



Právní politika, nástroj realizace usnesení XIV. sjezdu KSČ v resortu FMNO a ČSLA

Vedení naší strany a státu pokládá rok 1972 za rok přemýšlivého, aktivního a odpovědného přístupu k realizaci rezoluce XIV. sjezdu KSČ. Materiály XIV. sjezdu jsou inspiračním zdrojem pro každého občana, každou profesi, odvětví, resort.

Pracovníci státního aparátu nacházejí pro svoji činnost v dokumentech XIV. sjezdu výrazné úkoly a podněty. Impulsy mimořádné intenzity směřují z dokumentů sjezdu k celé právní frontě. Provedme pro potřebu této stati orientační syntetickou rekapitulaci zásadních myšlenek a východisek formulovaných XIV. sjezdem KSČ (ve spojitosti se stanoviskem plenárních zasedání ÚV KSČ v r. 1970 a 1971) pro oblast státu, práva a socialistické zákonnosti.

Cs. socialistický stát je mocenským nástrojem diktatury proletariátu budovaný na vyhraněných třídně politických principech pod vedením KSČ. V současné době směřuje úsilí k jeho upevňování, rozvíjení funkcí a metod práce v zájmu socialistické společnosti.

Socialistický stát realizuje svoje úkoly metodou socialistické zákonnosti. Proto dodržování a upevňování socialistické zákonnosti, zdokonalování socialistického zákonodárství je současným i perspektivním úkolem. Disciplína, pořádek, dodržování zákonů, respektování právních předpisů na všech stupních a úsecích, to jsou požadavky, na které výše uvedené materiály položily zvláštní váhu.¹⁾

1. — Ze zprávy o činnosti strany, kterou přednesl generální tajemník s. G. Husák:

„Velký význam přikládáme zdokonalování socialistického zákonodárství, aby odpovídalo současným potřebám rozvoje našeho státu a ochraně občanů a společnosti.“ — „V minulých letech se velmi narušilo dodržování zákonů, socialistického právního řádu. Je třeba vést i velkou politickovychovnou práci za respektování norem socialistického soužití. Úcta k zákonům a k právu se musí stát v naší společnosti přirozeným zjevem.“

(Rudé právo, 29. 5. 1971.)

— Rovněž XXIV. sjezd KSSS se vyslovuje k těmto otázkám. Ze zprávy generálního tajemníka ÚV KSSS s. L. I. Brežněva na XXIV. sjezdu:

„Úcta k právu, zákonu se musí stát osobním přesvědčením každého člověka... Nelze trpět žádné pokusy o porušování zákonů a jejich obcházení, ať jsou motivovány jakkoli. Nelze trpět ani porušování osobních práv a omezování důstojnosti občanů. Pro nás komunisty, stoupence nejhumnějších ideálů, je to zásadní věc.“

(Rudé právo, 1. 4. 1971.)

— Z programu vlády ČSSR a jejího plánu práce jasně vyplývá, že vláda činí předmětem své stálé péče přísné dodržování socialistické zákonnosti, socialistického právního řádu a socialistické disciplíny.

Srovnej Programové prohlášení vlády ČSSR ze dne 17. 1. 1972, plán práce vlády na 1. pololetí 1971.

Socialistická zákonnost, právní politika, právní řád, právní pořádek

Pro usnadnění orientace vymezíme hlavní právní instituty,²⁾ o kterých budeme pojednávat. Marxisticko-leninská teorie státu a práva vymezuje tyto pojmy (instituty) takto:

Socialistická zákonnost³⁾ je metoda orgánů socialistického státu (metoda realizování diktatury proletariátu socialistickým státem).

Má-li být metodou činnosti státních orgánů, pak vyžaduje:

1. regulaci určitých (předpokládaných) vztahů socialistickým právem — tedy tvorbou práva,

2. zachování socialistického práva (socialistické zákonnosti), tedy uplatňování vůle (diktatury proletariátu) vyjádřené v právních normách.⁴⁾

Právní politika je v obecném smyslu slova činnost socialistického státu směřující k tvorbě práva, jež má zabezpečit politickou i státní (celospolečenskou) linii a jí odpovídající vztahy.

Právní řád socialistického státu tvoří souhrn všech platných právních norem dané společenské etapy.

