

EFEKTIVNOST SOCIALISTICKÉHO PRÁVA

Kolektiv autorů za hlavní redakce

prof. JUDr. ing. EDUARDA KUČERY, DrSc.

UNIVERSITA KARLOVA
FILIZIE 7-8
EFFEKTIVNOST
SOCIALISTICKÉHO
PRÁVA

Univerzita Karlova, Praha 1986
Kolektiv autorů za hlavní odpovědi
Prof. JUDr. Ing. EDUARD KUCERA, DrSc.

OBSAH

Kapitola 1. *Doc. JUDr. Jiří Čapek, CSc.*

Efektivnost společenského působení socialistického práva (Teoretické přístupy k jeho zkoumání)	165
§ 1. Obecné otázky poznání a hodnocení efektivnosti společenského působení práva	167
§ 2. Společensky relevantní cíle a procesy působení práva	169
§ 3. Právo v systému řízení socialistické společnosti	177
§ 4. Vývoj názorů na efektivnost práva v socialistické právní vědě	185
§ 5. Vztah působení právních norem a souhrnného působení prvků právní nadstavby	189
§ 6. Výzkum efektivnosti společenského působení práva a některé problémy předmětu právní vědy	193
§ 7. Metodologická východiska zkoumání efektivnosti práva — <i>JUDr. A. Gerloch, CSc.</i>	195

Kapitola 2. *Prof. JUDr. ing. Eduard Kučera, DrSc.*

Právní a mimoprávní faktory podmiňující účinnost socialistického práva	201
---	-----

Kapitola 3.

Zvyšování účinnosti správního práva, finančního práva a pozemkového práva v procesu zdokonalování socialistické zákonnosti	223
§ 1. Zvyšování účinnosti správního práva v procesu zdokonalování socialistické zákonnosti — <i>prof. JUDr. M. Bakeš, DrSc. a kolektiv</i>	225
§ 2. Zvyšování účinnosti finančního práva v procesu zdokonalování socialistické zákonnosti — <i>prof. JUDr. Milan Bakeš, DrSc. a kolektiv</i>	239
§ 3. Zvyšování účinnosti pozemkového práva v procesu zdokonalování socialistické zákonnosti — <i>prof. JUDr. V. Fábry, DrSc. a kolektiv</i>	247

Kapitola 4.

Zvyšování účinnosti občanského práva a trestního práva	255
§ 1. Efektivnost občanského práva — <i>prof. JUDr. M. Knappová, DrSc.</i>	257
§ 2. Efektivnost občanského procesního práva — <i>doc. JUDr. A. Winterová, CSc.</i>	265
§ 3. K problematice účinnosti trestního práva (hmotného a procesního) — <i>prof. JUDr. D. Císařová, DrSc.</i>	269

Kapitola 5. Prof. JUDr. Petr Hajn, DrSc.

Institut právní odpovědnosti a efektivnost práva	279
§ 1. Úvodní poznámky	281
§ 2. Právní odpovědnost v systému společenské motivace	283
§ 3. K některým předpokladům efektivního působení institutu právní odpovědnosti	293

Kapitola 6: Doc. JUDr. Slavoj Vaněk, CSc. a kolektiv

Zvyšování účinnosti hospodářského a pracovního práva při řízení ekonomiky	301
§ 1. Právní problematika řízení národního hospodářství — JUDr. Z. Příbyl, CSc. a kolektiv	303
§ 2. Organizace, hospodaření a právní postavení článků výrobně technické základny — doc. JUDr. St. Plíva, CSc. a kolektiv	312
§ 3. Dodavatelsko-odběratelské vztahy a jejich právní regulace — doc. JUDr. St. Plíva, CSc. a kolektiv	322
§ 4. Právní úprava účasti občanů v pracovním procesu a její působení v ekonomickém a sociálním rozvoji — doc. JUDr. M. Kalenská, DrSc. a kolektiv	330
§ 5. Právní formy vnitrostátního zabezpečení úkolů vyplývajících z hospodářské spolupráce v rámci RVHP — JUDr. ing. M. Klang, CSc. a kolektiv	338
Resumé	350

Seznam dalších řešitelů hlavního úkolu VIII-5-3 SPZV, kteří se podíleli na zpracování výsledné monografie „Efektivnost socialistického práva“:

Kapitola 3. § 1: JUDr. Taisia Cebišová, CSc., JUDr. Alena Horčicová, CSc., doc. JUDr. Vladimír Němec, CSc., JUDr. ing. Josef Staša, JUDr. Aleš Šrámek, CSc., JUDr. Vladimír Vopálka, CSc.; § 2: doc. JUDr. Vladimír Zahálka, DrSc., JUDr. Miloš Borovička, JUDr. Marie Karfíková, CSc.; § 3: doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc., doc. JUDr. ing. Milan Pekárek, CSc., JUDr. Stanislav Marchal, CSc.

Kapitola 6. § 1: doc. JUDr. František Klimeš, CSc.; § 2: JUDr. Zdeněk Trávníček; § 3: JUDr. Miloš Tomsa, CSc.; § 4: JUDr. Eva Novotná, CSc., doc. JUDr. Miroslav Bělina, CSc., JUDr. Věra Štángová, CSc., JUDr. Milan Galvas, CSc., JUDr. Zdeňka Gregorová, CSc., JUDr. Alexej Mydlík, CSc.; § 5: JUDr. Gustav Burián, CSc., JUDr. Václav Libánský.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Глава 1.

Эффективность общественного воздействия социалистического права (Теоретические подходы к его исследованию) 165

- § 1. Общие вопросы познания и оценки эффективности общественного воздействия права 167
- § 2. Общественно важные цели и процессы воздействия права 169
- § 3. Право в системе управления социалистическим обществом 177
- § 4. Развитие взглядов на эффективность права в социалистическом правоведении 185
- § 5. Взаимоотношение между воздействием правовых норм и совокупным воздействием элементов юридической надстройки 189
- § 6. Исследование эффективности общественного воздействия права и некоторые проблемы предмета правоведения 193
- § 7. Методологические исходные точки исследования эффективности права . . . 195

Глава 2.

Правовые и внеправовые факторы, обуславливающие действенность социалистического права 201

Глава 3.

Повышение действенности административного права, финансового права и земельного права в процессе совершенствования социалистической законности . . 223

- § 1. Повышение действенности административного права в процессе совершенствования социалистической законности 225
- § 2. Повышение действенности финансового права в процессе совершенствования социалистической законности 239
- § 3. Повышение действенности земельного права в процессе совершенствования социалистической законности 247

Глава 4.

Повышение действенности гражданского права и уголовного права 255

- § 1. Эффективность гражданского права 257
- § 2. Эффективность гражданского процессуального права 265
- § 3. К проблематике действенности уголовного права (материального и процессуального) 269

Глава 5.

Институт правовой ответственности и эффективность права	279
§ 1. Вступительные замечания	281
§ 2. Правовая ответственность в системе общественной мотивировки	283
§ 3. К некоторым предпосылкам эффективного воздействия института правовой ответственности	293

Глава 6.

Повышение действенности хозяйственного и трудового права в процессе управления экономикой	301
§ 1. Правовая проблематика управления народным хозяйством	303
§ 2. Организация, хозяйствование и правовое положение звеньев производственно-технического базиса	312
§ 3. Отношение между поставщиком и получателем и их правовое регулирование	322
§ 4. Правовое регулирование участия граждан в трудовом процессе и в его воздействии в экономическом и социальном развитии	330
§ 5. Правовые нормы внутригосударственного обеспечения задач, вытекающих из экономического сотрудничества в рамках СЭВ	338
Резюме	350

ÚVOD

Zkoumání efektivnosti práva již řadu let patří k stále naléhavějším otázkám jak právní vědy, tak i politické a právní praxe. Význam zvyšování kvality a efektivnosti je v poslední době opakovaně zdůrazňován v usneseních a dalších dokumentech ústředních orgánů naší strany i komunistických stran ostatních socialistických zemí.

Monografie je výsledkem práce relativně početného kolektivu pracovníků řady oborů právní vědy, kteří se podíleli na řešení této problematiky v rámci hlavního úkolu SPZV VIII-5-3 „Zvyšování účinnosti socialistického práva a zákonnosti při výstavbě rozvinuté socialistické společnosti v ČSSR“. Předkládaná monografie je pokusem o komplexní pohled na interdisciplinární problematiku efektivnosti práva. Již samotný začátek této cesty ukazuje velkou prospěšnost a perspektivní nezbytnost takové koordinace v rámci příbuzných vědních oborů. Zkušenosti, které byly při přípravě této monografie shromážděny, ukázaly, že je třeba návaznost mezi jednotlivými obory dále promýšlet.

Závěry výsledků výzkumu zde publikované byly v roce 1985 ve formě expertízy (po projednání ve vědecké radě právnické fakulty Univerzity Karlovy) předány ústředním orgánům a společenské praxi.

Děkujeme prof. JUDr. Antonínu Růžkovi, CSc., koordinátorovi celého hlavního úkolu a vedoucímu katedry trestního práva právnické fakulty Univerzity Karlovy, a dalším pracovníkům z právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze i z dalších institucí za přínosnou spolupráci při řešení problematiky právní efektivnosti i při přípravě a zpracování předkládané monografie.

Prof. JUDr. ing. Eduard Kučera, DrSc.,
za autorský kolektiv

Kapitola I.

Doc. JUDr. Jiří Čapek, CSc.

**EFEKTIVNOST SPOLEČENSKÉHO PŮSOBENÍ
SOCIALISTICKÉHO PRÁVA**
(Teoretické přístupy k jeho zkoumání)

§ 1. OBECNÉ OTÁZKY POZNÁNÍ A HODNOCENÍ EFEKTIVNOSTI SPOLEČENSKÉHO PŮSOBNÍ PRÁVA

Právní věda včleňuje do okruhu svého zkoumání trvale problematiku efektivnosti společenského působení práva v rozvinuté socialistické společnosti.

Efektivností v těchto souvislostech je třeba rozumět společensky cílené rezultativní působení práva. Právo působí ve společnosti jako v složitém samoregulujícím se systému. Právo je určitými svými aspekty jedním z nástrojů regulativního působení ve společnosti a v jejích subsystémech různé úrovně.

Efektivnost je nejšířeji vymezována jako rezultativnost cíleného působení. Pojem efektivnost je používán obecně, nejenom ve vědách společenských; je používán k popisu vlastností a jevů v jakýchkoliv řízených i samoregulujících se systémech a podsystémech, a to mechanických, biologických i společenských. Používá se při analýze a popisu rezultativnosti cíleného působení v socialistické společnosti jako systému, v jejích subsystémech, subsystému právní a politické nadstavby, i v jiných relacích. Z hlediska efektivnosti mohou být analyzovány a hodnoceny i jednotlivé pracovní operace (resp. operace účelné činnosti). Rezultativnost a efektivnost cíleného působení může být tedy chápána jak systémově (jako stránka procesů probíhajících v systému), tak toliko vztahově, v rámci jednotlivého vztahu či pracovní operace.

Požadavky na zvýšení efektivnosti (kvality rezultativního cíleného působení) jsou kladeny nejen na výrobu, ale jsou položeny v nejrůznějších sférách společenského života.

Všude, kde socialistická společnost, její orgány, organizovaný kolektiv či jednotlivý pracovník si

- a) klade určité cíle,
 - b) vybírá nejvhodnější prostředky jejich dosažení,
 - c) předvídá, plánuje a prognózuje žádoucí výsledky (rezultáty),
 - d) organizuje svou činnost ve směru jejich dosažení,
- existují problémy efektivnosti.

Problémy efektivnosti (rezultativnosti cíleného působení) se proto zabývá většina společenských věd, zejména vědy ekonomické, právní věda, teorie řízení, sociologie i vědní obory další.

Jako efektivní je hodnoceno působení dávající výsledek, a to do jisté míry očekávaný prognózovaný a užitečný z hlediska určitých cílů a funkcí systému.

Efektivnost existuje a může být zkoumána:

- A. v systému (společnosti),
- B. v subsystémech (např. v pracovním kolektivu),
- C. v jednotlivém vztahu,
- D. v mezích jedné cílené operace.

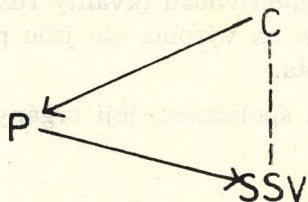
Z toho vyplývá, že efektivnost působení existuje objektivně na různých úrovních, výsledky působení práva je možno hodnotit na různých úrovních a v různých relacích.

Poznání a hodnocení efektivnosti působení vychází z poznání efektu, tj. výsledků nějakého působení a dále poznání vztahů a procesů, v jejichž rámci působení probíhá. Při poznání a hodnocení efektivnosti společenského působení práva poznáváme mimo jiné výsledek působení, cíle působení, jimiž hodnotíme výsledek, kvalitu práva jako prostředku společenského působení, a konečně procesy působení práva a dalších faktorů probíhajících v rámci určitých vztahů.

Efektivnost působení práva je chápána jako výsledek společensky cíleného působení. Jde tu tedy o působení, v jehož struktuře musí být jako základní poznány a analyzovány nejméně čtyři elementy a jejich vzájemné vazby:

- a) cíle společenského působení,
- b) právo (právní instituty) a jeho kvalita jako prostředku realizace cílů,
- c) procesy a mechanismy působení práva (komplexů norem),
- d) výsledné stavy (rezultáty) působení a jejich hodnocení kritériem cílů.

V elementární, základní a zjednodušené podobě tyto elementy a jejich základní vazby zachycuje model:



V tomto modelu společenského působení práva jsou brány v úvahu: společensky relevantní cíle (C), právo jako prostředek společenského působení (P), stavy konkrétního výseku společenských vztahů, na něž se působí

(popř. další výsledky působení) (SSV), a konečně vazby a procesy působení práva, vyjádřené hranami modelového zobrazení. V realitě ovšem probíhá cílené působení práva v mnohem složitějších vazbách a procesech.

§ 2. SPOLEČENSKY RELEVANTNÍ CÍLE A PROCESY PŮSOBNÍ PRÁVA

1. Cíle společenského působení práva tvoří vnitřně svázaný soubor, který je součástí cílů procesů, probíhajících v socialistické společnosti.

Cíle tvorby práva a jeho společenského působení tvoří určitou strukturu, která podmiňuje účinnost působení práva mimo jiné v té míře, v níž jsou z ní cílevědomě odstraňovány možné rozpory. Relativní nerozpornost cílů společenského působení práva může ovšem být v dílčích aspektech trvale prolamována. Struktura společensky relevantních cílů je složité podmiňována strukturou objektivních společenských procesů, které se jen do určité míry daří odrážet bezrozporně v soustavě a hierarchii společensky relevantních cílů. Procesy cíleného společenského působení práva v průběhu budování rozvinuté socialistické společnosti sice probíhají stále sladněji, ale nejsou prosty rozporů a nedostatků.

2. Ve vytváření soustavy společensky relevantních cílů se organicky pojí poznání dílčích společenských potřeb a uznávání hodnotové hierarchie socialistické společnosti. Právo, mechanismy a procesy jeho působení jsou vhodným prostředkem působení a spolupůsobení k realizaci určitých cílů jen v rozsahu a míře, pokud v soustavě norem, jejich interpretace a aplikace mohou být a jsou současně, v jednom procesu působení, předem záměrně vyváženy různé cíle a hodnoty (hodnotové cíle) socialistické společnosti. Procesy, v nichž dochází k vyvážení řady společensky relevantních cílů a hodnot, mohou být značně složité a úspěšně je řídit náleží mezi velmi závažné společenské problémy. Stanovení, průběžné hodnocení a doplňování společensky relevantních cílů je zajišťováno především ve stranických právně politických rozhodnutích, v právní politice.

Přitom, čím dokonaleji je promyšlen a čím déle působí (s minimem nutných novelizací) zákon či jiný normativní akt, tím lépe je zpravidla dosaženo vyvážení komplexů cílů a hodnot, které jsou jeho společenským působením dotčeny a prosazovány. Naopak, při častých změnách normativních aktů, zejména resortních, se zvyšuje nebezpečí, že nebude brán dostatečně v úvahu celý komplex společensky relevantních cílů a hodnot, k němuž má a musí společenské působení práva směřovat.

Okruh cílů, který je zajišťován též pomocí společenského působení práva, musí být všestranně analyzován a hodnocen, přičemž musí být brána

v úvahu též hierarchie a kvalita cílů. Toliko část společenských procesů si vyžaduje intenzívní spolupůsobení práva a podrobnější právní úpravu.

3. Při rozboru a výzkumu stavu efektivnosti společenského působení práva v procesech probíhajících při výstavbě rozvinuté socialistické společnosti je třeba respektovat poznatek, že právo jako celek, jako systém, plní své funkce **uspokojivě**. Československé socialistické právo je v současnosti v průměru, ve společenském působení většiny institutů, efektivní v uspokojivé míře, umožňuje a zajišťuje dosažení uspokojivých výsledků.

Poznávání a hodnocení společenského působení jednotlivých komplexů norem a institutů práva tedy probíhá v rámci trvalých procesů změn od relativně uspokojivých k dokonalejším stavům. Tyto trvale probíhající procesy mají své kvantitativní i kvalitativní aspekty, přičemž většina změn v působení práva v současné etapě vývoje naší společnosti probíhá jako změny postupné a poměrně dlouhodobého průběhu.

K základním rysům zvyšování efektivnosti společenského působení práva náleží růst subjektivního činitele, aktivity a uvědomělosti lidí. Na tom, jak adresát normy pochopí a akceptuje jak společenské cíle, tak právo jako prostředek jejich zajištění, závisí do značné míry působení práva. Přitom jde o plánovitou, o vědecké poznání se opírající přípravu a realizaci změn a mechanismů, které vedou k stále dokonalejším procesům působení práva jako systému i jeho jednotlivých institutů a komplexů norem.

Úlohou právní vědy je provádět stále podrobnější a hlubší výzkum procesů a mechanismů společenského působení práva a na základě toho předkládat politickým a státním orgánům závěry a prakticky použitelná doporučení.

Úkolem vědeckého poznání společenského působení práva je objasnění, které okruhy cílů mohou být účelně zajišťovány převážně již v procesech tvorby práva (tedy kvalitou právních norem), které okruhy cílů v průběhu procesů aplikace práva, resp. kvalitou různorodých činností státních orgánů, a které cíle mohou být zajišťovány toliko souborem současně působících společenských regulativních činností a elementů působících v socialistické společnosti (zejména komplexním řízením politickým, ekonomickým, právním atd.), přičemž působení práva nehraje dominantní úlohu (např. problematika intenzifikace průmyslové výroby a zavádění výsledků vědy do praxe).

V tomto směru, pokud se týká rozdílných typů vztahů mezi cíli a komplexy právních norem, není teoreticky zcela jasno, zejména pokud se týká řízení ekonomických procesů. Je třeba neustále zpřesňovat hranice mezi jednotlivými skupinami cílů, různými společenskými procesy a jejich kvalitou a s nimi souvisejícími různými metodami a prostředky řízení.

4. Cíle společenského působení práva je možno podrobit analýze a kla-

sifikaci z různých hledisek. Rozlišovány mohou být zejména cíle, v jejichž zajišťování hraje právo dominantní úlohu a cíle, v jejichž zajišťování právo toliko spolupůsobí, cíle perspektivní a bezprostřední, základnější a odvozené, relativně abstraktní a konkrétnější a též cíle relativně dynamické a relativně statické.

Cíle právní regulace tvoří relativně sladěný soubor a element struktury na společenské vztahy působící regulace. Vědecké poznání problémů stanovení cíle, jejich vzájemných, mnohdy složitých objektivních vazeb a též vývoje a transformace cílů ve všech etapách procesů právní regulace je součástí analýzy efektivnosti společenského působení práva. Přitom musí být pozornost věnována objektivním vztahům společenských potřeb, zájmů a cílů.

Východiskem a hybnou silou činnosti orgánů socialistické společnosti a státu při určování cílů a tvorbě práva jsou objektivní společenské potřeby. Společenské potřeby jako produkt společenského vývoje jsou samy determinovány, mají prvotní příčiny svého vzniku a utvářejí se ve vývoji společenských vztahů, v nichž se lidé nacházejí v procesu výroby. Dialektika objektivního pohybu ve sféře materiálního života společnosti podmiňuje koneckonců všechny ostatní společenské procesy, i vývoj lidí samotných jako subjektů poznávání, rozhodování a cílevědomého jednání.

Soustava trvalých, dlouhodobějších a stabilnějších objektivních potřeb, která je spjata se základy existence socialistické společnosti, je rozhodující, ale nikoliv bezprostřední příčinou činnosti a jednání lidí. Mezi potřebami a jednáním existuje celá řada zprostředkujících sociálně psychologických faktorů, které ve svém souhrnu určují konkrétněji charakter a směr společenské lidské činnosti.

Ne všechny potřeby bezprostředně vedou k tvorbě a realizaci práva. Část potřeb je uspokojována bez právních nástrojů. Toliko část potřeb (a to z hlediska zájmů dělnické třídy a socialistické společnosti významná) si nutně vyžaduje právní zajištění a orientuje představitele vládnoucí třídy k použití nástrojů právní regulace. Uvedený sociálně psychologický kontext je důležitý pro teoretickou analýzu motivačních procesů, které vstupují do souvislosti tvorby a realizace práva.

Významnou roli v těchto procesech mají zájmy. Zájmy jsou založeny na objektivních potřebách, jsou uvědomovány v složitém motivačním procesu, ve kterém nabývají charakteru cílové orientace. Prostřednictvím poznání zájmů jsou určovány, v jistém objektivně probíhajícím zřetězení, cíle činnosti ve společenském životě.

Zájem je svou povahou kategorie, která představuje jednotu objektivního a subjektivního. Zájem je objektivní jako produkt, výsledek objektivních potřeb osobnosti, společenské skupiny, třídy či celé socialistické společnosti. Zájmy mají zároveň stránku subjektivní; představují

článek motivačních a regulačních procesů, v němž se uskutečňuje přechod od objektivního k subjektivnímu. Zájmy jsou projevem odrazu potřeb ve vědomí, ovšem tento odraz prochází složitými cestami, odráží ve vědomí objektivní potřeby správně či nesprávně, více či méně hluboko. Zájmy se ve vědomí formují též v podobě určitých cílů.

Zájmy a cíle jsou elementem přechodu od objektivního k subjektivnímu; jsou elementem motivace činnosti a jednání, v důsledku čehož se cíle, záměry a společenské modely mění ve skutečnost, v realitu. Zájmy jsou faktorem, jenž zprostředkuje nejen přechod od objektivního k subjektivnímu, ale též obráceně. Zájmy a cíle jsou svou povahou objektivně podmíněny, neboť jsou určovány objektivně existujícími potřebami a konc konců materiálními podmínkami života společnosti. Zároveň je cíl svou povahou subjektivní, neboť vyjadřuje na základě úrovně poznání objektivních potřeb státní a politickou vůli dělnické třídy a ostatních pracujících a je modelovým určením výsledku chování lidí v socialistické společnosti. Objektivní zdroj vzniku cílů v právu a jeho subjektivní povaha představují dvě navzájem organicky spjaté stránky jednoho a téhož jevu. Subjektivní aspekt cílů vede k tomu, že není vyloučeno, že některé vytyčené cíle nepostihnou všechny stránky a vazby objektivních společenských potřeb. I v soustavě cílů probíhají dynamické procesy, v nichž mohou být cíle trvale uváděny v soulad s objektivními potřebami společnosti.

Efektivnost působení práva jako prostředku realizace cílů socialistické společnosti je pak určována především tím, nakolik systém právních norem úplně odráží objektivní společenské potřeby a bezprostředně umožňuje realizaci těchto objektivních potřeb v souladu s poznanými zákonitostmi vývoje společnosti, je tedy podmiňována právní politikou.

Dialektika subjektivního a objektivního v roli cílů ve společenských procesech vede k složitým relacím. Společenské procesy v socialistické společnosti zahrnují složité a uvědomělé působení na společenské dění. V procesech tohoto působení se vazby, v nichž vystupuje cíl, mění a též hranice mezi stanoveným cílem a dosaženou úrovní společenských vztahů se mohou stávat složité. Z hlediska role cílů v právní regulaci je možno rozeznávat tyto teoreticky oddělitelné fáze: 1. fáze určování cílů, 2. fáze, v níž k určeným cílům je přiřazována jako prostředek tvorba a realizace práva, 3. fáze, v níž jsou cíle úplně nebo částečně realizovány. V této fázi přechází v určitých aspektech společenský projekt konkretizovaný v soustavě cílů v reálný systém právních a jiných společenských vztahů. Cíl v ideální podobě může tak být srovnáván se stavem a mírou, v jaké je realizován.

Realizující se cíle, mající subjekt-objektovou povahu, existují a působí v nově vznikajících společenských vazbách. V průběhu realizace soustavy

cílů se rovněž postupně vytváří nová úroveň společenského poznání. Toto poznání je konkrétnější, je obohaceno o znalost nových aspektů objektivně vznikajících a existujících vazeb. Jde tu tedy o novou úroveň poznání (hlubší, všestrannější, konkrétnější) nových stránek společenských vztahů, které vznikají jako výsledek realizace souboru původních cílů.

Vznik nových společenských vztahů a subjektivní poznávání společenských výsledků realizovaných cílů vede k novým objektivním potřebám a cílům, ale též k možným, někdy dokonce nepředvídaným rozporům a také k nutnosti zkoumat, zda původní cíle nemusí být doplněny, transformovány a konkretizovány cíli novými. Cyklus složitého uvědomělého působení pomocí práva na společenské procesy se pak opakuje.

5. Soustava cílů, jejich klasifikace a dynamika

Cíle, které tvoří soubor nebo za jistých podmínek dynamický systém, je možno dělit z několika různých hledisek.

Významné je odlišení cílů socialistické společnosti jako celku od cílů skupinových a individuálních (zejména socialistických organizací a občanů). Tyto skupiny cílů nemají stejný význam, stejné funkční postavení a vazby v systému řízení společenských procesů. Další rozbor se zabývá především cíli socialistické společnosti vyjádřenými či akceptovanými v usneseních a rozhodnutích ústředních orgánů politického a státního řízení. Tyto cíle, ostatně určitými způsoby vyjádřené i formálně, jsou částí celého systému regulace společenských procesů a zároveň se stávají (alespoň ve své většině), bezprostředně nebo jistým způsobem transformovány v procesu tvorby normativních aktů, také součástí systému právní regulace.

Cíle stanovené ústředními orgány je dále možno dělit na cíle bezprostřední a cíle perspektivní. Tato klasifikace souvisí jak s časovou řadou, v níž systém právní regulace působí, tak s problematikou stromu cílů. Mezi bezprostředními a perspektivními, vzdálenějšími cíli bývá vazba, v níž bližší cíl vystupuje jako prostředek, etapa na cestě k cíli konečnému. Bližší cíl vyjadřuje nutný krok, článek řetězu, který vede k realizaci perspektivního cíle.

Mezi nejobecnější cíle právní regulace patří ty, které jsou spjaty s hodnotami. Základní hodnoty, postupující fungování celého systému socialistického práva, je vlastně možno určitými myšlenkovými postupy transformovat v soustavu velmi obecných cílů.

Další aspekt rozlišování cílů souvisí s tím, že v jedněch případech je cíl spjat toliko s působením na změnu chování subjektu (např. zdržení se nežádoucího chování), v jiných případech je cílem působit na dosažení určitého hmotného, materiálního výsledku (např. dosažení takového stavu ovzduší, aby vzduch neobsahoval více než 0,01 % kyslíčniku siřičitého).

Kerimov v této souvislosti mluví o cílech předmětných. I cíle předmětné ovšem předpokládají cíle funkcionální (změnu určitých postupů a chování subjektů) a jsou tedy spjaty stejně jako cíle vzdálenější a cíle bezprostřední.

Významné je konečně rozlišování cílů hierarchicky podřazených a cílů souřadných. To souvisí s problematikou tzv. stromu cílů, která byla do značné míry rozpracována v teorii řízení.

Normativní právní akty vystupují jako prostředky uplatňování a zajišťování určitých konkrétních cílů. Realizace některých konkrétnějších cílů je zároveň prostředkem k zabezpečení určitých hodnot, zakotvených v systému socialistického práva (např. zákonnosti, spravedlnosti, rovnosti atd.). Samy tyto hodnoty mohou koneckonců být považovány za velmi abstraktní cíle působení právního systému, fungují jako obecné, relativně statické cíle právní regulace.

V soustavě právně relevantních cílů je možno vydělit velmi obecné, relativně trvalé cíle, reprezentující základní hodnoty socialistického práva. Ty jsou charakterizovány svou určující funkční rolí jak v soustavě cílů, tak v systému práva. Tyto obecné cíle fungování právního systému reprezentující jisté hodnoty působí nejenom jako základní cíle, ale zároveň jsou jimi hodnoceny jak konkrétní cíle, tak prostředky realizace cílů. Tyto hodnoty, fungující jako velmi obecné cíle, tak zprostředkují podstatné systémové vazby právního regulativního systému a jsou klíčovým elementem jeho funkčnosti a efektivnosti v socialistické společnosti.

Důležité je rovněž rozlišení cílů směřujících k dynamickému rozvoji společenských vztahů od cílů zajišťujících jejich relativně statickou stránku. Cíle směřující k dynamickému rozvoji a cíle zajišťující relativně statickou stránku společenských vztahů působí v jistých relacích spojitě, navzájem vymezují svou roli nebo se dokonce omezují, působí jako faktory navzájem se limitující. Soubory určitých cílů mohou zahrnout jak cíle prvního typu (dynamické), tak cíle druhého typu (relativně statické). Významný je přitom poznatek, že v regulativních procesech mezi nimi je určitý vztah, relace či rovnováha.

Především existují cíle, směřující k reprodukci vytvářených společenských vztahů. Tyto cíle lze označit jako cíle zajišťující relativně statickou stránku společenských vztahů. Za velmi obecné cíle relativně statické povahy můžeme považovat základní společenské hodnoty. Takovým cílem bude však i cíl norem rodinného práva, které upravují řádnou výchovu dětí, tj. upravují opakující se, v podstatě málo se měnící, typické situace v rodině.

Jinou povahu mají cíle, směřující k změně společenských vztahů. Lze je nazývat cíli dynamického vývoje společenských vztahů. Tyto cíle vystupují v podobě ucelených souborů, v nichž se projevují systémové vazby,

jež je třeba mít v procesu právní regulace na paměti.

Jde tu např. o cíl snížit počet vadných výrobků, a tedy také počet oprávněných reklamací. Tento cíl lze dosáhnout jen realizací rozsáhlého stromu podřízených cílů, např. C 11 zvýšit kvalitu zpracovávaných materiálů, C 12 urychlit zavádění výsledků vědeckotechnické revoluce do výroby, C 13 zvýšit technologickou kázeň, C 14 zlepšit výstupní kontrolu atd.

Realizace každého z tohoto stromu cílů může být zprostředkována právní regulací. K složitým úvahám vede problém, jak dalece je spojeno dosahování těch cílů, k jejichž realizaci je zapotřebí prostředků právní regulace s uskutečněním té skupiny cílů, k jejichž realizaci není třeba právních prostředků používat. Je vědecky nesporné, že takové objektivní systémové vazby existují.

V takových případech ovšem efektivnost právní regulace závisí zčásti na činnosti neupravené právem a na fungování společenských regulátorů neprávní povahy. Právní nástroje přitom někdy vystupují v roli podřízených prostředků realizace cílů na základě působení regulátorů jiných (např. při důsledné realizaci principu zásluhovosti v odměně za práci). Tyto problémy ovšem přesahují okruh problematiky právní vědy a musí být předmětem zkoumání celé řady oborů společenských věd.

Oba soubory cílů (cíle zajišťující relativně statickou stránku společenských vztahů a cíle směřující k jejich dynamickému vývoji) se jistým způsobem doplňují a vytvářejí soubor cílů, vystupující v podobě modelu harmonického vývoje společenských vztahů.

Právní regulace společenských procesů je přitom charakteristická tím, že realizace každého nově stanoveného cíle probíhá za pomoci právních prostředků, které musí respektovat vytvořenou stabilitu určitých stránek a aspektů socialistických společenských vztahů. Dynamické cíle, směřující k určitým změnám, jsou v etapě budování rozvinuté socialistické společnosti realizovány v podobě dílčích změn, a to někdy i tak, že vůbec není třeba měnit platné obecně závazné normativní právní akty. Čím více jsou prognosticky předvídaný nutné dílčí vývojové změny, tím promyšleněji může být uplatňována právní regulace tak, aby zákony i sekundární obecně závazné normativní akty nemusely být příliš často měněny. Jde tu mimo jiné i o složitost otázky uvažování při aplikaci v právní regulaci společenských procesů, včetně adekvátní role státních orgánů, aplikujících právo.

Vztah cílů a výsledků společenského působení práva je ovšem velmi složitý. Protože existuje větvený strom cílů v socialistické společnosti, je třeba vždy konkrétně analyzovat, zda a do jaké míry jsou v určitém případě realizovány různé cíle, resp. nakolik mohou být realizovány. Je tomu totiž tak, že mohou být uskutečněny některé cíle a jiné cíle úzce souvise-

jící mohou být zároveň realizovány toliko částečně, resp. kontradiktorní cíle uskutečňovány být vůbec nemohou. (Podrobněji k tomu Čapek J., Gerloch A.: *Kategorie cíle v právní regulaci společenských vztahů*, Právník 6/1983.)

Pomocí konkrétní právní regulace nemusí být tedy realizovány stanovené a související cíle. To lze demonstrovat na příkladu hospodářských smluv o dodávce výrobků. Jsou-li uzavřeny hospodářské smlouvy o dodávce spotřebních předmětů a dodavatel plní řádně a včas, jednoho cíle právní regulace bylo dosaženo. Pokud je ovšem vyráběno a na základě hospodářských smluv dodáváno spotřební zboží technicky a esteticky zaostalé, výrobky, po nichž není poptávka a které se stávají neprodejnými, nejsou realizovány důležité cíle socialistické společnosti. Efektivnost řízení včetně právní regulace je v takovém případě nízká a musí být komplexně zkoumány cesty a postupy, jak ji zvýšit a optimalizovat.

Odtud plyne teoretický i praktický požadavek na právní vědu i právní politiku: při zjišťování efektivnosti určité právní úpravy musí být zkoumáno, jak dalece odpovídá vytvořený stav požadavkům celé řady důležitých cílů socialistické společnosti. Úkolem vědy je nesporně zkoumat relaci mezi stavem vytvářených společenských vztahů a cíli, které byly při tvorbě normativního aktu brány v úvahu. Zároveň je však třeba zkoumat i relaci k těm společenským cílům, které v procesu tvorby práva nebyly z nejrůznějších důvodů brány v úvahu. Vědecká analýza pak může ukázat, že zatímco z hlediska realizace určitých cílů je právní regulace uspokojivá, v relaci k jiným cílům může být neuspokojivá nebo zcela neefektivní.

6. Výsledek působení práva

Funkcí působení práva jako regulátoru společenských vztahů je především úprava chování subjektů společenských vztahů. Právo upravuje obsah subjektivních práv a povinností a zároveň právní následky nesplnění povinností.

