

SOUSTAVA STÁTNÍCH ORGÁNŮ V NOVÉ ÚSTAVĚ

prof. dr. Pavel Levit
prorektor University Karlovy,
vedoucí katedry správního práva právnické fakulty University Karlovy

Nová plně socialistická československá ústava zakotvuje v hlavě III.—VIII. soustavu státních orgánů socialistického státu, stanoví jejich stěžejní úkoly, zásady jejich organizace a činnosti i jejich základní vzájemné vztahy.

V uspořádání státních orgánů a jejich vztahů navazuje nová ústava v podstatných rysech na uspořádání, které měla Ústava 9. května, a na některé pozdější ústavní zákony, jimiž byla Ústava 9. května pozměněna a doplněna a které se staly součástí československé ústavy (zejména ústavní zákony o národních výborech č. 12/1954 Sb., o soudech a prokuratuře č. 64/1952 Sb.). Ústava navazuje tu i na jiné zákony a dokumenty o uspořádání státního a hospodářského aparátu, k nimž patří zvláště právní předpisy a dokumenty o organizaci národních výborů, o metodách jejich práce a řízení a o rozšíření jejich pravomoci, jakož i předpisy a dokumenty o nových metodách řízení národního hospodářství a o organizaci a vztazích výrobních hospodářských jednotek. Ekonomický, politický a ústavní vývoj zbavil ovšem již po květnu 1948 praktického významu a životnosti některá ustanovení, obsažená v textu Ústavy 9. května [platí to např. o některých ustanoveních o vzájemných vztazích nejvyšších státních orgánů]. Tato ustanovení byla pozůstatky dřívějšího vývoje a zůstala v textu Ústavy 9. května v důsledku zvláštních politických podmínek, za nichž byla Ústava 9. května ještě před únorem roku 1948 připravována a krátce po únoru 1948 schválena. Z ústavy republiky mizí plně prvky cizí socialistickým a demokratickým principům jejího společenského a státního zřízení, mizí z ní ustanovení, která se přežila nebo neosvědčila. Nová ústava přináší, i pokud jde o komplex státních orgánů, v podstatě shrnutí výsledků dosavadního vývoje a dovršení dosavadního procesu socialistické a demokratické přestavby československého státního aparátu.

Nová ústava zachovává v podstatě dosavadní soustavu státních orgánů s jejími stěžejními články i základními vztahy mezi nimi, byť i namnoze v pronikavě přetvořené podobě. Přináší však i některé základní organizační změny zásadního rázu, které si vynucuje úroveň ekonomického, politického i kulturního vývoje. Patří k nim např. změny ve složení a vztazích

státních orgánů na Slovensku (ústava nepřejímá sbor pověřenců a pověřenectva, což je důsledek dosažené úrovně hospodářského a kulturního rozvoje Slovenska a zároveň procesu širokého přechodu úkolů a pravomocí na národní výbory).

Ústava uchovává některá specifika československého státního zřízení vzešlá z jeho dosavadního vývoje. Patří k nim např. instituce presidenta republiky. Právě na instituci presidenta republiky, jak je upravena novou ústavou, zračí se výrazně zásadní změny v pojetí jednotlivých státních institucí, v struktuře státního aparátu i ve vzájemných vztazích jeho jednotlivých složek.

Funkce presidenta republiky, který stojí v čele státu, se vytvořila v důsledku zvláštních podmínek československého politického vývoje po vzniku samostatného československého státu. Stala se charakteristickým rysem československého státního zřízení, který převzala a dále v duchu lidově demokratických zásad rozvíjela i lidově demokratická republika. Politický vývoj a průběh třídních bojů po květnu 1945 vedly k tomu, že se funkce presidenta republiky stala příznačným prvkem lidově demokratického státního zřízení i v očích nejširších vrstev pracujícího lidu. Pracující spojují obsazení funkce presidenta zástupcem dělnické třídy s vítězným dovršením boje dělnické třídy o moc ve státě. Charakteristickým prvkem československého státního ústrojí je ovšem prezident republiky také v očích mezinárodní veřejnosti.

Politický vývoj po roku 1948 dal funkci presidenta republiky novou náplň. Tato funkce pozbyla některých rysů, které ji vyznačovaly ještě i podle textu Ústavy 9. května. Od r. 1948 je do čela státu stavěn představitel komunistické strany, vůdčí síly dělnické třídy i všech pracujících, což posiluje autoritu presidenta republiky. Ústava v podstatě vychází z dosavadního vymezení presidentových pravomocí, která jsou v jednotlivostech nově formulována v souladu s novou politickou situací a novými politickými potřebami. V celkovém pojetí funkce presidenta republiky se projevují plně socialistické a demokratické principy. Podle textu Ústavy 9. května, který byl v této otázce převzat z ústavy předmnichovské republiky, nebyl prezident republiky odpovědný z výkonu svého úřadu. Podle nové ústavy je prezident republiky odpovědný z výkonu své funkce Národnímu shromáždění. Podle dosavadních ústavních předpisů mohl být prezident trestně stíhán jen pro velezradu a soudit ho mohlo toliko Národní shromáždění. Nová ústava nepřevzala toto ustanovení, které je v rozporu s duchem socialistického státu a socialistické ústavy. Nová ústava nepřiznává presidentu republiky právo rozpouštět Národní shromáždění, které měl podle dosavadní ústavy. Prezident republiky nebude již podle nové ústavy mít právo vracet Národnímu shromáždění zákony se svými připomínkami. Tím vším je vyjádřena a zdůrazněna demokratická a socialistická povaha této funkce. Nadto je funkční období presidenta republiky zkráceno ze 7 let na 5 let.

