

IURIDICA 1

OBSAH

<i>Irena Pelikánová: Obecné otázky projednávání dodavatelско-odběratelských vztahů</i>	3
<i>Zdeněk Přibyl: K základům právní úpravy finančního hospodaření výrobních hospodářských jednotek a podniků</i>	39

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Ирена Пеликанова: Общие вопросы рассмотрения отношений между поставщиком и получателем</i>	3
<i>Зденек Пржибыл: К основам правового регулирования финансового хозяйства производственно-хозяйственных единиц и предприятий</i>	39

INHALT

<i>Irena Pelikánová: Allgemeine Fragen der Verhandlungen über Lieferanten und Abnehmerbeziehungen</i>	3
<i>Zdeněk Přibyl: Zu den Grundlagen der rechtlichen Regelung der Finanzwirtschaft der Produktionseinheiten und Unternehmen</i>	39

IRENA PELIKÁNOVÁ

OBECNÉ OTÁZKY PROJEDNÁVÁNÍ DODAVATELSKO-ODBĚRATELSKÝCH VZTAHŮ

1. Úvod
2. Obecně o projednávání dodavatelsko-odběratelských vztahů
 - a) Projednávání z hlediska systému práva a systému hospodářského práva
 - b) Hospodářské závazky a projednávání dodavatelsko-odběratelských vztahů
3. Projednávání dodavatelsko-odběratelských vztahů podle vyhlášky č. 48/1980 Sb.
 - a) Některé právní skutečnosti podle vyhlášky
 - b) Právní vztahy, práva a povinnosti vznikající při projednání dodavatelsko-odběratelských vztahů
 - c) Sankce
4. Závěr

1. ÚVOD

Od roku 1972 se v našem právním řádu objevuje nový právní institut — projednávání dodavatelsko-odběratelských vztahů v plánovacím procesu. V odborné literatuře mu bylo věnováno několik drobnějších prací, většinou však zaměřených především na bezprostřední praktické potřeby.¹⁾ Hlubší teoretické zpracování dosud postrádáme.

Tato práce nemůže uvedenou situaci změnit, jejím skromnějším cílem je pokus o některé obecnější pohledy na novou právní úpravu, pokus o formulaci otázek, jež se v souvislosti s projednáváním nabízejí. Snažím se ne o vytržení institutu z navazujícího komplexu norem a vztahů a o jeho izolované zkoumání, ale naopak o jeho postižení v těchto vazbách, o jeho zasazení do systému hospodářskoprávní úpravy.

¹⁾ Dosud nejrozsáhlejší je pravděpodobně nepublikovaná výzkumná práce TOMSA, M.: Projednávání dodavatelsko-odběratelských vztahů v plánovacím procesu, ÚHP, Praha 1979.

2. OBECNĚ O PROJEDNÁVÁNÍ DODAVATELSKO-ODBĚRATELSKÝCH VZTAHŮ

a) Projednávání z hlediska systému práva a systému hospodářského práva

Hospodářské právo nemá jako právní odvětví socialistického právního řádu dlouhou historii. To je jeden z faktorů, jež determinují spory o jeho samostatnou existenci v rámci právního systému i mnohé nevyjasněné koncepční a teoretické otázky. Jeho vývoj je od samého počátku poznamenán prakticisticky úspěchanou normotvorbou. Do právních norem jsou přeformulovány rozličné představy o funkci práva v řízení národního hospodářství i o teoretickém základu tohoto odvětví.

Tak lze v hospodářskoprávních úpravách nalézt jednak vazby na tradiční civilistiku, jednak pronikání administrativněprávní metody úpravy, ale také instituty specifické. V hospodářskoprávních normách se odrážejí i metody a terminologie, které dosud existovaly jenom vně práva.

Uvedené vlivy by měly být v rámci teorie i praxe normotvorby analyzovány, regulovány a uvědoměle podržovány jednotné teoretické koncepty.

Snaha o vyčlenění hospodářského práva jako samostatného odvětví, resp. přesněji snaha o legislativní vyjádření oddělenosti hospodářského práva, má za následek určitý odpor k tradičním civilistickým institutům a termínům a mnohde vede ke zbytečné a nefunkční nejednotnosti z hlediska celého právního řádu jakožto systému právních norem. Při normotvorné činnosti je nutno přihlížet nejen ke specifičnosti předmětu hospodářského práva, ale zároveň brát v úvahu vše, co jej spojuje s ostatními odvětvími, jednotu celého socialistického právního řádu, jež musí být logicky skloubený, ucelený, vybavený co nejednotnější terminologií.²⁾ Tam, kde je možno využívat shodné instituty pro úpravu vztahů několika odvětví, je žádoucí a vhodné regulaci sjednotit. Zbytečné vytváření nových institutů, zavádění „odvětvových“ termínů a užívání stejných termínů v několika odvětvích, avšak vždy s jiným významem, snižuje hodnotu celého právního řádu, snižuje jeho efektivnost a nepodporuje pozici zastánců samostatného právního odvětví.³⁾

V historii hospodářského práva se projevuje také nevyjasněnost úlohy práva a jeho možností při řízení národního hospodářství. Východiskem řešení této otázky musí být rozvinutí marxistické teze o vztahu základny a nadstavby. Přecenění síly práva nejen nepřináší žádoucí efekt, ale je škodlivé svým negativním vlivem na právní vědomí.

Institut projednávání dodavatelsko-odběratelských vztahů (dále jen DOV) je nezbytně determinován okolnostmi, za kterých vznikl. Zaznamenal v našem právním řádu již určitý vývoj (od roku 1972) a je možno ho posuzovat i z tohoto dynamického hlediska.

²⁾ Požadavek na zdokonalení právního řádu zvýšením jeho přehlednosti, koordinovanosti, komplexnosti a relativní stability vyslovil i Soubor opatření ke zdokonalení soustavy plánovitého řízení. K problematice resortních právních předpisů srov. např. TRÁVNÍČEK, J.: Formálně právní problémy tvorby obecně závazných právních předpisů, *Hospodářské právo*, XVI, 1982, 1, s. 30.

³⁾ Srov. cit. práce J. Trávníčka, s. 41–42, o nevhodnosti užívání synonym a homonym.

Jako reakce na menší než očekávaný efekt se prohlubuje direktivní stránka úpravy. Zvyšuje se význam donucení k plnění povinností. Zatím posledním stupněm v tomto vývoji je navrhované zavedení hospodářských pokut v rámci novelizace hospodářského zákoníku. Donucení v hospodářském právu však nemůže plnit jinou úlohu, než je vyrovnávání excesů. Omezenost funkce práva je v tom, že právo musí odpovídat vlastní povaze vztahů, jež reguluje, což znamená, že masa společenských vztahů bere na sebe právní formu v zásadě spontánně, dobrovolně. Jakmile se chování subjektů v měřítku kvantitativně významném dostane do rozporu s právní normou, nemůže donucení soulad znovu vyvolat nebo vyvolat (snad s výjimkou některých drastických případů), protože je technicky nemožné uplatňovat je dostatečně široce. Počítat s dostatečným preventivním působením hrozby realizace sankce nelze nikdy s jistotou a zejména hospodářskoprávní regulaci na tomto mechanismu nemůžeme stavět. Zkušenosti ukazují, že chování socialistických organizací se vyvíjí složitě a předvídatelnost tohoto vývoje je omezená. Konečně jednání organizace je výslednicí mnoha objektivních vlivů, které se navzájem prolétají a jsou deformovány subjektivními činiteli. Změní-li se jedna z determinant, není snadno zjistitelné, jak se změna odrazí ve výsledném jednání a zda se tam vůbec odrazí. Z podstaty chozrasčotu plyne, že prostor pro volbu z různých variant chování musí být organizacím v nějakém měřítku zachován. Východisko proto nemůže být ani v likvidaci tohoto prostoru.

Tyto úvahy mají jenom naznačit komplikovanost celé otázky, nutnost spojení výzkumů ekonomických, sociologických a právních. Jen tak lze dospět k nezjednodušenému řešení.

Institut projednávání DOV zasahuje do oblasti společenských vztahů, v nichž se setkává a prolíná prvek horizontální a vertikální. To je formálně vyjádřeno i tím, že vyhláška o projednávání DOV je prováděcím předpisem nejen k hospodářskému zákoníku, ale i k zákonu o národohospodářském plánování.

Jakkoli je sepětí horizontálních a vertikálních prvků a vztahů zdůrazňováno vědou hospodářského práva, tak je teoreticky a legislativně toto setkávání dosud nevyřešeno. Domnívám se dokonce, že to je základní příčina nedokonalosti platné právní úpravy.

Stýkání a prolínání horizontálních a vertikálních prvků je stýkáním dvou metod právní úpravy, dvou odlišných metod, které byly v minulém vývoji tradičně oddělovány.

Metoda založená na poměru nadřízenosti a podřízenosti nebo obecněji na nerovnosti postavení subjektů stanovovala pravidla činnosti orgánu, tedy výkonného útvaru bez samostatnosti (popř. vybaveného samostatností v přesně určeném rámci) vůči subjektům v zásadě samostatným (nebo také vůči jiným orgánům). Orgán byl vlastně protažením právního mechanismu k řízeným subjektům. Stál mezi normou a řízeným subjektem, aby působil soulad mezi chováním subjektu a pravidlem chování obsaženým v právní normě. Jako zkratku budu pro tuto metodu užívat termín „veřejnoprávní“ nebo „administrativněprávní“, aniž tím hodlám řešit problém veřejného a soukromého práva.

Metoda založená na rovném postavení subjektů (jako zkratky užiji termín „soudkromoprávní“) postihuje subjekty nadané samostatnou vůlí, značnou mírou samostatnosti, do níž právní norma jen omezeně zasahuje

zvenčí. Uvědomuji si, že tyto termíny nejsou dosti adekvátní (zejména „soukromoprávní“), chci jimi ale zdůraznit, že nejde jenom o metodu nadřízenosti (nebo nenadřízenosti), ale o úpravu založenou na nerovnosti či rovnosti stran, což je širší.

V rámci socialistické národohospodářské soustavy byly vytvořeny subjekty nového typu, které jsou jakýmsi přechodem mezi uvedenými krajnostmi. Musela vzniknout i otázka, jakou metodou právní úpravy usměrňovat jejich chování. Samostatnost socialistických organizací (zjednodušuji v tom, že uvažuji jen o hospodářských a z nich především o státních) musí být menší než u tradičních soukromoprávních subjektů, v čemž je vyjádřen jejich vztah ke společnosti, jejich příslušnost k jednotné celospolečenské ekonomické kooperaci, ale na druhé straně se podstatně liší od orgánů státní správy.

V důsledku této geneze hospodářského práva jsou vztahy socialistických podniků regulovány v podstatě soukromoprávní metodou obohacenou prvky veřejnoprávními a v regulaci vertikálních vztahů dominuje metoda veřejnoprávní. Sféry uplatnění obou rozdílných metod by však neměly být izolovány a v mnohých směrech přes obecné uznání tohoto faktu dosud izolovány jsou. Je nutno zkoumat vzájemné působení obou metod právní úpravy. Tak např. je-li v rámci úpravy kontraktační povinnosti stanoveno, že akt hospodářského řízení může založit povinnost uzavřít hospodářskou smlouvu, nebo naopak že smluvní závazek může zaniknout opatřením nadřízeného orgánu, mění se celý charakter smluvních vztahů, je tím podstatně ovlivněn význam a funkce smlouvy. Smlouva zakládá při takové úpravě jiné postavení subjektů, než kdyby smluvní závazek vertikálně narušen nebo předurčen být nemohl. Dovedeme-li úvahu do důsledků, znamená to, že veřejnoprávní metodou jsou upraveny i vztahy rovnosti subjektu, vztahy horizontální.

Metoda úpravy hospodářských vztahů musí proto být uvažována komplexně, jakkoli je třeba odlišovat obě její složky. Při volbě vhodné metody pro regulaci konkrétního vztahu se musí vzít v úvahu, chování kterého subjektu má být ovlivněno. Kde jsou organizacím ukládány povinnosti veřejnoprávní metodou (podobně jako při úpravě kompetence správních orgánů), aniž se předpokládá možnost použití státního donucení, naráží se v praxi na časté nerespektování povinností. Chování podniků se totiž utváří jinak než u správních orgánů, což je třeba respektovat.⁴⁾

Hledání jakési třetí, specifické hospodářskoprávní metody úpravy, která by nebyla poznamenána historicky vzniklým dualismem a zároveň by respektovala zvláštní povahu subjektů hospodářského práva, je však neobvykle obtížné a dosud neúspěšné.

Projednávání DOV je institut hospodářského práva, což snad není třeba podrobněji argumentovat. Jeho zařazení do systému odvětví v praxi nečiní obtíže (přirazuje se k otázkám poměru plánu a závazku). Z hlediska teorie lze váhat, zda projednávání řadit k závazkovým vztahům nebo k úpravě řízení národního hospodářství, popř. zda má být rozděleno mezi oba zmíněné úseky. Takovým položením otázky se však znovu vracím k základnímu, výchozímu problému vzájemného poměru horizontálního

⁴⁾ O hlubších příčinách, zejména o nutnosti ekonomické oddělenosti podniků, srov. ČAPEK, K.: Právní postavení socialistických podniků, Praha 1976.

a vertikálního prvku a dvou metod právní úpravy. Toto i další níže uvedená vrácení se k výchozí obecné otázce je důvodem, proč jsem se jí podrobněji zabývala. Ukazuje to názorně funkci nejobecnějších právně teoretických úvah o předmětu úpravy a o systému práva, jejich neoddelitelnosti od nejaktuálnější právní praxe.

b) Hospodářské závazky a projednávání dodavatelsko-odběratelských vztahů

Podobně jako řada jiných pojmů hospodářského práva, ani definice hospodářských závazků dosud není bez sporných bodů. Určujícím pro vymezení této skupiny hospodářskoprávních vztahů je skutečnost, že je lze podřadit obecnější (nadodvětvové) kategorii závazkových vztahů, kategorii charakteristické pro soukromoprávní metodu právní úpravy.⁵⁾ Na druhé straně mají hospodářské závazky i specifické rysy, jež je vylučují ve zvláštní druh, vyskytující se pouze v odvětví hospodářského práva.

Kdybych ovšem přijala názory vyskytující se v sovětské teorii hospodářského práva (např. V. V. Laptěv) o závazcích vertikálních, bylo by nutno konstatovat, že závazkové vztahy se oddělily zcela a nelze je nadále podřazovat obecnější nadodvětvové kategorii. Domnívám se však, že dosavadní pojetí nepřijímající tyto názory v našich podmínkách je odůvodněné a účelné.

I nadále proto za hospodářské závazky považuji relativní majetkové právní vztahy mezi navzájem nepodřízenými subjekty, v nichž je jedna strana povinna něco plnit druhé straně a ta je oprávněna plnění požadovat. Za ne zcela jasnou považuji odpověď na otázku, co rozumět majetkovou povahou těchto vztahů. Různorodost hospodářskoprávních vztahů upozorňuje na komplikovanost odpovědi.⁶⁾

Specifické rysy, jimiž se hospodářské závazky odchyľují od jiných závazků, jsou determinovány veřejnoprávními prvky, které jsou hospodářskoprávním vztahům vlastní, které pronikají i do závazků a v mnoha směrech je formují. V literatuře se na tuto skutečnost upozorňuje v souvislosti s názory o současně existujícím vztahu ke společnosti.⁷⁾ Myslím,

⁵⁾ I nadále užívám tohoto zkratkového označení, protože je stručné, zachycuje genezi metod i to, že přesahují rámec jednoho nebo dvou právních odvětví.

⁶⁾ Odborná literatura se prakticky touto otázkou nezabývá, ačkoli zdaleka není bezvýznamná. Tak např. Učebnice československého občanského práva, Praha 1965, na s. 13 uvádí: „Vymezení pojmu „majetkové vztahy“ a zejména jeho vztahu k ekonomickému pojmu „výrobní vztahy“ je složitý vědecký problém, který v této učebnici nelze řešit... Velmi zhruba a zjednodušeně vyjádřeno lze majetkem rozumět půdu, ostatní výrobní prostředky, prostředky osobní spotřeby, peníze atd. Majetkovými vztahy jsou tedy, opět velmi zhruba vyjádřeno, společenské vztahy týkající se majetku, tj. především společenský vztah vlastnictví, dále vztahy vznikající při dispozici s majetkem, při úplatném poskytování služeb (a to i tehdy, není-li spojeno s dispozicí věcmi; majetkový charakter tohoto vztahu je dán jeho úplatností, tj. poskytnutím úplaty za službu) atd.“ Stejnou pasáž bychom mohli nalézt i v učebnici Československé občanské právo, Praha 1974, s. 12–13. Bližší analýza by byla potřebná ohledně toho, co je třeba rozumět pod termínem „týkající se“. Domnívám se např., že i při bezplatném poskytování služeb vznikají majetkové vztahy atd. Podrobněji se nemohu touto problematikou zabývat, protože nespadá pod vytčené téma.

⁷⁾ Např. PLÍVA, S.: K pojetí hospodářských závazků, AUC, Iuridica 1975, 4, s. 335; MUNKOVÁ, J.: Vznik, změna a zánik hospodářských závazků (základní otázky z hlediska systému hospodářského zákoníku), Hospodářské právo, XIV, 1980, 2, s. 116.

že vztah ke společnosti je pro subjekty hospodářskoprávních vztahů skutečně charakteristický (koneckonců v tomto směru je termín „veřejnoprávní prvek“ výstižný). Ne vždy však tento vztah nabývá právní formy. Prosazuje se i jinak než vznikem samostatných vertikálních vztahů, např. vychýlením rovnosti právního postavení stran, preferováním některých subjektů, preferováním určitého jednání apod. Domnívám se, že i zde jde o pronikání veřejnoprávní metody právní úpravy do horizontálních vztahů (např. vznik závazkových vztahů z jednostranných projevů vůle). Veřejnoprávní metoda tu však již nevystupuje v čisté formě jako stanovení autoritativního oprávnění orgánu vůči níže postavenému subjektu, ale dochází k určité syntéze se soukromoprávní metodou, takže vztahy mezi zásadně rovnými subjekty jsou kogentně upravovány tak, že se posiluje postavení toho, kdo se chová v souladu s celospolečenským zájmem. V tom vidím náznak specifické hospodářskoprávní metody a příčinu zvláštností hospodářských závazků.

Otázky pojmového vymezení hospodářských závazků předurčují výsledky rozboru právní úpravy projednávání DOV. Při něm totiž vzniká řada právních vztahů. Jejich zařazení musí odpovídat obecné charakteristice a klasifikaci hospodářskoprávních vztahů.

Stejně je nutno posuzovat i otázku právních skutečností, ze kterých mohou vznikat hospodářské závazky a ze kterých vznikají vztahy při projednávání DOV.⁸⁾ Hospodářské závazky vznikají nejen ze smluv (z právních úkonů), z porušení práva, z aktu hospodářského řízení, z rozhodnutí státního orgánu. Musíme připustit i jejich vznik *ex lege*. Rozlišování vztahů a povinností na ty, jež vznikly ze smlouvy (nebo ze závazku), a na ty, jež vznikly přímo z právního předpisu, má pouze ten smysl, že někdy mezi právní normu a vznik právní povinnosti musí vstoupit ještě nějaká další právní skutečnost (smlouva, akt hospodářského řízení apod.) a někdy hypotéza právní normy další skutečnost nevyžaduje.

Právní skutečnost běžně nazývanou „*ex lege*“ nelze však chápat zjednodušeně, resp. lze říci, že sama je určitým zjednodušením.⁹⁾ Vše, co stanoví hypotéza právní normy jako předpoklad realizace dispozice, jsou právní skutečnosti. Ty jsou proto velmi rozmanité a sotva se v celé své rozmanitosti vejdu do tradiční klasifikace. Její jednotlivé skupiny postihují právní skutečnosti nejběžnější. Z tohoto hlediska hrají roli rovněž definice jednotlivých druhů právních skutečností — závisí na tom, jak široce je vymezíme.

Skutečně přímo ze zákona by mohly vznikat jen ty povinnosti (právní vztahy), kde by hypotéza byla zcela všeobecná a vztahovala by pravidlo chování vyjádřené v dispozici na všechny subjekty bez dalšího. I zde však musí nastat právní skutečnosti potřebné k tomu, aby osoba nebo kolektiv byl považován za subjekt práva.

⁸⁾ K tomu též CINGR, E.: K povaze úkonů organizací při projednávání DOV, Právník, CXXI, 1982, 3, s. 216.

⁹⁾ Tak se lze již u J. KRČMÁŘE dočíst: „§ 859 vedle právních jednání a deliktů jmenuje nepřesně zákon důvodem vzniku závazků obligačních. Zákon (abstraktní norma) je důvodem vzniku závazků obligačních ve všech případnostech, ale nikdy ne přímo, nýbrž tak, že s nějakou skutečností (smlouvou, činem nedovoleným nebo skutečností jinakou) je spojen vznik závazku“; KRČMÁŘ, J.: Právo občanské, III, Právo obligační, Praha 1936, s. 7.

Vymezení hypotézy a dispozice je relativní (v literatuře bylo poukázáno na relativnost vymezení sankce), protože hypotéza k určité dispozici může být obsažena v dispozici jiné normy. Tak je např. v dispozici jedné normy (ve vyhl. č. 48/1980 Sb.) stanovena povinnost pořídit protokol o projednání DOV a jsou uvedeny jeho náležitosti. Ve vztahu k normě, jejíž dispozice stanoví kontraktační povinnost vyplývající z bezroporového protokolu, je ustanovení o protokolu a jeho náležitostech součástí hypotézy.

Z těchto úvah mimo jiné vyplývá, že např. tzv. obecná kontraktační povinnost podle § 119 odst. 3 HZ (hospodářského zákoníku) nevzniká přímo ex lege. Tzv. podmínky vzniku jsou vlastně právními skutečnostmi. Aby dodavatel byl povinen uzavřít dodávkovou smlouvu, musí odběratel podat návrh smlouvy, a to za obvyklých podmínek a splnění dodávky „nesmí bránit plnění jiných povinností dodavatele“.

Nutné rozšíření pojmu právních skutečností je v souladu s přijetím koncepce podmíněných a nepodmíněných povinností M. Knappové. Podmíněnost právních povinností je jejich základním rysem vyplývajícím i ze struktury právní normy.¹⁰⁾

S ohledem na diferencovanost právních skutečností je třeba široce definovat především pojem právního úkonu.¹¹⁾

Výše uvedené teoretické otázky předurčují i závěry každého konkrétního rozboru právní úpravy, tedy i úpravy projednávání DOV. Především je nutno uvědomovat si, že existují v platné hospodářskoprávní úpravě případy vzniku hospodářských závazků „přímo z právního předpisu“, že však toto konstatování je do jisté míry zjednodušující. I v případech vzniku ex lege vyžaduje právní norma naplnění určitých podmínek, vznik právních skutečností. Dále je třeba zkoumat, zda dosavadní dělení právních skutečností vyhovuje i z hlediska současné hospodářskoprávní úpravy.

V souvislosti s projednáváním DOV vzniká řada právních povinností

¹⁰⁾ Srov. KNAPPOVÁ, M.: Povinnost a odpovědnost v občanském právu, Praha 1968, s. 274. Např. na s. 32 této práce se říká: „Prvním předpokladem vzniku povinnosti z nějaké právní skutečnosti je též vždy zákon. Ten však na rozdíl od uložení povinnosti ex lege v tomto případě ukládá povinnost hypoteticky. Stanoví míru nutnosti určitého chování abstraktně pro případ, že nastane nějaká právní skutečnost, se kterou právo vznik povinnosti spojuje...“; na s. 35 autorka dále uvádí: „Míra nutnosti určitého chování je v zákoně určena nejen obecně a abstraktně, ale též hypoteticky, pod podmínkou, že nastane nějaká právní skutečnost. Tato právní skutečnost nastala a objektivní povinnost se stala povinností subjektivní... Stala se však hypotetická povinnost povinností ničím nepodmíněnou? Mohla se jí stát... Nemusí se to však stát a povinnost z právního úkonu může být též hypotetická, byť v jiném smyslu, než je hypotetická povinnost stanovená obecně zákonem. V takovém případě tedy uzavřením smlouvy (resp. přesněji její perfekcí) se subjekty smlouvy stanou subjekty právní povinnosti, a to právní povinnosti již nikoli obecné pro všechny, ale jedinečné v osobě každého z nich, ovšem povinnosti též podmíněné...“

¹¹⁾ Srov. s. 65 cit. díla: „...nikdy žádný zákoník nejmenoval vyrobení věci jako zvláštní právní důvod vzniku práv a povinností a nesetkáváme se takovým názorem ani v naší literatuře (ovšem kromě učebnic).“

Příčinou toho je patrně to, že vyrobení věci je chování právem dovolené. Vyvolává-li právní následky, pak nejspíše náleží do kategorie právních úkonů, chápeme-li ovšem právní úkon jako právem aprobované chování, které objektivně působí vznik nějakého právního následku. Chápe-li se ovšem právní úkon úzce jako projev vůle založit, změnit či zrušit právní vztah (tedy jako subjektivní chtění — přesněji řečeno — způsobit právní následky), mohou vzniknout s hodnocením vyrobení věci jako důvodu vzniku oprávnění dovolávat se státní ochrany vlastnictví k ní, značné obtíže. Takovému úzkému chápání právních úkonů však neodpovídá skutečnosti...“

a vznikají rovněž právní vztahy. Jakou právní povahu tyto vztahy mají? Jsou to hospodářské závazky? Již před podrobnějším rozбором lze říci, že vznikají jak horizontální, tak vertikální vztahy. Právní skutečnosti, která je zakládá, je často přímo právní předpis, jindy akt hospodářského řízení (vztahy projednáváné povinně na základě rozhodnutí nadřízeného orgánu), popř. i právní úkon. Stanovení povahy vztahu, právní povinnosti, oprávněného subjektu a zařazení právní skutečnosti je však někdy obtížné a nejisté. To ukazuje na nezbytnost rozpracovat teorii hospodářského práva, působit na tomto základě ke zdokonalení legislativy.

Ze závěru, že v procesu projednávání vznikají závazkové vztahy, plyne, že vyhláška č. 48/1980 Sb. (dále jen vyhláška) posunuje období vzniku závazkových vztahů před okamžik vzniku závazků k dodávce (tak, jak to dosud činil institut kontraktační povinnosti). Kromě toho dochází k prolínání závazkových vztahů se vztahy vertikálními, k prolínání tak úzkému, že působí pojmové obtíže a nejasnosti.

Za hospodářské závazky budu považovat relativní horizontální vztahy mezi subjekty hospodářského práva. Majetkovou povahu přiznávám všem vztahům, které vznikají při hospodářské činnosti socialistických organizací. Pokrývá mi i ty vztahy, kdy se organizace např. navzájem informují nebo bezúplatně spolupracují, čímž připravují budoucí dodávky. Domnívám se totiž, že takové vztahy vznikají v nejužší souvislosti s oněmi vskutku majetkovými vztahy. Příčina jejich vzniku je ve složitosti ekonomických procesů a jejich povaha je stejnorodá jako u ostatních majetkových vztahů. Z téhož důvodu řadím mezi majetkové vztahy i vztahy vertikální.

Při zkoumání vertikálních vztahů je, myslím, třeba vzít v úvahu také skutečnost, že řízené subjekty v nich rovněž vyvíjejí aktivitu včetně toho, že realizují určitá právní jednání právem předvídaná a upravovaná. Ta samozřejmě nezapadají do obvyklého třídění hospodářskoprávních jednání (viz níže).

Na základě těchto výchozích úvah, jejichž předeslání považuji za potřebné, přistupuji k rozboru konkrétního normativního materiálu. Mým cílem však je, aby mě analýza přivedla opět k syntéze.

3. PROJEDNÁVÁNÍ DODAVATELSKO-ODBĚRATELSKÝCH VZTAHŮ V PLÁNOVACÍM PROCESU PODLE VYHLÁŠKY Č. 48/1980 SB.

a) Některé právní skutečnosti podle vyhlášky

Institut projednávání DOV je nutno charakterizovat v souladu s právní úpravou, protože jeho krátká historie je s ní kontinuálně spjata. Obecně teoretické zpracování pojmu projednávání a pojmů souvisejících dosud není k dispozici.

Úprava projednávání DOV má za cíl především využití regulativní funkce práva, tzn. zákonodárce chce ovlivnit konstituování určitých společenských vztahů. Přitom tyto vztahy před právní úpravou buď neexistovaly vůbec (dodavatel vcházel ve styk s odběratelem až okamžikem

podání návrhu smlouvy), nebo se rozvíjely živelně mnohdy ve formě společensky nežádoucí.

Prvou otázkou je, zda právní úprava je schopna takovou funkci plnit a vyvolat stav, kdy vztahy mezi budoucími dodavateli a odběrateli budou vznikat a rozvíjet se v souladu s ní. Již výše jsem se zmínila, že v této souvislosti je třeba vidět odvozenost právní nadstavby, její určenost a spjatost se základnou. Za předpokladu, že požadavek na působení práva je v rámci jeho možností při ovlivnění základny, je dále nutno zabývat se samotnou právní úpravou z toho hlediska, jak dalece je sama o sobě, při umělé izolaci, způsobilá působit žádoucí následky ve sféře upravovaných společenských vztahů.

S tímto cílem se budu nejdříve zabývat některými právními skutečnostmi, které jsou vyhláškou upraveny.

V první části vyhlášky¹²⁾ je nejčastěji vznik práv a povinností vázán pouze na právní předpis (ve výše uvedeném smyslu). Je to např. povinnost projednat dodavatelsko-odběratelské vztahy ve vyhlášce vyjmenované (§ 4 odst. 5 vyhl.), povinnost orgánů hospodářského řízení organizovat projednávání DOV, sledovat a analyzovat vývoj DOV, rozhodovat v určitých případech rozporů apod. Tyto (a další podobné) povinnosti jsou orgánům a organizacím ukládány bez dalších podmínek. Jiné povinnosti jsou formulovány hypoteticky. Tak např. jsou orgány hospodářského řízení povinny dovést výsledky svých jednání na podřízené organizace, pro které jsou závazné. Podmíněnost je v tom, že musí být vztahy projednávány na úrovni těchto orgánů. Právní skutečností jsou výsledky jednání (zpravidla protokol), právním následkem uvedená povinnost. Jakou formu ovšem budou mít výsledky jednání, to není pro vznik povinnosti rozhodné.

Některé povinnosti nebo oprávnění vznikají na základě dohody nadřízených orgánů. Např. podle § 4 odst. 2 vyhl. se orgány hospodářského řízení mohou dohodnout na tom, že DOV projednají na své úrovni. Podobně rozporů řeší podle § 4 odst. 7 vyhl. ve vzájemné dohodě a podle § 4 odst. 6 vyhlášky mohou ve vzájemné dohodě stanovit další případy, kdy jimi řízené orgány a organizace jsou povinny projednat DOV. Dohoda nadřízených orgánů se v hospodářském právu neobjevuje poprvé. Jako právní skutečnost je nepochybně právním jednáním. Její přiřazení k aktům hospodářského řízení může být spornější. Přijmu-li stanovisko, že i toto jednání má povahu aktu hospodářského řízení, je nutno vidět zvláštní rys takového typu aktu řízení. Je dvoustranným právním jednáním subjektů – orgánů hospodářského řízení, které je uzavírají v rámci výkonu své řídicí funkce, avšak navzájem jsou nepodřízené, mají rovné postavení. Oběma stranám z dohody vyplývají určitá práva a povinnosti. Ve směru vertikálním v některých případech působí na právní postavení podřízených organizací nebo orgánů, a to tam, kde tak stanoví právní normy. Např. rozhodnutí rozporů přímo autoritativně zavazuje podřízené subjekty. Jsou však také dohody orgánů řízení, které bezprostředně žádné právní následky pro nižší subjekty nemají. Např. dojde-li k dohodě mezi dodavatelskými ústředními orgány podle § 32 odst. 6 vyhl. (o vypracování nabídky pro zahraničního zákazníka při vývozu investičních celků), musí dojít

¹²⁾ Většinou se budu zabývat jenom první částí vyhlášky, méně částí druhou, třetí, desátou a jedenáctou a takřka vůbec se nedotknu ostatních částí, čímž chci zabránit rozdrobení úvah do specifičností jednotlivých druhů závazků.

k vydání dalších aktů hospodářského řízení, aby povinnosti z dohody vyplývající byly transformovány do právních vztahů podřízených organizací.¹³⁾ Přitom formulace právních norem jsou si v obou případech mnohdy blízké a konkrétní rozlišování mezi oběma druhy dohod bývá spíše věci ustálené judikatury.