Bezprostředním rezultátem působení právních norem je tedy úprava povinností a práv subjektů právních vztahů a dále reálné chování subjektů v právních vztazích v souladu či rozporu s povinnostmi (a též míra plnění povinností a využívání oprávnění).

Stav chování účastníků právních vztahů má dále (jako zprostředkovaný výsledek) vliv na chování i mimo právní vztahy, zejména ve vztahu k realizaci těch cílů, které jsou zajišťovány právními normami. (Obdobně Prusák, J.: *Právo v společnosti*, Bratislava 1978, str. 78 a násl.)

Právo dále působí na realizaci společenských, skupinových i individuálních potřeb a zájmů a též zprostředkovaně na materiální, politické, morální i jiné hodnoty.

Výsledkem působení práva není tedy jen vznik a existence právních vztahů, subjektivních práv a povinností a chování subjektů v právních vztazích. Zprostředkovanými výsledky jsou šířeji i stavy určitého výseku společenských vztahů (příčemž na tento stav nepůsobí pouze právo).

Konečně druhotným a zprostředkovaným výsledkem působení právní regulace může být vznik materiálních předmětů (zejména věcí v pracovních procesech), jejich stav a změny, a též stavy určitých hodnot, jež jsou spjaté s potřebami a zájmy společnosti, kolektivu, jednotlivce.

Konečně právo může odvozeně a zprostředkovaně působit i na jiné jevy, objekty a procesy.

Které výsledky vznikají v důsledku působení práva a které výsledky musí být poznávány, analyzovány a hodnoceny především, závisí jak na povaze upravovaných společenských vztahů, tak na druhu konkrétních cílů a konečně též na povaze konkrétních právních norem. Úplný souhrn všech výsledků působení právních norem (právního institutu) je tedy obtížné postihnout. V praxi je rozhodující poznat a hodnotit nejdůležitější bezprostřední výsledky a též na ně úzce navazující výsledky druhotné.

Od výsledku působení práva jako regulátoru společenských vztahů je třeba odlišovat výsledky ideologického a výchovného působení práva. Tyto výsledky se projevují ve stavech společenského, skupinového a individuálního vědomí, především právního. Výsledky působení se projevují ve všech strukturních prvcích vědomí, znalosti práva, hodnocení práva i postojích k právu.

Jednotlivé výsledky působení mohou být předvídané nebo do určitého momentu nepředvídané. Výsledky působení práva (právního institutu) jsou převážně předvídané, zejména u dlouhodobě působících, málo měněných právních norem. Čím déle trvá platnost právní normy, tím více právní věda i praxe státních orgánů nashromažďuje poznatky o výsledcích jejich působení.

Část nepředvídaných výsledků je však v důsledku složitosti faktorů, v jejichž rámci právo působí, stěží plně odstranitelná.

§ 3. PRÁVO V SYSTÉMU ŘÍZENÍ SOCIALISTICKÉ SPOLEČNOSTI

1. Řízení společenských procesů a úloha práva

Zkoumat je nezbytně třeba též působení práva ve vazbách cíleného působení složitého mechanismu společenské regulace. Tato soustava zahrnuje řadu elementů, mimo jiné vždy rezultativní cílené působení soustavy státních orgánů. Jako objekt zkoumání je proto žádoucí vymezit též působení soustavy řízení, zahrnující řadu subsystémů a elementů.

Teorie efektivnosti práva a právní nadstavby musí být proto rozvíjena na základě systémového přístupu. Objekt zkoumání se přitom vyznačuje složitým systémovým charakterem. Je charakterizován skutečností, že je souhrnem subsystémů a elementů svázaných navzájem vztahy systémového charakteru. Zahrnuje přitom podsystémy nestejně úrovně a patrně i nestejněho charakteru. Teorie, zkoumající složité systémy tohoto druhu, může být rozpracována na základě systémových přístupů.

Protože jednotlivé podsystémy a elementy mohou být charakterizovány odlišnými znaky a vlastnostmi, k jejich hlubšímu poznání a zkoumání je třeba různých přístupů a patrně i souhrnného úsilí různých vědních oborů. Teorie efektivnosti působení práva a právní nadstavby může být v důsledku toho svou povahou systémovou teorií systémového objektu.

Systém právní nadstavby sám zahrnuje složitou soustavu právních jevů, vztahů a procesů. Tento systém a jeho fungování nelze přitom analyzovat, poznávat a hodnotit odtrženě od dynamiky fungování politického systému socialistické společnosti. Mezi jednotlivými elementy systému právní nadstavby a jednotlivými subsystémy řízení socialistické společnosti existují složité systémové vztahy a též vztahy systémové koordinace a systémové subordinace.

I když existuje funkční specializace a relativní autonomie jednotlivých subsystémů a elementů, nelze zapomínat, že každá část funguje a existuje toliko v rámci daného systému nadstavby socialistické společnosti, v přímé nebo nepřímé interakci s jinými částmi a subsystémy. Tak soustava společensky relevantních cílů, systém normativních aktů a souhrn právních vztahů jsou navzájem funkčně spjaty, tvoří podstatný element soustavy právní nadstavby a struktury právní regulace. Přitom samy jsou toliko jednou částí systému společenského řízení. Při vědecké teoretické analýze fungování této soustavy je metodologicky zapotřebí věnovat pozornost rozboru jednoty a různotvárnosti forem působení právní regulace, jednotlivým elementům i vazbám a závislostem, které mezi nimi existují.

Základní metodologický význam má poznatek, že právní regulace společenských vztahů je toliko **díleč soustavou velmi složitého systému regulativního společenského působení a řízení**. Zkoumání působení práva a právní výstavby musí být včleňováno do zkoumání systému společenského regulativního působení, což ovšem není věcí toliko vědy právní, ale celého souboru společenských věd.

2. Modelování společenského působení práva ve vazbách systému společenského řízení

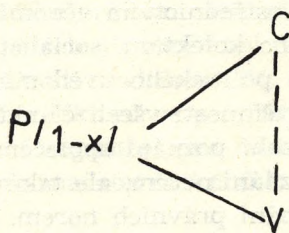
Společenské působení práva je možno modelovat a zobrazit v modelech, obrazyjících podstatné stránky probíhající procesů a vazeb. Model je myšlenkově (nebo prakticky) vytvořená struktura, která reprodukuje vymezenou část reality ve zjednodušené formě. Modely společenského pů-

sobení práva je možno chápat jako myšlenkově vytvořené struktury, které jsou analogické jiným strukturám a systémům, jejichž bezprostřední zkoumání je obtížné nebo podstatně ztíženo. Pro vytvořené modely jsou nutné takové vztahy analogie s originály, které umožňují dostatečnou věrohodnost transformace informace z modelu na originál. Model je svou podstatou zjednodušeným znázorněním (konstrukcí) jiného systému, originálu, s nímž se shoduje v podstatných vlastnostech. Model je vždy určitou analogií a zároveň abstrakcí originálu.

Možnost stupně abstrakce je omezena nutností shodných znaků mezi originálem a modelem a na nich spočívajících pravidlech korespondence mezi modelem a originálem. Model i zkoumaný objekt leží na různých úrovních v systému hierarchie existence. Stupeň a míra obrazně modelové reprodukce objektu je závislá na množství možných meziúrovní mezi modelem a originálem. Čím méně je možných meziúrovní a možných konkrétnějších modelů, tím je výraznější stupeň obraznosti modelu a menší moment abstraktní znakovosti.

Vymezený úsek reality (originál) může být tedy v procesu modelování zobrazen řadou modelů s různou úrovní zjednodušení či abstrakce. Proces poznání přitom prochází od poznání určitých stránek reality k vytváření modelu (popř. modelů na různých úrovních abstrakce) a od poznání podstatných a nových stránek reality prostřednictvím modelu k hlubšímu a všestrannějšímu poznání zobrazovaného úseku reality. Modelovat lze a) působení práva ve společenské realitě, b) pravděpodobné (očekávané, prognózované) působení práva. To je významné zejména v procesech tvorby práva a též v procesech řízeného zvyšování efektivnosti společenského působení práva.

3. Jednoduchý model společenského působení práva bere v úvahu omezený počet faktorů a jejich vzájemné vztahy.



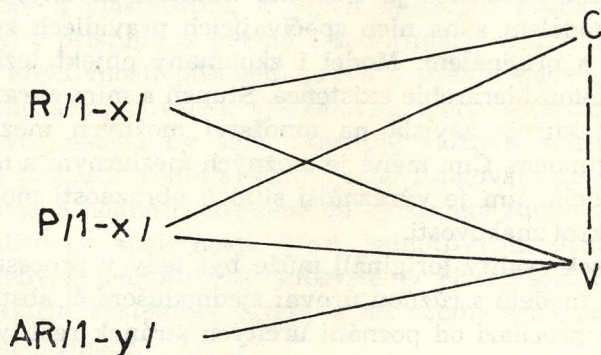
V tomto jednoduchém modelu se berou v úvahu: cíl právního působení (C), právní normy jako prostředek dosažení cílů $[P_{(1-x)}]$ a konečně výsledek (V), zpravidla určitý stav společenských vztahů.

Už z elementárního, velmi jednoduchého modelu společenského působení práva, se ukazuje, že vztahy, vznikající při působení práva a též hodnocení jeho efektivnosti, jsou složité. Společensky relevantním cílům

jsou v procesech řízení socialistické společnosti a procesech tvorby práva přiřazovány právní normy jako jeden z prostředků realizace a zajišťování cílů.

Z modelu rovněž vyplývá, že mezi cílem (C) a výsledkem (V) existují vztahy hodnocení, přičemž výsledek, poznatý v konkrétním časovém momentu, je hodnocen cílem, resp. souborem cílů.

4. Rozvinutější model bere v úvahu souběžné působení regulativních faktorů dalších a neomezuje se na působení práva.



Vedle práva působí stejným směrem k dosažení cílů další regulátory a normy, celý komplex systému politického a ekonomického řízení. Kladný regulativní vliv mohou mít i společensky působící elementy další. V modelu jsou tyto elementy označeny jako $R_{(1-x)}$.

Záporně působí a dosahování cílů ztěžuje nebo mu brání negativní vzory chování, působení protispolečenských negativních norem, popř. antiregulátory další. V modelu jsou označeny jako $AR_{(1-y)}$.

Přitom platí, že jednotlivé elementy zobrazené v modelu na sebe nepůsobí přímo, ale vždy prostřednictvím vědomí, vůle a jednání subjektu (jednotlivce, organizovaného kolektivu, socialistické společnosti).

Podle míry iniciativy a politického uvědomění subjektů, závislého na politické a organizátorské činnosti všech článků politického systému socialistické společnosti, působí poznání společensky relevantních cílů nejenom prostřednictvím poznání norem, ale také bezprostředně samostatně nebo paralelně vedle poznání právních norem. Už v rozboru elementárního modelu se vnucuje poznatek, že k dosažení žádoucího a prognózovaného stavu, výsledku, přispívají též ty subjekty, které iniciativně hledají cesty a vyvíjejí činnost k zajištění společensky relevantních cílů. Přitom je nerozhodné, že k dosažení žádoucího výsledku přispívají na základě poznání cílů i tehdy, kdy ani dostatečně neznají obecně závazné, popř. interně závazné normativní akty, upravující konkrétní povinnosti a velmi konkrétní postupy, pokud ovšem svou činnost vyvíjejí v mezích a rámci

norem stanovených zákony a jinými obecně závaznými normativními akty. Problematika vztahu iniciativy a důsledného plnění povinností a rozvíjení iniciativy k dosažení společenských cílů je ovšem značně komplikovaná.

5. V rozvinutějším modelu, beroucím v úvahu řadu působících elementů, je možno efektivnost působení práva, vřazovanou do vazeb společenského řízení, zobrazit takto (viz str. 182):

6. Činnost státních orgánů jako prvek spoluurčující úroveň společenského působení právní nadstavby

Mezi podstatné prvky, jejichž činnost se včleňuje do soustavy regulace, náleží státní orgány a jejich činnost, působení. Úloha a místo státních orgánů ve struktuře a mechanismu prvků rezultativního cíleného působení práva je nezastupitelná. Z jistého zorného úhlu tvoří souhrn právních norem a soustava státních orgánů elementární subsystém prvků regulace společenských vztahů. Jejich společenské funkce jsou natolik spjaty, že nemohou ani odtrženě existovat, ani je nelze z hlediska efektivnosti úspěšně vědecky poznat a analyzovat izolovaně.

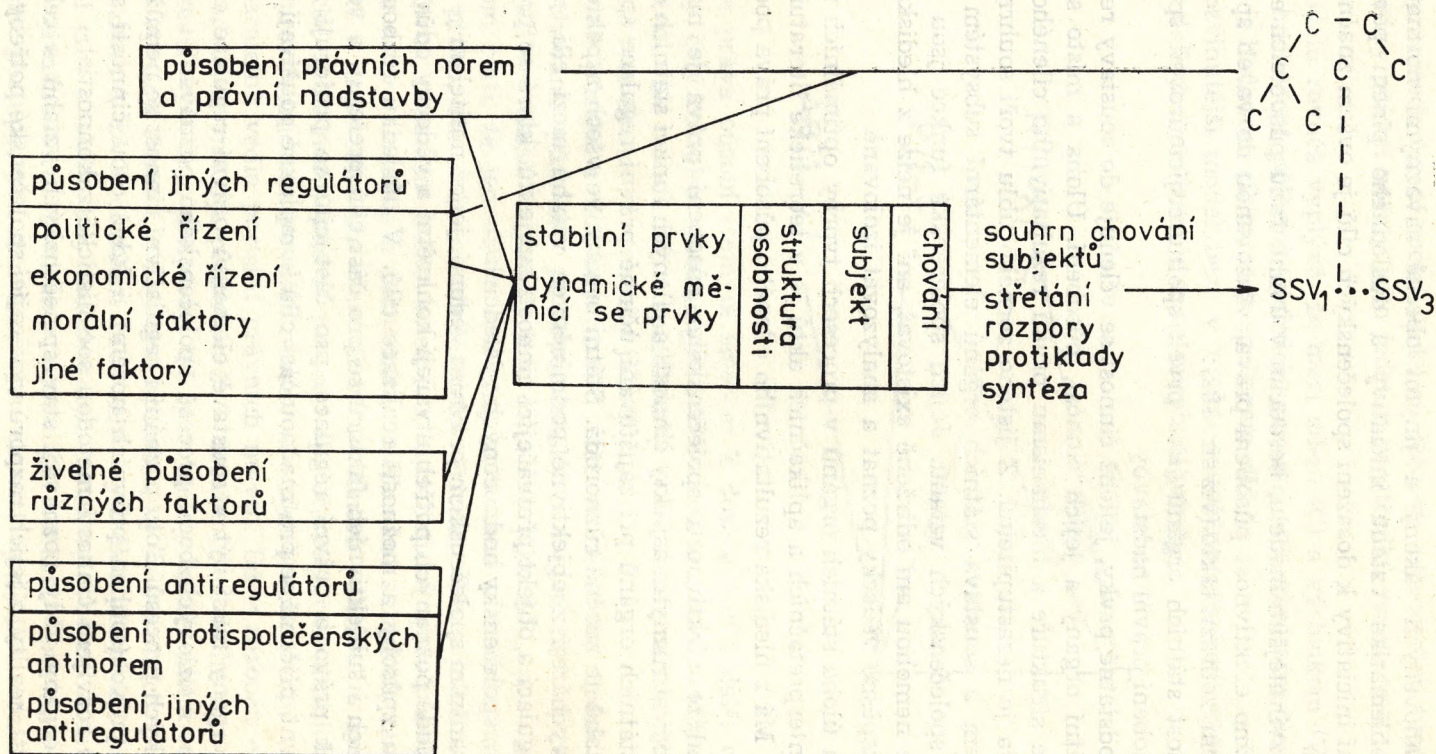
Místo a úloha státních orgánů v procesech tvorby optimálních normativních, interpretačních a aplikačních aktů je v teoretické literatuře analyzována. Má z hlediska rezultativního cíleného působení práva podstatný význam.

Při analýze efektivnosti společenského působení práva je nutno se ovšem zabývat různými aspekty činnosti a cílených funkcí státních orgánů. Činnost státních orgánů při zajišťování účinné právní regulace společenských vztahů je značně různorodá. Státní orgány ve všech aspektech své činnosti vycházejí z objektivně podmíněných vztahů mezi cíli, právem, právní regulací a objekt přetvářející činností subjektů, která se projevuje v určitých, společensky hodnocených výsledcích.

V relevantním společenském právním vědomí, jehož nositelem je strana, se na základě poznání potřeb utvářejí konkrétní a vědecky odůvodněné názory na způsoby a možnosti realizace cílů. V důsledku rozboru řady objektivních i subjektivních faktorů se pro část cílů preferují a volí jako prostředek právo a právní regulace, pro část cílů se preferují metody mimoprávní, přičemž se pro značnou část cílů komplexně používají metody obojí.

Státní orgány musí být v soustavě elementů právní regulace chápány jako jeden z uzlových bodů procesů společenského poznávání i regulace společenských procesů. Toto poznání i regulativní činnost se nemůže omezovat na právo (souhrn právních norem), i když osou činnosti státních orgánů je rozvíjení činnosti metodou socialistické zákonitosti.

Státní orgány vždy poznávají stav společenských vztahů a celou šíři skutečnosti, reality, z jejich rozporů vyvěrající společenské potřeby, zájmy



a cíle. Podílejí se na stanovení společensky relevantních cílů a spolupomáhají zajišťovat jejich realizaci nejrozličnějšími formami své činnosti. Funkcí státních orgánů je mimo jiné zajišťovat realizaci společensky relevantních cílů metodami socialistické zákonnosti, i metodami dalšími, souladnými s principy socialistické zákonnosti.

Kvalita poznávacích a rozhodovacích procesů státních orgánů a kvalita výsledků těchto procesů koneckonců je jedním z rozhodujících faktorů možností a mezí působení práva a právní regulace. Státní orgány nejen právo tvoří a aplikují, ale spoluřídí procesy jeho společenského cíleného působení. Jádrem těchto procesů je sice tvorba, interpretace a aplikace práva, ale úloha státních orgánů v společensky cíleném působení právní regulace zahrnuje mnohem širší oblasti, vztahy, činnosti. Řízení procesu působení práva (zahrnující tvorbu a aplikaci normativních aktů) zahrnuje též spoluvytváření a průběžné trvalé působení k optimalizaci důležitých elementů právní regulace a právní nadstavby (a to jak jednotlivých elementů, tak i vztahů mezi nimi). Řízení procesů působení práva zahrnuje též průběžné, trvalé poznávání efektivnosti (výsledků cíleného) působení práva a právní regulace, poznávání nedostatků a jejich cílevědomé odstraňování. Poznávání efektivnosti je stránka poznávání reality společenských vztahů, jejich rozporů, celkového procesu vývoje a též místa a účinnosti všech elementů a subsystémů společenského řízení. Řízení procesu působení práva chápeme jako syntetizující aspekt činnosti systémů státních orgánů. Jeho součástí je poznávání, analýza nedostatků právní úpravy a jednotlivých uzlů působení práva a právní regulace. Zahrnuje též návrhy na zlepšení a optimalizaci celé soustavy právní a společenské regulace. Tomu svědčí např. povaha usnesení vlády ČSSR č. 278/1974 o zvýšení účinnosti ochrany mládeže před protispolečenskou činností.

Činnost státních orgánů při zajišťování účinné právní regulace společenských vztahů je tedy různorodá. Společným znakem všech forem a metod činnosti státních orgánů je, že všechny směřují určitými způsoby k zajištění cílů právní regulace. Analýza faktorů efektivnosti působení státních orgánů a příprava návrhů na zlepšení kvality působení je jedním z dílčích kroků v komplexu opatření ke zvýšení efektivnosti právní regulace.

Významné místo v souboru činností státních orgánů má obecně organizační a prevenční činnost. Tato činnost může být chápána jako působení na subjekty, zejména na jednotlivé občany a jejich kolektivy, již se systematicky vytvářejí a zvyšují předpoklady pro cílené působení práva.

7. Stavby vědomí a postoje subjektů — proměnný prvek spoluurčující efekt působení právní nadstavby

Pozornost musí být dále věnována subjektu a dynamice jeho ovlivňo-

vaného vývoje. Tyto změny stavu jsou součástí procesů, ovlivňujících efektivnost právní regulace. Subjektem vztahů může přirozeně být jak jednotlivec, tak organizovaný kolektiv lidí a konečně státní orgán i sama socialistická společnost organizovaná v socialistický stát.

V daných souvislostech se budeme zabývat toliko jednotlivcem, občanem. Pro teorii efektivnosti mají značný význam poznatky psychologie a sociologie o struktuře osobnosti. Struktura osobnosti je charakterizována jak prvky relativně stabilními, neměnnými, tak prvky dynamickými, měnícími se. Mezi prvky relativně stabilní je třeba počítat povahové rysy, namnoze úzce spjaté s typologickou charakteristikou odlišností funkcí centrálního nervového systému a dále modifikované výchovným působením a prožitky v mladosti. V dospělosti jsou povahové rysy (např. důslednost, houževnatost, rychlost či pomalost reakcí atd.) stabilizovány a málo ovlivnitelné.

Vedle toho existují dynamické, měnící se a ovlivnitelné prvky struktury osobnosti (např. postoje k hodnotám, cílům, právním institutům). Změny dynamických prvků struktury osobnosti jsou jedním z nejdůležitějších faktorů změn efektivnosti cíleného působení práva a právní regulace. Jde především o změny postojové stránky a vědomí subjektu, jednotlivého člověka, chápaných ovšem ve vazbách pracovních a jiných kolektivů i ve vazbách celospolečenských.

Zvýšení efektivnosti působení právních norem a právní regulace je jednou svou stránkou spjata se zvýšením kázně (uvědomělého plnění právních povinností), ale též iniciativy (hledání účinnějších cest zajištění a realizace společensky relevantních cílů). Socialistická společnost nemá vydatnější zdroj svého samovývoje a cíleného vývoje než uvědomělou tvořivou a přitom organizovanou činnost a práci lidí.

Problémy zkvalitňování cíleného působení lidí jsou řadou styčných bodů spojeny s problémy formování aktivních životních postojů lidí, opírajících se o vědecký světový názor a s problémy zvyšování morální, právní, ekonomické motivace k určitému chování a práci. Jsou spojeny též s problematikou všech forem stimulace rozvoje tvořivosti a iniciativy lidí, včetně tvořivosti a hledání cest realizace cílů právní regulace a naplňování smyslu plnění právních povinností v konkrétních životních situacích.

Tyto problémy jsou úzce spjaté s procesy vytváření kvalitně fungujících pracovních kolektivů, místa jednotlivce ve vztazích existujících v pracovním kolektivu a s přetvářením dynamických prvků struktury osobnosti, zejména jeho postojů k plnění cílů a právních povinností pod vlivem pracovního kolektivu.

Z toho vyplývá, že subjekt, jednotlivec, je v jedné relaci významným prvkem, ovlivňující úroveň efektivnosti práva a právní regulace, ale zároveň se vyvíjí, do značné míry pod vlivem některých faktorů regulativní

povahy, které se přes toto zprostředkování stávají součástí struktury faktorů, vzdáleně a ve složitých vztazích ovlivňujících efektivnost působení práva.

Do formování a přetváření subjektů vstupuje svým způsobem jak praxe, tak teorie. Do procesů, které souvisí s přetvářením dynamických prvků struktury osobnosti, subjektu, vstupuje v určitých vazbách přímo či nepřímo též celý soubor společenských věd. Efektivnost působení práva závisí v určitém stupni též na tom, jak náležitě jsou poznatky souboru společenských věd využívány v praxi, v různých formách výchovného působení, v organizaci kolektivů a jejich působení, v různých aspektech řídicí činnosti. Kvalitativně nový socialistický životní způsob, objektivně podmíněný podmínkami procesů budování rozvinuté socialistické společnosti, v sobě zahrnuje tvořivou činnost subjektů při pochopení a realizaci společenských cílů a jim odpovídajících právních povinností. V těchto relacích je třeba chápat a domýšlet Marxovu myšlenku o nutnosti podstatného přetvoření společnosti i souběžného přetváření osobnosti člověka.

§ 4. VÝVOJ NÁZORŮ NA EFEKTIVNOST PRÁVA V SOCIALISTICKÉ PRÁVNÍ VĚDĚ

1. V socialistické literatuře byly vysloveny různé koncepce o povaze efektivnosti působení práva. Rozdíly jsou ovšem pouze poměrné a jsou vysvětlitelné různou hloubkou pohledu na velmi složité důsledky působení právních norem jako elementu supersystému socialistické společnosti.

Převážná většina názorů a koncepcí, vyslovených v socialistické literatuře, umožňuje popsat podstatněji stránky působení práva, jejich výsledky a s určitou tolerancí hodnotit efektivnost práva.

V podstatě lze shrnout různé názory a jejich modifikace snad nejvýstižněji do čtyř základních skupin:

- a) cílově — výsledkové pojetí,
- b) nákladově — výsledkové pojetí,
- c) funkční pojetí (kritérium plnění funkcí),
- d) systémová modifikace cílově výsledkového pojetí.

2. Cílově výsledkové pojetí klade důraz na výsledkové stránky působení práva, hodnocené cílem právní regulace. Problematické zůstává určení cíle, v němž panuje určitá variantnost. Samoščenko a Nikitinskij považují za použitelné kritérium efektivnosti právních norem jejich hlavní, bezprostřední cíle. Jako metodu jejich určení doporučují rozbor důvodových zpráv, preambulí normativních aktů, studium průběhu legislativního procesu a teleologickou analýzu textu normativního aktu. Takto zjištěný cíl je pak základem hodnocení efektivnosti právní normy, a to bez ohledu

na to, zda cíl je objektivně užitečný či nikoliv. Pro hodnocení společenské užitečnosti cílů a jejich realizace je vedle efektivnosti navrhován uvedenými autory pojem společenské užitečnosti (Samoščenko, J. S., Nikitinskij, V. J.: *K metodike izučeniija efektivnosti pracovnych norm*, Sovetskoe gosudarstvo i pravo 9/1971 a další společné práce). Jiní autoři odmítají jako kritérium ty cíle, které byly vzaty v úvahu při vzniku zákonodárných aktů a navrhují jako kritérium cíle, existující z hlediska potřeb společenského rozvoje. Např. Georgiev, G. Ch.: *Efektivnost ve zakonodatelnešenost kriterij i uslovije*, Pravna misl 2/1971; též i Michailova, M.: *Cel i celeobraznost v pravoto*.

3. Nákladově výsledkové pojetí

Efektivnost se v tomto pojetí charakterizuje jako poměr mezi dosaženými výsledky působení právních norem a náklady, k nimž v této souvislosti došlo. Náklady se rozumějí jak materiální náklady, tak výdaje lidské energie a času. Mezi náklady (zápory) se někdy počítají i ztráty ideově politického charakteru, nebyly-li voleny všechny použité právní prostředky optimálně.

Důraz je tu položen nejen na samo dosažení cílů, ale též na hospodárnost a optimálnost působení včetně hledisek nákladů a optimálního času.

4. Funkční pojetí efektivnosti působení práva

Za variantu obou předchozích pojetí lze pokládat pojetí funkční, v naší literatuře reprezentované zejména Hajnem (Hajn, P.: *Efektivnost hospodářského práva*, Brno 1980). Svou koncepci omezuje sice toliko na právo hospodářské, jeho úvahy však mají dosah obecnější. Podstatu efektivnosti hledá v jeho funkčnosti. Efektivnost se tu chápe jako míra, v níž se uskutečňují (nebo pravděpodobně budou uskutečňovat) funkční možnosti práva. Dále se tu klade otázka podmínek a okolností, za nichž se tyto funkční možnosti plní. Funkce práva (právního institutu, právního vědomí) je chápána jako kritérium efektivnosti. Funkce se pak charakterizují jako plnění trvale vymezených činností ve prospěch určitého celku. Za funkce se považují činnosti komplexní, opakovatelné a objektivně podmíněné.

Funkce práva (právního odvětví) jsou objektivně podmíněné a objektivně podmíněné jsou též meze funkčního působení práva.

Jako přínos takového pojetí zdůrazňuje Hajn možnost postihnout jak výsledné efekty, tak adekvátnost použitých právních prostředků. Aplikace neadekvátních prostředků k dosažení určité funkce práva se projeví dotčením funkce jiné. Pomocí kritéria vyvážených funkcí tak lze postihnout řadu aspektů efektivnosti práva (výsledky, společenskou užitečnost, hospodárnost, časové aspekty).

Kritický pohled na kritérium funkcí ovšem ukazuje, že je lze bez obtíží transformovat do podoby cílů. To, co je z hlediska vyššího systému specializovanou funkcí, je zároveň cílem určitého subsystému.

Funkce lze tedy chápat též jako velmi obecné funkční cíle působení práva a funkční pojetí jako variantu pojetí cílově výsledkového.

Tato koncepce ostatně honoruje i jiná, pomocná kritéria hodnocení efektivnosti, a to kritéria cíle (tam, kde jde o snadno zjištělný, relativně izolovaný a nepochybně užitečný cíl). Kritérium cíle uznává i u hledisek aktuálních cílů hospodářské politiky.

Konečně jako pomocné kritérium uznává i některé předpoklady efektivnosti (kvalitu právních norem). Tu je třeba kriticky připomenout, že kvalita právních norem nevypovídá o reálné efektivnosti, ale lze z ní odvodit prognózovanou dolní a horní mez efektivnosti právní regulace.

I tato koncepce je tedy ve své podstatě modifikací výsledkově cíleného pojetí efektivnosti.

5. Systémová modifikace cílově výsledkového pojetí efektivnosti

V rámci státního plánu jsme dospěli k určitým závěrům, které je možno nazývat **systémovou modifikací výsledkového pojetí efektivnosti** (cílově — výsledkového pojetí).

Její jednotlivé aspekty jsou vysvětleny v § 1, 3 i jinde.

Působení právní normy (a ostatních elementů právní nadstavby) může být zkoumáno a analyzováno v řadě vazeb a relací. Vychází z toho, že právo a jednotlivé elementy právní nadstavby působí jako jeden z elementů systému socialistické společnosti, a to jako jeden z regulativních subsystémů.

Je též třeba brát v úvahu, že společenské cíle socialistické společnosti tvoří soustavu.

Právo (a jednotlivé právní normy) nepůsobí toliko k dosažení jednoho cíle, ale celé řady stromu cílů, přičemž v relaci k jednomu cíli může být působení dostatečné, k jinému nedostatečně efektivní. Zkoumat je tedy třeba cíle v jejich pohybu a vývoji.

Výsledky působení (např. stavy společenských vztahů) nejsou výsledkem toliko působení právních norem, ani toliko působení elementů právní nadstavby, ale souhrnným výsledkem působení řady společenských regulátorů a elementů dalších.

Takový přístup k poznávání a hodnocení efektivnosti působení práva se zřetelně jeví jako nejvhodnější.

Umožňuje postihnout řadu vazeb působení práva a předpokládá též, že se postupně zkoumá relace dosažených výsledků k jednotlivým podstatným cílům, nikoliv toliko k jednomu souboru cílů socialistické společnosti.

Je tak vhodnouází pro vědeckou tvorbu praktických návrhů na zvýšení efektivnosti společenského působení práva.

6. Efektivnost a problematika účelnosti a hospodárnosti

Analýza výsledků působení právních norem nemůže být omezena na zkoumání otázky, zda a v jaké míře byl dosažen předvídaný a plánovaný

výsledek. Engels upozorňoval na skutečnost, že výsledky chtěného působení ve společnosti mohou bezprostředně odpovídat chtěným záměrům, ale koneckonců v dalších souvislostech mohou působit jiné nepředvídané následky, které někdy dokonce negují prvotní výsledky. Výsledky působení tedy mohou být pro poznávající a řídicí subjekt jednak předvídané a jednak nepředvídané, tedy takové, které vznikají, aniž je působící subjekt předvídal. Nepředvídané výsledky mohou být z hlediska společensky relevantních cílů buď užitečné, nebo škodlivé.

Je třeba ovšem doplnit, že působení práva probíhá v čase a je podrobeno poznávacím i hodnotícím cyklům působícího subjektu. Poznávání se koneckonců shrnuje na úrovni centrálních politických a státních orgánů. Jakmile proběhne poznávací a hodnotící cyklus, posune se rozdíl mezi předvídanými (a poznanými) a nepředvídanými (nepoznanými) výsledky působení. Výsledky do určitého okamžiku nepředvídané se stanou poznány a předvídanými. Zároveň je nutno z poznání vyvodit důsledky: užitečné výsledky jsou akceptovány, škodlivé jsou zhodnoceny, jsou analyzovány příčiny jejich vzniku a postupně přijata opatření jejich omezení či vyloučení.

Všechny výsledky (předvídané i původně nepředvídané) je možno z hlediska jejich užitečnosti a škodlivosti rozložit na jedné škále. Na jedné části škály je možno zaznamenat užitečné výsledky, na druhé části škály negativně ohodnocené, nepředvídané (popř. i předvídané) výsledky. Teprve srovnání a zhodnocení pozitivních a negativních výsledků působení může vést ke komplexnímu hodnocení výsledků působení.

Předvídané a nepředvídané výsledky cíleného působení se mohou kombinovat různě. Konečný výsledek může být hodnocen pozitivněji než předvídaný nebo negativněji.

Někteří autoři navrhuji používat pro analýzu těchto jevů dva pojmy, efektivnost (v relaci k předvídaným následkům) a užitečnost (v relaci ke všem výsledkům, včetně nepředvídaných). Takové terminologické rozlišování je možné, ale není nutné. Hodnocení cíleného působení práva nemusí totiž být apriorně vztahováno toliko k cílům společensky relevantním v době přijetí normativního aktu a k plánovaným výsledkům. Teoreticky a prakticky je vhodné vztahovat hodnocení k cílům společensky relevantním v době, kdy je efektivnost poznávána a hodnocena. Je třeba vzít též v úvahu, že každý cyklus poznávání a hodnocení efektivnosti práva (např. ve zprávě generálního prokurátora nebo předsedy Nejvyššího soudu o stavu socialistické zákonnosti) posunuje hranice předvídaných a dosud nepředvídaných výsledků působení práva. Proto je možné chápat jako jeden ze soustavy obecných cílů právní úpravy též takový cíl, účel a stav, kdy právní regulace společenských vztahů zajišťuje vznik optimálních výsledků působení, tedy takových, kdy úhrn výsledků hodnocených ne-

gativně je minimalizován a poměr kladně a záporně hodnocených výsledků je optimální. Poněvadž efektivnost práva hodnotíme (podle našeho pojetí) vždy vzhledem k určitému cíli nebo určitému souboru cílů, vystačíme s pojmem efektivnosti i pro poznání, popis a hodnocení souhrnu kladných a záporných výsledků.

7. Stejně tak někteří autoři odlišují od efektivnosti hospodárnost práva a právní regulace. I o pojmu hospodárnosti platí *mutatis mutandis* obdobně to, co bylo vyloženo o účelnosti.