Některá ustanovení převzatá z dosavadní ústavy nabývají za nových ekonomických, třídních a politických podmínek, za podmínek vítězství socialismu ve společenských vztazích nového hlouběji socialistického smyslu a funkce. Nová ústava operuje s některými pojmy, které v průběhu ekonomické a společenské přestavby i přestavby státního aparátu nabyly oproti Ústavě 9. května nového obsahu, který lze pochopit toliko v souvislosti se změnami, k nimž došlo v prů-

běhu vývoje od roku 1948, zejména v posledním údobí tohoto vývoje. Nová ústava používá např. stejně jako Ústava 9. května pojmů „kraj“, „okres“, avšak náplň těchto pojmů se podstatně změnila. Nové územní členění státu dalo vznik podstatně větším územním jednotkám, nežli jaké byly vytvořeny krajským zřízením a na jeho základě v letech 1948 a 1949. Vytvořením větších územních celků ve většině krajů a okresů vznikly předpoklady pro daleko širší přenesení pravomoci a odpovědnosti na orgány těchto jednotek. Stupně správy, jejichž základem je kraj a okres, nabyly tím nové úlohy v řízení společnosti a státu i v struktuře státního aparátu. Nová územní organizace spolu s pronikavým rozšířením pravomoci a odpovědnosti národních výborů nese s sebou hlubokou kvalitativní změnu v soustavě státních orgánů. Tato změna se projevuje zvláště v nové úpravě a utváření vzájemných vztahů státních orgánů, především vztahu mezi ústředními a místními státními orgány, ale i v uspořádání vztahů v oblasti řízení národního hospodářství vůbec. Do ústavy se tyto změny promítají zejména v postavení, úkolech a vztazích vlády a národních výborů.

Nová ústava znamená podstatný pokrok a zdokonalení ve výstavbě státního aparátu ve směru důsledného uplatnění demokratických a socialistických zásad, ve směru všestranného prohloubení jeho socialistického charakteru, dokonalejšího přizpůsobení jeho organizace a metod práce úkolům spjatým s dokončováním výstavby socialistické ekonomiky a společnosti, úkolům vyspělé socialistické společnosti. Demokratické a socialistické principy výstavby státního aparátu, jako je např. zásada demokratického centralismu, jsou v nové ústavě uplatněny na vyšším stupni rozvoje socialistické ekonomiky a společenských vztahů nežli tomu bylo v době schválení Ústavy 9. května; uplatňují se důsledněji. Podmínky, za nichž dochází k jejich aplikaci v nové plně socialistické ústavě naší republiky, liší se podstatně i od podmínek, za nichž byla schválena sovětská ústava, od jejíhož schválení uplynulo téměř čtvrt století. Novou československou ústavu třeba chápat také jako plod ideologického vývoje, k němuž došlo zejména po XXI. sjezdu Komunistické strany Sovětského svazu. V jejím obsahu se odráží i pokrok v rozvoji marxistickoleninského učení o vývoji socialistické společnosti a státu, pokrok, na němž má hlavní podíl Komunistická strana Sovětského svazu, díky které bylo toto učení podstatně obohaceno a tvůrčím způsobem dále rozvinuto. Platí to zejména o pojetí a vyjádření vztahu mezi socialistickou společností a státem a o konkrétním vyjádření perspektivy dalšího vývoje státních a společenských institucí. Z nové ústavy je např. patrné, jak se budování komunistické společnosti posunulo do historicky dohledné doby a jak se vytváření základů a zdrojů této společnosti stává praktickou součástí a konkrétní perspektivou organizačnické práce státních orgánů. Socialistický stát, jak se jeví v nové ústavě, není soustavou orgánů vznášejících se nad společností a od ní odtržených, ale je všestranně, záměrně a úzce spjat nesčetnými pouty se společností pracujících, které slouží.

