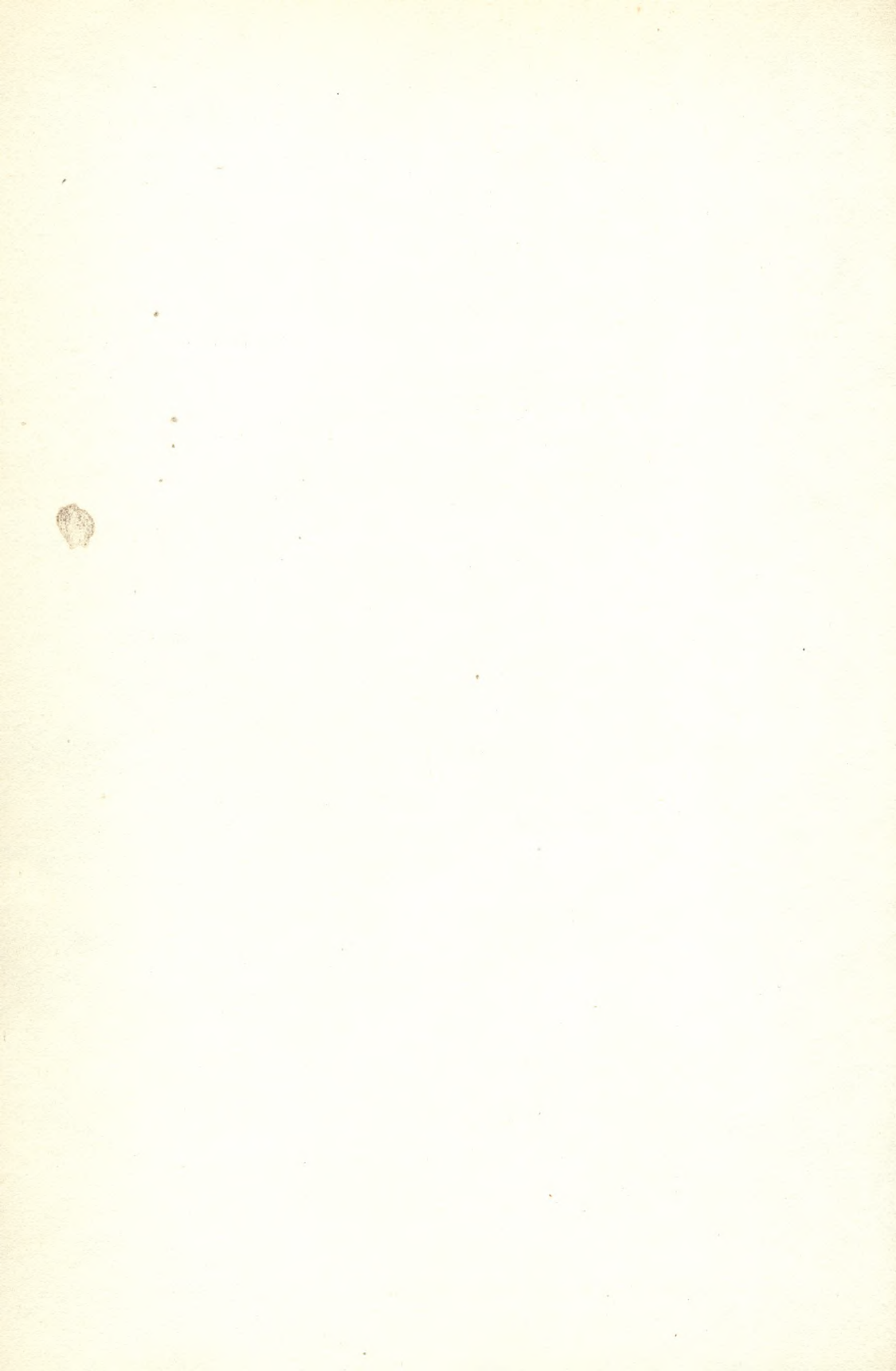




ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 3

OBSAH

<i>Karel Klíma: K problematice předmětu československé ústavy</i>	171
<i>Přemysl Raban: Postavení a úloha investora v hospodářských vztazích v komplexní bytové výstavbě</i>	183
<i>Peter Tomka: K formám kodifikácie medzinárodného práva</i>	221

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Карел Клима: К проблематике предмета чехословацкой конституции</i>	171
<i>Пржемысл Рабан: Положение и роль инвестора в хозяйственных отношениях в комплексном жилищном строительстве</i>	183
<i>Петер Томка: К формам кодификации международного права</i>	221

JURIDICA

OBECNÉ

- 171 Karel Křížek: K problematice právního dědictví
172 Karel Křížek: Právní dědictví a jeho význam
173 Karel Křížek: Právní dědictví a jeho význam
174 Karel Křížek: Právní dědictví a jeho význam

OBECNÉ

- 175 Karel Křížek: K problematice právního dědictví
176 Karel Křížek: Právní dědictví a jeho význam
177 Karel Křížek: Právní dědictví a jeho význam
178 Karel Křížek: Právní dědictví a jeho význam

KAREL KLÍMA

K problematice předmětu československé ústavy

I. OBECNĚ K PŘEDMĚTU ÚSTAVY

Ústava je zejména právním a politickým jevem. Vzniká v určité etapě vývoje lidské společnosti jako třídní nástroj svým společenským posláním. To ostatně zcela zřetelně vyjadřuje definice podstaty ústavy podaná V. I. Leninem.¹⁾

Ústava upravuje společenské vztahy určitého druhu — předmět ústavy. Ústavodárná autorita upravuje takové společenské vztahy, které jsou vhodné a výhodné pro třídního hegemonu a jeho spojence. Proto i předmět ústavy je *historicky podmíněn* a je třeba jej vidět ve vývoji.

Smyslem ústavy za socialismu je chránit socialistický společenský řád a též plně napomáhat jeho společenskému rozvoji. Ústava se za socialismu stává potenciálně i fakticky faktorem společenského pokroku. Proto i v rámci společenských etap mezi kapitalismem a komunismem doznávají jednotlivé druhy ústav kvalitativního předmětového vývoje.

Pro vznik a vývoj socialistické ústavy a jejího předmětu má rozhodující význam ústavnost sovětská, počínaje Ústavou RSFSR z roku 1918. „Ústava koncentruje to, co již přinesl život, a bude upravována a doplňována svým praktickým používáním v životě,“²⁾ ze záznamu Leninova vystoupení vyplývá nové, dialekticko-materialistické chápání ústavy za socialismu. Ústava RSFSR 1918 ukázala též nový směr vývoje předmětu ústavy nejen jako utvrzení organizace státní moci, ale současně jako *odrazu základů společenského řádu* v určité etapě vývoje (srov. zejména 1. a 2. část této ústavy).

Tak jako se koncepčně rozvíjí socialistická společnost, vyvíjí se předmět ústavy. Proto i definice předmětu ústavy by měla respektovat jeho vývojovou dynamiku. Literatura přinesla řadu pokusů o definici předmětu ústavy. Historie moderní ústavnosti postupně koncipuje určité „okruhy“

¹⁾ Viz V. I. Lenin: Spisy, sv. 15. Praha 1957, str. 342.

²⁾ Viz V. I. Lenin: KPSS o sovětskoj konstituciji. Moskva 1979, str. 60.

společenských vztahů jsoucím předmětem ústavy — jako je vztah stát a občan (v pojetí ideových základů buržoazních revolucí), vztahy mezi státními orgány (mechanismus uskutečňování buržoazní moci) atd.

Nový třídní základ socialistické ústavy a její cíl dotváří, mění a profiluje i předmět socialistické ústavy. Podstatný usměrňující a koncepční vliv na vývoj předmětu mají dokumenty komunistických stran, zejména pak jednání jejich sjezdů.³⁾ Definovat předmět socialistické ústavy se setkává s několika obtížemi metodologického charakteru:

1. ústava jako základní zákon utvrzuje základy prakticky pro každou oblast společenských vztahů;

2. společenské vztahy v ústavě upravované jsou velmi různorodé (např. základy hospodářského zřízení, práva občanů, kompetence subjektů ve federaci, principy organizace a činnosti soudů apod.);

3. ústavou upravované vztahy mají různý stupeň obecnosti a konkrétnosti (základy společenského zřízení vzhledem k ostatním institutům ústavy).

Dosavadní definice se více zaměřují k definování předmětu státního (resp. ústavního) práva. Pokud se týkají předmětu ústavy, definují tento předmět stejným způsobem jako předmět státního práva. Z metodologického hlediska to je zřejmě možné, neboť přestože je státněprávní úprava širší než úprava v samotných ústavních normách, druhově (typově) se jedná o tytéž společenské vztahy.⁴⁾

Další zvláštností dosavadních charakteristik (definic) předmětu ústavy je skutečnost, že nejsou slovním syntetickým vyjádřením podstaty upravovaných společenských vztahů. Proto definice v podstatě „kopírují“ formální strukturu ústavy v podobě výčtu nejobecnějších institutů ústavy. Předmětem ústavy je tudíž úprava základů společenského zřízení, národně státního zřízení, vztahu stát a osobnost a základů organizace a činnosti státních orgánů.⁵⁾

Pro potřeby tohoto článku se držíme tradiční definice v podobě výčtu globálních institutů ústavy. Je pro to řada důvodů:

1. Socialistická ústava svým posláním zachycuje v koncentrované podobě politické a ekonomické vztahy socialistické společnosti v určité etapě jejího vývoje (vyjadřuje základy společenskoekonomické formace).

³⁾ Jako příklad lze uvést obsahovou souvislost závěrů XXIV. a XXV. sjezdu KSSS a Ústavy SSSR 1977.

⁴⁾ Např. jednací řád Federálního shromáždění ČSSR upravuje zásady jednání a organizaci FS, vzájemné styky obou sněmoven, jakož i styky s vládou ČSSR a navenek (§ 1 odst. 1). Ve svém obsahu konkretizuje (provádí) hlavu 3 úst. zákona o čs. federaci (viz např. vztah čl. 34 odst. 1 a § 8).

⁵⁾ V tom smyslu viz např. Čs. státní právo, St. Zdobinský, P. Peška, Praha 1981, str. 18.

Současně však se zabývá i osobností v rámci těchto společenských vztahů a v tom smyslu utvrzuje sféru poznaných možností a nutností života člověka, občana apod. Ústava dále koncipuje mechanismus „chodu“ třídní moci v podobě soustavy ústavních státních orgánů. V ústavě se tudíž prolínají *typově* různé záměry ústavodárce (tříd a jejich spojenců).

2. Předmět ústavy je i z filozofického hlediska různého stupně obecnosti a konkrétnosti, určujícího a určovaného. Z dialekticko-materialistického pohledu je tudíž určujícím (a nejobecnějším) institut společenského zřízení a z něho obsahově vycházejí další instituty.

3. Ústava je politickomocenským dokumentem, historicky spjatý s moderní státností. Její třídní poslání tudíž zdůvodňuje nutnost věnovat nejrozsáhlejší pozornost struktuře politické moci, zejména státnímu mechanismu. Jakékoli „definiční“ opomenutí této skutečnosti zkresluje smysl definice předmětu ústavy.

4. Ústava vzhledem ke svému třídnímu účelu a cíli koncentrovaně upravuje *různé druhy* společenských vztahů,⁶⁾ a to jejich základy. Na rozdíl od kodexů jiných právních odvětví se nejedná o kodex monotypový. Globální třídní účel ústavy je tudíž kombinován s konkrétnějšími záměry ústavodárce — jako je postavení občana ve společnosti, organizace mechanismu státní moci, státoprávní zabezpečení rovnoprávnosti národů apod.

5. Předmět ústavy se určitým způsobem historicky zformoval.⁷⁾

Socialistická ústavnost již sama prošla svým vývojem a lze říci, že se koncipoval jistý klasický předmět socialistické ústavy.⁸⁾

Předmět ústavy je tudíž zformován, a to ve vnější formě a ve vnitřní formě. Je to tedy určitý způsob organizace materie, který je upraven v podobě norem a složený v ústavních institutech. I když ústava má svoji významovou hierarchii, její nejobecnější instituty jsou relativně samostatnými skupinami společenských vztahů.

Co lze tedy považovat za předmět socialistické ústavy. Jsou jím určující politické a ekonomické a národnostní vztahy v dané etapě socialistického vývoje, včetně způsobu a mechanismu uskutečňování politické moci, postavení a úlohy osobnosti.

⁶⁾ Druhem socialistických společenských vztahů rozumíme určitou stejnorodou skupinu společenských vztahů, která vytváří v rámci souhrnu společenských vztahů jistou relativně autonomní jednotu — srov. E. Kučera: Obecná teorie státu a práva, II. díl. Praha 1977, str. 240.

⁷⁾ Za důkladnou analýzu sociálních, politických a ideových předpokladů buržoazní ústavnosti je možné považovat monografii: Istorija buržuaznogo konstitucionalizma XVII—XVIII věkov, Moskva 1983.

⁸⁾ Přes značnou koncepční odlišnost současné jugoslávské ústavy zůstává v podstatě druhově stejný předmět její úpravy.

II. PŘEDMĚT ČS. ÚSTAVY

Předmět československé ústavy v zásadě odráží obecné znaky socialistické ústavnosti. Zvláštnosti současného předmětu čs. ústavy jsou podmíněny objektivními či subjektivními faktory.⁹⁾ Projevují se v obsahu i formě čs. ústavy. Nespornou významnou zvláštností úpravy ústavní materie je existence čs. ústavy v podobě více ústavních zákonů.

Konkrétní výklad o předmětu čs. ústavy lze pojmut z řady hledisek, např. ve kterých ústavních normách je upravena určitá část předmětu ústavy. Opačným, byť formálnějším (možná přehlednějším), by byl rozbor toho, jaké instituty se nacházejí v jednom každém z ústavních zákonů.

V rozboru vycházíme z materiální podmíněnosti ústavy, čili z pojmu ústavního institutu, jako zformované jednoty druhově stejných společenských vztahů. Za nejobecnější ústavní instituty je možné považovat: společenské zřízení, státoprávní řešení národnostní otázky v ČSSR, práva a povinnosti občanů, principy organizace a činnosti jednotlivých druhů státních orgánů. V rámci řečených globálních institutů existují ještě instituty konkrétnější, na něž bude v průběhu upozorňováno.

A. *Společenské zřízení*¹⁰⁾ upravuje především hlava 1. Ústavy ČSSR. Obsahuje utvrzení třídní podstaty čs. státu, politického systému ČSSR, ekonomického základu ČSSR. Součástí společenského zřízení je taktéž utvrzení principů a směrů činnosti čs. státu,¹¹⁾ ale i politiky všeobecné (čl. 14—18).¹²⁾ Logickou součástí utvrzení společenského zřízení je fixace *základních principů ústavy* jako objektivních zákonitostí socialistického společenského řádu.¹³⁾

Společenské zřízení upravuje taktéž *ústavní zákon o čs. federaci* v hlavě 1 (základní ustanovení), zejména co se týká politického systému ve federaci [jednota politického systému — čl. 2 (1), zastupitelská soustava — čl. 2 (2) a hospodářského systému ve federaci (jednota hospodářství, plánovitý rozvoj — čl. 4)].

⁹⁾ Mezi těmito lze jmenovat čs. ústavní tradici, zvláštnosti vzniku Ústavy 9. května 1948, koncepce Ústavy ČSSR 1960 apod.

¹⁰⁾ Vycházíme z pojmu, jímž je nazvána hlava 1. Ústavy ČSSR.

¹¹⁾ Ústavní úprava je současně vyjádřením obsahu některých funkcí státu: čl. 14 (1) a 15 (1), čl. 11 (1) — hospodářskoorganizační, čl. 16 — kulturně osvětová, čl. 15 (2) — ekologická apod.

¹²⁾ Záruky práv občanů v čl. 20 (4), 21 (3), čl. 22 (2), 23 (2), 24 (2 a 3), 26 (2 a 3), čl. 27 je současně možné považovat za principy či zaměření činnosti státu.

¹³⁾ Srovnej: svrchovanost pracujícího lidu — čl. 2 (1), vedoucí úloha KSČ — zejména čl. 4, socialistická hospodářská soustava — čl. 7 (1), socialistická zákonost — čl. 17 (1), demokratický centralismus — čl. 11 (3) a čl. 18 (1), socialistický demokraticismus — čl. 2 (2), čl. 2 (4), čl. 3 (3), čl. 5, čl. 11 (3), socialistický internacionalismus — čl. 1 (3), čl. 14 (2).

B. *Práva a povinnosti občanů.* Podstatná část ústavní úpravy je v hlavě 2 ústavy. Obsahuje principy právního postavení občana (čl. 19 a 20) a katalog práv občanů, včetně záruk politických, hospodářských a právních.

Mimo koncentrované utvrzení v hlavě 2 stojí úprava volebního práva (čl. 3), práva sdružovacího (čl. 5) a práva osobního vlastnictví (čl. 10 odst. 1).

Do institutu práv a povinností občanů lze zařadit i právo občana svobodně rozhodovat o své národnosti podle vlastního přesvědčení (čl. 4 ústav, zákona č. 144/68 Sb., o postavení národností v ČSSR).

C. *Státoprávní řešení národnostní otázky v ČSSR.* Tento institut je upraven v ústavním zákoně o čs. federaci (hl. 1 a 2) a v ústav. zákoně o postavení národností.¹⁴⁾ Obsahuje principy čs. federace, její strukturu, povahu znaků státnosti ve federaci (řízení, hranice, občanství, jednací jazyky). Součástí je úprava rozdělení působnosti mezi federaci a republiky. Náleží sem taktéž úprava hlavních měst (čl. 141), jakož i vztahy federální a republikové ústavnosti a zákonnosti a vztahy v rámci těchto (čl. 141 a 142). Ústavní zákon o postavení národností pak upravuje záruky možností a prostředků všestranného rozvoje čtyř národností v oblasti jazykové, kulturního rozvoje, sdružování v národních kulturních organizacích a státně zastupitelské.

D. *Principy organizace a činnosti jednotlivých druhů státních orgánů.* Mezi ústavní orgány lze řadit nejvyšší orgány, a to federace (Federální shromáždění — hl. 3, prezident ČSSR — hl. 4, vláda ČSSR — hl. 5, ústavní soud ČSSR — hl. 6 ústavního zákona o čs. federaci) a republik (ČNR, SNR a vlády republik — hl. 7).¹⁵⁾ Ústavním orgánem jsou dále federální ústřední orgány státní správy, v jejichž čele stojí člen vlády ČSSR,¹⁶⁾ ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy republiky [viz čl. 107 (1g)]. Ústavní norma upravuje taktéž soustavu rady obrany státu (ústav.

¹⁴⁾ Bezprostřední výkladový základ spojení těchto norem lze vidět v preambuli řečeného ústavního zákona: „... ve snaze dále prohloubit a upevnit bratrské soužití a solidaritu národů a národností...“

¹⁵⁾ Úpravu postavení nejvyšších státních orgánů republik lze považovat za velmi podrobnou — srovnej např. obdobný rozsah úpravy v hl. 13 Ústavy RSFSR. Ústavní zákon o čs. federaci tak ve smyslu svého čl. 142 odst. 2 plní úlohu bezprostředního ústavního základu pro jednotlivé republiky.

¹⁶⁾ Viz ústavní zákon č. 126/1970 Sb. o opatřeních v soustavě federálních ústředních orgánů, v jejichž čele stojí člen vlády ČSSR, úst. zákon č. 157/1975 Sb. o zřízení federálního ministerstva hutnictví a těžkého strojírenství a federálního ministerstva všeobecného strojírenství, úst. zákon č. 147/1979 Sb. o zřízení federálního ministerstva elektrotechnického průmyslu, úst. zákon č. 114/1983 Sb. o zřízení Státní komise pro vědeckotechnický a investiční rozvoj.

zákon č. 10/1969 Sb., o radě obrany státu), soudy a prokuraturu (hlava 8 Ústavy ČSSR ve znění ústavního zákona č. 155/1969 Sb., včetně formálně samostatných §§ 2 a 3), a národní výbory (hlava 7 Ústavy ČSSR).

Z hlediska předmětu náleží do ústavní úpravy ve vztahu ke státním orgánům:

1. ústavní charakteristika postavení orgánu a jeho poslání (čl. 29 odst. 1 úst. zákona o čs. federaci — FS, čl. 60 — prezident ČSSR, čl. 66 — vláda ČSSR, ústavní soud ČSSR — čl. 86, čl. 102 — ČNR a SNR, čl. 124 — vlády republik, čl. 81 — federální ministerstva,¹⁷⁾ čl. 86 ústavy — národní výbory, čl. 97, resp. 98, resp. 104 Ústavy ČSSR — soudy a prokuratura.

Ústavní normy nedefinují postavení rady obrany státu v soustavě státních orgánů a omezují se pouze na obecnou charakteristiku poslání tohoto orgánu (§ 3 úst. zákona o Radě obrany státu);

2. způsob ustavování orgánu (viz např. čl. 30 a 31 úst. zák. o čs. federaci a o volbách do FS);

3. strukturu orgánu, resp. personální složení (viz čl. 29 odst. 2 o dvoukomorovosti FS, čl. 67 o složení vlády ČSSR, čl. 94 o složení ústavního soudu ČSSR, čl. 30 o počtu poslanců Sněmovny lidu, § 5 úst. zák. o Radě obrany státu o složení tohoto orgánu);

4. pravomoc (působnost) orgánu (např. čl. 36, 37 úst. zákona o čs. federaci o pravomoci a působnosti FS, čl. 61 téže normy o pravomocech prezidenta, čl. 76—79 o pravomoci a působnosti vlády ČSSR, §§ 3 a 4 úst. zákona o ROS);

5. základy způsobu jednání (usnášení se) — např. čl. 32 až 35 úst. zákona o čs. federaci o zasedáních a schůzích sněmoven FS, čl. 40 až 44 o podmínkách rozhodování FS, čl. 77 úst. zákona o čs. federaci o rozhodování vlády ČSSR, čl. 75 o podmínkách usnášení se vlády ČSSR;

6. ustanovení o odpovědnosti orgánu — viz čl. 2 Ústavy ČSSR spolu s čl. 30 a 31 úst. zákona o čs. federaci o odpovědnosti FS, čl. 60 odst. 2 úst. zákona o čs. federaci o odpovědnosti prezidenta ČSSR, čl. 68 až 74, čl. 49 úst. zákona o čs. federaci o odpovědnosti vlády ČSSR, §§ 6 a 5 (3) úst. zákona o ROS o odpovědnosti Rady obrany státu;

7. základy postavení poslance — čl. 48 úst. zákona o čs. federaci o slibu poslance FS, čl. 47 o platnosti volby poslance, čl. 50—53 o poslanecké imunitě, čl. 88 Ústavy ČSSR o postavení poslance národního výboru;

¹⁷⁾ Postavení federálního ministerstva obecně a jeho poslání upravuje prakticky až zákon č. 133/1970 Sb. o působnosti federálních ministerstev v §§ 1 a 2: „... podílet se na tvorbě státní politiky federace a organizovat ve své působnosti její provádění“, „federální ministerstva vykonávají na svém úseku státní správu v rozsahu působnosti federace“. Lze tedy usuzovat, že tato ustanovení, byť jsou upravena v běžném zákoně, jsou svojí povahou ustanoveními ústavními.