8. Při zkoumání efektivnosti soustavy právní regulace a procesu působení práva je třeba vycházet z poznatku, že právo je relativně nerozporný systém regulativní povahy, který neexistuje, nemůže být poznán, ani ze svých jednotlivých aspektů nemůže být analyzován mimo složité a dialekticky rozporné vazby se systémem regulovaných společenských vztahů. Takové pojetí zahrnuje poznání všech objektivně nutných výsledků dialektických rozporů, které jsou vlastní pohybu společenské reality. Zahrnuje zejména poznání složitosti rozporu cesty poznání od objektivně existujících společenských vztahů přes objektivně podmíněné potřeby a zájmy ke kategorii objektivně subjektivního charakteru — kategorii cílů společenské regulace a odtud cesty přes právní prostředky k nově podmíněné a vytvářené realitě společenských vztahů.

Tyto složité vazby společenské regulace v sobě zahrnují též velmi složité podmíněné rozpory, které se ve svých důsledcích odrážejí v povaze právní regulace i v poznání a hodnocení její efektivnosti a které jsou odstranitelné toliko z jistého aspektu a parciálně.

§ 5. VZTAH PŮSOBENÍ PRÁVNÍCH NOREM A SOUHRNNÉHO PŮSOBENÍ PRVKŮ PRÁVNÍ NADSTAVBY

Jestliže jsme v úvodní části vymezili pojem efektivnosti v nejobecnější rovině, je třeba vycházet při podrobnější analýze z toho, že právo působí jako jeden z elementů řízení systému (supersystému) socialistické společnosti.

Působení právní normy a efektivnost tohoto působení může být zkoumáno a analyzováno v řadě vazeb a relací. Přitom zkoumání určité vazby a relace, ani prakticky vymezeného výseku vazeb tohoto působení nemůže být zcela vyčerpávající. To plyne z povahy vzájemných vztahů mezi elementy tak složitého supersystému, jakým je socialistická společnost.

Je-li v právní vědě kladena otázka efektivnosti působení práva, může být položena a odpovězena v různé hloubce poznání, přičemž některé vazby a vzdálenější důsledky působení práva mohou nebo nemusí být brány v úvahu a podrobeny zkoumání.

1. Část rozdílných názorů, vyskytujících se v literatuře, je podmíněna touto objektivní skutečností.

Z tohoto hlediska je užitečné domýšlet důsledky, které pro poznání a výzkum společenské efektivnosti socialistického práva plynou z diskuse o vymezení pojmu práva a vymezení pojmu právní nadstavby.

V současné diskusi o pojmu objektivního práva názory krystalizují okolo čtyř elementů, z nichž těžko některému lze upřít společenské regulativní působení, totiž právní normy, právní vztahy, právní vědomí, k nimž se v té či oné relaci přiřazují též akty aplikace práva.

Jedna skupina současných koncepcí chápe právo jako soubor právních norem, právních vztahů a právního vědomí. V naší literatuře zastává tento názor zejména Dojčák (Dojčák: *Právní věda, právo a zákonnost*, Bratislava 1977). Toto pojetí v podstatě shrnuje v pojmu práva a jeho působení podstatnou část právní nadstavby a jejího působení.

Druhá skupina názorů klade důraz na vazby právních norem a právních vztahů a v pojmu práva shrnuje tyto dva elementy. Podle tohoto názoru, který v literatuře zastával např. Kečekjan, není zahrnováno do práva právní vědomí. Přitom se tu vychází z jednoty právních norem a právních vztahů, což ovšem z hlediska přesnější analýzy pod zorným úhlem filozofického vztahu obecného a konkrétního, resp. jedinečného, plně neobstojí.

Třetí koncepce, zastávaná mimo jiné též v učebnici *Marxisticko-leninská obecná teorie státu a práva* (Moskva 1970), chápe jako právo soubor státem vydaných či sankcionovaných obecně závazných norem. Viz též *Teoretické problémy tvorby československého práva*, Academia 1983. I tato koncepce ovšem uznává význam společenského působení (a tedy i efektivnosti) právních vztahů, právního vědomí i též dalších faktorů jako součástí právní nadstavby.

V literatuře jsou tedy zastoupeny názory různé, přičemž nejširší z těchto koncepcí přisuzují významné regulativní společenské působení nejenom souboru právních norem, ale též právnímu vědomí, právním vztahům, aktům aplikace práva i dalším elementům právní nadstavby.

Převažující názory zahrnují do pojmu práva toliko právní normy, a též těžiště působení práva vidí v působení právních norem.

K tomuto názoru o samotném pojmu práva se v podstatě přikláníme, i když nelze nevidět, že působení konkretizovaných oprávnění a povinností i obecné působení zajisté se měnícího právního vědomí i dalších prvků právní nadstavby se včleňuje významným způsobem do výsledného působení na výsledky — dosažený stav společenských vztahů.

Ze zorného úhlu, který chápe efektivnost společenského působení právní regulace v širším kontextu působení všech elementů společenského řízení a regulace, se přirozeně jeví takové honorování působení právních vztahů

a právního vědomí nepochybným. Přitom ovšem rozhodující místo v souhrnném působení všech těchto elementů mají bezesporu právní normy.

2. Je nepochybně účelné shrnout poznatky, týkající se souhrnného působení prvků právní nadstavby.

A. V celkovém společenském působení práva a právní nadstavby na výsledek se spolupodílejí zejména čtyři elementy: souhrn právních norem, souhrn právních vztahů, právní vědomí a souhrn aktů aplikace a interpretace státních orgánů, i když nestejnou měrou a intenzitou.

B. Mezi všemi elementy právní nadstavby při společenském působení existují vnitřní vazby, a to též proto, že právní nadstavba je systémem.

C. Rozhodující vliv v regulativním společenském působení právní nadstavby má soubor právních norem (který mimo jiné podstatně spoluurčuje existenci i působení právních vztahů, právního vědomí i individuálních právních aktů).

Aby se čelilo nejasnostem, je účelné i zpřesnit používanou terminologii a tam, kde se má na zřeteli a zkoumá společenské úhrnné působení právní nadstavby (resp. jejích základních elementů: právních norem, právních vztahů, individuálních aktů) a právního vědomí používat termínů: „efektivnost společenského působení souhrnu prvků právní nadstavby“ nebo „**efektivnost společenského působení právní nadstavby**“.

V relacích, kde se má na zřeteli a zkoumá působení toliko souhrnu právních norem (nebo části právních norem), pak používat termínu „**společenské působení právních norem**“.

Přitom je zřejmé, že tu jde o rozlišení věcné, ne toliko terminologické.

Podrobná analýza ukazuje, že výsledek, na nějž působí právní normy, se může (aniž se změní právní norma) měnit, mění-li se právní vědomí a právní vztahy, relevantní akty interpretace či jiné prvky právní nadstavby.

3. Zamyšlení nad důsledky skutečnosti, že na stav určitého výseku společenských vztahů mají paralelně s působením právních norem vliv i měnící se souhrn právních vztahů, měnící se a vyvíjející se právní vědomí i elementy právní nadstavby další, nutně dovádí k otázce, v jakém smyslu lze chápat samo určení efektivnosti právní normy.

Jestliže bereme v úvahu toliko tři faktory: právní normy (PN_{1-n}), právní vztahy vznikající v důsledku těchto norem (PV_{1-m}) a určité stavy právního vědomí (společenského, skupinového i individuálního), přičemž všechny tři faktory spolupůsobí na výsledek (stav právem regulovaných společenských vztahů), vytvářejí se složité kombinace působení prvků.

V situaci, kdy se nemění právní norma (resp. určitý právní institut jako souhrn právních norem), se v časové řadě mohou měnit ostatní prvky a jejich společenské působení.

Právní vědomí prochází vývojem a jistými stavy, jeho úroveň je společensky ovlivňována a řízena. V závislosti na změnách ve stavech právního vědomí se jistým způsobem může modifikovat a měnit i chování subjektů, stav společenských vztahů a tím i efektivnost působení prvků právní nadstavby. Obdobná závislost existuje i v relaci k dalším elementům právní nadstavby.

Pokud se sama právní norma nezměnila, platí, že v jednom časovém úseku byla efektivnost souhrnného působení všech v úvahu braných elementů právní nadstavby rovna hodnotě EP_1 , v dalším časovém úseku hodnotě EP_2 .

Efektivnost právní normy se tedy musí pro takové, vůbec ne výjimečné situace vyjadřovat složitě, resp. složitěji, než se obvykle děje.

Je pochybné, zda ze společenského působení několika souhrnně působících elementů právní nadstavby je s to věda na současné úrovni poznání izolovat jeden faktor (právní normu) a určit hodnoty jeho působení. Metody faktorové analýzy tu vzhledem k složitosti vzájemného působení všech působících faktorů patrně k úspěchu nevedou, respektive zatím prakticky použitelný exaktní výsledek takové analýzy předložen nebyl.

Efektivnost možného působení právní normy je možno toliko odvodit a odhadnout z dolní a horní hranice očekávaných (prognózovaných) nebo skutečně dosažených výsledků souhrnného působení elementů právní nadstavby.

Pro relaci mezi „kvalitou“ právní normy a efektivností jejího společenského působení odtud vyplývá, že působení určité právní normy vede k vytváření výsledků pohybujících se v určitém rozmezí (kvalitativně i kvantitativně daném), ale v těchto mezích efekt působení na výsledek v určeném časovém úseku je spoluurčen faktory a elementy dalšími.

Na základě těchto úvah a poznatků navrhuje používat v právní vědě a právní praxi pojmy „**minimální a maximální možný efekt působení právní normy (noremu)**“ a dále též „**minimální a maximální možný efekt působení souhrnu elementů právní nadstavby**“.

Máme-li za prokázáno, že na konečný výsledek působení právní regulace mají vliv **všechny elementy** právní nadstavby (resp. některé z nich zvláště intenzívně), je nutné zvažovat důsledky toho při zkoumání efektivnosti a při opatřeních k jejímu zvýšení.

4. Pro praxi z toho vyplývají určité závěry a praktické návrhy. Při tvorbě normativních aktů a úvahách o efektivnosti jejich působení by bylo užitečné brát v úvahu nejen vlastní problémy tvorby právních norem, ale zároveň některé závažné problémy předpokládané a prognózované efektivnosti jejich společenského působení.

V uvedených souvislostech je žádoucí a vhodné provádět alespoň následující analýzy a opatření:

- A. a) konstatovat zjištěnou nebo předpokládanou úroveň právního vědomí subjektů, jichž se právní úprava týká,
- b) stanovit, jaká bude společenská účinnost navrhované právní úpravy za nezměněného stavu právního vědomí vymezeného okruhu subjektů,
- c) navrhnout opatření ke změnám úrovně právního vědomí vymezeného okruhu subjektů v delším časovém období,
- d) pokusit se o prognózu, jak se zvýší efektivnost po změnách právního vědomí (včetně změn postojů určitých skupin subjektů).
- B. a) konstatovat stav úhrnu právních vztahů v okruhu společenských vztahů, které jsou upravovány,
- b) stanovit prognózu možných změn právních vztahů na delší časové období,
- c) pokusit se o prognózu, jak se s možnými nebo očekávanými změnami bude měnit efekt působení právní nadstavby,
- d) stanovit podmínky a opatření, jež jsou předpokladem žádoucího stavu právních vztahů.
- C. a) analyzovat a zhodnotit meze přípustného uvážení státních orgánů a zhodnotit vliv úrovně jejich rozhodování na možný vývoj efektivnosti,
- b) stanovit a analyzovat možné a přípustné interpretační varianty a hodnotit jejich důsledky pro efektivnost působení.
- D. Popřípadě analyzovat elementy, vazby a podmínky další.

§ 6. VÝZKUM EFEKTIVNOSTI SPOLEČENSKÉHO PŮSOBENÍ PRÁVA A NĚKTERÉ PROBLÉMY PŘEDMĚTU PRÁVNÍ VĚDY

Výzkum, poznání a hodnocení společenského působení práva klade některé teoretické a praktické otázky, vyplývající z interdisciplinární povahy vědeckého poznání procesů působení práva. Tyto otázky se dotýkají též některých problémů předmětu právní vědy.

Jádrem vědecké teorie společenského působení práva jsou obecné právně teoretické a právně politické poznatky, jež vypracovává právní věda. Ale tyto zkoumané problémy i poznatky zároveň překračují rámec právní vědy, neboť nutně je třeba zkoumat i ty stránky a aspekty procesů a elementů, které už předmětem právní vědy nejsou. Teorie společenského působení práva má tedy aspekty, k jejichž objasnění musí přispívat řada dalších oborů společenských věd (zejména teorie řízení, teorie informace, sociologie a psychologie řízení, vědy ekonomické i další).

Otázky, které se tu před právní vědu staví, souvisí s obecnější tendencí integrace i diferenciací vědeckého poznání. Východiskem úvah o sblíže-

vání a integraci jednotlivých věd je teze o organickém spojení kvalitativních změn ve vědě, technice a společenské praxi, které podmiňují neustále se zesilující vliv vědy na všechny stránky života rozvinuté socialistické společnosti. Procesy diferenciací a integrace ve vědeckém poznání představují složitý a dlouhodobý proces. Jednota obou těchto tendencí je jednou ze stránek rozvoje vědy.

Objektivní nutností spojenou s prohlubováním vědeckého poznání efektivnosti společenského působení práva je prohlubování integračních procesů v určité skupině vědních oborů. Teoretickým východiskem tu mohou být obecně probíhající tři základní směry integrace vědeckého poznání:

a) formulování komplexních (interdisciplinárních) problémů a směrů vědeckého výzkumu,

b) uplatnění poznatků jednoho vědního oboru v jiných oblastech vědy,

c) účelné využití pojmového aparátu a metod poznání z jednoho vědního oboru v jiném oboru.

Výzkum společenského působení práva je svou povahou do značné míry interdisciplinární. Jako bariéra účelného postupného prosazování komplexního interdisciplinárního výzkumu efektivnosti působení práva však vystupují některé subjektivní faktory, zejména navyklý způsob organizace vědecké práce a též sklon části pracovníků držet se starých přístupů ve vědě. Potíže působí též objektivní složitost a subjektivní neznalost postupů a způsobů interdisciplinární týmové vědecké práce.

Zkoumání problémů efektivnosti působení práva předpokládá tedy nové, dosud nezvyklé myšlenkové postupy pracovníků právní teorie i praxe. Postupně je prosadit je úkol dlouhodobější a jeho realizace není možná bez dílčích rozporů.

Při zkoumání problematiky efektivnosti se vychází dále z poznání, že úsilí všech společenských věd je třeba soustředit netoliko na samo poznání objektu výzkumu, ale na vypracování metod a prostředků adekvátně použitelných ve společenské praxi.

Zkoumání efektivnosti zahrnuje proto nejen samy vědecké poznatky o podmínkách a mechanismu efektivního společenského působení práva, ale zahrnuje i zkoumání a poznání příčin nedostatků a též společensky prospěšné, vědecky zdůvodněné návrhy na zlepšení stavu. Je třeba usilovat o to, aby vědecký výzkum efektivnosti práva ústil v kvalitní praktická doporučení.

Je účelné zabývat se též otázkou, do jaké míry a hloubky je právní věda ve spolupráci s ostatními společenskými vědami s to připravovat pro společenskou praxi také spolehlivé prognózy efektivnosti společenského působení práva na delší časové výhledy.

Vědecké poznání na úrovni obecné teorie práva má ovšem především význam metodologického východiska pro konkrétnější zkoumání na úrovni

jiných právních disciplín. Účel zkoumání a hodnocení efektivnosti působení práva a jeho mechanismů je praktický, jeho účelem je trvale v procesech vytváření rozvinuté socialistické společnosti zvyšovat úroveň působení práva a jednotlivých právních institutů ve vazbách komplexu všech společenských regulátorů.

JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

§ 7. METODOLOGICKÁ VÝCHODISKA ZKOUMÁNÍ EFEKTIVNOSTI PRÁVA

Bez vyřešení teoreticko-metodologických otázek efektivnosti práva a bez vymezení základních pojmů, souvisejících s účinností socialistického práva, nelze konstruovat metodologický aparát, se kterým by bylo možné zkoumat tuto efektivnost s relevantními výsledky. Nejdůležitější z těchto otázek je samo **pojetí efektivnosti práva**. V práci se vychází ze systémové modifikace cílově-výsledkového pojetí.

Z metodologického hlediska je vhodné rozdělit postup při výzkumu efektivnosti určité právní úpravy do tří relativně autonomních kroků, resp. stupňů. Prvním stupněm je zjištění, zda určitá norma vůbec působí na společenské vztahy. Druhým stupněm je zkoumání relace cíle, k jehož dosažení určitá právní úprava směřuje, ke skutečně dosahovaným výsledkům, při zohlednění nákladů, vynaložených na jejich dosažení. Třetím stupněm je prověření adekvátnosti cíle vzhledem k objektivním společenským potřebám (v jejich zákonitém vývoji).

Efektivní působení právní normy nemůže být přirozeně tam, kde norma z různých důvodů nepůsobí na společenské vztahy. Protože způsob působení normy je různý podle jejího charakteru, sledovaného cíle právní úpravy a povahy společenského vztahu, na který má působit, musí se jako další zásada při zkoumání efektivnosti práva uplatnit diferencovanost přístupu, tyto skutečnosti zohledňující.

Z výše uvedeného vyplývá, že rozhodujícími metodologickými požadavky při zkoumání efektivnosti práva jsou **komplexnost, stupňovitost a diferencovanost**.

Prvním stupněm zkoumání efektivnosti práva je tedy zjištění toho, zda určitá právní norma (nebo jejich komplex) vůbec působí na společenské vztahy. Přitom samo vymezení pojmu působení normy není jednoduché. Jasně však je, že v žádném případě měřítkem nemůže sloužit počet případů aplikace normy. Charakter působení normy může být rozličný a je proto třeba důsledně diferencovat.

Předně je nezbytné rozlišovat působení norem, zakazujících určité chování, od norem je příkazujících, resp. k němu opravňujících, a to v tom

směru, že norma zakazující působí na společenské vztahy i tehdy, když není vůbec aplikována, kdežto u norem opravňujících a příkazujících to říci nemůžeme. V jistém smyslu je dokonce možno říci, že snížení počtu případů narušení zakazujících norem je vlastně jejich cílem (přesněji jedním z cílů). Přesto ovšem nelze asi obecně soudit, že čím je nižší počet případů porušení zakazující normy, tím je vyšší její efektivnost (viz dále problematika tzv. „sociální neúčinnosti“ normy. Současně asi také neplatí jednoznačně, že zakazující norma, která nebyla dlouhodobě porušena, na společenské vztahy nepůsobí a je tedy vlastně zbytečná. Naopak, není-li vůbec aplikována nějaká norma příkazující či opravňující, je jasné, že s jejím působením a tedy i efektivností není něco v pořádku.

Jinak působí na společenské vztahy normy stabilizační a jinak normy inovační. Nelze proto obecně říci, že působením normy rozumíme vyvolání určitých změn ve společenských vztazích a podle toho, zda tyto změny nastanou, soudit, zda norma působí či nikoliv. To platí jen pro normy inovační, vyskytující se zejména v právu hospodářském a správním, zčásti též pracovním a zemědělskodružstevním. U řady norem jejich působení směřuje k zachování stávajících pořádků, resp. k cyklickému využívání práv a povinností v právních vztazích bez jejich změn. Tak je tomu u většiny norem rodinného a občanského práva.

Jinak působí na společenské vztahy normy kogentní a jinak normy dispozitivní, u kterých je způsob regulace ovlivněn dispozičním oprávněním subjektů. Obdobné platí i pro normy s relativně abstraktně a demonstrativně formulovanou hypotézou či dispozicí. Zvláště výrazně se vůle účastníků právních vztahů promítá při realizaci norem doporučujících, pokud jejich existenci v právu uznáváme.

K tomu, abychom posoudili, zda je norma realizována, je třeba podrobně prozkoumat samy společenské vztahy, které má norma (či jejich komplex) regulovat v relaci k charakteru normy, jenž předurčuje způsob jejího působení. Přitom mohou nastat dvě možnosti:

a) norma nemůže působit na společenské vztahy proto, že nenabyla účinnosti

— a to buď z toho důvodu, že norma vůbec neexistuje, přestože její existence je žádoucí (tzv. „mezera v právu“), což se zjistí rozбором společenských vztahů, konkrétně přítomností určitých rozporů, které mají hromadný výskyt a soustavně se opakují, tj. vyžadují právní regulaci,

— nebo z toho zcela výjimečného důvodu, že norma sice existuje, ale není účinná (v právním smyslu). Takový případ může nastat jen v tom velmi vzácném případě, kdy nebyly vydány prováděcí předpisy nezbytné k tomu, aby určitá právní úprava nabyla účinnosti. Samozřejmě i v takových případech je v konečném důsledku rozhodující, že se pocituje

jistá „mezera v právu“, že tedy je třeba určité společenské vztahy a rozpory v nich řešit právem;

b) norma nepůsobí, neboť ve společenských vztazích neexistují rozpory, které by bylo třeba právně regulovat (resp. rozpory v nich vznikají, ale řeší se výlučně mimoprávní cestou).

To je opačný případ než předchozí, neboť norma je „nadbytečná“. Na první pohled by se mohlo zdát, že důsledky tohoto stavu jsou málo významné, ale nelze zapomenout, že zbytečná norma si vyžádala náklady na vytvoření, že její existence může snižovat autoritu práva. Závažná je však taková situace, kdy se jedná o quasi zbytečnost, tj. kdy norma z hlediska svého obsahu i formy trpí takovými nedostatky, že nemůže být účinným regulativním nástrojem, ale přitom určitá právní regulace by byla potřebná, tj. kdy se jedná o svého druhu „mezeru v právu“. Jde o případy, kdy sice existuje určitá právní úprava k řešení rozporů ve společenských vztazích, avšak tyto se řeší fakticky mimoprávní cestou, přičemž takové „odblokování“ normy se z hlediska objektivních společenských potřeb pocituje úkorně.

K problematice působení právní normy je možno shrnout, že existují dva případy, kdy norma nepůsobí. První označíme jako „právní neúčinnost“, druhý jako „sociální neúčinnost“ normy. Oba ovšem mají společenské kořeny.

Druhý stupeň zjišťování efektivnosti právní normy (komplexu norem) představuje výzkum toho, zda **výsledky** dosahované s pomocí normy jsou v souladu se společenským **cílem**, jehož naplnění právní úprava sleduje, a zda tento cíl nebylo možné dosáhnout jinou cestou, s nižšími **náklady**. Na této úrovni již nezkoumáme, zda vůbec norma působí, nýbrž jak působí, s jakým efektem.

Předběžnou otázku zde představuje problém, zda lze zjišťovat efektivnost každé normy. Zřejmě nikoliv, norma musí mít samostatný cíl. Pouze norma se samostatným cílem má i samostatnou efektivnost. V opačném případě musíme zkoumat efektivnost normového komplexu nebo právního institutu.

Po vyřešení této předběžné otázky na daném stupni zjišťujeme:

- a) cíl právní úpravy,
- b) výsledek právní regulace,
- c) způsob dosažení cíle.

Ad a) Při zjišťování účinnosti určité právní úpravy musí být zkoumáno, jak dalece odpovídá vytvořený stav požadavkům celé řady důležitých cílů socialistické společnosti. Tyto cíle přitom mohou mezi sebou být kontradiktorní, mimo jiné i vzhledem k časové řadě jejich vytyčování, která nepadá v jedno s okamžikem přijetí normativního právního aktu.

Ad b) Zde je rozhodující otázkou, nakolik je výsledek dosažen pod vlivem regulativního působení právní normy. Musíme rozlišovat případy, kdy právo vystupuje jako dominující element (faktor) právní regulace, od těch případů, kdy norma je spíše jen vnější formou vlastního rozporného obsahu společenského vztahu a kdy těžiště k dosažení efektivnosti leží na mimoprávním faktoru. Jisté možnosti nabízí v tomto směru tzv. faktorová analýza. Rozpracování metodické stránky je však teprve v počátcích a naráží na nemalé gnozeologické problémy. Zcela nezbytný je multidisciplinární výzkum právních a mimoprávních faktorů.

Ad c) U většiny právních norem hraje tato otázka neopominutelnou roli, neboť dosažení cíle je zpravidla možné různými způsoby a tedy i s různými náklady. Pod náklady rozumíme veškeré výdaje (konkrétně zjistitelné ad hoc), které je třeba vynaložit na vytvoření a realizaci právní normy. Přitom platí, že tam, kde dospějeme k závěru, že je možné dosáhnout cíle s menšími náklady, je přirozeně nezbytné volit tuto možnost a změnit stávající právní úpravu. Jestliže o této méně nákladné cestě vzniknou pochybnosti, lze předpokládat, že cíl byl chybně stanoven, že není v souladu s objektivní společenskou potřebou.

Protože cíl může být subjektivně chybně stanoven, není zjištění adekvátnosti relace cíl—výsledek z hlediska efektivnosti právní regulace rozhodující. Rozhodujícím kritériem efektivnosti určité právní úpravy může být pouze poznání objektivních potřeb, neboť je to společenská potřeba, která musí být v právu naplňována a právem zprostředkována. Při zkoumání efektivnosti práva jdeme tedy vlastně obráceným způsobem, než jakým právo vzniká: od bezprostředního právního motivu (cíle právní úpravy), přes způsob jeho zprostředkování, společenský zájem až k potřebě v její rozpornosti, která si vyžádala právní regulaci.

Je zřejmé, že zjišťování objektivních potřeb je gnozeologicky a metodologicky mimořádně obtížné. Kritériem zde může být pouze společenská praxe chápána jako historický proces. Nezbytný časový odstup výrazně oslabuje (pokud přímo nevylučuje) bezprostřední použitelnost tohoto rozhodujícího kritéria efektivnosti práva. Tam, kde adekvátní zjištění objektivní potřeby je na jedné straně velmi obtížné a na straně druhé se v jistých praxicistních vazbách nejeví jako nezbytné, je nepochybně třeba za základ efektivnosti práva brát relaci mezi souborem cílů právní regulace a dosahovanými výsledky. Jen výjimečně je však možné odhlédnout od způsobu dosažení cíle (cílů), a to v těch případech, kdy je myslitelný pouze jeden způsob postupu nebo kdy dosažení určitého cíle je natolik společensky významné, že na nákladech nezáleží.

Komplexnost se při zkoumání efektivnosti práva má naplnit ve třech směrech. Předně výše uvedené nemění nic na tom, že při výzkumu efektivnosti práva musíme v jistých časových relacích postupně vyčerpat

všechny tři naznačené stupně, jestliže nechceme slevit z relevantnosti a tedy i společenské prospěšnosti výsledků zkoumání.

Současně musíme na všech stupních důsledně prozkoumat komplex faktorů, relevantních z hlediska posouzení efektivnosti práva na daném stupni. Tento komplex se přitom stupeň od stupně zmnožuje, rozrůstá. Tak na prvním stupni poznáváme nejen samu normu (komplex norem), nýbrž nezbytně též stav společenského vztahu v relaci k normě či jejich komplexu. Na druhém stupni nás zajímá složitý soubor cílů, výsledků a způsobů dosahování výsledků právní regulace, jemuž je imanentní soubor faktorů právní a mimoprávní povahy, jenž efektivnost právní regulace výrazně ovlivňuje. Na nejvyšším stupni musíme znovu prozkoumat tyto složité vazby, ale navíc je posunout do relace k objektivním společenským potřebám, míra jejichž naplnění se vyjevuje ve společensko-historickém praktickém procesu.

Proto pro zkoumání efektivnosti plně platí obecný metodologický požadavek, že komplexnost poznání je možno dosáhnout jen s pomocí systému metod. Tento systém má jednak jisté invariantní znaky, jednak se přizpůsobuje danému předmětu zkoumání, kterým je v našem případě efektivnost působení práva. Základem systému metod zkoumání efektivnosti práva je univerzální metoda materialistické dialektiky, která se v procesu poznání uplatňuje jednak přímo, jednak prostřednictvím speciálních metod poznání.

Kapitola II.

Prof. dr. ing. Eduard Kučera, DrSc.

**PRÁVNÍ A MIMOPRÁVNÍ FAKTORY
PODMIŇUJÍCÍ ÚČINNOST SOCIALISTICKÉHO PRÁVA**

1. Při analýze činnosti (efektivnosti) socialistického práva naráží vědecký výzkum na nejednotné chápání socialistického práva. Zmíněná nejednotnost zřejmě souvisí s neujasněností právní nadstavby. Někteří autoři ztotožňují právo s právní nadstavbou. Jiní chápou právní normy jako složku právního vědomí a toto integrují v právní nadstavbu. Domnívám se, že právo je pouze jedním z elementů právní nadstavby a není složkou právního vědomí.

a) Svůj názor odvozuji z Marxova vymezení nadstavby v Předmluvě ke kritice politické ekonomie a z jeho teorie zprostředkování a zpředmětnění. V uvedené Předmluvě K. Marx píše o právní a politické nadstavbě. Formy společenského vědomí (včetně právního vědomí) klade „mimo“ nadstavbu, v níž spatřuje objektivizovanou a institucionalizovanou „složku“ vědomí.

V duchu této Předmluvy tvoří jádro nadstavby vztahy, zejména instituce. Právními institucemi jsou rovněž státní moc, státní mechanismus atd. Již to mění pozici právních norem a práva jako normativního systému a „vylučuje“ je z právního vědomí. Právní normy jsou sice výsledkem intelektuální, volní aj. činnosti panující třídy. Jejich ideovým zdrojem je převážně právní vědomí této třídy. Avšak jsou výrazem státní vůle. Jsou státem zprostředkované, a jako obecně závazný normativní systém jsou zajištěné státní mocí. Vždy jde o produkt panující třídy jako třídy pro sebe, zpředmětněné ve státu (mimo jiné též prostřednictvím právních norem). Ve vztahu k právnímu vědomí jsou právní normy výlučné. Mají vysoce formalizovanou vnější i vnitřní formu, způsoby realizace a zvláště aplikace, jakož i způsoby zajištění obou. Jsou jevově i víceméně substančně vnějším normativním systémem.

Právní normy zprostředkují společný (průměrný) či obecný zájem panující třídy. Ten se (podle třídní povahy dané společnosti) vyděluje z ostatních zájmů panující třídy. Staví se nad ně. Objektivizuje se vůči nim a ostatním zájmům ve společnosti a podřizuje si je. Jednou stanovené či sankcionované a platné právní normy jsou vůči společnosti (včetně panující třídy a zákonně působícímu státnímu mechanismu) „objektivní“. Podřizují si chování všech individuí, institucí a organizací. Státní moc toto podřízení prosazuje a zajišťuje.

Právo je oficiální autoritou. Je nezastupitelným prvkem vládnutí. Je „prvním“ stupněm vydělení a „zpředmětnění“ kvalifikovaného právního vědomí panující třídy za zprostředkující role státu jako politické a právní instituce.

b) Avšak ani právní vztahy a právní instituce nelze ztotožňovat s právem. Právo je normativní formou zprostředkování ekonomických a dalších společenských vztahů. Právní vztahy jsou formou těchto vztahů, za jistých okolností výlučnou formou jejich existence. Jsou „právem“ v praxi oproti právu v normách.

Z uvedeného vyplývá rozdílnost a svým způsobem rozpornost mezi právními normami, právními instituty a právními vztahy, právními institucemi. Právní normu jako obecně závazné pravidlo lze formulovat pouze v orientaci na konstantní, reprodukující se, nezřídka formální rysy regulovaného společenského vztahu. Právní vztah jako forma společenského vztahu vstřebává do sebe jeho „totalitu“ včetně jeho třídního obsahu. Právní norma je „jedinečná“ k rozrůzněnosti společenského vztahu. Právní vztah bývá obsahově pestrý; je proměnný v čase, prostoru, subjektivně. Je individuální; nemá obecnou normativní hodnotu. Právní norma je k regulovanému vztahu relativně konzervativní a statická. Nemá a nezná bohatost a proměnnost upraveného společenského vztahu. Jinak by nemohla plnit funkci regulátora společenských vztahů. Právní vztah je dynamický a obsahově proměnný. Je „regulátorem“ jedinečného a tím vlastně ztrácí vlastnost integrujícího nástroje řízení. Právo a právní vztahy jsou dvěma složkami právní nadstavby.

Při bližší strukturalizaci můžeme konstatovat, že právní nadstavbu tvoří:

- právní normy obsažené v oficiálních pramenech, včetně práva „ex post“,
- právní skutečnosti, především individuální právní akty, a další právně relevantní jevy,
- právní vztahy včetně vztahů právní odpovědnosti,
- právní instituce,
- právní formy donucení,
- zákonnost jako metoda státně právního řízení společnosti a princip realizace státní moci.

Struktura právní nadstavby nepřímo vymezuje „okruhy“ efektivnosti práva. Předně jde o efektivnost normativní složky právní nadstavby, tj. efektivnost právní regulace a samých právních norem. Efektivnost v tomto okruhu je třeba zkoumat v úrovních právního systému, právního odvětví a právních institutů a jednotlivých právních norem. Metoda výzkumu je dána dialektikou obecného, zvláštního a jedinečného při respektování specifické povahy systému práva zvláště z hlediska jednotného

a „totalitního“ působení práva na regulovaný společenský vztah (společenské vztahy) souvislostními (či závislostními) právními instituty téhož právního odvětví nebo různých právních odvětví, popřípadě systém práva jako celku.

Za druhé jde o efektivnost vztahové složky právní nadstavby. Ta v sobě zahrnuje také reálnost a účinnost právních skutečností. Celou ji pak propustuje efektivnost institutu právní odpovědnosti, metody a principy zákonnosti a uplatnění právních forem donucení. V uvedeném zaměření je dlužno vést samostatné výzkumy efektivnosti individuálních právních aktů, právní odpovědnosti, právního postihu apod.

Právní normy již v sobě zakládají předpoklady a elementy účinnosti. Tyto se prověřují a naplňují v státně právní a v právní vztahové a institucionální složce právní nadstavby. Do obou základních „okruhů“ vstupují společné a rovněž diferencované právní a státně právní faktory podmiňující efektivitu práva. Zároveň je v různém stupni a rozsahu ovlivňují faktory mimoprávní, zejména politické, sociologické, ideologické a psychologické.

Začlenění právních norem do právní nadstavby a situování právního vědomí mimo právní nadstavbu formuje právo a právní vědomí jako jevy dualitní. Jde o dualismus „přirozený“, zákonitý, který je dán specifickými znaky práva jako oficiálního normativního systému a který umožňuje plné rozvinutí funkce a tvůrčí úlohy právního vědomí panující třídy. Právní vědomí panující třídy je v zásadě ideovým zdrojem právní regulace a ideovým obsahem právních norem. Vstupuje do procesu utváření právních vztahů a jejich naplnění, resp. plnění. Právní normy zprostředkují legalizované právní vědomí. V právních vztazích, resp. v jiných vztahových složkách právní nadstavby se legalizované právní vědomí panující třídy respektuje. Zároveň se rozvíjí a konkretizuje nutností reagovat na specifické a jedinečné, čímž nezbytně legalizuje právní vědomí. Státní orgány rozhodují nejen na základě „zákona“. Rozhodují zároveň v souladu s „vlastním“ (třídně profesionálním) právním vědomím v dialektické jednotě obou. Právní vědomí je faktorem ovlivňujícím jak normativní, tak vztahovou složku právní nadstavby závažným způsobem.