Příznačným rysem uspořádání státních orgánů je celkové zjednodušení jejich vzájemných vztahů. Je to patrné zvláště u nejvyšších státních orgánů. Pronikavě vystupují základní funkce i specifické metody práce jednotlivých státních orgánů (např. u vlády její plynulá operativní organizační činnost řídicí, kontrolní a koordinační), zjednodušují se procedurální — kdysi složité předpisy (např. o zákonodárném procesu, o postupu při různých volbách aj.). Někdejší komplikovaná pravidla postupu sloužila k řešení konfliktů, rozporů, protikladů vlastních třídní vykořisťovatelské společnosti, které v socialistické společnosti a státu buď vůbec mizí, nebo pozbývají na ostroti a významu. Za nové socialistické třídní skladby československé společnosti, za existence přátelských vztahů mezi třídami této společnosti, která už není rozdírána třídními boji, za utužující se politické a morální jednoty všeho lidu, za uznané a stále se upevňující vedoucí úlohy předvoje dělnické třídy, komunistické strany, ve společnosti a státu, za systém Národní fronty, jenž je politickým výrazem svazku pracujících měst a venkova, není už státní aparát jevištěm bojů o podíl na moci mezi skupinami vládnoucí třídy, jako tomu bylo za předmnichovské republiky. Rozpory zájmů nenabývají formy boje mezi různými „mocemi“, formy konfliktů mezi parlamentem a vládou, které jsou v buržoazním státě na podkladě ústavy řešeny různými specifickými způsoby (např. autoritativním zásahem právně privilegované hlavy státu, rozhodováním ústavního nebo jiného soudu apod.). Výrazem těchto skutečností je také zjednodušení vztahů mezi státními orgány a jejich postupů.



Změny, k nimž dochází podle nové ústavy u státních orgánů, dotýkají se všech stránek a prvků jejich organizace, vztahů a činností. Projevují se v jejich úkolech a kompetenci, v organizační struktuře, ve vzájemných vztazích i v metodách jejich práce. Ve všech těchto stránkách a prvcích se jeví československé státní orgány jako orgány socialistického státu.

Zračí se to především v úkolech státních orgánů. Klement Gottwald kdysi řekl, že státní aparát vyrůstá z úkolů. Důsledky únorového vítězství dělnické třídy pro upevnění její moci, pro upevnění a dobudování ekonomické socialistické soustavy a pro utvrzení politické a morální jednoty všeho pracujícího lidu vedly k tomu, že ve funkcích československého státu nastal další rozhodný přesun od činnosti potlačovatelské a ryze mocenské k rozsáhlé, všestranné a plánovitě rozvíjené činnosti hospodářskoorganizační a kulturněvýchovné. Porovnání nové ústavy s Ústavou 9. května ukazuje přesvědčivě, jak se tento proces od roku 1948 mnohonásobil a prohloubil. Zejména výrazně se projevuje v nové ústavě, jak pronikavě stoupá ekonomická úloha státu, jak se řízení národního hospodářství stává nejdůležitější úlohou

socialistického státu. V působnosti Národního shromáždění, Slovenské národní rady, vlády i národních výborů postupují na prvé místo otázky plánování, řízení a organizování hospodářské a kulturní výstavby. Státní plán rozvoje národního hospodářství se stává doslova osou činnosti všech státních orgánů. Jeho příprava a vypracovávání, jeho schvalování, organizace a prověrka jeho plnění tvoří nejvýznamnější součást jejich práce. Národní výbory označuje nová ústava příznačně za „odpovědné hospodáře“. V úkolech a kompetenci státních orgánů se odráží skutečnost, že nejsou jen představiteli nebo vykonavateli státní moci, ale že vykonávají rovněž důležitá práva vlastníka státního socialistického vlastnictví. Ústava chce pozvednout úroveň organizace a práce státních orgánů na úroveň hospodářskoorganizačních a kulturněvýchovných úkolů spojených s budováním a rozvojem vyspělé socialistické společnosti a s vytvářením zdrojů společnosti komunistické. Splnění těchto základních úkolů rozhodne o dalším vývoji společnosti, o tempu tohoto vývoje i o úrovni života všech členů společnosti. Na tomto úseku se vybojovává bitva o budoucnost.

Péče o vzestup životní úrovně všech pracujících má v činnosti státních orgánů, především ovšem národních výborů, prvořadou úlohu. Posun od převážně nebo bezprostředně mocenských úkolů k hospodářskoorganizačské a kulturněvýchovné práci má nutně přímý a široký odraz v metodách a prostředcích, kterých státní orgány používají k jejich plnění a zajišťování.

Ve složení i organizační struktuře státních orgánů, v rozvržení kompetence mezi vyššími a nižšími státními orgány, ve vztazích jejich složek a v metodách jejich práce se projevuje proces prohlubování socialistické demokracie. Nová ústava vymyje vše, co by mohlo tento proces brzdit, a vytváří ústavní předpoklady pro to, aby rychle pokračoval a rozvíjel se. Zastupitelské sbory, složené z volených zástupců lidu, v první řadě národní výbory, stávají se doopravdy páteří celé soustavy státních orgánů. Vliv těchto sborů na složení a činnost ostatních státních orgánů se pronikavě zvyšuje, zvláště se zvětšují a konkretizují jejich kontrolní práva.