8. základy zákonodárného procesu — čl. 37 a 38 úst. zákona o čs. federaci o rozdělení zákonodárné působnosti, čl. 40—44 úst. zákona o čs. federaci o podmínkách usnášení se sněmoven, čl. 45 o zákonodárné iniciativě ve FS, a podpisu a publikaci zákonů FS;

9. specifické principy organizace a činnosti orgánů (vedle těch obecných vztahujících se na všechny státní orgány) — čl. 100 (2) o rovnosti soudců z povolání a soudců z lidu, čl. 98 a 101 o volitelnosti soudců, čl. 98 a 102 o nezávislosti soudců, čl. 103 o materiální pravdě atd., resp. čl. 104 o jednotnosti prokuratury, čl. 106 (1) o nezávislosti prokuratury;

10. jednotlivé články soustavy druhu státního orgánu, pokud tento je v soustavě předpokládán:

- zastupitelské sbory — čl. 2, odst. 3 Ústavy ČSSR; čl. 2 odst. 2 úst. zákona o čs. federaci;
- národní výbory — čl. 86 odst. 1 (blanketní norma);
- soudy — čl. 98 odst. 2 a 3 Ústavy ČSSR;
- prokuratura — čl. 104 odst. 2 Ústavy ČSSR;
- Rada obrany státu — §§ 2, 9 a 10 úst. zákona o Radě obrany státu;

11. druhy právních předpisů, jejich postavení v soustavě norem, jakož i orgán pravomocný je vydat:

- ústavní zákony a zákony FS — čl. 36 odst. 1, čl. 41 úst. zákona o čs. federaci;
- zákonná opatření předsednictva FS — čl. 58 odst. 3 úst. zákona o čs. federaci;
- vládní nařízení — čl. 79 úst. zákona o čs. federaci;
- obecně závazné právní předpisy federálních ministerstev a ostatních federálních ústředních orgánů státní správy — čl. 80 úst. zákona o čs. federaci;
- obecně závazná nařízení národních výborů — čl. 94 Ústavy ČSSR;

12. texty slibů představitelů nejvyšších ústavních orgánů a národních výborů:

- slib poslance FS ČSSR — čl. 48 odst. 1 úst. zákona o čs. federaci;
- slib prezidenta ČSSR — čl. 63 úst. zákona o čs. federaci;
- slib členů vlády ČSSR — čl. 68 úst. zákona o čs. federaci;
- slib poslanců ČNR a SNR — čl. 114 odst. 2 a 3 úst. zákona o čs. federaci;
- slib členů vlád ČSR a SSR — čl. 126 odst. 1 a 2 úst. zákona o čs. federaci;
- slib poslance národního výboru — čl. 88 odst. 4 Ústavy ČSSR.

E. *Pojmové znaky státnosti.* Ústava jako třídící nástroj je bezprostředně spjata se státem. Proto také čs. ústava vyjadřuje pojmové znaky státnosti, a to:

- území a hranice — čl. 3 úst. zákona o čs. federaci;
- hlavní města — čl. 141 úst. zákona o čs. federaci;
- státní symboly (státní znak a státní vlajka)¹⁸⁾ — čl. 110 Ústavy ČSSR;
- státní občanství ČSSR — čl. 5 úst. zákona o čs. federaci.

III. PŘEDMĚT ČS. ÚSTAVY Z HLEDISKA DE CONSTITUTIONE FERENDA

Státoprávní úprava je ve svém komplexu širší, než je předmět samotné ústavy. Předpisy státního práva rozvíjejí, konkretizují základy upravené v ústavě (např. jednací řád FS ČSSR). Při bližším pohledu na státoprávní, ale vůbec právní předpisy lze nalézt věcné otázky svojí povahou spadající do předmětu ústavy.

Socialistický konstitucionalismus se dynamicky rozvíjí. Zkušenosti ústavního vývoje socialistických zemí ukazují, že se posiluje vzájemná inspirativnost socialistických ústav jako vyjádření jejich společné obecné povahy. Vzhledem k tomu, že čs. ústava ve vztahu k nejdůležitějším institutům je v platnosti 15 až 24 let,¹⁹⁾ zkušenosti socialistických zemí mají pro nás nesporně řadu inspirativních momentů.

Každé komplexnější posouzení předmětu ústavní úpravy přináší samo o sobě zcela nové možnosti k ústavnímu zakotvení. Východiskem je zde požadavek, aby ústava maximálně odpovídala stupni vývoje a vývoji napomáhala.

Z výše řečených východisek taktéž vycházejí některé úvahy o faktickém a možném předmětu čs. ústavy též z hlediska de constitutione ferenda. Dále řečené náměty mají samozřejmě charakter dílčích podnětů, neboť komplexní jednorázová ústavní úprava by nesporně vyvolala potřebu řešit věci systematicky a tudíž i problémy vzešlé z důkladného systémového rozboru ústavní situace.²⁰⁾

Vycházíme-li z toho, co má povahu základního společenského vztahu²¹⁾ a co by tudíž v ústavě mělo být.

¹⁸⁾ Ústavní zákony nemají ustanovení o státní hymně ČSSR. Lze vyjádřit přesvědčení, že konstitutivní základ státní hymny náleží k předmětu ústavy.

¹⁹⁾ Základy ústavní úpravy společenského zřízení, postavení občana a státoprávního řešení národnostní otázky jsou ve svém komplexu v ČSSR nejdéle v platnosti ze všech socialistických zemí.

²⁰⁾ Lze ponechat stranou souvislosti formálně právní struktury, k níž i na základě zkušeností jiných socialistických zemí lze mít celou řadu námětů.

²¹⁾ Při konstatování pojmu „základní společenský vztah“ máme na mysli právem objektivně regulovatelný, z vůle ústavodárné autority podstatný vztah nebo druh vztahů, jehož charakterizující nejobecnější pojmové znaky by měly být vyjádřeny v ústavě.

I. V OBLASTI SPOLEČENSKÉHO ZŘÍZENÍ:

a) vlastnictví společenských a jiných socialistických organizací (Ústava ČSSR v čl. 8 odst. 1 další formy nezákladního charakteru předvídá. Řečenou formu upravuje hospodářský zákoník v § 8 odst. 2);

b) ústavní povahu má zřejmě obecný základ způsobu vzniku společenských organizací (viz § 2 odst. 2 zákona č. 68/1951 Sb., o dobrovolných organizacích a shromážděních); v ČSSR se jedná o koncesní způsob vzniku společenských organizací;

c) občanský zákoník konkretizuje čl. 10 Ústavy ČSSR o osobním vlastnictví občanů. Lze vyjádřit předpoklad, že v §§ 123, 125—127 upravený způsob vzniku osobního vlastnictví, jeho návaznost na socialistické vlastnictví a stanovený předmět osobního vlastnictví mají konstitutivní povahu a náleží do rámce předmětu ústavní úpravy;

d) komplexní úprava ústavních úkolů Národní fronty v ČSSR je zřejmě svojí povahou ústavní materií. Přitom jde především o postavení NF ČSSR, zejména jako součásti politického systému, vztah ke státním orgánům, např. volební komise Národní fronty — §§ 14—19 zákona č. 44/1971 Sb., o volbách do FS, zejména § 14 o volebních komisích obecně; § 24 o navrhování kandidátů; § 43 zákona č. 36/1964 Sb., o organizaci soudů a volbách soudců — o navrhování soudců orgány Národní fronty; § 4 zákona o národních výborech o součinnosti národních výborů s orgány Národní fronty a pod.;

e) v souvislosti s aktuálními požadavky doby, nároky na aktivní zahraniční politickou činnost čs. socialistického státu a též se zřetelem k tomu, že ústava i navenek státu je nejreprezentativnějším právním dokumentem, zvyšují se nároky na *komplexní ústavní úpravu vnějších funkcí socialistického státu* (mírové, obranné, socialistické integrace a socialistického internacionalismu) — viz některé pasáže části I. preambule Ústavy ČSSR, čl. 1 odst. 3 Ústavy ČSSR, čl. 14 odst. 2, čl. 37 Ústavy ČSSR.

II. V OBLASTI VZTAHU STÁT A OBČAN:

Pro obsah ústavního dokumentu je důležitá komplexní úprava nejdůležitějších záruk práv občanů všech tří typů (oblast sociálně ekonomická, politická, právní). Svojí věcnou povahou za ústavní materií lze považovat např. ustanovení § 11 občanského zákoníku, podle něhož občan má právo na ochranu své osobnosti, zejména života a zdraví, občanské cti, jakož i svého jména a projevů osobní povahy.

III. V OBLASTI ZASTUPITELSKÝCH SBORŮ:

a) předmětem ústavní úpravy jsou jednotlivé druhy právních předpisů; stávající právní úprava je sice postupně upravuje, nicméně

z ústavních norem není jasná *hierarchizace* právních norem, jejich vzájemný vztah (právní síla);

b) ústavní povahu mají nesporně základy volební soustavy, volebního procesu; ústavní normy se omezují pouze na základy volebního práva, zánik mandátu, věci procesně mandátové. Zřejmě ústavní povahu má např. § 45 zákona č. 44/1971 Sb. o tom, kdo je zvolen; dále § 52 téhož zákona o předpokladech zásadní jednoty volebních zákonů;

c) ústavní normy (Ústava ČSSR a úst. zákon o čs. federaci) sice upravují některé otázky statutu poslance — slib, imunita a obecná práva a povinnosti, mandát, avšak nerovnoměrně (slib a mandát u všech zastupitelských sborů, imunitní věci pouze u FS a národních rad, obecná práva a povinnosti poslanců pouze u národních výborů).

Je zřejmé, že ústavní povahu mají některá ustanovení části V. jednacího řádu FS (§ 80 o práci poslanců ve volebních obvodech, § 81 o oprávněních poslanců vzhledem k jiným státním orgánům, § 82 o některých zárukách práce poslance).

IV. DALŠÍ STÁTNÍ ORGÁNY:

a) Vyjdeme-li z požadavků, aby ústava zakotvovala základy společenských vztahů, pak se to nutně týká i jednotlivých druhů státních orgánů. V tomto smyslu se důvodným jeví upravit v ústavě státní notářství jako ústavní institut.²²⁾ Jako účelné by se jevílo ústavně upravit postavení státního notářství jako orgánu státu a jeho obecné poslání (pravomoci).

b) Z obdobných důvodů lze za součást ústavního předmětu považovat vymezení a obecné poslání (pravomoci) státní arbitráže jako zvláštního státního orgánu, jehož předurčením je rozhodovat hospodářské spory vznikající mezi socialistickými organizacemi apod.²³⁾ Platné ústavní zákony se omezují pouze na kompetenční ustanovení, podle něhož do působnosti ČSSR patří „úprava organizace a působnosti orgánů hospodářské arbitráže, úprava řízení před nimi a v rozsahu stanoveném zákonem FS rozhodování sporů orgány hospodářské arbitráže“ (čl. 24 odst. 2 lit. f úst. zákona o čs. federaci). Důvodem pro výše uvedené tvrzení je též skutečnost, že státní arbitráž je relativně samostatnou soustavou státních orgánů.

²²⁾ Ústavní zákon č. 155/1969 Sb., kterým se mění a doplňuje hlava osmá Ústavy ČSSR, obsahuje normy upravující mj. vykonatelnost rozhodnutí státních notářství v celé ČSSR, jakož i příslušnost zákonné úpravy organizace a činnosti státního notářství, řízení před ním a právní postavení státních notářů do pravomoci FS.

²³⁾ Obdobné stanovisko zastává F. Klimeš: Hospodářská arbitráž a její funkce, AUC Iuridica, XXXIX/83, str. 18—19.

V. OSTATNÍ VĚCNÉ OTÁZKY:

a) V čl. 140 odst. 3 se poskytuje národním radám stanovit zákonem územní členění republik. Lze se domnívat, že by federální ústavní normě mělo náležet též stanovení obecného základu administrativně územního členění republik (typy územních útvarů, počet stupňů). V tom smyslu lze normu utvrzenou v § 1 zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, v platném znění považovat za ústavní materii svojí předmětovou povahou.

b) Rozdělení působnosti ve věcech vnitřního pořádku a bezpečnosti a ve věcech tisku a jiných informačních prostředků svěřuje ústavní zákon o čs. federaci (čl. 27 a čl. 28) zákonům FS. Realizovaná právní úprava zákony č. 128/1970 Sb., resp. č. 167/1968 Sb., formou navazuje na kompetenční ustanovení čl. 10 a 26, 28a, věcně konkretizuje čl. 27 a 28 a lze ji považovat za potenciální předmět ústavy.

Úvahy o předmětu čs. ústavy mají několikery význam. Důkladnější poznání obsahu ústavy samé vytváří potřebné předpoklady z hlediska realizace čs. ústavy. Totiž ústava jako základní zákon má schopnost být strukturotvorným činitelem vzhledem k právnímu řádu a společnosti vůbec. Ústava by měla přímo poukazovat na směr úpravy v běžném zákonodárství.

Úvahy o předmětu čs. ústavy mají v neposlední řadě význam vědecko-pedagogický, umožňující adekvátní výklad jednotlivých částí ústavního předmětu.

V neposlední řadě lze význam úvah vidět z pohledu de constitutione ferenda pro případnou ústavní rozvahu v budoucnosti.

КАРЕЛ КЛИМА

К проблематике предмета чехословацкой конституции

РЕЗЮМЕ

Конституция представляет собой, в частности, государственно-правовое, правовое и политическое явление. Она возникает на определенном этапе развития человеческого общества как классовое орудие по своему общественному назначению. Конституция регулирует определенный круг общественных отношений. Учредительный авторитет регулирует такие общественные отношения, которые являются подходящими и выгодными для классового гегемона и его союзников. Поэтому и предмет конституции исторически обусловлен, его нужно рассматривать в развитии.

Смысл конституции при социализме состоит в охране социалистического общественного порядка и в полном содействии его общественному развитию. Классовая основа социалистической конституции и ее качественное новое назначение обуславливают многостороннее качественное развитие ее предмета. Для возникновения

и развития социалистической конституции и ее предмета исключительное историческое значение имеет советская конституционность, начиная с Конституции РСФСР 1918 года.

В общем плане предметом социалистической конституции можно считать определяющие политические, экономические и национальные отношения на данном этапе общественного развития, включая способ и механизм осуществления политической власти, положение и роль личности.

Предмет чехословацкой конституции в принципе отражает общие черты социалистической конституционности. Особенности современного предмета чехословацкой конституции обусловлены историческими, объективными или субъективными факторами. Они проявляются в содержании и в форме конституции. Яркой особенностью регулирования конституционной материи является существование чехословацкой конституции в виде нескольких конституционных законов. Конкретное толкование предмета чехословацкой конституции можно дать с ряда точек зрения, напр., с точки зрения материально-правовой обусловленности конституции, или же из понятия конституции, или же из понятия конституционного института в качестве сформированного единства в видовом отношении однородных общественных отношений.

Государственно-правовое регулирование с точки зрения своего предмета шире, чем предмет самой конституции. Предписания государственного права развивают, конкретизируют основы конституцией урегулированные. Можно, следовательно, также в других государственно-правовых предписаниях найти вопросы, которые по своему характеру относятся к предмету конституции.

PŘEMYSL RABAN

Postavení a úloha investora v hospodářských vztazích v komplexní bytové výstavbě

Komplexní bytová výstavba je jednou z oblastí národního hospodářství, která stojí v současné etapě budování rozvinuté socialistické společnosti téměř trvale v popředí zájmu hospodářské a sociální politiky u nás.

Tento zájem vyplývá především ze skutečnosti, že hospodářské vztahy, které vznikají v její přípravě i realizaci, nepřispívají k rozšíření socialistické reprodukci jenom tím, že jejich prostřednictvím vznikají nové základní fondy, ale především tím, že se prostřednictvím těchto vztahů realizují investice do rozšíření reprodukce pracovní síly.

Zvláštní ekonomický charakter vztahů v komplexní bytové výstavbě je příčinou i zvláštního zaměření hospodářské politiky státu v této oblasti, projevující se i specifickou úpravou postavení jednotlivých subjektů těchto vztahů. Nejmarkantnějším příkladem významu, který je v naší společnosti regulaci vztahů v komplexní bytové výstavbě přikládán, je skutečnost, že je trvale pro její zajišťování vytvořen systém gestorských orgánů, nadaných společnými prvky orgánů státní moci a správy a hospodářského řízení, podstatně ovlivňující především postavení, po organizační stránce nejdůležitějšího účastníka výstavby — investora.

Právní vymezení postavení investora v hospodářských vztazích v investiční výstavbě není příliš častým předmětem zájmu naší odborné literatury. Naši současní autoři se spíše zaměřují na problematiku analýzy právní úpravy konkrétních vztahů v procesu přípravy a realizace investiční výstavby, zatímco otázky úpravy pojmu a postavení tohoto účastníka výstavby, popřípadě charakteristických znaků určujících jeho činnost, se věnují většinou pouze okrajově.

Proto je nutno jako východisko výše naznačené problematiky použít nejprve krátkou charakteristiku pojmu investora tak, jak vyplývá ze současné právní úpravy.

Pojem investora vymezuje v současné době vyhláška o dokumentaci staveb č. 105/1981 Sb. v § 3 odst. 2 jako „organizaci, která stavbu připravuje a zajišťuje“. Uvedené vymezení je poměrně velice volné, a pokud bychom je zcela doslovně vykládali, pak by bylo možno pod pojem investora zařadit v podstatě kteréhokoli účastníka výstavby, neboť každá z uvedených organizací (investor, generální projektant, dodavatelé) vykonává v investičním procesu funkce, které lze nazvat přípravou nebo zajišťováním stavby.

Citované ustanovení koresponduje s obdobným ustanovením předcházející vyhlášky o dokumentaci staveb č. 163/1973 Sb., která v § 3 odst. 2 definovala pojem investora stejným způsobem, jen s tím rozdílem, že v tomto případě měl investor připravovat nebo zajišťovat stavbu „pro sebe nebo jinou organizaci (budoucího provozovatele — uživatele)“. Toto ustanovení, které bylo při novelizaci vyhlášky vypuštěno, mělo však pro vymezení funkce investora alespoň ten význam, že z něho bylo možno vyvodit, že organizací, pro niž je stavba zajišťována, mohl být jen budoucí uživatel stavby a tudíž vylučovalo zařazení inženýrských organizací, jejichž funkcí je též zajišťování stavby pro jinou organizaci (investora). Tento dovětek též nepřímě vypouštěl z okruhu organizací podílejících se na přípravě stavby další účastníky, kteří stavbu svým způsobem také připravují a zajišťují, ale nikoli pro sebe ani pro uživatele (bezprostředně), ale pro investora (generální projektant, dodavatelé apod.).

Po novelizaci vyhlášky o dokumentaci staveb tedy zůstává pojem investora v tomto ohledu nevyjasněn. Do určité míry přispívá k jeho vymezení další věta citovaného ustanovení současně platné vyhlášky o dokumentaci staveb: „Pokud činnosti příslušející podle této vyhlášky investorovi, vykonává jiná organizace, vztahují se ustanovení této vyhlášky, pokud jednají o investorovi, též na tuto organizaci.“ O tom, kterou organizací je míněna tato „jiná organizace“, lze usoudit z poznámky č. 19, odkazující na vyhl. č. 89/1976 Sb., o oprávnění k inženýrské činnosti.

Toto ustanovení svědčí o tom, že investorem není chápána inženýrská organizace, resp. organizace vykonávající v přípravě a realizaci stavby inženýrskou činnost a na druhé straně o tom, že organizací, vykonávající funkci investora, je míněna ve vyhlášce o dokumentaci staveb ta organizace, která při přípravě a zajišťování stavby vykonává činnosti, příslušející investorovi podle vyhlášky o dokumentaci staveb, mimo inženýrskou organizaci. Tato definice je sice poněkud tautologická, ale při nedostatečném právním vymezení pojmu investora musí postačovat, a je skutečností, že v praxi vymezení organizace investora ve většině případů nečiní potíže.

Opomineme-li problematiku územního a národohospodářského plánování, počíná aktivita na přípravě stavby podle vyhlášky o dokumentaci staveb zpracováním a vydáním investičního záměru nebo zpracováním

projektového úkolu (popř. studie souboru staveb). Veškeré tyto aktivity vycházejí z oblasti sféry investora, tj. buď od investora samého, nebo od jeho nadřízeného nebo ústředního orgánu. Měla by tedy být organizace investora známa již s prvním úkonem v oblasti předprojektové přípravy staveb. Touto organizací by měla být a ve většině případů tzv. účelové výstavby bývá ta organizace, která je určena v investičním záměru nebo dokumentu, na jehož základě má být zahájeno zpracování přípravné dokumentace.

Předchozí úvaha, která slouží v praxi k vymezení investorské organizace, však není zcela jednoznačně použitelná pro komplexní bytovou výstavbu, a proto pro tuto oblast není možno bez výjimky konstatovat i předchozí zjištění, že v praxi nečiní potíže vymezení organizace, vykonávající funkci investora. Určení investora je totiž v komplexní bytové výstavbě velmi významné, mimo jiné i z toho důvodu, že investorem je ta organizace, která bude do svého vlastnictví nebo správy přebírat dokončenou stavbu, a tudíž ta organizace, která bude mít podstatný vliv na organizaci a rozdělení nově vybudovaných bytů.

Vzhledem k tomu, že v současné době se v naší organizaci nově vybudovaného bytového fondu vyskytují jen dvě formy, které se však způsobem jeho využití, přidělování, financování atd. podstatně odlišují, je rozhodnutí o investorovi v naší bytové politice i v konkrétním případě výstavby obytné budovy velmi významné. Proto náš právní řád nemůže ponechat funkci investora v podstatě, řečeno zjednodušeně, té organizaci, která se jí sama ujme, ale přiznává ji té organizaci, která je v případě komplexní bytové výstavby aktem hospodářského řízení určena.

Dalším charakteristickým rysem postavení investora v hospodářských vztazích v komplexní bytové výstavbě je problematika řešení výkonu tzv. investorské činnosti.

Pojem investorské činnosti není v našem právním řádu přesně vymezen, avšak touto činností lze chápat činnost, kterou investorská organizace přispívá ke zdárnému dokončení stavby, a za její rámcové vymezení lze považovat ono „připravování a zajišťování stavby“ výše citované z § 3 odst. 2 vyhlášky o dokumentaci staveb. Je to souhrn činností, upravený velmi širokým okruhem právních předpisů různé právní síly, od hospodářského zákoníka přes jednotlivé vyhlášky, zabývajícími se např. dokumentací staveb, financováním reprodukce základních prostředků, základními podmínkami dodávky apod., až po velkou skupinu předpisů tzv. terciární sféry. Vzhledem k zaměření této práce zde není místo na rozbor jednotlivých ustanovení, upravujících práva a povinnosti investora v investičním procesu, popřípadě na rozbor jednotlivých činností investora, nutných v tomto procesu a právem výslovně neupravovaných. Rozbor těchto činností, byf jen právem upravovaných, by přesáhl rozsah vymezený pro tento článek,

a proto je nutno odkázat na příslušné zaměřené monografie Čápy, Tillmannovy či Svobodové.¹⁾

Rozborem těchto předpisů však lze vyčlenit několik významných oblastí charakterizujících investorskou činnost, které mohou posloužit pro charakteristiku úlohy investora v investičním procesu. Jsou to zejména činnosti spojené se

- zařazením staveb do plánu včetně přidělení limitu zahajovaných staveb (investor je nositelem tohoto limitu),
- financováním stavby (investor je nositelem prostředků určených k financování stavby),
- získáním staveniště (investor je správcem nebo vlastníkem pozemku, na němž se uskutečňuje stavba),
- zabezpečením předprojektové a projektové dokumentace (investor je organizací odpovědnou za zajištění dokumentace stavby),
- získáním dodavatelů a dodávek, prováděním kontroly a přejímky prací (investor je konečným odběratelem dokončených prací a dodávek na stavbě),
- uvedením investic do provozu a popřípadě převedením do základních prostředků uživatele (investor je buď sám uživatelem stavby nebo je organizací, která předává stavbu uživateli).

Činnosti, které jsou investorovi uloženy, může investor vykonávat buď sám, nebo prostřednictvím jiné organizace, na kterou výkon těchto činností právně relevantním způsobem přenese.

Otázku, do jaké míry lze výkon investorských funkcí přenést na jinou organizaci, náš právní řád neřeší, v naší právní vědě však převládá názor, že některé investorské funkce nelze přenést na jinou organizaci.²⁾ Do určité míry řeší tuto otázku vyhl. č. 89/1976 Sb., o oprávnění k inženýrské činnosti ve výstavbě, která sice nevymezuje rozsah funkcí, které nelze přenést na jinou organizaci, ale vymezuje okruh činností, které lze výslovně pro investory jinou organizací provádět. Tuto činnost nazývá „inženýrskou činností“ a definuje ji jako „obstarávání záležitostí, popřípadě provádění některých jiných prací a výkonů pro investory k zabezpečování přípravy a realizace staveb“ (§ 1 odst. 1). Její náplň je vymezena v příloze A a B vyhlášky.