Mohu uzavřít, že dohody nadřízených orgánů považuji za zvláštní typ aktů hospodářského řízení, v němž akt vydávající subjekty nejsou navzájem podřízené a nadřízené a který dokonce nemusí mít přímé právní následky po vertikální linii. Aktem hospodářského řízení je z toho důvodu, že je projevem vůle při řízení národního hospodářství. Zvláštní charakter mají smlouvy uzavírané orgány hospodářského řízení. Jejich zařazení je ještě složitější, hranice mezi nimi a uvedenými dohodami je někdy jasná, jindy mlhavá. Vyhláška však podobné úkony neupravuje, proto se jimi nemohu zabývat hlouběji.

Specifickou právní skutečností, která zasluhuje pozornost, je protokol o projednání DOV. Název, který v oblasti závazkového práva není obvyklý, byl zvolen zřejmě s tím cílem, aby byla zdůrazněna souvislost s předcházejícím jednáním, aby byl odlišen od právních úkonů socialistických organizací, zejména od hospodářských smluv. Volba názvu však nemůže změnit právní povahu protokolu. Otázka jeho povahy proto musí být zvláště zkoumána.

Nepochybné je, že protokol je projevem vůle organizací, které ho sepíší. Vůle v protokolu formálně vyjádřená tu mohla být již před jednáním, mohla se však v průběhu jednání teprve zformovat. Její konečná podoba je zachycena v protokolu, který je z toho důvodu formalizací výsledků jednání.

Dále je nepochybné, že z protokolu vznikají konkrétní právní následky ve sféře závazkových vztahů, a to především v podobě kontraktační povinnosti, i ve sféře vztahů vertikálních.

Protokol se uzavírá mezi socialistickými organizacemi nebo orgány hospodářského řízení — tedy mezi subjekty navzájem rovnými. Protokol nemá autoritativní povahu.

Všechny tyto skutečnosti nejsou v rozporu se stanoviskem, že protokol je hospodářskoprávním úkonem. Domnívám se, že ani jeho funkce v plánovacím procesu takový závěr nevylučuje.

Přesto je třeba zdůraznit jeho hlavní funkci, to znamená zachycení (v zásadě deklaratorní) průběhu jednání. Právní následky v horizontálních vztazích jsou — možno říci — připojeny „zvenčí“ kogentní normou. Touto základní funkcí je protokol spojen s podobnými právními jednáními upravenými hospodářskoprávními normami a většinou nazývanými zápisy. I tyto nejruznější zápisy mívají právní následky a obsahují někdy v sobě dohody socialistických organizací. Podrobnější argumentaci názoru, že uvedená skupina hospodářskoprávních jednání by měla být oddělena od hospodářskoprávních úkonů ve skupinu zvláštní, přechodnou mezi vertikálními a horizontálními vztahy, lze nalézt v mé dosud nepublikované stati „Právní povaha protokolu a jiných výsledků projednání dodavatelsko-odběratelských vztahů“, která byla odevzdána k publikaci v AUC Iuridica.

¹³⁾ Přesně stanoví v tomto směru § 32 odst. 6 vyhl.: „Pokud se při tomto jednání dohodnou na vypracování nabídky pro zahraničního zákazníka, uloží za tím účelem úkoly svým podřízeným organizacím.“

Kdybych přijala závěr, že protokol je právním úkonem, znamenalo by to, že vyhláška zavedla zbytečnou terminologickou diferenciaci. Pro dvoustranné úkony je přece vžitě označení smlouva nebo dohoda, nebylo by důvodu pro označení třetí. Dále bych musela uvažovat, zda se na protokol má vztahovat např. úprava uzavírání hospodářských smluv, což již na první pohled působí nevěrohodně.

Úvahy o protokolech o projednání DOV mě znovu dovádějí k potřebě jasné definice hospodářskoprávního úkonu a aktu hospodářského řízení, popř. dalších druhů hospodářskoprávních skutečností.

O pojmu právní úkon jsem se výše již zmínila, na tomto místě se budu trochu podrobněji zabývat druhou skupinou hospodářskoprávních jednání, akty hospodářského řízení. Právní úprava aktů hospodářského řízení je natolik kusá, že to determinuje metodu zkoumání tohoto pojmu. Nestačí provést zobecnění platné úpravy, ale je třeba apriorně rozhodnout o rozsahu pojmu. To je dáno jednak tím, že v právních předpisech není uvedený termín užíván, jednak tím, že nelze vysledovat ani jednotnou legislativní koncepci, jež by se projevovala v regulaci jednotlivých typů aktů řízení.

Totéž platí i pro hledání odpovědi na otázku, zda za akty hospodářského řízení považovat jen akty individuální nebo také normativní. Je v této souvislosti třeba brát v úvahu i hledisko účelnosti.

Při řízení národního hospodářství je vydávána celá řada aktů, jejichž povaha je mnohdy rozdílná. Nelze je proto dost dobře sjednotit do jediné skupiny spojené pouze faktem, že se jich užívá při řízení národního hospodářství.

Je třeba rozlišovat jednak obecně závazné normativní právní akty, tedy akty obsahující právní normy. Režim těchto aktů je specifický a poměrně jednotně upravený. Za akty hospodářského řízení se v teorii hospodářského práva považuje, jak bylo zmíněno, určitá skupina hospodářskoprávních jednání. Je to tedy druh právních skutečností. Mezi právní skutečnosti nemohu řadit prameny práva. Právní skutečnost je okolnost faktická, individuální a konkrétní, kterou právní norma předvídá, a jež spolu s právní normou způsobuje právní následky. Je po právní normě dalším stupněm v realizaci práva.

Při řízení národního hospodářství jsou dále vydávány mnohé interní akty — některé mají povahu individuálních pokynů, jiné jsou normativní. Hledání konkrétní hranice mezi individuálními a normativními akty je někdy obtížné a v literatuře již dlouho diskutované. J. Boguszak v učebnici *Teorie státu a práva* (I. díl, Praha 1967) k této otázce na s. 361 říká: „Při posuzování otázky, zda určitá smlouva nebo právní akt má normativní význam nebo jen individuální význam pouhé právní skutečnosti, je třeba mít na zřeteli, že ve smlouvě a právním aktu, které jsou právními skutečnostmi, všechny předpoklady a prvky právního vztahu (subjekty, oprávnění a právní povinnosti, objekt) musí být určeny individuálními znaky. Je-li některý z nich určen podle druhu (druhovými znaky) s neurčeným počtem případů, jde o normativní akt.“ V odborné literatuře však lze nalézt i odchylné názory. Interní akty nepovažují za akty hospodářského řízení, protože nezakládají, nemění ani neruší právní vztahy mezi subjekty hospodářského práva, i když jejich faktický (mimoprávní) vliv na tyto vztahy může být velmi významný.¹⁴⁾

Na základě takového negativního vymezení by bylo možno říci, že to, co zbývá, jsou akty hospodářského řízení. Tato odpověď je však jednoduchá jenom zdánlivě. Zbývají akty, o kterých by se dalo říci, že jsou akty právními, externími. Jaký je však rozdíl mezi interním pokynem individuální povahy a mezi individuálním právním aktem? Nepochybné je, že např. opatření podle § 118, § 128 odst. 3 HZ nebo plánovací akt jsou akty hospodářského řízení a individuální právní akty. Od interních pokynů jsou odlišné.

Funkce řídicích orgánů v oblasti řízení národního hospodářství se může realizovat různými cestami: buď vydáním opatření podle konkrétní právní normy (např. cit. ustanovení HZ), anebo vydáním pokynu interní povahy. Takový pokyn (jako každý interní akt) jenom konkretizuje obecně stanovené oprávnění řídit socialistickou organizaci a neopírá se o konkrétní hospodářskoprávní normu typu § 118 nebo § 128 odst. 3 HZ. Základní rozdíl je podle mého názoru v tom, že interní pokyn je závazný pro adresáta, ale — jak bylo řečeno — nemění jeho právní postavení navenek. Naopak opatření podle určité normy je právní skutečností, která se tohoto postavení dotýká. Zavazuje sice podřízenou (zpravidla) organizaci, ale jeho účinky jsou i externí.

Dále je nutno si uvědomit, že podřízenost ve vertikálních hospodářskoprávních vztazích není totožná s podřízeností ve státním aparátu. Řízené subjekty hospodářského práva mají — jak na to bylo upozorněno i výše — relativní samostatnost, a to i právní samostatnost, do níž by mělo být zasahováno právě jen v míře konkrétně určené právním řádem.¹⁵⁾ Z toho

¹⁴⁾ K problematice obecného vymezení aktů hospodářského řízení byly v poslední době publikovány dva články — CINGR, E.: K problematice aktů hospodářského řízení, *Arbitrážní praxe*, XXII, 1982, 7, s. 252; FALDYNA, F.: K pojmu, úloze a významu aktů hospodářského řízení, *Právník*, CXXI, 1982, 8, s. 702. V obou článcích však jsou obsaženy některé rozpory, které svědčí o rozpacích nad definitivním řešením. Tak např. v článku E. Cingra se na s. 256 uvádí, že „AHR tedy mají stejné jako všechny akty aplikace práva individuální charakter...“. Jen o několik řádek níže však lze číst konstatování, že „aktem aplikace práva jsou AHR i tehdy, jestliže mají obecnou povahu a obsahují pravidla připomínající právní normy (mají normativní podobu)...“. Podobně F. Faldyna na s. 710 říká: „Z individuálních právních (správních) aktů z hlediska našeho pojednání můžeme vyloučit externí individuální správní akty, neboť »externí akt se týká subjektu, který stojí vně správního orgánu a není jím ve věci, o níž jde, řízen...«, naproti tomu interní akty se týkají subjektů (...), které jsou správním orgánem, původcem aktu řízení. Jejich existence vyplývá z řídicích vztahů, ze vztahů nadřízenosti a podřízenosti. Lze je proto také obecně označit jako akty řízení.«²⁸⁾ A právě o tyto akty, jako interní individuální právní akty... nám v tomto pojednání jde.“

¹⁵⁾ O těchto otázkách podrobněji srov. ČAPEK, K.: *Právní postavení socialistických podniků*, Praha 1976; např. na s. 384 tento autor uvádí: „Bude třeba zaplnit vakuum, o němž byla řeč shora, a upravit proces vydávání rozhodnutí orgánů hospodářského řízení (aktů hospodářského řízení), tj. předpoklady vydání rozhodnutí, jejich formy, náležitosti, eventuální možnost přezkoumání, odpovědnost za správnost rozhodnutí apod. Nelze souhlasit s paušální a dosti pohodlnou námitkou, že taková úprava by oslabila účinnost řízení, »svázala ruce« orgánům hospodářského řízení apod. Tyto námitky totiž vycházejí z pojetí řízení hospodářství jako výkonné a nařizovací činnosti státu, které je třeba překonat. Kdybychom souhlasili s tím, že tu není žádná úprava třeba, přijali bychom vlastně názor, že mezi státními podniky a orgány hospodářského řízení jde o vztahy hierarchické podřízenosti, v nichž nadřízený orgán může podle své úvahy řídit veškerou činnost podřízené organizace a používat přitom prakticky libovolných forem a prostředků. Jedině takové vztahy nepodléhají právní úpravě v obecně závazných právních předpisech. Proto např. podle

plyne, že akty vydávané v těchto vztazích by se měly vždy opírat o dostatečně konkrétní právní normy a vždy by měly mít povahu právních aktů.

Při vymezování pojmu akty aplikace práva se této otázky dotýká J. Boguszak v cit. práci (s. 421 a násl.). Definuje je jako individuální veřejno-právní akty, jejichž specifickým rysem je provádění subsumpce státním orgánem. Aplikace práva je „zvláštní formou realizace práva, jež přísluší státním orgánům“. Jsou to akty externí, což znamená, že jimi „lze zakládat, měnit, rušit či utvrzovat oprávnění a právní povinnosti organizací, orgánů a občanů, kteří jinak (administrativně či pracovně) nejsou podřízeni orgánu, který akt aplikace vydává. Obsah aktu aplikace práva je konkrétně vymezen a omezen ustanoveními obecně závazných normativních právních aktů“.

Za právní akty obecně považuje jenom ty akty, „jejichž respektování je vynutitelné státní mocí a jež mají význam pro postavení osob či organizací vně státního aparátu“.

Z uvedených důvodů je zřejmě možno akty hospodářského řízení považovat za druh individuálních právních aktů, ačkoli ani tento závěr není bez pochybností. Především je nutno vyjasnit, zda existuje totožnost mezi pojmy individuální právní akt a akt aplikace práva. Názory v literatuře nejsou shodné. Právě citovaný autor stojí např. na stanovisku, že v našem právním řádu, kde není pramenem práva precedens, není rozdíl mezi individuálním právním aktem a aktem aplikace práva. Znamená to ovšem, že teoreticky rozdíl připouští.

Nová učebnice teorie státu a práva¹⁶⁾ vymezuje akty aplikace práva obdobně. V sovětské teorii státu a práva jsou akty aplikace (priměněnija) práva definovány zásadně jako akty individuální vydávané státními orgány vybavenými pravomocí mající mocenský charakter.¹⁷⁾ S. S. Alexejev

§ 2 písm. a) zák. č. 71/1967 Sb. o správním řízení (správní řád) se ustanovení tohoto zákona nevztahují na postup, v němž správní orgány rozhodují o právních poměrech organizací, jestliže tyto poměry souvisí s jejich podřízeností orgánu, který o věci rozhoduje...“

¹⁶⁾ KUČERA, E. a kol.: Obecná teorie státu a práva, I. díl, Praha 1977, s. 218: „Procesem aplikace práva... právní postup příslušného státního orgánu, jímž se má osvětlit skutková podstata zakládající důvod k vydání aktu aplikace. Aktem aplikace se rozumí individuální právní akt, realizující ve výše uvedeném smyslu právní normu tím, že zakládá, mění nebo ruší právní vztah. To znamená, že akt aplikace stanoví nová konkrétní oprávnění a povinnosti subjektu nebo stávající... potvrzuje, mění a doplňuje, popř. je ruší...“

¹⁷⁾ Teória gosudarstva i prava pod redakcí A. M. VASILJEVA, Moskva 1977, s. 381 a násl.: „Aplikace je zvláštní stadium realizace právních norem..., vyžaduje se speciální rozhodnutí státního orgánu.“ Oproti naší učebnici je vymezení užší: „Právně aplikační činnost se uskutečňuje jednostranným projevem vůle pravomocného orgánu, který není subjektem vztahů, na něž aplikuje právní normu“ (s. 381). I autoři této učebnice považují za jeden z rysů aplikace subsumpci a konkretizaci na individuální případ. Naproti tomu ještě v učebnici z roku 1951 je aplikace práva ztotožněna s jeho realizací: „Aplikace práva je tedy působením práva, realizací práva, uskutečněním předpisů, pravidel, jež právo stanoví... Formy aplikace sovětského práva jsou různé. Hlavní formou aplikace práva je přesné zachovávání norem platného práva občany, úředními osobami a orgány moci... Jinou formou... je, že státní orgány nebo úřední osoby k tomu zmocněné provádějí zvláštní úkony, uskutečňující právní normu v jednotlivém konkrétním případě“ (ARŽANOV, KEČEKJAN, MAŇKOVSKIJ, STROGOVIČ: Theorie státu a práva, Praha 1951, s. 453 až 456).

v poslední učebnici teorie práva podrobně rozpracovává teorii aplikace práva jako postupu, který se odlišuje od normotvorné činnosti i od realizace práva a je stupněm právní regulace společenských vztahů, pro nějž je charakteristický individuální, kazuistický charakter. Aplikace práva má mocenský charakter a jejím výsledkem jsou akty aplikace práva, což jsou individuální právní akty obsahující individuální předpisy (predpisanija). Autor konstatuje, že pojem právního aktu je chápán v teorii nejednotně. Sám ho vymezuje velmi široce včetně „aktů realizace práv a povinností“. Mezi ně zahrnuje „smlouvy, jiné akty-dokumenty vyjadřující rozhodnutí jednotlivých osob“ atd.¹⁸⁾ Individuální právní akt je podle Alexejeva pojem širší než akt aplikace práva. Právní akty mohou mít i soukromoprávní charakter. Na druhé straně je zřejmé, že v pojetí S. S. Alexejeva patří akty hospodářského řízení mezi akty aplikace práva, ačkoli podrobnější rozbor právně aplikační činnosti, který učebnice obsahuje, nedopadá vždy dostatečně přesně na postupy při vydávání aktů hospodářského řízení.

V naší hospodářskoprávní literatuře se vymezením pojmu akt hospodářského řízení soustavněji zabývá Z. Příbyl. V pracích z oboru teorie státu a práva se s tímto termínem nesetkáme, ačkoli je tím skutečný stav zjednodušován.

Z. Příbyl vymezil akty hospodářského řízení jako „individuální právní akty na úseku řízení ekonomických procesů a některé individuální právní akty s řízením těchto procesů těsně spjaté“.¹⁹⁾ Tentýž autor v učebnici hospodářského práva uvádí, že „Akty hospodářského řízení jsou... takové individuální právní akty, jejichž předmětem je... řízení národního hospodářství. Jsou to akty aplikace práva vydané a) orgány hospodářského řízení, ať již státními nebo jinými, které k tomu byly zmocněny právním předpisem, b) v mezích pravomoci tohoto orgánu, c) stranoveným způsobem, d) event. za podmínek stanovených v právním předpise...“²⁰⁾ Poněkud odlišné je vymezení Z. Příbyla uvedené v nepublikované výzkumné práci o aktech hospodářského řízení, dané ovšem s upozorněním, že bylo formulováno jen pro účely této práce: „Za akty hospodářského řízení budeme považovat opatření ústředních orgánů státní správy a ostatních orgánů státní správy, federace a republik, národních výborů, orgánů středního článku řízení, vyšších družstevních organizací a jiných družstevních organizací nebo organizací, které plní úkoly orgánů středního článku řízení, popřípadě společenských organizací (pokud plní ve vztahu k jiným společenským organizacím funkce hospodářského řízení), a to taková opatření, která se vydávají na úseku řízení národního hospodářství a mají konkrétní a individuální povahu“ (s. 49 výzkumné práce). Na jiných místech práce (např. s. 36) však dává autor najevo, že i nadále za akty hospodářského řízení považuje individuální právní akty, i když v návaznosti na názory K. Čapka se přiklání k rozlišování individuálních právních aktů

¹⁸⁾ ALEXEJEV, S. S.: *Обščaja teorija prava*, 1. díl, Moskva 1981, 2. díl, Moskva 1982; srov. s. 199, 2. díl.

¹⁹⁾ PŘIBYL, Z.: *Socialistické podniky v ČSSR*, Praha 1973, s. 64. Podobně na s. 65: „A tak konečnou při řešení otázky, zda v konkrétním případě jde či nejde o akt hospodářského řízení, musíme se obrátit víceméně k úvaze o sledovaném účelu. Je-li hlavním účelem individuálního právního aktu usměrňování ekonomických procesů...“, jde o akty hospodářského řízení.“

²⁰⁾ VANĚK, S. a kol.: *Československé hospodářské právo*, Praha 1979, s. 110.

a aktů aplikace práva (právě vzhledem k obtížnosti rozlišení mezi individuálním a normativním aktem). Některé další názory jsou citovány výše v poznámce 14.

Při hodnocení všech stanovisek publikovaných v odborné literatuře chybí jednotné vymezení tak základních pojmů, jakými jsou akt aplikace práva a individuální právní akt. Přitom považují za nezbytné, aby tento pojem byl shodný s obsahem stejného názvu užívaného v obecné teorii, popř. v jiných právních odvětvích. Tento nedostatek v pojmosloví způsobuje, že každé vymezení aktu hospodářského řízení je jenom přibližné a hypotetické.

Je však nezbytné poukázat ještě na jednu závažnou komplikující okolnost. Není totiž jenom obtížné hledat konkrétní hranici mezi normativními a individuálními akty, ale je evidentní, že se v praxi setkáváme i s akty řízení, které se vztahují na neurčitý počet případů stejného druhu (a v tomto smyslu jsou normativní), ačkoliv jinak jsou velice blízké aktům hospodářského řízení, majícím povahu individuálních právních aktů. Tak se např. diskutuje o právní povaze statutů VHJ. Nedomnívám se, že jediným východiskem je prohlásit podobné akty za právní předpisy. Na druhé straně zřejmě nejsou ani interními normativními instrukcemi. Čím tedy jsou? Označím-li je jako „normativní akty aplikace práva“, zní to protismyslně, ačkoli si myslím, že právě tady někde je pravda. V tom případě ovšem skutečně neobstojí popis aktů hospodářského řízení jako aktů individuálních. Pravděpodobně je možno tuto skutečnost registrovat tím, že vymezíme akty hospodářského řízení jako právní akty z pravidla individuální. Domyšleno do důsledků — dostávám se k dalšímu protismyslnému pojmu, to je k „normativnímu právnímu aktu“, který však není pramenem práva. Obecná teorie práva by měla reagovat na zvláštní povahu řízení národního hospodářství v socialistickém státě, která způsobuje, že nelze vystačit jen s tradičními pojmy.²¹⁾ Na tomto nejistém základě lze, myslím, považovat za akty hospodářského řízení zpravidla individuální právní akty vydávané orgány hospodářského řízení postupy obdobnými jako je právně aplikační činnost, a to v procesu řízení národního hospodářství. S ohledem na skutečnost, že mezi těmito postupy a aplikací práva v pravém slova smyslu jsou rozdíly, a dále na skutečnost, že nejde vždy o akty individuální, bylo by snad vhodné považovat akty hospodářského řízení za zvláštní formu realizace práva. Akty vydávané při řízení národního hospodářství mají totiž zvláštní rysy, které zabraňují tomu, abychom je mohli hladce a bez obtíží přiřadit k některé skupině právních skutečností, která je součástí tradiční právní nauky.

Výše bylo řečeno, že se v současné praxi vyskytují dvě metody hospodářského řízení, dvě formy realizace práva při hospodářském řízení: jednak pomocí interních instrukcí a pokynů, jednak prostřednictvím aktů hospodářského řízení. Lze dokonce říci, že hranice mezi nimi nebývá zcela jasná. V právním řádu lze nalézt normy, které obecně stanoví nadřízenost

²¹⁾ PŘIBYL, Z.: Socialistické podniky v ČSSR, Praha 1973, s. 65 a násl. Autor na s. 63 říká: „Jakmile socialistický stát začal při plnění své hospodářskoorganizační funkce prostřednictvím svých orgánů vydávat individuální právní akty, jejichž posláním bylo řídit v rozsahu celého národního hospodářství ekonomické procesy, stávalo se stále zřejmějším, že tradiční pojetí individuálních právních aktů není pro plnění tohoto úkolu adekvátní.“

určitých orgánů vůči určitým organizacím a nabízejí tak výklad, že jsou zmocněním k vydávání interních instrukcí a pokynů bez pevného rámce. Naproti tomu existují i normy, při jejichž realizaci provádí orgán řízení subsumpci podobně jako při aplikaci práva. De lege ferenda je velmi potřebné nejen jasně upravit akty hospodářského řízení, ale také možnost vydávání nebo nevydávání interních instrukcí a pokynů ve vertikálních vztazích. Na nevhodnost existující praxe upozorňuje důrazně K. Čapek.²²⁾

Zvláštní charakter aktů hospodářského řízení spolu se stále častěji konstatovanou skutečností, že řízení národního hospodářství nelze považovat za výkonnou a nařizovací činnost státu (mimo jiné viz cit. dílo K. Čapka), omezuje možnost směřování se správními akty.²³⁾

Ve smyslu citované učebnice správního práva je možno z orgánů hospodářského řízení považovat za správní orgány vlastně jenom ústřední orgány a národní výbory. Nejsou jimi orgány středního článku řízení, svazy družstev, ÚRD, společenské organizace, zemědělské správy apod. Nezbytnost rozlišovat mezi orgány státní správy a orgány hospodářského řízení je vyjadřována i legislativně. Tak např. v § 14 odst. 1 zák. č. 122/1981 Sb., o sedmém pětiletém plánu je stanoveno: „Orgány státní správy a orgány hospodářského řízení odpovídají za důslednou realizaci základních cílů a úkolů stanovených tímto zákonem...“ Ani další znaky správních aktů nejsou u aktů hospodářského řízení naplněny (body 4, 5, 6 cit. definice), a je proto evidentní, že mezi akty hospodářského řízení a správními akty jsou podstatné rozdíly.

Problematika aktů hospodářského řízení má však ještě jednu stránku: právní jednání ve vertikálních vztazích jsou činěna i některými subjekty, o nichž lze těžko říci, že jsou orgány hospodářského řízení. Některé organizace plní určité funkce při řízení národního hospodářství, ačkoli je za orgány řízení obecně nepovažujeme a už vůbec nejsou nadřízenými těch subjektů, vůči nimž řídicí funkci vykonávají. V této souvislosti lze např. uvést banku, dopravce (měsíční plány přepravy), hospodářskou arbitráž, v souvislosti s projednáváním také gestora.

Naskytá se v této souvislosti i otázka, jakým právním jednáním jsou projevy vůle řízených subjektů ve vertikálních vztazích, s nimiž právní normy spojují určité právní následky? Kdybych akty hospodářského řízení striktně vymezila jako jednání orgánů hospodářského řízení, nebyly by jimi kryty. Nesplňují ani znak autoritativnosti, který se u aktů řízení většinou předpokládá. Takovým právním jednáním je např. návrh protokolu při hmotném bilancování podle § 12 vyhl.

Uvažování v rámci exkursu o charakteristice aktů hospodářského řízení proto uzavírám tím, že diferencovanost hospodářskoprávních jednání je tak veliká, že dosavadní prosté třídění hospodářskoprávních skutečností

²²⁾ ČAPEK, K.: Právní postavení socialistických podniků, Praha 1976, s. 384.

²³⁾ Podle učebnice LUKES, Z. a kol.: Československé správní právo, Praha 1981, s. 153—154, se správní akt vyznačuje těmito znaky: 1. je právním aktem (je právně závazný); 2. má pravotvorné účinky (čímž se rozumí i deklaratorní akty); 3. je aktem podzákonným; 4. je autoritativním státně mocenským aktem a jednostranným projevem vůle správního orgánu; 5. je aktem správního orgánu a formou výkonu státní správy; 6. je výrazem působnosti správního orgánu. Správní orgán se v téže učebnici vymezuje jednak v užším smyslu jako ten orgán, který je právními předpisy označen jako orgán státní správy, a jednak v širším smyslu, do něhož jsou zahrnovány i „orgány správy státních organizací“ (s. 66 cit. učebnice).

je překonáno legislativním vývojem (a nejen legislativním). Nové jevy jsou natolik významné, že by se měly projevit i v obecné teorii státu a práva a zejména přirozeně v teorii hospodářského práva. Kromě skupiny hospodářskoprávních úkonů a aktů hospodářského řízení je třeba vzít na vědomí i existenci právních jednání smíšených. Akty hospodářského řízení je třeba jednoznačně definovat, avšak definice by měla být natolik široká, aby pojala alespoň převážnou většinu těchto aktů. Na druhé straně je nutno odlišit akty hospodářského řízení od aktů aplikace práva jako zvláštní, novou formu realizace práva. Používání termínu akty aplikace práva pro označení aktů hospodářského řízení je pouze přibližné a ne zcela vyhovující.

S těmito požadavky na teoretickou práci souvisí nezbytnost zdokonalit právní úpravu hospodářskoprávních skutečností.

Z hlediska projednávání DOV je významné zkoumání právních skutečností upravených vyhláškou. Objevuje se nová právní skutečnost — protokol o projednání DOV, jehož právní úprava je však jen velice rámcová a připouští nejednotnou interpretaci povahy tohoto právního jednání. I ostatní právní skutečnosti vyskytující se ve vyhlášce svědčí o potřebě formálněprávního propracování jejich koncepce, zpřesnění legislativního pojetí.

Vyhláška upravuje také několik typů aktů hospodářského řízení. Nejvýznamnější mezi nimi z hlediska právních následků jsou plánovací akty (§ 47 a 48 vyhl.). Úprava plánovacích aktů je v současné době rozptýlena mezi několik právních předpisů a bude tomu tak zřejmě i po novelizaci. Základní význam má ustanovení hospodářského zákoníku, v němž je kromě rámcového vymezení pojmu plánovacího aktu stanoveno také, na kterých úsecích je třeba především plánovací akty vydávat, v kterých předpisech má být vydávání těchto aktů upraveno a jejich právní následky (§ 115, 117, 125 HZ). Další úprava, provedená v souladu s hospodářským zákoníkem zákonem o národohospodářském plánování, v důsledku vydání vyhlášek o projednávání DOV zastarala. Vyhlášky — jakkoli jsou prováděcím předpisem — šly podstatně dále a rozšířily pojem plánovacího aktu velmi významně. V současné době je z toho důvodu jádrem úpravy právě vyhláška č. 48/1980 Sb., která vymezuje pět typů plánovacích aktů. Užitečné je, že v § 47 odst. 2 vyhl. nalezneme i náležitosti plánovacích aktů (předmět a období plnění dodávky, jejího dodavatele a odběratele), pravidlo pro postup při jejich vydávání (musí jít o shodný rozpis nadřízených dodavatelských i odběratelských orgánů) a určení období, v němž musí být vydány. Vyhláška upravuje i jiné typy aktů hospodářského řízení, z nichž akt podle § 49 odst. 1 vyhl. není plánovacím aktem jen pro nedostatek náležitostí stanovených v § 47 odst. 2 vyhl. Z hlediska plánovacího aktu proto jde vlastně o stanovení právního následku nedostatku obligatorních náležitostí, jímž je inverze v odlišný typ aktu hospodářského řízení vybavený odlišnými právními následky na základě speciální právní úpravy v § 49 odst. 1 vyhl. Pro určení právních následků takového aktu bylo použito opět konstrukce vazby na obecnou kontraktační povinnost podle § 119 odst. 3 HZ. Významná je ovšem i další skutečnost, že úprava následků nedostatku náležitostí se dotýká jen jediného z pěti typů plánovacích aktů (úkolů státního plánu). Pokud jde o následky nedostatku obligatorních náležitostí u ostatních typů, je nutno interpretovat při nedostatku

výslovných ustanovení. Na tomto základě je třeba dále diferencovat: akty, které nejsou úkoly hospodářského plánu (což je nepraktické), nemají za následek kontraktační povinnost (pokud by však o této otázce rozhodovala hospodářská arbitráž, znamenalo by to, že jí je svěřena náprava vad tohoto druhu aktů hospodářského řízení). Akty, které jsou pouhým úkolem hospodářského plánu (i když třeba původně vydané jako plánovací akty, avšak bez některé náležitosti) podléhají rovněž inverzi, avšak v akt podle § 49 odst. 2 vyhl. Toto ustanovení má však význam širší, protože upravuje právní následky všech aktů řízení, které mají povahu úkolu hospodářského plánu a jimiž příslušný orgán uloží dodávkovou povinnost určitému dodavateli vůči určitému odběrateli, a to bez závislosti na plánovacích aktech. I zde byla zvolena vazba na kontraktační povinnost podle § 119 odst. 3 HZ, i když s nižší mírou preference, než jakou stanoví § 49 odst. 1. Ve zvláštních částech vyhlášky jsou obsažena některá další ustanovení dotýkající se plánovacích aktů.