2. Socialistické právo je pouze jedním z nástrojů řízení společnosti. Efektivnost socialistického práva závisí na jeho souladném působení s ostatními nástroji společenského zřízení při respektování systémového místa a specifických možností a „schopností“ práva působit na společnost. Socialistické právo nemůže trvale zastoupit a nahradit jiné nástroje řízení společnosti. Nemůže být ani samo trvale zastoupeno a nahrazeno. Je otázkou, kdy, nakolik a za jakých podmínek se tak může stát, byť jen dočasně.

Socialistické právo samo neřeší rozpory ve společnosti. Vytváří pouze právní podmínky a právní prostředí pro jejich pozitivní řešení. V rámci

ostatních nástrojů řízení a v souladu s nimi přispívá k pozitivnímu řešení společenských rozporů. Zkoumání efektivnosti norem socialistického práva je záležitostí interdisciplinární. Teprve komplexní analýza může dát přesnou odpověď o efektivnosti norem socialistického práva.

Normy socialistického práva mohou být efektivní, aniž by se dosahovalo (nebo bylo dosaženo) předvídaných společenských výsledků. Mohou být relativně neefektivní, třebaže se tyto dočasně dosahují. V rámci interdisciplinárního výzkumu je proto nutný „právní výzkum“ efektivnost socialistického práva, jejích politickoprávních předpokladů a průběžných podmínek. Výsledky je nutno soustavně konfrontovat se závěry působení ostatních faktorů ovlivňujících účinnost socialistického práva obecně a specificky, zejména s výsledností mechanismu působení socialistického práva v daném prostředí realizace právních norem.

3. Kvalita socialistického práva jako nástroje řízení společnosti spočívá v jeho obecné závaznosti, ve specifických vlastnostech, v normativně právní povaze a v zajištění státní moci, která „... je také ekonomickou silou!“ (viz K. Marx, B. Engels: *Vybrané spisy*, Svoboda 1952, str. 386). Jde o právní základ efektivnosti právních norem.

a) Právní normy orientují subjektivitu práva na třídně (společensky) žádoucí chování. Chrání třídní (společenské) zájmy a hodnoty. Prosazují je ve společenských vztazích. Z uvedených hledisek motivují a hodnotí chování lidí a organizací. Odchytky postihují sankcemi. Tím chování subjektů práva stimulují a disciplinují; stabilizují je v žádoucí stereotyp. Právním chováním se „vnáší“ do společnosti oficiální sociálně právní pořádek.

Socialistické právo jako forma zprostředkování společenských vztahů, „zdroj“ stabilizovaného sociálně právního pořádku a chování ve společenských vztazích a jako garant práv a svobod občanů (a organizací) je společenskou hodnotou.

Efektivnost socialistického práva je spjata se všemi vlastnostmi práva a právem jako hodnotou. Natolik je právní normy právně postihují a přesně vyjadřují, nakolik jsou efektivní. Nakolik se optimálně uplatňují v procesu realizace a aplikace právních norem, natolik se efektivně dosahují předvídané právní záměry a cíle. Právo jako složka právní nadstavby v zásadě respektuje zmíněné vlastnosti. V tomto smyslu vystupuje efektivnost jako jedna z vlastností práva. Učiněný závěr zřejmě nelze vztáhnout a priori na jednotlivé právní normy, resp. právní instituty.

b) Socialistické právo vytváří právně normativní a právně institucionální předpoklady pro progresivní vývoj a rozvoj socialistické společnosti. V procesu výstavby rozvinuté socialistické společnosti vzrůstá role socialistického práva jako nástroje vědeckého řízení společnosti. Prohlubuje a rozšiřuje se tvůrčí, programová, organizační stránka úlohy socialis-

tického práva při zdokonalování socialistických společenských vztahů. Mění se tím možnosti socialistického práva jako nástroje společenského řízení?

Specifičnost práva především spočívá v převedení společenského vztahu (procesu) právně logickými prostředky a metodami do právního pravidla chování zajištěného právní sankcí a institutem právní odpovědnosti. Z uvedeného zorného úhlu je nutno zhodnotit, zda předpokládaný objekt právní regulace lze (resp. nakolik lze) převést do právních norem. Pokud nelze, není právní úprava vhodná. V opačném případě se zakládá neefektivnost právních norem.

Z přístupového a metodického hlediska mají socialistické společenské vztahy regulované právem v zásadě trojí povahu.

ba) Předně jde o společenské vztahy „přirozené“ „normativní“; o „klasickou“ sféru právní regulace. Právní úprava má formu příkazu, zákazu či oprávnění, rozvržení oprávnění a povinností, vymezení rozsahu dispozice subjektů právního vztahu. Porušení právní povinnosti lze efektivně postihnout sankcí s odpovídajícím režimem a příslušnou právní formou státního donucení. Při regulaci se používá převážně tradičních metod právní úpravy a jejich různé kombinace. Efektivnost právních norem závisí na objektivní nutnosti právní regulace, na adekvátnosti metody právní regulace objektu právní úpravy, na komplexnosti právní úpravy a na souladu právních cílů se zájmy a cíli třídními (společenskými).

Objektivnost je dána nezbytností zajistit a prosadit třídní (společenský) zájem v konfliktních vztazích, resp. samým stupněm konfliktnosti společenských vztahů za předpokladu, že ostatní prostředky a metody řízení nejsou v daných podmínkách společensky cílově dostatečné. Adekvátnost spočívá ve volbě optimální metody právní regulace (resp. kombinace metod) a její finálnosti při respektování žádoucího stupně abstraktnosti či konkrétnosti, úměrného sledovanému záměru.

Efektivnost právních norem není spjata pouze s úpravou vlastního chování a sankce za porušení povinnosti a s režimem právní odpovědnosti. Závisí na vymezení právních skutečností a předpokladů právní odpovědnosti. Právní skutečnosti, resp. jim analogická právní ustanovení nemusí být samy o sobě efektivní. Ovlivňují však efektivnost vlastních právních pravidel chování. Obdobně lze konstatovat o právně souvislostních a systémových (resp. systematických) vazbách ve vztahu k témuž objektu právní regulace. Komplexnost a nerozpornost jsou předpoklady efektivnosti právní regulace. Naopak diskrepance tuto snižují.

Právní normy s klasickou logickou strukturou zpravidla bezprostředně nesledují společenský cíl, kvůli němuž byly vydány. Právo reguluje chování subjektů ve společenských vztazích a tím nepřímou samé společenské vztahy a jejich vývojovou dynamiku. Společenský cíl může být a bývá

postihován řadou chování a právních účelů (cílů). Efektivnost právní normy (institutu) se nevztahuje pouze na právní chování a dosahování právních účelů. Je organicky spjata a současně závislá na dosahování společenského cíle; teprve jeho naplňováním je efektivní a zároveň i společensky užitečnou.⁴⁾ Z tohoto zorného úhlu je proto nezbytné z hlediska efektivnosti právních norem zkoumat cílovou shodu a jednotu právního chování a účelu se společenským cílem. V případě rozdílu analyzovat, nakolik a jak právní účely postihují společenský (třídní) cíl nebo nakolik a jak se na jeho postižení pozitivně podílejí v souladu s působením ostatních nástrojů řízení. Zmíněný postup je nezbytný, neboť změna společenského cíle se nemusí obrazit ve změně právních chování a účelů a naopak. Konečně si je třeba uvědomit, že právní norma, právní institut mohou být efektivní ve vztahu k určitému cíli; k jinému cíli mohou být neefektivní. Při výzkumu neefektivnosti se proto zpravidla nelze omezit jedním společenským cílem, nýbrž bývá nezbytné sledovat „systém“ cílů.

bb) V jistém smyslu analogickou je právní úprava institucionální a strukturní stránky správy a řízení společnosti, regulace procesů před státními orgány a vztahů horizontálního ekonomického řízení.

Specifičnost prvního okruhu spočívá (v souladu s politickou a společenskou podmíněností) ve stanovení a ve způsobu zřizování státních orgánů a orgánů hospodářského řízení; v přesném (skutečně nerozporném) vymezení jejich pravomoci a kompetence, způsobu a rozsahu podřízenosti, kontroly a dozoru; v rozsahu součinnosti, relativní samostatnosti a odpovědnosti (právní, politickoprávní a hmotné) a v reálném postihu za porušení povinnosti. Lze oprávněně konstatovat, že právě zde nedochází k přímému zprostředkování společenských cílů. Společenské (třídní) cíle jsou formulovány nepřímou (zejména ve vymezení působnosti) jako úkoly a funkce příslušníků orgánů a organizací. Jako kritérium efektivnosti vystupuje míra plnění (nebo neplnění) funkcí orgánů (organizace). Vedle cíleného aspektu je efektivnosti vlastní zřejmě též aspekt funkční. Přesné právní zprostředkování úkolů a funkcí orgánů (organizace), souladné se sledovanými společenskými (třídními) cíli, tvoří základ efektivnosti právních norem. Avšak praktická neefektivnost příslušného článku správy a řízení nemusí svědčit jen o nevhodné právní úpravě; příčiny mohou být metaprávní.

⁴⁾ Efektivnost nemusí vždy spočívat a nespočívá ve frekvenci právní normy a v početnosti neplnění či porušení povinností stanovených právní normou. Tkví především v dosahování společenského cíle a v naplňování funkcí právní regulace. Proto právní norma málo frekventní nebo „nefrekventní“ může být nanejvýš společensky efektivní a užitečnou. Její případné rozsáhlejší porušování by naopak signalizovalo hodnotové nedostatky právní regulace, resp. rozpornost samého společenského cíle.

Specifičnost právní úpravy vztahů horizontálního řízení tkví v jejich korekci (či modifikaci) vztahy vertikálního řízení. Do klasických metod právní úpravy vstupují požadavky vněprávní, převážně politicky účelové. Obecný politickoeconomický účel, vyjádřený v právní normě, může být za určitých okolností korigován konkrétním politickým účelem, například požadavkem sledovat a respektovat zásady hospodářské politiky. Otázkou je i relativní kazuističnost právní úpravy vztahů horizontálního řízení. V obou případech souvisí výzkum efektivnosti právních norem s fungováním ekonomického systému a mechanismu hospodářského řízení, s vlastními ekonomickými nástroji a metodami řízení a s jejich možným zastoupením politickými nástroji a metodami.

bc) Poslední poznámkou přecházíme do problematiky právní úpravy vztahů vertikálního řízení a řízení dynamických procesů. Tyto lze jen zcela výjimečně převést do klasického právního normativu. Některé lze částečně zformulovat do právních skutečností, popřípadě vyjádřit ve formě právního principu. Právní skutečnost může přesně stanovit předpoklady právního vztahu, nikoli jeho obsah, tj. dispozici právní normy. Realizace, resp. aplikace právního principu je vůbec jednou z nejsložitějších otázek ze zorného úhlu socialistické zákonnosti. Je problémem, nakolik lze společenský (politický) princip vyjádřit jako právní princip. Jednou právně vyjádřený nezřídka vyvolává řadu otázek při zákonné konkretizaci a zejména při „přímé“ aplikaci.

Dotčené vztahy se v současnosti převážně transformují do práva v cílové podobě, prostřednictvím teleologických norem s určením kritérií a ukazatelů, či splnění cíle. Problematickou zůstává vnitřní struktura právní normy a zejména její finálnost. Teleologické právní normy vesměs stanoví „bezprostřední“ společenský cíl. Převážně neupravují vlastní chování subjektů, které buď postihují normy s klasickou strukturou, nebo je rovněž vyjádřeno účelově. Odtud pramení nejasnosti o pojetí a povaze sankce, o režimu jejího uplatnění a zejména o povaze a režimu právní odpovědnosti. Jestliže nebyl dosažen společenský cíl, nemusí neúspěch svědčit o neefektivním vyjádření teleologické normy. Může to být spíše doznáním ne správného stanovení vlastního společenského cíle (což je vše mimoprávní), při kterém nebyly vzaty plně v úvahu všechny ekonomické, sociálně politické atd. faktory, jež rozhodují o jeho neplnění. Problém neefektivnosti či efektivnosti je převážně povahy mimoprávní.

Teleologické normy zatím zůstávají teoreticky i prakticky komplexně právně neuchopené. Jestliže se mají stát reálným nástrojem právního řízení, je nezbytné jejich zdokonalování po právní stránce. Týká se především právního pojetí a právního způsobu vyjádření vytyčených cílů a ukazatelů, právní finalizace účeloslovných norem zejména z hlediska plánování a hospodářské disciplíny, efektivnosti sankcí a právní odpověd-

nosti a neodvratitelnosti sankcí. Zde, více než jinde, má iniciátor právní úpravy komplexně posoudit souhrn prostředků a metod, jež má při řízení k dispozici. Ujasnit si objektivní nutnost právní úpravy a její místo v souhrnu ostatních prostředků a metod řízení a předpokládanou efektivnost právní úpravy z hlediska sledovaného cíle. Zajistit souladnost účelovost a „klasicky logické“ právní úpravy vztahů, vstupujících do dynamických procesů a do vztahů vertikálního řízení ve vnitřně skloubený a nerozporný celek. Případná rozpornost působí disfunkčně a snižuje efektivnost obou skupin právních norem. Konečně má bedlivě uvážit schopnosti a možnosti státních orgánů a organizací účinně a důsledně kontrolovat uskutečňování (plnění) teleologických právních norem a uplatnit donucení v těch případech, kdy došlo k jejich porušení včetně postihu nesplnění cíle.

c) Socialistický stát, schematicky řečeno, vystupuje ve třech „dimenzích“. Předně zůstává organizací suverénní moci dělnické třídy, resp. všeho pracujícího lidu, vedeného dělnickou třídou. Jde o tradiční stránku státu a „klasickou“ sféru působení práva, modifikovanou zákonitostmi komunistické společenskoekonomické formace a historickým posláním dělnické třídy. Jako organizace suverénní moci je nadále výlučnou organizací, shrnující v sobě celou společnost. Je skutečným představitelem socialistické společnosti, který zprostředkuje společenské potřeby, zájmy a funkce. Pokud nebo nakolik má společenské povahu normativního chování, které „obsahuje“ konflikt s reálným sociálním dopadem, vyžaduje právní regulaci. Socialistické právo zůstává nástrojem zprostředkování konkrétně historicky podmíněné a tedy rozporné jednoty mezi společenským, skupinovým a individuálním. Poznání této rozpornosti a vzájemné poměrnosti a jejich převedení do adekvátní právní formy zprostředkování, zajištěné státním donucením, je základem efektivnosti socialistického práva. Přecenění nebo nedocenění společenského (ale i individuálního v poměru ke společenskému) oslabuje účinnost právní regulace a vyvolává podmínky k odchýlnému chování od právní normy.

Za socialismu si společenské (všelidové) vlastnictví podržuje formu státního vlastnictví. Socialistický stát (a to za druhé) se rozvíjí o kvalitativně novou, jednoznačně společenskou stránku, která je jeho substančním atributem. Vlastník používá při správě jeho majetku (včetně prostředků ideově kulturního, vzdělávacího, sociálního, zdravotního působení) a při řízení národního hospodářství a sociálně kulturní výstavby nástroje, metody a stimuly ekonomické, vědeckotechnické, vědeckoinformační, sociologické, psychologické atd. Ani socialistický stát jako vlastník nemůže jinak. Přesto se neobejde bez prostředků mimoekonomického donucení a bez práva.

Je zřejmé, že rozsah právní úpravy ekonomických vztahů se rozšířil

v důsledku zespolenštění výrobních (a jiných) prostředků a společenského nakládání s nimi. Je však otázkou, nakolik právo může a musí doplnit a prostoupit ekonomické a další „vnitřní“ nástroje, prostředky a metody řízení ekonomických procesů a zprostředkovat „správu věcí“; nakolik je za tím účelem nutné též státní donucení (kromě prostředků vlastníka). Nesmíme opomenout skutečnost, že právo je „vnějším“ nástrojem organizace a řízení, funkčním ve své specifické normativnosti. Že ne vždy je nezbytné k zajištění funkcí vlastníka státní donucení, neboť optimální se mohou ukázat prostředky ekonomické, morální, sociologické apod. Avšak státní moc, jak jsme uvedli, je též ekonomickou silou, schopnou zastoupit vlastníka. Při řízení společnosti, včetně regulace ekonomických vztahů, používá práva. Stát-vlastník a státní moc se mohou zastoupit. Proto může i právo „zastoupit“ neprávní nástroje řízení.

Relativně trvalé, jednostranné zastoupení vlastníka státní mocí při objektivně nutné univerzálnosti působení socialistického státu vyvolává představu o „všemocnosti“ státu a práva. Důsledkem může být neúměrná etatizace, institucionalizace a formalizace ekonomického a společenského života, ústícího v disfunkční působení práva.

Opačný postoj, který socialistický stát v ekonomické sféře redukuje „pouze“ na vlastníka, je nutno považovat za neudržitelný, neboť konečků odděluje stát od společenského vlastnictví.

„Socialistický stát-vlastník“ je právním a ekonomickým vyjádřením a hodnocením kvalitativní změny v podstatě a úloze socialistického státu jak z hlediska kapitalistické minulosti, tak perspektivy úplného komunismu. Socialistický stát je správcem majetku ve společenském vlastnictví; provádí správu věcí, třebaže ještě i zprostředkovaně právem. Je základním organizátorem a nástrojem (třebaže ještě nutně s atributy politicko-právními) řízení ekonomiky. Je tedy též složkou, z hlediska komunistické perspektivy, organickou a zákonitou komponentou ekonomických poměrů a procesů, tj. poměrů vlastnických, „což je jen právní výraz toho“ (K. Marx, B. Engels: *Vybrané spisy I*, Svoboda 1950, str. 370).

Z hlediska efektivnosti socialistického práva se jeví žádoucím uznat (do všech důsledků), že socialistický stát je také organickou složkou ekonomických procesů. Že jako taková si musí počínat; používat průběžně a rozhodně mimoprávních nástrojů a metod řízení, aniž by tím však byla oslabena či podceněna jako stránka organizace suverénní moci a leninsky chápaná priorita vědecké politiky. Uvedené stanovisko dovoluje násobit sílu státu jako hlavního organizátora výstavby socialismu a komunismu ekonomickými nástroji a stimuly a vlastním ekonomickým potenciálem či respektováním práva jako kvalifikovaného specifického nástroje řízení. V praxi to znamená metodicky odlišit socialistický stát jako organizaci suverénní moci od státu jako vlastníka; respektovat rozlišení a určení

diferencovaných nástrojů a metod řízení, jimiž socialistický stát disponuje v té či oné své dimenzi. Tyto diferencované nástroje a metody se pocho-pitelně prolínají a harmonizují. V podmínkách intenzivního ekonomického rozvoje je však nelze směšovat a zaměňovat. Zřejmě takový přístup opti-málně dovoluje stanovit „hranice“ právní regulace — vymežit limity její efektivnosti.

Socialistický stát (a to za třetí) se rozvíjí v nejširší organizaci pracujících, která perspektivně „splývá“ se společností. Jako nejširší organizace působí na společnost (včetně ekonomiky) nástroji a metodami společenského organizování, správy a řízení, společenské výchovy, pěstování anga-žovanosti a iniciativy, upevňováním společenské disciplíny a občanské a morální odpovědnosti; tedy nástroji a metodami socialistické demokra-cie, pestrými formami účasti pracujících na správě a řízení a metodami morálně a hodnotově společenskými.

Společenské organizování a řízení sleduje socialistický stát pod zorným úhlem konkrétně historicky podmíněné jednoty společenského, skupino-vého a individuálního. Socialistická demokracie a formy účasti pracujících na správě a řízení zůstávají třídním a politickým jevem. Jsou zprostřed-kovány právem a podržují si nutný stupeň institucionalizace a formalizace. Nedocnění právního zprostředkování otevírá dveře nedisciplinovanosti a anarchii. Přeceňování neúměrně formalizuje socialistickou demokracii a formy účasti pracujících na správě a řízení, oslabuje význam morálních a hodnotově společenských metod. Klade subjektivní překážky stabilizaci a motivaci rozvoje socialistické demokracie; stává se brzdou komunistic-kému vývoji společnosti. I ve vztahu k socialistické demokracii platí, že právo je jedním ze způsobů regulace; nástrojem nezastupitelným, nikoliv výlučným.

Zmíněná dimenze socialistického státu a právní regulace je provázející, musí být v relaci k dosaženému stupni ekonomického, sociálně politického a kulturně ideového vývoje společnosti. Ovlivňují společenský pohyb komplexně a jednotně při respektování hierarchie stimulačních a moti-vačních prostředků z hlediska vývojové dynamiky a upevňování disciplí-ny. Ve všech z nich musí být objektivně zvažována potřeba právní úpravy a státněprávního zabezpečení.

d) Pro efektivnost socialistického práva si podržuje zásadní význam a vymezení rozsahu sankce z hlediska její stimulační úlohy úprava právní odpovědnosti (viz dále) a zhodnocení možností, schopností a pružnosti státních a státněhospodářských orgánů a organizací vyvodit právní odpovědnost při porušení právní povinnosti příslušným subjektem práva, po-stihnout jej sankcí a zajistit plnění sankční povinnosti.

4. Každé právní úpravě mají předcházet hluboké sociálně politické a statistické principy funkčnosti a efektivnosti právního odvětví (právního

úseku), spočívající v dlouhodobé kontrole pozitivní realizace právních norem a v analýze odchylek (z hlediska sociologického, psychologického, státního aparátu, kvality právní úpravy atd.) a zobecňující a zhodnocující: a) statistiku frekvence právních norem v sociální praxi; b) jejich účinnost po stránce kvalitativní (cílové, funkční) a kvantitativní; c) úplnost právní úpravy; d) adekvátnost a programovost právní úpravy z hlediska stavu a tendence vývoje regulovaných společenských vztahů; e) naplňování stimulační, motivační a výchovné stránky úlohy práva v socialistické společnosti.

Zmíněné nesporně předpokládá přítomnost právně statistických a výzkumných složek v soustavě jednotlivých článků státního mechanismu a využití moderní elektroniky. Dále účast vědeckoodborných institucí „obsahového“, právního, sociologického a psychologického zaměření pro posouzení navrhované úpravy, jejího předpokládaného „dopadu“ a aprobace. Výsledky průzkumu a hodnocení se mají průběžně kontrolovat s předpokládanými právními chování a účely a společnými cíli úpravy a s možnostmi jejich dosažení.

5. Úměrný soulad mezi obsahem právních norem a stavem i tendencemi vývoje objektu právní regulace, jakož i zájmy dělnické třídy (socialistické společnosti), adekvátnost způsobu právní regulace jeho objektu (především žádoucího chování subjektů právních vztahů) a finálové právní úpravy jsou základními sociologickoprávními a právními předpoklady efektivnosti socialistického práva. Dále o ní rozhodují „právní technika“ a volba optimálního pramene práva. Jde o to, aby objektové materii a sledovanému společenskému a právnímu cíli se zvolil optimální pramen práva, resp. aby oboje bylo úměrně hodnotově „rozvrženo“ do hierarchicky závislých pramenů práva. Aby tyto byly zpracovány komplexně, obsahově nerozporné a přehledně po stránce vnitřně logické, systematické a vnějšně souvislostní a závislostní při vyloučení nepřímých novelizací, „mezer“ či nedostatků derogačních klauzulí apod.

Jednota právního řádu, jakož i meziodvětvová jednota závisí na respektování obecných principů systému socialistického práva, společných právních institutů, postupujících všechny právní odvětví, na jednotící funkci hybridních právních norem a právních institutů a na respektování hierarchie právních odvětví. Obdobně lze konstatovat o vnitřním uspořádání právních odvětví s tím, že má respektovat meziodvětvové souvislosti a závislosti.

Pro efektivnost socialistického práva a právních norem si podržují zásadní význam vědecké a užité jednotné pojmosloví a terminologie, přesná a „jednoduchá“ formulace právních norem a právních textů a právně i obecně vysoká jazyková kultura. Dikce právních norem má odpovídat moderním vědeckým poznatkům. To vyžaduje využít při formulování

práva moderní jazykové a logické techniky, která umožňuje utvářet sémanticky a logicky nerozporný právní řád. Diskrepance v uvedených vazbách a závislostech, nejasnost a nepřesnost právního pojmosloví, nejednotnost právní terminologie snižují efektivnost socialistického práva vcelku; v případě jednotlivých právních norem ji mohou až paralyzovat.

Pro efektivnost socialistického práva je rovněž závažná stabilita právní úpravy. Dynamika socialistických společenských vztahů vyžaduje pružnost právní regulace. Požadavkem pružnosti však nelze skryt obsahové a metodické nedostatky právní regulace, které pramení ze subjektivních příčin a vyvolávají časté změny normativních právních aktů. Řešení spočívá v prohloubení vědeckého poznání a jeho objektivizace, v plánovitosti právo-
votvorné činnosti při posílení úlohy a faktického významu zákona v regulaci společenských vztahů. V omezení rozsahu a množství „podzákonových aktů“, v zákonné úpravě podmínek a procesu jejich vydávání a zřejmě v nepřímé kontrole jejich zákonnosti prostřednictvím soudní kontroly zákonnosti správních individuálních aktů.

V ČSSR stanoví oficiální prameny práva ústava, ústavní zákony, publikační norma a zákony o národních výborech. Připouští se, aby se běžný zákon odvolal ve svém rámci na další normy a skutečnosti, které považuje v regulovaných souvislostech za právně relevantní. Pokud není odkaz proveden právně kvalifikovaně a přesně „zasazen“ do konkrétních právních souvislostí, vyvolává problémy při aplikaci práva a oslabuje tím efektivnost daného pramene práva.

Z hlediska efektivnosti budoucích norem socialistického práva je rovněž významné zvážit již v průběhu zákonodárního (normotvorného) procesu finanční, materiální, institucionální a osobní (kvalifikační) „pokrytí“ ex post, resp. vychází a priori z předpokladu dostatečnosti krytí (při novelizaci), nesvědčí stabilizaci a zvyšování efektivnosti socialistického práva. Naopak může vyvolat konfliktní situace, oslabovat účinnost norem a podvazovat jejich aplikaci.

6. Poslední poznámkou jsme se dostali k mimoprávním faktorům, které již v průběhu normotvorného procesu zakládají efektivnost norem socialistického práva.

a) Efektivita je původně pojmem sféry ekonomické. Zde je měřítkem převážně kvantitativním. Postupně se o efektivnosti začalo hovořit ve vztahu k dalším oblastem společenského života. Je diskusní otázkou, nakolik si efektivita v nových souvislostech podržuje svůj původní význam a ekonomický obsah, resp. nakolik se tento mění, popřípadě vytrácí. Jsem zastáncem druhé alternativy.

Jak vyplývá z dosavadního rozboru, nelze pojetí efektivnosti socialistického práva ztotožňovat s pojetím efektivity ve sféře ekonomické. Je to dáno především odlišností ekonomické a právní sféry společenského ži-

vota, specifikou nástrojů a metod řízení, téměř nemožností „kvantifikovat“ efektivnost práva (třebaže podobná praxe existuje v oblasti aplikace práva, avšak nikoliv jako míra efektivnosti právních norem) apod. Přesto jsem přesvědčen, že ekonomičnost (hospodárnost) nelze z efektivnosti socialistického práva vyloučit. Náklady na realizaci a aplikaci právních norem ze strany státního aparátu, resp. zajištění jejich realizace státním aparátem by měly být úměrné sledovanému společenskému cíli či účelům novelizace. Mají podléhat obecné tendenci snižování materiálních a osobních nákladů při plném zajištění modernizace státního mechanismu řízení národního hospodářství. Neúměrnost nákladů (v obojím směru) nesporně oslabuje efektivnost norem socialistického práva.

Zůstává jinou otázkou, nakolik lze vyčíslit skutečné náklady na realizaci těch či oněch právních institutů. Do procesu realizace práva nevstupuje pouze státní mechanismus, ve vztahu k němuž je požadavek nesporný. Právo realizují hospodářské organizace, společenské organizace a instituce a občané. Jejich podíl na nákladech lze jen obtížně číselně odhadnout, třebaže zřejmě jde o jedno z důležitých kritérií společenské užitečnosti právní regulace. I pro soudobý socialistický stát by měla zůstat v platnosti Marxova slova o Komuně jako „laciné vládě“ a „veskrze pružné politické formě...“ (K. Marx, B. Engels: *Vybrané spisy I*, Svoboda 1950, str. 543—544 aj.).

b) Ukazuje se, že čím blíže zkoumáme podmíněnost efektivnosti socialistického práva ve vztahu k jeho úloze v socialistické společnosti, vstupuje do popředí její sociologický význam a povaha. To je patrné již v úrovni normotvorby — předpokládané účinnosti právní regulace. Plně se projevuje v procesu realizace a aplikace socialistického práva. Komplexní interpretace efektivnosti norem socialistického práva nemůže proto postrádat sociologický a psychologický aspekt.

Jedno ze základních sociologicko-psychologických podmínek efektivnosti socialistického práva je jeho aprobech většinou společnosti. Za socialismu zůstává ještě právo „vnějším“ pravidlem chování. Přes jistý stupeň identifikace interiorizace, zůstává vztah občanů k právu převážně na úrovni akceptace. Požadavky práva se ještě nestávají vnitřním imperativem „každého“; právo se nerealizuje jednoznačně angažovaně.

Zvnitřnění (interiorizace) základních pravidel lidského soužití, občanské kázně a odpovědnosti je jednou ze stránek zespolečenštění člověka. Je procesem dlouhodobým. A pokud není dořešen, je přítomna jedna z podmínek přítomnosti práva (viz V. I. Lenin: *Spisy sv. 25*, str. 481—488). Zvnitřnění (ideové, morální, hodnotové, psychické atd.) práva není důsledkem vzrůstu znalosti práva, ani samé právní výchovy. Je důsledkem komplexního působení společnosti při vytváření individua a jeho osobnosti, důsledkem skutečného zespolečenštění člověka. Souvisí s faktickými

výrobními a pracovními podmínkami a vztahy na pracovišti, na faktických možnostech obstarávat a uspokojovat potřeby a naplňovat zájmy, na reálných rodinných a občanských vztazích, na konkrétních a zprostředkovaných zkušenostech se státními, hospodářskými a společenskými institucemi, s atmosférou prostředí, v němž sociální skupiny a jednotlivci žijí a již „vstřebávají“ atd. Zde se formují reálné mezilidské a sociální vztahy a zároveň se utvářejí faktické normy soužití. Posledně zmíněné bývají v souladu s požadavky práva, socialistické morálky a axiologie. Mohou však s nimi být i v rozporu. Faktický vzájemný nesoulad může prohlubovat případná rozdílnost mezi reálnými materiálními podmínkami života a jejich nekomplexním ideologickým honorováním a zprostředkováním, stavem společenské morálky, stupněm „vlastního“ zespolečnění hodnot socialismu aj. Konečně za socialismu bývá ekonomický pohyb rychlejší než pohyb obecné kulturnosti a socializace společenských forem vědomí. Důsledkem je nutnost zkoumat nejen společenské faktory, které pozitivně ovlivňují efektivnost socialistického práva, nýbrž i faktory, jež tuto oslabují, resp. realizaci práva dokonce „překážejí“.

Socialistické právo musí postihnout negativní působení antisociálních norem a jeho důsledky. Chránit a prosazovat socialistické společenské vztahy a normy; přispívat k prohlubování jejich socialistického charakteru. Být účinnou hrází nesocialistické povaze některých společenských vztahů a vlivu antisociálních norem. Oboje však samo právo překonat nemůže. Jde o úkol komplexní, jehož řešení spočívá v ekonomice, politice, v pracovním a občanském prostředí apod.

Z hlediska efektivnosti socialistického práva je v dané souvislosti významné, aby bylo právem reálných socialistických společenských vztahů (reálně dosaženého stupně jejich socializace, resp. komunizace). Aby odpovídalo reálnému společenskému vědomí, neboť právo „... nemůže být nikdy vyšší, než hospodářská soustava a jí podmíněný kulturní vývoj společnosti“ (K. Marx, B. Engels: *Vybrané spisy II*, Svoboda 1950, str. 19). Socialistické právo však současně směřuje výše a onomu vyššímu ve společnosti a vědomí lidí otvírá (a musí otvírat) dveře a účinně napomáhat.

c) Za podobných okolností není aprobace práva většinou převážně otázkou znalostí práva, která v „prostém“ (běžném) právním vědomí bývá silně a složitě zprostředkována. Do popředí vystupují spíše momenty právně psychologické, právně morální a axiologické. Jsou jimi zejména obecný cit pro právo a prožitek práva; vědomí a cit pro spravedlnost a přesvědčení, že právo samo a právní praxe jsou spravedlivé, cit pro společensko právní úměrnost a zvláště vědomí odpovědnosti vůči sobě samému, spoluobčanům a společnosti. Jde o vědomí sociální a právní bezpečnosti a cit pro sociálně zákonnou „míru“. Jde o vědomí práva, nikoliv o vědomí o právu. Čím je socialistické právo (normy socialistického práva)

blíže obecnému socialistickému právnímu citění (sociálně právní psychice občanů) a jejich vědomí spravedlnosti, zákonnosti a jistoty, tím je účinnější. Je aprobováno a realizace právních norem může být a je efektivní jak ze strany státních orgánů, tak angažovaného chování občanů.

Výchovná a další zařízení (včetně státního mechanismu) socialistické společnosti se při formování a prohlubování socialistického právního vědomí nemohou omezovat na zprostředkování znalostí práva a na interpretaci škodlivých důsledků protiprávního chování. Mají se orientovat na „výchovu k právu“ (na výchovu vědomí práva) v její komplexnosti (to je vedle poznávací na stránku volně morální, hodnotovou, sociálně psychologickou atd.). Základem vědomí práva je světónázorová výchova, důsledná jednota politickospolečenské a ekonomické praxe a jejich ideologického zprostředkování. Pouze komplexně pojatá vytváří právní výchova ideologické a psychologické předpoklady pro aprobaci práva a pro angažované právní chování: pro efektivnost realizace socialistického práva.

7. Náčrtem sociologicko-psychologických podmínek efektivnosti právní regulace a norem socialistického práva jsme de facto přešli do sféry efektivnosti realizace norem socialistického práva. Tato souvisí s dobrovolným a angažovaným právním chováním subjektů, s postupující minimalizací protiprávního chování, s pružným, avšak zákonným a spravedlivým postihem protiprávního chování, s pružným a spravedlivým rozhodováním sporů a s důsledným uplatňováním právní odpovědnosti.

Vedle kvality právních norem, sociologicko-psychologických podmínek aprobace práva a důsledků aplikace, sociálně právního a politickoprávního prostředí rozhoduje o efektivnosti kvalifikované realizace norem socialistického práva socialistický státní aparát.

V rámci socialistického státního aparátu jde ve vztahu k efektivnosti realizace norem socialistického práva především o racionalitu struktury státní moci, o přesné právní vymezení pravomoci a působnosti státních orgánů a vzájemných vztahů mezi nimi, o vymezení vztahu mezi státními orgány a ostatními složkami státního mechanismu, o funkčnost a racionalnost kontroly uvnitř státního mechanismu a o materiálně technické a osobní vybavení státního aparátu.