¹⁾ Např. Čáp, Eliášek, Vraný: Dodávky pro investiční výstavbu a vývozní investiční celky. SNTL, Praha 1976; Šimon, Tillmann: Příručka investora. SNTL, Praha 1975; Svobodová: Funkce investora v investiční výstavbě. Panorama, Praha 1983.

²⁾ Viz např. Virsík, Kolaříková: Inžinierska činnosť inžinierskej organizácie a ich vzťahy z aspektu hospodárskeho práva. ÚHP, Bratislava 1972, str. 47, nebo Virsík: Zásady pro právnú úpravu poskytovania inžinierskej činnosti vo výstavbe. ÚHP, Bratislava 1977, str. 33.

V praxi se vyskytují dva výklady ustanovení § 1 této vyhlášky. První z nich se opírá o jeho kategorickou formulaci „tato činnost zahrnuje“

a) technickou pomoc investorovi, jejíž náplň je uvedena v části A přílohy,

b) investorskou inženýrskou činnost, jejíž náplň je uvedena v části B přílohy ...“

a vykládá je tak, že jenom tyto činnosti lze převést na jinou organizaci. Jiný názor, ke kterému se částečně kloní i autor, vychází z použité formulace „zahrnuje“ a vykládá toto ustanovení tak, že tvůrce předpisu měl na mysli jen výčet těch činností z množiny činností přenesitelných na jinou socialistickou organizaci, pro jejichž výkon je třeba uděleného oprávnění k inženýrské činnosti. Tento výklad podporuje i skutečnost, že příloha vyhlášky neuvádí některé činnosti, jako např. tak závažnou činnost, jako je obstarání uzavření hospodářské smlouvy v zastoupení investora, které jsou běžně přenášeny na inženýrské organizace nebo i jiné organizace bez oprávnění k inženýrské činnosti.

Charakteristickým rysem postavení investora v komplexní bytové výstavbě je nejen skutečnost, že institut přenosu výkonu investorské činnosti je v této oblasti ve velké míře nejen využíván a předvídan, ale v převážné většině případů je dokonce obligatorní.

Jak již bylo naznačeno, v současné době³⁾ se z hlediska forem investorské činnosti, forem vlastnictví k vybudovaným prostředkům a zejména způsobu financování vyskytují v naší společnosti dvě základní formy komplexní bytové výstavby, reprezentované dvěma odlišnými skupinami investorů, a sice komunální komplexní bytová výstavba, reprezentovaná národními výbory, a družstevní bytová výstavba, reprezentovaná stavebními bytovými družstvy.

V dalším výkladu se zaměříme v souladu výše vytčenou orientací této statě na postavení a úlohu jednotlivých skupin investorů těchto forem komplexní bytové výstavby a způsob výkonu jejich investorské činnosti.

*a) Postavení a úloha národních výborů
v investorské činnosti při přípravě a realizaci
komplexní bytové výstavby*

Péče o výstavbu měst a obcí je jedním z předních úkolů, které zákon o národních výborech klade za povinnost národním výborům.

³⁾ Tzv. podniková bytová výstavba, kterou nezařazujeme pod pojem komplexní bytová výstavba, byla zrušena usnesením předsednictva vlády ČSSR č. 196/1979, o koncepci bytové politiky. Toto „zrušení“ je však nutno chápat tak, že se jedná o její sistaci, tzn. že podniková výstavba nebude plánována a zahajována, ale stavby rozestavěné k 1. 1. 1981 budou dokončeny a tudíž i vztahy při její přípravě a realizaci budou po určitou dobu reálně existovat.

Ustanovení § 18 tohoto zákona ji uvádí na prvním místě výčtu, po němž následuje péče o tvorbu a ochranu životního prostředí a další významný úkol z oblasti sféry bydlení — „zlepšování úrovně bydlení a služeb“.

Rozsáhlý komplex úkolů, který tvoří zajišťování této činnosti, je svěřen do kompetence nejrůznějších orgánů národního výboru, z nichž pro oblast výstavby bývá zřizován (zákon o národních výborech nestanoví, které orgány mají být zřízeny pro jednotlivá odvětví nebo úseky) odbor výstavby a územního plánování. V některých krajích došlo u krajských národních výborů k rozdělení tohoto odboru na odbor výstavby a odbor územního plánování.

Úloha národního výboru v oblasti výstavby je natolik charakterově smíšená, že pro její objasnění je třeba alespoň demonstrativně vypočíst jednotlivé úkoly a činnosti, které např. výše uvedený odbor v této oblasti vykonává. Přestože, jak již bylo poznamenáno, se zákon o národních výborech nezabývá konkrétním vymezením náplně jednotlivých odborů národních výborů jednotlivých stupňů, bývá náplň práce těchto odborů obdobná, k čemuž slouží různé materiály ústředních orgánů státní správy, většinou metodického charakteru, intimované jednotlivým národním výborům. Pro demonstrativní výčet postačí jeden z takových materiálů „Vzorová náplň odboru výstavby a územního plánování“, vydaný v roce 1981 bývalým ministerstvem výstavby a techniky ČSR.

Podle tohoto materiálu má odbor výstavby a územního plánování krajského národního výboru vykonávat zejména tyto činnosti:

na úseku územního plánování

- rozpracovává z územně technických hledisek koncepci urbanizace a dlouhodobého vývoje osídlení kraje,
- zabezpečuje územně plánovací podklady velkých územních celků,
- zpracovává roční a dlouhodobé plány projektových a ostatních prací neinvestiční povahy na úseku územního plánování a kontroluje jejich plnění,
- nařizuje podřízeným orgánům územního plánování pořízení územně plánovací dokumentace a pomáhá jim zajišťovat příslušné územně plánovací doklady,
- posuzuje návrhy územně plánovací dokumentace podřízených orgánů územního plánování před jejich předložením ke schválení;

na úseku stavebně správním

- zejména usměrňuje a kontroluje výkon státního stavebního dohledu NV nižších stupňů,
- u staveb, u nichž si to vyhradil, vykonává pravomoc stavebního úřadu, tj. zejména provádí stavební řízení a povoluje stavby, povoluje změny stavby před jejím ukončením, rozhoduje o prodloužení platnosti sta-

- vebního povolení, provádí kolaudační řízení, zadává časově omezené povolení k předčasnému užívání stavby, rozhoduje o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu, zajišťuje výkon státního dohledu nad prováděním užívání, dodržováním a odstraňováním staveb,
- provádí řízení u staveb v obvodu dvou nebo více ONV;

na úseku investorské činnosti

- zpracovává technickoekonomické koncepce komplexní bytové výstavby a ve spolupráci s příslušnými odbory koncepce investic podmiňujících komplexní bytovou výstavbu, realizovaných z prostředků národních výborů,
- zajišťuje podklady pro sestavení návrhu plánu střednědobého a prováděcího plánu investiční výstavby na úseku KBV (pokud nepřevědl plánovací a finanční pravomoc na tomto úseku na ONV),
- zajišťuje přípravu a zpracování investičního záměru,
- zajišťuje zpracování režimu komplexní bytové výstavby a podmiňujících investic a předkládá jej ke schválení radě KNV,
- zpracovává podklady pro stanovení místních a oblastních diferencí v systému státních dotací a subvencí na výstavbu bytů a objektů technické a občanské vybavenosti se zřetelem k podmínkám v jednotlivých okresech, v souladu s nimi zpracovává návrhy na diferencované technickohospodářské ukazatele,
- kontroluje a zajišťuje včasnou přípravu dokumentace staveb komplexní bytové výstavby v kraji a dodržování stanovené technickoekonomické úrovně KBV,
- organizuje sdružování finančních a investičních prostředků různých investorů, pokud tato funkce nebyla převedena na ONV,
- řídí koordinaci přípravy a realizace obytných souborů a podmiňujících investic, vyhodnocuje podkladové listy podmiňujících investic a předkládá soupisové listy těchto staveb MVT ČSR,
- sleduje a kontroluje přípravu a realizaci KBV a podmiňujících investic,
- kontroluje investiční činnost odborů národních výborů nižších stupňů a poskytuje jim odbornou pomoc,
- organizuje a řídí technickoekonomické vyhodnocování souhrnných údajů a staveb KBV,
- provádí státní expertizu projektových úkolů staveb KBV a vydává stanovisko pro účel státní expertizy těchto staveb,
- posuzuje a předkládá ke schválení přípravnou dokumentaci staveb KBV, pokud tato činnost nebyla převedena na ONV,
- zabezpečuje registraci a technickoekonomické vyhodnocení staveb KBV a akce „Z“, event. u MVT ČSR,

- spolupracuje při posuzování a projednávání územně plánovací dokumentace, zejména územních projektů zón,
- posuzuje žádosti o udělení souhlasu ke zvýšení rozpočtových nákladů rozestavěných staveb,
- prověřuje a předkládá ústředním orgánům a radě KNV žádosti o prodloužení lhůt výstavby,
- zajišťuje úkoly typizace a experimentálního ověřování ve výstavbě na úseku bytové a občanské výstavby a zpracovává podklady pro plán typizace a experimentálního ověřování ve výstavbě,
- plní funkce koordinátora na úseku investiční části akce „Z“, připravuje podklady pro zařazení staveb o rozpočtových nákladech nad 2 mil. Kčs do plánu akce „Z“, provádí registrační řízení těchto staveb.“

Vedle těchto činností vykonává odbor územního plánování a výstavby i další činnosti, které jsou společné s výstavbou. Řídí a kontroluje výkon státní správy na podřízených orgánech, rozhoduje o odvoláních proti rozhodnutí národních výborů nižších stupňů ve sféře své působnosti, řeší rozpory apod.

Na činnosti, zajišťující komplexní bytovou výstavbu, se však nepodílí jen odbor výstavby a územního plánování, ale svým podílem přispívá i činnost jiných odborů, např. s odborem plánovacím a s odborem finančním spolupracuje tento odbor při sestavování směrnic a návrhů dlouhodobých výhledů, střednědobých prováděcích plánů a rozpočtů, při jejich rozpisu, při kontrole plnění, při komplexních rozbořech hospodaření a ve věcech správy a ochrany majetku.

Významný je podíl činnosti odboru oblastního plánování, se kterým spolupracuje odbor výstavby a územního plánování při sestavě návrhů oblastních plánů, koncepce osídlení, rozvoje nevýrobní sféry, komplexní bytové výstavby, při tvorbě a ochraně životního prostředí, při zabezpečování změn vyvolaných potřebami bytové a občanské výstavby, při zabezpečování výstavby těchto investic, které nebudou po jejich dokončení ve správě národních výborů, a v otázkách regulace pracovních sil. S dalšími odbory spolupracuje zejména při řešení výstavby zařízení spadajících do okruhu jejich působnosti (odbor kultury, školství, zemědělství a vodního hospodářství, zdravotnictví, dopravy a sociálního zabezpečení), s odborem dopravy a odborem zemědělství a vodního hospodářství při koordinaci podmiňujících investic silničních a vodohospodářských.

Úkoly na úseku výstavby však nespadají jen do působnosti krajských národních výborů; svou činností se na nich podílejí i okresní národní výbory. Podle „Vzorové náplně odboru výstavby a územního plánování“ tato činnost spočívá zejména v tom, že odbor výstavby a územního plánování na úseku územního plánování pořizuje především územně plánovací dokumentaci, vede připomínkové řízení a schvalovací řízení, pořizuje

doplňky a změny schválené ÚPD, vede územní řízení a vydává rozhodnutí o umístění stavby, sestavuje, projednává a předkládá ke schválení seznam pozemků pro výstavbu rodinných domků apod.

Na úseku stavebně správním provádí stavební řízení, povoluje stavby, provádí kolaudační řízení, provádí vyvlastňovací řízení a rozhoduje o vyvlastnění staveb a pozemků, rozhoduje o tom, zda je místnost obytnou a o zdravotní závadnosti bytů apod., na úseku řízení projektové činnosti uděluje povolení projektantům jednotlivcům k provedení prací na projektové dokumentaci staveb. Na úseku investorské činnosti vykonává funkci investora KBV, event. investora stanoveného rozsahu účelové výstavby, pokud mu byla svěřena, zajišťuje úkoly na úseku investiční části akce „Z“, organizuje poradenské služby a technickou pomoc svépomocné družstevní a individuální bytové výstavbě.

Z uvedeného výčtu vyplývá, že činnost národních výborů na úseku výstavby je tak rozmanitá a její charakter vlivem postavení národního výboru tak smíšený, že ani uvedená „vzorová náplň“, ze které by měla podle § 61 odst. 4 zákona o národních výborech rada národního výboru vycházet, nerozděluje zcela jasně činnost národního výboru podle jejího charakteru, ani podle úrovně příslušného odboru.

Přesto je však možno učinit závěr, že národní výbor vystupuje ve vztazích vznikajících v přípravě a provádění komplexní bytové výstavby v podstatě ve třech funkcích. První z nich je funkce a postavení orgánu státní správy, ve které vystupuje zejména v oblasti vztahů stavebně správních; vedle této funkce se však účastní národní výbor i vztahů hospodářskoprávních, jako subjekt buď vztahů vertikálních v podobě orgánu hospodářského řízení, či přímo jako subjekt vztahů horizontálních, kdy vystupuje jako státní rozpočtová organizace, převážně v roli investora, či jako řízený subjekt vztahů vertikálních.

Tato „trojjediná“ funkce národních výborů je v oblasti komplexní bytové výstavby jistě zdrojem určitých problémů, které mohou mít vliv nejen na problematiku právního řešení, ale měla a má jistě i určitý dopad na ekonomiku komplexní bytové výstavby. Proto je již od druhé poloviny padesátých let, kdy státní i stranické orgány obrátily zvýšenou pozornost na řešení bytového problému,⁴⁾ zřetelná snaha o oddělení přímého výkonu funkce investora komplexní bytové výstavby a funkce orgánu státní správy a hospodářského řízení.

Tato snaha vyvolala v r. 1957 zřízení generálních investorů bytové a občanské výstavby jako rozpočtových organizací krajských národních výborů, pověřených výkonem investorských funkcí národních výborů.

Vydáním nového zákona o národních výborech č. 65/1960 Sb. spolu se

⁴⁾ Viz závěry XI. sjezdu KSČ.

soustavou prováděcích předpisů však byla provedena reorganizace skladby, vnitřní organizace i působnosti organizací řízených národními výbory. Funkce investora byla přenesena na okresní národní výbory,⁵⁾ které mimo jinou investorskou činnost „řídily komplexní provádění bytové výstavby a plánovaly výstavbu ve všech jejích formách“. Krajským národním výborům pak bylo určeno, aby zabezpečovaly některé speciální úkoly v investorské činnosti pro všechny okresní národní výbory v kraji. Okresní národní výbory řídily okresní investorské útvary, které byly rozpočtovými organizacemi, stejně jako krajské investorské útvary řízené krajskými národními výbory.

Vládním usnesením č. 492/60 pak byly vydány zásady organizačních řádů těchto organizací. Podle těchto zásad měl okresní investorský útvar zajišťovat účelnou a hospodárnou investiční výstavbou ONV, MěstNV, MNV, a to vedle komplexní bytové výstavby též účelovou školskou, kulturní, zdravotnickou atd. Krajský investorský útvar měl pouze poskytovat pomoc zejména okresním investorským útvarům s malým ročním objemem investiční výstavby v činnostech, které z důvodů hospodárnosti a neúplného obsazení okresního investorského útvaru všemi specialisty nemůže vykonávat sám. Měl provádět pro okresní národní výbory některé odborné činnosti, např. při sestavování podkladů pro návrhy plánů investiční výstavby, při zpracovávání přípravné dokumentace a posuzování projektové dokumentace, při výkonu dozoru a přejímání speciálních prací, při zajišťování smluvních vztahů a při arbitrážních sporech. Dále byl krajský investorský útvar pověřen některými dalšími činnostmi, které měl vykonávat pro krajský národní výbor. Výslovně bylo stanoveno, že není investorskou organizací.

Tato, na pohled detailně propracovaná úprava, trpěla přesto několika vadami, pro něž se její realizace zanedlouho rozkolísala. Především to bylo nejasné vymezení působnosti mezi krajskými a okresními investorskými útvary, a dále nejasné vymezení působnosti mezi národními výbory a investorskými útvary vůbec. Brzy byly získány zkušenosti, že investorská činnost okresních národních výborů trpí v některých případech nedostatečnou odborností, ale i nevhodností a subjektivním přístupem k řešení místních potřeb ve srovnání s potřebami celospolečenskými.

Na základě usnesení předsednictva ÚV KSČ z 2. ledna 1963 byly k 31. 3. 1963 okresní (popřípadě městské) investorské útvary zrušeny a jejich činnost měla přejít na krajské investorské útvary. Nejasnost vztahů mezi

⁵⁾ Vládní nařízení ze dne 10. června 1960 o rozšíření pravomoci a odpovědnosti národních výborů a o uspořádání činnosti jejich orgánů, publikace „Národní výbory hlavní článek při prohlubování a upevňování socialistické demokracie“, vydalo předsednictvo vlády v edici časopisu Národní výbory, Praha 1962.

národním výborem a investorským útvarům v otázce investorství i v dalších otázkách však přetrvávala, některé investorské útvary byly pokládány za investory, jiné pak za organizace, na které byl přenesen pouze výkon některých investorských činností. Tento vývoj se odrazil i ve formě jejich hospodaření, a to tak, že ke konci šedesátých let došlo v některých krajích ke změně krajských investorských útvarů na krajské inženýrské organizace, hospodařící podle zásad chozracčitu. Tento stav nebyl v podstatě změněn ani vydáním nového zákona o národních výborech č. 69/1967 Sb. Živelný vývoj v této oblasti vedl k tomu, že v polovině sedmdesátých let působily na území České socialistické republiky čtyři inženýrské a inženýrskoprojektové organizace jako státní hospodářské organizace (v Západočeském, Severočeském a Jihomoravském kraji a v městě Brně) a deset investorských útvarů jako organizace rozpočtové (v Jihočeském, Středočeském a Východočeském kraji, tři v Severomoravském kraji a čtyři v hlavním městě Praze) a na území Slovenské socialistické republiky působily Stavoinvesty jako státní hospodářské organizace. Nejednotné bylo i zaměření organizací, pokud jde o odvětví výstavby, které zajišťovaly, a nejednotné byly i jejich vztahy k různým stupňům národních výborů.

Tento stav ztěžoval jednotné řízení komplexní bytové výstavby v ČSSR natolik, že bylo přistoupeno k postupnému převodu těchto organizací na rozpočtovou formu. Tento proces došel svého vyjádření v Instrukci (dále jen Instrukce) MVT ČSR ze dne 13. 5. 1980 a Smernicích MVT SSR (dále jen Smernice) z 18. 12. 1981,⁶⁾ kterými byl utvrzen rozpočtový charakter těchto organizací a jejich postavení v investičním procesu, a které jsou platné dosud.⁷⁾

Uvedené právní předpisy, zvláště jejich část upravující problematiku v ČSR, ještě odrážejí dosud nedostatečně konsolidovanou situaci na tomto úseku. Nestanoví např. zcela jasně, který národní výbor je oprávněn zřizovat investorské inženýrské organizace (tak jako úprava platná na Slovensku, která tuto možnost dává jen krajským národním výborům a Národnímu výboru hlavního města SSR Bratislavy). Stalo se tak zejména proto, aby byla pardonována existence investorských inženýrských organizací v Brně a Ostravě, řízených doposud městskými národními výbory.

⁶⁾ Instrukce ministerstva výstavby a techniky ČSR o postavení a úkolech investorských inženýrských organizací v působnosti národních výborů č. 7/1980, Věstník vlády ČSR pro národní výbory částka 3/1980 a Smernice MVT SSR o činnosti investorských inženýrských organizací v působnosti národních výborů z 18. 12. 1981, Zpravodaj FMTIR částka 1/1983.

⁷⁾ Podrobněji o této problematice viz Dušánková, Raban: Komplexní bytová výstavba a její zajišťování odbornými inženýrskými organizacemi. Investiční výstavba č. 11/1980, str. 370 a násl.

Příslušný národní výbor si však musí před zřízením, sloučením nebo zrušením této organizace vyžádat stanovisko MVT ČSR (nyní ČK VTIR).

Uvedené předpisy především upravují zřizování těchto organizací. Při zřízení má národní výbor určit název a sídlo organizace, vymezit její předmět činnosti, určit majetek, který jí svěruje do správy, jmenuje jejího vedoucího (ředitele), určí její základní organizační členění, den jejího zřízení a rozhodne o nutných opatřeních v plánu a rozpočtu. Forma tohoto individuálního aktu hospodářského řízení není „Instrukcemi“ řešena, zatímco „Smernice“ stanoví pro tento akt formu zřizovací listiny.

Charakter organizací je v obou republikách jednotný — rozpočtová organizace. Hlavními důvody, pro které národní výbory přistoupily k tomuto opatření, byly zjevné výhody spočívající ve vyšší operativnosti při řízení organizací, možnosti přímého ukládání úkolu, zjednodušení administrativy při zadávání práce a v neposlední řadě i snížení nákladů na inženýrskou činnost.⁸⁾

Nelze pominout ani ten aspekt, který tyto předpisy sice nezdůrazňovaly, ale vydávající orgány zajisté registrovaly, že v § 38 zákona o národních výborech řadí zřizování a řízení hospodářských organizací do výlučné působnosti národních výborů, zatímco § 20 odst. 2 dává povinnost národním výborům řídit se v případě rozpočtových organizací též směrnicemi a instrukcemi ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy.

V této souvislosti je nutno poznamenat, že zákon o národních výborech rozděluje působení národních výborů vůči jimi zřizovaným organizacím do dvou skupin. Podle § 20 tohoto zákona národní výbory v uvedených odvětvích vykonávají vůči zřízeným organizacím správu, zatímco v odvětvích uvedených v § 21 mohou zřizovat a řídit organizace a zařízení. Mimo jiné je v § 21 uvedeno i obstarávání „projektových a investorských prací, popř. inženýrské činnosti“. Zákon předpokládá, že v úsecích uvedených v § 21 budou národní výbory převážně zřizovat hospodářské organizace, což se dá usuzovat z § 22 odst. 1, kde již zákon hovoří jen o řízení hospodářských organizací. Naproti tomu z odst. 4 tohoto ustanovení „... obstarávají-li činnost uvedenou v § 21 organizace rozpočtové nebo příspěvkové, nebo zařízení národních výborů, vztahuje se na ustanovení § 20 odst. 2“ lze usoudit jednak, že v oblastech vymezených v § 20 odst. 2 předpokládá zákon převážně zřizování rozpočtových a příspěvkových organizací, ale na druhé straně, že zákon připouští, aby byly v odvětvích, kde je vykonáváno řízení, zřizovány též hospodářské organizace. Do jaké míry je možno předepsat národním výborům instrukcí nebo směrnicí cha-

⁸⁾ Tak např. inženýrské organizace hospodařící formou chozrasčotu vynaložily na 1 mil. realizovaných investic v roce 1973 Kčs 8721,—, zatímco rozpočtové ve stejné době průměrně jen Kčs 6489,—.

rakter hospodaření zřízení organizace, není v zákoně řečeno. „Instrukce“ i „Smernice“ využily této mezery a určily pro investorské inženýrské organizace charakter rozpočtový. Vzhledem k tomu, že organizace s činností podle § 21 se mají řídit, ale protože se na ně vztahuje i § 20, podle kterého se tam vymezené organizace spravují, vymezují „Instrukce“ vztah národních výborů k investorské inženýrské organizaci jako „správu a řízení“, tento alibismus nepřevzaly „Smernice“, které vhodněji používají termínu „řídí“, který lépe odpovídá charakteru inženýrské činnosti.