Výrazně je to patrné z postavení Národního shromáždění. Nová ústava vyjadřuje jasně jeho vrcholné postavení v soustavě státních orgánů jakožto nejvyššího zastupitelského sboru republiky, posiluje podstatně jeho úlohu, rozšiřuje jeho práva a dává zřetelně vystoupit socialistickým rysům jeho metod a působení. Kontrolní práva Národního shromáždění se rozšiřují, zvláště pokud jde o kontrolu plnění plánů, o sledování činnosti a organizace národních výborů, o sledování stavu socialistické zákonnosti. Ústava klade zvláštní důraz na odpovědnost ústředních státních orgánů vůči Národnímu shromáždění (nově např. i u prezidenta republiky a generálního prokurátora). Zvyšuje se a upevňuje se vliv Národního shromáždění na dosazování a odvolávání nejvyšších státních funkcionářů, na složení nejvyšších státních orgánů (nově např. může navrhnout prezidentu republiky, aby odvolal generálního prokurátora z jeho funkce). Jako vrcholný článek soustavy zastupitelských orgánů bude mít Národní shromáždění vliv na rozvoj organizace a práce národních výborů. K novým právům Národního shromáždění, resp. jeho

předsednictva, patří např. právo vyhlašovat zákony a vyhlašovat volby do Národního shromáždění i všeobecné volby do zastupitelských sborů. Ústava klade důraz na to, aby Národní shromáždění nebylo jen sborem, který toliko diskutuje a činí usnesení, ale aby se — zvláště také působením svých výborů a poslanců — aktivně účastnilo na uskutečňování státních úkolů v praxi. Ústava vytváří předpoklady, aby Národní shromáždění mohlo skutečně plnit funkci nejvyššího orgánu státní moci, k níž je jako sbor zástupců lidu z celé republiky povoláno.

Podstatným projevem prohlubování socialistické demokracie je pronikavé zvýšení úlohy národních výborů ve společnosti i státě jako rozhodujících orgánů řídících plánovitý rozvoj svých obvodů, jako činitelů při rozvíjení společenskoeconomické základny, důsledné rozšiřování jejich práv a odpovědnosti, zintenzívnění jejich vztahů k masám pracujících, utužení jejich lidového složení i socialistických metod jejich práce a řízení jejich činnosti, v rámci soustavy národních výborů pak posílení středního a nejnižšího článku této soustavy, okresních i místních a městských národních výborů a zvýšení úlohy a pravomocí jejich kolektivních volených orgánů, tj. plenárních zasedání, rady a komisí.

Prohloubení spojení národních výborů s pracujícími dochází výrazu např. v tom, že se kolem více než 200 000 členů národních výborů sdružuje takřka půlmilionový aktiv občanů v různých organizačních formách (v komisích, uličních výborech, výborech žen, poradních sborech aj.), kteří se tak podílejí na řízení hospodářské a kulturní výstavby. Úloha národních výborů v životě země se zvýšila tím, že do jejich působnosti přešla početná řada podniků a zařízení a že stoupla i jejich pravomoc ve věcech správních. Národní výbory spravovaly před provedením opatření, která nejnověji rozšiřují jejich pravomoc, více než jednu třetinu základních fondů národního hospodářství; objem jejich rozpočtů se od roku 1954 zvýšil z 15 na 33 miliard Kčs, takže činil 32 % celostátního rozpočtu; v jejich rozpočtech jsou převážně zahrnuty prostředky vynakládané státem na rozvoj zemědělství, na bytovou a občanskou výstavbu, školství, kulturu, zdravotnictví apod.; v hospodářství řízeném národními výbory působí kolem 46 % všech pracujících. Nová opatření rozšiřují na podkladě nové územní organizace dále jejich pravomoc a odpovědnost zejména tím, že do jejich působnosti přejdou četné významné podniky dosud řízené ústředními státními orgány. Zvýšená úloha připadne nyní národním výborům také při zajišťování plánovitého komplexního rozvoje krajů, okresů a obcí, při koordinaci rozvoje hospodářství jimi řízeného s rozvojem hospodářství řízeného přímo ministerstvy, při zabezpečování jednoty odvětvových a územních hledisek v řízení a plánování národního hospodářství a kultury.