Vzhledem k diferencované pravomoci a kompetenci státních orgánů, působnosti státních organizací, k různosti vzájemných vztahů mezi státními orgány a organizacemi, k různosti způsobů aplikace a kvalifikované realizace právních norem je problematika úlohy a vlivu státního mechanismu na efektivnost realizace norem socialistického práva záležitostí převážně právně odvětvovou se zdůrazněním právně odvětvových sociologických přístupů a metod. Z vymezené řady do jisté míry vybočují otázky vlivu osobního faktoru státního mechanismu a vztah socialistické zákonnosti a efektivnosti norem socialistického práva.

a) Tak jako při tvorbě práva, tak také při aplikaci a kvalifikované realizaci práva hraje určující úlohu lidský faktor. Moderní elektronika mu může být pouze nezbytným a výkonným „pomocníkem“. O efektivnosti aplikace a kvalifikované realizace práva především rozhoduje politická vyspělost, morálně volní vlastnosti, úroveň profesionálního právního vědomí, prestiž a materiální zabezpečenost subjektivního činitele. Kromě toho vstupují do procesu aplikace a kvalifikované realizace práva jako relevantní z hlediska efektivnosti politickoprávní zkušenost, historickoprávní vědomí a časový prostor ovládnutí právního jevu a jeho objektivního sociálně právního zhodnocení a rozhodnutí.

Profesionální právní vědomí je jednotou právní ideologie a sociálně právní psychiky, v níž určující je právně ideologická stránka. Právně ideologická stránka profesionálního právního vědomí se vztahuje zvláště k hluboké znalosti platného práva a jeho vnitřních souvislostí, ke třídně právnímu uvážení v procesu subsumpce právně relevantního jevu pod příslušnou právní normou, k právnímu uvážení v rámci právní normy, k interpretaci práva (z hlediska obsahu a rozsahu právní normy) a užití aplikace podle analogie. Nesporně sem také náleží vědomí neodvratitelnosti sankce a nástupu právní odpovědnosti při porušení právní povinnosti, jakož i zkušenost z procesu aplikace a realizace práva. Stupeň profesionality úměrně odpovídá stupni uplatnění právní ideologie. Čím se právní ideologie uplatňuje důsledněji, tím vyšší je profesionalita aplikace a odborné realizace práva, tím vyšší je i efektivnost aplikace či odborné realizace právních norem. Právně ideologická stránka profesionálního právního vědomí tak vychází z politiky komunistické strany vůbec a právní politiky zvláště a z marxisticko-leninské právní vědy. Sleduje a prosazuje právní politiku v aplikaci a odborné realizaci práva.

Přes profilující úlohu právní ideologie vystupuje do popředí v profesionálním právním vědomí sociálně právní psychika. Spojovacím „mostem“ mezi oběma je hluboké přesvědčení o pokrokovém společenském poslání, spravedlnosti, správnosti a odpovědnosti socialistického práva; úcta k právu jako společenské hodnotě; znalost axiologie a socialistické morálky a schopnost a cit aplikovat právo v souladu s hierarchií hodnot socialistické společnosti a socialistickou morálkou v konkrétních právně relevantních případech a souvislostech. Funkcionář či pracovník aplikující nebo odborně realizující právo se má vyznačovat citem pro právo a právním cítěním, citem pro spravedlnost, úměrnost, odpovědnost a pro jednotu společenského a individuálního v konkrétním právním případě. Má mít úctu k jistotám občanů, jejich bezpečnosti a rovnoprávnosti a respektovat je. Má mít úctu a cit pro zákonnost. Má usilovat o všestranné pochopení motivace (včetně psychických motivů) právního a protiprávního chování a být s to je správně právně psychologický posoudit a zhodnotit. Má dbát

a mít cit pro vlastní právní axiologii, respektovat profesionální právní etiku. Profesionální právní vědomí má ústít v iniciativní a angažované právní postoj, důsledné z hlediska socialistické zákonnosti při plném respektování profesionální právní etiky a úcty k osobnosti. Má rozhodující roli nejen v efektivnosti realizace právních norem, nýbrž i při výchově občanů k socialistickému právnímu vědomí.

b) O vztahu mezi efektivností norem socialistického práva a socialistické zákonnosti jsem podrobně pojednal ve studii „Zdokonalování socialistické zákonnosti v etapě výstavby rozvinuté socialistické společnosti“ (viz AUC—Iuridica č. 1/1982).

8. Specifické místo mezi faktory, působícími na efektivnost socialistického práva, zaujímá právní politika. Na formování a realizaci právní politiky se rozdílně podílejí zákonodárné sbory, vlády, jednotlivé resorty, soudy, prokuratura a arbitráž, ale i společenské organizace a veřejné mínění. Koordinující úloha náleží komunistické straně, která zároveň určuje výhledové a realizační zaměření právní politiky, její principy a hlavní úkoly.

a) Právní politika je funkčně zprostředkujícím činitelem mezi společnostmi, politikou komunistické strany a socialistického státu a právem, jakož i mezi právem a společností. „Směřuje“ od společnosti přes vedoucí úlohu komunistické strany a právo tvornou roli státních orgánů k právu. „Od“ práva se „vrací“ zpět ke společnosti přímo nebo zprostředkovaně přes státní orgány s pravomocí aplikovat právo, resp. kontrolovat a dozírat nad aplikací a realizací práva. I zde vstupuje do procesu realizace práva právní politika komunistické strany, konkretizující cíle právní úpravy a vymezující třídní přístup k realizaci a aplikaci práva.

Socialistický státní mechanismus, jeho jednotlivé složky mají právní povahu; jejich zřízení, pravomoc, působnost atd. jsou založeny na právu: jsou regulovány právem. Právo vymezuje a zároveň omezuje moc státního mechanismu (včetně pravidel vydávání zákonů). Soudobý socialistický stát lze oprávněně též hodnotit jako „socialistický právní stát“. Smyslem právní politiky je upevňovat a zdokonalovat právní základ socialistického státu, stabilizovat a zdokonalovat socialistickou zákonnost a v jejím rámci právní jistoty pracovních kolektivů, organizací a občanů.

Rozvoj právní angažovanosti veřejnosti předpokládá upevňování a rozšiřování právně demokratického prostředí a komplexní právní výchovu pracujících, v níž je položen důraz na právní chování jednotlivců a neformálních skupin. Jde o výchovu právně žít v právně demokratickém prostředí, nikoli jen o zprostředkování znalostí právních norem a právních institutů.

Právní politika tedy zahrnuje tyto sféry:

a) právo tvornou, zejména legislativu

- b) aplikace a realizace práva
- c) kontroly a dozoru nad aplikací a realizací práva
- d) stabilizace a zdokonalování záruk socialistické zákonnosti
- e) upevňování a rozšiřování právně demokratického prostředí
- f) právní výchovy (z hlediska aprobace práva a právní angažovanosti).

Nejde však o veškerou právotvornou, aplikační atd. činnost, nýbrž o jejich politický aspekt: aspekt třídní, koncepční, výhledový, usměrňující a integrační. Z druhé strany je zřejmě nutné klást důraz na přívlastek právní, neboť právo je relativně samostatná složka nadstavby; je relativně samostatným, specifickým (a v této specifičnosti objektivně podmíněným) nástrojem řízení socialistické společnosti.

A ještě jedno je třeba zdůraznit. Právní politika především souvisí s právní praxí; má převážně povahu praxeologickou. Je jejím zobecněním, jež sleduje racionalizaci práva, zvyšování jeho efektivnosti, zdokonalování právního řádu, socialistické zákonnosti a právních jistot. To však právní politiku nezabavuje teoretickopolitického a filozofickoprávního „náboje“, od něhož se odvozují výhledové koncepce, obecné právní principy, metodické přístupy a postupy atd. Tyto jsou nejen závazné pro tvorbu a aplikaci práva, nýbrž jsou i ideovým zdrojem dalšího vývoje jednotlivých právních disciplín.

b) V tvorbě práva se právní politika orientuje na právní futuristiku a na plánování legislativy. Je ideovým a praktickým zdrojem právní regulace. Vstupuje i do právní techniky, neboť právní norma je specifickým druhem státního rozhodnutí a tuto specifikou je nezbytné respektovat. Sleduje úplnost právní úpravy včetně jednoty pozitivní a negativní regulace. V procesu tvorby práva řeší právní politika otázky vztahů zamýšlené právní úpravy k právní a společenské axiologii, vazby též k socialistické morálce, k obecnému právnímu vědomí, k pravidlům socialistického soužití, k faktickým společenským normám apod. Zároveň má na zřeteli posilování autority zákona, zvýraznění vazeb závislosti mezi zákony a „podzákonnou“ normotvorbou. Sleduje restrikcí právního řádu z hlediska jeho racionalizace a zvyšování efektivnosti.

Restrikcí právního řádu nelze interpretovat jako mechanické omezování množství právních normativních aktů a zužování rozsahu právní regulace. Sám socialismus (v souvislosti se společenským vlastnictvím výrobních prostředků a plánovitým sociálně ekonomickým vývojem) a rozvoj civilizace (VTR, ekologické problémy atd.) rozšiřují sféru působení práva. Právní politika, dbalá zvláštností právního řízení, vymezuje sféry, rozsah a hranice právní regulace, rozhoduje o nutnosti, možnosti a žádoucnosti „převedení“ nových jevů do práva, o formách a způsobech tohoto převedení, o vyloučení právní regulace, kde je neracionální, neúčinná a společensky neužitečná. Pro společnost je rozhodující kvalita právní úpravy,

její efektivnost souvisí — mimo jiné — s organickým začleněním právní regulace do systému společenského řízení.

c) Závažným problémem právní politiky je ověřování životnosti právních norem, jejich reálného společenského dopadu. Právní politika je ideovým zdrojem usměrňování aplikace práva. V aplikaci a realizaci práva a v zachovávání socialistické zákonnosti sleduje proměnnost a zároveň stabilitu vazeb mezi společenským, skupinovým a individuálním; jednotný převod neprávních termínů do právní praxe, jednotný výklad a jednotné používání právní terminologie. Specifický význam má při aplikaci abstraktních právních norem, generálních derogačních klauzulí a zmocňovacích právních norem. Čím je právní norma abstraktnější či derogační klauzule obecnější, tím větší odpovědnost leží na právní politice, na její integrační a interpretační roli.

Relevantní jsou z hlediska právní politiky rovněž interní normativní instrukce, neboť ve značné míře ovlivňují interpretaci, a tím i aplikaci právních norem.

d) Právní politika důsledně vychází z právní praxe, a to jak legislativní, tak realizační a aplikační. Zobecňuje právní praxi. Závažným způsobem ovlivňuje mechanismus právní regulace, především právní činnost státního mechanismu. Upevňuje a stabilizuje jeho právní základ, jakož i právní základ společnosti. Cílevědomě a soustavně působí k bezpečnosti a ochraně společnosti. Cílevědomě a soustavně působí k stabilizaci právně institucionálních, ale i neformálních záruk socialistické společnosti a právní jistoty. Má aktivizovat organizace a občany k právní angažovanosti. Je jedním z nejdůležitějších faktorů, rozhodujících o efektivnosti socialistického práva.

Prof. JUDr. Vladimír Delong, CSc. a kol.

§ 1. ZVYŠOVÁNÍ ÚČINNOSTI SPRÁVNÍHO PRÁVA V PROCESU ZDOKONALOVÁNÍ SOCIALISTICKÉ ZÁKONNOSTI

I. Účinnost a úloha správního práva

1. Výzkum účinnosti správního práva je teprve na počátku. Pojem účinnosti není jednotný a obsah a metody jejího zkoumání jsou zpřesňovány. Obecně lze říci, že výzkum vychází zpravidla z takového pojetí účinnosti správního práva, v němž dominantní je vztah mezi skutečnými výsledky působení norem a těmi společenskými cíli, pro které byly vydány (cílově výsledkové pojetí); nelze však opomíjet ani poměr mezi dosaženými výsledky působení norem a prostředky (náklady, ztráty), které byly na jejich tvorbu a realizaci vynaloženy (nákladově výsledkové pojetí).

2. Účinnost správního práva lze zkoumat na úrovni norem, institutů, odvětví i práva jako celku. Nedoporučuje se však založit výzkum účinnosti na jednotlivých normách ani provádět výzkum účinnosti správního práva jako celku. Cíl jednotlivé právní normy se bez souvislostí často ztrácí a neúčinnost právní úpravy spočívá často i v tom, že určitou normu (skupinu norem) postrádá; každá norma je součástí větších komplexů (institutů nebo oborů státní správy) a teprve zkoumání těchto celků umožňuje posoudit účinnost. Výzkum účinnosti správního práva jako celku lze pak provádět na základě dlouhodobě založeného výzkumu účinnosti jednotlivých institutů správního práva a jednotlivých oborů státní správy, které dosud chybějí.

3. Účinnost či neúčinnost norem správního práva je velice závislá na respektování věcných hledisek. Při tvorbě, výkladu a realizaci značné části norem správního práva je třeba znát a respektovat nejen právní, nýbrž i různá odborná hlediska zákonitosti (např. urbanistické, vodohospodářské, ekonomické, pedagogické atd.), abychom účinně řídili a organizovali společenskou výstavbu (metajuristická povaha značné části správní činnosti). Pracovník státní správy nevystačí ani při aplikaci práva ve sféře státní správy se znalostí právních principů, postupů, forem a metod, ale musí uplatňovat další odbornost (stavební, pedagogickou atd.). Navíc by měl znát a praktikovat teorii správy (organizace a řízení), psychologie, infor-

matiky, personalistiky atd.; proto se v souvislosti se zvyšováním účinnosti správního práva klade důraz také na obor, který se označuje u nás jako správní věda (teorie státní správy).

4. Na výzkum v oboru správního práva navazuje i výzkum v dalších oborech vědy o státu a právu, které zkoumají také část společenských vztahů ve státní správě (např. finanční, pozemkové atd.). Výzkum směřuje nejen k postupnému sjednocování teorie (orgánů, aktů, procesů apod.), nýbrž k větší integraci a nerozpornosti práva (zákonodárství).¹⁾

II. Normy a vztahy správního práva

1. Věda správního práva nevěnovala dostatek pozornosti problémům, které jsou spojeny s administrativněprávní normou, a nejvíce se opírala o výsledky teorie státu a práva. Přitom jsou to zejména normy správního práva, které v důsledku dynamického rozvoje působení státu v jednotlivých oborech státní správy — a zákonitě i v navazující normotvorbě — mohou přinášet do problematiky zkoumání norem jako takových nové prvky.

2. Dalšímu a hlubšímu zkoumání — zde ovšem též ve spolupráci s teorií práva — bude zřejmě žádoucí podrobit teze o tom, že některé součásti klasické struktury normy (hypotéza, dispozice, sankce) v některých normách (např. kompetenčních) chybějí.

V příslušných souvislostech bude žádoucí podrobit zkoumání i koncepci, na které je též postavena jedna z klasifikací právních norem, rozdělující normy na skupiny podle toho, jsou-li v nich obsaženy: pouze dispozice; hypotéza a dispozice; dispozice a povzbuzení; dispozice a sankce; hypotéza, dispozice a povzbuzení; hypotéza, dispozice a sankce.

3. Rozhraničení norem hmotněprávních a procesněprávních má zásadní význam teoretický, praktický i pedagogický. Pokud hmotněprávní normy potřebují pro svou realizaci určitá procesní pravidla, potom není zcela optimálním řešením ani podřazování rozhodnutí pod ne vždy zcela vyhovující režim správního řádu, ani stav — pokud jsou v rozsahu jeho působnosti vyňaty — kdy pro jejich aplikaci neexistuje procesní režim žádný. A v tom lze též spatřovat opodstatněnost úkolu, směřujícího k posílení organizačně procedurální stránky v právní úpravě státní správy, zejména v národním hospodářství.

4. Podnětným se jeví i rozpracování teorie vycházející ze čtyř forem uskutečňování norem správního práva (zachovávání, plnění, využívání a aplikace), a to též v souvislosti s tezí, podle které se zachovávání norem

¹⁾ Problematice pojetí účinnosti a úlohy správního práva v hospodářské a kulturní výstavbě byla věnována vědecká konference konaná v dubnu 1982 na téma „Zvyšování účinnosti správního práva v procesu zdokonalování socialistické zákonodárství ve státní správě“ (viz Acta Universitatis Carolinae — Iuridica č. 2—3/1983).

správního práva může uskutečňovat bez vstupu subjektů v konkrétní vztahy správního práva.

5. Správní právo bývá postaveno buď na vymezení státní správy nebo orgánu státní správy. V této souvislosti je otázkou, zda pozitivně rozpracovaný, avšak relativně široký, obecněji vymezený pojem státní správy může sloužit jako základní východisko pro vymezení správního práva nebo zda předmět správního práva není užší v návaznosti — ne obecně — na oblast, kde vztahy správního práva vznikají, mění se a zanikají, to je ve státní správě a na zde působící orgány státní správy, nýbrž na určitý okruh vztahů v této oblasti.

6. Podle právní úpravy může být subjektem vztahů nejenom orgán státní správy, ale i jiný subjekt, jako např. orgán státní či společenské organizace, na který je působnost a pravomoc zákonem přenesena (přenesením se nestává orgánem státní správy).

7. Na rozdíl od dosud převažujících přístupů se nyní lze setkat i s tezí, podle které správnímu právu nemusí být vždy vlastní pouze nerovnost vůle stran vztahu, a podle které tedy ne všechny vztahy ve sféře státní správy jsou budovány podle schématu „moc — podřízenost“. Také v československé nauce správního práva byl akceptován a literárně zpracován v podobě jedné z forem státní správy institut správních dohod — i zde však v právní úpravě zůstává zachována možnost orgánu státní správy zabezpečit realizaci příslušných úkolů autoritativním rozhodnutím pro případy, kdy k uzavření správní dohody nedojde. Některé jiné uváděné typy horizontálních vazeb bude nutno zkoumat z hlediska metod státní správy.²⁾

III. Zdokonalování tvorby norem ve státní správě ČSSR

1. Kvalita a účinnost řízení sociálně ekonomického rozvoje socialistické společnosti je ovlivňována úrovní legislativní práce státní správy, tj. stupněm zvládnutí činností, směřujících k vydávání předpisů vůbec a právních předpisů zvláště. Jde zejména o problémy, které souvisejí s racionálností právních úprav, tj. zvláště s jejich komplexností, reálností a souladností, ale také o otázky spojené s dosahováním odpovídajících znalostí pravidel, které regulují postupy a procedury tvorby předpisů. Předpokladem racionálnosti právní úpravy je i posouzení, zda určité společenské vztahy musí být vůbec právně regulovány.

2. Soustředění pozornosti na problematiku normotvorby z pozice státní správy je vyvoláno mj. skutečností, že v legislativních činnostech orgánů státní správy se koncentruje tvorba téměř všech právních předpisů, resp.

²⁾ Němec, V.: *K problematice zkoumání norem a vztahů správního práva*. AUC Iuridica 1985 (č. 1).

určité etapy této tvorby, popř. jiné zapojení do této tvorby a dále rozhodující část vnitřních normativních předpisů (instrukcí, směrnic apod.). Problematika tvorby norem, zejména z hlediska profesionální dovednosti jejich přípravy se tedy soustřeďuje ve státní správě, která je největším „producentem“ norem.

Problém zdokonalování tvorby, resp. přípravy předpisů se úzce dotýká stále aktuální otázky snižování a zjednodušování administrativní náročnosti řízení, nikoli však pojetí, podle něhož by bylo třeba snižovat nároky na normotvorbu. V této souvislosti platí obecné pravidlo: čím méně péče se věnuje kvalitní přípravě předpisů, tím větší obtíže vyvstávají při jejich realizaci.

Normy, resp. předpisy, u nichž je subjektem přijetí ústřední orgán státní správy, lze třídit do dvou základních skupin. Kritériem takového dělení je závaznost předpisů, resp. dosah jejich závaznosti. Do první skupiny patří tzv. prováděcí právní předpisy, které jsou obecně závazné. Druhou skupinu pak tvoří vnitřní předpisy (směrnice, instrukce, pokyny apod.). Dosah jejich závaznosti je omezen na ty subjekty, tj. orgány, organizace a pracovníky, kteří jsou vůči tomu, kdo vnitřní předpis vydává, v právním vztahu podřízenosti. Pro obě skupiny předpisů tedy platí, že jsou závazné a jejich plnění je vynutitelné, i když v různé míře, způsobu i formě.

Vydávání vnitřních předpisů je ve státní správě tradiční metodou a formou řízení podřízených orgánů či organizací a jejich pracovníků. Je to navyklý způsob realizace právních předpisů, pomocí něhož správní orgány, zejména ústřední, dosahují jednotný postup v určitých věcech (agendách) v rámci celého resortu.

3. Rozbor otázek souvisejících s normotvorbou v ČSSR vede k formulování následujících obecných **závěrů**.

Pokud jde o zákony (ústavní zákony, zákonná opatření předsednictev nejvyšších zastupitelských orgánů), lze uvést, že dosavadní právní úprava a legislativní praxe vytvořily uspokojující režim jejich tvorby.

Nedostatky a závady se vyskytují, pokud jde o právní předpisy převážně při tvorbě odvozených (prováděcích) právních předpisů, zejména těch, které vydávají ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy. Problémem je zvláště relace mezi zákony a těmito předpisy; na základě neurčitých zmocnění v zákonech se někdy ponechává úprava zásadních věcí prováděcím předpisům. Jiným nedostatkem je i určitá nevyjasněnost toho, co by mělo být upraveno, pokud jde o proces jejich tvorby. Nejčastější závady se týkají právní techniky zpracování předpisů, zejména z hlediska pojmosloví a terminologie normativnosti, jasnosti, logiky, přehlednosti a systematičnosti. Bude třeba řešit i otázku relace těchto předpisů k vnitřním předpisům (i z aspektu forem předpisů).

Samostatnému zkoumání bude třeba podrobit tvorbu obecných nařízení národních výborů, zejména v souvislosti s novou právní úpravou jejich vydávání, resp. publikace.

Nejslabším článkem normotvorby v ČSSR jsou vnitřní předpisy. Základní požadavky na jejich tvorbu spočívají v důsledném zajištění jejich souladu s právním řádem a dále v tom, aby se těmito předpisy nerozměňovala ustanovení právních předpisů. Dále jde o to, aby tyto předpisy si navzájem neodporovaly, byla nesporná jejich platnost a byly dosažitelné pro ty orgány, organizace či pracovníky, kterým jsou určeny. Bude třeba účelně a jednotně upravit postup jejich vydávání tak, aby se snížil jejich počet a zvýšila jejich kvalita a účinnost v řízení.

Pro všechny předpisy v zásadě platí, že čím kvalitnější bude jejich příprava, tím méně problémů bude s jejich uskutečňováním. Půjde tedy i o hledání cest, jejichž cílem je zvyšovat kvalitu předpisů z hlediska kultivované právní techniky.³⁾

IV. Občané jako subjekty socialistického správního práva

1. Postavení občanů jako subjektů socialistického správního práva je problematika významná jednak z hlediska rozvoje teorie subjektů správního práva a zdokonalování jejich právní úpravy, jednak v obecném kontextu právního statusu občana v socialistické společnosti. Úloha správního práva v této souvislosti vynikne, uvážíme-li, že převážná většina ústavních i dalších práv a povinností občanů je upravena normami správního práva (z větší nebo menší části) a realizuje se v rámci organizující či rozhodovací činnosti orgánů státní správy.

2. V porovnání s kodifikovanými obory chybí ve správním právu obecná úprava některých základních institutů, mj. též právní subjektivity a způsobilosti k právním jednáním.

Praxe i teorie překonává tento nedostatek pomocí analogie (podle norem práva ústavního, občanského, pracovního, trestního), přičemž teorie ani judikatura nepřipouští rozšiřování působnosti soudních rozhodnutí (o omezení či zbavení způsobilosti k právním úkonům) na oblast správněprávní a požaduje samostatné řešení konkrétního případu správním orgánem. Praxe však neakceptuje tento přístup důsledně (pokud je s ním seznámena); dochází k zbytečným pochybnostem a oslabování právní jistoty.

Problém neřeší ani ustanovení správního řádu (nevztahujícího se ostatně na vydávání všech individuálních aktů, natož na další formy správní čin-

³⁾ Z prací věnovaných této problematice vyjímáme zejména: *Pravidla upravující postup tvorby zákonů a jiných právních předpisů v ČSSR* (Ústav státní správy, Praha 1983, a jehož autory jsou Aleš Šrámek a kol.); *K problematice publikování tzv. resortních předpisů federálních ministerstev a ostatních federálních ústředních orgánů státní správy v ČSSR* (neotištěno, autoři Aleš Šrámek a kol.); *Úvod do normotvorby státní správy v ČSSR* (Ústav státní správy, Praha 1983, autor Aleš Šrámek).

nosti, například na bezprostřední zákroky), který odkazuje ve věci procesní způsobilosti k právním úkonům na ustanovení hmotněprávní. Ta se však vyskytují ve zvláštních předpisech sporadicky, takže pokrývají jen menší část správněprávních vztahů.

Problém zůstává po mnoho let neřešený, což nepřispívá k důslednému uplatnění principu zákonnosti ve státní správě, ztěžuje aplikaci práva a vyvolává zbytečné pochybnosti a obtíže v praxi správních orgánů i z hlediska právní jistoty občanů.

Základní příčina toho nespočívá očividně v obtížnosti věcného řešení, ale v umístění příslušných ustanovení. Z platných právních předpisů nejbližší k této problematice má správní řád, není to však univerzální správněprávní předpis, nýbrž jen dílčí kodifikace na úseku správního řízení. Jinou alternativou se jeví zvážit, případně do budoucna rozpracovat koncepci právní úpravy tohoto a některých dalších obecných institutů správního práva (např. správních aktů), nechceme-li se vracet (další možné řešení) k předchozí konstrukci univerzální úpravy právní subjektivity občanů občanským zákoníkem.

3. Ukazuje se, že bude namístě zaměřit výzkum práv a povinností občanů na několik základních dílčích úseků: v první řadě na úsek realizace ústavních práv a povinností; dále zejména na úseky péče o životní prostředí, pracovních sil, stavebního práva, dopravy, hospodaření s byty a nebytovými prostory, vnitřního obchodu, služeb, zdravotnictví, sociální péče, školství, kultury, vodního a lesního hospodářství, zemědělství, některé úseky vnitřní správy a veřejného pořádku, bezpečnosti a obrany.

Předpoklady pro zvýšení účinnosti práva byly sledovány A) v právní úpravě, B) v oblasti realizace práva.

Ad A) a) Jako pozitivum třeba uvést v první řadě politickou linii, která nachází svůj odraz v právním řádu (například výrazně v novelizaci zákona o národních výborech), vycházející z poznatku (z koncepce), že právní i faktické postavení občana v naší společnosti je podstatně ovlivňováno činností státní správy. Z toho vyplývá požadavek, aby právní věda analyzovala z tohoto pohledu vývoj legislativy a soustavně zkoumala realizaci právních norem, upravujících úkoly, působnost a činnosti orgánů státní správy též speciálně z hlediska jejich dopadu na občany. I zde bude nadále pozornost soustředěna na dvě základní hlediska — účinnost a prohlubování socialistické demokracie. Výzkum by měl sledovat a rozpracovat i problematiku, již se u nás (například na rozdíl od SSSR) věnovalo dosud méně pozornosti, tj. metodám a formám soustavného sledování potřeb a zjišťování názorů občanů, opatřování si jejich souhlasu, pokud to zákon vyžaduje apod.

Teoretické zobecnění a zpracování tohoto problému je aktuální též jako důležitý výraz předností socialistického pojetí záruk občanských práv

(v širokém smyslu) v oblasti státní správy.

b) Příznačná je roztržičnost právní úpravy do množství právních předpisů (zvláště prováděcích předpisů), a to i na úsecích, kde došlo k dílčí kodifikaci a usilovalo se o zjednodušení právní úpravy. Dochází k častým změnám, opět zejména u prováděcích předpisů. Tento stav, částečně objektivně podložený (poměrně rychlými změnami společenských potřeb a navazující právní úpravy), komplikuje znalost práva občany i správními orgány, snižuje právní jistotu a důsledné zachovávání zákonnosti.

Dlouhodobé prognózování a plánování legislativních změn a celá legislativní koncepce by měla vedle odvětvových pohledů zahrnout výrazněji jako jeden ze samostatných aspektů i postavení občana v administrativně právních vztazích, mj. též nezbytnou míru stabilizace, přehlednosti, ucelenosti a logické návaznosti. To zahrnuje i požadavek odstraňovat neodůvodněné odchylky v postavení občana v jednotlivých úsecích správního práva (práva vůbec) a celkově více aplikovat v legislativě systémový přístup.

c) Slabiny právní úpravy správní odpovědnosti v oblasti přestupkového práva si vyžádaly — zejména pro nedostatečný postih — řadu dílčích legislativních změn od poloviny 70. let a přípravu celkové novelizace přestupkového zákona. Dořešení tohoto úkolu a nahrazení zastaralého zákona novým je též důležitým předpokladem dodržování právních povinností občany a podmínkou účinnosti práva na tomto úseku.

ad B) a) Jednou ze zvláštností správního práva je značný podíl organizující činnosti při jeho realizaci. To platí i o realizaci práv a povinností občanů.

Náležitá pozornost musí být tedy i v této oblasti věnována jak aplikaci práva, tak i organizující činnosti, včetně mimoprávních aspektů činnosti orgánů státní správy, které mají v kompetenci zajišťování potřeb občanů, vytváření a ochrany jejich životních podmínek. Adekvátně posláním a postavením orgánů státní správy se to týká ústředních orgánů především v rovině koncepční, bezprostředně pak v první řadě národních výborů, a to jak v organizující, tak v aplikační činnosti.

Ve sféře aplikační jde v první řadě o oblast správního řízení a vyřizování stížností (ponecháme-li stranou postavení občana jako pracovníka organizace, kde podléhá režimu pracovního práva, případně některých zvláštních předpisů správněprávních, umožňujících postih porušení administrativněprávních povinností funkcionářů a pracovníků organizací). Zde je pozornost příslušných výzkumů, organizovaných praxí (též za účasti právnické fakulty UK) i odborné literatury věnována především dodržování zákonnosti. Hledisko účinnosti by však vyžadovalo do budoucna zaměřit se více i na rozbor faktické správnosti rozhodování, příčin nedostatků a předpokladů vyšší úrovně rozhodování.

I v organizující činnosti státní správy hraje podstatnou úlohu důsledné dodržování zákonnosti, především při vydávání normativních aktů (včetně interních). Neméně důležitou podmínkou účinnosti práva je, aby správní orgány vykonávaly na patřičné úrovni své úkoly a kompetenci při vytváření a rozvoji životních podmínek občanů, pracovaly systematicky, bez průtahů, důsledně reagovaly na podněty občanů a dodržovaly ostatní zásady činnosti socialistické státní správy. V tomto směru by bylo zřejmě užitečné zaměřit speciální výzkumy na jednotlivých úsecích na otázku, jak prohloubit vliv řídicího a kontrolního systému na odstraňování nečinnosti státní správy (v širším smyslu, nejen při individuálním rozhodování) a rozšiřování kladných zkušeností (ukládá např. zákon o lidové kontrole).

b) Jako podstatný činitel, ovlivňující společenskou účinnost správní činnosti ve vztahu občan—správa, vystupují funkcionáři a pracovníci státní správy. Vzhledem k charakteru jejich práce, komplexnosti a dosahu jejich působení na občany (z hlediska odborného výkonu státní správy ve spojení s aspektem politicko-etickým) jsou prvořadými předpoklady účinného výkonu státní správy vhodný výběr, rozmístování a výchova funkcionářů a pracovníků.

V souvislosti s podmínkami účinného působení práva ve vztahu správa—občan však nutno speciálně zdůraznit úlohu kvalitní a soustavné výchovy pracovníků, zaměřené cílevědomě též na vztah k občanům, kulturu a etiku jednání s nimi. Vedle obecně politické a odborné průpravy, již se v různých formách věnuje stále více pozornosti, měly by i otázky konkrétní aplikace leninských zásad, zdůrazňujících služební úlohu aparátu, nepřijatelnost jakýchkoli pozůstatků „vrchnostenského“ vztahu a byrokratického přístupu k lidem, povinnost svědomitě vykonávat svěřené funkce, zákaz zneužívat jich k vlastnímu prospěchu atd., tvořit součást výchovy státního aparátu, působení vedoucích pracovníků a hodnocení osob činných ve správním aparátě. S tím souvisí i požadavek důsledně a bezvýjimečně požadovat plnění povinností všemi občany a ve všech ohledech prosazovat i vlastním příkladem pravidla socialistické morálky.

Negativní ovlivňování společenské účinnosti práva v opačném případě — odchylováním se od těchto leninských zásad — je, jak dokazuje společenská praxe, nesporné, i když je nelze přesně doložit, natož bezprostředně vyčíslit.

Komplex naposledy uvedených podmínek tvoří tedy jeden ze základních předpokladů plnění právních povinností občanů. Správné a spravedlivé rozhodování, ale i chování a jednání funkcionářů a pracovníků, respektující zásady socialistického soužití, motivují občany k dobrovolnému plnění povinností a aktivnímu spolupůsobení na zajišťování úkolů státní správy.

c) Dalším vážným problémem v oblasti správního práva je **informovanost občanů**. Komplikovaná a velmi pohyblivá právní úprava na některých úsecích, množství odkazovacích norem, nedostatečné vymezení a překrývání pojmů, rozvlácnost a nepřehlednost řady právních předpisů, to vše jsou nedostatky, které ztěžují spolehlivou znalost a správný výklad práva i u aparátu. Tento stav napomáhá vzniku právních pověr, popsaných ve správní literatuře, snižuje právní jistotu občanů.

Prostředkem k odstranění těchto negativních faktorů je vedle zdokonalování legislativy a výchovy pracovníků nezbytná též kvalitní informatika. Dosud vydávané publikace, pokud vůbec existují, — týkají se např. bytového, lesního zákona, zákona o vnitřním obchodě — jsou určeny spíše odborné veřejnosti a mají různou úroveň.

Bylo by tedy žádoucí postupovat i na tomto úseku plánovitě a koncepčně. Dáváme k uvážení vytvořit určitou sérii popularizačních publikací na téma Občan a státní správa (Co má vědět občan o státní správě apod.), na níž by se podíleli teoretičtí pracovníci spolu s odborníky z praxe.

4. Byla provedena analýza platné administrativněprávní úpravy postavení cizinců. V komparaci se sovětským právem (zvláštní zákon o postavení cizinců) se uplatňuje námět lépe zhodnotit alespoň v právní propagandě pozitiva našeho řešení otázky.

V. Právní postavení funkcionářů a pracovníků státní správy

1. Výzkum navazuje na SPZV v 6. pětiletku, kdy byla problematika zkoumána především teoreticky, s využitím komparatistiky (sovětská a další socialistická literatura a právní úprava). Výzkum v této pětiletku se zaměřil především na analýzu právního materiálu, což umožnilo prohloubit dříve učiněné závěry. Zvláštní pozornost byla věnována do té doby u nás nezpracované z hlediska správního práva problematice právního postavení funkcionářů státní správy, tj. funkcionářů ústředních orgánů státní správy, národních výborů, některých dalších orgánů a složek státního aparátu.

Analýza prokázala, že platná právní úprava státně služebních vztahů se týká jednotlivých složek státního aparátu nebo některých kategorií funkcionářů a pracovníků. Je diferencována co do obsahu a intenzity právní úpravy, zahrnuté do většího počtu pramenů práva (asi do 70 zákonů a odvozených právních předpisů).