Náplň činnosti investorských inženýrských organizací je jeden z nejobtížněji vymezitelných úkolů. Jak jsme již uvedli, kolísal v naší poměrně krátké historii socialistické výstavby způsob zajišťování investorské činnosti v oblasti komplexní bytové výstavby (ale i v dalších oblastech spadajících do působnosti národních výborů) v rozmezí několika variant. Na jedné straně může teoreticky provádět činnost investora národní výbor sám (stav před rokem 1957), jako variantu tohoto způsobu je možno uvést zřízení pracoviště s detašovanou působností, avšak bez vlastní subjektivitu (původní záměr investorských útvarů), nebo zřídit samostatnou socialistickou organizaci, která bude provádět buď jen inženýrskou činnost pro národní výbor jako investora, nebo která bude sama provádět investorskou činnost. Jako extrémní subvariantu, která se též vyskytla při organizování investorské činnosti národních výborů, je možno uvést výkon inženýrské činnosti pro národní výbor státní hospodářskou⁹⁾ organizací za úplatu. Právní forma přenosu výkonu investorské činnosti je rovněž různá, a sice od statutární formy po formu smluvní.

Uvedené „Instrukce“ i „Smernice“ použily, resp. v některých případech zavedly formu statutární. „Instrukce“ zvolila globální formulaci, že „investorské inženýrské organizace vykonávají inženýrskou činnost v investiční výstavbě v souladu s vydaným oprávněním k inženýrské činnosti v rozsahu stanoveném ve zřizovací listině, zpravidla podle příloh A a B vyhlášky č. 89/1976 Sb., o oprávnění k inženýrské činnosti, a jsou-li národním výborem pověřeny, uzavírají v jeho zastoupení i hospodářské smlouvy“. Touto formulací se pokusily vyřešit již zmíněný problém, spočívající ve sporu o rozsahu přenosných funkcí investora a náplni inženýrské činnosti. Jednoznačně však řeší otázku investorství (ve které učinily ústupek v názvu inženýrských organizací přídomek „investorské“) ve prospěch národních výborů. Investorské inženýrské organizace jednají pouze jako zástupci investora, kterým je národní výbor. „Smernice“ neponechávají národním výborům tak širokou vůli ve stanovení

⁹⁾ Některí autoři, např. Svoboda: Úloha národních výborů v investiční politice, inženýrská činnost ve výstavbě, IMV, Praha 1981, se domnívají, že charakter organizace je rozhodující pro stanovení rozsahu činnosti inženýrské organizace (str. 32).

rozsahu přenesení investorské činnosti na tyto organizace. V ustanovení § 3 řeší tuto otázku demonstrativním výčtem činností, které investorské inženýrské organizace v SSR vykonávají, přičemž ve většině případů jsou nad rámec rozsahu inženýrské činnosti vymezené v přílohách vyhlášky č. 89/1976 Sb.

Investorské inženýrské organizace vykonávají v rozsahu určeném krajským národním výborem zejména tyto činnosti:

- zastupují KNV při uzavírání hospodářských smluv s dodavateli,
- zabezpečují zpracování přípravné a projektové dokumentace,
- připravují podklady pro registraci staveb KBV,
- přebírají dokončené stavby a objekty a odevzdávají je příslušným uživatelům.

„Smernice“ se nebojí ani řešit tak ožehavou otázku, jako je financování komplexní bytové výstavby ustanovením, že tyto organizace „hospodaří s finančními prostředky na plánovanou výstavbu, které krajský národní výbor převede na účet organizace...“. Zatímco „Instrukce“ výslovně uvádějí, že „národní výbor dbá, aby na investorské inženýrské organizace nebyly přenášeny tyto činnosti:

- plánovací činnost,
- schvalovací řízení včetně provádění státní expertizy přípravné dokumentace,
- financování výstavby,

„Smernice“ jdou v tomto smyslu i za takto vymezené hranice a dávají investorským inženýrským organizacím za úkol

- zpracovávat, projednávat a prověřovat režimy komplexní bytové výstavby,
- sledovat a vyhodnocovat plnění plánu KBV a podmiňujících investic,
- vést účetní evidenci o čerpání rozpočtových nákladů staveb KBV a účelové výstavby v hospodářství národního výboru apod.

Pokud se týká úplaty za inženýrskou činnost, stanoví oba předpisy jednotně, že pokud je tato činnost vykonávána pro národní výbor, je bezplatná.¹⁰⁾

Oba předpisy však připouštějí, aby byla tato činnost vykonávána i pro

¹⁰⁾ Zde se dostávají oba předpisy víceméně do rozporu s ustanovením hospodářského zákoníku. Pokud budeme chápat inženýrskou činnost jako činnost obstaravatelskou, jak ji charakterizuje § 1 vyhl. č. 89/1976 Sb., pak je za ni objednatel povinen zaplatit, jestliže je cena za tuto činnost stanovena (§ 354 odst. 2 h. z.). Cenu inženýrské činnosti stanoví totiž Ceník inženýrské činnosti ve výstavbě č. VC-20/101. Je však možno vykládat toto ustanovení hospodářského zákoníku tak, že platí jen pro vztahy založené smlouvou o obstarání záležitostí.

jiné subjekty, a to za úplatu (o vztahu ke stavebním bytovým družstvům viz dále).

Vedle otázek zabývajících se problematikou předmětu činnosti investorské organizace, je v těchto předpisech řešena i otázka vnitřní struktury. Investorské inženýrské organizace jsou socialistickými organizacemi a jako takové mají právní subjektivitu. Jsou organizacemi rozpočtovými, a proto, jak předpokládá hospodářský zákoník i zákon o národních výborech, není jejich organizační struktura stanovena statuty, jejich základním vnitřním organizačním předpisem je organizační řád, který vydává vedoucí ředitel organizace po schválení zřizujícím národním výborem. Organizační řády jsou zpracovány na základě zvláštních předpisů (např. Výnos FMTIR č. 12/1981, o odměňování technickohospodářských pracovníků v samostatných projektových a inženýrských organizacích a útvech hlavních architektů, Zpravodaj FMTIR č. 6—7/1981) a v SSR podle vzorového organizačního řádu.¹¹⁾

Zásady vnitřní struktury investorské inženýrské organizace však stanoví zřizující národní výbor již při zřízení, kdy určí její základní organizační členění na základě principů stanovených „Instrukcemi“ a „Smernicemi“. Podle těchto principů se investorská organizace člení na nižší složky, jimiž jsou závody, pobočky či správy a inženýrská střediska, nemající právní subjektivitu. V čele investorské inženýrské organizace stojí vedoucí (ředitel), který je statutárním orgánem této organizace. Tomuto vedoucímu jsou zpravidla podřízeni jeho náměstci, kteří jsou zřizováni pro vymezené oblasti činnosti organizace. V ČSR jsou to provozně technický náměstek a náměstek pro investiční inženýrskou činnost, v SSR se nazývají náměstky pro úseky ekonomický a úsek technický a realizační. Zatímco v ČSR podléhají vedoucí závodů přímo řediteli organizace, v SSR podléhají vedoucí nižších složek náměstkovi pro úsek realizační. Řediteli též podléhají některé úseky, zajišťující činnosti např. na úseku kádrové a personální práce, obrany, vnitropodnikové kontroly, právní služby apod.

*b) Postavení a úloha stavebních bytových družstev
v hospodářských vztazích při přípravě komplexní
bytové výstavby*

Při charakteristice postavení stavebních bytových družstev je nutno vycházet z charakteristiky postavení družstevních organizací

¹¹⁾ Vzorový organizační poriadok Stavoinvesty — investorskej inžinierskej organizácie, vydaný MVT SSR pod č. 469/1981-11. Je kuriózní, že při vydání těchto předpisů právě skutečnost, že pro inženýrské organizace je stanoven zvláštní způsob odměňování, rozhodla o tom, že organizace ustoupily od v některých případech poměrně neústupně zastávaného stanoviska, že vykonávají přímo funkci investora KBV.

v našem právním řádu. Tato charakteristika u nás byla předmětem odborného zájmu již více autorů.¹²⁾

Pokusme se tedy jen krátce rekapitulovat jejich závěry s případnou aplikací na stavební bytové družstevnictví.

Základ postavení družstevních organizací je dán čl. 5 Ústavy ČSSR. Tento článek, zakotvující poslání společenských organizací, zařazuje družstevní organizace do skupiny „dobrovolných společenských organizací“ spolu s revolučním odborovým hnutím, organizacemi mládeže, organizacemi kulturními, tělovýchovnými a jinými. Vedle ústavy je rozhodujícím právním předpisem pro postavení družstevních organizací v naší společnosti hospodářský zákoník, který vymezuje v čl. IV. jejich postavení slovy „... významný podíl na plnění úkolů hospodářské výstavby mají organizace družstevní...“. Hospodářský zákoník pak již důsledně odlišuje právní úpravu hospodaření družstevních organizací a společenských organizací, jak vyplývá z jeho § 14. Z tohoto dvojího pojetí vychází i všeobecná charakteristika družstevní organizace, podaná § 76 h. z., který syntézou obě pojetí spojuje v pojem „dobrovolné společenské organizace družstevníků“. Toto pojetí odráží dvě společenské funkce družstevních organizací, a sice funkci, která v současné etapě budování rozvinuté socialistické společnosti převažuje — funkci realizace úkolů hospodářské výstavby a zabezpečování uspokojování materiálních potřeb společnosti, a na druhé straně funkci, kterou můžeme nazvat funkcí společenskou, spočívající především v přispívání k rozvoji socialistických společenských vztahů. Jde o mnohostrannou činnost v oblasti politické, kulturní a sociální, která se např. projevuje ve výchově členů k vědeckému světovému názoru a socialistickému poměru k práci, jejich aktivizaci k plnění politických úkolů, a to jak uvnitř organizace, tak i mimo ni, ve vytváření podmínek pro aktivní nebo pasivní kulturní a společenské vyžití svých členů, vytvořením příznivého pracovního a životního prostředí atd.

Podle Pospíšila¹³⁾ lze charakterizovat základní rysy lidových družstev zejména takto:

- spojují ve své činnosti funkce hospodářské i společenské organizace,
- vznikají dobrovolným sdružováním občanů při dodržování principu otevřeného členství pro další zájemce, jejich členská základna je tedy proměnlivá,
- rozvíjejí se na základě spolupráce, vzájemné součinnosti a svépomoci, při nezbytné osobní účasti členů na veškeré jejich činnosti,

¹²⁾ Je třeba jmenovat např. práci Galíčkové, Čápa, Fialky: Družstevní organizace, jejich řízení a organizační soustava. ÚHP, Praha 1979; Štefanovič: Teória družstevníctva. Bratislava 1969; Pospíšil: Družstevní právo. Praha 1980, a další.

¹³⁾ Pospíšil: Družstevní právo. Praha 1980.

- tvoří nedílnou součást socialistického zřízení a svou činností sledují též úkoly společensky prospěšné,
- jsou demokratickými útvary, pro jejichž správu a řízení platí princip družstevní demokracie; každý člen při rozhodování má jen jeden hlas, bez ohledu na svou ekonomickou či jinou pozici v družstvu,
- jsou samosprávnými útvary, které řídí a spravují veškeré své záležitosti (hospodářské i společenské) volenými a odvolatelnými orgány, převážně kolektivního rázu,
- jsou autonomními útvary, oprávněnými regulovat své vnitřní vztahy obecnými normativními akty svých orgánů v rámci daného zákonného zmocnění,
- hospodaří na bázi družstevního socialistického vlastnictví, čímž se liší jak od státních socialistických organizací, tak i od družstev kapitalistických; subjektem tohoto vlastnictví je vždy družstvo jako celek,
- mohou stanovit pro své členy povinnost ke složení určitého členského podílu (především v penězích), který však již není zdaleka rozhodující složkou při tvorbě majetku družstva; podíly jsou při zániku členství návratné, obvykle v zůstatkové hodnotě,
- v družstvech s členskými podíly ručí členové omezeně a podpůrně za ztráty a schodky družstva.

Tyto charakteristické rysy jsou vlastní zejména nezemědělským družstvům, pro zemědělská družstva neplatí poslední dva rysy.

I funkce a postavení družstev procházelo v naší společnosti určitým vývojem, který probíhal od prvořadého úkolu družstevnictví v národní a demokratické revoluci — stát se faktorem socialistických přeměn, přes další významný úkol v počátcích lidově demokratického zřízení u nás — být jedním z nástrojů zespolečňování výrobních prostředků a přechodu od malovýroby k velkovýrobě, až po uvedené funkce při budování rozvinuté socialistické společnosti.

Pokusme se nyní na základě tohoto vývoje rozebrat vývoj bytového družstevnictví u nás.

Bytové družstevnictví se začalo vyvíjet v našich zemích v první čtvrtině tohoto století a rozvíjelo se živelně po celé období buržoazní republiky. V roce 1948 existovalo v Československu asi 1000 bytových družstev, která zabezpečovala asi 2/3 výstavby bytového fondu, provedené na základě dvouletého plánu. Podle zákona č. 187/1948 Sb., o Ústřední radě družstev, a zákona č. 110/1950 Sb., o organizaci bytového majetku a Fondu bytového hospodářství, se dosavadní družstevní bytové organizace integrovaly do jednoho typu okresních bytových družstev v rámci okresů. Tento integrační proces probíhal i nadále, takže v roce 1953 působilo v ČSR pouze 49 bytových družstev.

Určitým mezníkem ve vývoji právní úpravy bylo vydání zák. č. 53/1954

Sb., o lidových družstvech a družstevních organizacích. Tato úprava plně reagovala na zásadní změnu společenských vztahů v naší republice a upravila družstevnictví jako jednotnou organizaci v souladu s principy společenského poslání družstevnictví. Teprve tato úprava obsahuje zrušovací ustanovení pro zákon č. 70/1853 ř. z. o společenstvech výdělkových a hospodářských, který byl základním předpisem pro postavení bytových družstev v období buržoazní republiky.¹⁴⁾ Tento zákon především zavedl nový jednotný název bytového družstva „Lidové bytové družstvo“, a stanovil základní podmínky jeho vzniku, změny a zániku. Bytová výstavba však v těchto letech stagnovala, jak konstatoval XI. sjezd KSČ,¹⁵⁾ a proto byla na tomto sjezdu vytyčena linie zvýšení úlohy bytových družstev v uspokojování potřeb bydlení pod organizačním vedením národních výborů. Záměry XI. sjezdu našly svůj výraz v zákoně č. 27/1959 Sb., o družstevní bytové výstavbě, a ve vyhl. č. 94/1959 Sb., o financování, úvěrování a kontrole družstevní a podnikové bytové výstavby. Zmíněný zákon zavádí nový pojem „stavební bytové družstvo“, který je užíván až doposud. Tento zákon však ponechával v platnosti předešlý zákon č. 53/1954 Sb., a tím i existenci lidových bytových družstev. Stavební bytová družstva se dělila na dva typy, a sice na družstva zřizovaná zaměstnanci podniků a jiných socialistických organizací, a družstva občanů pro určitá území. Družstevní bytová výstavba byla v souladu s tehdy uznávanou zásadou decentralizace vyjmuta z pravomoci Ústřední rady družstev, resp. do ní nebyla zahrnuta, a svěřena do bezprostředního řízení výkonnými orgány místně příslušnými ONV. Takto jednoznačně vertikálně nebyly vztahy mezi národními výbory a stavebními bytovými družstvy do té doby nikdy formulovány.

Koncepce nového typu bytových družstev „Stavebních bytových družstev“ předpokládala vytváření malých družstev podchycujících iniciativu občanů určitého území nebo pracovníků organizací. Z tohoto důvodu byl vznik družstev ponechán v maximální míře místní iniciativě, a tím byl nepřímou probuzen bouřlivý vývoj stavebních bytových družstev počátkem šedesátých let. Počet členů těchto družstev vzrostl oproti stavu k roku 1959 (18 000) do roku 1964 na 170 000. Vzniká velké množství malých družstev, což postupně vedlo k oslabení funkce kontroly nad jejich činností, zapříčiňovalo různé disproporce z hlediska dodržování vnitrodružstevní demokracie apod. Mezi stavebními bytovými družstvy se projevovalo mnoho odlišností a místních specifik, které se jen s obtížemi dařilo překonávat.

¹⁴⁾ K tomu viz Pelikán: Bytová péče a její provádění v ČSR. Praha 1949, str. 177 a násl.

¹⁵⁾ Viz Materiály XI. sjezdu KSČ. Nová mysl, Praha 1958.

Rozmach družstevní bytové výstavby, kterou hodnotil XII. sjezd KSČ kladně, si vyžádal přehodnocení přístupů k jejich řízení. Usnesením vlády ČSR č. 277/1964 z 20. 5. 1964 bylo stanoveno, že řízením bude pověřena Ústřední rada družstev, jejímiž členy se měla dosavadní bytová družstva (včetně lidových bytových družstev) stát. Právně bylo rozhodnutí realizováno v hospodářském zákoníku (zák. č. 109/1964 Sb.), který zrušil jak zákon č. 53/1954 Sb., o lidových družstvech a družstevních organizacích, tak i zákon č. 27/1959 Sb., o družstevní výstavbě. Právní úprava postavení družstevních organizací byla zařazena do části třetí hospodářského zákoníku, kde se nachází v podstatě beze změny doposud. Tato úprava dala základ právnímu postavení Stavebních bytových družstev v dnešní podobě. Kodifikační práce se dotkly oblasti bytového družstevnictví též vydáním občanského zákoníku, zákonem č. 40/1964 Sb., který mimo úpravu vztahů mezi stavebním bytovým družstvem a členem v části třetí obsahuje v § 508 odst. 2 zmocňovací ustanovení pro vydání vzorových stanov stavebních bytových družstev. Tyto vzorové stanovy byly vydány v roce 1964 Ústřední radou družstev na podkladě výše uvedeného usnesení vlády.⁴⁶⁾

Pronikavý nárůst počtu stavebních bytových družstev však v šedesátých letech pokračoval, takže v roce 1967 existovalo v ČSR celkem 2518 stavebních bytových družstev s 350 000 členů. Tento vývoj si nutně vyžadoval přehodnocení řízení stavebních bytových družstev v rámci Ústřední rady družstev. K tomuto přehodnocení došlo na základě několika dalších aspektů, mezi něž je třeba zařadit především vznik federativního uspořádání ČSSR, potřebu relativní stability systému řízení bytového družstevnictví a v neposlední řadě závěry z „Poučení z krizového vývoje ve straně a společnosti po XIII. sjezdu KSČ“.

V prosinci 1968 byl založen na ustavujícím sjezdu v Bratislavě Slovenský zväz bytových družstiev a totéž se stalo v ČSR v únoru 1969 v Praze, kde byl založen Český svaz bytových družstev jako nejvyšší družstevní organizace ve smyslu § 78 hospodářského zákoníku. Tímto byl dán základ organizačního uspořádání řízení stavebních bytových družstev v dnešní podobě.

Další vývoj bytového družstevnictví byl vytyčen II. sjezdem ČSBD, resp. SZBD, a orientoval se převážně na integrační proces, který směřoval ke snížení počtu stavebních bytových družstev a vytvoření optimální sítě složené z družstev takové velikosti, aby mohla být řízena kvalifikova-

⁴⁶⁾ První vzorové stanovy stavebních bytových družstev byly vydány podle § 8 zák. č. 27/1959 vládou ČSR a publikovány v částce 40/1959 Ú. 1. Usnesením vlády ČSR č. 426 ze dne 22. 5. 1963 pak byla některá ustanovení těchto stanov změněna, popř. doplněna.

nými a politickými a odborně vyspělými funkcionáři a pracovníky, přičemž na druhé straně jeho velikost musí při maximální hospodárnosti umožňovat bezprostřední styk mezi členy, samosprávami a představenstvem družstva. Tyto nové skutečnosti se nutně musely odrazit i ve znění vzorových stanov. Význam stanov z roku 1964 hodnotí kolektiv autorů „Výkladu stanov Stavebních bytových družstev“¹⁷⁾ slovy: „I když se stanovy staly nesporně základem zlepšení činnosti stavebních bytových družstev i základem jejich hospodářské stability, nevyřešily, a v době vzniku ani nemohly vyřešit, řadu otázek důležitých pro jejich další zdárný rozvoj.“

Doba, která od jejich přijetí uplynula, odhalila celou řadu nedostatků a otevřených problémů v organizační struktuře, v úpravě postavení členů družstva v družstevnictví, kolektivů a zejména v upravení vztahů jednotlivých členů k vlastním družstevním orgánům.

Proto a ještě z dalších důvodů přikročily oba svazy bytových družstev k vypracování návrhu nových vzorových stanov, které předložily k souhlasu příslušným vládám republik v roce 1975 ve shodném znění. Vláda ČSR s nimi vyslovila souhlas svým usnesením č. 47 ze dne 12. 3. 1975 a vláda SSR usnesením č. 116 ze dne 16. 4. 1975.¹⁸⁾

¹⁷⁾ Výklad stanov stavebních bytových družstev. Svépomoc, Praha 1982, str. 9.

¹⁸⁾ Tento krátký exkurz do vývoje právního postavení stavebních bytových družstev je nutno pro úplnost doplnit informací o dalších typech družstev soustředěných ve svazech bytových družstev.

Předně se jedná o již zmíněná lidová družstva, která však od vydání zákona č. 40/1954 Sb., o podpoře na úhradu provozních nákladů spojených s bytovým hospodářstvím, omezila svoji činnost na správu a údržbu svého bytového majetku. Dále se jedná o okresní výstavbová bytová družstva, která vznikala od roku 1965 a pro něž platí Vzorové stanovy okresních výstavbových bytových družstev (směrnice č. 12/1971 Zpravodaje ČSBD). Jejich členy nemohou být fyzické osoby, ale pouze socialistické organizace. Podle stanov zajišťují tato družstva především zemědělskou svépomocnou družstevní výstavbu. Vybudované obytné budovy a garáže zpravidla odevzdávají do vlastnictví SBD. Analýzu hospodářských vztahů vznikajících při jejich činnosti však nebudeme provádět, protože v současné době je již prakticky ukončen proces jejich integrace ve stavební bytová družstva. Dále jsou do svazů bytových družstev začleněna i družstva vzájemné občanské pomoci, která se člení v podstatě na tři výraznější typy:

- družstva pro výstavbu rodinných domků (vzorové stanovy — Směrnice č. 3/1972 a č. 1/78 Zpravodaje ČSBD),
- družstva pro výstavbu a správu garáží (vzorové stanovy — Směrnice č. 4/1974, Zpravodaj ČSBD) a
- družstva pro výstavbu a provoz rekreačních zařízení.

Tato družstva jsou charakteristická především tím, že výsledky jimi prováděné výstavby jsou převáděny do osobního vlastnictví, svoji činnost provádějí především svépomocným způsobem a pomoc státu se omezuje na režim pomoci individuální výstavbě.

Podle současné právní úpravy jsou tedy stavební bytová družstva socialistické družstevní organizace, které se jako členové Národní fronty významně podílejí na plnění úkolů národního hospodářství v bytové oblasti a svou politickou, kulturní a sociální činností přispívají k rozvoji socialistických společenských vztahů. Ve stavebních bytových družstvech se dobrovolně sdružují občané, aby svou společnou činností a společnými prostředky opatrovali byty a s nimi hospodařili.

Předmět činnosti stavebního bytového družstva tedy můžeme vymezit jako zajišťování a uspokojování bytových potřeb jeho členů, hospodářských, sociálních a kulturních služeb potřebných k řádnému bydlení a v ideologické oblasti upevňování socialistického uvědomění uživatelů družstevního majetku. Předmět činnosti stavebního bytového družstva, kterým je ve shodě s § 18 a 18a hospodářského zákoníku vymezena i jeho právní subjektivita, je blíže specifikován v čl. 5 odst. 2 vzorových stanov.