Právní úprava plánovacích aktů je díky vyhlášce jednou z nejobsáhlejších v celé úpravě aktů hospodářského řízení vůbec. I zde však chybí řada podrobností, což nemůže odstranit užití obecné úpravy aktů řízení, protože ta dosud neexistuje.

Akty hospodářského řízení jsou nepochybně i bilance. Také na tomto úseku přinesla vyhláška poměrně rozsáhlou úpravu postupu při vzniku hmotných bilancí. Jejich formální stránka ovšem upravena není. Stejně tak nejsou řešeny otázky vad a jejich následků.

Z toho, co bylo uvedeno a co není vyčerpávajícím rozбором, plyne, že vyhláška obsahuje ve značné míře úpravu aktů hospodářského řízení. Jde však pouze o ustanovení speciální, vycházející z nejaktuálnějších požadavků praxe. Koneckonců je tato skutečnost determinována tím, že vyhláška je prováděcím předpisem a nemůže být její funkcí nahrazovat zákonnou úpravu. Obecná úprava aktů řízení nemůže být nikde jinde než v zákoníku. Ani novelizace ovšem nepřinese potřebnou změnu, takže je možno obrazně říci, že v hospodářskoprávní úpravě aktů hospodářského řízení rostou větve bez kmene.

b) Právní vztahy, práva a povinnosti vznikající při projednávání dodavatelsko-odběratelských vztahů

V souvislosti s projednáváním DOV vznikají právní vztahy. Zda to vůbec jsou právní vztahy a jakou mají povahu, to záleží na tom, co rozumíme právním vztahem. Nezbytným teoretickým východiskem proto je akceptace některé koncepce právních vztahů — buď pojetí, které vylučuje existenci práv a povinností mimo právní vztahy, nebo pojetí, které připouští, že některá oprávnění, popř. povinnosti existují mimo právní vztahy. Kloním se spíše ke druhému, užšímu stanovisku, které nečiní právní vztah natolik abstraktním. Zdá se však, že v poslední době převládá zejména v sovětské obecné teorii spíše názor, že subjektivní práva a povinnosti nemohou existovat mimo právní vztah.²⁴⁾

Rozbor vyhlášky č. 48/1980 Sb. z tohoto hlediska ukazuje, že je možno

²⁴⁾ Viz např. ALEXEJEV, S. S.: Obščaja teorija prava, díl II, Moskva 1982, s. 85—86.

v její části první („Úvodní a společná ustanovení“) rozlišit 3 základní skupiny povinností (oprávnění) rozdílně konstruovaných. Obtíže způsobuje skutečnost, že zákonodárce ukládá povinnosti, aniž se vůbec otázkou subjektů odpovídajících oprávnění (a tím často i efektivnosti celé úpravy) hlouběji zabývá. Hledání subjektů je mnohdy věcí interpretace a v úvahu přichází více řešení. Volba mezi nimi je spíše nahodilá.

A. Vyhláška ukládá organizacím a orgánům hospodářského řízení určité povinnosti, aniž je zřetelné, vůči komu je tyto váží. Tak např. podle § 4 odst. 1 jsou orgány hospodářského řízení povinny sledovat a analyzovat vývoj dodavatelsko-odběratelských vztahů, řešit vzniklé rozpory, organizovat projednávání. Tato konstrukce je založena na typické administrativněprávní metodě úpravy. Takovým způsobem se vymezuje pravomoc a působnost orgánů státní správy. Orgány státní správy jsou však součástí státního aparátu, jsou zřízeny proto, aby realizovaly, vykonávaly funkce státu a podobnou právní konstrukcí je vyjadřováno jejich služebné a nesamostatné postavení. Nevykonávají činnost z vlastní vůle, ale z vůle společnosti, která je stvořila. Činnost orgánů hospodářského řízení se však od tohoto modelu odlišuje. U podniků již vůbec nelze použít podobný model. U hospodářských subjektů je nutno ponechat jim vlastní sféru rozhodování, jak o tom na jiných místech ekonomické a právnické literatury bylo mnoho a mnoho řečeno.

To vše jsou důvody, které svědčí pro to, že prostá, nemodifikovaná administrativněprávní metoda úpravy může narazit na odlišnou povahu chování adresátů norem, což povede k její neefektivnosti. Domnívám se, že z těchto důvodů je třeba i vertikální hospodářskoprávní vztahy zásadně konstruovat jako vztahy relativní, což znamená, že povinnosti odpovídá příslušné oprávnění určitého subjektu. To může vést k tomu, že oprávněný subjekt bude mít zájem a snad i možnost působit k tomu, aby povinnost byla realizována a v případě nutnosti bude moci dát podnět k použití státního donucení.

Jestliže by vertikální právní vztahy byly takto konstruovány, dotkla by se modifikace metody právní úpravy i charakteru ukládaných povinností. Ty by se musely týkat takového chování adresáta, které ovlivňuje postavení jiného, oprávněného subjektu. Regulace vnitřních rozhodovacích procesů subjektů může být realizována jenom nepřímo regulací jejich vnějších vztahů.

Zatím je však situace v právní úpravě a konkrétně v rozebírané vyhlášce taková, že administrativně právní metoda úpravy se užívá zcela běžně a projevuje se ve značné kvantitě uložených povinností, aniž je zřejmé, kdo je oprávněn a zainteresován domáhat se plnění těchto povinností. V rámci interpretace je možno dovozovat, že oprávněným je nadřízený orgán nebo že jde o vztah k celé společnosti reprezentované nadřízenými orgány. Praxe však ukazuje, že takový abstraktní mechanismus konstrukce právních vztahů příliš nefunguje. Může to být z toho důvodu, že žádný nadřízený orgán vlastně není (u ministerstev lze těžko žádat, aby např. vláda dozírala nad plněním všech jim uložených povinností) nebo nejeví v tomto směru žádnou aktivitu.

Právní normy navíc většinou neformulují žádné sankce pro případ porušení tohoto typu právních povinností a jejich reálné plnění bývá nevyhmáhatelné.

Nerealizace absolutně formulovaných povinností ve vertikálních hospodářskoprávních vztazích může mít škodlivý dopad na právní vědomí ve sféře národního hospodářství. Vědomí vysokého kvanta nerealizovaných povinností vede k názoru, že tyto nebo i jiné povinnosti respektovat není třeba. Lze říci, že právním vědomím je neefektivnost určité úpravy protahována dále.

Z hlediska teoretického se domnívám, že je obtížné konstruovat v případech povinností uvedeného typu právní vztahy. Snad by bylo možné přistoupit na stanovisko některých teoretiků o existenci absolutních povinností mimo právní vztah.²⁵⁾ Současně je však třeba vidět odlišnost mezi občanskoprávními vztahy zkoumanými M. Knappovou a zde rozebíranými hospodářskoprávními vztahy: např. povinnost nerušit vlastníka je sice neindividualizovaná, takže každý má povinnost nerušit každého vlastníka, avšak subjekty jsou na obou stranách určené: množina povinných subjektů je tvořena těmi, kdo jsou subjekty a nejsou vlastníky dané věci; oprávněným je vlastník. Domnívám se, že podobnou povahu má ustanovení § 15 HZ (neminem laedere).

Na rozdíl od toho povinnosti zkoumaného typu uložené vyhláškou určují subjekt povinnosti (každý dodavatelský orgán hospodářského řízení nebo dodavatelské organizace apod.), ale neurčují oprávněné subjekty. Oprávněný je nejen neurčitý, ale také neurčený. Někde je možno normu vykládat i tak, že všichni odběratelé (reální, ale zřejmě i potenciální) jsou oprávněnými, ale interpretace bývá velmi nejistá.

Povinnosti ukládané uvedeným způsobem nejsou zcela homogenní. Bylo by možno dále je diferencovat. Tak se např. vyskytuje skupina norem, která ukládá určité postupy — takových ustanovení je ve vyhlášce velké množství. Od nich je možno odlišit normy připomínající stanovení kompetence správních orgánů atd. Na základě některých norem mohou vznikat relativní právní vztahy, u jiných povinností relativní vztahy nevznikají (např. na základě povinnosti sledovat a analyzovat vývoj DOV, povinnosti využívat všech možností ke snižování měrné spotřeby výrobků). Je pochopitelné, že uvedená konstrukce právních povinností může lépe působit ve sféře vertikálních vztahů, jejichž povaze je tato metoda úpravy bližší. Je-li vnášena i do sféry spolupráce socialistických organizací, je nevhodnost metody zřetelnější. Počet povinností tohoto typu přesahuje obě zbývající skupiny. I dosavadní praxe však ukazuje, že právě povinnosti typu B a C, u nichž jsou určeny subjekty, popřípadě i sankce, se realizují, jsou předmětem diskusí a zájmu.

Hrubý odhad zde učiněný bez dostatečného podkladového materiálu,

²⁵⁾ Srov. KNAPPOVÁ, M.: Povinnost a odpovědnost v občanském právu, Praha 1968, např. s. 149: „Rozeznáváme... souvztažnost právní povinnosti a subjektivního práva dvojího druhu: a) korelativní, tj. tam, kde jedinec, k němuž se povinnost vztahuje, je určen apriorně a kde subjektivní právo a povinnost tvoří spolu občansko-právní vztah, a b) koincidenční, tj. tam, kde jedinec, k němuž se povinnost vztahuje, je v době jejího vzniku neurčitý (kde je jím kdokoli) a je individualizován teprve dodatečně porušením povinnosti. V tomto případě nejde o právní vztah, nýbrž právní povinnost a subjektivní právo koincidují, aniž by byly součástí právního vztahu.

V prvním případě jde o povinnost relativní, v druhém případě jde o povinnost absolutní..., z našeho pojmosloví mizí absolutní právní vztah a pojem právního vztahu v občanském právu se omezuje na právní vztah relativní.“ Podrobněji dále s. 60—61 cit. díla.

jakým by byl důkladný sociologický průzkum skutečného chování hospodářskoprávního subjektu (prakticky však zřejmě nerealizovatelný), mě vede k závěru, že veřejnoprávní, administrativněprávní metoda právní úpravy by měla být v hospodářském právu využívána v modifikované podobě, která by brala v úvahu jiné zákonitosti chování subjektů hospodářského práva. Zvláště střídmě je nutno ji používat v regulaci chování podniků. Dále je třeba zkoumat vzájemné působení prostředků zakotvených touto metodou úpravy na vztahy a prostředky horizontální.

B. Druhou skupinu tvoří povinnosti, resp. oprávnění uložená dostatečně zřetelně ve vztahu k určitému subjektu, avšak ve směru vertikálním. Na rozdíl od první skupiny, která zahrnovala povinnosti (oprávnění) náležející nejčastěji do vertikální sféry, ale ne vždy, přecházím k trochu odlišnému kritériu, když v této skupině shromažďuji pouze povinnosti (oprávnění) vertikální povahy.

Např. oprávnění projednat dodavatelsko-odběratelské vztahy za podřízené organizace podle § 4 odst. 2 vyhl. lze řadit do skupiny B. Podobně povinnost dovést výsledky tohoto projednání na podřízené organizace (pro podřízené organizace jsou „závazné“, tedy mají povinnost chovat se v souladu s nimi). Již tady však existuje i možnost jiného výkladu. Kdybych přiřadila uvedené povinnosti k typu A, znamenalo by to, že podřízená organizace, jež je nepochybně ustanovením dotčena, by nemohla být považována za druhý subjekt vzniklého právního vztahu. Možnost takového výkladu se někdy projevuje i v praxi, kdy se z podobných norem nevyvozují žádné právní důsledky pro dotčenou organizaci a pro vznik takových důsledků (např. kontraktační povinnosti) se hledá ustanovení jiné (§ 118 HZ apod.). Za nejasné pokládám zařazení povinného předkládání rozporů k rozhodnutí nadřízeným orgánům nebo povinnost rozhodovat o rozporech. Je povinnost předložit rozpory k rozhodnutí povinností vůči nadřízenému orgánu nebo vůči druhé organizaci, nebo má být řazena do skupiny A? Z hlediska legislativně technického by byla, myslím, poměrně snadno realizovatelná jasná a jednoznačná formulace neumožňující několiký výklad.

V této souvislosti je třeba vidět, že ustanovení vyhlášky o rozhodování rozporů se navzájem liší.

Jednak nadřízené orgány rozhodují rozpory o tom, zda v konkrétním případě je projednávání DOV povinné (ust. § 4 odst. 7 vyhl.). Jejich rozhodování směřuje ke zjištění, zda konkrétní dodávky spadají pod příslušné ustanovení vyhlášky, nebo ne. Je možno říci, že toto rozhodování má blízko k aplikaci práva. Na rozdíl od toho při rozhodování podle § 7 (rozpory při projednávání DOV) nebo podle § 12 vyhl. (rozpory při uplatňování potřeb v rámci hmotného bilancování) nejde o nalézání práva, ale o řešení rozporů faktické povahy. Postavení nadřízeného orgánu je trochu jiné — tento orgán vykonává rozhodováním řídicí činnost, vyhláška v tomto ohledu upravuje vertikální vztahy. Při rozhodování podle § 4 odst. 7 vyhl. se funkce nadřízeného orgánu blíží funkci hospodářské arbitráže (§ 2 odst. 3 ZHA — v rámci arbitrážního řízení však dochází ke striktnímu rozlišování horizontálních a vertikálních vztahů; i v případě povinnosti projednat DOV je možno diskutovat, do které skupiny ji řadit).

Druhá skupina povinností zřetelně ukazuje prohlubující se nejistotu

v přesnějším charakterizování subjektů práv a povinností stanovených vyhláškou. Nejednoznačnost formulací zvyšuje význam ustáleného výkladu, jaký provádějí při rozhodovací činnosti především arbitrážní orgány. Ustálený výklad se však může změnit, protože formulace vyhlášky jsou — jak bylo ukázáno — velmi mlhavé. To jednak snižuje právní jistotu a i jinak je to nepříznivý jev oslabující účinnost práva. Základní legislativně technický požadavek je přece jasnost a jednoznačnost formulací.

C. Poslední skupinu tvoří povinnosti ukládané organizacím nebo orgánům hospodářského řízení celkem zřetelně v horizontálním relativním vztahu k jiné organizaci nebo orgánu hospodářského řízení. Např. povinnost projednat dodavatelsko-odběratelské vztahy uvedené v § 4 odst. 5 by měla být interpretována jako povinnost vůči případnému dodavateli nebo odběrateli (popř. vůči příslušnému orgánu hospodářského řízení), který může mít zájem na řádném proběhnutí jednání. Podobně povinnost podle § 5 odst. 2 vyhl. využívat možnosti k zabezpečení potřeb odběratelů, včas informovat odběratele, oprávnění dodavatelů vyžadovat spolupráci a informace od odběratelů (§ 5 odst. 3 vyhl.) atd. Totéž se týká samozřejmě i kontraktační povinnosti vyplývající z některých ustanovení vyhlášky.

U této skupiny povinností je zvláště zřetelný společenský zájem projevující se právě právní úpravou uvedených vztahů. Intenzivní zájem společnosti na určitém způsobu formování horizontálních vztahů mezi socialistickými organizacemi je v odborné literatuře popisován jako specifický rys hospodářských závazků v podobě současně existujícího vztahu ke společnosti.

Tak se dostávám k otázce, zdali vztahy vznikající na základě vyhlášky v horizontální rovině mají být považovány za hospodářské závazky nebo za zvláštní druh relativních hospodářskoprávních vztahů. Vzhledem k tomu, že se kloním k pochybnostem o skutečném rozdílu mezi horizontálními relativními hospodářskoprávními vztahy a mezi vztahy závazkovými (jako příklad se uvádí vztah vznikající při ochraně porušeného vlastnického práva tzv. vlastnickými žalobami — jaký je však rozdíl skutečný mezi těmito relativními vztahy a závazky?), myslím, že novou právní úpravou se rozšířila sféra závazkových vztahů i do předmluvního období. Zařazují proto horizontální vztahy vznikající v důsledku norem obsažených ve vyhlášce mezi závazky, a to bez ohledu na druh právní skutečnosti, z níž vznikají (tedy i vzniknou-li ex lege).

Z provedeného nástinu, který má být spíše ilustrativní než vyčerpávající, je zřejmé, že vyhláška o projednávání DOV zakotvuje řadu povinností a oprávnění pro organizace i orgány hospodářského řízení. Vzhledem k nejednoznačným formulacím je obtížné a značně subjektivní rozřídění do výše uvedených tří skupin. Podmínkou správné realizace vyhlášky však je jasné vědomí o všech prvcích vznikajících právních vztahů i o povaze těchto vztahů. Funkce právní úpravy by neměla být přesouvána na aplikující orgány, protože to snižuje právní jistotu i autoritu právní úpravy.

I přes zmíněné pochybnosti je však evidentní, že vyhláška upravuje jak vertikální, tak horizontální vztahy, dokonce v některých případech není jasné, které prvky (vertikální nebo horizontální) v konkrétním druhu vztahu převažují. U některých povinností je třeba vzít v úvahu i hlasy

pochybující o tom, že povinnosti velmi obecně formulované a nevynutitelné jsou vůbec povinnostmi právními.

Ve vyhlášce se uplatňuje dominantním způsobem veřejnoprávní, administrativněprávní metoda úpravy. V řadě případů je touto metodou regulováno i chování socialistických organizací, což nepovažují za vhodné. Pokud připustíme tuto metodu v hospodářském právu (a v některých vztazích to je nezbytné), je třeba ji přizpůsobit zvláštní povaze subjektů hospodářského práva. Mechanismus jejich rozhodování a jednání není shodný jako u orgánů státní správy při výkonu státní správy. Nadměrné rozmnožení podobných právních norem, které mají řadu shodných rysů (ukládají povinnosti — dodržování určitých postupů, dosažení určitých výsledků apod.; není zřetelné, kdo je nositelem odpovídajících oprávnění; zpravidla jsou nevynutitelné a nesankcionované), vyjadřuje záměr omezit samostatnost hospodařících subjektů a směřovat jejich chování z hlediska představy centra žádoucím směrem. Taková metoda úpravy je nejjednodušší cestou. Výsledek, cíl této cesty však mnohdy neodpovídá původní představě. Mechanismus ovlivnění chování kolektivního subjektu, jakým je podnik, je příliš složitý a determinovaný i mimoprávními činiteli.

Pro charakteristiku působení právní úpravy na hospodářské vztahy je významné i utváření interpretační praxe. Ustálená interpretace vypovídá mnoho i o charakteru interpretovaných norem.

Konkrétně mám na mysli ustanovení § 30 odst. 1 vyhl. (vývoz výrobků), podle něhož „Za účelem sortimentního vyjasňování dodávek výrobků pro vývoz, které stanoví úkoly pro přípravu návrhů plánů a státní plány rozvoje národního hospodářství v souhrnném hodnotovém vyjádření, uzavírají organizace smlouvy o přípravě dodávek“. Toto a podobná ustanovení se vykládají tak, že nestanoví kontraktační povinnost. Musím proto uvažovat, co vlastně norma stanoví (obdobná je problematika § 8 vyhl., o níž se zmiňují na jiném místě)? Zpravidla se na tuto otázku odpovídá, že určitý postup, jenž mají organizace dodržovat. Tento postup je jim závazně stanoven po vertikální linii. Není to úprava vztahů mezi organizacemi na horizontální úrovni. Důsledkem je, že druhá organizace v horizontálním vztahu není na základě takové normy organizací oprávněnou, nemůže se domáhat plnění této povinnosti a hospodářská arbitráž rovněž nezasáhne, protože rozhoduje spory pouze z horizontálních vztahů. Jediná možnost vynucování plnění takových povinností je prostřednictvím nadřízených orgánů (v praxi asi dosti řídké uplatňovaná).

Znamená to, že kontraktační povinnost v hospodářském právu neoznačuje každé stanovení povinnosti uzavřít hospodářskou smlouvu, ale jen takové, které je možno prostřednictvím ust. § 153 odst. 2 písm. c) HZ dovést k nucenému vzniku závazku nebo kde je alespoň stanovena odpovědnost pro případ neuzavření hospodářské smlouvy. Jinak řečeno — o kontraktační povinnost jde jenom tam, kde je stanovena povinnost uzavřít smlouvu jako obsah horizontálního závazkového vztahu.

Formulace v obou případech bývá podobná, někdy dokonce shodná. Rozlišení je ponecháno interpretaci. V tomto směru by bylo třeba požadovat jasné terminologické odlišení. A dále vzniká otázka, jak dalece je takové stanovení povinnosti uzavírat hospodářské smlouvy účelné. To je však již konkrétní návrat k výše rozebrané obecné problematice norem a povinností tohoto typu. Uvedený příklad ukazuje i na význam inter-

pretace a na důležitost úpravy pravomoci hospodářské arbitráže. Stanovení pravomoci hospodářské arbitráže vede totiž k nutnosti hledat v praxi velice konkrétní a zřetelné hranice mezi vertikálními a horizontálními vztahy, ačkoli hospodářskoprávní teorie již nejednou konstatovala blízkost a prolínání těchto dvou druhů hospodářskoprávních vztahů. Tak procesní předpisy působí i na hmotněprávní úpravu a do značné míry determinují i teorii a legislativu.

c) Sankce

Pro charakteristiku právní povahy právních vztahů i pro efektivnost úpravy má význam také sankce, jakou právní norma stanoví pro případ porušení právní povinnosti, která je obsahem těchto vztahů. Jsou poměrně hojně názory, jež považují za znak závazku a jeho majetkové povahy stanovení majetkové odpovědnosti. Zákonodárce asi vskutku stanoví majetkovou odpovědnost především tam, kde porušením povinnosti došlo k majetkové újmě nebo kde lze majetkovou újmu předpokládat jako pravidelný následek protiprávního jednání. Majetková odpovědnost však může reparovat i jiné újmy, a proto není dostatečným argumentem pro majetkovou povahu porušeného právního vztahu.

V souvislosti s vyhláškou budou však vznikající horizontální vztahy vždy vztahy majetkovými, alespoň ve výše zmíněném širokém smyslu. Porušení povinností stanovených vyhláškou je zajištěno sankcí jen v některých případech.

Je možno rozeznávat hospodářskoprávní normy, které obsahují vlastní, speciální sankci, normy, které ji sice neobsahují, ale jejichž zachovávání je procesně vynutitelné, a konečně normy, u nichž funkci sankce plní obecné odpovědnostní instituty (odpovědnost za škodu, neoprávněný majetkový prospěch). Existují ovšem i normy nevybavené žádnou sankcí, přímo nevynutitelné a nepostihnutelné obecnými odpovědnostními instituty.

K tomu je třeba poznamenat jednak to, že není vyloučena kumulace uvedených typů sankcí, jednak je třeba upozornit na neostrost hranice mezi prvou a třetí skupinou norem. Některé sankce totiž postihují protiprávní jednání, která jsou porušením více různých povinností vyplývajících z celé skupiny dispozic právních norem. V těchto případech nejde o sankce, které jsou konstruovány pro jedno konkrétní pravidlo chování, ale nejsou ani sankcemi univerzálními (univerzálnost ovšem není nikdy univerzálností absolutní, ale vždy jen v rámci určitého širšího okruhu norem a vztahů). V hospodářském právu se spíše výjimečně vyskytují právní normy, v nichž by pro jednu dispozici byla formulována zcela speciální sankce, vztahující se výlučně na porušení povinností plynoucích z této jediné dispozice.

Systém sankcí za porušení povinností v hospodářskoprávních vztazích se ukazuje jako velice komplikovaný. Jeho součástí je majetková odpovědnost, která má povahu závazkových vztahů a je také upravována spolu s nimi. Kromě této odpovědnosti existuje však ještě velké množství sankcí konstruovaných veřejnoprávní metodou právní úpravy, mnohé z nich jsou řazeny do správního práva. Mezi tyto sankce lze např. zařadit pokuty a odvody podle zákona o národohospodářském plánování, sankce podle

vyhlášky o dokumentaci staveb (vyhl. č. 105/1981 Sb., § 73 odst. 3), popř. i specifický druh sankcí upravený vyhláškou č. 162/1980 Sb., o financování reprodukce základních prostředků (§ 25). Sankce této skupiny jsou vnitřně velmi diferencované. Jsou mezi nimi např. sankce konstruované obdobně jako majetkové sankce podle 6. části HZ, k nimž je neřadíme jenom proto, že nejsou upraveny prováděcím předpisem k HZ (vyhláška o dokumentaci staveb). Jiné sankce uplatňuje banka a spočívají např. v přerušení financování investic (srov. vyhl. č. 162/1980 Sb.) atd. Komplexní rozbor sankčního systému v hospodářském právu by však přerušoval dané téma, proto se omezím na toto stručné naznačení šíře problematiky.

V horizontálních vztazích funguje nejčastěji jako doplňková sankce odpovědnost za škodu. Spíše bych však měla říci, že může fungovat. Nezbytnost prokázat všechny předpoklady vzniku odpovědnosti (jejich naplnění) vede v mnohých případech k tomu, že není uplatňována. V případech, kdy subjekt poruší právní povinnost, avšak nevznikne druhé organizaci škoda, nemůže odpovědnost za škodu funkci sankce pochopitelně plnit. Ve skutečnosti stačí, že se nepodaří vzniklou škodu prokázat nebo jiné neunesení důkazního břemene. I v tomto případě se ukazuje sепětí a ovlivňování mezi procesním a hmotným právem.

Funkci speciální sankce plní ve vyhlášce ustanovení § 5 odst. 6. „Jestliže organizace nesplní povinnost vzájemně se informovat podle odstavců 2 a 4, má se za to, jde-li o dlouhodobé dodavatelsko-odběratelské vztahy, že dodávky budou uskutečňovány v návaznosti na jejich dosavadní vývoj rozsahu a sortimentu.“ Taková formulace má za cíl především dosáhnout žádoucího zformování regulovaných vztahů. Funkce represe se může objevit spíše jako vedlejší produkt. Sankční povaha ustanovení je navíc zeslabena vyvratitelností domněnky. Vazbou na obecnou kontraktační povinnost podle § 119 odst. 3 HZ lze dosáhnout nucený vznik závazku i proti vůli odpovědné organizace. Právní konstrukce vyvratitelné právní domněnky má asi spíše umožnit organizacím, aby založily závazy jinak než mechanicky „v návaznosti na dosavadní vývoj“. Skutečné provádění důkazu opaku zabraňující vzniku kontraktační povinnosti si lze ztěžít představit. V tom případě ale nevím, je-li tato právní konstrukce nejvhodnější.

Závažná je i skutečnost, že citované ustanovení se dotýká pouze porušení vzájemné povinnosti organizací informovat se. Ostatní povinnosti nejsou vybaveny žádnou speciální sankcí. Nabízí se otázka, zda jejich normativní úprava má vůbec význam. Formulace jsou velmi široké a plnění povinností je prakticky nekontrolovatelné (např. využívání všech možností racionálního rozšiřování výroby k zabezpečení potřeb odběratelů). Právo organizace, aby požadovala „spolupráci při řešení problémů dodavatelsko-odběratelských vztahů“, je konkrétní § 15 HZ, avšak konkretizací nekonkrétní natolik, že k § 15 nic nepřidává a oprávněná organizace nemá větší naději na uspokojení svého požadavku, než kdyby vycházela jenom z § 15 HZ (popř. z jiných podobných ustanovení).

Tím se dostávám k závažné otázce legislativní techniky — k otázce koordinace hospodářskoprávních norem. Seskupení všech právních norem z různých právních předpisů ukládajících socialistickým organizacím povinnost spolupracovat, zásobovat řádně národní hospodářství, přispívat k plnění plánovaných úkolů apod. by ukázalo, že je jich značné množství

a že se mnohde překrývají. Koneckonců lze také říci, že kdo řádně spolupracuje se svými partnery v dodavatelsko-odběratelských vztazích, ten také řádně zásobuje národní hospodářství v souladu s potřebami a zpravidla i plní plánované úkoly. Aby mohl dobře spolupracovat, musí využívat všech možností racionálního rozšiřování výroby atd. Existuje dále dlouhá řada norem, které tyto obecné konkretizují např. uložení povinnosti plnit řádně závazky, chránit majetek v socialistickém společenském vlastnictví, uzavírat včas hospodářské smlouvy apod. Ne všechny jsou vynutitelné, ne všechny jsou vybaveny sankcemi. Někdy se objevují pochybnosti, jsou-li (především ty nejobecnější povinnosti) vůbec povinnostmi právními. Vyhláška o projednávání DOV počet takových obecných, širokých povinností dále rozmnožila.

Vnucuje se otázka, zda by nebylo užitečné tuto úpravu poněkud zjednodušit. Nenechat zbytečně dvojité nebo několikanásobné ukládání těchto povinností, i když jsou třeba jinak formulovány. Normy o spolupráci socialistických organizací by měly tvořit ucelený systém — i terminologický, a to i v případě, že jsou obsaženy v různých předpisech. Při formulaci obecného ustanovení je nezbytné zvážit, zda je možno jeho porušení postihnout prostřednictvím státního donucení. Jinak lze skutečně pochybovat, jde-li o právní normy. Jistě i *leges imperfectae* mohou mít pozitivní význam, ale vždy musí být výjimkou.

Konstrukce vyvratitelné právní domněnky hrající roli sankce je ve vyhlášce použita i v § 9: „Zanedbají-li řádně projednání dodavatelsko-odběratelských vztahů podle této vyhlášky, popřípadě podle jiných právních předpisů, zejména poruší-li povinnost vycházet při projednávání dodavatelsko-odběratelských vztahů především z úkolů pro přípravu návrhů plánů, má se za to, že k případnému nesplnění úkolů v důsledku nezajištění potřebných dodávek došlo jejich zaviněním.“ Poznámka k tomuto ustanovení dodává, že je vázáno na § 29 odst. 2 zákona o národohospodářském plánování.²⁶⁾ Citované ustanovení zákona o národohospodářském plánování zakotvuje subjektivní odpovědnost organizace za porušení právní povinnosti splnit úkol plánu. Tato odpovědnost má penální povahu, nevzniká samotným porušením povinnosti, ale jen v případě, že příslušný orgán rozhodne o uložení pokuty. Konstrukce takové odpovědnosti spočívá na veřejnoprávní metodě právní úpravy. Proto na ni není možno vztahovat obecná ustanovení o hospodářskoprávní odpovědnosti podle šesté části hospodářského zákoníku, tedy ani *presumpci* zavinění.

Presumpce zavinění je charakteristická pro soukromoprávní metodu úpravy odpovědnosti.²⁷⁾ Ta je v hospodářském právu užitá pouze pro ho-

²⁶⁾ Ustanovení § 29 odst. 2 zákona o národohospodářském plánování stanoví oprávnění nadřízeného orgánu uložit socialistické organizaci, která nesplní úkol plánu vlastním zaviněním, pokutu do 1 miliónu Kčs.

²⁷⁾ V sovětské literatuře je *presumpce* viny považována mnohými autory za obecnou vlastnost občanskoprávní odpovědnosti. Protože tito autoři chápou občanské právo v širokém smyslu, to znamená včetně hospodářského práva, dotýká se uvedený rys obecně i hospodářskoprávní odpovědnosti. Ovšem to modifikuje skutečnost, že mnohé vztahy, jež my řadíme do hospodářského práva, sověští civilisté považují za součást práva správního.

Tak např. IOFFE, O. S. v práci *Otvětsvennost po sovětskomu graždanskomu pravu*, Leningrad 1955, na s. 125 uvádí: „V občanském právu se na rozdíl od trestního práva zavinění rušitele předpokládá: každý, kdo se dopustil objektivně protiprávního jed-

rizontální vztahy, a to tak, že v důsledku protiprávního úkonu vzniká závazkový odpovědnostní vztah. Tam, kde jde o sankce veřejnoprávního charakteru spočívající v oprávnění ukládat pokuty, vzniká vertikální vztah mezi odpovědnou organizací a orgánem řízení ukládajícím pokutu. Obě konstrukce sankcí se v hospodářském právu proplétají a specifické vlastnosti každé z nich je nutno brát na vědomí. Porušování povinností z vertikálních vztahů bývá postihováno sankcemi administrativněprávní povahy, porušování povinností z horizontálních, závazkových vztahů bývá často postižitelné sankcemi obojími. Systém odpovědnosti v hospodářském právu je proto, jak bylo zmíněno, nebyčejně komplikovaný a nepřehledný.