Platné československé právo vykazuje specifickou úpravu právních poměrů pracovníků a funkcionářů státního aparátu, v různé intenzitě, pokud vykazují jeden či více těchto znaků: postavení vedoucího pracovníka nebo funkcionáře, příslušnost k ozbrojeným sborům, oprávnění zasahovat do právní sféry nepodřízených subjektů, zvláštní nároky na kva-

likaci a odborný výkon povolání, zařazení do centralizované organizační soustavy, zvýšené nároky na mlčenlivost o úředních věcech.

Pro ostatní pracovníky státního aparátu jsou pracovní i služební vztahy upraveny především pracovním zákonodárstvím. Specifičnost služebních vztahů je nebo by měla být zachycena v pracovních řádech. Pokud taková úprava chybí, nezbyvá, než dovozovat služební práva a povinnosti z těch právních předpisů, které upravují činnost orgánů, v nichž pracovníci působí (srov. např. zákon o národních výborech nebo správní řád, které zavazují správní orgány a tedy i jejich pracovníky řídit se stanovenými zásadami, spolupracovat s účastníky řízení, postupovat nestranně aj.). Právní úprava, která není dost adresná a ucelená, však ztěžuje možnosti výchovného a preventivního působení i uplatnění kontroly a odpovědnosti ve státním aparátě.

Mnoho argumentů svědčí pro jednotnou úpravu základů socialistické státní služby. V zásadě jednotný systém socialistického státního aparátu je založen na zásadní jednotě státních úkolů a funkcí, určujících zásadní jednotu cílů, struktury, forem a metod činnosti socialistického státního aparátu. Pro oblast státní služby platí v zásadě jednotná kádrová politika.

Postoje, projevy, chování a jednání pracovníků státního aparátu nepředstavují v prvé řadě dílčí zájem orgánu, v němž pracovník působí, nýbrž především zájem celospolečenský. Právním výrazem této skutečnosti je právo (a povinnost) státních zaměstnanců jednat jménem státu, kterému odpovídá ve společenském vědomí akceptace pracovníků státního aparátu jako představitelů státu. Je i psychologicky, motivačně významné posílit vědomí příslušnosti k státnímu aparátu u jeho pracovníků.

Praxe (zkušenosti s pracovními řády) dokazuje, že nelze spoléhat jen na odvozené právní akty nižší právní síly. Pracovní řády opisují pracovní kodex, chybí jim inspirace (v podobě řádu státní služby) pro vyjádření specifických služebních potřeb.

A konečně, účinné působení práva předpokládá jeho znalost subjekty příslušných právních vztahů. Úprava státní služby, která zahrnuje normy řady právních oborů a sestává z norem různé povahy (upravujících kompetenci a zásady činnosti státních orgánů), neusnadňuje právě splnění tohoto předpokladu a tedy i výchovného působení práva.

Je třeba vznést určité námitky proti řešení dané otázky převážně jen z hlediska metody úpravy nebo například „zbytkové koncepce“ (co se „nevejde“ do pracovního práva ponechat správnímu) a dalším přístupům, a kterým lze vytknout závažnou metodologickou chybu; že totiž uplatňují parciální přístup (se všemi jeho riziky) při zkoumání složitého systému. Právní úprava by však měla respektovat vzájemnou souvislost a podmíněnost prvků daného systému.

Tak úroveň činnosti pracovníků státního aparátu závisí do značné míry již na jejich výběru a ten opět na průpravě kádrů. Aktuální politický problém zvyšování odpovědnosti ve státním aparátě je podmíněn mimo jiné přesným a adekvátním vymezením práv a povinností pracovníků státního aparátu a právním vymezením požadavků na ně kladených. Nedostatky v jednom prvku mohou ovlivnit nepříznivě účinnost celého systému.

V socialistické teorii ani praxi není pochybností o správnosti v zásadě jednotné právní úpravy pracovních vztahů a o neodůvodněnosti zvláštní právní úpravy pro státní zaměstnance. Osvědčuje se však specifická právní úprava služebních vztahů, provedená vládními nařízeními v NDR, MLR a PLR a prosazovaná jednoznačně sovětskou administrativněprávní teorií.⁴⁾

2. Změny v organizaci, stylu, metodách a formách činnosti socialistické státní správy se musí nutně odrazit ve funkční a kvalifikační struktuře státního aparátu. Struktury pracovníků musí odpovídat jak novým úkolům, tak jim odpovídajícím změnám v charakteru práce. Je proto potřeba zkoumat — na základě rozboru perspektivních úkolů stanovených dokumenty nejvyšších stranických a státních orgánů — jakými směry zdokonalovat funkční a kvalifikační strukturu státní správy a jakými cestami zajistit její naplnění kvalifikovanými pracovníky. Přitom je třeba vzít v úvahu i požadavky dalšího rozvoje socialistické demokracie a respektovat zachování potřebné sociální a třídní struktury s ohledem na vývoj společnosti.

V souvislosti s dalším vývojem státní správy, zejména její modernizací, by základ moderního socialistického státního aparátu měli tvořit:

- vedoucí pracovníci na všech stupních řízení ve státní správě, včetně pracovníků kolegiálních řídicích orgánů

- koncepční a odborní pracovníci se širším vzdělanostním profilem, schopní uplatňovat komplexní systémový přístup při řešení jednotlivých problémů

- odborníci-specialisté s kvalifikací v jednotlivých specifických oborech státní správy (vedle vlastních odborníků bude státní správa muset využívat stále více i expertů a poradců z jiných odvětví, zejména z vědecké fronty)

- výkonní pracovníci pro zpracování podkladových materiálů, řešení dílčích problémů a pro získávání a třídění informací

- pracovníci k obsluze technických zařízení (operátoři, programátoři, mechanici apod.).

⁴⁾ Viz zejména Čebiřová T.: *Socialistická státní služba*, AUC Iuridica, 1981, (zejména str. 83—91 publikace).

Toto členění musí být rozpracováno a doplňováno podle specifikace skutečných potřeb jak ústředních orgánů státní správy, tak národních výborů.

Zvýšené nároky na kvalifikaci, příp. rekvalifikaci pracovníků státní správy se musí promítnout do celé soustavy výchovy a vzdělávání státního aparátu. Jen vysoce kvalifikovaní odborníci mohou plnit úkoly, které státní správa bude muset v dalším rozvoji společnosti řešit. Na tyto úkoly je potřeba vzhledem k poměrně dlouhodobému období přípravy kádrů reagovat jak ve výzkumné, tak v aplikační činnosti již dnes.

VI. Právní úprava postavení a působnosti výkonných orgánů národních výborů

1. Na úpravu působnosti výkonných orgánů národních výborů působí zejména: realizace úkolu zabezpečovat ekonomický a sociální rozvoj územního obvodu komplexně, prosazování univerzality správní působnosti národních výborů, rozvoj demokratického centralismu a socialistické demokracie.

K přesnému vymezení dělby práce mezi orgány národních výborů nestačí jen rozbor úkolů a funkcí národních výborů, ale je třeba dbát i o plné uplatnění principů výstavby a činnosti národních výborů. Dělbá práce je v oblasti rozhodovací funkce založena na kritériu závažnosti, důležitosti, politickém významu řešených otázek. Nejde tedy o rozdíly mezi „státní mocí“ a „státní správou“ a o jejich funkční a organizační oddělení, ale o charakter rozhodovaných problémů. Závažné, významné otázky musí řešit zejména plénium a volené výkonné orgány. Jde nejen o rozhodnutí programového, koncepčního, plánovitého charakteru, ale i o jakékoli další rozhodnutí, které je závažné svou aktuálností, politickým významem, byť by šlo jinak o problémy dílčí, operativní. Ostatní otázky řeší odbory (aparát) — tím je též umožněno, aby se volené orgány soustředily na závažné úkoly. Existenci a stálé rozšiřování programových, koncepčních dokumentů přijímaných plénem a volenými orgány je třeba považovat za hlavní a rozhodující nástroj, který umožní mj. i plnou kontrolu odborů ze strany pléna a volených orgánů i důslednou realizaci jejich odpovědnosti.

Dělbá práce v národním výboru nespočívá v rozdělení funkcí mezi jeho orgány tak, že by každý z nich plnil určité funkce výlučně. Naopak je založena na jejich překrývání, velmi úzké funkční propojenosti. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že těžiště některých činností je jednoznačně u odborů (zejména specializované, operativní, organizační a jiné činnosti). Dělbá práce se dále vyvíjí zřetelně k ještě vyšší funkční propojenosti všech orgánů národního výboru. Každý orgán do realizace určité

funkce „vnáší“ ve svém souhrnu nezastupitelné kvality, které ovlivňují i metody a formy činnosti.

2. Odbory, a každý z nich zvlášť, musí obsáhnout na svém úseku z hlediska odbornosti působnost národního výboru tak, jak musí poskytovat podle potřeb komplexního rozvoje podklady pro volené orgány a realizovat jejich usnesení. De lege ferenda by bylo vhodné zpřesnit úpravu úkolů odborů, zejména zvýraznit realizační charakter jejich činnosti. Oddělení výkonu státní správy a realizace usnesení volených orgánů v zákoně o národních výborech neodpovídá funkčnímu sepětí s volenými orgány.

Přesněji by měly být vymezeny též povinnosti odborů ve vztazích k organizacím národních výborů a zákon by měl dále zdůraznit požadavky na činnost odborů ve vztahu k voleným orgánům (konceptnost, komplexnost, včasnost apod.) i ve vztazích vnějších.

Jednou z cest zvyšování kvality činnosti odborů i jejich kontroly je stále rozšiřování účasti občanů na jejich práci. Zvláště u místních a městských národních výborů je třeba doporučit přímé zapojení aktivistů do jejich práce. Nejde o nahrazování odborníků v aparátu, ale naopak o doplnění jejich práce o odborné znalosti a zkušenosti občanů. U těchto národních výborů by bylo možno uvážit i zavedení institutu skládání účtů odborů přímo občanům.

3. Struktura aparátu musí především vycházet z úkolů a funkcí národních výborů. Z toho plyne i nutnost dořešení systemizace u národních výborů základního stupně. Vzhledem k úkolům ztrácí hledisko počtu obyvatel své opodstatnění jako hlavní kritérium pro vybavení národních výborů pracovníky. Aparát musí odpovídat nejenom počtu obyvatel (a hustotě osídlení), ale i rozloze území, ekonomickým a sociálním zvláštnostem a dalším specifikám daného území. Postupné dobudování aparátu na základním článku soustavy národních výborů úzce souvisí s procesem zmenšování počtu malých národních výborů a jeví se jako velmi aktuální úkol v současné době.

Struktura aparátu — vytváření jednotlivých odborů — podle principů funkčního a odvětvového a jejich kombinací je ovlivňována zejména tendencemi specializace, decentralizace, koncentrace ve vertikální i horizontální linii.

Ve struktuře aparátu může podmínit efektivnost činnosti slučování stejnorodých činností do jednotlivých orgánů, přičemž stejnorodost nemusí znamenat hledisko odvětví státní správy tak, jak se např. projevuje u ústředních orgánů, i když zatím struktura odborů toto hledisko většinou sleduje. Uvedený proces povede i ke zvětšování článků po vertikální linii — vytváření „center“ operativních pravomocí.

S růstem složitosti správních činností a funkční propojenosti orgánů národního výboru dochází i ke složitým vazbám orgánů navzájem. Kromě

klasických schémat vztahů se konstruuji vztahy nové, tak jak to vyžaduje obsah činnosti. Vztahy odborů bude tak aktuálně třeba modifikovat zejména v závislosti na

a) horizontální koncentraci, snižování počtu článků, soustřeďování stejnorodých funkcí do jednoho odboru

b) koordinaci mezi odbory, kdy určité odbory budou „zastřešovat“ hlavně meziodvětvové problémy

c) postavení „klasických“ funkčních odborů, které s perspektivou budou řešit úkoly komplexního a sociálního rozvoje

d) vytváření „center“ ve vertikále v odvětvích řízených a spravovaných národními výbory

e) spolupráci, popř. koordinaci činnosti s odpovídajícími útvary aparátu národních výborů vyšších a nižších stupňů (kromě vztahů podřízenosti, popř. vázanosti akty, budou tyto vztahy nepochybně sílit) a

f) v závislosti na nutnosti úzké spolupráce (popř. dělby práce!) s odbory národních výborů na stejném stupni. K plnění úkolů komplexního rozvoje bude třeba posílit spolupráci např. místních a městských národních výborů na určitém území. Tato spolupráce umožní, aby aparát národního výboru zajišťoval i určité úkoly pro jiné národní výbory (kromě výkonu státní správy např. i využití výpočetní techniky apod.).

Z hlediska právní úpravy bude nutné zakotvit zásady vztahů mezi odbory a zejména zjednodušit a zpřesnit vztahy vertikální. Úprava je zatím pouze rámcová. U řídicích subjektů je třeba stanovit hlavně obsah vztahu (věcné vymezení, včetně otázek kádrové výstavby apod.), formy, kterými se řízení uplatňuje (interní akty normativní, individuální, metodické pokyny aj.), formy a kritéria kontroly, realizaci odpovědnosti. Jelikož řízení orgánů národního výboru nižšího stupně je funkčního typu, musí zákon řešit i otázky s tím spjaté.

4. Další vývoj aparátu bude zřejmě — v souladu s výsledky vědeckotechnického pokroku — spojen s rozšiřováním jeho úkolů (včetně okruhu otázek, které bude rozhodovat), s maximálními požadavky na odbornost a političnost a s nároky na specializaci v některých odvětvích státní správy. Bude výrazně sílit i funkční spojení aparátu a volených orgánů; důsledná kontrola jeho činnosti i realizace odpovědnosti vyžaduje současné přesné vymezení postavení odborů v rámci organizace národního výboru.⁵⁾

⁵⁾ Viz kandidátská disertační práce V. Vopálky *Odbory národních výborů a studie téhož autora Vývoj postavení aparátu národních výborů*, AUC Iuridica č. 1/1985.

§ 2. ZVYŠOVÁNÍ ÚČINNOSTI FINANČNÍHO PRÁVA V PROCESU ZDOKONALOVÁNÍ SOCIALISTICKÉ ZÁKONNOSTI

I. Finanční právo jako nástroj řízení společenských procesů

Socialistické finanční právo představuje významnou součást soustavy plánovitého řízení národního hospodářství. Proto v souvislosti s hospodářskou politikou strany a důslednou realizací Souboru opatření se v materiálech XVI. sjezdu KSČ výslovně hovoří i o nutnosti zdokonalovat finanční zákonodárství.

Výzkum prováděný v rámci úkolu se zaměřil na prozkoumání základních předpokladů efektivnosti finančního práva ve dvou klíčových oblastech, které, byť jsou relativně samostatné, tvoří dialektickou jednotu. Jde jednak o oblast finančněprávních vztahů výrobních hospodářských jednotek a podniků ke státu představovanému některým ze státních rozpočtů nebo rozpočty národních výborů, jednak o oblast jejich finančního hospodaření.

Řešení těchto problémů však předpokládalo i zevrubnější objasnění některých všeobecných otázek socialistického finančního práva, jako je zejména prošetření vlivu socialistických podmínek na utváření jeho charakteristických rysů za socialismu, rozboru, v čem tato nová kvalita finančního práva spočívá a jaké důsledky z toho plynou pro vědu o finančním právu.

Ve zkrácené formě lze uvést zejména tyto nejdůležitější výsledky:

1. Byly podrobně prošetřeny výhody a nevýhody dvou základních forem regulace finančních vztahů výrobních hospodářských jednotek a podniků ke státu, tj. k některému ze státních rozpočtů národních výborů. Jde o otázku, zda je vhodnější tyto vztahy upravovat obecně na základě zákona, nebo je chápat jako vztahy individuálně určované nadřízeným orgánem v procesu řízení, tj. jako vztahy stanovené finančně plánovacím aktem.

Je zřejmé, že prostor pro působení práva je u těchto dvou základních forem výrazně různý. V průběhu předchozího vývoje jsme se setkávali a v praxi jednotlivých socialistických zemí se setkáváme s oběma způsoby řešení, přičemž každý z nich má svoje přednosti.

V současné etapě rozvoje naší ekonomiky a zejména v souvislosti s důslednou realizací Souboru opatření a posilováním chozrasčotu se na základě provedených šetření jeví jako vhodnější, aby většina hospodářských organizací byla i nadále podrobena tzv. relativním odvodům, kde výše odvodové povinnosti je závislá na podmínkách předem závazně stanovených právním předpisem, tj. v daném případě na základě zákona. To nikterak nevylučuje, aby ve výjimečných případech, jako je tomu např.

u organizací, které zajišťují strukturální změny mimořádných dosahů nebo jiné z celospolečenského hlediska závažné počiny, se nemohly tyto vztahy diferencovat a být případně určeny individuálně.

2. Pokud jde o zvýšení účinnosti vlastní právní formy regulace těchto vztahů, bylo zejména prošetřeno, jaké předpoklady musí být splněny vně finančně právní sféry, aby příslušná právní úprava byla účinnější. Finančněprávní normy nepůsobí na hospodářské organizace izolovaně, ale spolu s řadou dalších nástrojů. V tomto směru je nutno v první řadě poukázat na úzký vztah s právní úpravou z oblasti dvou dalších rozdělovacích kategorií, a to cen a mezd. Tento úzký vztah se odráží i v platném právu, a to tak, že příslušné normy z oblasti regulace financí, cen a mezd na sebe navazují a vzájemně se podmiňují. Tvoří funkční spojení.

Jako jeden z příkladů rozhodujícího vlivu faktorů, jež jsou vně tohoto právního odvětví na stimulační působení financí a finančního práva, možno uvést působení cen.

Ceny totiž mají bezprostřední vliv na důchodový cíl podniku, tj. na tvorbu finančních zdrojů, kterou se samozřejmě snažíme ovlivňovat i zmíněným zpětným působením konkrétních finančně právních nástrojů, to je např. pomocí odvodů nebo daní. Celá hmotná zainteresovanost i právní úprava s ní spojená vychází z toho, že podnik se snaží dosáhnout určitých důchodů, s nimiž bude moci částečně samostatně disponovat. Je tedy vlastně dána právní úpravou režimu rozdělování zisku. Proto je nutno věnovat velkou pozornost tvorbě cen a dbát na to, aby podniky zvyšování zisku a plnění plánu nerealizovaly cenovými machinacemi, tj. porušováním cenových předpisů, ale zvyšováním produktivity práce a snižováním vlastních nákladů, jak to ukládají stranické materiály.

3. Efektivnost práva v dané oblasti je však ovlivněna nejen objektivními zákonitostmi, konkrétními podmínkami místa a času, stavem subjektivního poznání těchto skutečností a faktem, jak zdařile provedeme transformaci poznaného do právní úpravy, ale samozřejmě i úrovní jeho realizace. V tomto směru stav praktického uskutečňování práva je jistě mimo jiné i významným verifikátorem jeho účinnosti. Proto úvahy o efektivnosti právní úpravy v dané oblasti by nebyly úplné, pokud bychom se alespoň stručně nezmiňovali o této věci.

Na základě provedených šetření lze uvést nejčastější nedostatky, s kterými se v této oblasti setkáváme a které se s jistou úporností neustále opakuji a přetrvávají. Jedná se nejen o nežádoucí jevy pokud jde o úplnost, správnost a včasnost plnění povinností organizací ke státu, ale i pokud jde o jejich vlastní finanční hospodaření.

Za hlavní příčinu nedostatků možno především označit ne vždy zcela uspokojivou úroveň řízení a nedostatečně prováděnou kontrolu ze strany vedoucích pracovníků. Popsané nedostatky lze dále připsat i malé pozor-

nosti, kterou této problematice věnují nadpodnikové kontrolní orgány. Kromě toho možno v tomto případě konstatovat, že z kontrol těchto orgánů většinou nevyplývají žádné dodatkové odvody a že přijatá opatření jsou zpravidla pouze formální. Často se rovněž setkáváme s tendencí řešit problémy podniků, které nesplnily své povinnosti nikoli odpovídajícím ekonomickým způsobem, ale snížením plánovaných úkolů na vrub dobře hospodařících organizací. Tento způsob řešení je v rozporu s ustanoveními o finančním hospodaření výrobních hospodářských jednotek a podniků, které takový postup výslovně zapovídají. Neodstraňují totiž příčiny, jež vedly k nežádoucímu stavu, a proto představuje pouze přechodné a formální překlenutí daných problémů.

4. Uvedené skutečnosti vedly k potřebě podrobně prozkoumat problematiku právního vědomí a podmínek pro jeho rozvoj a působení v dané oblasti jako elementárního předpokladu dodržování socialistické zákonnosti a zvyšování účinnosti příslušné finančně právní úpravy.

V této souvislosti nemůžeme pustit ze zřetele známou zkušenost, že čím je právní úprava podrobnější, tím více mnohdy umožňuje její obcházení.

5. V kontextu s předchozím odstavcem lze samozřejmě jen uvítat, že se v poslední době setkáváme i s úvahami o ekonomickém vědomí, jehož další rozvoj je nesporně přínosem i z hlediska úrovně realizace práva ve zkoumané oblasti. Žádoucí zvýšení úrovně tohoto ekonomického vědomí však vyžaduje nejen posílení významu hodnotových kategorií a jejich objektivnosti, ale i takové jejich systémové uspořádání, aby bylo zajištěno, že jejich porušení bude mít pro provinivší se subjekt neodvratitelné ekonomické důsledky, které se nebude moci pokoušet přenášet na společnost jako celek.

6. Systémový přístup, který umožňuje a vyžaduje zespolečenštěná ekonomika, si vynucuje podrobněji prozkoumat vztah financí a chozrasčotu. Tato skutečnost má nesporný význam i z hlediska zvyšování efektivnosti jak finančněprávní úpravy samotné, tak i úpravy, týkající se chozrasčotu.

V této souvislosti je třeba upozornit na výjimečné postavení socialistických financí mezi ostatními hodnotovými kategoriemi. Je dáno tím, že jsou onou konečnou hodnotovou kategorií, jež provádí syntézu všech ostatních, které tak právě jejím prostřednictvím jsou integrovány v celek. To platí i o vztahu k chozrasčotu. Hlavní zásady chozrasčotu se totiž rozhodující měrou realizují právě prostřednictvím financí a finančního práva. Zmíněné zvláštní postavení socialistických financí mezi ostatními hodnotovými kategoriemi se projevuje i na finančním právu, pokud jde o jeho možnosti aktivního ovlivňování příslušných ekonomických procesů. Z tohoto důvodu se finanční právo jeví jako zvláště vhodné pro obecnější zkoumání vztahu státu, práva a ekonomiky.

Pokud jde o samotný chozrasčot, jeví se jako nutné blíže prošetřit, nakolik je opodstatněné uspořádání, podle kterého uplatnění chozrasčotu končí na úrovni výrobních hospodářských jednotek a netýká se již odvětví.

7. Z toho, co bylo řečeno, je zřejmé, že rozhodující předpoklady efektivnosti příslušné finančněprávní úpravy jsou vně tohoto právního odvětví. To má velký význam i z hlediska metod zkoumání této problematiky. Nelze totiž zapomínat, že práce, které by se zabývaly touto otázkou a věnovaly pozornost jen právní stránce věci, tj. toliko endogenním faktorům, spojeným s touto problematikou, by neodpovídaly povaze zkoumaných jevů. Takový přístup v daném případě, tj. v případě zkoumání efektivnosti finančněprávní úpravy v uvedené oblasti, by byl metodologicky nesprávný a ve svých konečných důsledcích by vedl ke snižování takto pojatých prací, pokud jde o jejich prospěšnost z hlediska potřeb praxe.

Řešení uvedených problémů vyvolalo potřebu věnovat pozornost i novým charakteristickým rysům finančního práva, tedy jeho nové kvalitě za socialismu a domýšlení důsledků, které z této skutečnosti nejen pro praxi, ale i pro teorii tohoto právního odvětví plynou. Nová kvalita finančního práva za socialismu je dána zespolečenštěním výrobních prostředků a znárodněním bank a jiných finančních institucí. V důsledku zespolečenštění výrobních prostředků se podniková finanční sféra dostala do přímého vlivu a dosahu státu. Tyto skutečnosti byly jedním z důvodů, který způsobil výrazné zvětšení rozsahu finanční činnosti v socialistickém státě, která za těchto nových okolností pochopitelně výrazně přesáhla tradiční rámec finančního práva, tak jak se vykrystalizoval v předchozí společenskoekonomické formaci. Stejně tak si tyto skutečnosti vynutily i nové způsoby, pokud jde o zabezpečování finančních činností a v důsledku toho i uspořádání příslušných finančních orgánů.

Vzhledem ke změněným podmínkám nově pojatou finanční činnost nemohly zajišťovat jen dříve známé orgány státní finanční správy, a to tradičními metodami. Musely se do ní zapojit i nově vytvořené a organizované orgány peněžní a úvěrové soustavy. Dále pak i orgány odvětvových ministerstev, dalších nižších stupňů řízení ovládajících dnešním výrobním hospodářským jednotkám a podnikům.

8. Shora uvedené skutečnosti dále způsobily, že pro socialistické finanční právo přestává být charakteristické, že jej tvoří téměř výlučně normy imperativní povahy, jak tomu bylo v předchozí společenskoekonomické formaci.

Povinné vztahy subjektů ke státnímu rozpočtu měly a vždy budou mít imperativní charakter. Proto bylo a i nadále bude nutno je upravovat v kategorické, kogentní formě, která nepřipouští, aby se poplatníci mohli

jakkoli odchýlit od povinností, stanovených v dispozici příslušné právní normy. Jakmile však finanční právo začne přesahovat tento tradiční rámec a zejména jakmile začne usilovat o aktivní působení na státní podniky, aby se při svém finančním hospodaření chovaly určitým, z celospolečenského hlediska žádoucím způsobem a k takovému jednání je ve spojení s hmotnou zainteresovaností a jistou finanční pravomocí motivuje, podněcuje a vybízí, pak v těchto případech se v normách finančního práva vedle příkazů a zákazů stále více objevují i určitá oprávnění.

Přitom možno konstatovat, že se mění i poměr mezi jednotlivými druhy těchto norem, a to ve prospěch stále širšího uplatnění těch z nich, která obsahují zmocnění k určitému jednání. V současné době je tato skutečnost dána zejména změnami, ke kterým dochází v souvislosti s rozvojem soustavy plánovitého řízení národního hospodářství, což se samozřejmě odráží i v normotvorné činnosti socialistického státu ve zkoumané oblasti.

Pro finanční právo je pak příznačné, že tyto prvky vzájemně kombinuje, tj. že oprávnění, která mají pobízet k určité činnosti, jsou ve finančních normách spojována s příkazy a zákazy, které vlastně určují žádoucí směr této činnosti. Tím tyto normy umožňují spojit výhody centralizace ve finanční oblasti se zvláštnostmi místních podmínek.

II. Právní úprava rozpočtů národních výborů

Rozpočty národních výborů tvoří významný článek naší rozpočtové soustavy, v níž vedle federálního a republikových státních rozpočtů jako rozpočtů ústředních zaujímají postavení rozpočtů místních. V rozpočtech národních výborů se odráží rozsah úkolů celospolečenského i územního charakteru, které jsou národním výborům jako místním orgánům státní moci a správy svěřeny.

Nový impuls k dalšímu zdokonalování finanční soustavy národních výborů dal XVI. sjezd KSČ a zejména 6. zasedání ÚV KSČ z dubna 1982. Zabývající se úkoly národních výborů po XVI. sjezdu. Z jejich závěrů vyplynula potřeba analýzy účinnosti dosavadních ekonomických nástrojů a pravidel uplatňovaných v rozpočtovém hospodaření národních výborů tak, aby jejich rozpočty spolu s plánem se mohly stát účinným nástrojem k zabezpečování komplexního ekonomického a sociálního rozvoje jejich územních obvodů.

Praktické uplatňování platných ekonomických nástrojů a pravidel v oblasti rozpočtů národních výborů ukázalo, že dosavadní soustava, i přes některé své nedostatky, přispěla vcelku k dobrému plnění úkolů národních výborů. Existující nedostatky nejsou takového rázu, aby v platné soustavě bylo nutno provádět změny zásadnější povahy, a v jejich základních rysech ji proto bude možné zachovat i v příští pětiletce. Její další zdokonalování vyžaduje však zaměřit se na řešení následujících problémů:

a) postavení rozpočtů národních výborů v čs. rozpočtové soustavě s cílem zvýšení jejich úlohy při správném uplatňování principu demokratického centralismu

b) vhodné posílení vlastní příjmové základny národních výborů při racionalizaci jejich vertikálních finančních vztahů v podobě dotací a subvencí z vyššího rozpočtu

c) zrealnění hmotné zainteresovanosti národních výborů na výsledcích rozpočtového hospodaření

d) zdokonalení rozpočtového procesu u národních výborů.

Ad a) Nutnost posilování úlohy rozpočtů národních výborů vyplývá z potřeby vytvářet podmínky pro jejich úspěšnou činnost, především zvyšováním jejich pravomoci tak, aby mohly účinněji působit jako orgány komplexní péče o všestranný rozvoj svých územních obvodů. Na druhé straně s ohledem na to, že ekonomika národních výborů je integrální součástí celostátní ekonomiky, nutno zachovat prostor pro působení nástrojů centrální finanční politiky v podobě závazných a orientačních ukazatelů stanovených centrálně a rozepisovaných pak na jednotlivé stupně národních výborů. V ekonomické oblasti tu jde o stanovení optimálního rozsahu finančních ukazatelů, které by zabezpečovaly základní směry plánovitého rozvoje hospodářství řízeného národními výbory ve vazbě na státní plán a přitom ponechávaly národním výborům dostatečný prostor pro uplatňování vlastní pravomoci a iniciativy. V právní oblasti jde pak o sladění ustanovení § 30 zákona o národních výborech, vymezujícího rozsah uplatňování nástrojů centrální finanční politiky, a ustanovení § 38 cit. zákona, podle něhož stanovení rozpočtu a hospodaření podle něho spadá do samostatné působnosti národních výborů, a z toho vyplývající potřeba upřesnění vztahů ústředních orgánů a národních výborů.

V souvislosti s postavením rozpočtů národních výborů v čs. rozpočtové soustavě ukazuje se problematickou současná konstrukce jejich napojení na státní rozpočty pouze souhrnnými finančními vztahy, která zužuje pohled na celkový objem příjmů a výdajů rozpočtové soustavy a tím snižuje vypovídací schopnost státních rozpočtů, zejména v oblasti společenské spotřeby. Vyvstává proto otázka, zda by nebylo vhodnější též z důvodu lepší ekonomické provázanosti státního rozpočtu na státní plán ČSSR, který má souhrnný charakter, vrátit se k napojení rozpočtů národních výborů na státní rozpočty celkovými příjmy a výdaji, jak tomu bylo do roku 1969. K tomu třeba poukázat i na to, že ČSSR je jedinou zemí socialistického tábora, kde místní rozpočty nejsou součástí státního rozpočtu. Změna v napojení rozpočtů národních výborů na státní rozpočty by však vyžadovala novelizaci čl. 11 odst. 2 ústavního zákona o čs. federaci.

Ad b) Problematika uspořádání příjmové základny národních výborů a s tím související vymezení okruhu vlastních příjmů jejich rozpočtů patří

k nejzávažnějším a také nejsložitějším otázkám finanční soustavy národních výborů.

Vlastní příjmová základna národních výborů, která je rozhodující i pro míru jejich finančně ekonomické samostatnosti, byla postupně posilována již v minulých obdobích, takže dnes zahrnuje prakticky všechny příjmy plynoucí z vlastní činnosti národních výborů, od organizací, které přímo řídí, i od převážné části družstevních organizací. Přesto finanční soběstačnost národních výborů činí pouze cca 40 % z celkového objemu jejich rozpočtů a zbývajících asi 60 % příjmů je jim poskytováno z centrálních zdrojů formou globálních dotací a účelových subvencí.

Možnosti posilování vlastních příjmů národních výborů se v současné době jeví zejména v rozšiřování finančně ekonomických vztahů a centrálně řízenou ekonomikou. Prvým krokem v tomto směru byla nová úprava v oblasti sdružování prostředků, která na rozdíl od dosud uplatňované dobrovolnosti dala národním výborům možnost ukládat organizacím toto sdružení i jako povinné. Nová právní úprava v oblasti sdružování prostředků otevírá širší možnosti využití tohoto doplňkového zdroje národních výborů pro výstavbu i provoz různých veřejně prospěšných zařízení, nutno ji však adekvátně promítnout i do předpisů upravujících finanční hospodaření socialistických organizací, aby se nestaly limitujícím činitelem při její praktické aplikaci. Při úvahách a účelnosti zavedení jiných finančně ekonomických vztahů a ústředně řízenými organizacemi nutno postupovat uvážlivě a po důsledné předchozí analýze vzhledem k negativním zkušenostem, které byly získány se zavedením podílu na odvodech z hrubého důchodu těchto organizací koncem šedesátých let. Na základě těchto zkušeností se zřejmě nejeví optimální forma podílů na odvodech z hospodářského výsledku, neboť při ní se národní výbory dostávají do závislosti na splnění plánovaných úkolů ústředně řízených organizací, aniž mají větší možnosti ovlivňovat jejich činnost. Nabízí se spíše forma odvodů ze zastavěné plochy, ze základních fondů nebo jiného obdobného ukazatele, která by měla stabilnější charakter a co do výše byla spolehlivěji plánovatelná.

I při opatřeních k posílení vlastní příjmové základny národních výborů zůstanou i nadále hlavní formou zabezpečující vyrovnanost rozpočtů národních výborů, která jako závazný požadavek je stanovena v § 31 odst. 2 zákona o národních výborech, globální dotace a účelové subvence poskytované ze státních rozpočtů republik a z rozpočtů národních výborů vyššího stupně. Pozornost proto třeba zaměřit na racionální uspořádání těchto vertikálních a finančních vztahů, které přímo ovlivňují míru samostatnosti národních výborů v oblasti rozpočtového hospodaření. Z toho hlediska jeví se potřebné posoudit stávající objem a vzájemné relace mezi globálními dotacemi a účelovými subvencemi, které účelovým vázáním

prostředků a časovou ohraničeností jejich použití omezují rozpočtovou pravomoc národních výborů. K prohloubení pravomoci a hmotné zainteresovanosti národních výborů by též přispěla větší objektivizace při určování globálních dotací tak, aby vycházely z objektivních potřeb a možností příslušného národního výboru při omezení subjektivních vlivů, a též jejich dlouhodobější stanovení alespoň v podobě minimálních dotací, které by byly oboustranně závazné, na období pětiletky.

Ad c) Uplatňované formy hmotné zainteresovanosti musí u národních výborů odpovídat jejich postavení jako orgánů státní moci a správy a nelze je proto koncipovat stejně jako u jiných orgánů hospodářského řízení. Hlavním cílem hmotné zainteresovanosti v rozpočtovém hospodaření národních výborů je podněcovat zájem národních výborů na mobilizaci vlastních příjmů a jejich efektivním vynakládání. Smyslem je dosáhnout toho, aby národní výbory hospodařily s rozpočtovými prostředky s péčí řádného hospodáře a dosažené výsledky hospodaření se promítaly v jejich celkové finanční situaci.