Právní prostředí je soustava vztahů, vyjádřených a zakotvených v právu, je realizací oprávnění a práv, faktickým stavem zachování socialistického práva. Socialistický právní pořádek je výsledkem uplatňování socialistické zákonnosti. O právním pořádku lze hovořit tam, kde se ve společenském životě právní normy v převážné většině zachovávají. O práv-

ním pořádku mluvíme nejen z hlediska celospolečenského, ale i vnitroresortního.

Právní politiku formulují orgány socialistického státu na základě linie vedení strany a státu obsažené v příslušných dokumentech (v usneseních, směrnících apod.). Právní politika se vyvíjí v závislosti na ekonomických a politických podmínkách. Právní politika však není výsadní záležitostí nejvyšších orgánů. K široké diferenciaci přispívají v duchu řídicích pokynů a norem i další k tomu oprávněné ústřední orgány, které v prostoru kompetenčně vymezeném vytvářejí, konstituují, formulují právní politiku např. resortu. Právní politika má zabezpečovat vnitroresortnímu právnímu pořádku koncepci, perspektivnost, funkčnost, životnost a stabilitu, vymezit vazby a vztahy (kompetenční a součinnostní). Právní politika je obrazně řečeno „reflektorem“, jenž osvětluje místa (vztahy), které je třeba pokrýt právem. Právní politika dává podněty a návod k realizaci socialistické zákonnosti ze sféry vědomí zákonodárce (normotvůrce) do sféry praxe.

Socialistická zákonnost je formou konkrétní realizace právní politiky. Oba instituty spolu působí v dialektické jednotě. Požadavek socialistické zákonnosti ovlivňuje formulování právní politiky, právní politika důsledně dbá na plné prosazení socialistické zákonnosti. Socialistická zákonnost je základním a nezaměnitelným institutem právní politiky.

Funkce, které výrazně profilují resort FMNO, jeho právní politiku a právní pořádek

Federální ministerstvo národní obrany je ústředním orgánem státní správy, který v rámci zákonných vymezení zabezpečuje politiku státu na svěřeném úseku. Jako ta-

kový je oprávněn vydávat akty celostátní působnosti. V čele ústředního orgánu stojí ministr. Pravomoc ministra vyplývá z jeho kompetence jako člena vlády.

2. — „Právní instituty jsou souhrnem právních vztahů, jsou formami nebo způsoby organizace právních vztahů. Právní instituty nebo také instituce jsou souhrnem vzájemných styků mezi lidmi v procesu vývoje těchto styků upravených právními normami a projevujícími se v činnosti — chování lidí, která směřuje k uskutečnění práv a povinností, jež z těchto norem vyplývají.“

Bystřina — Právní názory a právní instituce — Praha, Orbis 1954, str. 46.

3. — „Sebenapadnější porušení zákonů už znamená trhlínu, které využijí nepřátelé pracujících.“

V. I. Lenin, sp. 29, str. 552, SNPL 1955.

— Vedení strany a státu v SSSR se problematikou socialistické zákonnosti zabývá velmi konkrétně. V roce 1971 bylo přijato usnesení pro oblast hospodářského práva.

Socialistická zákonnost 3/1971 — přetiskla Prokuratura č. 3/1971.

— S. ministr národní obrany generál M. Džur v odpovědi na otázky redakce časopisu Vojenská

prokuratura č. 2/1971, str. 9—10, k pojetí socialistické zákonnosti v ČSLA:

„Dodržování socialistické zákonnosti, které má v podmínkách armády specifickou podobu v prísnej vojenskej disciplíne, patrí k tým predpokladom, ktoré sa prelínajú všetkými ostatnými a majú kľúčový význam.“

Povinnosť občana dhať o plné uplatnenie socialistickej zákonnosti v živote spoločnosti je zakotvena priamo v ustave ČSSR. Vojak navyiac sa zaväzuje k dodržiavaniu právnych noriem slávnostnou prisahou. Komunizmom, ktorí majú byť príkladom v plnení občianskych povinností, pripomínajú tiež stanovky KSCS, že v strane niet miesta pre toho, kto nekoná a nekoná v duchu Ústavy ČSSR, kto vedome a hrubo porušuje socialistickú zákonnosť a bol za to trestaný. Vieme ovšem, že právne predpisy samé o sebe zákonnosť nezaistia.“

4. — „... vůle je-li státní vůlí, musí být vyjádřena jako zákon, stanovený státní mocí... jinak je slovo vůle prázdňým záživěm vzduchu, prázdňým zvukem.“

„Stanovisko plné rozporů.“ V. I. Lenin, sp. sv. XX. rusky, str. 532.