Ke splnění svých úkolů družstvo

- stanoví, popřípadě zabezpečuje pro své členy výstavbu družstevních bytů a místností nesloužících k bydlení (např. garáží),
- přiděluje svým členům družstevní byty a místnosti nesloužící k bydlení,
- zajišťuje uživatelům družstevních bytů (místností nesloužících k bydlení) nerušený výkon práv spojených s jejich užíváním zejména tím, že se stará o řádnou a včasnou údržbu družstevního majetku,
- zlepšuje podle možností družstevní majetek,
- zajišťuje řádné plnění služeb, jejichž poskytování je s užíváním družstevního bytu spojeno,
- organizuje politickovýchovnou práci, soustavně pečuje o prohlubování společenské funkce družstva a socialistické demokracie,
- za podmínek stanovených Českým svazem (Slovenským svazem) bytových družstev může provádět i jiné práce související s výstavbou družstevních bytů (místností nesloužících k bydlení), bez nichž by se nemohlo započít s výstavbou družstevních bytů (místností nesloužících k bydlení) nebo by nebylo možné je užívat.

Citované vymezení předmětu je v souladu s principem družstev jako organizací provádějících hospodářskou činnost a na druhé straně jako dobrovolných společenských organizací družstevníků, jak je chápe § 76 odst. 1 hospodářského zákoníku.

Jak je vidět, není předmětem činnosti stavebních bytových družstev jen výstavba bytů, ale i výstavba místností nesloužících k bydlení, jako jsou garáže, ateliéry, popřípadě jiné místnosti. Z dikce ustanovení odst. 2 čl. 5 vzorových stanov se však dá vyvodit, že výstavba místností nesloužících k bydlení nemůže být ani jedinou, ani hlavní funkcí stavebního bytového družstva. Původně podle zákona č. 27/1959 Sb., o družstevní

bytové výstavbě, a vzorových stanov z roku 1959 mohla stavební bytová družstva provozovat pouze výstavbu a údržbu „nájemních domů a pro své členy poskytovat služby s tím spojené“. Podle čl. 6 vzorových stanov z roku 1964 byl rozšířen předmět činnosti těchto družstev i na výstavbu a údržbu garáží, avšak pouze pro členy, kteří již družstevní byt užívají, nebo na jeho výstavbu složili členský podíl.

Vzorové stanovy z roku 1975 však žádnou takovou podmínku nevyžadují. Z dikce citovaného ustanovení nevyplývá ani požadavek, kterého se domáhají někteří interpreti,¹⁹⁾ aby právo na přidělení místnosti nesloužící k bydlení vzniklo alespoň před vznikem práva na přidělení družstevního bytu, tj. jinými slovy pouze tomu členu, který je v pořadníku na přidělení družstevního bytu. I když můžeme výstavbu garáží považovat za výstavbu zařízení sloužících k uspokojování potřeb bydlení, není družstevní bytovou výstavbou ve smyslu odst. 1 § 2 vyhl. č. 1/1982 Sb., a proto pro ni neplatí pomoc poskytovaná národními výbory podle § 9 této vyhlášky, např. pokud se týká předání pozemků do trvalého bezplatného užívání, předání pozemků ve stavu způsobilém k užívání atd. Z těchto důvodů by se neměla vztahovat na výstavbu garáží ani ustanovení o státních příspěvcích a účelovém investičním úvěru na družstevní bytovou výstavbu, poskytovaných též podle této vyhlášky.

Vedle výstavby bytů a popřípadě nebytových prostor mohou stavební bytová družstva provozovat i jinou hospodářskou činnost, než která je „hlavním posláním družstva“, a to na základě čl. 6 vzorových stanov. Tato činnost musí být v zájmu účelného využití stavební a údržbářské kapacity a musí k ní mít družstvo souhlas příslušného svazu bytových družstev. Předpisem, který blíže upravuje podmínky udělení souhlasu, jsou „Směrnice ČSBD o podmínkách provozování rozšířené hospodářské činnosti stavebními bytovými družstvy ČSBD“.²⁰⁾ Touto „rozšířenou hospodářskou činností“ se rozumí zejména:

- výstavba náhradních objektů při uvolňování stavenišť,
- budování objektů občanského vybavení včetně jejich předprojektové a projektové přípravy,
- poskytování technické pomoci a inženýrské činnosti pro výstavbu bytů a garáží uskutečňovanou socialistickými organizacemi i jednotlivými občany i jejich vlastní realizace,
- výroba stavebních hmot a materiálů z místních zdrojů pro výstavbu a udržování bytů i garáží včetně hospodářského příslušenství a jejich prodej socialistickým organizacím a občanům,

¹⁹⁾ Výklad stanov stavebních bytových družstev. Svépomoc, Praha 1982, str. 37.

²⁰⁾ Č. 60/1969 Zpravodaje ČSBD ve znění Směrnic ČSBD č. 12/1972 Zpravodaje ČSBD.

- údržba bytového majetku socialistických organizací i jednotlivých občanů včetně údržby objektů a zařízení technického a občanského vybavení a poskytování služeb, drobných oprav mimo rámec vlastního družstva,
- údržba zeleně na pozemcích, které nejsou ve vlastnictví, popř. užívání družstva apod.

Do této činnosti je třeba zařadit i činnost koordinátora výstavby, kterou vykonává stavební bytové družstvo v některých případech podle Výnosu FMTIR č. 19/1982, o úpravě vztahů mezi účastníky výstavby při přípravě a realizaci družstevní bytové výstavby jako součásti komplexní bytové výstavby. Blíže o této činnosti budeme pojednávat v pasáži věnované vztahům národních výborů a stavebních bytových družstev.

Předmět činnosti stavebního bytového družstva se zapisuje do podnikového rejstříku, jak vyplývá z § 3 zák. č. 72/1970 Sb., o některých opatřeních týkajících se podnikového rejstříku. V tomto smyslu je nutno zapisat jak „hlavní poslání družstva“, tj. činnost podle čl. 5 vzorových stanov, tak i případnou „rozšířenou hospodářskou činnost“, ovšem za předpokladu, že se na ni nevztahuje výjimka uvedená v § 18a hospodářského zákoníku.

Zápis do podnikového rejstříku je též jednou z podmínek vzniku stavebního bytového družstva. Vznik těchto družstev není upraven specificky, jak tomu bylo např. v zák. č. 27/1959 Sb. Současná právní úprava daná ustanovením § 89 hospodářského zákoníku upravuje vznik nezemědělských družstev jednotně.

Podmínkami zřízení družstva jsou:

- schválení stanov ustavující členskou schůzi družstva,
- zvolení orgánů a
- souhlas vyšší družstevní organizace.

Vzhledem k tomu, že schválit stanovy a v souladu s nimi zvolit orgány družstva mohou pouze členové, musí ustavující schůze rozhodnout nejprve o přijetí členských přihlášek. Význam zápisu do podnikového rejstříku při vzniku družstva je ten, že podle § 1 zák. č. 72/1970 Sb. může družstvo nabývat práv a zavazovat se ode dne tohoto zápisu.

Vzorové stanovy stavebních bytových družstev jsou vypracovány ve dvou variantách, a sice pro družstva typu A a družstva typu B. Tato skutečnost je odrazem nutnosti reagovat na rozličnou velikost stávajících stavebních bytových družstev. Vzorové stanovy typu A jsou určeny pro družstva, jejichž členská základna umožňuje přímou účast členů na členských schůzích družstva. Stanovy typu B jsou určeny pro družstva s početnou základnou. Při srovnání znění obou typů stanov se rozdílné formulace příliš často nevyskytují. Zásadní rozdíl spočívá v soustavě orgánů obou typů družstev. Orgány stavebního bytového družstva typu A jsou členské schůze, představenstvo, kontrolní komise. Jako další si může

družstvo zřídit ve smyslu § 86 hospodářského zákoníku členské schůze samospráv a výbory samospráv.

Orgány stavebního bytového družstva typu B jsou shromáždění delegátů, představenstvo, kontrolní komise, členské schůze samospráv, výbory samospráv. To znamená, že u tohoto typu družstev jsou členské schůze samospráv a výbory samospráv orgány obligatorními, zatímco u družstva typu A jen fakultativními. Vedle toho si mohou oba typy družstev zřídit k lepšímu zajištění své činnosti i pomocné orgány.

Vzorové stanovy v člancích 55 až 81 vcelku podrobně vymezují působnost jednotlivých orgánů družstva a způsob jejich usnášení. Tato ustanovení se však vesměs týkají vnitřní organizace činnosti stavebních bytových družstev. Vzhledem k zaměření této práce bude však nutno věnovat pozornost spíše otázkám jednání stavebních bytových družstev v otázkách výstavby navenek.

Podle ustanovení § 20 hospodářského zákoníku jednají socialistické organizace svými orgány nebo prostřednictvím svých zástupců. Rozsah pojmu orgány družstva je taxativně vymezen v citovaném článku 55 vzorových stanov. Hospodářský zákoník stanoví v § 84, že orgány jednajícími jménem družstva jsou představenstva, což obsahově koresponduje s čl. 68 vzorových stanov, které v odst. 1 stanoví, že představenstvo je oprávněno jednat jménem družstva navenek ve všech věcech. Podle ustanovení § 21 odst. 1 hospodářského zákoníku je určení způsobu jednání jménem socialistické organizace navenek v těch případech, kdy statutární orgán je kolektivní, ponecháno jejím organizačním předpisům. Vzorové stanovy pro tento případ určují, že jménem představenstva (a tedy i jménem družstva) navenek jedná jeho předseda a v době jeho zaneprázdnění nebo nepřítomnosti místopředseda nebo jiný člen představenstva. Podobně jako ustanovení § 84 odst. 1 hospodářského zákoníku, stanoví vzorové stanovy stavebních bytových družstev, že právní úkony, pro které je předepsána písemná forma, podepisuje za družstvo předseda a další člen představenstva.

Jiné orgány družstva než představenstvo hospodářský zákoník ani vzorové stanovy nečiní oprávněnými jednat jménem družstva. Přesto vzorové stanovy dávají možnost členům a pracovníkům družstva činit právní úkony. Je tedy otázkou, do jaké míry je možno považovat tyto pracovníky nebo členy za orgány družstva vzhledem k § 20 hospodářského zákoníku, který stanoví, že socialistické organizace mohou jednat jen svými orgány (popř. zástupci). Pojem orgánu stavebního bytového družstva, vymezený čl. 55 vzorových stanov, se rozchází s pojetím orgánu ve smyslu § 20 hospodářského zákoníku. Toto ustanovení je nutno chápat tak, že hospodářský zákoník považuje za „jiné orgány“, jak by nasvědčovala i dikce § 21 odst. 2, veškeré pracovníky nebo členy socialistické organizace, kteří

jsou podle organizačních předpisů nebo v případech, kdy je to v hospodářském styku obvyklé, oprávnění jednat jménem socialistické organizace,²¹⁾ bez ohledu na to, zdali je organizačními předpisy socialistické organizace za orgány výslovně označují nebo nikoli.

Pravomoc představenstva stavebního bytového družstva je vymezena v čl. 64 vzorových stanov. Z hlediska našeho tématu je významné, že do této pravomoci patří i organizace přípravy a provádění družstevní výstavby. Tato organizace přípravy družstevní bytové výstavby se řídí jednak obecnými předpisy v oblasti přípravy a provádění staveb, jednak má i určité specifické rysy, vyplývající ze vzájemného postavení národních výborů a jejich investorských inženýrských organizací na jedné straně a stavebních bytových družstev na straně druhé. Těmito otázkami se budeme zabývat nyní.

*c) Problematika vztahů národních výborů
a jejich investorských inženýrských organizací
a stavebních bytových družstev v průběhu přípravy
a provádění komplexní bytové výstavby*

Problematika vztahů mezi stavebními bytovými družstvy a národními výbory stála vždy v popředí zájmu řízení komplexní bytové výstavby. Systém, který by zajišťoval racionalismus vztahů ve výstavbě a přitom byl v souladu jak s vedoucí úlohou státu v této oblasti, tak i se samostatným postavením vůči státu relativně nezávislého družstevního partnera, nutně musel procházet řadou peripetií a problematika jeho úpravy je i v současné době stále aktuální.

Zákon č. 27/1959 Sb., o družstevní bytové výstavbě, řešil vztah národních výborů ke stavebním bytovým družstvům ve zvláštní pasáži. Družstevní bytová výstavba byla podle jeho § 10 zcela jednoznačně svěřena do řízení a pod dozor příslušného výkonného orgánu okresního národního výboru nebo pověřeného orgánu místního národního výboru. Výkonné orgány národního výboru měly dbát zejména o to, aby družstevní bytová výstavba byla prováděna podle schválené projektové dokumentace a aby se činnost a hospodaření družstva vyvíjelo v souladu s právními předpisy a stanovami družstva. Při své řídicí a dozorčí činnosti měly používat orgány národních výborů zejména metody přesvědčování, aniž by nahrazovaly pravomoc orgánů družstva. Odst. 2 § 10 zákona však dával orgánům národního výboru právo „zastavit“ výkon usnesení členské schůze nebo opatření představenstva, odporovalo-li právním předpisům nebo stanovám družstva.

²¹⁾ Podobný názor viz např. Pavlátová: Hospodářské právo. Praha 1982, str. 40.

Mimo tyto pravomoce konstatoval zákon, že národní výbory poskytují stavebním bytovým družstvům i rozsáhlou pomoc, kterou charakterizoval jako „soustavnou a všestrannou“. Vedle pomoci při získávání stavebních pozemků a stavebního materiálu a pomoci při organizování svépomoci při výstavbě, údržbě a správě družstevního majetku a zajišťování co nejširší účasti členů družstva na řízení a hospodaření družstva, tato činnost spočívala především v poskytování technické pomoci při výstavbě. Jak již bylo rozebráno v pasáži, věnované problematice vývoje zajišťování investorské činnosti národními výbory, působili v tehdejší době v této oblasti generální investoři pro bytovou a občanskou výstavbu, zřizovaní při krajských národních výborech. Problematiku vztahů mezi těmito generálními investory a stavebními bytovými družstvy upravovaly Směrnice státního výboru pro výstavbu uveřejněné v č. 60/1959 Ú. 1. Podle těchto směrnic mohl z pověření příslušného krajského národního výboru provádět „generální investor“ i funkci přímého investora družstevní bytové výstavby. Z dílce části II. těchto směrnic ji prováděl zpravidla v místech soustředěné bytové výstavby na společném staveništi, kde je současně budováno technické, popřípadě občanské zařízení hrazené z rozpočtu národních výborů, nebo tam, kde nemá družstvo možnosti k zajištění správného plnění povinností investora. K rozhodnutí o výkonu této funkce byla příslušná rada KNV na návrh družstva, doporučený radou příslušného ONV.

Mohla však se souhlasem družstva rozhodnout i z vlastního podnětu. Pomoc národního výboru prostřednictvím „generálních investorů“ mohla být podle těchto směrnic tedy dvojího rázu. V prvním případě poskytoval „generální investor“ skutečně jen pomoc stavebnímu bytovému družstvu s jeho investorskou činností v podobě pomoci se zpracováním investičního úkolu, podkladů pro uzavření hospodářské projektové smlouvy apod. V případě, že však byl „generální investor“ pověřen výkonem funkce přímého investora družstevní bytové výstavby, bylo družstvo povinno jej zmocnit k zastupování při jednáních s generálním projektantem, výrobními organizacemi, bankou apod. a vlastní činnost omezit pouze na „sledování, schvalování a kontrolování postupu výstavby“, jakož i zajišťování pomoci členů družstva v rozsahu přijatém na členské schůzi, popř. dohodnutém s dodavatelskou organizací.

I když od té doby nenabýly vztahy mezi národními výbory a stavebními bytovými družstvy nikdy tak jednoznačně vertikálního charakteru, přesto tato úprava z roku 1959 dává základ a nese charakteristické rysy, které se ustálily v právní úpravě koordinační činnosti národních výborů dodnes.

Po přenesení investorské činnosti v bytové a občanské výstavbě na investorské útvary okresních národních výborů, byla koordinační činnost národních výborů v této oblasti upravena Směrnicemi Státní plánovací komise pro zajišťování družstevní a podnikové výstavby investorskými

útvary národních výborů z 12. 7. 1961, uveřejněnými v částce 28/1961 Ú. 1.

Investorské útvary národních výborů vykonávaly funkci přímých investorů jako zmocněnci stavebních bytových družstev v případech:

- soustředěné bytové výstavby (sídliště),
- kdy objekty družstva netvořily samostatnou etapu nebo samostatnou stavbu a jsou sdruženy s jinými objekty státní nebo podnikové bytové výstavby,
- kdy družstvo nemá možnost vlastními silami zajistit řádný výkon funkce přímého investora pro vlastní samostatné objekty nebo stavby.

O tom, kdy tomu tak je, rozhoduje příslušný orgán národního výboru.

Tuto funkci vykonávaly investorské útvary bezplatně tím, že na základě písemného zmocnění družstev vstupovaly do přímých smluvních vztahů uzavíráním hospodářských smluv s příslušnými organizacemi (projektovými, stavebními apod.) v zastoupení družstev na určené objekty), což muselo být v těchto dodávkových smlouvách výslovně uvedeno. Investorský útvar zajišťoval celou běžnou investorskou agendu, pokud si družstvo nevyhradilo něco jiného v dohodě o zastoupení. V dohodě o zastoupení si mohla družstva vymínit, že investorské útvary budou v některých případech vázány stanoviskem družstva, např. výkon stavebního dozoru, změny hmot nebo konstrukcí oproti projektové dokumentaci, kontrola faktur, změny termínu hospodářských smluv apod. Družstvo pak samo v každém případě spolupracovalo na sestavě investičního úkolu a vyjadřovalo se k němu, aktivně sledovalo zpracování projektové dokumentace a rozpočtu, účastnilo se se svými zástupci při předávání a převzetí stavby a spolupodepisovalo příslušný zápis, včetně kolaudačního řízení.

Co se týká ztrát, sankcí apod. vzniklých investorskému útvaru tím, že družstvo nesplnilo řádně své povinnosti, hradilo je družstvo investorovi. Majetkové sankce, které byly předepsány investorským útvarem dodavatelům, náležely družstvu. Faktury za dokumentaci, materiál a práce na družstevních objektech byly vystavovány dodavateli samostatně na investorský útvar, se kterým byla uzavřena hospodářská smlouva, avšak se zúčtovacími daty družstva, z jehož účtů byly i státní bankou propláceny.

Zmocnění investorského útvaru k výkonu funkce přímého investora pro družstevní objekty končilo vydáním povolení k trvalému užívání objektu. Případné rozpory mezi investorským útvarem a jeho zmocnitelem — družstvem řešil ihned orgán národního výboru.

Obrovský rozmach družstevní bytové výstavby, částečná dezorganizace investorské činnosti národních výborů, o které již bylo hovořeno, a podstatné změny v právní úpravě hospodářských vztahů socialistických organizací vedly k tomu, že se počalo uvažovat o změně úpravy vztahů národních výborů a stavebních bytových družstev. Časté nedodržování zásad dosavadní úpravy vedoucí na jedné straně až k názoru, že stavební bytová

družstva nejsou investory družstevní bytové výstavby, vedlo ze strany družstev k reakci, při níž se tato dožadovala stále většího vlivu na organizaci přípravy a provádění výstavby. K tomu přispělo i vytvoření vlastních řídicích orgánů — svazů bytových družstev a vytváření okresních výstavbových družstev, které měly podobnou náplň činnosti jako inženýrské organizace.

V roce 1969 tedy došlo k vydání společných směrnic ministerstva výstavby a techniky ČSR a Českého svazu bytových družstev ze dne 22. 5. 1969 o úpravě vztahů mezi národními výbory, bytovými družstvy, případně jejich nadřízenými orgány při přípravě a realizaci komplexní bytové výstavby.²²⁾

Tyto poměrně obsáhlé směrnice vnesly do právní úpravy těchto vztahů v zásadě novou koncepci. V rozptýlené výstavbě se řídily tyto vztahy v podstatě stejnými zásadami jako doposud, tzn., že pokud byla stavební bytová družstva jen jedinými investory stavebních bytových objektů na stavbě, pak si mohla investorskou činnost zabezpečit buď sama nebo za pomoci odborných služeb jakékoli specializované organizace (popř. oprávněného jednotlivce), a to za úhradu.

V soustředěné bytové výstavbě nebo v případě, že rozptýlená bytová výstavba nezahrnovala bytové objekty jen jednoho družstva, mělo být postupováno následujícím způsobem:

Jeden z investorů, buď národní výbor nebo stavební bytové družstvo, sdruží na svém účtě prostředky obou investorů a provede výstavbu celého obytného souboru (čl. 7 Směrnic) vlastním jménem. Nedojde-li k uzavření smlouvy o sdružení, investorské družstvo zmocní národní výbor, aby v dohodnutém rozsahu zajistil jeho jménem a na jeho účet též přípravu a realizaci družstevních bytových objektů v obytném souboru (článek 8 Směrnic).²³⁾

Prosazování této koncepce do praxe narazilo záhy na řadu obtíží. V první

²²⁾ Zpravodaj ČSBD č. 3/1969, na Slovensku Smernice ministerstva výstavby a techniky SSR a Slovenského zväzu bytových družstiev č. 3 ze dne 29. 9. 1969, o úprave vťahov medzi národnými výbory, bytovými družstvami, případně jejich nadřízenými orgány při přípravě a realizaci komplexní bytové výstavby.

²³⁾ Oba tyto právní úkony byly Směrnicemi nazývány smlouvami o sdružení. Již záhy po vydání Směrnic byl dne 21. 12. 1970 zákonem č. 138/1970 Sb. novelizován hospodářský zákoník č. 109/1964 Sb. a zároveň zrušeno ustanovení § 85 vl. nařízení č. 100/1966 Sb., které do té doby dávalo právní základ smluv o sdružení, o něž se opírala koncepce Směrnic. Nově zařazený § 360a řešil otázku smluv o sdružení jiným způsobem, což si vyžádalo vydání „Sdělení ministerstva výstavby a techniky ČSR a Českého svazu bytových družstev ke Směrnicím č. 3 ze dne 22. 5. 1969 v souvislosti s novelizací h. z.“ (Zpravodaj ČSBD částka 5/1971). Podle tohoto sdělení byl charakter smluv o sdružení podle čl. 8 Směrnic nově posouzen jako smlouva o obstarání záležitostí podle § 354 hospodářského zákoníku.

řadě se nevžil způsob sdružování prostředků podle čl. 7 Směrnic. Sdružení všech prostředků na účtě stavebního bytového družstva se nevžilo zejména z toho důvodu, že takovým uspořádáním by národní výbor ztratil z valné míry svou koordinační a organizační funkci v komplexní bytové výstavbě, a dále z těch důvodů, že stavební bytová družstva pro výkon těchto funkcí většinou neměla potřebné odborné kapacity. Naproti tomu sdružování prostředků na účtech národních výborů naráželo na odpor družstevních organizací z toho důvodu, že tímto způsobem družstva ztrácela téměř úplně vliv na přípravu a průběh výstavby. Z formálního hlediska pak bylo řešení formou sdružení prostředků ztíženo požadavkem schválení smlouvy o sdružení nadřízenými orgány a orgány SBČS a konečně složitou procedurou převádění dokončených bytových objektů z národního do družstevního majetku.

Proto byla téměř ve všech případech dodržována praxe uzavírání smluv o obstarání záležitostí podle článku 8 Směrnic, k níž byla v tomto článku vyslovena eventuelní kontraktační povinnost.

Ani smlouva o obstarání záležitostí podle tohoto článku neřešila situaci ve vztazích mezi bytovými družstvy a národními výbory zcela bezproblémově. V první řadě nebyl v době vydání směrnic ani teoreticky ani právně dostatečně jasně upřesněn rozsah investorské činnosti, a tudíž ani rozsah těch činností, které je nutno přenést na jiný subjekt.²⁴⁾ Směrnice se sice pokusila o výčet některých činností, ten však nebyl dostatečně vyčerpávající.

Dále naráželo uplatnění Směrnic na další závažnou okolnost, pramenící z původní nejasné formulace § 354 h. z., z jehož znění bylo zřejmé, že zákonodárce neměl na mysli při jeho koncipování upravovat tak složité vztahy, jaké se vyskytují při inženýrské činnosti.²⁵⁾

Ustanovení § 354 neobsahovalo před novelou hospodářského zákoníku ustanovení o odměně povinné organizaci za provedené služby. V jeho odstavci 2 se pouze hovořilo o povinnosti objednávací organizace hradit obstaravateli náklady odůvodněně vynaložené, i tehdy, jestliže nebylo dosaženo předpokládaného výsledku. V oblasti KBV byla tato činnost pro stavební bytová družstva vykonávána až do roku 1969 bezplatně, Směrnice z roku 1969 o úplatnosti prací nehovořily, v praxi však byla inženýrská činnost poskytována vždy za úplatu a byly vydány i příslušné ceníky.