Jestliže přijmu závěr, že podle zákona o národohospodářském plánování neplatí presumpce zavinění, neznamená to samozřejmě, že by platila presumpce neviny. Neplatí žádná presumpce, protože ji právní předpis nestanoví, a je nutno zjišťovat, zda je v konkrétním případě zavinění dáno jako základní předpoklad vzniku odpovědnosti. Právní domněnka stanovená vyhláškou má ten význam, že za podmínek uvedených v citovaném ustanovení vnáší do odpovědnosti podle § 29 odst. 2 zák. o národohospodářském plánování presumpci zavinění. Postavení organizace je tak v důsledku protiprávního úkonu zhoršeno a v tom je sankční prvek § 9 vyhlášky.

Sankční funkci má i propojení některých ustanovení vyhlášky na obecnou kontraktační povinnost podle § 119 odst. 3 HZ. Této konstrukce je použito jednak pro některé druhy aktů hospodářského řízení, jež vyhláška upravuje v části jedenácté, jednak pro dovedení výsledků projednávání DOV do smluvních vztahů. Právním následkem těchto právních skutečností je vznik obecné kontraktační povinnosti (prostřednictvím právních domněnek). V případě nesplnění povinnosti uzavřít hospodářskou smlouvu je možno nahradit dohodu o podstatných náležitostech arbitrážním rozhodnutím podle § 153 odst. 2 písm. c) HZ. Tím, že vyhláška navrhuje na § 119 odst. 3 HZ, vyplývá z uvedených právních skutečností kontraktační povinnost slabší, než kdyby byla stanovena přímo. To odpovídá koncepci odstupňované kontraktační povinnosti, která se v naší právní úpravě rozsáhle uplatňuje. Domnívám se, že tato koncepce je odrazem trvalé ekonomické převahy poptávky nad nabídkou, je odrazem nežádoucího ekonomického jevu v právní formě. Odstupňovaná kontraktační povinnost je sice realistickým oceněním síly práva, avšak není ničím příznivým. V pozadí koncepce lze cítit vědomí, že ne všechny (byť preferované) odběratele dodavatel uspokojí, a proto je nutno mezi nimi di-

nání, se pokládá za zavinivšího až do doby, kdy bude prokázán opak..." Podobně SAMOŠČENKO, I. S.: Otvěstvennosť po sovětskomu zakonodatelstvu, Moskva 1971, uvádí na s. 208: „Specifikem procesní stránky občanskoprávní odpovědnosti je i to, že zde až do konkrétního rozhodnutí o odpovědnosti konkrétního rušitele působí tzv. presumpce zavinění..." V naší literatuře je závažné stanovisko PŘIBYLA, Z. v monografii Socialistické podniky v ČSSR, Praha 1973, kde na s. 131 říká: „Otázka je, jak interpretovat pojem »vlastním zaviněním« organizace. Čapek se vyslovuje pro stejnou interpretaci jako v případě »zavinění« formulovaného v § 145 odst. 2 HZ. Domnívám se, že s takovým názorem je třeba souhlasit, ovšem s tím, že při ukládání pokuty neplatí presumpce zavinění, tak jako je tomu v § 145 odst. 2 HZ; je podle mého názoru na orgánu, v jehož pravomoci ukládání pokut je, aby zavinění zjistil podle zásady objektivní pravdy. Přenášení principu presumpce zavinění do oblasti rozhodovací pravomoci orgánů hospodářského řízení bych nepovažoval za adekvátní.“

ferencovat a některé preferovat více. V současné době je zřejmě taková úprava nezbytná. Hierarchickým systémem kontraktační povinnosti je však hospodářská smlouva zatlačována do funkce pouhé konkretizace a realizace preferovaných úkolů, její úloha jako samostatného prostředku organizace vztahů mezi organizacemi, který by doplňoval plán tam, kde nemůže dostatečně detailně a pružně předvídat budoucí vývoj možností a potřeb a přizpůsobovat se mu, klesá. V tomtéž směru působí nové právní úpravy zakotvující působení hospodářské smlouvy při tvorbě plánů, avšak vážící tuto její tvůrčí funkci na to, že byla uzavřena na podkladě plánovacího rozhodnutí.

Přímé vynucení splnění povinností uložených vyhláškou bude přicházet v úvahu i v některých jiných případech, nikoli pouze tam, kde je vazba na kontraktační povinnost podle § 119 odst. 3 HZ. Na některých místech např. vyhláška počítá s vydáváním opatření nadřízených orgánů. Někde v tomto směru výslovně poukazuje na § 118 HZ (např. § 44 odst. 2 vyhl.)²⁸⁾

Přímé vynucení realizace povinnosti nahrazuje vznik odpovědnosti. Považuje se z hlediska zákonodárce zřejmě za více žádoucí, protože odpovídá zásadě preferující v hospodářskoprávních vztazích reálné plnění povinností. Mechanismus působení přímého vynucování plnění povinností není totožný s uplatňováním odpovědnosti a netožné jsou i některé funkce obou systémů. Základní smysl je však shodný — totiž realizace právní normy. Shodná je i schopnost působit na chování organizací preventivně.

Odchylné je sankční působení zmíněného ustanovení § 5 odst. 6 vyhl., jehož realizace má za následek také vznik kontraktační povinnosti. Povinnost včas informovat druhou organizaci již dodatečně splnit nelze. Podle § 5 odst. 6 ve spojení s § 119 odst. 3 HZ vzniká povinnost nová, odlišná. Domnívám se však, že povinnost uzavřít smlouvu není odpovědnostní povinností právě díky vazbě na § 119 odst. 3 HZ. Kontraktační povinnost totiž nevzniká z porušení povinnosti podle § 5 vyhl., ale ex lege, za splnění podmínek § 119 odst. 3 HZ. Delikt jenom postavení povinné organizace zhoršuje, chce-li tato prokazovat, že hypotéza normy není naplněna a kontraktační povinnost ji tudíž neváže.

Není ovšem vyloučen ani takový výklad, kdy bych kontraktační povinnost takto vzniklou považovala za odpovědnostní povinnost. Zakládala by ji složená právní skutečnost, jejíž součástí by byl i zmíněný delikt. Praktický význam volby mezi oběma variantami je však zanedbatelný.

Za významnou považují pouze skutečnost, že § 5 odst. 6 vyhl. plní funkci sankce, a to poněkud jinak než v ostatních případech, kdy vyhláška užívá obdobné konstrukce, totiž vazby na § 119 odst. 3 HZ.

Na okraj úvah o sankční problematice vyhlášky o projednávání DOV v plánovacím procesu je třeba poznamenat, že i v tomto právním předpise (podobně jako v mnoha jiných) se opět setkáváme s formulacemi ztotožňujícími povinnost s odpovědností. Tak podle § 11 odst. 2 vyhlášky jsou

²⁸⁾ Ustanovení § 32 odst. 6 vyhl. zní: „Požádá-li federální ministerstvo zahraničního obchodu o projednání poptávky došlé ze zahraničí, jsou příslušné dodavatelské ústřední orgány povinny neprodleně projednat možnost takovou zakázku převzít. Pokud se při tomto jednání dohodnou na vypracování nabídky pro zahraničního zakazníka, uloží za tím účelem úkoly svým podřízeným organizacím.“ Jakým způsobem úkoly uloží, jakého aktu bude použito, to vyhláška neřeší a ponechává opět odpověď interpretaci.

bilanční orgány „odpovědný v oblasti své působnosti za vybilancovanost plánu hmotnými zdroji a spolu s příslušnými držiteli fondů odpovídají za soulad mezi hmotnými bilancemi a ostatními částmi plánu“. Ve skutečnosti jim je tímto ustanovením uložena povinnost a naopak není stanovena žádná odpovědnost pro případ jejího porušení. Nelze proto ani tvrdit, že by působila již od počátku nějaká hrozba sankcí. V odborné literatuře je uvedený nedostatek ve formulaci právních norem natolik známý, že je s podivem jeho opětovné objevování se i v nejnovějších právních předpisech.

Posledním druhem sankce, jenž by mohl být realizován v případě porušení povinností stanovených vyhláškou, je odpovědnost za škodu. Ta však evidentně nebude hrát významnější úlohu. Především je vyloučeno použití této doplňkové, možno říci subsidiární, sankce pro vertikální vztahy (chybí hmotněprávní úprava). V horizontálních vztazích je třeba prokázat naplnění všech předpokladů vzniku odpovědnosti, což bude mnohdy obtížné. Povinnosti vyhláška totiž formuluje široce a neurčitě, což znamená, že snadno může vzniknout pochybnost o příčinné souvislosti mezi vzniklou škodou a protiprávním úkonem. Nesnadné může být i zjištění rozsahu škody apod.

Jak bylo zmíněno a jak dosvědčuje platná právní úprava, jsou sankce hospodářskoprávních norem obecně velmi diferencované. Považují-li za ně každé stanovení nepříznivých důsledků pro organizaci, která porušila nějakou právní povinnost, je třeba uvnitř soustavy sankcí vyčlenit odpovědnost v obecně přijímaném pojetí (jako nově vzniklou sekundární povinnost plynoucí z deliktu). Hospodářskoprávní odpovědnost je ovšem velmi determinována nutností rozlišovat horizontální a vertikální vztahy. Vyhláška upravuje sankce jen v omezené míře. Rovněž její vazby na obecnou hospodářskoprávní soustavu sankcí jsou poměrně slabé. Celkově to znamená, že jen některé povinnosti v horizontálních vztazích jsou vybaveny sankcemi a převážné části norem sankce chybějí. Zásah do sankčního systému vyhlášky bude znamenat zavedení hospodářských pokut. Toto zprísňení postihu však zůstane omezeno tím, že bude nepoužitelné vůči ústředním orgánům, rozpočtovým organizacím a národním výborům. Základní způsob použití státního donucení k realizaci norem obsažených ve vyhlášce spočívá v přímé vynutitelnosti splnění povinnosti. Hospodářské pokuty doplní tento trend o postih penální povahy.

Popsaná (zejména interpretační) diferenciacie mezi normami stanovícími kontraktační povinnost (vynutitelnou nebo alespoň stíhanou odpovědností za škodu) a normami stanovícími „pouhou“ povinnost uzavírat smlouvy vertikálním směrem (horizontálně nevynutitelnou) je projevem posunu v nazírání na funkci hospodářskoprávní normy. Právní norma již nestanovuje jenom pravidla chování subjektů, chování, které je nutné a zajišťované možností použití státního donucení. Právo obsahuje i metodické návod y, jejichž respektování se považuje za žádoucí a potřebné (je však formulováno jako chování povinné), ale není vynutitelné. Právní forma má tomuto návodu dodat závažnosti a autority, všeobecné publicity. Účelností tohoto posunu si však nejsem jista. Zejména ne tam, kde je předem jasné, že státní donucení není schopno zajistit respektování právní úpravy a zároveň se ví, že faktické vztahy se dosud vyvíjely odlišně. Negativní dopad mají nedodržované právní úpravy především na právní vě-

domí. Dalšími, možno říci vedlejšími, účinky jsou přílišná proměnlivost a přílišná komplikovanost (a často i nekoordinovanost) právních předpisů.

Z hlediska perspektiv nelze požadovat izolované zdokonalení sankčního systému vyhlášky. Je však svrchovaně potřebné koordinovat celou soustavu hospodářskoprávních sankcí, jasně obecně formulovat základy odpovědnosti v horizontálních i vertikálních vztazích a od nich důsledně odvíjet zvláštní úpravy tak, aby hospodářskoprávní sankce celkově tvořily co nejjednodušší, přehledný a logický systém. Kromě hmotněprávní úpravy však musí být řešena i úprava procesněprávní.

4. ZÁVĚR

Na závěr úvah o obecných otázkách a souvislostech nové právní úpravy projednávání dodavatelsko-odběratelských vztahů v plánovacím procesu je možno provést určité shrnutí. Zároveň se pokusím reagovat na připravovanou novelizaci hospodářského zákoníku.

Cílem právní úpravy je ovlivnit společenské vztahy tak, aby se vyvíjely v žádoucí formě, formě právních vztahů. Konkrétněji cílem úpravy projednávání DOV je ovlivnit takto vztahy vznikající mezi hospodářskoprávními subjekty v období přípravy hospodářských plánů před uzavřením dodávkových smluv, popř. i před uzavřením přípravných smluv. Má být podchyceno stadium, na němž se stýkají vztahy vertikální s horizontálními, na němž se prolínají, navzájem determinují. Z hlediska legislativně technického se v projednávání setkávají dvě metody právní úpravy, které nazývám veřejnoprávní (ale celkem stejně lze říkat i administrativně-právní s tím, že tato metoda neexistuje jenom v administrativním právu) a soukromoprávní (nebo občanskoprávní, která je užívána i mimo občanské právo). Toto setkávání působí řadu obtíží a nedořešeností.

Na základě vyhlášky vznikají závazkové vztahy mezi organizacemi, tedy relativní právní vztahy horizontální a majetkové povahy. Vedle toho vznikají vztahy vertikální a povinnosti, o nichž je možno říci, že stojí mimo právní vztahy. Konkrétní určení je mnohde nutné vyvozovat nejistou interpretací. Zákonodárce otázku povahy vznikajících právních vztahů neřeší.

Podobně lze charakterizovat úpravu právních skutečností, kde zůstává bez odpovědi dlouhá řada otázek.²⁹⁾ Právní skutečnosti zakotvené v hypotézách norem jsou teoreticky nepropracované, formulované bez vazby na obecná ustanovení hospodářského zákoníku. Podobně to platí o dispozicích norem (např. ukládání povinností obecně uložených jinými předpisy). Sankční problematika byla rozebrána výše a její úprava nemůže být považována za zcela uspokojivou.

Celkově z těchto poznatků plyne, že právní úprava, která si vytyčuje náročný úkol, jakým je regulace vztahů dosud právem neupravovaných, vyžaduje hlubší teoretické propracování.

V rámci její přípravy by bylo třeba:

1. Provést sociologický výzkum, který by zejména exaktněji prokázal, jak v praxi fungují jednotlivé typy hospodářskoprávních norem. V této

²⁹⁾ Srov. rovněž článek CINGR, E.: K povaze úkonů organizací při projednávání DOV, Právník, CXXI, 1982, 3, s. 216.

souvislosti by bylo účelné prověřit, jak působí normy stanovící postupy při jednání socialistických organizací, jak a zda působí normy ukládající široké, absolutní povinnosti, jaké jsou následky, nepůsobí-li, a jaké jsou příčiny nepůsobení.

2. Provést ekonomický výzkum reálnosti cílů právní úpravy.

3. Na základě získaného faktografického materiálu posoudit a rozhodnout, jakou funkci je schopno právo na daném úseku společenských vztahů plnit, kterými prostředky působení by mělo být doplněno a jaká metoda právní úpravy a jaký typ právních norem je pro konkrétní úpravu nejvhodnější.

Mé úvahy o potřebnosti modifikované administrativněprávní metody úpravy apod. mohou být jen přibližné a abstraktní.

Konkrétně je ve vyhlášce nutno stanovit, z jakých právních skutečností vztahy, práva a povinnosti vznikají, a to ve vazbě na obecnou klasifikaci hospodářskoprávních skutečností. Dále je nutno rozhodnout, které povinnosti je možné a potřebné uložit, komu, kdo z nich má být oprávněn a jaké následky jsou spojeny s jejich porušením. Úpravu je třeba minimalizovat a respektovat pokud možno existující vztahy. Kde právo není vhodným nástrojem, tam je třeba hledat jiné cesty ovlivňování chování organizací.

Taková idealistická představa legislativního procesu a jeho přípravy může jistě budit mnoho námitek z pozic praxe. Ukazuje se však, že teoretická, koncepční nedořešenost má závažné důsledky. Právní předpisy sice vznikají operativně, avšak jejich efektivnost svědčí o nutnosti zdokonalit (mimo jiné) legislativní proces.

Je nepochybné, že chybí řada zcela základních úprav (např. aktů hospodářského řízení, odpovědnosti orgánů hospodářského řízení atd.), na kterýžto nedostatek se v literatuře dlouho upozorňuje, a že jiné základní normy trpí vážnými nedostatky. Současně vznikají předpisy nižší právní síly, které však potřebují navazovat na solidní obecnou úpravu. I to zpětně ovlivňuje jejich úroveň. Dokonce to v některých směrech znemožňuje sjednotit a upřesnit terminologii.

Připravovaná novela jako by nesena touto vlnou zasahuje převážně sféru norem navazujících a bez povšimnutí ponechává ono obecné jádro právní úpravy. Nemyslím, že tuto její základní charakteristiku je možno obhájit poukazem na nutnou rozsahovou omezenost novely. Nese to totiž s sebou další prohloubení terminologického zmatku (např. z neprávní oblasti přenesený nový význam termínu „zajištění“ v širším kontextu právního řádu krajně problematický).³⁰⁾ Upravujeme další druhy aktů hospodářského řízení, ačkoli je nemáme nikde obecně vymezeny, nemáme upraveny následky jejich vad, jejich náležitostí atd. Do zákoníku se dostanou i ustanovení o projednávání dodavatelsko-odběratelských vztahů. Připravovaná úprava však nepřináší celkem nic nového, spíše připomíná stručný výťah z vyhlášky. Protože úprava v prováděcím předpise bude zachována, celková kvantita norem dále vzroste.

Nelze na druhé straně pominout některá zlepšení, dokonce i v naznače-

³⁰⁾ Zcela se pomíjí skutečnost, že zajištění je tradiční právní termín odlišného významu, který z neznámého důvodu z našeho hospodářského práva zmizel. Je však možno říci, že institut zajištění je v hospodářském právu nepraktický?

нѐм смѐру. Мѐм на мѐсли zejmѐна možnost postihu organizací a rovněž orgánů hospodářského řízení při porušování základních povinností při projednávání hospodářskými pokutami. Pozitivní je i úprava pojmu orgány hospodářského řízení atd. Lze si přát, aby tyto i další prvky právní úpravy (např. mnohé projevy reagující na podněty z praktické realizace hospodářskoprávních norem) byly předzvěstí dalšího rozvážného a komplexního zdokonalení předpisů v oblasti hospodářského práva, předzvěstí větší pozornosti i pro připomínky teoretické fronty.

Ирена Пеликанова

ОБЩИЕ ВОПРОСЫ РАССМОТРЕНИЯ ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ПОСТАВЩИКОМ И ПОЛУЧАТЕЛЕМ

Резюме

Работа разделена на четыре части, первая из которых является кратким введением характеризующим современное состояние исследования нового правового института — рассмотрения отношений между поставщиком и получателем в процессе планирования. Целью работы, которая выдвигается также в первой части, является попытка привести общее понимание правового регулирования и попытка постигнуть некоторые взаимосвязи между рассмотрением отношений между поставщиком и получателем и другими общими вопросами теории хозяйственного права.

Вторая часть носит название „В общем плане о рассмотрении отношений между поставщиком и получателем“ и распадается в пункт а) „Рассмотрение с точки зрения системы права и системы хозяйственного права“ и пункт б) „Хозяйственные обязательства и рассмотрение отношений между поставщиком и получателем“.

В данном разделе внимание, между прочим, направлено на положение хозяйственного права в системе права и на определение этого положения. К определяющим факторам я отношу краткую историю отрасли (по сравнению с отраслями традиционными), необходимость реагировать гибко на потребности развития народного хозяйства, незаконченность теоретической основы отрасли. Теоретические споры о существовании хозяйственного права в качестве самостоятельной отрасли права находят свое отражение также в законодательстве. В некоторых направлениях наступает определенная искусственная изолированность от другого правопорядка, которая проявляется напр., в ненужном разном терминолгии и т. д. По этим причинам следует подчеркивать также единство всего правового лорядка, необходимость его формально-логического совершенства, что не представляет собой ущерба по отношению к самостоятельности отдельных отраслей права.

Характерной чертой хозяйственного права является то, что в нем сходятся два разных метода правового регулирования — метод административно-правовой и метод равенства. Теория хозяйственного права взаимопроникновение обоих методов согласно констатирует, на практике, а часто в области законодательства, однако, переживает их разделение, вернее отделение сфер отношений регулируемых обоими методами. Важным фактором в этом направлении является регулирование компетенции хозяйственного арбитража. Поскольку процесс принятия решений этим органом будет ограничиваться горизонтальными отношениями, поскольку сохранится необходимость в поисках четкого предела между обеими группами отношений, в усилиях включить каждое хозяйственное правоотношение в одну из них. С одной стороны, такое строгое различие является уже в настоящее время трудным, а с другой стороны, это искусственно затягивает начальный период развития хозяйственного права. Иначе говоря, такая практика находится в противоречии с потребностью создания собственного метода правового регулирования специфического для хозяйственного права. Процессуальное регулирование, таким образом, оказывает влияние на регулирование материально-правовое и в определенной степени также на теорию.

Административно-правовой метод применяется иногда к регулированию отношений предприятий. Я не считаю это целесообразным, так как это не находится в со-

ответствии с познанием, что поведение субъектов хозяйственного права развивается по другим правилам, чем в случае административных органов и способы влияния на него должны соответствовать этому. Если необходимо административно-правовой метод применять, то его следует модифицировать.

Рассмотрение отношений между поставщиком и получателем представляет собой правовой институт, который образовался только в 1972 году и существует лишь на уровне подзаконных предписаний. Только новеллизация хозяйственного кодекса, которая должна вступить в действие с 1 января 1983, должна закрепить основные положения о рассмотрении также на законном уровне.

На основании объявления о рассмотрении возникают правоотношения между социалистическими организациями еще до заключения хозяйственных договоров. Это отношения разного рода — вертикальные, горизонтальные, относительные и абсолютные. Чтобы можно было данные отношения характеризовать, нужно выбрать какую-нибудь общую концепцию правовых отношений и хозяйственных обязательств.

Ядром работы является третья часть, в которой я привожу анализ общих положений объявления о рассмотрении отношений между поставщиком и получателем и на основании рассуждений о конкретных правовых нормах я возвращаюсь к общим понятиям, как хозяйственно-правовое обстоятельство (факт), акт хозяйственного управления, санкция, ответственность.

Довольно большое внимание уделяется в рамках экскурса определению акта хозяйственного управления. Разной в определении основных понятий, какими являются акт применения права, правовой акт и индивидуальный правовой акт, существующий в литературе общей теории права, приводит к затруднениям при таких попытках. Акт хозяйственного управления обладает настолько специфическими чертами, чем его трудно подключить в какую-нибудь традиционную группу правовых актов. Я полагаю поэтому, что целесообразно рассматривать акт хозяйственного управления в качестве особой формы реализации права, которая, как правило, имеет характер индивидуального правового акта изданного органами хозяйственного управления народным хозяйством. Далее я в этой связи занимаюсь некоторыми конкретными типами актов хозяйственного управления, которые урегулированы в объявлении о рассмотрении отношений между поставщиком и получателем в процессе планирования.

На основании определенных хозяйственно-правовых фактов возникают в соответствии с объявлением конкретные субъективные обязанности, или же правомочия. Не всегда, однако, ясно, если возникают также правовые отношения, кто субъекты соответствующих прав и обязанностей и т. п. Некоторые обязанности формулируются весьма широко, часто без санкции за их нарушение. Кажется, что и практика свидетельствует о том, что больше всех реализуются те права и обязанности, которые возникают в относительных правоотношениях обязательственного характера, то есть, там, где второй субъект заинтересован в том, имея в то же время субъективное право, чтобы обязанность была исполнена.

Относительные правовые отношения горизонтального характера, поскольку они возникают на основании объявления, я считаю отношениями обязательственными. Этому не мешает ни их возможное возникновение „экс леге“ (о смысле этого „экс леге“ я упоминаю в толковании юридических фактов).

Особый раздел посвящен анализу санкций урегулированных в объявлении. Я прихожу к заключению, что особых санкций весьма мало и в случае этих специальных регулировок избирается конструкция прямого вынуждения исполнения обязанности посредством общей обязанности контрактации в соответствии с § 119 ч. 3 хозяйственного кодекса. Функцию санкции может выполнять также ответственность за вред, что, однако, на практике не будет встречаться часто. В частности, в вертикальных отношениях, которые могут возникать на основе объявления, является возможность применения государственного принуждения проблематической.

В последней части я подвожу итоги некоторым своим представлениям о предположках совершенствования правового регулирования. Я занимаюсь подготавливаемой новеллизацией хозяйственного кодекса, которая урегулирует некоторые вопросы рассмотрения отношений между поставщиком и получателем. Вводимые хозяйственные взыскания должны постигать самые важные случаи нарушения обязанностей в процессе рассмотрения отношений между поставщиком и получателем. Этим будет расширена санкционная система объявления. Я полагаю, однако, что направление новеллизации на специальные вопросы хозяйственных правоотношений без столь по-

требного совершенствования общей части не может быть подходящим и что для его отстаивания не хватит указания на неизбежную ограниченность объема новеллизации.

Irena Pelikánová

ALLGEMEINE FRAGEN DER VERHANDLUNGEN ÜBER LIEFERANTEN- UND ABNEHMERBEZIEHUNGEN

Resumé

Die Arbeit zerfällt in vier Teile, von denen der erste in Form einer kurzen Einführung den gegenwärtigen Stand der Untersuchungen des neuen Rechtsinstitutes, nämlich der Verhandlungen über die Lieferanten- und Abnehmerbeziehungen im Prozeß der Planung charakterisiert. Das ebenfalls im ersten Teil umrissene Ziel der Arbeit ist der Versuch, einen allgemeinen Blick auf die neue rechtliche Regelung zu werfen und weiter der Versuch, einige Zusammenhänge zwischen den Verhandlungen über Lieferanten- und Abnehmerbeziehungen und anderen allgemeinen Fragen der Theorie des Wirtschaftsrechts zu erfassen.

Der zweite Teil trägt die Überschrift „Über die Verhandlungen bezüglich der Lieferanten- und Abnehmerbeziehungen im allgemeinen“ und wird weiter eingeteilt in Punkt a) „Die Verhandlungen vom Gesichtspunkt des Rechtssystems und des Systems des Wirtschaftsrechts aus betrachtet“ und Punkt b) „Wirtschaftliche Verbindlichkeiten und die Verhandlungen über Lieferanten- und Abnehmerbeziehungen“.

In diesem Teil ist die Aufmerksamkeit unter anderem auf die Stellung des Wirtschaftsrechts im Rechtssystem und auf die Determinierung dieser Stellung ausgerichtet. Als bestimmende Faktoren betrachte ich die kurze Geschichte des Rechtszweiges (im Verhältnis zu den traditionellen Zweigen), die Unerläßlichkeit des raschen Reagierens auf die Bedürfnisse der Volkswirtschaft, den Umstand, daß die theoretische Grundlage des Rechtszweiges noch nicht fertig ist. Die theoretischen Streitigkeiten bezüglich der Existenz des Wirtschaftsrechts als selbständigen Rechtszweiges finden auch in der Legislative ihren Niederschlag. In einigen Richtungen ergibt sich eine gewisse künstliche Isolierung von der übrigen Rechtsordnung, die z. B. in der überflüssigen Uneinheitlichkeit der Terminologie usw. zum Ausdruck kommt. Aus diesem Grunde ist auch die Einheit der gesamten Rechtsordnung zu betonen, die Notwendigkeit ihrer formal-logischen Vollkommenheit, was keineswegs die Selbständigkeit der einzelnen Rechtszweige beeinträchtigt.

Der charakteristische Zug des Wirtschaftsrechts beruht darin, daß hier zwei verschiedene Methoden der rechtlichen Regelung zusammentreffen, nämlich die administrativ-rechtliche und die bürgerlich-rechtliche Methode oder die Methode der Überordnung und die der Gleichberechtigung. Die Theorie des Wirtschaftsrechts konstatiert einhellig, daß beide Methoden sich gegenseitig durchdringen, aber in der Praxis und häufig auch in der Legislative lebt ihre Abgetrenntheit weiter, genauer gesagt, die Abgetrenntheit der durch die beiden Methoden bestimmten Sphären von Beziehungen. Ein wichtiger Faktor ist in dieser Hinsicht die Regelung der Kompetenz der Staatlichen Vertragsgesichte (Wirtschaftsarbittage). Soweit die Entscheidungstätigkeit dieses Organs auf die horizontalen Beziehungen beschränkt bleibt, insoweit wird es weiterhin notwendig sein, eine klare Grenze zwischen beiden Gruppen von Beziehungen zu suchen, um die Eingliederung einer jeden wirtschaftsrechtlichen Beziehung in eine von ihnen bemüht zu sein. Einerseits ist eine solche strikte Unterscheidung schon heutzutage schwierig, andererseits wird dadurch das Anfangsstadium in der Entwicklung des Wirtschaftsrechts künstlich verlängert. Mit anderen Worten, eine derartige Praxis steht im Widerspruch mit der Notwendigkeit, eine eigene, dem Wirtschaftsrecht spezifische Methode der rechtlichen Regelung herauszubilden. Die prozessuale Regelung beeinflusst so die materiell-rechtliche Regelung und in gewissem Maße auch die Theorie.

Die administrativ-rechtliche Methode kommt fallweise auch bei der Regelung der Beziehungen der Unternehmen zur Anwendung. Dies halte ich nicht für zweckmäßig, weil es nicht im Einklang steht mit der Erkenntnis, daß das Verhalten der wirtschaftsrechtlichen Subjekte sich nach anderen Regeln entwickelt als dies bei

Verwaltungsorganen der Fall ist und daß die Arten der Einflußnahme dem entsprechen müssen. Falls nun die Anwendung der administrativ-rechtlichen Methode unabweichlich ist, dann sollte sie modifiziert werden.

Die Verhandlungen über die Lieferanten- und Abnehmerbeziehungen sind ein Rechtsinstitut, das erst im Jahre 1972 entstanden ist und nur in der Ebene der Durchführungsvorschriften existiert. Erst die Novellierung des Wirtschaftsgesetzbuches, die ab 1. 1. 1983 in Kraft treten soll, wird die grundlegenden Bestimmungen über diese Verhandlungen auch auf gesetzlicher Ebene verankern.

Aufgrund der Kundmachung über die Verhandlungen entstehen rechtliche Beziehungen zwischen sozialistischen Organisationen bereits vor dem Abschluß von Wirtschaftsverträgen. Es sind dies Beziehungen verschiedener Art, vertikale und horizontale, relative und absolute. Um diese Beziehungen charakterisieren zu können, muß eine allgemeine Konzeption der rechtlichen Beziehungen und der wirtschaftlichen Verbindlichkeiten gewählt werden.

Das Kernstück der Arbeit ist der dritte Teil, in dem ich die allgemeinen Bestimmungen der Kundmachung über die Verhandlungen bezüglich der Lieferanten- und Abnehmerbeziehungen analysiere und aufgrund von Erwägungen über die konkreten Rechtsnormen auf allgemeine Begriffe wie: wirtschaftsrechtliche Tatsache, Akt der Wirtschaftsleitung, Sanktion, Verantwortlichkeit zurückkomme.

Verhältnismäßig große Aufmerksamkeit wird im Rahmen eines Exkurses der Definition des Aktes der Wirtschaftsleitung gewidmet. Die Uneinheitlichkeit in der Definition von Grundbegriffen wie: Akt der Rechtsanwendung, Rechtsakt und individueller Rechtsakt, die in der Literatur über die allgemeine Rechtstheorie existiert, macht derartige Versuche schwierig. Der Akt der Wirtschaftsleitung weist so spezifische Züge auf, daß es schwer ist, ihn irgendeiner der traditionellen Gruppen von rechtlichen Akten zuzuordnen. Daher bin ich der Meinung, daß es angebracht wäre den Akt der Wirtschaftsleitung als besondere Form der Realisierung des Rechts, die in der Regel den Charakter eines von den leitenden Wirtschaftsorganen bei der Leitung der Volkswirtschaft herausgegebenen individuellen Rechtsaktes hat, zu betrachten. Weiter beschäufte ich mich in diesem Zusammenhang mit einigen konkreten Typen von Akten der Wirtschaftsleitung, die durch die Kundmachung über die Verhandlungen bezüglich der Lieferanten- und Abnehmerbeziehungen geregelt werden.