Pravomoc ministerstva jako výkonného aparátu ministra vyplývá z kompetence ministra.

Ministr — ministerstvo mají vymezené vztahy a kompetence příslušnými právními předpisy.

Ministr — vystupuje jako představitel resortu a odpovídá vládě za správu resortu.

Ministerstvo — je vrcholným odvětvovým orgánem státní správy. Z hlediska politické linie strany a z hlediska celospolečenských zájmů dbá o naplnění funkce resortu směrem dovnitř a směrem navenek (součinnost s jinými resorty a články státní správy).

Hlavní náplň činnosti ministerstva:

- vypracovávat a vládě předkládat návrhy zákonů, vládních usnesení a nařízení ve věcech působnosti ministerstva,
- vydávat v mezích zákonných předpisů vlastní akty (normativní akty řízení),⁵⁾
- vypracovávat a předkládat vládě koncepcie rozvoje,
- vypracovávat a předkládat podklady ke státním plánům,
- předkládat kádrové návrhy a problémy,
- předkládat zásadní finanční a ekonomické otázky (např. rozpočet).

Federální ministerstvo národní obrany je **federálním ústředním orgánem** státní správy pro zabezpečování obrany ČSSR.

Zabezpečuje realizaci vojenské politiky ČSSR v ČSLA a navrhuje potřebná opatření vládě ČSSR, ROsu a prezidentu republiky jako vrchnímu veliteli ozbrojených sil ČSSR.

FMNO je orgánem řízení a velení ČSLA

- řídí výstavbu ČSLA, zabezpečuje její všestrannou připravenost a nepřetržitě velení vojskům,
- rozpracovává operační a bojové použití ČSLA.

FMNO zpracovává návrhy na komplexní výstavbu branného systému ČSSR a návrh plánu obrany, činí opatření k zajištění výstavby branného systému,

- zpracovává základní otázky branné výchovy a přípravy obyvatelstva,
- provádí opatření mobilizační a povolává občany k plnění branné povinnosti.

FMNO zpracovává plány výstavby ČSLA a materiálně technického zabezpečení.

5. — Právní akt je právní norma, kterou se uskutečňuje nařizovací a výkonná činnost orgánů státní správy. Právní akt vychází ze zákona, opírá se o zákon, musí odpovídat kompetenci orgánu, jenž akt vydává. Normativními právními akty jsou: vládní nařízení, usnesení vlády, vládní vyhlášky, nařízení ministra, výnosy ministra apod.

Vystupuje jako významný a náročný partner v dodavatelsko-odběratelských vztazích. Plánuje a řídí rozsáhlou ekonomickou činnost vzhledem ke svým potřebám a z hlediska ekonomických potřeb čs. národního hospodářství.⁶⁾ Mnohooborovost se v právní sféře MNO výrazně projevuje jak ve vnitřních strukturách (oborech), tak i ve vnějších vazbách. Právní zájmy MNO překračují rámec resortu a promítají se do práva jiných úseků. Rovněž se tak děje v obrácené vazbě.

Připomeňme některé známé úseky práva (nebo právní odvětví): školství (v celém rozsahu), ekonomika (rovněž v celé šíři, evidentně pak v problematice hospodářských a finančních vztahů), zdravotnictví a sociální péče..., další úseky, které zdánlivě s obranou nesouvisí. Přesto vyžadují soustavné sledování a uplatňování zájmů obrany.

Armáda jako součást ozbrojených sil **socialistického státu** je specifickým sociálním systémem.

Tento systém může racionálně fungovat k naplnění svých existenčních cílů jen za předpokladu, že jeho výstavba, funkce, kompetence, vztahy a vazby budou přesné a přesně vymezeny právem — **vojenským právem**.

V armádě je takřka každý vztah, každé předpokládané jednání a konání upravené právem, bez této intenzivní právní regulace nelze zabezpečit fungování armádního mechanismu.

Převaha právem regulovaných vztahů vtiskuje těmto vztahům oficiální a formální ráz.⁷⁾

Z různorodosti funkcí, mnohotvárnosti, z rozsahu a „hustoty“ použití práva, jeho složitosti (nejen ve vnitřních vztazích, ale i vnějších) můžeme vyvodit potřebu právní politiky resortu.