Celou novou ústavou se vine jako červená nit úsilí, aby zastupitelské sbory — Národní shromáždění, Slovenská národní rada i národní výbory — měly stálý, přímý a rozhodující vliv na provádění státních a společenských úkolů v praxi. Slovenská národní rada právě tak jako národní výbory jsou v nové ústavě proto označovány jako orgány státní moci i správy zároveň. Pracující a jejich volení zástupci jako tlumočníci vůle, potřeb a zájmů nejširších mas mají široce proniknout do správy jako do oblasti, kde se o věcech konkrétně rozhoduje a kde

se úkoly, zákony a usnesení prakticky uvádějí v život. V ústavě jsou zakotveny různé organizační formy a způsoby, jimiž se utvrzuje těsné spojení státních orgánů s lidovými masami a jimiž se umožňuje a zajišťuje, aby účast pracujících na práci státních orgánů byla stálá, reálná, všestranná a rozhodující, nikoli jen občasná, příležitostná nebo poradní. Masy pracujících i jejich zástupci se mají v nejširší míře přímo podílet na přípravě usnesení, na rozhodování, na donucování, na přímém organizátorském zabezpečování úkolů i na prověření plnění. Účast pracujících a jejich organizací na činnosti státních orgánů a na její kontrole má zahrnout všechna stadia přípravy i realizace jejich úkolů, všechny stupně řízení a správy, veškeré úseky činnosti státních orgánů. Ústava zakotvuje u všech zastupitelských sborů jejich práva a povinnosti účastnit se i na uskutečňování úkolů, zákonů a usnesení. Poslanci všech zastupitelských sborů mají ústavní povinnost aktivně se podílet i na realizaci úkolů a usnesení. Metody a prostředky nepřímé demokracie jsou důsledně spojovány s metodami a prostředky demokracie přímé, s formami přímé a stálé účasti pracujících a jejich organizací na zajišťování státních a společenských úkolů. Zastupitelské sbory, jejich orgány i jednotliví členové mají podle ústavy povinnost opírat se v celé své práci ustavičně o součinnost s občanstvem a jeho organizacemi. Zvyšuje se úloha kontroly zdola, kontroly prováděné voliči nad zastupitelskými sbory, jejich orgány i zvolenými zástupci. Ústava vyzvedá např. úlohu a význam komisí národních výborů, v nichž pracují nejen i členové národního výboru, a naznačuje jejich pravomoc, která jim umožní účinně působit a zasahovat. Ústava klade důraz na stále se zvyšující úlohu společenských organizací při uskutečňování a zabezpečování společenských úkolů, a to i těch, které doposud obstarávaly státní orgány, a ukládá státním orgánům povinnost trvale s nimi spolupracovat.

Posílení vlivu a účasti pracujících na práci státních orgánů se zračí v ústavě i v oblasti soudnictví. Veškeré soudy jsou voleny buď prostřednictvím zastupitelských sborů nebo přímo (okresní a místní lidové soudy). Soudci jsou podle ústavy povinni podávat zprávy o své činnosti a o činnosti soudu, jehož jsou členy, svým voličům nebo zastupitelskému sboru, který je zvolil. Další prohloubení účasti pracujících na výkonu soudnictví znamená ústavní zakotvení místních lidových soudů (soudružských soudů), které jsou voleny v místech a na pracovištích. Také orgánům prokuratury ukládá ústava povinnost opírat se o iniciativu pracujícího lidu a jeho organizací. Příznačným rysem socialistické demokracie, odrážejícím se v nové ústavě, je skutečnost, že se účast lidu neomezuje na oblast politickomocenskou, ale že zasahuje široce oblast hospodářství a kultury. Všeobšáhly a stále se prohlubující proces demokratizace státního aparátu mění od základu postavení státních orgánů ve společnosti, jejich vztahy k masám pracujících. Státní orgány sestupují s výšin moci, na které je zvedá třídní společnost, do středu společnosti pracujících. V průběhu tohoto procesu

stává se stát lidovou organizací v nejvlastnějším slova smyslu, organizací sdružující nejširší lidové masy.

Zásada demokratického centralismu je v soustavě státních orgánů a v jejich vzájemných vztazích uplatněna a rozvíjena v podmínkách vyspělé socialistické společnosti. Na jedné straně se, jak již uvedeno, důsledně zvyšuje pravomoc a odpovědnost národních výborů; na druhé straně se upevňuje ústřední řízení, zdokonalují se jeho metody a prostředky, zejména metody a prostředky kontroly, metody řízení plánem a rozpočtem. Ústava podtrhuje význam řídicí činnosti vyšších státních orgánů vůči nižším orgánům, zvláště národním výborům, požaduje však zároveň, aby ústřední a vůbec vyšší orgány respektovaly plně pravomoc a odpovědnost vyšších orgánů, opíraly se o jejich iniciativu a zkušenosti a plnily své úkoly ve stálé součinnosti s nimi. Usnesení a akty vyšších orgánů jsou pro nižší orgány závazné.