Aufgrund bestimmter wirtschaftsrechtlicher Tatsachen entstehen im Einklang mit der Kundmachung konkrete subjektive Verpflichtungen bzw. Berechtigungen. Oft ist es aber unklar, ob auch rechtliche Beziehungen entstehen, wer die Subjekte der korrelativen Berechtigungen und Verpflichtungen sind u. ähnl. Manche Pflichten sind sehr breit formuliert, dazu oft ohne Sanktion wegen ihrer Verletzung. Scheinbar bezeugen auch die Stimmen aus der Praxis, daß am meisten jene Berechtigungen und Verpflichtungen realisiert werden, die im Rahmen relativer Rechtsbeziehungen obligatorischen Charakters entstehen, also dort, wo das andere Subjekt ein eigenes Interesse und gleichzeitig das subjektive Recht hat, daß die Verpflichtung erfüllt wird.

Die relativen rechtlichen Beziehungen horizontalen Charakters betrachtet man, soweit sie aufgrund der Kundmachung entstehen, als Obligationsbeziehungen. Dagegen spricht auch nicht, daß sie gegebenenfalls ex lege entstehen (über den Sinn dieses „ex lege“ spreche ich in den Ausführungen über die rechtlichen Tatsachen).

Ein besonderer Teil ist der Untersuchung der durch die Kundmachung geregelten Sanktionen gewidmet. Ich gelange zur Schlußfolgerung, daß es sehr wenige spezielle Sanktionen gibt und auch dort, wo es um besondere Regelungen geht, wurde die Konstruktion gewählt, wonach die Erfüllung der Verpflichtung direkt mittels der allgemeinen Kontraktationspflicht laut § 119 Abs. 3 des Wirtschaftsgesetzbuches erzwungen wird. Die Sanktionsfunktion kann auch durch die Verantwortlichkeit für den Schaden erfüllt werden, was in der Praxis jedoch nicht oft vorkommen dürfte. Besonders in den vertikalen Beziehungen, die aufgrund der Kundmachung entstehen können, ist die Möglichkeit, staatlichen Zwang anzuwenden, problematisch.

Im letzten Teil fasse ich einige meiner Vorstellungen bezüglich der Voraussetzungen für die Vervollkommung der rechtlichen Regelung zusammen. Ich beschäufte mich mit der in Vorbereitung befindlichen Novellierung des Wirtschaftsgesetzbuches, die einige Fragen bezüglich der Verhandlungen über die Lieferanten- und Abnehmerbeziehungen regeln soll. Die neu eingeführten Wirtschaftsgeldstrafen sollen die schwerwiegendsten Fälle von Pflichtverletzungen bei den Verhandlungen über die

Lieferanten- und Abnehmerbeziehungen ahnden. Dadurch wird das System von Sanktionen laut der Kundmachung erweitert. Jedoch bin ich der Meinung, daß die Ausrichtung der Novelle auf spezielle Fragen der wirtschaftsrechtlichen Beziehungen ohne die so notwendige Vervollkommnung des allgemeinen Teiles nicht befriedigen kann. Der Hinweis darauf, daß der Umfang der Novellierung notwendigerweise beschränkt ist, genügt keineswegs als Begründung.

ZDENĚK PŘIBYL

K ZÁKLADŮM PRÁVNÍ ÚPRAVY FINANČNÍHO HOSPODAŘENÍ VÝROBNÍCH HOSPODÁŘSKÝCH JEDNOTEK A PODNIKŮ

Význam finančního hospodaření (hospodaření s peněžními prostředky) socialistických organizací, v tom především státních hospodářských organizací, je vyjádřen i právní úpravou tohoto hospodaření.¹⁾ Tyto ekonomické vztahy jsou u nás podrobovány právní regulaci prakticky od samého začátku budování socialistického národního hospodářství. Jednotlivé úpravy toho se týkající byly zpravidla vydávány pro období pětiletých plánů rozvoje národního hospodářství, i když to neplatilo absolutně.²⁾

¹⁾ Na význam právní regulace finanční činnosti socialistického státu, v tom přirozeně i finančního hospodaření státních organizací, a s tím související finanční disciplíny poukazuje např. BAKES, M. a kol.: Československé finanční právo, Panorama, Praha 1979, s. 17 a násl., který v podrobnostech odkazuje na další práce. Ještě pregnantněji vyjadřuje myšlenku potřeby právní regulace finančního hospodaření státních organizací BAKES, M. ve svém díle Teoretické otázky finančního práva, Univerzita Karlova, Praha 1979, kde na s. 17 uvádí: „Finanční činnost socialistického státu (k níž na s. 20 řadí i finanční hospodaření státních organizací — pozn. Z. P.) je jedním z projevů jeho ekonomických funkcí, je součástí hospodářskoorganizátorské funkce socialistického státu. Jedině stát může stanovit určitý řád, podle kterého se vytvářejí a používají všechny peněžní fondy... Tato činnost... je upravena právními předpisy.“

²⁾ Vývojově je tato právní regulace představována následující řadou právních předpisů, v ní každý další vždy (pokud není výslovně uvedeno jinak) rušil předcházející:

- zákon č. 51/1948 Sb., o úpravě některých finančních poměrů národních podniků průmyslových a potravinářských, a zákon č. 161/1949 Sb., o úpravě některých finančních poměrů některých dalších národních podniků;
- zákon č. 104/1950 Sb., o financování národních a komunálních podniků;
- zákon č. 106/1951 Sb., o úpravě financování národních a komunálních podniků;
- zákon č. 83/1958 Sb., o úpravě finančního plánování a finančního hospodaření národních podniků a ostatních hospodářských organizací státního socialistického sektoru (zrušeného — s výjimkou § 14 — zákonem o opatřeních předsednictva Národního shromáždění č. 36/1966 Sb., kterým se zrušují některé právní předpisy);
- vládní vyhláška č. 90/1965 Sb., o plánovitém řízení národního hospodářství;
- vládní nařízení č. 100/1966 Sb., o plánovitém řízení národního hospodářství (které bylo několikrát změněno a doplněno);
- nařízení vlády ČSSR č. 14/1971 Sb., o finančním hospodaření státních a dalších hospodářských organizací;
- nařízení vlády ČSSR č. 139/1971 Sb., o finančním hospodaření státních hospodářských a některých dalších socialistických organizací;
- nařízení vlády ČSSR č. 151/1975 Sb., o finančním hospodaření státních hospodářských a některých dalších socialistických organizací;
- nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb., o finančním hospodaření výrobních hospodářských jednotek a podniků.

Mezi těmito jednotlivými úpravami — lze říci — nebyly rozdíly převahou koncepčního charakteru.

Pro sedmý, tj. nynější, pětiletý plán rozvoje národního hospodářství ČSSR byla funkce finančního hospodaření zdůrazněna ještě zvlášť speciálními finančními právními instituty, které odvozují svou obsahovou náplň ze Souboru opatření ke zdokonalení soustavy plánovitého řízení národního hospodářství po roce 1980³⁾ (dále cituji tento dokument jen jako „Soubor opatření“).

Cílem tohoto článku je ukázat přehledně v celém komplexu základní prvky právní úpravy finančního hospodaření výrobních hospodářských jednotek a podniků. Jde tedy nikoliv o podrobný výklad jednotlivých ustanovení právních předpisů a způsobu jejich realizace, ale spíše o syntetický pohled na dotčenou část našeho právního řádu se záměrem umožnit základní orientaci v problematice, naznačit některé teoretické problémy s ní souvisící a usnadnit vstup do jejího studia.

I. PRAMENY PRÁVNÍ ÚPRAVY

Základy právní úpravy finančního hospodaření výrobních hospodářských jednotek a podniků i pro sedmou pětiletku jsou obsaženy zejména v hospodářském zákoníku (zákon č. 109/1964 Sb. ve znění pozdějších předpisů, jak bylo vyhlášeno pod poř. č. 37/1971 Sb., a ve znění doplněném zákonem č. 144/1975 Sb.) a v zákoně o odvodech do státního rozpočtu a příspěvku na sociální zabezpečení (zákon č. 111/1971 Sb. ve znění pozdějších předpisů). Ovšem právě tyto dva citované právní předpisy mají doznat v dohledné době některých změn.*) Novelizace hospodářského zákoníku byla uložena přímo Souborem opatření⁴⁾ a rovněž nutnost novelizace zákona o odvodech do státního rozpočtu a příspěvku na sociální zabezpečení vyplývá z tohoto Souboru opatření;⁵⁾ výslovně novelizaci tohoto zákona ohlásil federální ministr financí již v prosinci 1979 na aktivu pracovníků federálního ministerstva financí.⁶⁾

Protože hospodářský zákoník obsahovou úpravu finančního hospodaření státních ani jiných hospodářských organizací neobsahuje, lze předpokládat, že ani jeho novela se nedotkne dále uvedené konkrétní úpravy finančního hospodaření výrobních hospodářských jednotek a podniků. Při novelizaci zákona o odvodech do státního rozpočtu a příspěvku na sociální zabezpečení budou „zpracovány a projednány kromě úpravy sazeb odvodu ze zisku i další úpravy směřující ke zvýšení účinnosti působení soustavy

³⁾ Soubor opatření ke zdokonalení soustavy plánovitého řízení národního hospodářství po roce 1980, schválený usnesením vlády ČSSR č. 42 ze dne 31. ledna 1980, in: Ke zdokonalení plánovitého řízení národního hospodářství, Svoboda, Praha 1980, s. 13—85.

⁴⁾ Viz Soubor opatření..., tamtéž, s. 84.

⁵⁾ Soubor opatření..., tamtéž, s. 45; viz oddíl věnovaný odvodům do státního rozpočtu.

⁶⁾ Viz LÉR, L.: Aktivně ve finanční politice, Finance a úvěr, XXX, 1980, 1, s. 4.

*) Tento článek byl psán v době, kdy autorovi nebylo ještě známo znění novel těchto dvou předpisů, jež mezitím byly publikovány pod č. 165/1982 Sb. (novela hospodářského zákoníku) a č. 161/1982 Sb. (nový zákon o odvodech do státního rozpočtu). Změny obsažené v těchto nových předpisech nedotýkají se však podstatněji dalších úvah v článku obsažených, ovšem odkazy na původní předpisy je třeba chápat pod zorným úhlem naznačených změn.

odvodů do státního rozpočtu jako celku a k její racionalizaci a žádoucím zjednodušení“.⁷⁾ Tyto změny se zajisté dále uvedené úpravy finančního hospodaření výrobních hospodářských jednotek a podniků určitým způsobem dotknou, pokud však vývoj názorů na řízení ekonomických procesů nepřinese významnější změny v dnešních záměrech řídicích orgánů ohledně nástrojů řízení uplatňovaných v soustavě plánovitého řízení národního hospodářství pro další období, nemělo by jít o podstatné zásahy do zásad této úpravy, neboť tyto zásady byly formulovány víceméně již se zřetelem na zamýšlenou novelizaci. Ostatně samy tyto předpisy již umožňují – cestou odvodů ze zisku nebo kombinací slev a snížení sazby odvodů ze zisku anebo slevou v absolutní částce – přechod na onen stav, který s sebou přinese novelizovaný zákon o odvodech do státního rozpočtu a příspěvku na sociální zabezpečení.⁸⁾

Současná konkrétní právní úprava finančního hospodaření výrobních hospodářských jednotek a podniků je obsažena především v nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb., o finančním hospodaření výrobních hospodářských jednotek a podniků, které má převahou svodný a rámcový charakter. Konkrétní ustanovení, především ustanovení o způsobu vytváření a použití jednotlivých fondů výrobních hospodářských jednotek a podniků, obsahují zejména

- vyhláška FM PSV č. 143/1980 Sb., o usměrňování mzdových prostředků a odměňování práce,
- vyhláška FMF a předsedy SBČS č. 162/1980 Sb., o financování reprodukce základních prostředků,
- vyhláška FMF č. 163/1980 Sb., o financování neinvestičních výdajů na rozvoj vědy a techniky,
- vyhláška FMF č. 164/1980 Sb., o financování oběžných prostředků,
- vyhláška FMF a ÚRO č. 165/1980 Sb., o fondu kulturních a sociálních potřeb.

Přijetí výše uvedeného nařízení vlády ČSSR a těchto vyhlášek časově předstihlo souběžně připravovanou novelizaci hospodářského zákoníku a zákona o odvodech do státního rozpočtu, a to z toho důvodu, že úprava v oněch předpisech obsažená realizuje nejpodstatnější část zásad obsažených v Souboru opatření, která bylo zapotřebí začít uvádět v život již ode dne 1. ledna 1981 tak, aby nové pozměněné ekonomické nástroje byly k dispozici již při vstupu do sedmého pětiletého plánu. Platí totiž to, na co již bylo v odborné právní literatuře poukázáno, že totiž ekonomický obsah společenských vztahů, vyplývající ze Souboru opatření, a jeho právní forma (mocenskovolní vyjádření tohoto ekonomického obsahu) tvoří vzájemně nerozlučnou jednotu, a to do té míry, že bez transformace tohoto ekonomického obsahu do právních předpisů by Soubor opatření vůbec nemohl vstoupit do stadia realizace.⁹⁾ Potřeba novelizace právních před-

7) ŠOUREK, S.: Rozvoj chozrasčotu a úloha financí, Finance a úvěr, XXX, 1980, 6, s. 373.

8) Srovnej Soubor opatření..., tamtéž, s. 45.

9) Viz KARFÍKOVÁ, M.: Funkce finančně právních předpisů při realizaci Souboru opatření ke zdokonalení soustavy plánovitého řízení národního hospodářství po roce 1980, Právník, CXX, 1982, 1, s. 24. Karfíková správně vyvozuje tuto jednotu především ze vzájemného vztahu ekonomické základny každé společnosti a ideologické nadstavby této základny.

pisů, vyplývající ze Souboru opatření, není stejné časové naléhavosti.¹⁰⁾ Avšak předpisy o finančním hospodaření stojí v tomto směru na předním místě. Vyplývá to z předmětu jejich úpravy, jímž jsou určité hodnotové vztahy (především vztahy, jejichž regulace může mít silně stimulující funkci). A právě hodnotové vztahy představují v Souboru opatření jeden z hlavních prostředků, majících stimulovat vyšší efektivnost a lepší kvalitu společenské výroby v souladu s úkoly vyplývajících ze státního plánu rozvoje národního hospodářství.

II. PŮSOBNOST PRÁVNÍ ÚPRAVY

Tzv. osobní působnost právní úpravy obsažené ve výše uvedených právních předpisech (tzn. na které právní subjekty se tato úprava vztahuje) je stanovena tak, že daná úprava se vztahuje především na výrobní hospodářské jednotky a podniky a dále na ústřední orgány státní správy a národní výbory, pokud tyto ústřední orgány a národní výbory řídí výrobní hospodářské jednotky a podniky. Jak je již z terminologie použité v tomto vymezení osobní působnosti („výrobní hospodářské jednotky“, „podniky“) patrné, je označování subjektů, na něž se úprava vztahuje (subjektů finančního hospodaření), poněkud odchylné od onoho, s jakým obecně pracují naše jiné pozitivně právní předpisy při označování právních subjektů. Tyto jiné právní předpisy totiž běžně užívají pro označení subjektů výraz „socialistická organizace“. Je proto problematice označování subjektů jakožto „výrobních hospodářských jednotek“ a „podniků“ v právní úpravě finančního hospodaření, kteréžto označování platí právě jen pro obor působnosti této úpravy (což je třeba zvláště zdůraznit), třeba věnovat bližší pozornost.

Výrazem „výrobní hospodářská jednotka“ v nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb. se rozumí něco poněkud jiného než v nařízení vlády ČSSR č. 91/1974 Sb., o organizaci výrobních hospodářských jednotek a o jejich statutech. Zatímco zde jde především o vymezení určitého způsobu organizačního uspořádání výrobně technické základny a jejích činností, bez zřetele na jeho organizačněprávní povahu, v nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb. se výrobní hospodářská jednotka chápe spíše právě jako určitá organizačněprávní forma, jako konkrétní subjekt hospodaření určitého druhu. V souladu s tím se výrobními hospodářskými jednotkami ve smyslu tohoto nařízení rozumějí výrobní hospodářské jednotky (v nevýrobních odvětvích jiné obdobné — např. obchodní — jednotky) všech organizačních forem (proklamovaných nařízením vlády ČSSR č. 91/1974 Sb.) s výjimkou oborového podniku bez přidružených organizací. Jsou tedy podle nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb. výrobními hospodářskými jednotkami trusty podniků, koncerny a oborové podniky s přidruženými organizacemi. Přitom nezáleží na tom, zda jsou tyto jednotky řízeny v oboru působnosti federace nebo v oboru působnosti republik.

¹⁰⁾ V této souvislosti je na místě upozornit na dělení hodnotových vztahů do tří skupin, které provádí KARFIKOVÁ, M. (tamtéž, s. 25); pro právní regulaci každé z těchto skupin platí jiný stupeň časové naléhavosti v souvislosti s realizací Souboru opatření.

Vzhledem k tomu, že pojetí výrobní hospodářské jednotky v nových předpisech o finančním hospodaření se blíží pojetí určité organizačně-právní formy, může to v těch případech, kde podle dosud platných předpisů o organizaci výrobních hospodářských jednotek nejsou tyto jednotky právním subjektem v horizontálních vztazích (tedy v případě trustu podniků a v případě oborového podniku s přidruženými organizacemi), působit některé potíže. Tak zejména při uskutečňování plateb z prostředků fondů výrobní hospodářské jednotky jiným právním subjektům v horizontálních vztazích nebo při rozhodování o zřízení fondů (např. podle § 14 odst. 1 nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb.) nebo o použití prostředků takových fondů. V prvním z uvedených případů jde o to, že uvedené platby mohou být uskutečňovány nikoliv jménem takové výrobní hospodářské jednotky (která — nemajíc právní subjektivitu — nemůže být v horizontálních vztazích k jiným právním subjektům samostatným nositelem právních povinností, popřípadě práv), ale jménem příslušné socialistické organizace, tj. jménem generálního ředitelství trustu podniků nebo jménem oborového podniku. V druhém z uvedených případů jde o to, že takové výrobní hospodářské jednotky nemají žádný společný orgán, který by byl oprávněn rozhodovat o zřízení fondů nebo o použití prostředků, patřících celé výrobní hospodářské jednotce; nezbyde proto, než aby v takových případech rozhodovaly za celou výrobní hospodářskou jednotku orgány opět generálního ředitelství nebo oborového podniku. Oba naznačené důsledky dnešního právního stavu ovšem patrně nejsou zcela v souladu se záměry autorů nových předpisů o finančním hospodaření (a pravděpodobně ani s intencemi Souboru opatření), vytvořit totiž z výrobních hospodářských jednotek samostatný subjekt hospodaření s fondy. Je proto naléhavým úkolem teorie i legislativy v nejbližším období, aby věnovaly pozornost uvedenému posunu v pojetí výrobních hospodářských jednotek s cílem odstranit naznačenou dvoukolejnost při hospodaření s jejich fondy.

Také výraz „podnik“ je v nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb. užíván speciálním způsobem. Naše jiné pozitivněprávní předpisy výraz „podnik“ totiž vůbec samostatně neužívají; jednají vždy jen např. o „oborovém podniku“, „národním podniku“, „koncernovém podniku“, „podniku zahraničního obchodu“, „družstevním podniku“ apod., označující tímto výrazem vždy nějakou určitou organizačněprávní formu, aniž sledují vytvoření a exploataci obecného pojmu „podnik“. Ani v nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb. nelze ve výrazu „podnik“ hledat označení pro obecný pojem „podnik“, nicméně určitý stupeň zobecnění se v tomto výrazu přece jen projevuje; jde zde totiž o legislativní zkratku pro skupinu některých druhů organizačněprávních forem. Přitom tuto skupinu tvoří jak organizačněprávní formy, které jsou v právních předpisech výslovně označovány jako podniky (národní podniky, koncernové podniky atd.), tak i formy, které jsou označovány jinak (např. účelové organizace, koncernové účelové organizace), tak současně i formy, které se vyskytují jen v rámci výrobních hospodářských jednotek, jakož i ty, které existují zásadně mimo tyto jednotky.

Ve smyslu nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb. se konkrétně výrazem „podnik“ rozumějí:

1. všechny ostatní státní hospodářské organizace, tj. mimo ty, které byly výše uvedeny jako patřící do obsahu pojmu „výrobní

hospodářská jednotka“ (tedy mimo koncerny a mimo oborové podniky s přidruženými organizacemi), a to bez ohledu na to, zda jde o organizaci v rámci výrobní hospodářské jednotky nebo organizaci přímo podřízenou ústřednímu orgánu státní správy (samozřejmě včetně oborového podniku bez přidružených organizací);

2. koncernové podniky a koncernové účelové organizace;

3. organizace zahraničního obchodu, tj. podniky zahraničního obchodu a akciové společnosti pro provozování zahraničně obchodní činnosti.¹¹⁾

Tolik tedy o speciálním způsobu označování subjektů pro účely předpisů o finančním hospodaření výrobních hospodářských jednotek a podniků. V souladu s ním budu výrazy „výrobní hospodářská jednotka“ a „podnik“ užívat důsledně i já v dalším textu tohoto článku. Zůstává ovšem otázkou, zda takové rozdílné užívání určitých výrazů, ba dokonce rozdílný přístup k pojetí jednotlivých pojmů v různých právních předpisech jsou účelné a zda, resp. jak by tomu event. bylo možné předcházet.

Nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb. upravuje tedy právní poměry organizací řízených ústředními orgány státní správy federace a republik i organizací řízených národními výbory, jakož i některé poměry uvedených ústředních orgánů státní správy a národních výborů. Je na místě na tuto skutečnost zvlášť upozornit, neboť po federalizaci státu se stalo v naší legislativě nikoliv běžným, aby nařízení vlády ČSSR upravovalo poměry i orgánů republik a jejich organizací, tím méně poměry národních výborů a jejich organizací; z hlediska legislativní ekonomie je však třeba v tomto případě považovat takové řešení za účelné.

Věcná působnost právní úpravy finančního hospodaření výrobních hospodářských jednotek a podniků (tzn. okruh otázek, které jsou právní úpravou regulovány) je dána předmětem této úpravy, jímž jsou:

1. finanční hospodaření výrobních hospodářských jednotek a podniků, přičemž finančním hospodařením ve smyslu nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb. se rozumí — byť se jimi nařízení nezabývá do stejné hloubky — tvorba a použití finančních zdrojů, tj. zisku a odpisů základních prostředků; přitom v právní úpravě zvláštní místo připadá tvorbě a použití fondů výrobních hospodářských jednotek a podniků, popřípadě ústředních orgánů a národních výborů;

2. činnost ústředních orgánů státní správy, která souvisí s finančním hospodařením výrobních hospodářských jednotek a podniků, spočívající zejména v tvorbě a použití resortních fondů a v přerozdělování zisku a odpisů;

3. činnost národních výborů, která souvisí s finančním hospodařením podniků řízených národními výbory, spočívající zejména v tvorbě a použití fondů a v přerozdělování zisku a odpisů.

Časová působnost právní úpravy finančního hospodaření výrobních hospodářských jednotek a podniků (tzn. od kterého okamžiku je tato úprava účinná) byla stanovena ode dne 1. ledna 1981. Tímto dnem přešly výrobní hospodářské jednotky a podniky na nový způsob finančního hospodaření, a to zásadně všechny tyto hospodářské subjekty, neboť současně

¹¹⁾ Viz § 3 písm. c) zákona č. 42/1980 Sb., o hospodářských stycích se zahraničím.

pozbyly platnosti veškeré výjimky povolené podle dřívější právní úpravy, tj. podle nařízení vlády ČSSR č. 151/1975 Sb. (viz § 78 nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb.). Nové výjimky, tj. postup ve finančním hospodaření odchylovající se od ustanovení nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb., popřípadě dalších právních předpisů nové úpravy finančního hospodaření výrobních hospodářských jednotek a podniků, mohly být nadále povoleny příslušným ministerstvem financí pouze těm výrobním hospodářským jednotkám, v nichž nebyla od 1. ledna 1981 plně uplatněna integrace řídicích činností; pro povolování těchto výjimek stanoví nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb. některé podrobnější podmínky, jako jsou například kompetence ministerstev financí, účast jiných ústředních orgánů státní správy nebo směry možného odchylného postupu (viz § 76 citovaného nařízení vlády ČSSR).

III. ZÁSADY PRÁVNÍ ÚPRAVY

Zásady, na nichž je právní úprava finančního hospodaření výrobních hospodářských jednotek a podniků vybudována, jsou zčásti přímo v nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb. proklamovány, zčásti je nutno je vyinterpretovat z textu právních předpisů, popřípadě z materiálů, zejména ze Souboru opatření. Většina z těchto zásad se uplatňovala — aspoň v určité míře — již v předchozí úpravě, avšak nová úprava je zdůrazňuje a rozvíjí, takže je vlastně staví na kvalitativně vyšší stupeň. K nejdůležitějším zásadám současné právní úpravy finančního hospodaření výrobních hospodářských jednotek a podniků patří tyto zásady:

1. Zásada aktivní funkce státního rozpočtu a finančního plánu. Tato zásada je proklamována v § 1 nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb. a je odvozena od celkového zvyšování úlohy plánu, jež je jednou ze stěžejních idejí Souboru opatření,¹²⁾ neboť práci s rozpočtem a finančním plánem je třeba považovat za organickou součást plánovacího procesu. Podstata této zásady byla vyjádřena v literatuře zhruba tak, že čísla rozpočtu a finančního plánu nesmějí být pasívním součtem cifer, ale je třeba je chápat jako aktivní impuls k efektivnosti celého plánu; k tomu pak musí směřovat i náročný a diferencovaný rozpis úkolů finančního plánu po ose řízení a náročná práce na finančním plánu na všech stupních řízení.¹³⁾ Pro to vytvářejí předpisy o finančním hospodaření výrobních hospodářských jednotek a podniků určité předpoklady.

2. Zásada rozvíjení chozrasčotu, považovaného za základní metodu jednak hospodaření, jednak hospodářského řízení, která — jak již bylo nejdříve ukázáno — „zabezpečuje plánovité začlenění výrobních článků do celého komplexu národního hospodářství a vytváří podmínky pro všestranný rozvoj jejich iniciativy a relativní hospodářské samostatnosti“.¹⁴⁾ Také tato zásada vyplývá z § 1 nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb. a — lze říci — prolíná celým jeho textem. Chozrasčot samozřejmě není ničím novým; uplatňuje se v našem národním hospodářství již od začátku

¹²⁾ Soubor opatření ..., tamtéž, s. 15—42.

¹³⁾ ŠOUREK, S.: tamtéž, s. 372.

¹⁴⁾ LÉR, L.: Kvalitativní změny v soustavě plánovitého řízení, Finance a úvěr, XXX, 1980, 6, s. 366 a násl.

padesátých let, i když jeho reálný obsah i rozsah uplatnění se v průběhu výstavby socialismu měnily. Současná právní úprava finančního hospodaření výrobních hospodářských jednotek a podniků ovšem akcentuje jeho rozvíjení. Rozvíjení chozrasčotu je „jedním ze základních prvků Souboru opatření ke zdokonalení soustavy plánovitého řízení po roce 1980. Navazuje na zvýšení úlohy a zdokonalení plánu...“¹⁵⁾

Chozrasčot představuje „ucelený systém ekonomických vztahů mezi společnostmi a hospodářskými subjekty a mezi nimi navzájem, který je založen na plánovitém využívání zbožně peněžních vztahů s cílem stimulovat zvyšování ekonomické efektivity výroby v souladu s úkoly, stanovenými národohospodářským plánem“.¹⁶⁾ Rozvíjení chozrasčotu znamená účinnější jeho působení na efektivnost hospodářské činnosti a kvalitu jejích výsledků. Znamená ve svých důsledcích zejména zvýšení odpovědnosti výrobních hospodářských jednotek a podniků za výsledky hospodaření, znamená, že do celkových výsledků výrobních hospodářských jednotek a podniků a do hodnocení těchto subjektů se budou více promítat výsledky dosahované v oblasti výroby a služeb, hospodaření se základními prostředky, vědeckotechnického rozvoje, zahraničního obchodu atp.¹⁷⁾ Ačkoliv rozvíjení chozrasčotu znamená intenzivnější využívání zbožně peněžních vztahů, zdůrazňuje se současně těsná návaznost na národohospodářské plánování; „plán a chozrasčot musí působit v jednotě“.¹⁸⁾ Proto musí působení chozrasčotu na všech stupních řízení vycházet především z pětiletého plánu rozvoje národního hospodářství ČSSR, který stanoví základní úkoly a normativy, a z organického spojení pětiletých a ročních plánů.¹⁹⁾

Podmínky pro realizaci zásady rozvíjení chozrasčotu vytvářejí různé ustanovení předpisů o finančním hospodaření výrobních hospodářských jednotek a podniků, zejména ustanovení o tvorbě a použití jejich fondů.

3. Zásada rozšířeného „samofinancování“. Nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb. — v souladu se Souborem opatření²⁰⁾ — vychází z předpokladu, že krytí plánovaných potřeb výrobních hospodářských jednotek a podniků je odvislé především od toho, jak tyto hospodařící subjekty vytvářejí základní finanční zdroje, jimiž — shodně s dřívější právní úpravou — jsou zisk a odpisy základních prostředků (viz § 4 nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb.). Až dosud byl podíl zisku, který zůstával k dispozici výrobním hospodářským jednotkám a podnikům k financování plánovaných potřeb, poměrně malý; v roce 1979 činil podle propočtu 22 až 28 % podle jednotlivých odvětví (s výjimkou paliv a energetiky a potravinářského průmyslu), během sedmé pětiletky by se však měl zvýšit zhruba na 30 až 37 %.²¹⁾ Tím by se podstatně omezilo přerozdělování zisku prostřednictvím státního rozpočtu a — jak se předpokládá — současně zvýšil zájem výrobních hospodářských jednotek i podniků na tvorbě pláno-

15) ŠOUREK, S.: tamtéž, s. 370.

16) LÉR, L.: tamtéž, s. 367.

17) ŠOUREK, S.: tamtéž.

18) Soubor opatření..., tamtéž, s. 42.

19) ŠOUREK, S.: tamtéž.

20) Soubor opatření..., tamtéž, s. 43 a následující.