Právní politika má v těchto „právně komplikovaných“ podmínkách vytvářet předpoklady pro kvalitu práva k upevňování socialistické zákonitosti a potřebné stability vnitroresortního právního pořádku a jeho perspektivnosti. Úkoly vojenské

6. — „Socialistická armáda je institucí více funkčních určení... plní řadu funkcí, které jsou spojeny především s některými bezprostředními potřebami a zájmy společnosti.“

... Na plnění některých hospodářských úkolů se podílí i zvláštní specifika vycelené, relativně samostatné struktury.“

K. Rychtařík — Sociální svět armády, NV 1971, str. 114.

7. — K. Rychtařík, Sociální svět armády — NV 1971, píše o „přísne formalizaci“ na str. 125: „Jedním cestou formalizace vztahů je možno v armádě rozšířit okruh řešených otázek, vyloučit náhodnost a improvizaci. Řády a předpisy jsou ideálním normativním, statuárním určením této formalizace.“

politiky strany, které orientují na upevňování ČSLA, upevňování řízení a velení, vyžadují zefektivnit přínos práva. To je úkol právní politiky. Pokusme se vymezit (definovat) právní politiku, její obsah a zaměření ve FMNO.

„Právní politika FMNO obsahuje stanovení normativně právních a legislativních koncepcí z hlediska zabezpečení politické linie a vojenské politiky strany, vedení státu a ministra národní obrany, z hlediska zájmů a potřeb obrany ČSSR a koalice socialistických států, z hlediska povinností, práv a jistot vojáků, dále stanovení směrů legislativní tvorby, plánů a pořadí legislativních prací. Sjednocuje a ovlivňuje normativně právní a legislativní koncepce a činnosti. Orientačně vymezuje proporce výuky a právních propagand v ČSLA. Vytváří směry pro studijní činnost právní teorie a praxe.“

Legislativně právní útvar FMNO je odborným štábním útvarem ministra národní obrany. Je kvalifikovaným místem pro

tvorbu práva a právní politiky a rovněž místem centrálního metodického ovlivňování normotvorby. Vzhledem k praxi, kdy každý odborný úsek (součást) FMNO samostatně pracuje na tvorbě práva, je značně obtížné pro legislativní útvar dosáhnout komplexního a integrovaného přehledu o právních tendencích a potřebách odborných úseků. Domnívám se proto, že konstituování právní politiky by napomohlo vytvoření pomocného orgánu⁹⁾ (aktivu), který by svým různorodým složením byl schopen iniciativně vyjasňovat, integrovat, koordinovat i oponovat právní zájmy jednotlivých úseků FMNO a formulovat návrhy pro obsah právní politiky resortu v komplexním a reprezentativním pojetí. Za zvláště aktuální pokládám účast a vliv politických orgánů na vznik a formulování právní politiky již v počáteční fázi.

To je cesta jak lépe zabezpečit důsledný vliv těchto orgánů na oblast normotvorby.

Normotvornost a odpovědnost

Zákony (právní normy) platí vždy v určitém čase, prostoru a ve vztahu k lidem. Tyto tři základní faktory působnosti právních norem spolu s jejich vnitřní hodnotou podmiňují smysl, funkci a jejich existenci od vzniku přes změny až po zánik. Právní normy jsou tvořeny pro společnost, pro život. Život je pro ně zkušebním kamenem, neúprosným korektivem. Společenské vztahy (sociálně ekonomické poměry) svým faktickým vztahem a vývojem normy potvrzují nebo je korigují¹⁰⁾. Zakonodárce (normotvůrce) musí politickým a kvalifikovaným způsobem odhadnout statiku i dynamiku společenského vývoje. V normotvorné činnosti nelze spoléhat na subjektivismus, na dojmy, na očekávání, že se „pravděpodobně norma osvědčí“. Normotvorba je kategorií nejen voluntaristickou, ale i gnoseologickou — normativní akt je nejen aktem vůle, ale zejména aktem vědeckého poznání, je rovněž kategorií morální. Normotvůrce je spoluzodpovědný za regulaci společenských vztahů, za to, že normy odpovídají potřebám společnosti, života, spravedlnosti, socialistické zákonitosti. Zodpovídá za kvalitu, stabilitu a perspektivnost právní normy a rovněž za její společenské uznání — přijetí. Cílevědomě zkoumání společenských pomě-

rů umožňuje předvídat společenského pohybu. V tom je ona složitost, obtížnost a odpovědnost činnosti normotvůrce, ale rovněž i permanentní zkouška rozumu, kvalifikovanosti; čehož si byli vědomi již ve starověku.¹⁰⁾