V tomto směru je charakteristické postavení vlády v soustavě státních orgánů, jak se jeví podle ustanovení nové ústavy. Vláda je hlavním článkem a centrem operativního a plynulého centrálního řízení činnosti státního a hospodářského aparátu. Ústava ji označuje jako nejvyšší výkonný orgán státní moci. Jejím specifickým úkolem je v celostátním měřítku zajišťovat provádění státních úkolů. Vláda má organizovat a zabezpečovat jejich uskutečňování na území celého státu a ve všech úsecích společenského a státního života. Vláda ztělesňuje celostátní, jednotné a komplexní řízení práce všech státních orgánů i organizací. Zajišťuje jednotu v jejich práci ve všech územních jednotkách, ve všech odvětvích správy státu a řízení národního hospodářství. V ústavě vystupuje výrazně do popředí organizátorská úloha vlády, jejíž rozhodující složkou je její funkce řídicí, kontrolní a koordinační, která se uplatňuje jak vůči jednotlivým ministerstvům a jiným ústředním orgánům, tak i vůči národním výborům na území celé republiky. Význam řídicího a koordinačního působení vlády stoupl nesmírně zvláště proto, že se zvýšila pravomoc národních výborů a samostatnost výrobních hospodářských jednotek. Vláda je v soustavě státních orgánů oním článkem, který zajišťuje průběžně, každodenně a operativně uplatnění celostátních zájmů a potřeb, zabezpečuje souladné, disciplinované a plánovitě fungování celého systému státních orgánů a organizací podle cílů a směrnic, které vytyčuje politika dělnické třídy a jejího předvoje a které jsou vyjádřeny v zákonech a státních plánech. V souladu s požadavkem komplexnosti ústředního řízení vystupuje v nové ústavě také daleko více nežli tomu bylo doposavad postavení vlády jako sboru.

Mluvíme-li v socialistickém státě o ústředním řízení, nejde tu o proces výlučně jednostranný, směřující jen od shora dolů, uskutečňovaný jen nařizováním shora. Již Marx ukázal na Pařížské komuně, jak v socialistické demokracii je jednotu organizována zdola. V socialistickém státě neexistuje antagonistický protiklad mezi ústředními státními orgány a místními orgány (samosprávnými), který je vlastní buržoaznímu státu. Proto v našem státě můžeme přesunovat stále větší pravomoci na národní výbory, zatímco v buržoazních státech je pravomoc místních orgánů samosprávných omezována ve prospěch centrálních orgánů. Řízení a koordinace činnosti státních orgánů v socialistickém státě nejsou

myslitelný formou pouhého jednostranného vydávání příkazů shora. Vláda se i ve své řídicí činnosti opírá o spolupráci s národními výbory, připravuje s nimi celostátní opatření, radí se s nimi o řešení důležitých státních otázek, dbá jejich podnětů, návrhů a kritických připomínek. Hlavním nástrojem řízení hospodářské a kulturní výstavby je stále více státní plán rozvoje národního hospodářství a státní rozpočet, na jejichž základě národní výbory stanoví pro svůj obvod plán hospodářské a kulturní výstavby a rozpočet pro úseky jimi řízené. Ústřední státní orgány mají povinnost těsně spolupracovat s národními výbory, zejména krajskými, při vypracování návrhu státního plánu a státního rozpočtu a řešit s nimi závažné problémy, vytvářet podmínky pro to, aby národní výbory mohly plnit své úkoly, a poskytovat jim všestrannou pomoc. Vláda soustavně prověřuje, jak národní výbory plní plánované úkoly, a hodnotí výsledky jejich činnosti.

K přesunu pravomoci a odpovědnosti na národní výbory dochází také na Slovensku, na druhé straně se i tu upevňuje ústřední řízení.

Změny, které přináší nová ústava v uspořádání státních orgánů na Slovensku, jsou spjaty s hlubokou přeměnou ekonomického a kulturního života Slovenska a slovenského lidu. Socialistická industrializace, prudký rozvoj socialistické družstevní velkovýroby a široká plánovitá výstavba kulturních a školských institucí na Slovensku změnily od základu tvářnost Slovenska, které se stalo průmyslově vyspělou částí republiky s vyspělým socialistickým zemědělstvím a se silnou a stále mohutnějící dělnickou třídou. Třídní struktura slovenského národa je jiná. Byly odstraněny některé nejkřiklavější rozdíly v hospodářské a kulturní úrovni Slovenska oproti českým krajům, čímž byly posíleny bratrské vztahy mezi oběma socialistickými národy a upevněna jednota státu, jenž je jednotným a nedílným státem obou rovnoprávných národů. Obě části republiky se ekonomicky sblížily, zejména se rozmnožily a utvrdily vztahy mezi průmyslem obou částí republiky. Přechod širokých pravomocí a odpovědností z ústředních státních orgánů a pověřenectev na národní výbory na Slovensku přibližuje řízení správy a hospodářství přímému vlivu širokých mas slovenského pracujícího lidu a rozšiřuje jeho aktivní a praktickou účast na správě státu a řízení národního hospodářství. Úkoly pověřenectev a sboru pověřenců se tímto procesem podstatně zúžily. Proto dochází ke zrušení pověřenectev jako zvláštních samostatných správních útvarů a ke zrušení sboru pověřenců. Sbor volených zástupců lidu z celého Slovenska, Slovenská národní rada, bude nyní zajišťovat úkoly národní a regionální povahy svým předsednictvem (jehož členy budou i pověřenci) a svými komisemi. V souladu se zásadou demokratického centralismu a v zájmu rychlého a koordinovaného plnění úkolů v celostátním měřítku se zároveň upevňuje celostátní řízení a koordinace. Vyžaduje to zvláště vzrůst významu státního plánu rozvoje národního hospodářství. Vláda řídí národní výbory na území celé republiky. Přitom je třeba mít na paměti, že nejvyšší státní orgány, zvláště teď vláda, jsou orgány obou národů a že k jejich čelným povinnostem náleží zajišťovat také specifické potřeby Slovenska a slovenského lidu.