21) ŠOUREK, S.: tamtéž, s. 372.

vaného zisku i účinnost různých druhů majetkových sankcí snižujících použitelný zisk.²²⁾

Samozřejmě že i nadále právní úprava finančního hospodaření výrobních hospodářských jednotek a podniků zachovává další zdroje ke krytí plánovaných potřeb, ovšem za jiných (přísnějších) podmínek než dosud. Jde především o úvěry v oblasti provozní a investiční; Státní banka československá však má napříště tyto úvěry poskytovat nikoliv automaticky, ale s přihlédnutím právě k rozšířené úloze vlastních zdrojů a dále k dosahovaným výsledkům od počátku pětiletého plánu a k plnění kritérií efektivnosti využití úvěru; mimo rámec základní soustavy úvěrů mají být poskytovány zaostávajícím výrobním hospodářským jednotkám zvláštní konsolidační úvěry za dále zpřísněných podmínek, a tak vyvoláván ekonomický tlak k odstranění negativních tendencí v hospodaření výrobní hospodářské jednotky.²³⁾ I nadále se předpokládají také dotace ze státního rozpočtu; ty mají být poskytovány podle zvláštních pravidel, která schválí vláda ČSSR, a to jednak k plánovitému ovlivňování hodnotových vztahů v národním hospodářství (neinvestiční dotace), jednak ve výjimečných případech podle rozhodnutí vlády ČSSR jako plánovaný zdroj financování investic (investiční dotace).²⁴⁾

Předpisy o finančním hospodaření výrobních hospodářských jednotek a podniků vytvářejí pro realizaci zásady rozšířeného „samofinancování“ podmínky zejména ustanoveními o tvorbě a použití fondů zabezpečujících financování plánovaných potřeb (o povaze těchto fondů bude pojednáno dále). Hlavní předpoklady pro realizaci uvedené zásady však zajišťují především předpisy jiné, zejména předpisy o odvodech do státního rozpočtu a příspěvku na sociální zabezpečení a předpisy o úvěrování.²⁵⁾

4. Zásada výrobní hospodářské jednotky jako základního článku řízení. Tato zásada je v předpisech o finančním hospodaření v podstatě zásadou novou. I ona je proklamována v § 1 nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb. Přetvoření výrobních hospodářských jednotek na základní článek řízení vyplynulo již ze závěrů XV. sjezdu KSČ a tato linie byla potvrzena i závěry XVI. sjezdu KSČ.²⁶⁾ Podstata této zásady tkví v tom, že výrobním hospodářským jednotkám se vytvářejí takové podmínky, aby tyto jednotky mohly ještě lépe zabezpečovat koncepční rozvoj výroby a jiných činností, které jsou u nich soustředěny, tvorbu a realizaci jednotné technické a investiční politiky, potřeby národního

²²⁾ Předpokládané rozšíření „samofinancování“ je v souladu s trendem v ostatních socialistických zemích, zejména v SSSR, kde již v roce 1978 bylo z vytvořeného zisku používáno podnikovou sférou 43 %, jak na to poukázal ŠOUREK, S.: tamtéž, s. 373.

²³⁾ Soubor opatření..., tamtéž, s. 49.

²⁴⁾ Soubor opatření..., tamtéž, s. 44.

²⁵⁾ Předpisy o odvodech do státního rozpočtu byly již citovány v oddílu „Prameny právní úpravy“, kde bylo také pojednáno o jejich zamýšlené novelizaci. Konkrétní úprava úvěrování je obsažena především v zákoně č. 144/1970 Sb., o Státní bance československé (§ 7 odst. 3), ve vyhlášce předsedy SBČS č. 158/1975 Sb., o poskytování úvěrů, zásadách bankovní měnové politiky schválených vládou ČSSR a registrovaných v částce 34/1975 Sb. a zčásti též zákoně č. 142/1970 Sb., o devizovém hospodářství, neboť vyhláška předsedy SBČS č. 158/1975 Sb. v § 23 připouští devizový úvěr jakožto úvěr obchodní, což nekoresponduje plně s příslušnými ustanoveními hospodářského zákoníku.

²⁶⁾ Srovnej např. Sborník hlavních dokumentů XVI. sjezdu Komunistické strany Československa, Svoboda, Praha 1981, s. 148 a násl.

hospodářství a rozvoj vnějších ekonomických vztahů.²⁷⁾ Podniky ovšem i nadále zůstávají důležitým článkem řízení, a to zejména v oblasti péče o efektivní a kvalitní výrobu (popřípadě jinou činnost) a sociální rozvoj kolektivu pracujících.²⁸⁾

Přeměna výrobních hospodářských jednotek na základní článek řízení předpokládá rozsáhlé změny v právní regulaci poměrů těchto jednotek na nejrozličnějších úsecích jejich činnosti (plánování, hospodaření s pracovními silami, vědeckotechnického rozvoje, vývozu a dovozu atd.), v tom také na úseku finančního hospodaření. Zde to znamená zejména, že výrobní hospodářské jednotky jsou hlavními subjekty finančních vztahů²⁹⁾ vytvářejícími komplexní soustavu fondů, výlučnými nositeli povinností vůči státnímu rozpočtu³⁰⁾ a s přihlédnutím k míře centralizace činnosti v rámci výrobní hospodářské jednotky též účastníky úvěrových vztahů ke Státní bance československé.³¹⁾ To ve svých důsledcích vede k tomu, že stimulující funkce finančního hospodaření se spojuje na prvním místě s výrobní hospodářskou jednotkou, kdežto finanční hospodaření podniků, které jsou součástí takové jednotky, se organicky včleňuje do hospodaření výrobní hospodářské jednotky a má s ním tvořit homogennější celek, než tomu bylo dosud.

Realizaci zásady výrobních hospodářských jednotek jako základního článku řízení zabezpečují zejména ta ustanovení nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb., podle nichž se komplexní soustava fondů vytváří ve výrobních hospodářských jednotkách (zejména § 8) a dále ustanovení o způsobu tvorby a použití těchto fondů.

5. Zásada fondového (účelového) charakteru finančního hospodaření. Tato zásada není sice v nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb. výslovně proklamována, vyplývá však z celé koncepce tohoto předpisu a z celé řady jeho konkrétních ustanovení (např. § 8, § 14, § 19, § 24, § 42 a 43, § 57 a § 65). Její podstatou je to, že finanční prostředky na všech stupních řízení (podnik — výrobní hospodářská jednotka — ústřední orgán nebo národní výbor) jsou rozděleny do fondů (a to jednak fondů zabezpečujících financování plánovaných potřeb a jednak fondů hmotné stimulace) podle kritérií stanovených právními předpisy a prostředků těchto fondů lze používat jen k účelům pro ten který fond určeným v právní úpravě.

Fondový charakter finančního hospodaření se v našem národním hospodářství uplatňuje již dlouhou dobu. Tvorba a použití fondů hraje pozitivní úlohu v hospodaření výrobních hospodářských jednotek a podniků především tím, že posiluje plánovitost a cílevědomost v hospodaření s finančními prostředky a že prostřednictvím fondů je možné zabezpečovat ekonomické působení na jednotlivé stránky činnosti výrobních hospodářských jednotek a podniků, zejména na efektivnost a kvalitu. Účinnost zásady fondového charakteru má být posílena zejména

- vyšším důrazem na dlouhodobost plánování
- posilováním společenské odpovědnosti výrobních hospodářských jedno-

27) Srovnej LÉR, L.: tamtéž, s. 368.

28) LÉR, L.: tamtéž.

29) Soubor opatření ..., tamtéž, s. 44.

30) Soubor opatření ..., tamtéž, s. 45.

31) Soubor opatření ..., tamtéž, s. 49.

- tek a podniků za výsledky jejich činnosti
- zvýšenou úlohou vlastních finančních zdrojů (rozšířením „samofinancování“)
 - přebudováním výrobních hospodářských jednotek na základní článek řízení
 - vytvořením některých nových fondů (např. fondu hmotné stimulace vývozu)
 - posílením funkce některých již dříve existujících fondů (např. fondu výstavby).³²⁾

Realizace zásady fondového charakteru finančního hospodaření zabezpečují zejména výše citovaná ustanovení nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb.

6. Zásada omezování redistribuce (prerozdělení) finančních zdrojů. Tato zásada vyplývá zejména z ustanovení § 23 až 32 a § 65 až 68 nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb. Je jakýmsi doplňkem či protějškem zásady rozvíjení chozrasčotu a zásady rozšířeného „samofinancování“ a spočívá v určitých omezeních, které právní úprava ukládá ústředním orgánům a národním výborům při prerozdělování zisku a odpisů základních prostředků prostřednictvím jejich částečné centralizace ve vlastních fondech.

Realizaci této zásady zabezpečují zejména výše citovaná ustanovení nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb.

IV. TRÍDĚNÍ SUBJEKTŮ FINANČNÍHO HOSPODAŘENÍ

Objektivní ekonomické podmínky a potřeby vyžadují, aby způsob finančního hospodaření byl diferencován podle určitých druhů výrobních hospodářských jednotek a podniků. Aby vyhověly tomuto požadavku, provádějí předpisy o finančním hospodaření výrobních hospodářských jednotek a podniků pro své účely podrobnější třídění těchto subjektů hospodaření, a to podle několika třídících hledisek (zejména podle vztahu ke státnímu rozpočtu, podle organizačněprávní formy, podle podřízenosti, podle předmětu činnosti, podle daňového zpoplatnění), jak bude dále ukázáno.

Z hlediska právní úpravy finančního hospodaření, zejména z hlediska použití finančních zdrojů, výrobní hospodářské jednotky a podniky se rozdělují především do dvou skupin:

A. Do první skupiny patří výrobní hospodářské jednotky a dále všechny podniky s výjimkou těch, jejichž vztah ke státnímu rozpočtu nebo rozpočtu národního výboru je určen finančním plánem.

B. Do druhé skupiny patří podniky, jejichž vztah k státnímu rozpočtu nebo rozpočtu národního výboru je určen finančním plánem.

Ad A. První skupina se pro účely finančního hospodaření dále rozpadá do těchto tří podskupin:

aa) První podskupina je v nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb. vymezena negativně. Patří do ní všechny výrobní hospodářské jednotky a podniky, pokud nepatří do některé z dalších dvou podskupin. V rámci této

³²⁾ Srovnej ŠOUREK, S.: tamtéž, s. 373—374.

podskupiny je právní úprava finančního hospodaření ještě dále diferencována podle toho, zda hospodařícím subjektem je

- výrobní hospodářská jednotka, nebo
- podnik, který je součástí výrobní hospodářské jednotky, anebo
- podnik přímo řízený ústředním orgánem.

bb) Do druhé podskupiny patří především výrobní hospodářské jednotky a podniky, které jsou poplatníky zemědělské daně ze zisku; z ustanovení § 39 nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb. však vyplývá, že kromě těchto výrobních hospodářských jednotek a podniků patří do této podskupiny také podniky řízené zemědělskými správami a podniky přímo řízené ústředními orgány, které jsou poplatníky odvodu do státního rozpočtu. V rámci této podskupiny je právní úprava finančního hospodaření opět dále diferencována podle toho, zda hospodařícím subjektem je

- výrobní hospodářská jednotka
- podnik, který je součástí výrobní hospodářské jednotky
- podnik přímo řízený ústředním orgánem nebo zemědělskou správou.

cc) Do třetí podskupiny patří podniky řízené národními výbory.

Ad B. V rámci druhé skupiny je právní úprava finančního hospodaření podniků diferencována podle toho, zda hospodařící subjekt je státní organizací řízenou ústředním orgánem, anebo zda je státní organizací řízenou národním výborem.

Podniky patřící do skupiny podniků, jejichž vztah k státnímu rozpočtu nebo rozpočtu národního výboru je určen finančním plánem, jsou v nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb. vypočteny. Jsou to

1. z organizací řízených v působnosti ústředních orgánů federace a republik:

a) podniky řízené federálními ministerstvy dopravy a spojů, podniky státních lesů, vodního hospodářství (podniky povodí, investorské vodohospodářské organizace a vodohospodářské opravy), státního filmu, geodézie a kartografie a peněžnictví a pojišťovnictví,

b) výpočetní střediska, jsou-li státními hospodářskými organizacemi,

c) výrobně hospodářské organizace federálního ministerstva národní obrany s výjimkou vojenských lesů a statků;

2. z podniků řízených národními výbory podniky vodního hospodářství, bytového hospodářství, městské hromadné dopravy a Dopravní podnik hlavního města Prahy — koncern, ústav kosmetiky a teplárenské podniky hlavního města Prahy.

Příslušné ministerstvo financí však může na návrh příslušného ústředního orgánu federace nebo republiky tento seznam rozšířit o další ústředně řízené neprůmyslové státní hospodářské organizace. Z tohoto hlediska nemá seznam obsažený přímo v nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb. valný praktický význam, leč snad jako směrnice určující orientačně povahu organizací, které mohou být řazeny do této skupiny.

V. TVORBA A POUŽITÍ FINANČNÍCH ZDROJŮ

Základními finančními zdroji výrobních hospodářských jednotek a podniků jsou podle § 4 nař. vl. ČSSR č. 161/1980 Sb.

— zisk vykázaný v řádně vedeném účetnictví,³³⁾

— odpisy základních prostředků.

Tvorbu těchto finančních zdrojů právní předpisy o finančním hospodaření výrobních hospodářských jednotek a podniků blíže neupravují; zaměřují se na jejich použití.

Zisku používají výrobní hospodářské jednotky a podniky v podstatě v tomto pořadí:

1. k odvodům a platbám daní prováděným výrobní hospodářskou jednotkou nebo podnikem do státního rozpočtu, do rozpočtu národního výboru nebo do státních fondů,

2. k odvodu výrobní hospodářské jednotce, jde-li o podniky, které jsou součástí výrobní hospodářské jednotky,

3. k přidělům do vlastních fondů zabezpečujících financování plánovaných potřeb,

4. k přidělům do vlastních fondů hmotné stimulace,

5. k event. dalším účelům stanoveným právními předpisy,

6. k odvodu nadřazenému ústřednímu orgánu, resp. k dodatkovému odvodu příslušnému národnímu výboru k přerozdělení prostředků.

Rozdílně podle skupin (podskupin) subjektů upravuje nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb. způsob, jakým se postupuje, nestačí-li zisk k pokrytí potřeb v rámci jednotlivých výše uvedených bodů pořadí, a jak se naloží s event. nerozděleným ziskem po uplynutí kalendářního roku.

Odpisů používají výrobní hospodářské jednotky a podniky k financování investičních potřeb a k odvodům nadřazeným orgánům.

Odvody do státního rozpočtu nebo rozpočtu národního výboru provádějí výrobní hospodářské jednotky a podniky podle ustanovení jiných právních předpisů, zejména zákona č. 111/1971 Sb., o odvodech do státního rozpočtu a o příspěvku na sociální zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 53/1966 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, atd., která jsou v nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb. částečně reprodukována, částečně rozvinuta.

Způsob financování plánovaných potřeb a závazný finanční vztah ke státnímu rozpočtu, resp. rozpočtu národního výboru podniků druhé skupiny (tj. těch, jejichž vztah ke státnímu rozpočtu nebo rozpočtu národního výboru je určen finančním plánem) stanoví se ve finančním plánu a ve státním rozpočtu, resp. rozpočtu národního výboru. Závazným finančním vztahem podniku ke státnímu rozpočtu nebo rozpočtu národního výboru se rozumí rozdíl mezi plánovanou tvorbou zdrojů a plánovanými potřebami, vyplývající ze schváleného finančního plánu podniku. Tento rozdíl je vyjádřen odvodem volného zůstatku zisku, nebo tímto odvodem a dotací, anebo pouze dotací. Finanční plán podniku schvaluje jeho nadřazený orgán.

VI. FONDY VÝROBNÍCH HOSPODÁŘSKÝCH JEDNOTEK A PODNIKŮ

Pojetí fondů v předpisech o finančním hospodaření výrobních hospodářských jednotek a podniků je odvozeno od obecného významu výrazu

³³⁾ Je na místě upozornit na to, že však předpisy o účetnictví v této souvislosti (směrnice k účtové osnově) užívají jako základního výrazu nikoliv výrazu „zisk“, ale pouze souborného „hospodářský výsledek“. Takovou terminologickou nepřesnost by bylo jistě žádoucí odstranit.

„fond“ v ekonomických vědách, kde tento výraz značí „hmotné nebo finanční prostředky (nebo obojí) tvořící soubor sloužící určitému účelu“.³⁴⁾ Rozumějí se tedy ve smyslu právních předpisů o finančním hospodaření výrobních hospodářských jednotek a podniků výrazem „fond“ finanční prostředky, popřípadě hmotné prostředky v peněžním vyjádření, vedené v účetnictví odděleně a určené k uspokojování předem obecně v právních předpisech určených potřeb a shromažďované také způsobem a ze zdrojů, které jsou předem obecně určeny. Právě tímto určením účelu způsobu tvorby obecně závazným právními předpisy stávají se tyto fondy právními jevy. Přesto však je nelze ztotožňovat s tradičně pojímanými právními osobami typu nadace nebo fondu;³⁵⁾ fondy výrobních hospodářských jednotek a podniků nejsou právními subjekty, nejsou samostatnými nositeli vlastních práv a povinností. Tím se liší také od státních účelových fondů zřizovaných podle ústavních předpisů, kteréžto fondy naopak právními subjekty („právními osobami“) jsou.³⁶⁾

Ze skutečnosti, že fondy nejsou samostatnými právními subjekty, nýbrž že jsou jen účelově určenými finančními prostředky jednotlivých výrobních hospodářských jednotek nebo podniků, vyplývají určité konsekvence pro jejich právní kvalifikaci.

Tak především lze obecně uvést, že právní význam fondů míří pouze „dovnitř“ a nedotýká se jiných právních subjektů. Nositelem práv a povinností vůči jiným právním subjektům je vždy příslušná socialistická organizace bez ohledu na to, ve prospěch či k tíži kterého jejího fondu právo či povinnost míří. Socialistická organizace je také nositelem majetkové odpovědnosti vůči jiným právním subjektům a tato odpovědnost není nijak dotčena např. eventuálním nedostatkem prostředků ve fondu, z něhož má být tato odpovědnost realizována.

Z uvedeného logicky vyplývá, že případné vztahy mezi jednotlivými fondy téže výrobní hospodářské jednotky nebo podniku (jaké mohou vzniknout např. při převádění prostředků z jednoho do druhého fondu) nemohou mít povahu právního vztahu. Jde o pouhou vnitřní účetní operaci. Proto nemůže ani existovat vzájemné právo jednoho a povinnost druhého fondu (např. k převodu prostředků). Tím však není řečeno, že by nemohla — nastanou-li určité podmínky — existovat právní povinnost organizace v souvislosti s vlastními fondy (např. k tomu, aby takový převod uskutečnila); nositelem povinnosti by zde však byla příslušná výrobní hospodářská jednotka nebo podnik a nikoliv dotčený fond.

Konečně fond — nejso samostatným právním subjektem — nemůže sám hospodařit se svými prostředky, ba nemůže s nimi hospodařit ani kdokoliv

³⁴⁾ Viz Příruční slovník naučný, IV díly, Nakladatelství akademie věd, Praha 1962, díl I, s. 742.

³⁵⁾ Např. v práci KNAPP, V. a kol.: Učebnice občanského a rodinného práva, III díly, Orbis, Praha 1953, se uvádí v historické poznámce o právnických osobách na s. 83 (díl I), že „...byly rozeznávány dva hlavní druhy právnických osob: jednak korporace (universitates personarum), jednak nadace, fondy, ústavy (universitates bonorum)“.

³⁶⁾ Viz čl. 11 odst. 6 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění pozdějších předpisů. Podrobnější výklad o těchto fondech viz např. BAKES, M. a kol.: Československé finanční právo, Panorama, Praha 1979, s. 68 a násl.

jiný jménem tohoto fondu. S prostředky fondů hospodaří socialistická organizace, a to zásadně samostatně, pomine-li menší odchylky týkající se fondů kulturních a sociálních potřeb, u něž je v pozitivněprávních předpisech hospodaření koncipováno — jak ještě bude dále podrobněji ukázáno — jako společné hospodaření socialistické organizace a závodní organizace ROH.

Jen pro úplnost v této souvislosti ještě poznamenávám, že by nebylo — podle mého názoru — správné pro hospodaření s prostředky fondu užívat výraz „správa fondu“. Takové označení je na místě jen tam, kde fond je samostatnou právní osobou a hospodaření s jeho prostředky vykonává jiný právní subjekt.³⁷⁾

V souvislosti s obecnými úvahami o fondech je třeba si blíže povšimnout dvou výrazů, které právní předpisy o finančním hospodaření výrobních hospodářských jednotek a podniků užívají, totiž výrazů „zřízení“ a „tvorba“ fondů. Těmito výrazy se označují dva rozdílné pojmy.

Zřízením fondu se rozumí určitá jednorázová skutečnost (akt), jejímž výsledkem je konstitutování konkrétního fondu u konkrétního subjektu finančního hospodaření, fondu jakožto právního jevu, a to určením povahy i názvy fondu a subjektu, u něhož se zřizuje (u toho a toho subjektu se zřizuje takový a takový fond), přičemž subjekt může být event. určen i druhově (např. v podnicích stavební výroby). Takovou skutečností je zpravidla právní akt, ať již normativní nebo individuální, jak o tom bude ještě dále v souvislosti s výkladem jednotlivých způsobů zřizování fondů pojednáno.

Tvorbou fondu se rozumí (více méně faktická) činnost, spočívající v soustřeďování peněžních prostředků do fondů po právu již zřízených. Zpravidla se tak děje přiděly ze zisku nebo převody z jiných fondů. Samozřejmě lze i tuto činnost rozložit na její jednotlivé složky, ke kterým patří — vedle především ryze účetně technických operací — i jednotlivá rozhodnutí (např. rozhodnutí o přidělu ze zisku), avšak tvorba fondů vcelku je činností opakující se.

Předpisy o finančním hospodaření výrobních hospodářských jednotek a podniků rozlišují — pokud jde o zřizování fondů — tři způsoby; jde o zřízení 1. právním předpisem, 2. rozhodnutím nadřízeného orgánu, 3. rozhodnutím samotného subjektu finančního hospodaření. O jednotlivých způsobech zřízení fondu platí v podrobnostech toto:

Ad 1. Právním předpisem se fondy zřizují v určitých subjektech financování buď bez dalšího, nebo je-li splněna určitá další (faktická) podmínka. Bez dalšího se např. podle § 8 odst. 1 nař. vl. ČSSR č. 161/1980 Sb. ve výrobních hospodářských jednotkách zřizují fond výstavby, rezervní fond, fond technického rozvoje, fond kulturních a sociálních potřeb, fond odměn, fond rozvoje a fond hmotné stimulace vývozu; podobně upravují zřizování fondů např. § 14 odst. 1 písm. a) nebo § 19 odst. 1. Naopak zřízení fondu podmiňuje např. § 8 odst. 2, podle něž

³⁷⁾ Proto např. BAKES, M. a kol.: tamtéž, s. 69, uvádí: „Fond vodního hospodářství a fond ochrany ovzduší byly zřízeny..., správu těchto fondů vykonávají ministerstva lesního a vodního hospodářství ČSR a SSR“ nebo „fond pro zúrodnění půdy... správu fondu vykonávají ministerstva zemědělství a výživy ČSR a SSR“.

výrobní hospodářská jednotka zřizuje obrátový fond jen, je-li financování oběžných prostředků u ní centralizováno zcela nebo zčásti. Podobně je v § 8 odst. 3 cit. nařízení vlády ČSSR zřízení fondu geologických prací u výrobní hospodářské jednotky podmíněno tím, že v oboru působnosti této jednotky se těží nerostné suroviny.

Ad 2. Rozhodnutím nadřízeného orgánu (nebo — jak to méně přesně formuluje na několika místech nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb. — podle rozhodnutí nadřízeného orgánu)³⁸⁾ zřizují se fondy výrobních hospodářských jednotek nebo podniků v řadě případů. Rozhodnutí nadřízeného orgánu má pak evidentně povahu aktu hospodářského řízení.³⁹⁾ To v praktických důsledcích znamená zejména, že takové rozhodnutí se vytváří nikoliv ve správním řízení podle správního řádu, že je pro adresáta závazné a že proti němu není žádný opravný prostředek (odvolání).⁴⁰⁾

Rozhodnutím nadřízeného orgánu se zřizuje podle § 8 odst. 5 nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb. ve výrobních hospodářských jednotkách odvětví stavební výroby a výroby stavebních hmot; rozhodující orgán však může takové rozhodnutí vydat jen v dohodě s příslušnou plánovací komisí a s příslušným ministerstvem financí. Podobnou povahu má např. i ustanovení § 19 odst. 4 první věta; zde však není nadřízený orgán vázán dohodou s jinými orgány. Konečně podobnou povahu mají i ustanovení § 14 odst. 1 písm. b) a § 14 odst. 2 první věta, byť zde je uveden výslovně nikoliv nadřízený orgán, ale výrobní hospodářská jednotka, což prakticky bude generální ředitelství trustu podniků, jde-li o fond národních podniků trustu, oborový podnik, jde-li o fond přidružených organizací, a koncern, jde-li o fond koncernových podniků a koncernových účelových organizací.

Ad 3. Mluvíme-li o zřízení fondu rozhodnutím samotného subjektu finančního hospodaření, musíme si být vědomi toho, jaký význam má v tomto případě výraz „rozhodnutí“. Je zřejmé, že nejde o „rozhodnutí“, v obvyklém právním smyslu, jakým jsou např. rozhodnutí správního orgánu podle správního řádu (zák. č. 71/1967 Sb.) nebo akt hospodářského řízení,⁴¹⁾ neboť ono rozhodnutí míří nikoliv vůči jiným právním subjektům (jako je tomu u rozhodnutí podle správního řádu nebo

³⁸⁾ Menší přesnost formulace „podle rozhodnutí nadřízeného orgánu se zřizuje fond...“, běžně užívané v textu nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb. (viz např. § 8 odst. 5, § 14 odst. 1 písm. b), § 14 odst. 2 první věta, § 19 odst. 4 první věta) spočívá v tom, že tato formulace vyvolává představu, že ke zřízení fondu je vedle rozhodnutí nadřízeného orgánu nutné ještě nějaké další rozhodnutí samotného subjektu finančního hospodaření. (Podobně jako např. formulace „podle právního předpisu“ zahrnuje případy, kde právním důvodem nějakého jevu je nikoliv právní předpis, ale v souladu s právním předpisem nějaká jiná právní skutečnost.) To však autoři textu nařízení vlády ČSSR jistě neměli na mysli. Ostatně by to bylo také neekonomické; proč by v případě, kde o zřízení fondu rozhodl nadřízený orgán, měl o věci rozhodovat ještě někdo jiný?

³⁹⁾ O vymezení pojmu „akt hospodářského řízení“ jsem se pokusil ve svých článcích PŘIBYL, Z.: Několik úvah o aktech hospodářského řízení, Arbitrážní praxe, XIX, 1979, 10, 340—346, a PŘIBYL, Z.: K problematice aktů hospodářského řízení, Správní právo, XIV, 1981, 1, 14—25.

⁴⁰⁾ Srovnej ustanovení § 2 písm. a) zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), kterým se z působnosti správního řádu vylučuje postup, v němž správní orgány rozhodují o právních poměrech organizací, pracovníků nebo funkcionářů, jestliže tyto poměry souvisí s jejich podřízeností orgánu, který o věci rozhoduje.

⁴¹⁾ Viz poznámka 39.

u aktů hospodářského řízení), ale pouze „dovnitř“, nezakládajíc žádné povinnosti, popřípadě práva jiných právních subjektů. Ono rozhodnutí nemá však povahu ani právního úkonu, neboť nejde o projev vůči jiným právním subjektům směřující ke způsobení právních účinků v horizontálních vztazích, zejména k založení, změně nebo zániku právního vztahu. Na druhé straně však nelze říci, že by toto rozhodnutí vůbec postrádalo jakýkoliv právní charakter; jeho důsledkem je vytvoření fondu jako právního fenoménu, tedy určitý právní důsledek, jak o tom bylo pojednáno výše (v souvislosti s pojednáním o pojetí fondů výrobních hospodářských jednotek a podniků). Lze tedy nejpravděpodobněji konstatovat, že jde o rozhodnutí, jehož povaha je řadí někam mezi právní akty (rozhodnutí správních orgánů podle správního řádu a akty hospodářského řízení) a právní úkony z jedné strany a ryze faktická rozhodnutí (např. rozhodnutí o přenesení výroby z jedné provozovny do druhé nebo rozhodnutí o změně technologického postupu) ze strany druhé. Pravděpodobně lze ona rozhodnutí nejspíše přirovnat k písemným rozhodnutím vedoucího organizace nebo pracovníka jím pověřeného podle § 6 odst. 4 vyhlášky FMF č. 156/1975 Sb. o přebytnosti nebo neupotřebitelnosti národního majetku a o způsobu dalšího naložení s takovým majetkem. Povaha oněch rozhodnutí však vyžaduje ještě další zkoumání.

O zřízení fondu může samotný subjekt finančního hospodaření rozhodnout buď samostatně nebo se souhlasem nadřízeného orgánu. Tak samostatně může např. podle § 19 odst. 5 nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb. zřídit podnik přímo řízený ústředním orgánem fond hmotné stimulace vývozu; podobně podle § 57 odst. 3 cit. nařízení též podnik řízený národním výborem. Rozhodnutí o zřízení fondu subjektem finančního hospodaření se souhlasem nadřízeného orgánu předpokládají např. § 8 odst. 6, § 14 odst. 4, § 19 odst. 6 a 7, § 42 písm. b), § 57 odst. 2. odst. 3 první věta a odst. 4.

Potud o zřizování fondů.

Fondy výrobních hospodářských jednotek a podniků se obecně dělí do dvou skupin, a to jednak na skupinu fondů zabezpečujících financování plánovaných potřeb, jednak na skupinu fondů hmotné stimulace. Fondy první skupiny mají objektivní charakter. Ten vyplývá z potřeb subjektu hospodařícího relativně samostatně; výrobní hospodářská jednotka nebo podnik prostředky na účely, jejichž financování jsou tyto fondy určeny, obecně potřebuje, jinak by byla ohrožena sama podstata hospodářské činnosti takového subjektu. Naproti tomu fondy hmotné stimulace mají povahu fondů záměrně zřizovaných jakožto nástroje k cílevědomému ovlivňování hospodářské činnosti a jejímu zaměřování určitým směrem. Právní úprava zřizování těchto fondů a hospodaření s nimi sleduje především ten cíl, aby podniky a výrobní hospodářské jednotky byly podněcovány k zvýšenému zájmu na kvantitativních i kvalitativních výsledcích hospodářské činnosti, aby byly stimulovány, což nalezlo výraz i v označení těchto fondů.

K fondům první skupiny patří obrátový fond, fond výstavby, rezervní fond, fond technického rozvoje a fond geologických prací. K fondům druhé skupiny patří především fond kulturních a sociálních potřeb a dále fond odměn, fond rozvoje a fond hmotné stimulace vývozu.

Soustava zřizování fondů je pro jednotlivé subjekty finančního hospo-

daření určena diferencovaně podle jednotlivých skupin nebo podskupin subjektů (viz výklad v oddíle IV. tohoto článku), anebo podle ještě podrobnějšího členění těchto subjektů. Komplexní soustava fondů se zřizuje ve výrobních hospodářských jednotkách a v podnicích přímo řízených ústředními orgány a zahrnuje tyto fondy:

A. fondy zabezpečující financování plánovaných potřeb:

1. obrátový fond,
2. fond výstavby,
3. rezervní fond,
4. fond technického rozvoje;

B. fondy hmotné stimulace:

1. fond kulturních a sociálních potřeb,
2. fond odměn,
3. fond rozvoje,
4. fond hmotné stimulace vývozu.

Z takto obecně vymezeného okruhu zřizování fondů existují některé odchylky, a to v těchto směrech:

a) některé z uvedených fondů se v některých druzích výrobních hospodářských jednotek nebo podniků buď vůbec nebo za určitých podmínek nezřizují;

b) některé z uvedených fondů se zřizují v určitých výrobních hospodářských jednotkách nebo podnicích jen fakultativně, a to buď samostatným rozhodnutím dotčeného subjektu, nebo takovým rozhodnutím učiněným se souhlasem jiného subjektu anebo rozhodnutím jiného subjektu;

c) nad rámec stanovené soustavy fondů se v některých výrobních hospodářských jednotkách nebo podnicích buď za určitých podmínek zřizují další v právních předpisech stanovené fondy, anebo se mohou zřídit se souhlasem jiných subjektů jakékoliv další fondy.

K tomu lze v podrobnostech uvést toto:

Ad a) Tak především se nezřizuje obrátový fond ve výrobních hospodářských jednotkách, pokud není financování oběžných prostředků zcela nebo alespoň zčásti centralizováno u výrobní hospodářské jednotky (§ 8 odst. 2). Dále se obrátový fond nezřizuje v podnicích, je-li podnik organizací obchodní, odbytovou, zásobovací nebo lázeňskou (§ 14 odst. 2 a § 19 odst. 4).

Rezervní fond se nezřizuje v podnicích s výjimkou oborových podniků bez přidružených organizací (§ 19 odst. 3) a s výjimkou podniků, které jsou poplatníkem zemědělské daně ze zisku přímo řízených ústředním orgánem nebo zemědělskou správou (§ 42 písm. a)).