Další nejasnost do vztahu vznikajícího mezi družstevním investorem a národním výborem vnašel čl. 8 odst. 1 tím, že tento vztah charakteri-

²⁴⁾ Vyhláška o oprávnění k inženýrské činnosti ve výstavbě byla vydána až v roce 1976 pod č. 89 Sb.

²⁵⁾ Virsik: Potreba novej právnej úpravy zmlúv o inžinierskej činnosti vo výstavbe. Právny obzor č. 1/1979, str. 41 a násl.

zoval pouze jako zmocnění, což by podle § 22 h. z. předpokládalo pouze oprávnění konat za družstevního investora právní úkony (např. v jeho zastoupení uzavírat hospodářské smlouvy, zastupovat jej při jednáních se správními orgány, před státní arbitráží, reklamovat, účtovat majetkové sankce apod.). Investorská činnost však zahrnuje mnoho dalších iniciativních výkonů, které nejsou pouze zastupováním investora v právních vztazích (vypracování různých studií, programů, režimů, seznamů, výkazů, projektových úkolů, výkon technického dozoru, kontrolu správnosti splátkových listů a faktur apod.).

Tim, že Sdělení zařadilo smlouvu podle čl. 8 do kategorie smluv o obstarání záležitostí, byla by mohla kterákoli z organizací podle § 354 — pokud se nedohodly jinak — zrušit smlouvu jednostranným prohlášením. Takové zrušení této smlouvy je ve složitých vztazích koordinační činnosti v komplexní bytové výstavby nemyslitelné.

Další otázkou byla otázka formy uzavírání smluv podle čl. 8 Směrnic. Podle pravidla vyjádřeného v § 357 odst. 1 hospodářského zákoníku, že pokud je to vzhledem k povaze závazku obvyklé, není při uzavírání smluv podle části desáté hlavy třetí tohoto zákoníku třeba písemné formy. Při rozhodování sporu o to, zda smlouva byla či nebyla založena, například v období předávání a přejímání dokončených prací, uplatnění takové námitky začasť vážně ztěžovalo vyjasnění právního vztahu.

K tomuto se pak úzce pojily i další nesrovnalosti. Podle Směrnic z roku 1969 bylo třeba rozsah výkonu obstaravatelské činnosti dohodnout ve smlouvě. Smluvním stranám byla dána volnost zvolit rozsah obstaravatelské činnosti od prakticky úplného až po zcela minimální. Při tak rozsáhlé volnosti muselo nutně docházet při uzavírání i po uzavření dohody (na základě nepřesně vymezeného oprávnění), k řadě sporů. Rozhodování sporů vzniklých při uzavírání této smlouvy však bylo vyňato z pravomoci hospodářské arbitráže a svěřeno neprakticky k řešení ve vzájemné dohodě vyššímu družstevnímu orgánu a radě příslušného národního výboru, což mělo negativní vliv na jeho včasnost a aktuálnost.

Řadu komplikací způsobovalo i vymezení subjektů uzavíraných závazků. Směrnice z roku 1969 stanovily pro organizaci povinnost zajišťovat koordinační funkce při přípravě a realizaci soustředěné komplexní bytové výstavby výslovně národní výbor. V této úpravě se odrážela nejasná koncepce postavení investorských útvarů působících v investorské činnosti národních výborů v době tvorby těchto Směrnic. Výkon koordinační činnosti však přešel do předmětu činnosti právně samostatných investorských inženýrských organizací, čímž se tato ustanovení Směrnic dostala do rozporu s faktickou skutečností.

Nejvážnější překážkou v aplikaci směrnic však bylo včasné určení předmětu smluv o sdružení. Tyto smlouvy ať prvního, či druhého typu, měly

být uzavřeny nejpozději do schválení projektového úkolu. Tento termín nebyl stanoven libovolně, nýbrž vynucen faktickou nutností zajistit financování KBV. Podle vyhl. č. 1/1982 Sb. (stejně jako předešlé č. 160/1976 Sb.), o finanční, úvěrové a jiné pomoci družstevní a individuální bytové výstavbě, zajišťuje národní výbor u soustředěné výstavby družstvu bezplatně předprojektovou přípravu. Od zahájení projektové přípravy však hradí investorské družstvo náklady na svou výstavbu z vlastních zdrojů. Proto je nutno nejpozději do dokončení předprojektové přípravy rozhodnout, které objekty²⁶⁾ budou budovány jako bytové objekty komunální a které jako družstevní. Vztahy budoucích vlastníků v obytném souboru nebývaly v této době zdaleka dořešeny a mnohdy nebylo určeno ani investorské družstvo a dokonce ani počet družstevních bytů v souboru. Tato situace často nutila národní výbory financovat i další průběh výstavby z vlastních prostředků, čímž byla navozována situace způsobující závažné právní i ekonomické problémy, zhoršující se tím více, čím déle se oddalovalo uzavření smlouvy o obstarání záležitostí.

Z tohoto rozboru je zřejmé, že stav právní úpravy v oblasti koordinační činnosti mezi investory komunální části komplexní bytové výstavby a investory družstevní bytové výstavby si vyžadoval na přelomu sedmdesátých let naléhavé změny.

Zmíněná otázka se řešila prostřednictvím nové právní úpravy v souvislosti s řešením dalších otázek, vyžadujících v přípravě investiční výstavby novou úpravu. Tato cesta byla zahájena vydáním vyhl. č. 105/1981 Sb., o dokumentaci staveb, která otevřela řešení nejožehavějšího problému, tj. otázku včasného uspořádání investorství.

Nová vyhláška o dokumentaci staveb zavedla do komplexní bytové výstavby nový pojem, kterým je investorský rozvrh.

Podle nově vydaného Výnosu č. 19 federálního ministerstva pro technický a investiční rozvoj o úpravě vztahů mezi účastníky výstavby při přípravě a realizaci družstevní bytové výstavby jako součástí komplexní bytové výstavby ze dne 30. prosince 1982,²⁷⁾ který nahradil Směrnice z roku 1969, se investorským rozvrhem určuje, které z bytových stavebních objektů, popřípadě staveb, budou připravovány a realizovány jako státní (komunální) a které jako družstevní. Kdo má stanovit investorský rozvrh, vyhláška o dokumentaci staveb ani Výnos neřeší. Řeší pouze otázku včasnosti jeho vydání, a sice tak, že v případě soustředěné komplexní bytové výstavby musí být investorský rozvrh stanoven v období,

²⁶⁾ Podle vyhl. č. 162/1980 Sb., o financování reprodukce základních prostředků (stejně jako podle předešlé č. 152/1975 Sb.), provádí pobočka banky financování komplexní bytové výstavby podle objektů.

²⁷⁾ Uveřejněno ve Zpravodaji FMTIR částka 8/1982.

kdy je již členění obytného souboru na stavby a objekty, nejpozději tři měsíce před termínem předpokládaného schválení projektového úkolu. U rozptýlené formy musí být stanoven investorský rozvrh nejpozději při zahájení prací na projektovaném úkolu. Obligatorní náležitostí tohoto rozvrhu je i určení organizace, která je koordinátorem výstavby.

Nová úprava vztahů při koordinaci výstavby mezi národními výbory a stavebními bytovými družstvy, řešená uvedeným výnosem, vychází z několika vůdčích zásad. V první řadě jde o principy, které se v předchozí úpravě osvědčily, a proto jsou převzaty do nové právní úpravy. Těmito principy jsou:

- princip jediného koordinátora stavby a
- princip odlišného řešení vztahů při koordinaci soustředěné a rozptýlené formy komplexní bytové výstavby.

Národním výborům musela být zachována především jejich základní funkce, vyplývající jim z § 18 zákona o národních výborech, tj. být garantem péče o výstavbu měst a obcí a zlepšování úrovně bydlení, neboli funkce určujícího činitele v oblasti komplexní bytové výstavby. Národní výbory i nadále v souladu s Jednotnými metodickými pokyny plánují její přípravu a realizaci včetně družstevní bytové výstavby a spolupracují (spolu s ČPK a SPK) s odpovídajícími partnery z oblasti bytového družstevnictví (ČSBD a SZBD, KV ČSBD apod.).²⁸⁾

Výnos z roku 1982 zavedl v oblasti koordinační činnosti nové pojmosloví, které poněkud znejasňuje pochopení subjektů koordinační činnosti. Stavební bytová družstva nazývá „družstevními investory“ a z obavy, aby nezasahoval do eventuální samostatné působnosti národních výborů, neodvažuje se výslovně je uvést jako subjekt těchto vztahů, ale stejně tak se vyhýbá i pojmu investorská inženýrská organizace a hovoří pouze o „ostatních orgánech a organizacích v procesu přípravy a realizace družstevní bytové výstavby“. Tento velice široký okruh účastníků (kterým ve skutečnosti je míněna investorská inženýrská organizace v působnosti národních výborů),²⁹⁾ do kterého by mohlo být zařazeno několik desítek druhů nejrůznějších organizací a orgánů — nazývá překvapivě „investor“.

Tento „investor“ (nazývejme jej pro příště „investorskou inženýrskou organizací“) má vykonávat funkci koordinátora výstavby v případě, že je komplexní bytová výstavba připravována soustředěnou formou. Aby byl vyloučen případ, že by jeden bytový stavební objekt byl určen jak pro

²⁸⁾ Tato spolupráce je upravena na území ČSR Zásadami ČPK a ČSBD č. 5/1975 a na území SSR Metodickými směrnicami pre vypracovanie päťročného plánu na roky 1981 až 1985 a Návrhu plánu na rok 1981 organizáciami SZBD č. j. 211/2507/ME/80/1980.

²⁹⁾ O čemž svědčí odkaz č. 12 k § 2 tohoto výnosu.

byty komunální, tak i pro byty družstevní, stanoví Výnos, že družstevní bytová výstavba má v obytném souboru být připravována jako samostatné objekty nebo samostatné stavby, jedná-li se o soubor staveb.

Rozsah koordinační činnosti je pro tento případ vymezen ve Výnosu novým způsobem. Výnos vychází z vymezení inženýrské činnosti ve vyhl. č. 89/1976 Sb., o oprávnění k inženýrské činnosti. Činnost koordinátora rozděluje na dvě části, a sice na

- koordinační činnost, kterou vymezuje poněkud tautologicky jako „práce a výkony, které je nutné z hlediska nezbytné koordinace vykonávat v předprojektové a projektové přípravě a při realizaci staveb společně za družstevního investora a investora“, tuto vykonává obligatorně koordinátor a z poznámky č. 11 je zřejmo, že to jsou činnosti uvedené v části A vyhlášky č. 89/1976 Sb., tj. veškerou technickou vypočtenou pomoc, a z části B vyhlášky, tj. z investorské inženýrské činnosti jen práce a výkony vypočtené v bodech 1—10 a v bodě 18. Výnos se zřejmě úmyslně vyhýbá vyjasnění otázky, jakým právním úkonem vzniká tento obstaravatelský vztah mezi investorskou inženýrskou organizací a družstevním investorem, a může být vykládán i tak, že zde má jít o zastupování, resp. obstaravatelskou činnost „ze zákona“, tj. na základě právního předpisu, které hospodářský zákoník nezná, resp. neupravuje;
- ostatní činnost souvisí s realizační fází družstevní bytové výstavby, kterou vymezuje jako ostatní práce a činnosti podle přílohy k vyhlášce č. 89/1976, pokud nejsou uvedeny ve výše vzpomenuté poznámce a pokud u objektů komplexní bytové výstavby přicházejí v úvahu. Tuto činnost si může družstevní investor zajišťovat sám. Pro případ, že by si ji nechtěl nebo nemohl zajistit, je zde stanovena eventuální kontraktační povinnost ke smlouvě o obstarání záležitostí mezi koordinátorem a družstevním investorem.

Novým způsobem je řešena i otázka rozptýlené komplexní bytové výstavby. Pravidlo pro určení koordinátora vychází v tomto případě z charakteru konkrétní stavby. Zatímco dosavadní právní úprava se spokojovala s konstatováním, že v rozptýlené výstavbě si investorská družstva provádějí investorskou činnost samostatně, zůstával neřešen problém koordinace výstavby rozptýlených bytových objektů s výstavbou základní technické vybavenosti, zejména se jedná o přípojky kanalizace, plynu, elektřiny, komunikace apod. Investorem těchto objektů je, jak již bylo uvedeno, vždy národní výbor, avšak prvotní zájem na jejich vybudování má především investorské družstvo. Nutnost koordinace jejich vybudování je evidentní, protože na jejich vybudování zhusta závisí možnost zahájit užívání bytových objektů. V praxi družstva obstarávají i dodavatelské zajištění. Zásada nové úpravy je taková, že pokud investiční náklady objektů

základní technické vybavenosti nepřevyší rozsah nákladů na bytové objekty, a pokud jsou součástí stavby pouze družstevní bytové objekty, funkci koordinátora vykonává příslušné stavební bytové družstvo.

Výnos v tomto případě vychází ze stanoviska, že družstevní investor si zajišťuje investorskou činnost na družstevních bytových objektech v plném rozsahu (i když to výslovně neuvádí) a na komunálních objektech základní technické vybavenosti zajišťuje přípravu a realizaci pouze v rozsahu dohodnutém s investorskou inženýrskou organizací ve smlouvě o obstarání záležitostí. Rozsah koordinační činnosti zde tedy není vymezen ani rámcově, což může vést i k případu, že bude rozsah zcela nulový.

Nová právní úprava též mlčky vyřešila problematiku rozhodování sporů vznikajících při uzavírání smlouvy o obstarání záležitostí. Tím, že je Výnos nevyjímá z pravomoci orgánů hospodářské arbitráže, spadají do její působnosti. Novela hospodářského zákoníku, zejména její nové znění § 354, vyřešila některé další problémy koordinační činnosti. Vyřešila např. problematiku odměny obstaravatele, resp. koordinátora výstavby tím, že jasně stanoví, že objednavatel je povinen za obstaravatelskou činnost zaplatit, jestliže je cena za tuto činnost stanovena nebo dohodnuta v souladu s cenovými předpisy a navíc uhradit obstaravateli náklady nutné nebo užitečně vynaložené při přípravě a plnění smlouvy, pokud nejsou zahrnuty v ceně.

Řada problémů ve vztazích mezi družstevním a komunálním investorem v přípravě komplexní bytové výstavby však zůstala nedořešena.

V prvé řadě jsou to naznačené problémy, týkající se otázky určení investora, resp. organizace vykonávající jeho funkci. Shrňme-li závěry či připomínky učiněné v tomto směru v předchozím výkladu, jsou to jednak problémy či nejasnosti zapříčiněné nejasnou charakterizací funkce investora v právním předpise obecného charakteru, jakým je např. vyhláška o dokumentaci staveb. Tato vyhláška zcela důsledně, stejně jako ostatní právní předpisy, opomíjí pravidlo, používané k označení investora po dlouhou řadu let praxí, jako té organizace, která výstavbu přímo financuje ze svých prostředků. I toto vymezení má však své nejasné stránky, což se projevuje především právě v oblasti komplexní bytové výstavby. Do této oblasti patří druhá skupina poznámek, učiněných směrem k vymezení funkce investora v komplexní bytové výstavbě.

Současná právní úprava vycházející ze zákona o národních výborech, který neřeší výslovně, jakou úlohu v péči o výstavbu obcí a měst národní výbor zastává, se vyhýbá jednoznačnému označení národního výboru jako investora komunální části komplexní bytové výstavby. Předpisy terciární skupiny pak z obavy o zásah do tzv. samostatné působnosti národního výboru neukládají národním výborům v tomto směru obvykle žádné povinnosti, resp. jako výše uvedený výnos pojem národního výboru opisují.

Obě tyto skutečnosti ve vzájemném propojení způsobují stav, kdy je na jedné straně zpochybňováno postavení národních výborů jako investorů komplexní bytové výstavby, a na druhé straně zpochybňováno i postavení stavebních bytových družstev jako těchže účastníků výstavby.

K této situaci pak přispívá nejednotně uspořádaná organizace výkonu investorských funkcí v oblasti komunální bytové výstavby v jednotlivých krajích a okresech republiky. Ještě v současné době v některých investorských inženýrských organizacích převládá názor, že vystupují v komplexní bytové výstavbě ve funkci investora, zatímco národní výbor, jemuž jsou podřízeny, zastává v hospodářských vztazích pouze funkci orgánu hospodářského řízení.

Dalším okruhem problémů, které si vyžadují vhodnější úpravy, je problematika přenosu investorských funkcí. Předně se jedná o otázku formy přenosu, zejména statutární formy a vzájemných práv a povinností z ní vznikajících. Dále pak o otázku míry přenosu investorských funkcí, resp. činností, která se opět úzce pojí k problému obecného vymezení pojmu investora a jednotlivých činností tvořících obsah jeho funkce.

Určité problémy jsou doposud spojeny i s právní úpravou smluvního přenosu výkonu investorské činnosti. Vedle otázky vymezení předmětu smluvního vztahu, na kterou již bylo poukázáno, se jedná i o některé otázky vzniku smlouvy (ani po novelizaci hospodářského zákoníku nebyla jasně vyloučena možnost uzavření smlouvy ústní formou) a další otázky podmínek dodávky inženýrské činnosti (délka trvání, odpovědnostní vztahy apod.). Pro komplexní bytovou výstavbu je pak třeba pravděpodobně blíže vymezit i otázku formy obstarání investorské činnosti v případech obligatorního uzavírání příslušné smlouvy apod.

Jednoznačně není dostatečně upravena otázka aktu hospodářského řízení, kterým je v komplexní bytové výstavbě určena organizace vykonávající funkci investora. Tento problém zajisté souvisí i s otázkou obecné právní úpravy vydávání aktů hospodářského řízení např. v hospodářském zákoníku. Současné právní předpisy nevymezují kompetentní orgán oprávněný, resp. povinný vydávat investorský rozvrh, participaci družstevních organizací na jeho vydávání, problematiku případných sporů, řešení vztahů v případě opožděného vydání investorského rozvrhu apod.

Určitou překážkou jasného řešení právní úpravy postavení investora v přípravě a provádění komplexní bytové výstavby je skutečnost, že příslušné hospodářské vztahy jsou upravovány předpisy velmi nízké právní síly. Základní zásady příslušné právní úpravy by měly být upraveny v právním předpisu vyšší právní síly, např. ve vyhlášce o dokumentaci staveb, popř. jiných vyhláškách zabývajících se financováním reprodukce základních prostředků, bytové výstavby apod. Některé otázky širšího dosahu by měly být řešeny zvláštním předpisem, kterým by např. mohly

být již dlouho očekávané základní podmínky dodávky inženýrské činnosti. Svoji zvláštní úpravu by zasluhovala i oblast financování komplexní bytové výstavby, která není, např. v oblasti komunální výstavby, upravena ani předpisem terciární sféry.

Tyto a mnohé další otázky jsou a zajisté budou předmětem legislativních prací, probíhajících k zabezpečení realizace úkolů osmého pětiletého plánu.

ПРЖЕМИСЛ РАБАН

Положение и роль инвестора в хозяйственных отношениях в комплексном жилищном строительстве

РЕЗЮМЕ

Предлагаемая статья во вступлении занимается проблематикой определения функции инвестора в чехословацком правовом порядке, констатируя, что указанная функция определяется не совсем ясно. Правовое регулирование различает, правда, понятия инвестор и инженерная организация, определение функций обоих этих участников в инвестиционном процессе, однако, с юридической точки зрения является неясным. Автор определяет понятие инвеститорская деятельность и с помощью ее основных черт пытается определить также характерные черты положения инвестора в процессе подготовки и реализации строительства. Этими характерными чертами считается автором факт, что инвестор представляет собой носителя лимита начинаемыхстроек, предоставляемого соответствующими плановыми органами, носителя финансовых средств, предназначенных для финансирования стройки, являясь управляющим или собственником участка, на котором строительство осуществляется, организацией, которая отвечает за обеспечение документации стройки, получателем законченных работ и поставок на стройке, он сам же пользователем постройкой, либо организацией, передающей постройку пользователю. Производство работ, связанных с этими функциями инвестор может в юридическом плане перенести в определенной мере на другую организацию — инженерную организацию. Автор констатирует, что на практике определение организации инвестора в большинстве случаев не представляет собой больших трудностей, ввиду того, что инициатива к подготовке постройке исходит как раз из его сферы. В комплексном жилищном строительстве, однако, вследствие высокой заинтересованности государства в его осуществлении не всегда эта инициатива исходит однозначно из сферы инвестора, поэтому и в многих случаях не просто определить его функции. Такой же характерной чертой положения инвестора в комплексном жилищном строительстве является то, что в чехословацком социалистическом хозяйстве историческое развитие нашли только две группы инвесторов, имеющих право осуществлять функции инвестора в комплексном жилищном строительстве, а именно, коммунальные инвесторы (национальные комитеты) и кооперативные инвесторы (жилищно-строительные кооперативы).

Статья направляет свое внимание на положение этих участников инвестиционного процесса в подготовке и осуществлении комплексного жилищного строительства.

Что же касается национальных комитетов, то автор на основании анализа их деятельности в данном процессе приходит к заключению, что национальные комитеты при подготовке и осуществлении комплексного жилищного строительства выступают в трех ролях. В первую очередь в качестве органов государственного

управления, далее в хозяйственных отношениях в качестве органов хозяйственного управления и, наконец, в качестве социалистических организаций — инвесторов. На развитии соответствующего правового регулирования автор показывает, как в течение времени происходил перенос осуществления некоторых функций инвестора на специализированные подразделения, которые в настоящее время находятся в положении самостоятельной социалистической организации, подчиненной областным национальным комитетам, предписаниями они обозначаются инвеститорскими инженерными организациями. Существующий правопорядок все считает инвеститором национальный комитет, однако, осуществление преобладающей части функций инвестора поручено этой организации на основе акта хозяйственного управления, которым она учреждена. Наряду с указанной функцией организация может осуществлять за вознаграждение также устроительские услуги в капитальном строительстве для других организаций.

В следующей части работы автор занимается положением жилищно-строительных кооперативов в комплексном жилищном строительстве. Опять же на основании развития правового регулирования им демонстрируется развитие кооперации на этом участке вплоть до современного типа жилищно-строительного кооператива.

Заключительная часть уделяет внимание проблематике взаимоотношений национальных комитетов и их инвеститорских инженерных организаций по отношению к жилищно-строительным кооперативам в течение комплексного жилищного строительства. Опять же на основании исторического анализа показывается, каким образом продвигалось развитие этих отношений, начиная с подчиненности кооперативов национальных комитетов в этой области, и кончая современным состоянием, когда национальный комитет выступает в хозяйственных отношениях в качестве органа, обеспечивающего планирование (народнохозяйственное и территориальное) комплексного жилищного строительства в своем районе, в то время, как жилищно-строительные кооперативы при осуществлении собственной деятельности с ним сотрудничают. Действующее правовое регулирование указанное сотрудничество различает по форме, в которой жилищное строительство осуществляется. Что же касается концентрированного жилищного строительства (строительства жилых комплексов), то кооперативный инвеститор обязан заключить с инженерной организацией-инвестителем договор об устройстве некоторых инвеститорских работ, объем которых можно в пределах, установленных правовым предписанием, договорить. Инвеститорская инженерная организация национального комитета осуществляет функцию координатора строительства для всей стройки, включая нежилое техническое оборудование и другие принадлежности общего пользования. Указанная деятельность проводится для жилищно-строительных кооперативов бесплатно до стадии проектной подготовки, с момента проектной подготовки она осуществляется возмездно в соответствии с действующими прейскурантами. В случае рассеянного жилищного строительства (строительства отдельных жилых домов, которое не осуществляется в жилых комплексах) можно координатором строительства установить наоборот жилищно-строительный кооператив, который на основании аналогичного договора проведет некоторые инвеститорские работы для инженерной организации-инвеститора национального комитета. Дело касается, в частности, устройства дел в связи со строительством соответствующих инженерных сетей, необходимых для обеспечения пользования жилым домом, инвеститором которых в случае комплексного жилищного строительства всегда является национальный комитет.