Specifické zaměření hmotné zainteresovanosti národních výborů vyvolává potřebu specifických nástrojů k jejímu uplatňování. Dosavadní praxe potvrdila účelnost ponechání hlavního nástroje hmotné zainteresovanosti v rozpočtovém hospodaření národních výborů v podobě fondu rezerv a rozvoje. Při dalším zdokonalování hmotné zainteresovanosti je třeba sledovat cíl, aby národní výbory nebyly zainteresovány pouze na výsledcích hospodaření, ale též na sestavování mobilizačních rozpočtů, zejména v plánování vlastních příjmů. V tomto směru příznivě působí zásady diferenciace hmotné zainteresovanosti národních výborů při překračování vlastních plánovaných příjmů, které byly na základě usnesení vlád republik uplatněny v 6. pětiletce.

Ad d) Posilování úlohy rozpočtů národních výborů je nemyslitelné bez soustavného zdokonalování rozpočtového plánování, což se týká jak střednědobých rozpočtových výhledů, tak i ročních rozpočtů. Zkvalitnění rozpočtového plánování především vyžaduje větší objektivizaci v plánování výdajů, a to zejména na společenskou potřebu, a s tím související potřebu zdokonalování rozpočtových výdajových norem a ukazatelů. V rozpočtovém plánování národních výborů je rovněž třeba uplatňovat racionalizační prvky, které by přispěly k jeho zjednodušení, zejména u národních výborů nižších stupňů, jak na to bylo poukázáno i ve zprávě předsednictva ÚV KSČ, přednesené na 6. zasedání ÚV.

Zkvalitnění rozpočtového plánování je též podmíněno zdokonalením právní úpravy rozpočtového procesu u národních výborů. V tomto směru by bylo žádoucí odstranit dosavadní nekomplexní a roztržitou úpravu rozpočtového procesu u národních výborů, která je v současnosti rozptýlena v různých právních předpisech, většinou nižší právní síly, a v sou-

vislosti s tím řešit i úpravu některých otázek, které dosud nemají řádný právní podklad.

Prof. JUDr. Valér Fábry, DrSc.

§ 3. ZVYŠOVÁNÍ ÚČINNOSTI POZEMKOVÉHO PRÁVA V PROCESU ZDOKONALOVÁNÍ SOCIALISTICKÉ ZÁKONNOSTI

Je úlohou teorie státu a práva vyslovit určité požadavky legislativně technického charakteru, na nichž efektivita normy závisí, např. jasnost právní mluvy, soulad mezi uvažovanou normou s ekonomickými možnostmi a ekologickou nutností, jednoduchost realizace, publikace, promulgace atd. To vše platí též pro normy pozemkového práva.

1. Základním předpokladem zvýšení efektivnosti norem pozemkového práva je jejich **správné systémové zařazení a uspořádání**. S tím souvisí především **správné poznání charakteru společenského vztahu**, totiž pozemkového vztahu, jakožto předmětu normy pozemkového práva. Teorie pozemkového práva pojímá pozemkový vztah jako organicky jednotný integrovaný vztah, jehož složky tvoří vlastnictví a užívání půdy a státní pozemková správa. Legislativa má proto usilovat o to, aby tyto složky byly jednotně upraveny a aby nebyly od sebe zbytečně odloučeny a upraveny různými právními nástroji.

Příčinou tohoto stavu je opožděné vznikání pozemkového práva jako samostatného právního odvětví (až po kodifikaci v roce 1964, nikoli však jako její důsledek), což bylo zaviněno nesprávnou teoretickou tezí, že jen plná nacionalizace půdy může být základem pozemkového práva jako samostatného právního odvětví.

Pozemkověprávní instituty svou povahou teoreticky nepatří do občanskoprávní a hospodářskoprávní legislativy, které vznikají na principu využívání zbožních a peněžních vztahů v rámci plánovitého hospodářství, kdežto zákonitost vývoje pozemkových vztahů se ubírá opačným směrem, cestou omezování a překonávání zbožních prvků a pomoci intenzivních státních zásahů.

Efektivnost norem pozemkového práva vyžaduje tedy především úpravu pozemkových vztahů **v samostatných pozemkověprávních legislativních aktech** vzájemně koordinovaných bez zřetele na to, zda tradičně byly dosud upravovány v občanskoprávní, hospodářskoprávní nebo administrativněprávní legislativě.

Bylo by též vhodné, aby základní pozemkověprávní instituce vyjadřující pozemkovou politiku komunistické strany byly aspoň jako „zásady“ upraveny v jednotném a systematicky zpracovaném právním předpise, v zákoně o půdě (srov. sovětskou legislativu). Není pochybností o tom, že

takové legislační dílo by citelně zasáhlo do existujícího právního řádu a že jeho zpracování by bylo náročné a vyžadovalo by delší čas. Vzhledem k dozrávajícím a zásadním změnám v pozemkovém zřízení ve směru jeho zjednodušení by bylo vhodné organizačně zajistit jeho přípravu už teď (srov. Maďarsko).

2. Zvláštní pozornost by měla legislativa věnovat už teď právnímu režimu **státního socialistického pozemkového vlastnictví** při respektování všech zvláštností půdy.

Půda totiž jako zemský povrch není vyráběna, nevchází do výrobního procesu, nesměňuje se jako zhmotnělá podoba lidské činnosti, není spotřebována, je trvalou podmínkou a předpokladem jakékoli lidské činnosti. Půda se přivlastňuje nikoli její výrobou, nýbrž přivlastňuje se její užitná hodnota **užíváním**. Adekvátním právním odrazem tohoto „přivlastňování“ není tedy vlastnické právo, nýbrž užívací právo. Zcizení půdy není součástí koloběhu zboží — peníze — zboží nutného u předmětů získaných prací, což vyžaduje u výrobce větší volnost a pružnost, nýbrž je likvidací výrobního procesu. Zcizení a nabývání půdy nepatří do oblasti **směny**, nýbrž **rozdělování a přerozdělování území**. K převodu pozemku dochází v podstatě ne v zájmu toho, kdo půdu má, nýbrž toho, kdo půdu nemá, ale potřebuje ji pro svou činnost společensky aprobovanou. Komu a jakému účelu má určité území sloužit, je na úrovni dosavadního uživatele nebo vlastníka nepoznatelné. Proto je přerozdělování půdy pro nové účely a nové subjekty nutně **celospolečenským procesem**, i když decentralizovaným na místní orgány státní moci a správy, který se uskutečňuje akty státních orgánů k tomuto úkolu uzpůsobených, které mohou též posoudit ekonomické i ekologické zájmy společnosti v jejich jednotě. Nejsou-li tedy převody pozemků směnou, je chybou zvolit pro ně právní nástroj odpovídající potřebám pružné směny. Jinými slovy, **rozdělování a přerozdělování půdy nepatří do hospodářské sféry, nýbrž do administrativní**.

Těmto zákonitostem odpovídá právní úprava v SSSR. Půdu dává stát různým subjektům (státním i nestátním socialistickým organizacím a občanům) **do užívání** (nikoli do správy), a to na základě administrativně právního aktu **přídělu a odnětí půdy**.

Naše právní úprava státního socialistického vlastnictví si však nevšímá těchto určujících zvláštností. Podle hospodářského zákoníka a vyhlášky o správě národního majetku platí v podstatě stejný právní režim k půdě jako k věcem vyráběným. Své pozemky dává stát z prozatímní správy státním organizacím do správy hospodářskou smlouvou, i když tato smlouva je smlouvou jen formálně. „Správci“ mohou pak svým úkonem nekontrolovaně převést tento vztah a půdu na jinou státní organizaci. Institutce správy a její obsah, jak je formuluje hospodářský zákoník, odpovídá požadavku hospodářské samostatnosti podniku a potřebě využívání

zbožních vztahů, nikoli však pohybu půdy. Formálně stejná právní úprava ve skutečnosti různých ekonomických jevů neodpovídá požadavku efektivnosti právních norem. Je žádoucí od základu nově upravit právní režim státního socialistického pozemkového vlastnictví. Podstatou nové úpravy by byla instituce **užívání státní půdy** vznikající na základě **administrativně právního aktu národního výboru o přidělu a odnětí půdy**, popř. i aktu hospodářsky nadřízeného orgánu při přerozdělování půdy mezi podniky mu podřízené, popř. též úkonu uživatelů při zřízení dočasného užívacího práva.

Tím by se odstranila terminologická rozpornost hospodářského zákoníka, který užívá výrazu „správa“ nejen k označení vztahu organizace k půdě, kterou tato užívá, nýbrž též k označení vztahu státního orgánu, jenž je „správcem“, ač věc neužívá a vykonává jen kontrolní a dispoziční úkony. Tím by se také sjednotilo dosavadní „právo správy“ pozemku (pro státní organizace) s právem trvalého užívání pozemku (pro nestátní organizace). Rozdíly mezi nimi nejsou ničím zdůvodnitelné.

Jednotně by bylo třeba upravit i **obsah** pozemkového užívacího práva jako souhrnu práv a povinností uživatele přisvojit si užitnou hodnotu půdy, realizovat **účelové určení** pozemku určené příslušným státním orgánem a racionálně využívat přírodní zdroje spojené s půdou v rámci jeho statutu (stanov).

Tato úprava by umožnila ve větší míře **mobilizovat půdu** v užívání státních socialistických organizací z hlediska **celospolečenských zájmů a potřeb** při přerozdělování území. Neexistuje totiž žádná právní norma, která by umožnila odnětí státní půdy z držby státní organizace (s výjimkou aktu nadřízené hospodářské organizace, která však není s to být reprezentantem celospolečenských zájmů). Vyhláška o správě národního majetku připouští však správně možnost odnětí státní půdy nestátní organizaci v celospolečenském zájmu (§ 10 odst. 10 vyhl. č. 156/1975 Sb.) a občanský zákoník připouští (§ 204 odst. 2) odejmutí práva osobního užívání za podmínek platných pro vyvlastnění. Náš právní řád nezná tedy institut odnětí půdy státní, ale jen nestátní organizaci a občanům. Není plauzibilního důvodu, proč nestanovit možnost odnětí státních pozemků i v užívání státní organizace, a to za podmínek platných pro vyvlastnění.

Tím by se odstranil ve vztahu k půdě málo efektivní postup dnes předepsaný § 3 odst. 4 a § 4 vyhl. č. 156/1975 Sb. Má-li totiž organizace ve správě takový nemovitý majetek, jenž je určen pravomocným územním rozhodnutím pro jinou organizaci, je povinen je převést na tuto organizaci. Obdobně se to týká i pozemku určeného podrobným územním plánem pro soustředěnou bytovou výstavbu nebo pozemku zařazeného na seznamu pozemků pro výstavbu rodinných domků. Pokud by však organizace svou povinnost nesplnila, nastane zdlouhavý proces o odstranění pochybnosti

a příslušnosti ke správě národního majetku, v němž v konečné fázi rozhoduje ministerstvo financí. Znovu se tedy rozhoduje o tom, o čem už bylo rozhodnuto, což je málo efektivní. Zákon by přece mohl klidně stanovit, že za existence uvedených podkladů správa (užívání) pozemku **přechází** ex lege na jinou organizaci, obdobně jak je tomu v § 32 odst. 3 vodního zákona č. 138/1973 Sb., anebo že přechází na základě správního aktu odnětí půdy. Bylo by to nesporně efektivnější.

Dalo by se uvažovat o zavedení takového postupu i tehdy, jestliže mezi sebou konkuruje i několik administrativně právních řízení. Např. rozhodnutím o odnětí zemědělské nebo lesní půdy z těchto půdních fondů je v podstatě vše vyřešeno: znám je nový uživatel, pozemek i účel. Následná smlouva o převodu správy je jen pouhou formalitou.

3. Novela občanského zákoníka vytvořila široký prostor pro **věcná břemena**. Pokroková na nové úpravě je koncepce, že věcné břemeno může zatěžovat nejen vlastníka, nýbrž i osobního **uživatele** pozemku, resp. i socialistickou organizaci, která má k pozemku specifické **užívací právo**. Věcným břemenem je tedy zatěžováno nejen vlastnické právo, nýbrž v některých případech nezávisle na vlastnickém právu **právo užívací**, kteroužto možnost věda pozemkového práva již dávno prosazovala. Novela zůstala však stát před národním pozemkovým majetkem a uznává koncepci stavebního zákona i hospodářského zákoníka, že pozemek ve státním socialistickém vlastnictví nelze zatížit věcným břemenem.

Toto tradiční nazírání je málo efektivní, jelikož práva obdobná těm, která zakládá věcné břemeno, musí být pokaždé nově zřizována smlouvami inter partes. Navíc je tato koncepce vlastně vyvrácena praxí i některými normami. Tzv. **legální věcná břemena**, která vznikají ve prospěch některých preferovaných organizací buď ex lege nebo rozhodnutím o povolení stavby, zatěžují socialistické organizace jako **uživatele** (správce) nemovitého majetku též ve vlastnictví státu. Není zatíženo vlastnické právo státu, naopak jde o rozsáhlejší realizaci státního socialistického vlastnictví, nýbrž zavázána je socialistická organizace jako **uživatel půdy**, obdobně jak je tomu u věcného břemene zatěžujícího osobního uživatele pozemku.

Efektivnost normy pozemkového práva vyžaduje i zde komplexní pozemkověprávní úpravu zasahující do dnešní sféry stavebního zákona a hospodářského zákoníka.

4. Naprostá většina pozemků je v ČSSR exploatována prostřednictvím socialistických organizací i občanů, kteří jako **uživatelé** nejsou jejich vlastníky. Se zřetelem na tuto skutečnost je třeba posuzovat **celkovou úroveň právní úpravy užívání půdy**, včetně otázky efektivnosti práva, která spočívá především v úpravě jednotlivých a ve svém souhrnu četných užívacích práv, které naše právo až dosud vytvořilo.

V užívacích právech k půdě byl nalezen právní nástroj k zespolečenšťování půdy jako výrobního prostředku při zachování soukromovlastnického práva k tomuto předmětu, zejména v zemědělství, k realizaci státního pozemkového vlastnictví socialistickými organizacemi i občany a k upevňování socialistických vztahů k půdě, včetně radikálního omezení zbožních prvků s půdou spojených. Uživací práva tvoří základní předpoklad a hlavní právní prostředek pro uspokojování společenských i individuálních potřeb ve vztahu k pozemkům, za ingerence socialistického státu v těchto vztazích.

Přesto nelze považovat vývoj existující soustavy užívacích práv k půdě za ukončený, neboť vyjadřuje určitou fázi vývoje pozemkových vztahů, spojených zejména s různými druhy a formami pozemkového vlastnictví. Při sledování tendence postupného soustřeďování veškeré půdy do státního socialistického vlastnictví je třeba uvažovat o přetvoření dané soustavy, zejména z hlediska sjednocení obsahu užívacích práv ne podle vlastnictví, ale podle povahy uživatele a účelového určení půdy.

Bezprostřední pozornost je však nutné věnovat odpovídající úrovni právní úpravy jednotlivých užívacích práv, kde se objevuje řada nedostatků, které oslabují účinnost práva v této oblasti.

Platná právní úprava užívacích práv k pozemkům se vytvářela postupně podle různých hledisek, především s ohledem na druhy a formy pozemkového vlastnictví. Je obsažena v četných právních předpisech, s rozdílnou a ne vždy dostatečně žádoucí úrovní legislativní propracovanosti, která by odpovídala potřebám a požadavkům na regulaci těchto vztahů. Důkladnější právní úpravou se vyznačují především ty užívací instituty, jejichž objektem je výlučně půda, jako je právo družstevního užívání podle zákona č. 122/1975 Sb., právo osobního užívání pozemků podle občanského zákoníka apod. Naopak zpravidla jen rámcovou a velmi povšechnou úpravu užívacích vztahů k půdě obsahují instituty, které slouží též k užívání jiného majetku, což je typické podle hospodářského, resp. občanského zákoníka.

Mezi užívacími právy stejné povahy (trvalých nebo dočasných), určených ke stejnému účelu (např. k zabezpečování úkolů v zemědělské výrobě, v uspokojování osobních potřeb občanů atd.) a pro stejné subjekty vznikají jednak neopodstatněné a zbytečné difference v právní úpravě, jednak i mezery, které činí obtíže nejen při aplikaci práva, ale též při pružnějším nakládání s půdou z hlediska jejího racionálního využívání. Zvlášť zjevným příkladem je v tomto směru situace v zemědělství, kde též subjekt má k půdnímu fondu, na němž hospodaří, řadu různých užívacích práv s různými oprávněními a povinnostmi, zejména ve srovnání mezi užíváním státní a soukromé půdy.

Úkolem legislativy by proto měla být snaha pokračovat v procesu, započatém při vydávání tzv. zemědělských zákonů v roce 1975 (zákonů č. 122 a 123/1975 Sb.), maximálního sjednocení obsahu především užívacích oprávnění, popř. též dalších prvků užívacích práv stejné povahy, určených pro stejné nebo příbuzné subjekty. Přitom též zhodnotit účinnost dosavadních prostředků ingerence státu při vzniku a zániku některých užívacích práv a při kontrole uživatelů zvážit jejich prohloubení a zefektivnění. Vedle zdokonalování právní úpravy stávajících užívacích práv k pozemkům a spolu s ní uvažovat též o přetvoření některých užívacích institutů na komplexnější užívací práva ve vztahu k určitým subjektům.

Při značně roztržité zemědělské legislativě bude však obtížné naznačené požadavky realizovat, neboť by to vyžadovalo změny v celé řadě právních předpisů, které ve svém souhrnu nelze novelizovat v krátkém časovém období. Optimálním východiskem je úprava užívacích práv k pozemkům v samostatných pozemkověprávních normách.

5. Jedním z největších a dosud neuspokojivě řešených problémů je právní úprava **účelové kategorizace půdy**. Tato úprava v podstatě neexistuje. Východiskem pro posuzování těchto otázek jsou ustanovení zákona č. 22/1964 Sb., o evidenci nemovitostí, a prováděcí vyhlášky k němu č. 23/1964 Sb., která jsou však velmi kusá a ve vztahu k účelové kategorizaci půdy se prakticky omezují na výčet účelových kategorií (kultur) půdy a na vyslovení právní závaznosti zařazení pozemku do určité kategorie. Přitom ani otázka této závaznosti není bez problémů. Platná právní úprava totiž nepočítá s všeobecnou závazností a zcela postrádá ustanovení o tom, jak dochází ke **změně účelového určení pozemku**, který orgán je příslušný k provedení této změny a v jakém řízení. To jsou otázky o to závažnější, o čí větší problém v praxi představují nepovolené změny kultur.

V současné době již také zcela nevyhovuje výčet účelových kategorií, jak je uvádí citovaná vyhláška o evidenci nemovitostí a po ní opakuje zákon o ochraně zemědělského půdního fondu. Postupně, tak jak se v praxi vytvořily nové společenské účely, pro něž je půda využívána, reagovala i legislativa a v různých právních předpisech se objevují nové pojmy a kategorie.

Jedním z nejzávažnějších nedostatků současného zařazení jednotlivých pozemků do půdních kategorií je, že není výsledkem exaktně zjištěných vlastností půd jednotlivých pozemků, ale je výsledkem dosavadního historického vývoje. Při odstraňování tohoto nedostatku by mohlo být využito systému půdně ekologických jednotek, který byl v minulých letech v našem státě vypracován a je v současné době zaváděn jako nový údaj do evidence nemovitostí.

6. Stále ještě není dokončena druhá etapa zakládání evidence nemovitostí. Tento proces by měl být urychleně dokončen. Do té doby, než se

tak stane, by zřejmě nebylo efektivní podstatně měnit platnou právní úpravu, i když s předběžnými úvahami a náměty by mohlo být započato již dnes. Máme zato, že by bylo vhodné znovu zvážit vhodnost zновуzavedení zásady konstitutivnosti zápisu do operátů evidence nemovitostí. Prosazení této zásady by nesporně prospělo k ochraně právních vztahů k nemovitostem, k posílení právní jistoty a k zavedení pořádku do evidence nemovitostí.

7. Územní plánování je obecně charakterizováno jako soustava interdisciplinárních činností, které v souladu se základními cíli a úkoly národohospodářských plánů řeší komplexně využití území, stanoví zásady jeho využití a věcně i časově koordinuje výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území.

I když je takto široce koncipován cíl a úkoly územního plánování, v praxi je chápán tento nástroj především jako nástroj přípravy podmínek pro **výstavbu** a ostatní hlediska jaksí automaticky ustupují do pozadí. K tomu přispívá i zahrnutí právní úpravy územního plánování do stavebního zákona.

8. V souvislosti s potřebou zabezpečit hospodaření i na tzv. pozemcích nevhodných pro velkovýrobní formy hospodaření se ukazuje, že současná právní úprava, zejména zákon č. 122/1975 Sb., o zemědělském družstevnictví, a zákon č. 123/1975 Sb., neposkytují pro tyto účely dostatečný prostor. Problematiku pak řeší ministerstva pomocí interních normativních instrukcí (pokynů, směrnic), jejichž množství začíná být nepřehledné, praxe se v nich obtížně orientuje a jejichž právní návaznost zejména vůči družstevnímu sektoru zemědělství je sporná.

V této souvislosti je třeba znovu upozornit na určité nerovnoprávné postavení, které vůči ostatním pracujícím zaujímají členové JZD, zejména těch, která se rozhodla hospodařit bez záhumenků, pokud jde o možnost vlastnit či individuálně užívat půdu.

9. Právní úprava některých uživatelských institutů vyžaduje zásadní novelizaci. Máme na mysli vl. nař. č. 47/1955 Sb., o opatřeních v oboru hospodářskotechnických úprav pozemků, které se ostatně do značné míry v praxi aplikuje v podobě pozměněné interními normativními instrukcemi resortních orgánů, případně nepřímou novelizací některých jiných právních předpisů.

10. Současnou právní úpravu ochrany zemědělské půdy jako celek považujeme za vyhovující. Nicméně některé dílčí změny vyžaduje. O problémech spojených s ekonomickými nástroji ochrany se obecně ví a na novelizaci jejich právní úpravy se pracuje. Domníváme se, že účinné řešení nelze odkládat ani pokud jde o otázku orgánů ochrany zemědělského půdního fondu, které se v podobě, v jaké dnes působí, v praxi málo osvědčují a lze je bez přehánění označit za nejslabší článek mechanismu ochrany

zemědělského půdního fondu. Ať již zůstanou v rámci národních výborů, anebo získají samostatné postavení na územních orgánech nezávislé, s právem všeobecné kontroly na úseku péče o půdní fond a podřízené přímo některému z ústředních orgánů (nadresortního), musí to být orgány vybavené dostatečně jak početně, tak kvalifikačně, i příslušnými pravomocemi, aby byly rovnocennými partnery všech těch subjektů, které uplatňují své, mnohdy velmi intenzívně „zdůvodněné“ požadavky na zábor půdy. Řešení otázky orgánů ochrany zemědělského půdního fondu by nemělo být odkládáno s poukazem na nutnost omezování a snižování administrativy, neboť tento nepochybně správný požadavek má na mysli administrativu zbytečnou.

Kapitola IV.

**ZVYŠOVÁNÍ ÚČINNOSTI
OBČANSKÉHO PRÁVA A TRESTNÍHO PRÁVA**

Prof. JUDr. Marta Knappová, DrSc.

§ 1. EFEKTIVNOST OBČANSKÉHO PRÁVA

I. Obecné úvahy o efektivnosti občanského práva

1. Efektivností občanského práva rozumíme efektivnost souboru právních norem občanského práva, tedy nejen efektivnost občanského zákoníku, ale i jiných občanskoprávních zákonů, zejména zákona o hospodaření s byty č. 41/1964 Sb., pokud se týká občanskoprávní látky, zákona o osobním vlastnictví bytů č. 52/1966 Sb., ve znění zákona č. 30/1978 Sb., zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem č. 58/1969 Sb. atd., jakož i podzákonných právních předpisů vydaných k provedení uvedených zákonů. Stranou ponecháváme pouze zákoník mezinárodního obchodu, u něhož problematika týkající se efektivnosti jeho působení je speciální a o němž se tu hovoří v jiných souvislostech.

Efektivností občanského práva, které je věnována tato kapitola, dále nerozumíme pouhou efektivnost ve smyslu právním, tj. otázku, zda a v jaké míře je ta která právní norma ve skutečnosti dodržována, nýbrž efektivnost ve smyslu sociálním,¹⁾ tzn. otázku, zda a v jaké míře naše občanské právo jako celek, resp. jeho stěžejní části (především občanský zákoník), působí sociální následky, jejichž dosažení občanskoprávní normy sledují. Tyto sociální cíle občanským právem sledované jsou obecně vyjádřeny zejména v člancích II, III, IV zásad občanskoprávních vztahů uvedených na počátku občanského zákoníku a v jeho § 1. Zde je vyjádřeno, že československé občanské právo slouží a napomáhá uspokojování hmotných a kulturních potřeb občanů, opírajíc se koneckonců o základní zásadu socialismu vyjádřenou v preambuli naší ústavy z roku 1960: „Každý podle svých schopností, každému podle jeho práce.“

Je ovšem jasné, že právo samo náležité uspokojování hmotných a kulturních potřeb občanů zabezpečit nemůže. Toto zabezpečení je ve své podstatě problémem ekonomickým a závisí, jak výslovně vyjadřuje čl. II

¹⁾ Viz Kudrjavcev, V. N. a další: *Effektivnost pravovych norm*. Moskva 1980, str. 48 a násl.

OZ, na rozvoji společenské výroby založené na socialistickém společenském vlastnictví, a to v první řadě státním a, pokud jde o zemědělskou výrobu, i družstevním. Kromě toho ovšem náležité uspokojování hmotných potřeb občanů do značné míry závisí i na organizaci obchodní sítě a vztahu obchodu a výroby atd.

Efektivnost občanského práva tedy nespočívá v tom, že by normy občanského práva samy zajišťovaly náležité uspokojování hmotných a kulturních potřeb občanů, ale v tom, že mu napomáhají tím, že pro ně vytvářejí vhodné právní formy a chrání je proti působení v naší společnosti dosud existujících sociálních, popř. ekonomických deregulativních systémů²⁾ i proti excesům jednotlivců.

2. Při chápání efektivnosti občanského práva jako efektivnosti souboru právních norem občanského práva jako celku, tzn. zejména i včetně podzákonných právních norem vydávaných ve smyslu čl. 79 a 80, resp. čl. 138 a 139 ústavního zákona o československé federaci č. 143/1968 Sb. (viz výše sub 1), je na základě obecné empirie zjevné, že těžiště faktického, to je efektivního působení občanského práva je v oblasti podzákonných norem. Tyto podzákonné normy nejen vysoce kvantitativně převládají, ale často i „zahalují“ zákony,³⁾ včetně některých částí (zejména části čtvrté) občanského zákoníku, takže se ve skutečném sociálním životě, např. služby, bydlení, pojištění atd. nespravují přímo zákonem, ale reklamačními řády, ministerskými vyhláškami, pojistnými podmínkami atd. Přitom takového prováděcí předpisy ve skutečnosti ne vždy přesně odpovídají kategorickým požadavkům cit. ustanovení ústavního zákona o československé federaci a svůj charakter prováděcích předpisů si nejednou vykládají dosti volně a navíc je někdy dost obtížné přesně odlišit prováděcí právní předpisy od interních instrukcí (tzv. organizačních, autonomních či lokálních norem), které nemají charakter právního předpisu a nemohou zakládat práva a povinnosti občanů.

Toto ovšem není specifický problém efektivnosti občanského práva, nýbrž obecný problém, resp. obecný nedostatek našeho práva, související s teoretickou i praktickou problematikou socialistické zákonitosti a zásadou svrchovanosti zákona v našem právním řádu a byl nejednou kritizovaný na nejvyšších politických místech⁴⁾ i v právnícké literatuře.⁵⁾

²⁾ O deregulativních společenských systémech viz v práci Prusáka, J.: *Právo v společnosti*. Bratislava 1980. V práci *Effektivnost pravových norm* (viz v pozn. 1) se v podobné souvislosti mluví o antiefektivnosti právních norem.

³⁾ *Teoretické problémy tvorby čs. práva* (red. V. Knapp). Praha 1983, str. 69 a násl.

⁴⁾ Zpráva o činnosti strany a vývoji společnosti od XV. sjezdu KSČ a další úkoly strany. Praha 1981, str. 35. Viz též projev místopředsedy vlády ČSSR K. Laca Socialistická legislativa v budování vyspelejší socialistické společnosti, Státní správa, 1/1979, str. 45.

⁵⁾ Viz např. *Teoretické problémy tvorby čs. práva* (red. V. Knapp). Praha 1983, str. 70 a násl.

Ani řešení tohoto problému tedy nemůže být specifické pro občanské právo, nýbrž je součástí obecného problému vztahu zákonů a podzákon-
ných právních předpisů v československém právním řádu.

3. Specifické nejsou ani metody zjišťování efektivnosti občanského práva, nýbrž tu platí to, co platí o metodách zjišťování efektivnosti práva, resp. právních norem vůbec, tzn. že základní metodou zjišťování efektivnosti občanského práva je empirický sociologický výzkum společenských výsledků sledovaných občanskoprávními normami a co možná nejexaktnější zjištění podílu působení těchto norem na zjištěných výsledcích. Proto se tu v souvislosti s metodami zjišťování efektivnosti občanskoprávních norem omezíme na jedinou poznámku, která se týká významu justiční statistiky a judikatury jako zdroje poznání efektivnosti občanskoprávních norem. Občanské právo je typicky právní obor justiční, takže rozhodování o občanskoprávních věcech (sporných i nesporných) náleží s nevýznamnými výjimkami do pravomoci soudů (§ 4 OZ), resp. státních notářství. Z toho vyplývá, že justiční statistika, která je jistým odrazem skutečného života občanského práva, je sice významným pramenem poznání efektivnosti občanskoprávních norem, její význam však nelze přeceňovat a podobně nelze pro účel poznání efektivnosti občanskoprávních norem přeceňovat ani stanoviska a rozhodnutí nejvyšších a popř. i jiných soudů. Tak předně judikatura ukáže toliko některé stránky skutečného působení právních norem, a to zejména ty, u nichž se vyskytl sociálně patologický prvek, tj. spor. Ani všechny sporné věci se však před soud nedostanou. Tak je tomu zejména, pokud se týká vadnosti služeb. Tu se naprostá většina reklamací vyřídí podle reklamačních řádů, aniž se věc vůbec dostala před soud. Nejednou občané z nechuti k vedení sporu a k nejistotě jeho výsledku rezignují a spokojí se s odmítavou odpovědí organizace a někdy se prostě spokojí s vadnou službou a ani nereklamuji. Kdyby se tedy např. o jakosti prodávaných věcí mělo soudit podle soudní statistiky či podle judikatury, pak by se došlo k závěru, že § 244 OZ je plně efektivní a že vady prodávané věci jsou v našem obchodě naprostou výjimkou, ačkoli prostá empirie svědčí, že tomu tak není. Vezmeme-li jako další příklad odpovědnost za způsobenou škodu podle části šesté občanského zákoníku, pak sice soudní statistika a judikatura zachytí mnohem širší okruh případů, než tomu je při odpovědnosti za vady, ale ani tu justiční zdroje poznání, přes cenné poznatky, které poskytují, nemohou podat úplný sociální obraz efektivity ustanovení o náhradě škody, neboť nemohou zachytit skutečný sociální efekt, které odsouzení k náhradě škody a popř. i její poskytnutí pro poškozeného má (o této problematice dále sub II. 4.).

Metodologickou poznámku o zjišťování efektivnosti občanského práva lze uzavřít tak, že justiční statistika a judikatura jsou v oblasti občanského práva nezbytným a velmi cenným pramenem poznání efektivnosti práv-

ních norem, nikoli však pramenem jediným a v některých oblastech občanského práva ani pramenem hlavním, nýbrž poznatky takto získané je třeba začlenit do poznatků získaných přímým empirickým výzkumem sociálního působení norem občanského práva a hodnotit je zároveň s nimi.

II. Některé zvláštní případy efektivnosti občanskoprávních norem

Zde se zmíníme o problematice efektivnosti některých vybraných, klíčových institutů československého občanského práva, a to o její problematice teoretické, nikoli tedy o skutečné efektivnosti působení dotyčných institutů, jejíž zjištění je věcí rozsáhlého týmového sociologického výzkumu (často ve spolupráci s příslušnými státními orgány či organizacemi), pro který mají tyto úvahy podat některá teoretická východiska.

1. Osobní vlastnictví

V oblasti osobního vlastnictví nečiní problémy osobní vlastnictví k movitým předmětům osobní a rodinné potřeby a z nemovitostí pak osobní vlastnictví rodinných domků.

Vážným problémem je však vztah osobního vlastnictví a půdy, a to konkrétně stavebních pozemků rodinných domků a rodinných zahrad. Tu sice jasná tendence našeho zákonodárství a zejména praxe směřuje k postupnému nahrazení individuálního vlastnictví k stavebním parcelám a k rodinným zahradám osobním užíváním pozemků ve smyslu čtvrté hlavy třetí části občanského zákoníku, přesto však individuální vlastnictví k těmto nemovitostem dosud ve značné míře existuje a je považováno, ač to občanský zákoník nikde výslovně neříká, za vlastnictví soukromé.⁶⁾ (Vychází se tu z teoretické myšlenky, že půda jako potenciální výrobní prostředek nikdy nemůže být předmětem osobního vlastnictví, tedy ani tehdy ne, jestliže jako stavební parcela nebo jako rodinná zahrada slouží osobní potřebě svého vlastníka a zpravidla i jeho rodiny.)

Zkušenosti dvaceti let od doby, kdy občanský zákoník nabyl účinnosti, však ukázaly, že právní režim soukromého vlastnictví k stavebním parcelám a rodinným zahradám se po všech stránkách připodobnil právnímu režimu vlastnictví osobního, a to nejen v oblasti věcné působnosti občanského zákoníku, ale např. i v právu finančním atd., a též subjektivně je vlastnictví k těmto nemovitostem zpravidla vnímáno jako vlastnictví osobní, resp. se tu nečiní rozdíl mezi soukromým a osobním vlastnictvím. Z hlediska efektivního působení občanského práva je tedy koncepce individuálního vlastnictví k stavební parcele a k rodinné zahradě jako vlastnictví soukromého de facto překonána a ustanovení § 489 odst. 1 OZ je ve vztahu k vlastnictví uvedených nemovitostí zcela neefektivní.

⁶⁾ Knapp, V., Luby, Š.: *Československé občanské právo*, sv. I. Praha 1974, str. 332.

Nabízí se tedy úvaha o teoretickém překvalifikování soukromého vlastnictví stavebních parcel a rodinných zahrad na vlastnictví osobní⁷⁾ a o vyjádření této změněné kvalifikace de lege ferenda výslovným ustanovením zákona.

2. Právní formy bydlení

Otázka bydlení patří nadále k nejcitlivějším a nejsložitějším sociálním otázkám naší současné společnosti. Při jejím řešení se zřetelně ukazuje to, na co bylo obecně poukázáno výše, že totiž klíč k jejímu řešení spočívá především v oblasti ekonomické a právo tu může toliko napomáhat řešení bytové otázky zakotvením vhodné organizace bytového hospodářství, vytvořením vhodných právních forem bydlení atd.