Nová ústava umožňuje a všestranně zabezpečuje utužení jednoty státu, jednotnosti a koordinace v práci státních orgánů. V so-

cialistické ústavě nemají proto místo pozůstatky představy o tzv. dělbě moci, které se vyskytují ještě i v textu Ústavy 9. května (např. tam, kde se mluví o Národním shromáždění jako o orgánu moci zákonodárné apod.). Politický život zbavil ovšem již počínaje rokem 1948 i tyto představy praktického významu. V socialistické státě patří veškerá moc pracujícímu lidu, ať je vykonávána kterýmkoli ze státních orgánů. Všechny státní orgány, zejména také nejvyšší státní orgány, jsou podle ústavy orgány jediné, jednotné a nedílné státní moci pracujícího lidu vedeného dělnickou třídou. Již Marx a Engels prokázali, že ve státě nejde o dělbu moci, ale o dělbu práce — podobně jako je tomu v továrně — a že představa o dělbě moci je ideologickou fikcí (která ovšem prospívá vládnoucí buržoazní třídě). Podle socialistické ústavy našeho státu vykonává každý z jeho orgánů určitou práci, kterou se podílí na uskutečňování společných státních úkolů a která tvoří součást jednotného a jednotně organizovaného procesu a zajišťování úkolů socialistické výstavby. Vztahy mezi orgány státu jsou podle ústavy založeny na dělbě práce a na spolupráci a součinnosti při plnění společných úkolů a cílů socialistického státu. Vláda a její členové mají např. ústavní povinnost plnit své úkoly v těsné součinnosti s Národním shromážděním a jeho orgány.

Jednotnost státní moci pracujícího lidu je podložena stále se upevňující politickou a morální jednotou tohoto lidu, jednotou jeho zájmů a vůle. Tato jednotnost má pevné kořeny v socialistické třídní skladbě československé společnosti, v níž nejsou antagonistické třídy, a v socialistické ekonomice, která nezná vykořisťování cizí práce.

V socialistickém státě mizí také přehrada, která v buržoazním státě odděluje zastupitelské orgány od orgánů výkonných, orgány státní moci od orgánů státní správy, přehrada, která vytváří „dvojí kolej“: Na jedné straně buržoazní parlament, který nemá účinný vliv na provádění zákonů a svých od orgánů státní správy přehrada, která vytváří „dvojí kolej“. Na jedné straně buržoazní parlament, který nemá účinný vliv na provádění zákonů a svých usnesení, na druhé straně byrokratická exekutiva, která prakticky rozhoduje o způsobu provádění zákonů a státních úkolů vůbec. V socialistickém státě jde právě naopak, jak to stvrzuje i nová československá ústava, o to, aby se lidové zastupitelské sbory v nejširší míře aktivně a účinně podílely i na výkonu, na praktickém provádění zákonů a usnesení. Usnášení není v něm odtrženo od provádění, zastupitelské sbory nejsou „žvanírnami“, sbory, které se omezují jen na diskusi, usnášení a bezmocnou kontrolu, jako je tomu v buržoazních státech. Uskutečňování zákonů a státních úkolů v praxi není v socialistickém státě výlučným monopolem exekutivy. Na praktickém provádění zákonů a státních úkolů i na účinné prověrce jejich plnění se podle nové ústavy podílí Národní shromáždění právě tak jako Slovenská národní rada a národní výbory.

V socialistickém státě neexistuje ani hráz, kterou v duchu „dělby moci“ sta-

vějí buržoazní ústavy mezi soudy a zastupitelské sbory. Podle nové ústavy Národní shromáždění a krajské národní výbory volí soudce příslušných soudů, kteří jsou pak povinni podávat těmto zastupitelským sborům zprávy o své činnosti i o činnosti soudů, jejichž jsou členy. Také generální prokurátor je podle ústavy odpovědný Národnímu shromáždění.