Marxisticko-leninská teorie státu a práva plně doceneje právo, programuje zdokonalování práva (metod, forem, technik a nástrojů práva). Zdokonalovat právo znamená mimo jiné zdokonalovat legislativní proces. Legislativní proces je státem stanovený náročný procedurální postup přípravy, přijetí a vyhlášení právních norem. Náš socialistický stát soustavně usiluje o zdokonalování legislativního procesu (již v roce 1949 byla vydána legislativní pravidla).¹¹⁾

V oblasti normotvorby existuje řada nejasností, iluzí i nepochopení významu a společenských důsledků této činnosti. Rozsah neumožňuje (není to ani účelem) rozebrat tyto problémy. Omezím se

9. — „... společnost se neopírá o zákon. To je fantazie právníků. Naopak zákon se na rozdíl od libovůle jednotlivého individua musí opírat o společnost, musí být výrazem jejich celkových zájmů a potřeb, vyplývajících z daného materiálního způsobu výroby.“

K. Marx a B. Engels, Spisy — sv. VII. rus., str. 254.

10. — „Pro císaře je snadné vydávat zákony, neboť mají moc, ale není pro ně snadné vydávat zákony užitečné, protože k tomu je třeba rozumu.“

Libianos — Řeč na počest Juliana (Apostaty) 4. stol. n. l.

11. Nová legislativní pravidla byla schválena usnesením vlády ČSSR ze dne 30. září 1971 č. 278.

8. — Lenin nejednou zdůrazňoval, že každý pracující v socialistickém státě má faktické právo ... účastnit se na posuzování zákonů státu ... a v uvádění státních zákonů v život.“

V. I. Lenin, Spisy, sv. 27, str. 185.

pouze na vyznačení některých problémů a nedostatků v oblasti vnitroresortní normotvorby:

— Neustále se traduje mínění, že právní normu (předpis) lze vytvořit „ze dne na den“. Tato tendence pramení z neznalosti a podcenění nároků legislativních procesů. Není snad ani třeba příliš dokazovat, že právní normu nelze „upéci za noc, jako housku“. Čím rozsáhlejší a komplikovanější normotvorba, tím více si vyžádá času, sil a kvalifikované práce.

— Na spory kompetenčního charakteru — kdo má právní normy tvořit, odpovídáme: ten, kdo řídí, je normotvůrcem, funkční odpovědnost a rozsah kompetence vymezují i normotvorné pravomoci. Příslušný řídicí stupeň musí být schopný posoudit věcný obsah právního předpisu.

Normotvorbu jako normu řízení, není možné oddělit od činnosti orgánů kompetenčně příslušných.

— Kritické připomínky směřují k malé stabilitě právních norem. Obecně platí požadavek, aby normotvorba usilovala o maximální stabilitu práva. To se týká zejména nosných právních norem (vyšší právní síly např. zákonů). U předpisů, směrnic je možné počítat s postupnými změnami, ale i zde by bylo dobře uplatňovat přísloví „dvakrát měř — jednou řež“.

— Z formálních hledisek je nutné zkvalitňovat v normotvorbě předepsanou formu a obsah. Pojmy musí odpovídat jednak právním (odborným) zvyklostem (právního řádu), ale i těm, jímž jsou určeny (srozumitelnost). Obsah normy musí být sladěn s čs. právním řádem a vnitroresortním právním pořádkem.

Každá právní norma by měla přispět k tomu, aby právní pořádek resortu byl jednotným souladným celkem, bez rušivých elementů.

Náročné úkoly současné etapy výstavby socialismu, které formuloval XIV. sjezd KSČ, vyžadují mobilizovat všechny síly a prostředky naší společnosti. Mezi účinné nástroje ovlivňování sociálně ekonomického vývoje patří bezesporu právo. To platí jak v obecném (celospolečenském), tak specifickém pro výstavbu, upevňování a řízení ozbrojených sil, tohoto složitého mechanismu socialistického státu. Zefektivnit přínos práva pro zabezpečení náročné linie současné doby předpokládá centralizované, promyšlené a cílevědomé koncipování právní politiky resortu FMNO, která komplexně, perspektivně, koncepčně vytyčí další postup v odpovědné tvorbě, zdokonalování práva a zákonnosti.