Fond technického rozvoje ve výrobních hospodářských jednotkách, které jsou poplatníkem zemědělské daně ze zisku, s výjimkou VHJ technických služeb (viz § 43 odst. 1), a v podnicích, které jsou součástí výrobní hospodářské jednotky, jde-li o organizaci výzkumné a vývojové základny (§ 14 odst. 2), a v organizacích zahraničního obchodu se rovněž nezřizují.

Fond rozvoje se nezřizuje ve výrobních hospodářských jednotkách v působnosti federálního ministerstva paliv a energetiky a ministerstva obchodu ČSR a SSR, ve výrobní hospodářské jednotce lázní a zřídels (§ 8 odst. 5), ve výrobních hospodářských jednotkách a podnicích, které jsou poplatníky zemědělské daně ze zisku s výjimkou jednotky technických

služeb [§ 43 odst. 1 a § 42 písm. c)], v podnicích, které jsou součástí výrobní hospodářské jednotky, jde-li o organizaci obchodní, geologickou, zřidelní nebo lázeňskou, o podnik v působnosti ministerstva školství ČSR nebo SSR (§ 14 odst. 2 a § 43 odst. 1), a dále v organizacích zahraničního obchodu (§ 21). Fond rozvoje nezřizují také ústředně řízené podniky, jejichž vztah ke státnímu rozpočtu je určen finančním plánem (§ 46).

Ad b) Pokud jde o tyto modifikace obecně stanovené soustavy zřizovaných fondů, je třeba především zdůraznit, že fondy zabezpečující financování plánovaných potřeb, konkrétně obrátový fond, fond výstavby a fond technického rozvoje v podnicích, které jsou součástí výrobní hospodářské jednotky, se zřizují nikoliv automaticky, ale podle rozhodnutí výrobní hospodářské jednotky, učiněného v závislosti na míře centralizace řízení jednotlivých činností výrobní hospodářské jednotky.

Fond technického rozvoje se zřizuje v podnicích, které jsou poplatníkem zemědělské daně ze zisku, přímo řízených ústředním orgánem nebo zemědělskou správou, pouze se souhlasem nadřízeného ústředního orgánu [§ 42 písm. b)]. V podnicích řízených národními výbory zřizuje se fond technického rozvoje jen se souhlasem příslušného národního výboru (§ 57 odst. 2).

Fond rozvoje se v některých případech zřizuje jen na základě rozhodnutí jiného subjektu. Tak na základě rozhodnutí výrobní hospodářské jednotky se zřizuje fond rozvoje v podnicích, které jsou součástí výrobní hospodářské jednotky, jde-li o organizaci výzkumné a vývojové základny, organizaci odbytovou nebo zásobovací, podnik v působnosti federálního ministerstva paliv a energetiky, podnik stavební výroby nebo podnik výroby stavebních hmot (§ 14 odst. 2). Na základě rozhodnutí příslušného ústředního orgánu učiněného v dohodě s příslušnou plánovací komisí a příslušným ministerstvem financí zřizuje se fond rozvoje ve výrobních hospodářských jednotkách odvětví stavební výroby a výroby stavebních hmot (§ 8 odst. 5) a v podnicích řízených přímo ústředním orgánem, jde-li o odbytovou nebo zásobovací organizaci (§ 19 odst. 4).

Dále platí, že u podniků — s výjimkou organizací uvedených v § 21 (organizace zahraničního obchodu) — nezřizují se fond hmotné stimulace vývozu právním předpisem, avšak že podniky přímo řízené ústředním orgánem (ne podniky, které jsou součástí výrobní hospodářské jednotky) a podniky řízené národními výbory mohou tento fond zřídit podle § 19 odst. 5 a § 57 odst. 3.

Ad c) Nad rámec stanovené soustavy fondů může být zřízen fond geologických prací. Tento fond může být zřízen jen ve výrobních hospodářských jednotkách, nikoliv v podnicích, a to jen tehdy, jestliže se v působnosti dotčené výrobní hospodářské jednotky těží nerostné suroviny.

Nad rámec stanovené soustavy fondů se zřizuje také rizikový fond, a to v organizacích zahraničního obchodu (§ 21).

Ty podniky, které zřídily fond hmotné stimulace vývozu, mohou se souhlasem nadřízeného ústředního orgánu, popřípadě příslušného národního výboru zřídit rezervní fond (§ 19 odst. 6, § 57 odst. 3 cit. nař.).

Kromě toho mohou obecně výrobní hospodářské jednotky (§ 8 odst. 6 a § 43 odst. 1) a podniky (§ 14 odst. 4, § 19 odst. 7, § 42, § 43 odst. 1 a § 57 odst. 4) zřizovat jakékoliv další fondy, ovšem jen se souhlasem příslušného orgánu. Tímto příslušným orgánem je v případě podniků řízených národ-

ními výbory krajský národní výbor, v případě ostatních podniků a výrobních hospodářských jednotek ústřední orgán; v obou případech je tento orgán oprávněn udělit souhlas jen v dohodě s příslušným ministerstvem financí.

VII. HOSPODAŘENÍ S FONDY

Způsob tvorby a použití jednotlivých fondů jsou upraveny podrobně v právních předpisech, a to dílem přímo v základních předpisech o finančním hospodaření výrobních hospodářských jednotek a podniků, zejména v nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb., převážně však v předpisech jiných. Cílem dalších rádků je podat nikoli úplný a podrobný výklad o způsobu tvoření a používání jednotlivých fondů, ale pouze určitý základní přehled o ekonomických funkcích a pramenech právní úpravy jednotlivých fondů, jakož i orientační charakteristiku zdrojů a účelu těchto fondů.

Jde předně o fondy zabezpečující financování plánovaných potřeb.

Obrátový fond — v podstatě v souladu s dlouholetou praxí a jí odpovídající právní úpravou — slouží financování oběžných prostředků. Oběžnými prostředky se rozumějí podle § 2 vyhlášky FMF č. 164/1980 Sb., o financování oběžných prostředků, jednak zásoby,⁴²⁾ jednak náklady příštích období, pohledávky za odběrateli a ostatní oběžné prostředky (tj. jiné pohledávky, než jsou pohledávky za odběrateli, různé platební prostředky a účasti, vkladové a běžné účty, peněžní a jiné prostředky v zahraniční měně a vnitřní zúčtování v provozní oblasti).

Způsob tvorby a použití obrátových fondů jsou v podrobnostech upraveny ve výše citované vyhlášce FMF č. 164/1980 Sb., zejména v jejích § 8 až 10. Tato úprava se však nevztahuje na organizace zahraničního obchodu a na státní hospodářské organizace zemědělské výroby a zemědělských služeb; pro tyto jmenované druhy organizací platí zvláštní předpisy (viz § 1 odst. 3 citované vyhlášky). Obecně lze uvést, že hlavními zdroji obrátových fondů podle citované vyhlášky jsou příděly ze zisku a event. příděly od nadřízených orgánů.

Fond výstavby — rovněž v podstatě v souladu s předešlou praxí a jí odpovídající právní úpravou — slouží financování rozhodujících investic. Pro účely financování se investice klasifikují na dvě kategorie, a to kategorii závazných a centralizovaných staveb a kategorii tzv. limitních investic, která zahrnuje ostatní stavby nad 2 mil. Kčs rozpočtových nákladů a stroje a zařízení nezahrnuté do rozpočtu staveb. Z těchto dvou kategorií investic financují se z fondu výstavby pouze investice kategorie první (tedy závazné a centralizované stavby), kdežto tzv. limitní investice se financují z fondu rozvoje (o němž bude pojednáno níže), který má výrazně stimulační povahu.

I v hospodaření s fondem výstavby se má projevit zvýraznění zásady samofinancování, a to tak, že investice se mají v zásadě financovat z vlast-

⁴²⁾ Co se rozumí zásobami, je podrobně vymezeno v § 3 citované vyhlášky FMF č. 164/1980 Sb.

ních zdrojů výrobních hospodářských jednotek a podniků, kdežto dotace ze státních rozpočtů se mají poskytovat jen ve výjimečných případech, a to zejména tam, kde dlouhodobě vlastními zdroji nelze zabezpečit krytí plánovaných investic.⁴³⁾

Způsob tvorby a použití fondu výstavby jsou upraveny ve vyhlášce FMF a předsedy SBČS č. 162/1980 Sb., o financování reprodukce základních prostředků, zejména v jejich § 11 až 13.

Fondy výstavby se vytvářejí především z odpisů, z přídelů ze zisku do výše stanovené finančním plánem, z tržeb z prodeje základních prostředků a investic, z příspěvků jiných organizací podle předpisů o sdružování prostředků socialistických organizací (vyhláška FMF, MF ČSR a MF SSR č. 151/1978 Sb.), převodem z jiných fondů v případech, kde to právní předpisy připouštějí, a z účelových dotací ze státního rozpočtu.

Prostředků fondů výstavby se používá především k financování projektové dokumentace a plánovaných investic (kromě investic financovaných z fondu rozvoje), k úhradě splátek investičních úvěrů na tyto investice a k poskytování příspěvků jiným organizacím podle předpisů o sdružování prostředků socialistických organizací.

Rezervní fond představuje rozhodující finanční rezervu pro krytí výkyvů ve finančním hospodaření výrobní hospodářské jednotky jako celku. Použití prostředků tohoto fondu se zaměřuje např. k úhradě chybějícího zisku z rozdělení např. při neplnění plánu zisku, při překročení použití zisku, při úpravách velkoobchodních cen, při vícenákladech z inovací apod. Vzhledem k tomu, že v podnicích, které jsou součástí výrobních hospodářských jednotek, se s vytvářením rezervních fondů nepočítá, slouží rezervní fond i k časově omezené finanční výpomoci podřízeným podnikům v oblasti provozní i investiční.

Způsob tvorby a použití rezervních fondů jsou upraveny přímo v nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb., a to zejména v jeho § 9 a § 25 až 27. Způsob tvorby a použití rezervního fondu v podnicích, které jsou poplatníkem zemědělské daně ze zisku, jsou však upraveny speciálně, a to instrukcí pro tvorbu a použití rezervních fondů ve státních hospodářských organizacích v odvětví zemědělství a výživy ČSR, částka 5/1973.

Hlavními zdroji rezervních fondů jsou přídělky ze zisku, z fondů hmotné stimulace vývozu a zbývající části zisku z dovozu pro výrobní spotřebu a dále, převod té části zisku, která nebyla rozdělena způsobem ukázaným výše, zvýšené popřípadě o další zdroje k rozdělení, přídel z fondu hmotné stimulace vývozu a přídel zbývající části zisku z dovozu pro výrobní spotřebu, popřípadě též sankce uplatněné vůči podřízeným podnikům za porušení pravidel pro tvorbu a použití fondů hmotné stimulace.

Prostředků rezervních fondů se používá především k dotacím do rozdělení zisku (potřebným například v důsledku neplnění plánu zisku nebo překročení použití zisku), k přídelům do fondu kulturních a sociálních potřeb ke krytí zbývající části ztráty z dovozu pro výrobní spotřebu, ke krytí ztrát a rizik vyplývajících z vývozu, pokud k jejich krytí není určen jiný fond, ke krytí výdajů v socialistickém soutěžení s výjimkou peněžitých odměn vyplácených pracovníkům a k poskytování příspěvků na převýchovu učňů podle vyhlášky FMF č. 90/1972 Sb., ke krytí 50 % ztrát

⁴³⁾ Srovnej „Soubor opatření...“, tamtéž, s. 49 a násl.

z fyzické likvidace nepoužitelných zásob, pokud k jejich krytí není určen jiný fond, ke krytí nákladů na přípravu a ověření nových výrobků a technologií přesahujících plánované náklady apod.

Fond technického rozvoje je určen k financování výzkumných a vývojových prací neinvestiční povahy.

Způsob tvorby a použití fondů technického rozvoje jsou upraveny ve vyhlášce FMF č. 163/1980 Sb., o financování neinvestičních výdajů na rozvoj vědy a techniky, zejména v jejich § 17 až 23.

Fondy technického rozvoje se tvoří v podstatě ze tří zdrojů:

1. z příspěvku z nákladů vlastní hospodářské činnosti, resp. hospodářské činnosti podřízených podniků,

2. dotací z fondu technického rozvoje nadřízené výrobní hospodářské jednotky, popřípadě z vlastního fondu technického rozvoje,

3. z příjmů za výsledky řešení úkolů financovaných z fondu technického rozvoje.

Výrobní hospodářské jednotky, v jejichž působnosti se těží nerostné suroviny, zřizují též fond geologických prací (§ 8 odst. 3 nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb.). Způsob tvorby a použití fondu geologických prací jsou upraveny podrobně ve vyhlášce býv. MF, SPK a ÚGÚ č. 9/1967 Sb., o projektování a financování geologických prací.

O fondech hmotné zainteresovanosti platí obecně, že současná právní úprava finančního hospodaření výrobních hospodářských jednotek a podniků sleduje posílení jejich stimulačního působení na efektivnost a kvalitu výroby v návaznosti na úkoly stanovené v pětiletém plánu rozvoje národního hospodářství. Mezi těmito fondy zvláštní místo připadá fondu kulturních a sociálních potřeb pro zvláštní režim hospodaření s jeho prostředky, jak o tom bude dále pojednáno.

Fond kulturních a sociálních potřeb je jedním z hlavních prostředků kolektivní i individuální stimulace pracujících na plnění pracovních úkolů. Slouží zejména vytváření příznivých životních podmínek pracujících na úseku rekreace, bydlení, závodního stravování, tělovýchovy a sportu.

Způsob tvorby a použití fondu kulturních a sociálních potřeb jsou upraveny ve vyhlášce FMF a ÚRO č. 165/1980 Sb., o fondu kulturních a sociálních potřeb.

Fondy kulturních a sociálních potřeb se vytvářejí jednak ze základního, jednak z doplňkového přidělu. Základní přiděl činí 0,8 % z ročního objemu mzdových prostředků zúčtovaných k výplatě v běžném roce, nejméně však 300 Kčs na jednoho pracovníka ročně. Tento základní přiděl je povinný a zaručený, a to i v případě, že organizace nevykazuje zisk nebo vykazuje ztrátu. Naproti tomu doplňkový přiděl je závislý na plnění určitých stanovených ukazatelů. Těmito ukazateli jsou: 1. podle rozhodnutí nadřízeného orgánu buď zisk stanovený při rozpisu státního plánu a státního rozpočtu, nebo podíl celkových nákladů na výkonech; 2. produktivita práce, měřená k vlastním upraveným výkonům; 3. v průmyslových organizacích plnění struktury dodávek, popřípadě směr odbytu. Dodatkový přiděl se poskytuje zvlášť za splnění každého z těchto ukazatelů, a to rozděleně podle toho, zda základní přiděl byl stanoven ve výši 0,8 % z ročního objemu mzdových prostředků, anebo částkou 300 Kčs na jednoho pracovníka. Doplňkový přiděl může být ještě zvýšen přidělem z dalších

zdrojů (z fondu hmotné stimulace vývozu, až do výše 30 % z cenového zvýhodnění za technicky pokrokové výrobky, za výrobky zařazené do I. stupně jakosti a za módní novinky).

Fond kulturních a sociálních potřeb je určen k zabezpečování určitých, ve vyhlášce přesně stanovených potřeb sociálního rozvoje kolektivu pracujících a na podporu politickovýchovné a kulturně vzdělávací činnosti základních organizací ROH. Z potřeb, které se zabezpečují z prostředků fondu kulturních a sociálních potřeb, lze orientačně uvést: 1. příspěvky závodním výborům ROH na politickovýchovnou a kulturně vzdělávací činnost základních organizací ROH, 2. úhrada nákladů na pořízení, rekonstrukci, modernizaci a vybavení podnikových rekreačních, tělovýchovných a sportovních zařízení a nákladů na jejich údržbu a provoz (pokud k úhradě není podle zvláštních předpisů povinna organizace), 3. poskytování půjček a příspěvků pracovníkům na bytové účely, 4. příspěvky na závodní stravování a lázeňskou péči včetně dopravy na tuto péči, 5. příspěvky pracovníkům a jejich rodinným příslušníkům na rekreaci, 6. příspěvky na tělovýchovu a sport, 7. jednorázové sociální výpomoci pracovníkům a 8. nepeněžní odměny a dary pracovníkům.

Hospodaření s fondy kulturních a sociálních potřeb je upraveno speciálně; je koncipováno jako společné hospodaření organizace a závodní organizace ROH (viz § 15 vyhlášky FMF a ÚRO č. 165/1980 Sb.). K rozhodnutí řady otázek se vyžaduje usnesení členské schůze závodní organizace ROH (např. schválení rozpočtu fondu, schválení zásad pro poskytování půjček a příspěvků pracovníkům na bytové účely, příspěvků na rekreaci a nepeněžních odměn a darů, schvalování jednotlivých případů poskytování sociální výpomoci).

Hospodaření s ostatními fondy hmotné stimulace — oproti hospodaření s fondem kulturních a sociálních potřeb — je koncipováno jako výlučná záležitost výrobních hospodářských jednotek, popřípadě podniků, tedy hospodaření bez účasti závodní organizace ROH.

Fond odměn je prostředkem individuální stimulace pracujících na plnění jejich pracovních úkolů; slouží především poskytování individuálních odměn pracovníkům, a to ve vazbě na úspory ve srovnání se závaznými limity mzdových prostředků.

Způsob tvorby a použití fondu odměn jsou upraveny ve vyhlášce FMPSV č. 143/1980 Sb., o usměrňování mzdových prostředků a odměňování práce, zejména v jejím § 13.

Fondy odměn se vytvářejí do výše úspory závazných limitů mzdových prostředků, a to přídělem ze zisku, popřípadě z některých dalších zdrojů podle zvláštních předpisů (viz § 13 citované vyhlášky). Fondy odměn se doplňují dotacemi ze mzdových prostředků státního plánu a z rozpisových rezerv nadřízených orgánů.

Z fondů odměn se vyplácí podíly na hospodářských výsledcích, popřípadě prémie a odměny a obdobná plnění poskytovaná učňům.

Fond rozvoje je druhým z hlavních finančních zdrojů financování investic; z tohoto fondu, jehož prostředky se vytvářejí v závislosti na míře opotřebení základních prostředků normativem z jejich odpisů a normativem přídělu ze zisku, financují se tzv. limitní investice (o kategorii limitních investic bylo pojednáno výše v souvislosti s fondem výstavby).

Funkcí tohoto fondu je vyvolávat zájem na tvorbě zisku a efektivnosti investic.

Způsob tvorby a použití fondu rozvoje jsou upraveny ve vyhlášce FMF a předsedy SBCS č. 162/1980 Sb., o financování reprodukce základních prostředků, zejména v jejích § 14 a 15.

Fondy rozvoje se vytvářejí především normativním a nadnormativním přidělem a dále z příspěvků jiných organizací podle předpisů o sdružování prostředků socialistických organizací. Normativní přiděl vyplývá z podílu odpisů ze základních prostředků, který se stanoví procentem z plánovaného objemu investic a splátek investičních úvěrů, financovaných z fondu rozvoje, a přidělem ze zisku podle normativu stanoveného procentem ze zisku. Nadnormativní přiděl se poskytuje z podílu cenového zvýhodnění za technicky pokrokové výrobky, za výrobky zařazené do 1. stupně jakosti a za módní novinky, jakož i ze zisku na tržbách za výrobky zařazené do 1. stupně jakosti bez cenového zvýhodnění, dále z fondu hmotné stimulace vývozu a konečně ze snížení obrátového fondu podle vyhlášky FMF č. 164/1980 Sb.

Fond rozvoje se používá především k financování staveb do 2 mil. Kčs rozpočtových nákladů a strojů nezahrnutých do rozpočtu stavby včetně projektové dokumentace na tyto investice, k financování jiných investic, k úhradě splátek investičních úvěrů na tyto investice, k převodu do fondu výstavby na úhradu finančních potřeb vyplývajících z nedostatků vzniklých při realizaci investic financovaných z fondu výstavby, k úhradě příspěvků jiným organizacím podle předpisů o sdružování prostředků socialistických organizací na investice financované z fondu rozvoje jiného investora a k úhradě zvýšení obrátového fondu.

Fond hmotné stimulace vývozu je hlavním prostředkem podněcování efektivního exportu. Způsob tvorby a použití tohoto fondu stanoví federální ministerstvo financí.

Tolik o vytváření a používání jednotlivých fondů. V závěru budiž ještě upozorněno na to, že výsledky hospodářské činnosti výrobních hospodářských jednotek a podniků se hodnotí za každý hospodářský rok. Zásady pro hodnocení výsledků hospodářské činnosti vydává vláda ČSSR a výrobní hospodářské jednotky a podniky jsou povinny při hodnocení své hospodářské činnosti postupovat podle těchto zásad. Součástí ročního hodnocení výsledků hospodářské činnosti je také schválení roční účetní uzávěrky a rozdělení zisku.

VIII. FONDY ÚSTŘEDNÍCH ORGÁNŮ A NÁRODNÍCH VÝBORŮ

Právní předpisy ukládají ústředním orgánům, aby v rámci své řídicí činnosti prováděly přerozdělení zdrojů a prostředků mezi výrobními hospodářskými jednotkami a přímo řízenými podniky. Za tím účelem se zřizují u ústředních orgánů resortní fondy, a to

- a) resortní rezervní fond,
- b) resortní fond technického rozvoje a
- c) pokud ústřední orgán přímo řídí podniky, též resortní fond výstavby.

Se souhlasem příslušného ministerstva financí mohou být zřízeny další resortní fondy.

Způsob tvorby a použití resortního rezervního fondu jsou upraveny přímo v nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb. (konkrétně v jeho § 25, popřípadě též § 27), kdežto způsob tvorby a použití resortních ostatních fondů v předpisech speciálních, a to fondu technického rozvoje ve vyhlášce FMF č. 163/1980 Sb., o financování neinvestičních výdajů na rozvoj vědy a techniky, a fondu výstavby ve vyhlášce FMF a předsedy SBČS č. 162/1980 Sb., o financování reprodukce základních prostředků. Způsob tvorby a použití případných dalších resortních fondů, jsou-li se souhlasem příslušného ministerstva financí zřízeny, stanoví dotčený ústřední orgán v dohodě s tímto příslušným ministerstvem financí.

Prerозdělování zisku a odpisů mezi podniky, které jsou součástí výrobní hospodářské jednotky, provádějí také výrobní hospodářské jednotky (§ 33 až 36 nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb.). O zřizování, způsobu tvorby a použití fondů zde platí to, co bylo uvedeno výše, zejména v oddílech V až VII tohoto článku.

Národní výbory centralizují — formou dodatkových odvodů jimi řízených podniků — k přerozdělení prostředky do fondu výstavby a rezervního fondu (§ 56 odst. 1).

Způsob tvorby a použití prostředků fondů výstavby a rezervních fondů národních výborů jsou upraveny přímo v nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb., konkrétně v jeho § 66 a 67.

Obecně pro ústřední orgány, výrobní hospodářské jednotky i národní výbory je stanoveno, že přerozdělováním prostředků nesmí být oslabováno hospodaření výrobních hospodářských jednotek a podniků podle zásad chozrasčotu, podporována neefektivnost při sestavování plánu nebo zastíráno jeho neplnění (§ 28 odst. 3, § 68 odst. 2).

IX. PŘEROZDĚLOVÁNÍ FINANČNÍCH ZDROJŮ

Přerozdělování (redistribuci) finančních zdrojů provádějí ústřední orgány, výrobní hospodářské jednotky a národní výbory. Právní úprava přerozdělování je diferencována podle orgánů, které přerozdělení provádějí; jinak je upraveno přerozdělování pro ústřední orgány a výrobní hospodářské jednotky, jinak pro národní výbory.

Předmětem přerozdělování finančních zdrojů ústředních orgánů jsou zisky a odpisy, centralizované výrobními hospodářskými jednotkami a ústředními orgány formou dodatkových odvodů podle § 18 odst. 1 písm. c) zákona č. 111/1971 Sb., o odvodech do státního rozpočtu a příspěvku na sociální zabezpečení. Je zakázáno přerozdělovat finanční zdroje mezi podniky, jejichž vztah ke státnímu rozpočtu je určen finančním plánem na straně jedné a ostatními podniky, řízenými tímž ústředním orgánem, na straně druhé. Prostředky k přerozdělování ústředním orgánem se soustřeďují na resortních účtech přerozdělování zisku a přerozdělování odpisů. Přerozdělování zisku je možno provést jen se souhlasem příslušného ministerstva financí. V ostatním stanoví podmínky přerozdělování nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb.

U národních výborů se přerozdělují prostředky centralizované u řídicího

národního výboru formou dodatkových odvodů podniků podřízených to-
muto národnímu výboru. Prostředky z dodatkových odvodů podniků ří-
zených městskými národními výbory mohou být v dohodě s těmito ná-
rodními výbory centralizovány u národních výborů vyššího stupně (§ 56
odst. 2). Takto centralizovaných prostředků se používá účelově pro potřeby
podniků řízených národními výbory. Prerozdělení se provádí mezi ná-
rodními výbory jednotlivých stupňů v rámci kraje. Podmínky prerozdě-
lování stanoví krajské národní výbory na období pětiletého plánu (§ 56
odst. 3 a 4).

X. SANKCE ZA PORUŠENÍ POVINNOSTÍ

Právní předpisy o finančním hospodaření výrobních hospodářských jed-
notek a podniků stanoví také sankce za porušení povinností, a to povin-
ností souvisejících jednak s odvody, jednak s tvorbou a používáním fondů.
Sankce spočívají v placení určité peněžité částky do státního rozpočtu či
rozpočtu národního výboru nebo ústřednímu orgánu anebo výrobní hos-
podářské jednotce.

Sankce za porušení povinností první skupiny vyplývají ze zákona
č. 111/1971 Sb., o odvodech do státního rozpočtu a příspěvku na sociální
zabezpečení, popřípadě z nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb. ve spojení
s tímto zákonem. Stíhají:

- podniky, výrobní hospodářské jednotky nebo ústřední orgány, které
porušily odvodové povinnosti vůči státnímu rozpočtu nebo rozpočtu
národního výboru
- výrobní hospodářské jednotky nebo podniky přímo řízené ústředním
orgánem, které porušily odvodové povinnosti vůči ústřednímu orgánu
- podniky jsoucí součástí výrobní hospodářské jednotky, které porušily
odvodové povinnosti vůči výrobní hospodářské jednotce.

Porušením odvodových povinností se rozumí především neprovedení
odvodu (zálohy na odvod) nebo dodatkového odvodu včas.

Sankce ve všech třech uvedených případech je právními předpisy
označována jako penále. Nejde ovšem o penále, které by bylo možno pod-
řadit pod společný pojem „majetkové sankce“ ve smyslu § 141 a n. HZ.
Proto tam režim majetkových sankcí podle hospodářského zákoníku (např.
o účtování sankcí) neplatí.

V prvních dvou z uvedených případů vzniká povinnost zaplatit penále
ze zákona o odvodech do státního rozpočtu a o příspěvku na sociální za-
bezpečení, a to ve výši 1 ‰ dlužné částky za každý den (§ 27). Ve třetím
případě vzniká povinnost zaplatit penále teprve na základě zvláštního
rozhodnutí výrobní hospodářské jednotky (rozhodnutí zde má konstitutivní
význam). Výše penále je stanovena ve statutech výrobních hospodářských
jednotek, nesmí však být vyšší než zákonné penále ve výše uvedených
dvou případech (§ 72 odst. 3 nař. vl. ČSSR č. 161/1980 Sb.).

Pro řízení ve věcech penále za nesplnění, odvodních povinností platí
vyhláška č. 16/1962 Sb., o řízení ve věcech daní a poplatků (viz § 30 odst. 2
zákona č. 111/1971 Sb.); to však neplatí v případě rozhodování výrobní
hospodářskou jednotkou, pro niž neplatí žádná procesní pravidla.

Sankce za porušení povinností druhé z výše uvedených skupin vyplý-
vají z nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb. Rovněž tyto sankce jsou ozna-

čeny jako penále. Ani tady však nejde o „majetkové sankce“ ve smyslu § 141 a n. HZ. Penále podle nařízení vlády ČSSR č. 161/1980 Sb. stíhají výrobní hospodářské jednotky a podniky v případě nesprávné tvorby nebo nesprávného použití fondů. Povinnost platit penále v těchto případech vzniká přímo z právního předpisu. Rozlišují se dvě skutkové podstaty, které podmiňují vznik povinnosti platit penále.

Jde předně o porušení předpisů o tvorbě a použití fondů hmotné stimulace. Za porušení předpisů o tvorbě nebo použití fondů hmotné stimulace se však nepovažuje, jestliže výrobní hospodářská jednotka nebo podnik nevytvořily fond v maximální výši, která odpovídá ustanovením o tvorbě tohoto fondu (§ 73 odst. 2). Penále činí 1 ‰ z částky neoprávněné tvorby nebo použití za každý den, nejvýše však 5 nebo 10 ‰ (5 ‰, byl-li zjištěn nadřízeným orgánem, 10 ‰, byl-li zjištěn státním kontrolním orgánem nebo finanční správou) částky na vrub fondu, u něhož byl nedostatek zjištěn [§ 73 odst. 1 písm. a)]. Za druhé jde o porušení ustanovení o tvorbě a použití jiných fondů nebo porušení ustanovení o provádění přerozdělování zisku nebo odpisů. Penále v těchto případech činí 1 ‰ z částky vyplývající z porušení příslušných předpisů za každý den, nejvýše však 10 ‰ této částky [§ 73 odst. 1 písm. b)].

XI. ZÁVĚR

Předpisy o finančním hospodaření výrobních hospodářských jednotek a podniků, o jejichž základech byl výše podán výklad, zauímají významné místo v celé soustavě plánovitého řízení našeho národního hospodářství. Přirozeně je nelze považovat v dnešní jejich podobě za konečné; budou se dále vyvíjet, tak jak se budou vyvíjet názory na prostředky efektivního řízení našeho národního hospodářství, kteréžto problematice věnují v současné době stranické a státní orgány prvořadou pozornost. Dá se však předpokládat, že v základních tendencích v nich vyjádřených nebude nutno v dohledné době provádět koncepční změny.

Зденек Пржибыл

К ОСНОВАМ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОГО
ХОЗЯЙСТВА ПРОИЗВОДСТВЕННО-ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЕДИНИЦ
И ПРЕДПРИЯТИЙ

Резюме

Автор статьи „К основам правового регулирования финансового хозяйства производственно-хозяйственных единиц и предприятий“, исходя в качестве основных фактов из того, что правовое регулирование вопросов указанных в названии статьи имеет в ЧССР долголетнюю традицию и что частотность издания новых предписаний на этом участке была в то же время довольно значительной (в большинстве случаев эти предписания издавались специально для каждой пятилетки), преследует по сути дела две линии: прежде всего он открывает основы настоящего правового регулирования 1980 года и параллельно он старается найти определенные константы, которые пронизывают все развитие предметного правового регулирования.

Свое изложение автор открывает обзором развития правовых предписаний о финансовом хозяйстве государственных хозяйственных организаций с 1948 года по настоящее время и комплекса действующих правовых предписаний касающихся данной проблематики, причем намечает концепцию и систему этого регулирования. Рассуж-

дая о возможных последствиях подготавливаемой новеллизации этих правовых предписаний, которые представляют собой формальную основу этого регулирования (хозяйственного кодекса и закона о внесении в государственный бюджет и взносе на социальное обеспечение), он приходит к заключению о том, что эти новеллизации не должны затронуть содержательной стороны позитивно-правового регулирования финансового хозяйства содержащегося в предписаниях, о которых в начале статьи говорится и которые по отношению к выше цитированным законам, новеллизация которых приходит во внимание, являются предписаниями подзаконными.