В заключение автор обращает внимание на необходимость устранения некоторых неясных положений современного правового регулирования в целях содействия его простому применению.

PETER TOMKA

K formám kodifikácie medzinárodného práva

V preambule Charty Organizácie Spojených národov, tejto najvýznamnejšej medzinárodnej organizácie súčasnosti, sa hovorí o odhodlaní uchrániť budúce pokolenia pred metlou vojny, ako aj o odhodlaní vytvoriť pomery, v ktorých možno zachovať spravodlivosť a úctu k záväzkom vyplývajúcim zo zmlúv a iných prameňov medzinárodného práva. Historiografia medzinárodného práva však ponúka nielen ne jeden príklad porušovania takýchto záväzkov, ale aj — a to najmä v prípade obyčajového práva, ktoré ako *ius non scriptum* nemá autentickú písomnú podobu — spory o obsah jeho pravidiel.¹⁾ Preto jednou z úloh, ktorou zakladatelia OSN poverili jej Valné zhromaždenie, je podpora pokrokového rozvoja medzinárodného práva a jeho kodifikácie.

K pomoci pre realizovanie z tejto úlohy vyplývajúcich povinností si Valné zhromaždenie zriadilo osobitný orgán — Komisiu pre medzinárodné právo, a to rezolúciou 174/II z 21. novembra 1947, pričom schválilo aj jej Štatút tvoriaci prílohu uvedenej rezolúcie.²⁾

V čl. 15 uvedeného Štatútu sa bližšie vymedzuje význam termínov „pokrokový rozvoj“ a „kodifikácia“. Výraz pokrokový rozvoj sa používa ako vhodný pre označenie prípravy návrhu dohovorov o otázkach, ktoré ešte nie sú upravené medzinárodným právom alebo vo vzťahu ku ktorým sa právo v praxi štátov ešte dostatočne nerozvinulo, zatiaľ čo výraz kodifikácia medzinárodného práva sa používa ako vhodný pre označenie presnejšieho formulovania a systemizácie pravidiel medzinárodného práva v oblastiach, v ktorých už je značná prax štátov, precedenty a vedecké názory. Pretože však v praxi realizovala a realizuje obidve činnosti Ko-

¹⁾ Porov. H. Waldock: General Course on Public International Law. Recueil des Cours, Académie de droit international, 1962-II, vol. 106, str. 52.

²⁾ V nasledujúcom období bol Štatút pozmenený rezolúciami 1103/XI z 18. decembra 1956, 1647/XVI zo 6. novembra 1961 a 36/39 z 18. novembra 1981, keď v súvislosti s rozširovaním počtu členských štátov OSN došlo k zvyšovaniu počtu členov Komisie z pôvodných 15 na 21, neskôr 25, až na dnešných 34.

misia súčasne,³⁾ používa sa termín „kodifikácia“ tiež v širšom zmysle, t. j. pre vyjadrenie nielen písomného formulovania a systemizácie existujúcich pravidiel všeobecného medzinárodného práva (potiaľto sa hovorí o kodifikácii v úzkom slova zmysle), ale tiež spolu s tým — a len v tejto súvislosti — pre označenie tvorby obsahovo nových pravidiel medzinárodného práva, novej normotvorby. Inak povedané, kodifikácia v širšom zmysle zahŕňa ako kodifikáciu v užšom zmysle, tak aj pokrokový rozvoj realizovaný práve v súvislosti (a len potiaľ) s kodifikáciou v naposledy uvedenom význame.

Úlohou kodifikačných prác je napomôcť posilneniu právnej istoty v medzištátnych vzťahoch určením toho, čo právom je a čo nie, aké oprávnenia a povinnosti vyplývajú pre štáty z všeobecného medzinárodného práva (t. j. formulovať, systematicky usporiadať a písomne vyjadriť jeho pravidlá), ako aj do právnej úpravy premietnuť normatívne dôsledky nových spoločenskoekonomických a politických pomerov medzinárodného spoločenstva, ktoré podnecujú ďalší obsahový rozvoj medzinárodného práva.

Kladie sa však otázka, ako tieto úlohy kodifikácie realizovať, čo má byť výsledkom kodifikačnej činnosti štátov. Inými slovami, aká forma je vhodná pre kodifikáciu medzinárodného práva a jeho pokrokový rozvoj.

I.

Štatút Komisie pre medzinárodné právo sa o kodifikačnej forme výslovne nezmieňuje. Niektorí autori usudzujú na ňu z čl. 23 (ods. 1) Štatútu, v ktorom sa uvádzajú možnosti, aké má Komisia pri podávaní správy Valnému zhromaždeniu o svojej práci. Komisia môže Valnému zhromaždeniu odporučiť, aby s ohľadom na to, že správa Komisie bola už uverejnená, nepodnikalo nijaké ďalšie kroky (ods. 1a), aby správu vzalo na vedomie alebo ju rezolúciou schválilo (ods. 1b), aby odporučilo návrh členským štátom za účelom uzavretia dohovoru (ods. 1c) alebo napokon, aby Valné zhromaždenie samo zvolalo konferenciu diplomatických zástupcov štátov k posúdeniu návrhu Komisie a uzavretiu medzinárodného dohovoru (od. 1d).

³⁾ Potvrdzujú to jednak správy Komisie Valnému zhromaždeniu (pozri napr. *Annuaire de la Commission du droit international* 1979, vol. II, Première partie, str. 200), jednak preambuly niektorých dohovorov (napr. Viedenského dohovoru o zmluvnom práve). Túto skutočnosť konštatujú napokon aj predstavitelia doktríny; tak napr. K. Marek píše: „A chemically pure codification in this sence (v zmysle čl. 15 — P. T.) has probably never taken place in history. It is more than doubtful that it could happen in the future.“ *Thoughts on Codification*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 3/1971, str. 491.

V článku 23 Štatútu sa má na mysli kodifikácia *stricto sensu*. Už vyššie sme však uviedli, že v praxi sa dobre nedá obmedziť činnosť Komisie len na zachytenie a vyjadrenie toho, čo všeobecným medzinárodným právom už je, ale že súčasne treba reagovať na zmeny v medzinárodnom spoločenstve a jeho aktuálne potreby návrhom k adekvátnemu obsahovému obohateniu medzinárodného práva, k jeho pokrokovému rozvoju.

Pritom aj pre prípad pokrokového rozvoja predvída Štatút, že Komisia pripraví konečný návrh článkov sprevádzaný komentárom a ten prostredníctvom generálneho tajomníka OSN predloží spolu s odporúčaním Valnému zhromaždeniu (čl. 16 lit. i, j). Aj keď v tomto článku nie sú bližšie špecifikované možné odporúčania Komisie adresované Valnému zhromaždeniu, Komisia sa už v roku 1953 vyslovila, že nevidí dôvod, prečo by neadresovala konkrétne odporúčanie podľa čl. 23 aj v prípade, že jej návrh je taktiež návrhom pokrokového rozvoja medzinárodného práva (čl. 16).⁴⁾ Naviac formulácia čl. 16 lit. „i“ a „j“ je obdobná formulácii čl. 22, podľa ktorého pripraví Komisia vo svetle pripomienok vlád konečný návrh a vysvetľujúcu správu, ktoré predloží prostredníctvom generálneho tajomníka OSN spolu so svojimi odporúčaniami Valnému zhromaždeniu.

Postačuje k splneniu úloh kodifikácie medzinárodného práva a jeho pokrokového rozvoja púhe publikovanie správy Komisie? Domnievame sa, že nie. Veď aký by bol rozdiel medzi takouto správou Komisie — aj keď pomocného orgánu Valného zhromaždenia OSN, do ktorého majú byť *ad personam* volení uznávaní odborníci v medzinárodnom práve — a rezolúciami Združenia pre medzinárodné právo alebo Inštitútu medzinárodného práva? Zrejme nijaký podstatnejší. Toho si je vedomá aj samotná Komisia, pretože už dlhšiu dobu návrhy, aby Valné zhromaždenie zvolalo diplomatickú konferenciu k prijatiu dohovoru, jednoznačne prevažujú.

Komisia podávala Valnému zhromaždeniu správy bez odporúčania ďalších krokov predovšetkým v počiatkoch svojej činnosti. Tak tomu bolo pri návrhu Deklarácie práv a povinností štátov z roku 1949, ktorý Valné zhromaždenie prerokovalo a rezolúciou 596/VI zo 7. decembra 1951 ďalšie rokovanie odložilo do doby, až väčšina členských štátov OSN zašle svoje vyjadrenia. Keďže do konca roku 1952 prišlo len 18 odpovedí a od tých čias ani jedna, Valné zhromaždenie sa už viac k tejto otázke nevrátilo. Obdobný bol aj postup v prípade formulovania Norimberských zásad, otázok medzinárodnej trestnej jurisdikcie, definovania agresie a návrhu Kódexu zločinov proti mieru a bezpečnosti ľudstva.⁵⁾

⁴⁾ Yearbook of the International Law Commission 1953, vol. II, str. 208.

⁵⁾ Týmito otázkami sa Komisia zaoberala koncom 40. a počiatkom 50. rokov. Otázka návrhu Kódexu bola opätovne zaradená ako prioritná do pracovného programu Komisie na základe rezolúcie Valného zhromaždenia 36/106 z 10. decembra 1981.

V dvoch prípadoch odporučila Komisia schváliť svoju správu rezolúciou Valného zhromaždenia. Bolo tomu tak pri návrhu Vzorových pravidiel rozhodcovského konania, ktoré Valné zhromaždenie neschválilo, ale len vzalo na vedomie,⁶⁾ pričom ich praktický význam je v dnešnej dobe minimálny. Druhý návrh Komisie schváliť rezolúciou Valného zhromaždenia jej správu k otázke pevninskej plytčiny a rybolovu vyústil do prijatia dvoch dohovorov na Ženevskej konferencii o morskom práve v roku 1958, Dohovoru o pevninskej plytčine a Dohovoru o rybolove a ochrane biologického bohatstva voľného mora.

Oprávnenie Valného zhromaždenia schvaľovať správy Komisie pre medzinárodné právo či ich brať na vedomie bolo do Štatútu začlenené len po väčšej diskusii v šiestom výbore Valného zhromaždenia v roku 1947 s výsledkom hlasovania 23 „za“ a 10 „proti“. Sovietsky zástupca V. N. Durdenevskij vystúpil s návrhom, aby odst. 1 lit. b) bol z textu čl. 23 vypustený, pretože Valné zhromaždenie by nemalo dávať svoju autoritu názoru 15 expertov. Medzinárodné právo by malo byť *kodifikované* v právne záväzných *dohovoroch*.⁷⁾

Nejasným boli — a aj v dnešnej dobe u mnohých autorov v inej súvislosti pretrvávajú — právne účinky takéhoto schválenia správy Komisie, na čo ostatne upozorňoval už v novembri 1947 poľský delegát.⁸⁾

Pretože Valné zhromaždenie by správy schvaľovalo rezolúciami, treba si bližšie objasniť právnu povahu takýchto rezolúcií. Vec je o to zložitejšia, že o výsledky vedy na tomto poli sa nemôžeme — ako uvádza M. Potočný — spoľahlivo oprieť.⁹⁾ Predsa však bude vhodné oboznámiť sa s dnes prezentovanými názormi, ktoré možno rozdeliť *grosso modo* do troch skupín.

Autori predovšetkým z afrických a ázijských krajín sa snažia zvýrazniť úlohu Valného zhromaždenia OSN vzhľadom na značnú početnú prevahu týchto štátov v najreprezentatívnejšom orgáne Organizácie Spojených národov. Charakteristické je stanovisko vyslovené nigérijským internacionalistom T. O. Eliasom, bývalým členom Komisie pre medzinárodné právo, dnes sudcom Medzinárodného súdneho dvora v Haagu, ktorého

⁶⁾ Dok. OSN A/RES/1262/XIII zo 14. novembra 1958 (hlasovanie 46 : 17 : 11).

⁷⁾ United Nations General Assembly Official Records, 2nd session, 6th Committee, str. 154—155. Obdobne V. M. Koreckij zdôrazňoval, že kodifikačné snaženie má vyústiť do prijatia mnohostranného dohovoru; „akademické kódexy“ nepostačia k stanoveniu záväzného štandardu. A/AC.10/SR.4/Add.1 str. 3—4, A/AC.10/32 str. 2 a násl.

⁸⁾ United Nations General Assembly Official Records, 2nd session, 6th Committee, str. 157.

⁹⁾ M. Potočný: Deklarace zásad mírového soužití. Acta Universitatis Carolinae, Iuridica — Monographia XVII, Praha 1972, str. 85.

predsedom je v terajšom trojročnom funkčnom období končiacom vo februári 1985.

Podľa jeho názoru sú rozhodnutia Valného zhromaždenia OSN prijaté v deviatich v čl. 18 ods. 2 Charty OSN osobitne vymenovaných otázkach — za podmienky, že boli prijaté dvojtretinovou väčšinou — záväzné pre každého, koho sa týkajú. V ostatných otázkach postačuje prostá väčšina.¹⁰⁾

Jednomyseľne prijaté rozhodnutia Valného zhromaždenia OSN o otázkach spadajúcich do právomoci tohoto orgánu sú podľa jeho stanoviska záväzné pre všetky členské štáty OSN. Ba ide dokonca ešte ďalej, pretože vraj všetci sú zaviazaní aj v tom prípade, keď nebola dosiahnutá jednomyseľnosť. Tí, ktorí sa zdržali hlasovania, sú zaviazaní na základe privolenia (*acquiescence*) a tacitného konsensu, pretože zdržanie sa hlasovania nie je hlasom „proti“; tí, ktorí hlasovali proti rezolúcii, by mali byť zaviazaní na základe demokratickej zásady, že názor väčšiny — v prípade skutočne slobodného hlasovania — je rozhodujúci a má mať prednosť.¹¹⁾

Úvahy T. O. Eliasa opúšťajú rámec *legis latae*, ktorý predstavuje v tomto prípade Charta OSN, ktorá je platnou mnohostrannou medzinárodnou zmluvou a ako taká musí byť v súlade so zásadou *pacta sunt servanda* plnená a vykladaná. Článok 18 Charty OSN nerieši otázku právnej povahy (záväznosti) rozhodnutí Valného zhromaždenia, upravuje však hlasovanie vo Valnom zhromaždení a rozlišuje pritom otázky dôležité a otázky ostatné a stanovuje pre ne odlišné hlasovacie formuly. Valné zhromaždenie nepredstavuje nijaký „svetový parlament“, ktorému by boli priznané legiferačné oprávnenia analogické oprávneniam najvyššieho zákonodarného zboru v jednotlivých štátoch. Medzinárodné právo spočívajúce na koordináčnom základe je tvorené právne rovnými subjektmi — štátmi, ktoré majú plnú normotvornú spôsobilosť, zatiaľ čo normotvorná spôsobilosť medzinárodných organizácií je vymedzená ich štatútom či inými príslušnými predpismi.

Rozdiel medzi situáciou vo vnútroštátnom práve a práve medzinárodnom berie do úvahy iný významný predstaviteľ internacionalistických kruhov tretieho sveta — alžírsky diplomat, dlhoročný člen Komisie pre medzinárodné právo a dnes taktiež sudca Medzinárodného súdneho dvora M. Bedjaoui. Vo svojej aktuálnej práci „Za nový medzinárodný ekonomický poriadok“ uvádza, že medzinárodné právo na rozdiel od práva vnútroštátneho nepozná pojmy „väčšina“ a „menšina“. Záväznosť a vynútiteľnosť obyčaje a ešte zreteľnejšie zmluvy vyplývajú zo súhlasu.¹²⁾

¹⁰⁾ T. O. Elias: *Africa and the Development of International Law*. Leiden 1972, str. 71.

¹¹⁾ Ibidem, str. 74—75.

¹²⁾ M. Bedjaoui: *Pour un nouvel ordre économique international*. Paríž 1978, str. 134.

Nakoniec však po kritike týchto „tradičných“ prameňov medzinárodného práva, ktoré podľa jeho mienky nie sú dostatočne spôsobilé na prestavbu súčasných hospodárskych vzťahov medzi rozvojovými a priemyselne vyspelými štátmi, a to preto, lebo obyčaj je údajne inštrumentom neschopným korešpondovať súčasným potrebám, zatiaľ čo vypracovanie právneho pravidla cestou mnohostrannej zmluvy je obtiažne a vyžaduje si mnoho času, nachádza východisko „v rezolúcii ako modernom prameni práva“.¹³⁾

Protipólom týchto názorov je stanovisko, podľa ktorého rezolúcie Valného zhromaždenia nie sú právne záväzné, ale majú politický význam. Jednoznačne vyznievajú v tejto súvislosti slová významného predstaviteľa Viedenskej internacionalistickej školy A. Verdrossa, podľa ktorého „ak Valné zhromaždenie môže na základe Charty OSN adresovať štátom len odporúčania, potom takéto rezolúcie nemôžu byť ani záväzné, ani quasizáväzné“.¹⁴⁾

Azda najpočetnejšia je skupina autorov zastávajúcich názor, že rezolúcie Valného zhromaždenia OSN majú určitý právny prvok, hoci aj tu je *in concreto* obtiažne nájsť spoločný názor naprostej väčšiny.¹⁵⁾

V sovietskej vede medzinárodného práva rovnako prevláda hodnotenie, podľa ktorého rezolúcie Valného zhromaždenia nie sú samostatným prameňom medzinárodného práva, nevytvárajú priamo oprávnenia a povinnosti pre štáty, ktorým sú adresované.¹⁶⁾

Príznačné je stanovisko, ktoré k tejto otázke zaujal dnes najznámejší sovietsky internacionalista G. I. Tunkin. V prednáškach, ktoré predniesol na Akadémii medzinárodného práva v Haagu v roku 1975, uviedol, že rezolúcia — odporúčanie medzinárodnej organizácie je výsledkom koordinácie vôlí členských štátov. Tento proces koordinácie sa uskutočňuje na podklade zakladajúcej listiny jednotlivkej organizácie a vytvára akt organizácie, rezolúciu — odporúčanie. Povaha takejto rezolúcie závisí od ustanovení zakladajúcej zmluvy a takých dodatočných (výslovných alebo

¹³⁾ Ibidem, str. 136 a násl.

¹⁴⁾ A. Verdross: Kann die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Völkerrecht weiterbilden? Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1966, str. 693.

¹⁵⁾ Pozri napr. M. Virally: La valeur juridique des recommandations des organisations internationales. Annuaire français de droit international 1956, str. 66 a násl.; K. Skubiszewski: Enactment of Law by International Organisations. British Yearbook of International Law 1965—66, str. 198 a násl.; R. A. Falk: On the quasi legislative competence of the General Assembly. American Journal of International Law 1966, str. 782 a násl.; J. Castaneda: Valeur juridique des résolutions des Nations Unies. Recueil des Cours, Académie de droit international, 1970-I, vol. 129, str. 205 a násl.

¹⁶⁾ Podrobnejšie o názoroch sovietskych autorov pozri D. I. Feldman—M. V. Janovskij: Generalnaja Assambleja OON i voprosy razvitiia meždunarodnogo prava. Kazaň 1968, str. 53—69.

tacitných) dohôd členov, ktoré sa dosiahnu neskôr v činnosti organizácie.

Normatívna rezolúcia — odporúčanie medzinárodnej organizácie zahŕňa koordináciu vôlí členských štátov, pokiaľ ide o obsah pravidla správania a výzvy, aby sa štáty týmito pravidlami vo vzájomných vzťahoch riadili. Takáto výzva môže mať rôzne stupne naliehavosti. Nijako však nevyjadruje akýkoľvek prvok právnej povinnosti riadiť sa normami rezolúcie — odporúčania.¹⁷⁾

G. I. Tunkin taktiež konštatuje, že rezolúcie medzinárodných organizácií majú neustále rastúci vplyv na rozvoj medzinárodného práva, avšak ich normy sa stávajú normami medzinárodného práva až cestou obvyčaje alebo zmluvy. Obdobne je to aj s *deklaráciami* Valného zhromaždenia. Samotný názov nemeňte totiž nič na odporúčajúcej povahe takejto rezolúcie.¹⁸⁾

Dospievame tak k záveru, že Valné zhromaždenie môže podľa čl. 10 Charty OSN adresovať štátom len odporúčania, takže rezolúcie tohoto orgánu nie sú právne záväzné. Iba časť rezolúcií, tzv. rezolúcie *pro foro interno*, ktoré sa týkajú samotnej organizácie a jej fungovania (napríklad schválenie členských príspevkov, voľba orgánov atď.) sú pre štáty záväzné.

Hlasovanie vo Valnom zhromaždení OSN nemá iné účinky než tie, ktoré predvída Charta OSN. Zatiaľ niet dôkazu, že by sa formovala či už v medzinárodnom práve vznikla norma, podľa ktorej by hlasovanie vo Valnom zhromaždení malo aj iné právne následky než tie, ktoré sa uvádzajú v Charte OSN.¹⁹⁾

V nejto súvislosti nemožno nepripomenúť, že otázka právnej povahy deklarácií Valného zhromaždenia vyvolala — najmä v spojitosti s prijatím Deklarácie zásad medzinárodného práva týkajúcich sa priateľských vzťahov a spolupráce medzi štátmi v súlade s Chartou OSN — príliš mnoho pozornosti československej internacionalistiky, pričom aj tu sa prejavuje jej rozdelenie na dve skupiny.

Č. Čepelka charakterizuje uvedenú deklaráciu za nezáväzný výklad polooficiálnej povahy; nezáväzný preto, lebo je vyjadrený v rezolúcii, ktorá je svojou právnou povahou odporúčaním. Pritom prisudzuje M. Potočnému názor o zmluvnej povahe zmienenej deklarácie, čo však tento autor nikde *expressis verbis* netvrdí.²⁰⁾

¹⁷⁾ G. I. Tunkin: International Law in the International System. Recueil des Cours, Académie de droit international, 1975-IV, vol. 147, str. 69.

¹⁸⁾ Ibidem, str. 143—144, 149.

¹⁹⁾ Porov. G. I. Tunkin: op. cit., str. 152; M. Virally: A propos de la „lex ferenda“, in: Le droit international: unité et diversité. Mélanges offerts à Paul Reuter, Paris 1981, str. 530.

²⁰⁾ Č. Čepelka, V. David: Úvod do teorie mezinárodního práva. Brno 1983, str. 104.

M. P o t o č n ý naopak popiera, že by v prípade Deklarácie zásad medzinárodného práva ... mohlo ísť len o právne nezáväzný výklad, odporúčanie, lebo „potom by sme vlastne vybavili Valné zhromaždenie negatívnou zákonodárnou právomocou; tým, že do svojej rezolúcie zahrnie nejaké pravidlo všeobecného medzinárodného práva, premenilo by ho z právne záväzného pravidla na odporúčanie, postulát politickej alebo morálnej povahy“.²¹⁾

Ak však Valné zhromaždenie nie je vybavené „pozitívnou“ zákonodárnou právomocou, potom nemôže byť vybavené ani „negatívnou“ právomocou. Medzinárodné právo nepodstupuje nijaké „riziko“, ak je vyjadrené alebo vyložené v akte, ktorý sám nemá právne záväznú povahu. Právo zostáva aj naďalej záväzné, za nezáväzný je kvalifikovaný len jeho výklad práve s ohľadom na formu, v ktorej je podaný.