Ústava 9. května měla v textu ještě pozůstatky někdejší tzv. místní samosprávy (mluvila např. o svazcích lidové správy a o komunálním vlastnictví). Tato ustanovení pozbyla již dříve svého praktického významu. Nová ústava nezná už nic z této někdejší druhé správní koleje. I místní orgány, národní výbory a jejich orgány, jsou články jednotné soustavy státních orgánů, jsou jak orgány státu, tak i představiteli občanstva svého obvodu a spojují harmonicky ve své práci plnění celostátních úkolů se zajišťováním zvláštních potřeb svých obvodů a zájmů jejich občanů.

Zárukou jednotnosti v práci státních orgánů je sjednocující působení komunistické strany, která uplatňuje svou vůdčí úlohu na území celého státu, na všech stupních řízení, ve všech odvětvích správy a řízení národního hospodářství.

Posun od výlučně nebo převážně mocenskopolitických úkolů k úkolům hospodářskoorganizačním a kulturněvýchovným spolu s rozvojem a prohlubováním socialistické demokracie zračí se také v metodách práce a působení státních orgánů. Tradiční typické metody a prostředky státních orgánů, zvláště tradiční formy nařizování a donucování ztrácejí v podmínkách socialistické společnosti onen výlučný význam, jaký mají v buržoazním státě a za podmínek ostrého třídního boje. Vydávání právních předpisů, jejich provádění formou správních nebo jiných podobných aktů státních orgánů a administrativní metody jejich uskutečňování nestojí již na prvním místě a sféra jejich používání se stále více zužuje. Ekonomické a kulturní úkoly socialistického státu nelze uspokojivě zvládnout těmito metodami a prostředky, stejně jako jimi nelze přimět masy občanů k aktivní účasti na práci státních orgánů. Nová ústava staví na prvé místo praktickou organizačskou práci státních orgánů, ať již řídicí nebo bezprostředně operativní. V činnosti vlády i národních výborů klade ústava přednostní důraz na organizování, řízení, plánování a kontrolu, tedy na různé formy praktické organizačské práce.

V metodách a prostředcích státních orgánů socialistického státu mají stěžejní úlohu metody a prostředky působení výchovného, činnost přesvědčovací a mobilizační. Masová organizační práce, kterou jsou pracující získáváni pro účast na přípravě, provádění a kontrole plnění státních úkolů, patří k nejvýznamnějším metodám práce státních orgánů, zejména národních výborů a jejich orgánů. Ve společnosti, jež nezná antagonistických tříd a v níž se stále upevňuje politická a morální jednota pracujícího lidu, zužuje se přirozeně oblast přímé represe. Nová ústava ukládá soudům i prokurátorovi úkol působit výchovně. Národním výborům ukládá pak, aby veškerou svou činností vychovávaly

občany k uvědomělému a dobrovolnému plnění povinností ke společnosti a státu. Prikazuje jim, aby využívaly zkušeností pracujících a aby se z nich učili.

Státní orgány republiky jsou a mají tedy být socialistické a demokratické nejen svým složením a organizací, ale v prvé řadě také metodami své práce a působení, způsoby a prostředky, jimiž uvádějí v život své úkoly.

Jednotlivé projevy těchto tendencí ve výstavbě a činnosti orgánů československého státu nejsou ovšem zcela nové. Jejich rozvoj lze sledovat již od roku 1948 a ve značné míře již i od roku 1945. Avšak souhrn těchto změn i jejich rozsah a převratné důsledky, jak jsou shrnuty v nové ústavě republiky, znamenají hlubokou kvalitativní změnu v našem státním aparátě oproti stavu, jaký je zachycen v Ústavě 9. května. Rychlý rozvoj socialistické a komunistické přestavby společnosti přinese s sebou ještě další změny v organizaci a metodách práce socialistického státního aparátu. Tyto změny budou ovšem probíhat v hlavních směrech vytyčených novou ústavou, protože zásady organizace a práce socialistických státních orgánů uplatněné v nové ústavě spočívají na vědeckém marxisticko-leninském učení o socialistickém státu a jeho vývoji. Také perspektivy vývoje státních orgánů v ústavě vytyčené nejsou nějakou utopií, ale jsou založeny na poznání objektivních zákonitostí vývoje socialistické společnosti a státu. Nová ústava je historickým dokumentem, v němž se odráží současný stupeň vývoje celé soustavy našich státních orgánů a v němž je naznačen i základní směr jejího dalšího vývoje. Je to politický a právní instrument, který má napomoci k tomu, aby se zdárně a brzy splnily cíle a úkoly, které si ставí naše společnost pro příští etapu svého vývoje. Jsou dány veškeré předpoklady pro to, aby se nová ústava stala účinným nástrojem rozvíjení socialistické společnosti, dalšího zdokonalování socialistické demokracie, rozšiřování účasti pracujících na správě státu a na řízení hospodářství, upevňování politické a morální jednoty lidu, obrany svobod a revolučních vymožeností lidu a vytváření podmínek pro rozvoj všech jeho tvůrčích schopností, jak to přislubuje úvodní *Prohlášení* k nové ústavě.