Подробное внимание уделяется автором вопросам т. наз. личного, предметного действия и действию во времени правового урегулирования финансового хозяйства производственно-хозяйственных единиц (далее только „ПХЕ“) и предприятий содержащимся прежде всего в расп. прав. ЧССР № 161/1980 СЗ. В частности, рассуждения о т. наз. личных пределах действия занимают в статье значительное место. Автор реагирует в них на определенные сдвиги в понимании ПХЕ в чехословацком законодательстве, как на эти сдвиги указывает уже самое название настоящего правового регулирования, в отличие от названия предшествующего регулирования („о финансовом хозяйстве государственных хозяйственных и некоторых других социалистических организаций“) и как неизбежно вытекает это из директив партийных (сравни, в частности, материалы XVI съезда КПЧ) и государственных органов преобразовать ПХЕ в основное звено управления народным хозяйством. Автор обращает внимание на то, как указанные сдвиги в понимании ПХЕ находят заметное отражение в употребляемой терминологии правовых предписаний. В расп. прав. ЧССР № 161/1980 СЗ, под выражением ПХЕ понимается что-то другое, чем в расп. прав. ЧССР № 91/1974 СЗ, об организации производственно-хозяйственных единиц и об их статутах. В то время, как здесь дело касается прежде всего определения известного порядка организационного устройства производственно-технического базиса и их деятельности, несмотря на его организационно-правовую природу, в том распоряжении ПХЕ понимается как определенная организационно-правовая форма, как конкретный субъект хозяйства. В соответствии с этим в смысле расп. прав. № 161/1980 СЗ они являются ПХЕ (в производственных отраслях аналогичные единицы, напр. торговые) всех организационных форм прокламируемых распоряжением правительства ЧССР № 91/1974 СЗ, за исключением специализированных предприятий без побочных организаций. Таким образом, в соответствии с предписаниями о финансовом хозяйстве производственно-хозяйственными единицами являются тресты предприятий, концерны и специализированные предприятия с побочными организациями. В определенной степени то, что имеет силу о сдвигах в понимании ПХЕ, относится также к „предприятию“. В предшествующих предписаниях это выражение не употребляется в таком общем плане, поэтому его нужно по-новому интерпретировать. В новых предписаниях о финансовом хозяйстве ПХЕ и предприятий в настоящее время под „предприятием“ понимаются:

1. все государственные хозяйственные организации, за исключением тех, которые указывались выше в качестве входящих в содержание понятия ПХЕ (т. е., кроме концернов и специализированных предприятий с побочными организациями), несмотря на то, если дело касается организации в рамках ПХЕ, или организации непосредственно подчиненной центральному органу;

2. предприятия — концерны и целевые организации — концерны;

3. организации внешней торговли, т. е., предприятия внешней торговли и акционерные общества по отправлению внешнеторговой деятельности.

В связи с указанными изменениями в понимании некоторых понятий автор отмечает определенные проблемы практической реализации, которые эти сдвиги — до сих пор неполностью разрешенные в концепции и формулировках правовых предписаний — могут приносить с собой, и высказывается за ускоренное теоретико-законодательное решение.

Предметное действие предписаний о финансовом хозяйстве ПХЕ и предприятий автор статьи определяет, с одной стороны, путем регулирования образования и использования финансовых ресурсов (прибыли и отчислений основных средств) ПХЕ и предприятий, причем особое место отводится, в частности, регулированию образования и использования фондов ПХЕ и предприятий, а с другой стороны, путем регулирования деятельности центральных органов государственного управления и национальных комитетов связанного с финансовой деятельностью подчиненных ПХЕ и предприятий и состоящего прежде всего в образовании и использовании фондов центральных органов и национальных комитетов.

приятий характеризуется в статье принципами, которые отчасти содержатся в указанных правовых предписаниях, отчасти выводятся автором из отдельных положений этих предписаний, причем констатируется, что большинство этих принципов нашло свое применение уже в предшествующих правовых регулировках, новая регулировка, однако, подчеркивает их и развивает, в результате чего она ставит их часто на более высокий уровень с точки зрения качества; лишь в ограниченной степени дело касается новых принципов. Автор приводит в статье следующие принципы правового регулирования финансового хозяйства ПХЕ и предприятий:

1. Принцип активной функции государственного бюджета и финансового плана, который выводится из принципа общего повышения роли плана в качестве одной из главных идей современных взглядов на управление народным хозяйством в ЧССР. Сущность принципа активной функции государственного бюджета и финансового плана выражается в общем так, что цифры этих документов не должны представлять собой пассивную сумму цифр, а должны рассматриваться как активный импульс для эффективности всего плана.

2. Принцип развития хозрасчета, считаемого основным методом как хозяйства, так управления хозяйством, который обеспечивает планомерное включение производственных звеньев в комплекс народного хозяйства и создает условия для всестороннего развития их инициативы и относительной экономической самостоятельности. Он применяется в чехословацком хозяйстве уже с начала пятидесятих годов, реальное содержание и объем применения, однако, в течение строительства социализма менялись. Настоящее правовое регулирование финансового хозяйства ПХЕ и предприятий развитие хозрасчета акцентирует.

3. Принцип расширенного самофинансирования, исходящий из предположения, что покрытие плановых потребностей ПХЕ и предприятий зависит прежде всего от того, каким образом эти субъекты сами создают финансовые ресурсы.

4. Принцип ПХЕ в качестве основного звена управления. Этот принцип является новым. Преобразование ПХЕ в основное звено управления вытекает, конечно, уже из заключений XV съезда КПЧ и подтвердилось заключениями XVI съезда. Сущность этого принципа на участке финансового хозяйства состоит в том, что ПХЕ становятся главными субъектами финансовых отношений создающими комплексную систему фондов, исключительными носителями обязанностей по отношению к государственному бюджету и — с учетом меры централизации деятельности в ПХЕ — также участниками кредитных отношений к Государственному банку чехословацкому. Стимулирующая функция финансового хозяйства, таким образом, связывается в первую очередь с ПХЕ, в то время как хозяйство предприятий, которые представляют собой составную часть ПХЕ, органически включается в хозяйство ПХЕ, оно должно образовать с ним более однородное целое, чем до сих пор.

5. Принцип фондового (целевого) характера финансового хозяйства который вытекает из всей концепции правового регулирования, сущность которого состоит в том, что финансовые средства на всех уровнях управления разделены в фонды в соответствии с критериями установленными правовыми предписаниями, средства этих фондов могут использоваться лишь для целей, которые для определенного фонда установлены в правовой регулировке.

6. Принцип ограничения перераспределения финансовых ресурсов. Этот принцип является каким-то дополнением или антиподом принципов развития хозрасчета и расширенного самофинансирования. Он состоит в определенных ограничениях, которые правовое регулирование возлагает на центральные органы и национальные комитеты при перераспределении прибыли и отчислений основных средств посредством их частичной централизации в собственных фондах.

Объективные экономические условия и потребности требуют, чтобы способ финансового хозяйства дифференцировался в соответствии с определенными видами ПХЕ и предприятий. Чтобы удовлетворить этому требованию, правовые предписания проводят более подробную классификацию субъектов хозяйства, по нескольким критериям, в частности, по отношениям к государственному бюджету, по организационно-правовой форме, по подчиненности, по предмету деятельности и по налогообложению. Автор приводит обзор основ классификации принятой в предписаниях, толкование которых представляет собой предмет статьи.

Существенная часть статьи уделяет внимание проблематике понятия, установления, образования и использования фондов ПХЕ и предприятий. Что же касается общей теоретической стороны данной проблематики, то автор приходит по сути дела к следующим заключениям:

1. Фондом в смысле предписаний о финансовом хозяйстве ПХЕ и предприятий являются финансовые средства (или же материальные средства в денежном выражении) введенные в бухгалтерии отдельно и предназначенные для удовлетворения заранее определенных потребностей и накапливаемые способом и из ресурсов, которые также определены заранее. Этим определением цели и способа образования общеобязательными правовыми предписаниями эти фонды становятся правовыми явлениями, их, однако, нельзя отождествлять с традиционно понимаемыми юридическими лицами типа целевого имущества или фонда; фонды ПХЕ и предприятий не являются правовыми субъектами, самостоятельными носителями собственных прав и обязанностей. Этим они отличаются, напр., от государственных целевых фондов учреждаемых в соответствии с конституционными предписаниями.

2. Учреждением фонда понимается однократный факт, результатом которого является конституирование конкретного фонда у конкретного субъекта финансового хозяйства, а именно конституирование путем определения характера и названия фонда и субъекта, у которого фонд учреждается, причем этот субъект может определяться также в видовом отношении (напр., предприятия строительного производства).

Фактом, которым фонд учреждается, является, к. пр., правовой акт, либо нормативный, либо индивидуальный. Фондообразованием понимается (более или менее фактическая деятельность, состоящая в концентрации денежных средств в фондах по праву уже учрежденных. Как правило, это осуществляется посредством отчислений от прибыли или переводами из других фондов. Также эту деятельность можно, естественно, разложить в ее отдельные составные части, к которым принадлежат — наряду с расчетно-техническими операциями в первую очередь — также отдельные решения (напр., решение об отчислении от прибыли). Что же касается учреждения фондов, то правовые предписания о финансовом хозяйстве ПХЕ и предприятий различают три способа, а именно: 1. учреждение посредством правового предписания, 2. учреждение посредством решения вышестоящего органа, 3. учреждение посредством решения самого субъекта финансового хозяйства. Проблематикой характера решения самого субъекта финансового хозяйства автор в статье занимается более подробно.

3. Фонды ПХЕ и предприятий в общем плане разделяются на две группы, на фонды обеспечивающие финансирование запланированных потребностей и на фонды материального стимулирования. Фонды первой группы носят объективный характер, который вытекает из потребностей относительно самостоятельно хозяйствующего субъекта; в средствах на цели, для финансирования которых эти фонды предназначены, ПХЕ или предприятие в общем нуждаются, иначе под угрозой находилась бы сама сущность хозяйственной деятельности этих субъектов. По сравнению с этим, фонды материального стимулирования носят характер фондов учреждаемых преднамеренно в качестве орудия для оказания целенаправленного влияния на хозяйственную деятельность и для ориентировки ее в определенном направлении.

Вслед за решением общетеоретической стороны понятия, учреждения, образования и использования фондов ПХЕ и предприятий статья приводит более подробное толкование этих вопросов у отдельных видов фондов определенных субъектов финансового хозяйства.

Статья закончена кратким обзором правового регулирования деятельности и фондов центральных органов и национальных комитетов, в частности, в связи с т. наз. перераспределением финансовых ресурсов, и правового регулирования санкций за нарушение обязанностей, которые вытекают из предписаний о финансовом хозяйстве ПХЕ и предприятий.

Zdeněk Přibyl

ZU DEN GRUNDLAGEN DER RECHTLICHEN REGELUNG DER FINANZWIRTSCHAFT DER PRODUKTIONSWIRTSCHAFTSEINHEITEN UND UNTERNEHMEN

Resumé

Der Autor des Artikels „Zu den Grundlagen der rechtlichen Regelung der Finanzwirtschaft der Produktionswirtschaftseinheiten und Unternehmen“ geht als von

grundlegenden Tatsachen davon aus, daß die rechtliche Regelung der im Titel des Artikels angeführten Fragen in der ČSSR eine langjährige Tradition hat und daß infolgedessen auch die Frequenz bei der Herausgabe von neuen Vorschriften auf diesem Gebiete verhältnismäßig erheblich war (meistens wurden diese Vorschriften für jeden Fünfjahrplan gesondert herausgegeben). Er verfolgt im wesentlichen zwei Linien; vor allem legt er die Grundlagen der gegenwärtigen rechtlichen Regelung aus dem Jahre 1980 dar und gleichzeitig ist er bemüht, gewisse Konstanten, die die gesamte Entwicklung der gegenständlichen rechtlichen Regelung durchziehen, aufzufinden.

Seine Darstellung leitet der Verfasser mit einem Überblick über die Entwicklungsreihe der Rechtsvorschriften betreffend die Finanzwirtschaft der staatlichen Wirtschaftsorganisationen seit dem Jahre 1948 bis zur Gegenwart sowie über den Komplex der bezüglich dieser Problematik gegenwärtig geltenden Rechtsvorschriften ein, wobei er die Konzeption und die Systematik dieser Regelung aufzeigt. Bei seinen Erwägungen über die eventuellen Folgen der in der Vorbereitung befindlichen Novellierung jener Rechtsvorschriften, die die formelle Basis dieser Regelung bilden (das Wirtschaftsgesetzbuch und das Gesetz über die Abführungen zugunsten des Staatshaushaltes und über den Beitrag zur sozialen Sicherstellung) gelangt er zur Schlußfolgerung, daß diese Novellierungen den Inhalt der positiv-rechtlichen Regelung der Finanzwirtschaft, wie sie in den in der Einleitung des Artikles angeführten und im Verhältnis zu den oben genannten Gesetzen, mit deren Novellierung gerechnet wird, bloße Durchführungsbestimmungen darstellenden Vorschriften enthalten sind, unberührt lassen sollten.

Eingehende Aufmerksamkeit widmet der Verfasser den Fragen der sogen. persönlichen, der sachlichen und der zeitlichen Kompetenz der rechtlichen Regelung der Finanzwirtschaft der Produktionswirtschaftseinheiten und Unternehmen, die vor allem in der Verordnung der Regierung der ČSSR Nr. 161/1980 Slg. enthalten ist. Besonders die Erwägungen über die sogen. persönliche Kompetenz nehmen im Artikel einen bedeutenden Platz ein. Der Verfasser reagiert damit auf eine gewisse Verschiebung im Verständnis der Produktionswirtschaftseinheit in der tschechoslowakischen Gesetzgebung, welche Verschiebung bereits im Titel der gegenwärtigen rechtlichen Regelung selbst, zum Unterschied von der vorangegangenen Regelung („über die Finanzwirtschaft der staatlichen wirtschafts- und einiger weiterer sozialistischen Organisationen“) zum Ausdruck kommt und wie dies notwendigerweise aus den Direktiven der Parteiorgane (vgl. besonders die Materialien des XVI. Parteitages der KPTsch) und der Staatsorgane hervorgeht, wonach die Produktionswirtschaftseinheiten zum grundlegenden Kettenglied bei der Leitung der Volkswirtschaft auszubauen sind. Der Verfasser macht aufmerksam auf die Art, wie die erwähnte Verschiebung im Verständnis der Produktionswirtschaftseinheit augenfällig in der in den Rechtsvorschriften verwendeten Terminologie zum Ausdruck kommt. In der Verordnung der Regierung der ČSSR Nr. 161/1980 Slg. wird unter der Bezeichnung Produktionswirtschaftseinheit etwas anderes verstanden als in der Verordnung der Regierung der ČSSR Nr. 91/1974 über die Organisation der Produktionswirtschaftseinheiten und ihre Statuten. Während es hier vor allem um die Umschreibung einer bestimmten Art der organisatorischen Anordnung der produktionstechnischen Grundlage und ihrer Tätigkeiten ohne Rücksicht auf ihren organisatorisch-rechtlichen Charakter geht, verfehlt man in jener Verordnung die Produktionswirtschaftseinheit als bestimmte organisatorisch-rechtliche Form, als konkretes Subjekt der Wirtschaftsführung. In Übereinstimmung damit gibt es im Sinne der Regierungsverordnung Nr. 161/1980 Slg. Produktionswirtschaftseinheiten (analoge Einheiten in den nicht produzierenden Wirtschaftszweigen, z. B. im Handel) aller in der Verordnung der Regierung der ČSSR Nr. 91/1974 proklamierten Organisationsformen, mit Ausnahme der Ressortunternehmen ohne angeschlossene Organisationen. Daher sind Produktionswirtschaftseinheiten laut den Vorschriften über die Finanzwirtschaft die Trusts von Unternehmen, die Konzerne und die Ressortunternehmen mit angeschlossenen Organisationen. Bis zu einem gewissen Grad gilt das, was für die Verschiebung im Verständnis der Produktionswirtschaftseinheit gilt, auch für das „Unternehmen“. In den älteren Vorschriften wird dieser Ausdruck allgemein nicht so verwendet und man muß ihn daher interpretieren. In den neuen Vorschriften über die Finanzwirtschaft der Produktionswirtschaftseinheiten und Unternehmen werden nunmehr unter „Unternehmen“ verstanden:

1. alle staatlichen Wirtschaftsorganisationen außer jenen, die oben als inhaltlich

unter den Begriff der Produktionswirtschaftseinheit fallende angeführt werden (d. i. außer den Konzernen und den Ressortunternehmen mit angeschlossenen Organisationen), und dies ohne Rücksicht darauf, ob es um eine Organisation im Rahmen einer Produktionswirtschaftseinheit oder um eine direkt dem Zentralorgan nachgeordnete Organisation geht;

2. Konzernunternehmen und zweckgebundene Organisationen der Konzerne;

3. Organisationen des auswärtigen Handels, d. i. Außenhandelsunternehmen und Aktiengesellschaft zum Betrieb der Außenhandelstätigkeit. Im Zusammenhang mit diesen Änderungen im Verständnis einiger Begriffe macht der Verfasser auf gewisse, in der Konzeption und den Formulierungen der Rechtsvorschriften bisher nicht vollständig gelöste Probleme bei der praktischen Realisierung aufmerksam, die die oben angeführten Verschiebungen im Verständnis mit sich bringen können, und tritt für eine beschleunigte theoretisch-legislative Lösung ein.

Die sachliche Kompetenz der Vorschriften über die Finanzwirtschaft der Produktionswirtschaftseinheiten und Unternehmen umschreibt der Verfasser des Artikels einerseits mit der Regelung der Schaffung und Verwendung der Finanzquellen (Gewinne und Abschreibungen der Grundfonds) der Produktivwirtschaftseinheiten und Unternehmen, wobei vor allem die Regelung besonders der Schaffung und der Verwendung der Fonds der Produktionswirtschaftseinheiten und Unternehmen einen speziellen Platz einnimmt, andererseits mit der Regelung der Tätigkeit der Zentralorgane der Staatsverwaltung und der Nationalausschüsse, die mit der Finanzgebarung der nachgeordneten Produktionswirtschaftseinheiten und Unternehmen zusammenhängt und hauptsächlich die Schaffung und Verwendung der Fonds der Zentralorgane und der Nationalausschüsse zum Gegenstand hat.

Daneben wird die positivrechtliche Regelung der Finanzwirtschaft der Produktionswirtschaftseinheiten und Unternehmen im Artikel durch die Grundsätze charakterisiert, die teils in den diesbezüglichen Rechtsvorschriften direkt ausgesprochen werden, teils vom Verfasser aus den einzelnen Bestimmungen dieser Vorschriften abgeleitet werden, wobei der Verfasser konstatiert, daß die Mehrzahl dieser Grundsätze bereits in den vorangegangenen rechtlichen Regelungen zur Geltung kam, die Neuregelung sie jedoch akzentuiert und weiterentwickelt, wodurch sie häufig auf eine qualitativ höhere Ebene gehoben werden; um neue Grundsätze geht es nur in beschränktem Maße. Vom Verfasser des Artikels werden nachstehende Grundsätze für die rechtliche Regelung der Finanzwirtschaft der Produktionswirtschaftseinheiten und Unternehmen angeführt:

1. Der Grundsatz der aktiven Funktion des Staatshaushaltes und des Finanzplanes, der aus dem Prinzip der Steigerung der Rolle des Planes insgesamt als einer der Hauptideen im Rahmen der gegenwärtigen Ansichten über die Leitung der Volkswirtschaft in der ČSSR abgeleitet wird. Das Wesen des Grundsatzes der aktiven Funktion des Staatshaushaltes und des Finanzplanes kommt in groben Zügen darin zum Ausdruck, daß die Ziffern dieser Dokumente nicht bloß eine passive Anhäufung von Zahlen sein dürfen, sondern sie als aktiver Impuls zur Effektivität des gesamten Planes verstanden werden müssen.

2. Der Grundsatz der Entfaltung der wirtschaftlichen Rechnungsführung, die als grundlegende Methode einerseits des Wirtschaftens, andererseits der Wirtschaftsleitung angesehen wird, die die planmäßige Einbeziehung der Produktionswirtschaftseinheiten in den gesamten Komplex der Volkswirtschaft sicherstellt und die Bedingungen für die allseitige Entfaltung ihrer Initiative und relativen wirtschaftlichen Selbständigkeit schafft. Dieser Grundsatz setzt sich in der tschechoslowakischen Wirtschaft bereits seit dem Beginn der Fünfzigerjahre durch, allerdings änderten sich sein realer Inhalt und der Umfang seiner Geltendmachung im Verlauf des Aufbaues des Sozialismus. Gleichzeitig akzentuiert die rechtliche Regelung der Finanzwirtschaft der Produktionswirtschaftseinheiten und Unternehmen die Entwicklung der wirtschaftlichen Rechnungsführung.

3. Der Grundsatz der erweiterten Selbstfinanzierung, der von der Voraussetzung ausgeht, daß die Deckung der geplanten Erfordernisse der Produktionswirtschaftseinheiten und Unternehmen vor allem davon abhängt, wie diese Subjekte selbst Finanzquellen schaffen.

4. Der Grundsatz der Produktionswirtschaftseinheit als des grundlegenden Kettengliedes der Leitung. Dieser Grundsatz ist neu. Die Umformung des Produktionswirtschaftseinheit zum grundlegenden Kettenglied der Leitung ergab sich allerdings bereits aus den Schlußfolgerungen des XV. Parteitages der KPTsch und wurde auch

durch die Schlußfolgerungen des XVI. Parteitages bestätigt. Das Wesen dieses Grundsatzes auf dem Gebiete der Finanzwirtschaft besteht darin, daß die Produktionswirtschaftseinheiten zu den hauptsächlichlichen Subjekten der finanziellen Beziehungen, die das komplexe Fondssystem ausbildet, zu ausschließlichen Trägern der Pflichten gegenüber dem Staatshaushaltsplan und — unter Berücksichtigung des Maßes der Dezentralisierung der Tätigkeit der Produktionswirtschaftseinheiten — auch zu Teilnehmern an den Kreditbeziehungen zur tschechoslowakischen Staatsbank werden. Die stimulierende Funktion der Finanzwirtschaft verbindet sich auf diese Weise in erster Linie mit der Produktionswirtschaftseinheit, während die Finanzwirtschaft der Unternehmen, die Bestandteile einer solchen Produktionswirtschaftseinheit sind, sich organisch in die Wirtschaft der Produktionswirtschaftseinheit einschaltet und mit ihr ein homogenes Ganzes bildet, was bisher kaum der Fall war.

5. Der Grundsatz des Fonds- (zweckgebundenen) Charakters der Finanzwirtschaft, der sich aus der gesamten Konzeption ihrer rechtlichen Regelung ergibt, und dessen Wesen darin besteht, daß die finanziellen Mittel auf allen Ebenen der Leitung nach den in den Rechtsvorschriften festgesetzten Kriterien in Fonds aufgeteilt sind und daß die Mittel dieser Fonds nur zu jenen Zwecken verwendet werden dürfen, die für diesen oder jenen Fonds in der rechtlichen Regelung vorgesehen sind.

6. Der Grundsatz der Beschränkung der Redistribution (Umverteilung) der Finanzquellen. Dieser Grundsatz ist gewissermaßen die Ergänzung oder das Gegenstück der Grundsätze betreffend die Entfaltung der wirtschaftlichen Rechnungsführung und der erweiteren Selbstfinanzierung. Er beruht auf bestimmten Einschränkungen, die die rechtliche Regelung den Zentralorganen und den Nationalausschüssen bei der Umverteilung der Gewinne und der Abschreibungen der Grundmittel auferlegt durch ihre teilweise Zentralisierung in eigenen Fonds.

Die objektiven ökonomischen Bedingungen und Bedürfnisse erfordern, daß die Art der Finanzwirtschaft nach den bestimmten Gattungen der Produktionswirtschaftseinheiten und Unternehmen differenziert wird. Um dieser Anforderung zu entsprechen, führen die Rechtsvorschriften eine genaue Klassifizierung der Wirtschaftssubjekte durch, und zwar nach mehreren Klassifikationsgesichtspunkten, besonders nach den Beziehungen zum Staatshaushalt, nach der organisatorisch-rechtlichen Form, nach der Unterordnung, nach dem Gegenstand der Tätigkeit und nach der steuerlichen Vergebührung. Der Autor bringt auch einen Überblick über die Grundlagen der in den Vorschriften akzeptierten Klassifizierung, deren Darlegung Gegenstand des Artikles ist.

Ein wesentlicher Teil des Artikels ist der Problematik des Begriffs, der Errichtung, der Schaffung und der Verwendung der Fonds der Produktionswirtschaftseinheiten und Unternehmen gewidmet. Soweit es um die allgemein theoretische Seite der Problematik geht, gelangt der Autor im wesentlichen zu nachstehenden Schlußfolgerungen:

1. Fonds im Sinne der Vorschriften über die Finanzwirtschaft der Produktionswirtschaftseinheiten und Unternehmen sind die finanziellen Mittel (bezw. die in Geld ausgedrückten materiellen Mittel), die in der Buchhaltung gesondert geführt werden und zur Befriedigung von im vorhinein festgesetzten Bedürfnissen bestimmt sind und in der Weise und aus Quellen, die ebenfalls im vorhinein gegeben sind, angesammelt wurden. Durch diese in den allgemein verbindlichen Rechtsvorschriften festgelegte Zweckbestimmung und Art der Beschaffung nehmen diese Fonds rechtlichen Charakter an, können jedoch nicht mit traditionell aufgefaßten juristischen Personen vom Typ einer Stiftung oder eines Fonds identifiziert werden; die Fonds der Produktionswirtschaftseinheiten und Unternehmen sind nicht selbständige Träger eigener Rechte und Pflichten. Damit unterscheiden sie sich z. B. von den staatlichen zweckbestimmten Fonds, die nach Verfassungsvorschriften errichtet sind.

2. Unter der Errichtung eines Fonds versteht man eine einmalige Tatsache (Akt), deren Ergebnis die Konstituierung des konkreten Fonds bei einem konkreten Subjekt der Finanzwirtschaft ist, und zwar die Konstituierung durch die Festsetzung des Charakters und der Benennung des Fonds und des Subjektes, bei dem der Fonds errichtet wird, wobei dieses Subjekt eventuell auch nur der Gattung nach bestimmt sein kann (z. B. Unternehmen der Bauwirtschaft). Die reale Tatsache, mit der der Fonds errichtet wird, ist in der Regel ein rechtlicher Akt, sei es normativer oder individueller Natur. Unter der Schaffung eines Fonds versteht man die (mehr oder weniger faktische) Tätigkeit, die im Ansammeln der Geldmittel

für den rechtlich bereits errichteten Fonds besteht. In der Regel erfolgt dies durch Zuteilungen aus dem Gewinn oder durch Überweisungen aus anderen Fonds. Auch diese Tätigkeit läßt sich natürlich in ihre einzelnen Komponenten zerlegen, wozu — neben den vor allem buchhaltungstechnischen Operationen — auch manche Entscheidungen gehören (z. B. die Entscheidung über die Zuteilung aus dem Gewinn). Soweit es um die Errichtung von Fonds durch die Vorschriften über die Finanzwirtschaft der Produktionswirtschaftseinheiten und Unternehmen geht, unterscheidet man drei Arten, und zwar die Errichtung durch 1) eine Rechtsvorschrift, 2) die Entscheidung eines übergeordneten Organes, 3) die Entscheidung des Subjektes der Finanzwirtschaft selbst. Mit der Problematik des Charakters einer Entscheidung des Subjektes der Finanzwirtschaft selbst beschäftigt sich der Verfasser im Artikel eingehender.

3. Die Fonds der Produktionswirtschaftseinheiten und Unternehmen teilt man allgemein in zwei Gruppen ein, einerseits in Fonds, die die Finanzierung der geplanten Erfordernisse sicherstellen, andererseits in Fonds der materiellen Stimulierung. Die Fonds der ersten Gruppe haben objektiven Charakter, der sich aus den Erfordernissen eines selbständig wirtschaftenden Subjektes ergibt; die Mittel für die Zwecke, zu deren Finanzierung diese Fonds bestimmt sind, werden im allgemeinen von den Produktionswirtschaftseinheiten und Unternehmen benötigt, da sonst das Wesen der Wirtschaftstätigkeit dieser Subjekte selbst gefährdet wäre. Dagegen haben die Fonds der materiellen Stimulierung den Charakter von Fonds, die als Instrumente der zielbewußten Beeinflussung der Wirtschaftstätigkeit mit Ausrichtung in einer bestimmten Richtung errichtet wurden.

Nach der Darlegung der allgemein theoretischen Seite von Begriff, Errichtung, Schaffung und Verwendung der Fonds der Produktionswirtschaftseinheiten und Unternehmen beschäftigt sich der Artikel mit der eingehenderen Behandlung dieser Fragen bei den einzelnen Gattungen von Fonds dieser oder jener Subjekte der Finanzwirtschaft.

Der Artikel schließt mit einem kurzen Überblick über die rechtliche Regelung der Tätigkeit und der Fonds der Zentralorgane und der Nationalausschüsse, besonders im Zusammenhang mit der sogen. Redistribution der Finanzquellen und über die rechtliche Regelung der Sanktionen wegen Verletzung der sich aus den Vorschriften über die Finanzwirtschaft der Produktionswirtschaftseinheiten und Unternehmen ergebenden Verpflichtungen.

ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE IURIDICA 1 - 1983

Redakční rada časopisu: prof. JUDr. Zdeněk Lukeš, CSc. (předseda);
JUDr. Karel Malý, CSc. (tajemník); doc. JUDr. Dagmar Císařová, CSc.;
prof. JUDr. Jaromír Kincl, DrSc.; prof. JUDr. ing. Eduard Kučera, DrSc.;
doc. JUDr. Jiří Švestka, DrSc.

Vydala Univerzita Karlova, Praha
Prorektor-editor prof. RNDr. Václav Prosser, CSc.
Odpovědný redaktor doc. RNDr. Jiří V. Černý, CSc.
Vedoucí univerzitní edice PhDr. Zdeňka Vávrová-Rejšková

[D] Graficky upravil Jiří Kreuziger

Z nové sazby písmem Primus vytiskl Tisk, knižní výroba, n. p., Brno,
závod 1

Náklad 500 výtisků

Vydání 1.

Kčs 10,—

V MONOGRAFICKÉ ČÁSTI ACTA
UNIVERSITATIS CAROLINAE —
IURIDICA

vyšlo od roku 1963:

Fiala Josef, dr., Spory vznikající
z podnětu výkonu rozhodnutí (exe-
kuční spory)

Potočný Miroslav, dr., Deklarace zá-
sad mírového soužití

Bakeš Milan, dr., Měnové vztahy
a jejich právní problematika

Švestka Jiří, dr., Osvojení v česko-
slovenském právním řádu

Císařová Dagmar, dr., Aktuální pro-
blémy dokazování v trestním řízení

Čapek Jiří, dr., Teorie „právního
realismu“

Fábry Valér, dr., Úvod do anglického
pozemkového práva

Pelikánová Irena, dr., K právní úpra-
vě dodavatelsko-odběratelských vzta-
hů

Hlavsa Petr, dr., Koncepce a právní
úprava řešení pracovních sporů

Slunéčková Jana, dr., Neprávní nor-
mativní systémy a socialistické právo

Winterová Alena, dr., Žaloba v ob-
čanském právu procesním

Bělina Miroslav, dr., Právo na práci
v socialistické společnosti a právní
záruky jeho realizace před nástupem
občanů do zaměstnání

Zdeněk Kučera, dr., Přímé normy ja-
ko prostředek právní úpravy občan-
skoprávních vztahů s mezinárodním
prvkem

Pavel Vojna, dr., Vznesení obvinění
v čs. přípravném řízení trestním

Miloš Jestřáb, dr., Zásada objektivní
pravdy v trestním řízení

Taisia Čebiřová, dr., Socialistická
státní služba

Císařová Dagmar, dr., Čížková Jana,
dr., Poškození v československém
trestním řízení

Klíma Karel, dr., Podstata, funkce
a význam ústavy socialistického stá-
tu

46 018

Kčs 20,—