V prípade uvedenej Deklarácie zásad medzinárodného práva ... máme do činenia (predovšetkým) s autentickým výkladom siedmych zásad vyjadrených v Charte OSN.²²⁾ Okrem toho obsahuje však aj programové ustanovenia, ktoré však tvoria nepatrnú časť. Tak v poslednom odseku venovanom zásade povinnej spolupráce medzi štátmi v súlade s Chartou sa uvádza, že „štáty majú spolupracovať na hospodárskom, sociálnom a kultúrnom poli, ako aj v oblasti vedy a techniky, a prispievať k medzinárodnému kultúrnemu a výchovnému pokroku. Štáty majú spolupracovať pri podpore hospodárskeho rastu na celom svete, najmä v rozvojových krajinách.“²³⁾

V prípade niektorých ďalších deklarácií Valného zhromaždenia je programový prvok významnejšie zastúpený; azda najviac v Charte hospodárskych práv a povinností štátov.²⁴⁾

Deklarácie Valného zhromaždenia OSN sú tak podľa našej mienky vhodným prostriedkom pre potvrdenie a výklad pravidiel všeobecného medzinárodného práva, ako aj pre programové vytýčenie zásad budúcej právnej úpravy, takže kombinujú ako prvky *de lege lata*, tak aj *de lege*

²¹⁾ M. Potočný: Kodifikace obecného mezinárodního práva v rámci OSN. V zborníku: „Aktuálne otázky medzinárodného práva“, SAV, Bratislava 1984 (v tlači).

²²⁾ Tak M. Potočný: op. cit. Komisia pre medzinárodné právo hovorí v tejto súvislosti o autoritatívnom výklade, o tom, že Deklarácia zásad medzinárodného práva ..., „is essentially an extensive interpretation of principles laid down in Chapter I of the Charter“. Yearbook of the International Law Commission 1973, vol. II, str. 229.

²³⁾ Text M. Potočný: Dokumenty ke studiu mezinárodního práva a politiky III. Praha 1977, str. 716.

²⁴⁾ Text M. Potočný: Dokumenty ke studiu mezinárodního práva a politiky IV. Praha 1982, str. 779 a nasl. K právnej povahe a rôznemu obsahu Charty hospodárskych práv a povinností štátov porov. E. Jiménez de Aréchaga: Sovremennoje meždunarodnoje pravo. Moskva 1983, str. 55—58.

ferenda. Samotný akt — rezolúcia Valného zhromaždenia — ktorým sú prijímané, nie je však právne záväzný, nie je prameňom práva. Preto deklarácie Valného zhromaždenia nemôžu samy bezprostredne priniesť podstatnejšie obsahové obohatenie medzinárodného práva, jeho pokrokový rozvoj; môže sa tak stať až prevzatím ich obsahu do medzinárodnej zmluvy. Preto sa odporúča vypracovať zmluvy, ktoré by výraznou mierou poslúžili rozvinutiu zásad a noriem Charty OSN, a tak rozšíriť právne základy mierového spolužitia, napr. zmluvu o právnych zásadách priateľských vzťahov a spolupráce medzi štátmi, do ktorej by sa inkorporovala doterajšia Deklarácia zásad z roku 1970, zmluvu o definícii agresie a o záväznom používaní tejto definície Bezpečnostnou radou.²⁵⁾

Okrem prevzatia obsahu rezolúcií či deklarácií Valného zhromaždenia do mnohostranných medzinárodných zmlúv je možné, že ustanovenia takýchto rezolúcií či deklarácií sa stanú medzinárodnoprávnymi normami prostredníctvom obyčaje. Tá si však skôr či neskôr vyžiada kodifikáciu a urobiť tak len deklaráciou a uspokojiť sa s tým, by znamenalo dostať sa do kruhu, v ktorom by prebiehal „kolotoč“ medzi deklaráciou, obyčajou a opäť deklaráciou.

Rezolúcie a deklarácie Valného zhromaždenia OSN nie sú vhodným nástrojom (formou) pre završenie práce pri kodifikácii a pokrokovom rozvoji medzinárodného práva. Predstavujú však jednu z možných etáp kodifikačného procesu,²⁶⁾ ktorého skutočným vyústením však má byť medzinárodný dohovor.

Z rovnakého dôvodu — totiž, že vypracovanie článkov má za cieľ aj pokrokový rozvoj medzinárodného práva — nebol napokon Komisiou navrhnutý a použitý *kódex* ako forma kodifikácie, hoci o ňom Komisia pre medzinárodné právo z podnetu G. Fitzmaurica pôvodne uvažovala pri práci na práve medzinárodných zmlúv.²⁷⁾

Všeobecná mnohostranná medzinárodná zmluva je tak najvhodnejšou a najdôležitejšou formou kodifikácie medzinárodného práva a jediným prostriedkom pre završenie činnosti štátov v oblasti kodifikácie a pokrokového rozvoja medzinárodného práva. Pritom je však potrebné, aby zmluva dostala výraznejšiu podporu v medzištátnej praxi, najmä tým, že sa jej stranou stane aspoň minimálny počet štátov nevyhnutný pre jej vstup do platnosti, aby sme na počiatku stanovenú úlohu kodifikácie a pokrokového rozvoja určitého odvetvia alebo inštitútu všeobecného medzinárodného práva mohli považovať za úspešne uskutočnenú.

²⁵⁾ Pozri napr. V. Kopal: *Mezinárodněprávní politika ČSSR*. Praha 1980, str. 119.

²⁶⁾ Porov. A. Klafkowski: *Prawo międzynarodowe publiczne*, 6. vyd. Varšava 1981, str. 55.

²⁷⁾ Pozri *Yearbook of the International Law Commission* 1962, vol. II, str. 160.

II.

Preto, aby sa kodifikačný dohovor stal platnou medzinárodnou zmluvou, musí ho ratifikovať alebo k nemu pristúpiť v jeho záverečných ustanoveniach určený počet štátov. V tomto smere hrá významnú úlohu starostlivá a dôkladná príprava návrhu kodifikačného dohovoru v Komisii pre medzinárodné právo, ako aj jeho posúdenie a dopracovanie na diplomatickej kodifikačnej konferencii tak, aby zaznamenával vývojové zmeny vo všeobecnom medzinárodnom práve, lebo inak nemá ani vyhliadku na širšie prijatie v medzinárodnom spoločenstve štátov. Aj napriek tomu v prípade viacerých kodifikačných dohovorov trval ratifikačný proces pomerne dlho, niektoré nenadobudli dodnes platnosť, hoci boli uzavreté pred viac ako deviatimi rokmi. A aj z tých, ktoré už sú v platnosti, sa len dva môžu vykázať tým, že ich zmluvnou stranou je viac ako polovica štátov dnešného medzinárodného spoločenstva. Dokumentuje to nasledovný prehľad (pozri tabuľku na str. 231).

Voči tomuto stavu sa vo vedeckých kruhoch ozvali kritické hlasy. Vychádzajúc z toho, že len definitívny súhlas s dohovorom vyjadrený v nie príliš dlhej lehote zabezpečí konečný úspech kodifikácie, prišli niektorí internacionalisti s návrhom, aby podobne ako v prípade dohovorov prijatých na zasadaniach Generálnej konferencie Medzinárodnej organizácie práce bolo aj pre kodifikačné dohovory stanovené pravidlo, podľa ktorého by štáty mali povinnosť v určitej lehote vnútroštátne prerokovať na diplomatickej konferencii prijatý text dohovoru, čo by mohlo podľa ich mienky napomôcť urýchleniu kodifikácie.²⁸⁾

Na zasadaniach Komisie pre medzinárodné právo bolo taktiež vyslovené znepokojenie ako nad tým, že ratifikačný proces je príliš zdĺhavý, tak aj nad tým, že zmluvnými stranami niektorých dohovorov je len menší počet štátov. Člen Komisie R. A g o pripravil pre 20. zasadanie Komisie v roku 1968 memorandum „*Záverečné štádium kodifikácie medzinárodného práva*“.²⁹⁾

Uvádza v ňom, že po prijatí dohovoru na konferencii prestáva byť kodifikačná práca kolektívnym dielom a rozpadá sa do série individuálnych postupov. Pritom častokrát aj tie štáty, ktorých zástupcovia hlasovali na diplomatickej konferencii za prijatie textu dohovoru, s ratifikáciou dlhšie vyčkávajú jednak z politických dôvodov, jednak z dôvodov zložitosti ratifikačnej procedúry, ako aj tých krokov, ktoré jej podľa vnútroštátnych predpisov musia predchádzať. Ratifikácia medzinárodných kodifikačných

²⁸⁾ Porov. Ch. de Visscher: *Théories et réalités en droit international public*, 4. vyd. Paríž 1970, str. 177—178.

²⁹⁾ Pozri *Yearbook of the International Law Commission* 1968, vol. II, str. 171—178.

	Požadovaný počet ratifi- kácií alebo prístupov	V platnosti od	Počet zmluv- ných strán k 31. 12. 1983
Dohovor o pobrežných vodách a pásme súvislom z 29. 4. 1958	22	10. 9. 1964	45
Dohovor o voľnom mori z 29. 4. 1958	22	30. 9. 1962	57
Dohovor o rybolove a ochrane bió- logického bohatstva voľného mora z 29. 4. 1958	22	20. 3. 1966	35
Dohovor o pevninskej plytčine z 29. 4. 1958	22	10. 6. 1964	53
Viedenský dohovor o diplomatických stykoch z 18. 4. 1961	22	24. 6. 1964	141
Viedenský dohovor o konzulárnych stykoch z 24. 4. 1963.	22	8. 6. 1967	107
Viedenský dohovor o zmluvnom práve z 23. 5. 1969	35	27. 1. 1980	44
Dohovor o zvláštnych misiách z 16. 12. 1969	22		21
Dohovor o zabránení a trestaní trestných činov proti medzinárodne chráneným osobám vrátane diplo- matov zo 14. 12. 1973	22	20. 2. 1977	59
Viedenský dohovor o zastúpení štá- tov v ich stykoch s medzinárodnými organizáciami univerzálnej povahy zo 14. 3. 1975	35		22
Viedenský dohovor o sukcesii štátov do zmlúv z 23. 8. 1978	15		6
Dohovor o morskom práve z 10. 12. 1982	60		9
Viedenský dohovor o sukcesii štátov do štátneho majetku, archívov a dlhov z 8. 4. 1983	15		0

dohovorov sa neraz pokladá za otázku, ktorá môže počkať a ustúpiť pred riešením iných, predovšetkým aktuálnych vnútroštátnych záležitostí. Odkladanie vnútroštátneho prerokovania dohovoru a odovzdania ratifikačných listín alebo listín o prístupe zo strany niektorých štátov môže vyvolať obdobný postup iných, pretože štátne orgány niekedy vyčkávajú a pozorne sledujú postup druhých štátov, prv než definitívne zaviazu vlastný štát.

R. A go prichádza s tromi návrhmi na zlepšenie tejto situácie. Prvé spočíva v doplnení Charty OSN o ustanovenia, ktoré sú obsiahnuté v základajúcich listinách niektorých odborných medzinárodných organizácií (Medzinárodná organizácia práce, do určitej miery aj UNESCO a Svetová

zdravotnícka organizácia). Podľa takéhoto ustanovenia by štáty mali povinnosť predložiť kompetentným vnútroštátnym orgánom na schválenie dohovory prijaté na Valnom zhromaždení OSN alebo na ním zvolávaných diplomatických konferenciách.

Autor tohto návrhu si však uvedomuje, že takýto dodatok k Charte OSN by mal závažné politické dôsledky, a preto by zrejme len obtiažne získal potrebnú podporu. Prichádza preto s inou alternatívou, ktorou sú štátom adresované odporúčania prijaté formou rezolúcií Valného zhromaždenia OSN, v ktorých by štáty boli vyzvané, aby sa stali zmluvnými stranami toho-ktorého dohovoru.

Tretí prostriedok, ktorý by mohol napomôcť k úspešnému zakončeniu kodifikačného diela, vidí R. A g o v prijímaní dodatkového protokolu ku kodifikačným dohovorom, ktorého podpisom by štát prevzal záväzok urobiť v protokole stanovené opatrenia, ktorými by mohli byť buď predloženie dohovoru do určitej lehoty príslušným orgánom k rozhodnutiu o ratifikácii alebo podávanie správ generálnemu tajomníkovi OSN o podniknutých krokoch.

Komisia síce memorandum prerokovala, neprijala však v tejto veci nijaké konečné rozhodnutie.

Domnievame sa, že nie všetky navrhované opatrenia sú vhodným prostriedkom na urýchlenie kodifikačného procesu, jeho záveru. Ratifikácia medzinárodných zmlúv je prerogatívou štátu, ktorá vyplýva z jeho zvrchovanosti. Štáty nemožno nútiť, aby prijali medzinárodnú zmluvu, pretože by to bolo v rozpore s Chartou OSN, so zásadou suverénnej rovnosti a so zásadou nevmiešavania do vnútorných záležitostí štátu.³⁰⁾ Prípadná zmena Charty OSN — jej doplnenie o ustanovenie stanovujúce štátom povinnosť rozhodnúť v určitej lehote o ratifikácii — by zrejme ani nedostalo potrebnú dvojtretinovú väčšinu členských štátov OSN vrátane stálych členov Bezpečnostnej rady, ako je pre zmeny Charty OSN požadované v článku 108.

Prijímanie dodatkových protokolov ku kodifikačným dohovorom otázku ratifikácie taktiež nerieši, ale len presúva na rozhodnutie o prijatí alebo neprijatí protokolu. Štát môže na konferencii hlasovať za prijatie dohovoru, nie je však *ipso facto* povinný podpísať dodatkový protokol, z ktorého by mu vyplývala povinnosť o ratifikácii rozhodnúť.

Skúsenosti a poznatky z jednej medzinárodnej organizácie nemusia byť automaticky využiteľné v inej, najmä ak charakter ich činnosti a ciele, ktoré sledujú, sú odlišné. Preto nie je na mieste analógia s dohovormi prijatými na zasadaniach Generálnej konferencie Medzinárodnej organi-

³⁰⁾ Porov. vystúpenia N. A. Ušakova a M. K. Yasseena. Yearbook of the International Law Commission 1968, vol. I, str. 98, 179.

zácie práce, prípadne v iných odborných organizáciách. V ich prípade nejde o kodifikáciu medzinárodného práva, ale o unifikáciu, prípadne len o stanovenie tzv. minimálnych noriem, vnútroštátnej úpravy určitých otázok cestou mnohostrannej medzinárodnej zmluvy. Len forma a záväzok dohodnutú unifikáciu vnútroštátne realizovať má medzinárodnoprávnú povahu, avšak pravidlá obsiahnuté v unifikačnej zmluve nie sú medzinárodnoprávnymi pravidlami, ale pravidlami dohodnutej budúcej úpravy vnútroštátnej.³¹⁾

Vhodnými prostriedkami pre urýchlenie ratifikačného procesu a väčšie rozšírenie územnej pôsobnosti zmluvnej úpravy sa nám zdajú byť rezolúcie Valného zhromaždenia OSN. V nich by malo byť poukázané na význam dohodnutej medzinárodnej zmluvy a na potrebu jej rýchleho nadobudnutia platnosti a uvedenia do života v záujme upevnenia medzinárodnoprávného poriadku. S týmto postupom se stretávame v poslednej dobe v praxi OSN, aj keď nie dôsledne, lebo sa týka len malého počtu dohovorov. Tak v rezolúcii 33/140 „Implementácia ustanovení Viedenského dohovoru o diplomatických stykoch z roku 1961“ z 19. decembra 1978 požiadalo Valné zhromaždenie tie štáty, ktoré sa ešte nestali zmluvnou stranou Viedenského dohovoru o diplomatických stykoch, aby naliehavo posúdili otázku prístupu k tomuto dohovoru. Obdobné rezolúcie schválilo Valné zhromaždenie k Dodatkovým protokolom k Ženevským dohovorom (1949) o ochrane obetí ozbrojených konfliktov prijatých v Ženeve v roku 1977.³²⁾ Bolo by však vhodné, aby sa Valné zhromaždenie zaoberalo stavom ratifikácií a prístupov aj k ďalším kodifikačným dohovorom, a to pravidelne v určitých časových intervaloch. Taká príležitosť sa naskytá napr. pri voľbe členov Komisie pre medzinárodné právo, ktorá sa koná raz za päť rokov (vždy v prvom a šiestom roku desaťročia), keďže Komisia doposiaľ najvýraznejšie prispela k plneniu úlohy podporovať pokrokový rozvoj medzinárodného práva a jeho kodifikáciu, ktorou bolo poverené Valné zhromaždenie OSN.

Nemožno však prehliadnuť skutočnosť, na ktorú poukázal už H. Waldock, že kodifikačné dohovory detailne posúdené v Komisii pre medzinárodné právo a široko podporené na konferencii si získavajú značnú

³¹⁾ Dohovory stanovujúce tzv. minimálne normy nemajú na rozdiel od unifikačných dohovorov za cieľ zabezpečiť jednotnú vnútroštátnu úpravu, ale zaručiť vo vnútroštátnej úprave zmluvných strán minimálny štandard, ktorý ovšem zákonodarca môže pozitívne prekročiť. Preto aj vnútroštátna úprava býva v zmluvných štátoch častokrát rozdielna. Významnú skupinu takýchto dohovorov tvorí doposiaľ 159 schválených dohovorov v Medzinárodnej organizácii práce venovaných otázkam pracovného a sociálneho zákonodarstva.

³²⁾ Napr. A/RES/34/51 z 23. novembra 1979 a A/RES/37/116 zo 16. decembra 1982.

autoritu a ovplyvňujú právnické myslenie ako praxe, tak aj teórie, a to niekedy už v štádiu návrhov.³³⁾

V medzištátnej praxi nie je však výnimkou, že štáty sa odvolávajú na ustanovenia ešte neratifikovaných kodifikačných dohovorov, keďže prevážne vyjadrujú existujúce obyčajové pravidlá všeobecného medzinárodného práva. V tom sa tiež prejavuje význam neratifikovaných kodifikačných konvencií.³⁴⁾ V praxi sa však môžeme stretnúť dokonca aj s tým prípadom, že štáty sa dovolávajú nielen na konferenciách prijatých, zatiaľ však neratifikovaných, a teda ešte nie platných kodifikačných dohovorov, ale aj tendencií a stanovísk prevažujúcich v Komisii pre medzinárodné právo, prípadne na inom kodifikačnom fóre, akým bola v roku 1982 ukončená 3. konferencia OSN o morskom práve.³⁵⁾

ПЕТЕР ТОМКА

К формам кодификации международного права

РЕЗЮМЕ

Одной из задач, возложенных на Генеральную Ассамблею ООН, является поддержка прогрессивного развития международного права и его кодификации. Ставится, однако, вопрос о способе реализации этой задачи, о том, что должно стать результатом кодификации.

Иногда в науке международного права в качестве возможных форм кодификации международного права приводятся материалы Комиссии международного права, резолюции и декларации Генеральной Ассамблеи ООН и международные договоры.

Материалы Комиссии международного права по мнению автора не являются подходящими, так как члены Комиссии, избираемые ад персонам, формально не выражают позиций правительств своих государств, а лишь свои частные мнения.

³³⁾ Yearbook of the International Law Commission 1968, vol. I, str. 196. Podobne aj M. K. Yasseen: ibidem, str. 197.

³⁴⁾ Podrobnejšie C. Th. Eustathiades: Les conventions de codification non ratifiées. Ženeva 1973, str. 22.

³⁵⁾ Pozri napr. text kompromisu medzi Tuniskom a Líbyjskou arabskou ľudovou socialistickou džamáhirijou z 10. júna 1977, na základe ktorého predložili Medzinárodnému súdnemu dvoru k rozhodnutiu svoj spor o rozhraničenie pevninskej plytčiny. Súd mal „en prenant sa décision, de tenir compte des principes équitables et des circonstances pertinentes propres à la région, ainsi que des tendances récentes admises à la troisième Conférence sur le droit de la mer“. C.I.J. Communiqué non officiel No. 81/11 z 10. septembra 1981 alebo Plateau continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne), arrêt, C.I.J. Recueil 1982, str. 18 a nasl.

В связи с утверждением материалов Комиссии путем резолюций Генеральной Ассамблеи ООН нужно объяснить правовую природу этих резолюций. Автор присоединяется к точке зрения, в соответствии с которой резолюции Генеральной Ассамблеи ООН не представляют собой (согласно ст. 10 Устава ООН) юридически обязывающие акты и не имеется доказательство о том, что в международном праве формируется норма, согласно которой голосование в Генеральной Ассамблее имело бы еще другие юридические последствия, чем те, которые предусмотрены Уставом ООН. Это имеет силу также для деклараций Генеральной Ассамблеи, так как само название ничего не меняет в отношении их правовой природы, что они являются торжественно обозначенными резолюциями этого органа.

Декларация Генеральной Ассамблеи ООН представляет собой подходящее средство для подтверждения и толкования правил общего международного права, а также для программного выдвижения принципов будущего правового регулирования. Сами по себе, однако, они не могут непосредственно более существенно обогатить международное право; это может произойти лишь принятием их содержания в международный договор, либо путем обычая. Поэтому декларации и резолюции Генеральной Ассамблеи не представляют собой подходящее средство (форму) для завершения работы при кодификации и прогрессивном развитии международного права. Они, однако, являются одним из этапов процесса кодификации, действительным результатом которого должен быть международный договор.

Аналогичным образом также кодекс — поскольку сам он не носит юридически обязательного характера — в настоящее время не представляет собой подходящую форму для реализации задачи кодификации и прогрессивного развития международного права.

Самой подходящей и важной формой кодификации и единственным средством для завершения работы государств в области кодификации и прогрессивного развития международного права является общий многосторонний международный договор — кодификационная конвенция. При этом нужно, чтобы она получила более заметную поддержку в области международной практики.

Во втором разделе статьи автор обращает внимание на факт, что заключительный этап процесса кодификации — ратификация кодифицированного договора длится часто дольше, причем некоторые кодификационные конвенции не вступили в силу до сих пор. Стороной других в большинстве случаев является только небольшое количество государств. Автор приходит к заключению, что подходящим средством для ускорения процесса ратификации и обеспечения большего распространения территориального действия договорного урегулирования являются резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, в которых следовало бы указать на значение заключенного международного договора и потребность его быстрого вступления в действие. При этом Генеральная Ассамблея ООН должна регулярно заниматься состоянием ратификации и подхода ко всем кодификационным договорам, а не только к некоторым.

В заключении, однако, констатируется, что фактическое воздействие на практику государств оказывают также нератифицированные кодификационные конвенции, в чем проявляется значение кодификационных работ в современном международном праве.

ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE

IURIDICA 3/1985

Redakční rada: prof. JUDr. Zdeněk Lukeš, CSc. (předseda), doc. RSDr. Ján Gronský, CSc. (místopředseda), 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 1985

[D] Obálku navrhl Jaroslav Přibramský

[D] Graficky upravil Josef Kurský

Dáno do tisku 14. 3. 1985

Vytiskl Tisk, knižní výroba, n. p., Brno, závod 1

Vydání 1.

Náklad 550 výtisků

Brož. Kčs 10,—

V MONOGRAFICKÉ ČÁSTI ACTA
UNIVERSITATIS CAROLINAE —
IURIDICA

vyšlo od roku 1963 mj.:

Potočný Miroslav, dr., Deklarace zásad mírového soužití

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

Švestka Jiří, dr., Osvojení v československém právním řádu

Císařová Dagmar, dr., Aktuální problémy dokazování v trestním řízení

Čapek Jiří, dr., Teorie „právního realismu“

Fábry Valér, dr., Úvod do anglického pozemkového práva

Pelikánová Irena, dr., K právní úpravě dodavatelsko-odběratelských vztahů

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

Slunéčková Jana, dr., Neprávní normativní systémy a socialistické právo

Winterová Alena, dr., Žaloba v občanském právu procesním

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

Kučera Zdeněk, dr., Přímé normy jako prostředek právní úpravy občanskoprávních vztahů s mezinárodním prvkem

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

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

Čebišová Taisia, dr., Socialistická státní služba

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

Klíma Karel, dr., Podstata, funkce a význam ústavy socialistického státu

Klímeš František, dr., Hospodářská arbitráž a její funkce

Publikace lze obdržet nebo objednat v knihovně právnické fakulty Univerzity Karlovy, 116 40 Praha 1, náměstí Curieových 7