Z hlediska takto chápané efektivnosti občanskoprávních předpisů o osobním užívání bytů se kladou některé aktuální problémy. Předně ten, že první hlava třetí části občanského zákoníku, ač nevylučuje jiné právní formy osobního užívání bytů, nicméně především počítá s osobním užíváním bytů v domech postavených ve státní výstavbě, tedy s užíváním bytů na základě administrativního přidělení bytu a občanskoprávní smlouvy (v podstatě smlouvy nájemní). Zkušenosti však ukazují, že ač tato právní forma bydlení stále kvantitativně převažuje, jako cesta k překonání tísnivé bytové nouze v našich městech nepostačuje a nedává perspektivy brzkého uspokojení potřeb mladých lidí (mladých manželů, resp. rodin). Zájem o uspokojování bytové potřeby se tedy již delší dobu přesouvá do oblasti družstevní výstavby a výstavby individuální (výstavby rodinných domků), kde se ovšem faktickému uspokojení bytové potřeby staví na překážku velká počáteční nákladnost těchto způsobů jejího uspokojování, a pokud jde o družstevní výstavbu přemíra zájmu, která vede k velmi dlouhým čekacím lhůtám a nejednou i k nežádoucím společenským jevům při úsilí o získání družstevního bytu (protekciónářství, přeplácení, úplatkářství).

Pokus o částečné zmírnění bytové nouze legislativním zavedením u nás nového právního institutu osobního vlastnictví k bytu, provedený zákonem č. 52/1966 Sb., ani po novelizaci zákonem č. 30/1978 Sb. nepřinesl očekávané výsledky, neulevil významněji tíživé situaci v oblasti uspokojování bytových potřeb, takže uvedený zákon nelze považovat za náležitě efektivní. (Příčiny toho jsou patrně zčásti v zákoně samém a zčásti v jeho aplikaci.)⁸⁾

Lze tedy uzavřít tak, že podrobný výzkum efektivnosti občanskoprávních (a v tomto případě zároveň i administrativně právních) ustanovení

⁷⁾ K této otázce zaujímá odlišné stanovisko V. Fábry (srov. kap. III).

⁸⁾ Srov. k tomu Cepl, V.: *Osobní vlastnictví k bytům a jiné právní formy bydlení*. Právník č. 11/1984, str. 1030 a násl.

o uspokojování bytových potřeb by patrně dovedl k některým změnám *de lege ferenda*, ani od těch však nelze očekávat významnější změnu situace v dané sociální oblasti.

Do jisté míry obdobná situace je v oblasti služeb, jejichž poskytování je spojeno s užíváním bytu ve smyslu § 161 odst. 1 OZ, kde by dosavadní kusá právní úprava mohla být na základě zkušeností zdokonalena (zejména zpřísněny sankce za neposkytnutí nebo nenáležité poskytnutí těchto služeb), kde však ani potom nelze očekávat efektivní odstranění existujících, namnoze velmi vážných nedostatků, od právní úpravy samé, nýbrž je třeba je hledat v řešení složitých ekonomických a patrně i organizačních problémů.

3. Služby

Těžiště problematiky efektivnosti občanského práva je v oblasti služeb, které představují důležitou a početně naprosto převažující právní formu uspokojování hmotných a kulturních potřeb občanů a nabývání osobního vlastnictví. Celkem možno říci, že občanským zákoníkem z roku 1964 zavedená právní forma služeb, která v občanském právu nahradila obecné obligační formy, se v podstatě osvědčila jako efektivní. Vývoj od roku 1964 ovšem ukázal, že občanský zákoník na některé typické služby výslovně nepamatoval a že se vytvářejí i nové typy služeb, takže v současné praxi se vyskytuje poměrně dosti nepojmenovaných (inominátních) typů služeb, na které by bylo vhodné pamatovat ve vhodné době *de lege ferenda*. (Možno tu srovnat právní úpravu služeb v občanském zákoníku NDR z roku 1975, která je výstižnější a v některých věcech i teoreticky přesnější.) Z hlediska efektivnosti občanskoprávní regulace služeb má význam i skutečnost, že některé formy typických služeb se dost významně změnily, takže dosavadní ustanovení občanského zákoníku na ně lze aplikovat jen s obtížemi (tak např. prodej v samoobsluhách, uzavírání smluv o dopravě osob v městské hromadné dopravě atd.), takže i na tyto problémy by mělo být pamatováno *de lege ferenda*.

Hlavní problém efektivnosti působení občanskoprávní úpravy služeb se však týká jejich jakosti a úplnosti. V této věci je řada nedostatků spočívajících v nedostatku zboží či tzv. kapacity, v neúplnosti sortimentu, v nedostatečné kvalitě poskytovaných služeb, u některých služeb v předražování atd. O této problematice efektivnosti služeb byla zčásti již řeč dříve (sub I. 3.). K tomu lze dodat, že vzhledem ke koncentraci poskytování služeb do velkých podniků zpravidla podnik přes formálně rovné právní postavení ve smyslu § 2 odst. 2 OZ ve vztahu k občanovi vystupuje jako *de facto* silnější partner, aniž toto jeho postavení bylo vyváжено náležitou efektivností sankcí proti podniku za nenáležité poskytnutí služby. Jedním z vážných problémů v této souvislosti je „infinitezimální“ rozptýlení majetkových sankcí (civilních i administrativních), které se takřikajíc

ztratí v obrovském rozpočtu podniku a nezasáhnou citelně ani podnik ani osoby při poskytování služeb podnikem činné. Řešení sice i tu je v první řadě ekonomické, ale do značné míry spočívá i v politické a mravní výchově zaměstnanců podniků poskytujících služby a v tomto případě v neposlední řadě i v právní úpravě samé, a to konkrétně v právní úpravě procesu uplatnění odpovědnosti za vady a v právní úpravě sankcí za nenáležité poskytování služeb.

Systém odpovědnosti za vady poskytnuté služby se např. tradičně omezuje na vady kvality, aniž by postihoval zdlouhavost při poskytování služeb (ustanovení o prodlení dlužníka jsou v této relaci zcela neefektivní) a aniž účinně postihoval nezám, neochotu apod. zaměstnanců podniků, kteří služby poskytují. Zvýšení efektivity ustanovení o náležitém poskytování služeb by tedy vyžadovalo vědecky podložené úvahy o zdokonalení a zefektivnění procesu uplatnění odpovědnosti za nenáležité poskytnutí smlouvy a o vytvoření jednotného, resp. souladného občansko-právního a správněprávního systému sankcí citelně postihujících všechny formy nenáležitého poskytnutí služby, tedy nejen vady její kvality, ale i liknavost při jejím poskytování, nenáležité chování osob službu poskytujících atd.

Pokusem o dílčí zlepšení v oblasti poskytování věcných plnění a výkonů, zn. prakticky služeb, je novelou č. 131/1982 Sb. do občanského zákoníku doplněné ustanovení § 489a. Zkušenosti s tímto ustanovením jsou pro konečné posouzení jeho efektivity dosud příliš krátké, zatím se však zdá, že možnost poskytování věcných plnění a výkonů podle § 489a určité zlepšení v oblasti uspokojování osobních potřeb občanů přináší, není však pochybností o tom, že v našich podmínkách jde o ustanovení významu periferního, které nemůže přinést významnější změnu v efektivity právní úpravy uspokojování hmotných a kulturních potřeb občanů, a tak ani nebylo míněno.

4. Odpovědnost za způsobenou škodu

Náš občanský zákoník — na rozdíl od občanských zákoníků jiných států i od našeho zákoníku mezinárodního obchodu — nečiní žádný rozdíl mezi delikt ní a kontrakt ní odpovědností za způsobenou škodu a oba tyto druhy odpovědnosti upravuje společně. Přesto ovšem mezi nimi existuje dost podstatných rozdílů a problematika jejich efektivity je dost odlišná. Specifický problém efektivity delikt ní (mimozávazkové) odpovědnosti, který zákonitě spočívá ve vývoji společenských poměrů nejen u nás, ale na celém světě, spočívá v tom, že tato odpovědnost je z velké části prakticky eliminována pojištěním (sociálním i smluvním). Tato skutečnost vedla v literatuře, a to jak socialistické, tak západní, k názoru, že delikt ní odpovědnost za způsobenou škodu je vývojem překonána a ztratila tak zcela svou efektivity. Je sice pravda, že její efektivity v posledních

desetiletích v důsledku pojištění značně poklesla, přece však je spíše namístě dát za pravdu názorům, které i v dnešní době uznávají její oprávněnost a efektivnost.⁹⁾

Pokud jde o obecnou problematiku odpovědnosti za způsobenou škodu, lze konstatovat, že základní princip odpovědnosti podle našeho práva, tj. vyvratitelná domněnka zavinění, resp. v některých případech princip objektivní odpovědnosti, se v praxi obecně osvědčuje a je společensky efektivní. De lege ferenda je však nutné z hlediska sociální efektivnosti uvažovat o modernizaci i této úpravy, a to v tom smyslu, že odpovědnost za škodu způsobenou vadností výrobků by měla být založena na principu objektivní odpovědnosti.

Pochybnosti lze vyslovit o efektivnosti právní úpravy odpovědnosti za způsobenou škodu v našem občanském zákoníku zejména ve dvou směrech. První se netýká zákona samého, ale jeho aplikace. Konkrétně jde o ustanovení § 442 odst. 1 OZ, které, ač připouští, a to dokonce na prvním místě, náhradu škody uvedením v předešlý stav, je soudy konstantně aplikováno tak, že se přisuzuje náhrada v penězích, čímž se skutečný reparační účinek náhrady často podstatně snižuje a postavení poškozeného zhoršuje. Typicky je tomu tak zejména při náhradě za poškození automobilu¹⁰⁾ či stavby, kdy se škůdce zproští zaplacením peněžité částky a veškerá, často nemalá starost o opatření náhradních dílů, stavebních materiálů apod., stíhá poškozeného.

Druhý problém se týká rovněž § 442 odst. 1 a tentokrát i jeho odst. 2, podle nichž se zásadně hradí jen škody skutečné a jen výjimečně i to, co poškozenému ušlo. Toto ustanovení, které je ve světovém občanském zákonodárství zcela ojedinělé a nemůže být odůvodněno specifickými poměry socialistické společnosti (v žádném socialistickém státu občanské právo takové omezení nemá), může nejednou vést k absurdním důsledkům a být zbaveno prakticky veškeré efektivnosti. Tak např. bude-li neúmyslně zraněn jeden člen skupiny, která měla vykonat nějakou činnost společně (např. jeden hráč kvarteta), a v důsledku toho společná činnost vykonána být nemůže a všem členům skupiny vznikla stejná škoda, bude mít zraněný člen skupiny nárok na náhradu výdělku, který mu ušel podle § 446 OZ, kdežto ostatní nárok na tuto náhradu mít nebudou. Omezení na náhradu škody skutečné a vyloučení náhrady ušlého výdělku může též zjevně kolidovat s intencí § 489a OZ.

⁹⁾ Macur, J.: *K otázce domnělé krize civilní odpovědnosti*. Právník, 1982, str. 465 a násl.

§ 2. EFEKTIVNOST OBČANSKÉHO PROCESNÍHO PRÁVA

1. Obecné úvahy o efektivnosti občanského procesního práva

Úvahy o efektivnosti norem občanského práva procesního se v obecnosti nemohou příliš odlišovat od úvah o efektivnosti jiného právního odvětví a zejména ne od obecných úvah o efektivnosti občanského práva. Právní odvětví jako celek je tehdy efektivní, jestliže jeho normy působí ve společnosti náležitě, tím směrem a s těmi důsledky, které byly zákonodárcem zamýšleny. To platí v plné míře i pro občanské právo procesní. Proto zde odkazujeme na předchozí část s těmito několika poznámkami:

1. Cílem občanského práva procesního je zajištění spravedlivé ochrany práv a oprávněných zájmů občanů a organizací, jakož i výchova k zachovávaní zákonů a pravidel socialistického soužití, k čestnému plnění povinností a k účtě k právům spoluobčanů (§ 1 OSŘ). Poskytování ochrany porušeným a ohroženým subjektivním právům není však samo o sobě sociálním cílem, kterého má být dosaženo. Sociálním cílem je zde bezporuchové uspokojování hmotných a kulturních potřeb občanů, pro něž občanské právo hmotné vytváří vhodné právní formy a instituty a občanské právo procesní poskytuje ochranu v případě, kdy dojde k poruše či konfliktu. Je tedy sociální cíl občanského práva procesního též jako sociální cíl občanského práva hmotného a stejný vztah se musí projevovat i vůči dalším právním odvětvím, jimž občanský proces slouží, tj. vůči právu rodinnému, pracovnímu a družstevnímu. Efektivnost občanského práva procesního je tedy efektivností zprostředkovanou, občanský proces je efektivní tehdy, když rychle, účinně, zkrátka efektivně napomáhá dosahování sociálních cílů příslušných hmotněprávních odvětví. Jeví se nám tedy efektivnost procesního práva jako efektivnost druhého řádu, odvozená a nikoli samostatná.

2. Občanské právo procesní se vyznačuje tím, že je, na rozdíl od občanského práva hmotného, převážně aplikováno autoritativně, soudem, resp. jiným státním orgánem. Proto hranice mezi efektivností ve smyslu právním (jak je která norma skutečně dodržována a využívána) a efektivností ve smyslu sociálním je zde mnohem méně zřetelná, obojí se, podle našeho názoru, více prolíná.

3. Na rozdíl od občanského práva hmotného nevzniká v občanském právu procesním v takové míře problém podzákonných norem a jejich vztahu k zákonu. Základní norma občanského práva procesního (OSŘ) působí převážně, ve valné většině institutů, přímo. Není to však také bez výjimky. Je známo např., že jedním ze základních problémů justice je rychlost (nebo pomalost) výkonu soudnictví. Má-li být ochrana práv efektivní, musí být poskytována rychle. To také vyjadřuje občanský soudní

řád v úvodních ustanoveních (§ 6 . . . aby ochrana práv byla rychlá a účinná). Avšak úpravu lhůt, které by rychlost garantovaly, a to jen pro vyhotovení a vypravení rozhodnutí, obsahuje pouze jednací řád pro soudy, vydaný jako instrukce ministerstva spravedlnosti. Teprve poslední novela OSŘ (zák. č. 133/1982 Sb.) obsahuje zmocňovací ustanovení ministerstev spravedlnosti k vydání jednacího řádu pro soudy jako obecně závazného právního předpisu.

4. Pokud jde o metody zjišťování efektivnosti občanského procesního práva, platí zde plně to, co bylo řečeno o metodách zjišťování efektivnosti občanského práva. Publikovaná judikatura poskytuje určitý přehled, avšak sama o sobě nemůže poskytnout úplný obraz efektivnosti daného právního odvětví, už proto ne, že je vždy určitým cílově zaměřeným výběrem.

5. Celkové zhodnocení efektivnosti občanského procesního práva musí vycházet především ze základních ustanovení občanského soudního řádu, obsažených v §§ 1—6. Tato ustanovení vytyčují jednak cíle a jednak principy socialistického soudnictví, jako je princip materiální pravdy, dostupnost (široce pojaté právo petiční), rychlost a účinnost soudní ochrany, účast pracujících na řízení v různých formách, poučovací povinnost soudu vůči občanům a organizacím tak, aby nikdo neutrpěl újmu pro nedostatek právních znalostí. Tyto zásady ve svém celku napomáhají zajištění spravedlivé ochrany práv a oprávněných zájmů, tedy efektivnímu plnění sociální funkce občanského procesu.

II. Některé zvláštní případy efektivnosti norem občanského práva procesního

1. Občanskoprávní soudní pravomoc je vymezena tak, že až na zákonné výjimky pokrývá celou oblast občanského práva a příbuzných právních odvětví. Navíc zahrnuje, na základě výslovného zákonného ustanovení, i řešení jiných věcí, které mají svůj hmotněprávní základ v dalších právních odvětvích. Z hlediska efektivnosti právní úpravy pravomoci lze poukázat na dva problémy.

Prvý z nich se týká tzv. dělené pravomoci ve vztahu k rozhodcím a smírčím orgánům. Obligatorní rozhodčí, resp. smírčí řízení je stanoveno pro většinu pracovněprávních sporů, sporů družstevních (mezi členem JZD a družstvem) a pro spory o odměny za vynálezy, zlepšovací návrhy a průmyslové vzory. Pravomoc soudů v těchto případech nastupuje teprve při bezvýslednosti rozhodčího, resp. smírčího řízení, čímž se v individuálním sporu konečné řešení věci oddaluje, někdy dokonce záměrně (tím, že se ve stanovené 30denní lhůtě nerozhoduje u rozhodčího orgánu vůbec). Z druhé strany nelze nevidět, že na efektivnost právní úpravy zde nelze nahlížet pouze z hlediska individuálního sporu, ale též z hlediska celkových společenskopolitických tendencí (přenášení pravomoci na nestátní,

společenské orgány) a z hlediska výchovného působení kolektivu a na kolektiv. Jde však o problematiku „živou“, o čemž svědčí i časté legislativní změny v právní úpravě této oblasti.

Druhým problémem je přezkoumávání rozhodnutí jiných orgánů soudem, které je významnou garancí některých občanských práv. Okruh rozhodnutí podléhajících soudnímu přezkumu je v našem právním řádu poměrně úzký (např. ve srovnání se SSSR i jinými socialistickými státy) a je otázkou, zda by nezasloužil zvážení v zájmu efektivní ochrany některých občanských práv.

2. Pokud jde o subjekty řízení, je to především otázka obsazení soudu, která prošla za 35 let socialistického právního řádu výrazným legislativním vývojem. Jako správné a efektivní se ukázalo řešení, přijaté na základě čl. 100 Ústavy ČSSR zákonem č. 156/1969 Sb., kterým byl změněn a doplněn zákon č. 36/1964 Sb., o organizaci soudů, jímž byla účast soudců z lidu omezena na řízení a rozhodování v prvním stupni. Účast soudců z lidu na řízení a rozhodování v občanskoprávních věcech v prvním stupni upravuje dnes § 36 OSŘ ve znění novelizovaném zákonem č. 133/1982 Sb. tak, že v řízení rozhoduje buď tříčlenný senát za účasti dvou soudců z lidu, nebo samosoudce. Při právní úpravě této citlivé otázky je třeba vždy znovu zvažovat demokratizační tendence v našem soudnictví, význam výchovného působení soudu a zároveň i efektivnost přínosu laických soudců. Určujícím hlediskem by naproti tomu neměly být technickoorganizační problémy spojené se zajišťováním účasti soudců z lidu, jakkoli je známo, že soudní praxi tíží. Tyto problémy naopak musí být řešeny v souladu s koncepčním řešením účasti soudců z lidu na soudním rozhodování.

Současnou právní úpravu účasti soudců z lidu je možno ze všech uvedených hledisek hodnotit jako vyhovující.

Ze subjektů řízení zaslouží dále pozornost prokurátor, národní výbor a společenské organizace, kterým občanský proces přiznává právo ingerence do řízení, a to vesměs ve společenském zájmu. V takovém rozsahu jde o zcela nový institut občanského procesního práva, kterým se v socialistické společnosti promítá i do individuálních občanskoprávních sporů a nesporných věcí zájem společnosti na ochraně subjektivních práv a, pokud jde o prokurátora, též dozor nad dodržováním socialistické zákonnosti. Institut účasti prokurátora a národního výboru se v praxi plně osvědčil a slouží svému účelu. Méně využívána je ingerence společenské organizace do řízení (také vzhledem k ještě jiným možnostem účasti společenských organizací, jako je např. zastupování účastníka — § 26 OSŘ, účast na předcházení sporu — § 61 OSŘ, nebo žaloba na ochranu osobnosti — § 14 OZ) a je patrně málo efektivní.

3. Činnost soudu před zahájením řízení je rovněž určitým specifickým rysem socialistického občanského procesu, protože soustřeďuje prvky indi-

viduální i generální prevence, nesocialistickým občanským procesům prakticky neznámé. Právní úprava zde dává celkově dostatečný prostor pro efektivní rozvinutí preventivně výchovného působení soudu. Zatím se ovšem v praxi soudů jako relativně nový institut málo využívá.

Mnohem více by bylo možno využívat zejména první hlavy (Předcházení sporům), ať už pohovorů nebo jiných forem předvídaných v §§ 59—61 OSŘ. Právní úprava — rámcová, volná a velmi neformální — je dobrá a vzhledem k charakteru této činnosti by ani nebylo žádoucí ji více formalizovat. Jde pouze o její proniknutí do praxe soudů ve vhodných případech — např. by se mohla efektivně uplatnit při rostoucím množství sporů z hromadné přepravy (spory o zaplacení cestovného s přírážkou ve veřejné dopravě).

4. Právní úprava řízení v prvním stupni včetně rozhodnutí se vcelku osvědčuje. Je ovšem třeba vidět, že dává-li právní úprava předpoklady a vhodný rámec pro rychlé a kvalitní rozhodování, nemůže je sama o sobě zaručit. Problém rychlosti a kvality řízení a rozhodování musí být řešen komplexem opatření, nejenom právní úpravou postupu řízení.

5. Výkon rozhodnutí. Celkově je právní úprava soudního výkonu rozhodnutí dobrá a svou funkci plní. Jde však o důležitou a mimořádně citlivou oblast, která byla v minulosti poněkud podceňena. Proto jsou některé její instituty, jak dále ukážeme, upraveny kuse a málo efektivně, takže dochází k případům, že právo, autoritativně rozhodnutím vyslovené, zůstane neuskutečněno. Praxe přitom nevykazuje žádný výrazný pokles počtu vykonávacích řízení, naopak.

Největšího rozsahu dosahuje nucené vymáhání peněžitých pohledávek. To je dáno charakterem společenských a jim odpovídajících právních vztahů, které většinou vyúsťují v peněžitě plnění. K vymození peněžitého plnění slouží čtyři způsoby výkonu rozhodnutí, a to srážky ze mzdy, přikázání pohledávky, prodej movitých a prodej nemovitých věcí. Daleko nejčastějším způsobem výkonu jsou srážky ze mzdy, jejichž právní úprava celkem odpovídá společenským potřebám, respektujíc přitom naléhavost vymáhaných pohledávek i požadavek zachování slušného standardu dlužníka. Také ostatní způsoby výkonu k vydobytí peněžitých pohledávek, i když mnohem méně používané, svou funkci plní.

V menším rozsahu se v praxi provádí výkon rozhodnutí k vydobytí nepeněžitých plnění. Zde je nucené vymáhání obtížnější a právní úprava leckde málo efektivní.

To platí např. o výkonu rozhodnutí o výchově nezletilých dětí a o styku s nimi. Zde má soud k dispozici řadu výchovných i donucovacích prostředků, avšak jejich účinnost často selhává (maximální pokuta, kterou je možno uložit tomu, kdo odmítá dítě vydat, činí 1000 Kčs). V praxi se tak

stává, že rozhodnutí soudu zůstane nerealizováno, což nejen poškozuje účastníky řízení, ale také podřívá autoritu soudu a práva vůbec.

Obdobné problémy způsobuje výkon rozhodnutí, nazývaný „provedení prací a výkonů“. Jím se vymáhá nejen plnění, spočívající v povinnosti něco konat, ale také zdržet se a strpět. I zde někdy maximální úhrnná výše pokuty (20 000 Kčs) je nedostatečná. Problémy může působit v praxi i ustanovení o tom, že jde-li o zastupitelné plnění, povolí soud oprávněnému, aby si dal práci provést někým jiným na náklad povinného.

Jiného druhu je nedostatečná efektivnost výkonu rozhodnutí vyklizením bytu nebo jiné místnosti. Zde snad nejde o neefektivnost právní úpravy, která vyklizení za splnění zákonných podmínek umožňuje, ale o to, že se v řadě případů k výkonu rozhodnutí vůbec nepřistoupí, i když zde je rozhodnutí ukládající povinnost se vystěhovat. To ovšem je problém (zejména velkých měst), který vybočuje z rámce efektivnosti občanského procesního práva.

Prof. JUDr. Dagmar Císařová, DrSc.

§ 3. K PROBLEMATICE ÚČINNOSTI TRESTNÍHO PRÁVA (HMOTNÉHO A PROCESNÍHO)

I. Trestní právo hmotné a procesní hraje velkou roli v boji s kriminalitou

Kriminalitu považujeme za negativní jev, který brání společenskému systému v plnění jeho funkcí.

Řízení ve sféře boje s trestnou činností je specifické tím, že jde o boj se zvláštním záporným společenským jevem. I. I. Karpec uvádí, že je třeba zabránit jednotlivcům, aby páchali trestné činy, případně je třeba je pohnat k trestní odpovědnosti. **Je třeba tento proces řídit a zároveň se zaměřovat na prevenci.** (I. I. Karpec: *Sovremennyye problemy ugolovnogo prava i kriminologii*, Moskva 1976.)

To je ale pouze první stupeň činnosti. Karpec uvádí i další úrovně. Druhým stupněm je **řízení orgánů, které vedou boj s trestnou činností, tj. řízení speciálních systémů.**

Konečně třetí úroveň řízení (která je podle něj nejvyšší) je **plánování společenských a státních opatření, která vedou k vytváření a uskutečňování určitých společenských vztahů.**

Tedy **sociální plánování je zároveň plánováním opatření důležitých pro boj s trestnou činností.**

V. N. Kudrjavcev zdůrazňuje význam **zákonné úpravy činnosti orgánů trestního řízení** právě při konkrétní aplikaci právních norem. Význam role trestního práva hmotného a procesního je zde nepochybný. (V. N.

Kudrjavcev: *Effektivnost zakona kak sredstvo osuščestvlenija ugovolnoj politiki*. In *Osnovnyje napravlenija borby s prestupnostju*, Moskva 1975.)

Politický systém socialistické společnosti není možno chápat jen jako soubor státních a společenských institucí, jejich činnosti a vztahů.

Do tohoto systému organicky zapadá i právní základ státního a společenského života. Ať již chápeme spolu s některými autory právní základ v užším slova smyslu (normy práva jakožto právní základ společenských vztahů) nebo v širším slova smyslu (právní normy, socialistická zákonnost atd.), podstatné je, že právo a vztahy jím regulované jsou neodmyslitelnou částí politického systému socialismu.

Právo a zákonnost jsou spjaty nejen se státem, ale s celým systémem organizace společnosti. Tento systém však také nemůže bez práva existovat. Role práva je právě v socialistické společnosti velmi významná, protože právo je zde důležitým faktorem stabilizace života společnosti.

Pokud jde o účinnost právní normy, je třeba zdůraznit spolu s Kudrjavcevem, že obsah a formu právních norem i strukturu příslušných orgánů v této sféře určuje především trestní politika socialistického státu.

Kudrjavcev v citované práci uvádí, že **efektivnost práva se určuje reálným užítkem, který přináší rozvoji společenského systému**. Obecně se větší efektivnost spojuje s dosažením **konkrétního cíle, který stojí před určitým právním systémem**, institutem, resp. právní normou.

Efektivnost práva není svázána jen s dosažením určitého specifického cíle **v krátké etapě**. (Je třeba zkoumat i obecnější úkoly: výchovné působení na občany, výchovu k úctě k zákonům působením na společenskou, právní a občanskou odpovědnost apod.)

Příliš úzké chápání role práva může vést k tomu, že se pro okamžitý zájem zapomíná na hodnoty, charakteristické pro socialistickou společnost.

Pro účinnost zákona hraje velmi důležitou roli především zákonná úprava sama.

Další složkou, která má vliv na účinnost zákona, je jeho **praktická aplikace**.

Třetí významnou složkou účinnosti zákona je **vysoká úroveň právního vědomí širokých vrstev obyvatelstva**.

Má-li právo hrát mobilizující roli, bylo by nutné, aby zákon platil delší dobu a bylo jej možno aplikovat po určitou etapu vývoje společnosti.

Bohužel právě v oblasti trestního práva hmotného a trestního práva procesního má Československo nepříliš dobrou tendenci ve srovnání s ostatními socialistickými státy: velmi často dochází k novelizacím a re-kodifikacím, které nejsou na rozdíl od ostatních socialistických států výsledkem obsáhlých teoretických a praktických diskusí a rozborů. Tento stav byl již několikrát kritizován jak teorií, tak pracovníky praxe, protože

normy se v tomto oboru mění poměrně rychle, bez náležitého zhodnocení předchozí úpravy a její praktické aplikace.

II. V současné době se za kardinální otázku trestního práva hmotného i procesního považuje **kategorizace a diferenciaci**.

Oba tyto pojmy jsou předmětem diskusí, přičemž se zdůrazňuje nutnost vycházet z dosavadních zkušeností našich a přihlídnout zejména k teorii i praxi v SSSR.

U nás byla těmto otázkám věnována celá konference.

Uvažuje se zejména o těchto otázkách:

1. Je nutná diferenciaci deliktů v trestním právu hmotném?
2. Je diferenciaci v trestním procesu závislá na diferenciaci v trestním právu hmotném? Souvisí vzájemně?
3. Jestliže ano, je třeba diferencovat i v trestním právu procesním? A jestliže ano, tedy jak?

Tento problém má zejména tyto aspekty:

1. Jak přistupovat k různým kategoriím osob, které je z různých důvodů třeba posuzovat při určitých zvýšených zárukách zákonitosti (mladiství, osoby s různými nedostatky apod.)?
2. Jak a kdy přistupovat ke zjednodušeným procesním formám vzhledem k zmenšení společenské nebezpečnosti trestního činu, resp. k jeho jednoduchosti?

Podle Nezkusila by bylo v zájmu účinné diferenciaci možné řešení biparticí, zahrnující širokou kategorii trestných činů, v níž by se stejně fakticky ještě rozlišovaly nejzávažnější trestné činy a trestné činy střední závažnosti, a přečiny, tj. trestné činy méně závažné s možnými hmotně právními a procesními důsledky.

Důsledky kategorizace by se nutně podle Nezkusila i dalších projevíly v hmotněprávní a procesní oblasti.

Hmotněprávní důsledky by se měly týkat zejména rozdílného obsahu odpovědnosti za přípravu (příprava by nepřicházela v úvahu u přečinů), promlčení trestního stíhání, v úvahu přicházejících trestů a jejich výše, podmíněného propuštění apod. Procesněprávní důsledky kategorizace by se vztahovaly k působnosti orgánů trestního řízení a formám trestního řízení.

V úvahách o novelizaci se objevuje ne zcela jasný vztah pojmů kategorizace a diferenciaci v praxi a teorii. Teoreticky nejucelenější názory nalézáme u Kratochvíla, který vymezuje pojem kategorizace činu soudně trestního jako v obecné rovině provedené třídění pojmu činu soudně trestního do větších celků (bipartice, tripartice apod., opřené o nejpodstatnější znak, tj. o charakter a stupeň společenské nebezpečnosti činu pro společnost důsledně právně formalizován v zákoně.

Tyto své názory vyložil Kratochvíl velmi podrobně a uceleně ve své kandidátské disertaci a v monografii na ni navazující. I Kratochvíl spojuje s kategorizací procesní důsledky.

Také další teoretičtí pracovníci potvrzují (spolu s mnoha praktiky) myšlenku kategorizace deliktů jako jeden z důsledků diferenciacie trestního práva hmotného.

Objevují se však i názory opačné. Nejúplněji a nejvýstižněji je vyjádřil Čič ve své monografii. Chápe diferenciaci jako základní vytváření činů dvou kvalit v rámci celého právního systému (podle jednotlivých právních odvětví) a v rámci téhož právního odvětví. (M. Čič: *Teoretické otázky československého socialistického trestního práva*. Veda, Bratislava 1982.)

Upozorňuje na to, že sama klasifikace skutků na trestné činy a přechyny nestojí na pevnějších klasifikačních kritériích, a proto dochází k pojmové, obsahové a formální nejasnosti.

Výslovně uvádí, že „trestné právo a orgány činné v trestnom konaní majú svoju činnosť (pôsobnosť) zamerať na také javy, ktoré sú neriešiteľné inými formami a prostriedkami. Preto aj definícia trestného činu by sa mala dostať do takej polohy zovšeobecnenia a súčasne konkrétnosti, ktorá by garantovala uplatnenie princípu socialistickej zákonnosti, socialistickeho humanizmu, zodpovednosti za zavinené konanie, výsledkom ktorého bolo vážnejšie ohrozenie alebo poškodenie spoločenského vzťahu. Rozhodujúci moment je určenie stupňa spoločenskej nebezpečnosti“.

Čič ve své monografii rozebral návrhy na změny zákona a zkoumal jejich klady a zápory. Dochází k jednoznačnému závěru, že konstrukčně nejjednodušším řešením je vytvoření jednoho kodexu a jediného činu — trestného činu. (Podobně i Růžek v citovaném vystoupení v Berlíně, kde přesvědčivě vyvrátil názory opačné.)

Přikláním se k názorům obou těchto autorů.

Je třeba upozornit na cenné přínosy teoretických závěrů a úvah, které přinesly práce na trestním zákoně z roku 1950. Tehdy bylo uvažováno právě z těch hledisek, nakolik dřívější tripartice odpovídá socialistickému trestnímu právu.

Jednoznačně, po zvážení dlouholetých zkušeností s touto úpravou v buržoazním státě a po uvážení zkušeností sovětské úpravy, bylo rozhodnuto, že tripartice (i bipartice) je svým způsobem formální a svádí k formalismu. Při přijetí materiálního pojetí trestného činu se došlo k názoru, že socialistickému trestnímu právu odpovídá jednotné chápání protispolečenského činu, kde diferenciacie mezi delikty je dána významem objektu a individualizaci odpovídá možnost postihnout konkrétní delikt v rámci konkrétního stupně nebezpečnosti činu pro společnost.

Solnař tripartici pro socialistické právo zavrhuje, pro socialistické právo připouští event. bipartici bez bližšího zdůvodnění. Zdá se být spíše ovliv-

něh platnou úpravou než vlastním odůvodněným teoretickým pojetím. (V. Solnař: *Základy trestní odpovědnosti*. Academia, Praha 1972.)

Zkušenosti s dnešní úpravou mluví v trestním právu pro návrat k jednotnému pojetí pojmu trestného činu jako jediného společensky natolik nebezpečného jednání, že musí být postihován soudně.

Při úvahách nad současným stavem je možno velmi snadno dojít k takovému závěru, že bipartice není vůbec nutná. Ukazuje se, že je možno jen s obtížemi stanovit předem to, co je typově méně společensky nebezpečné.

Typickým příkladem je ustanovení o příživnictví v trestním zákoně a v zákoně o přečinech. V současné době jsou pachatelé přečinu příživnictví (resp. pachatelky) společensky nebezpečnější než většina pachatelů trestného činu příživnictví, nejzávažnější formy příživnictví — prostituce — se totiž dopouštějí osoby, které jsou většinou v pracovním poměru. Je zřejmé, že tady o nějaké návaznosti závažnějších a méně závažných deliktů vůbec nelze hovořit.

Zdálo by se, že tento problém není v případech přečinů podle majetku, kde je horní hranice posuzování činu jako přečinu dána způsobením škody do 1500 Kčs. Tato hranice je dána kritériem škody (následkem), přičemž posuzování nebezpečnosti konkrétního jednání pro společnost podle dalších kritérií § 3 odst. 4 tr. zák. umožňuje postihnout jako trestný čin i jednání s menší způsobenou škodou, zejména tam, kde jde o zvlášť nebezpečného recidivistu (na druhé straně neumožňuje tato úprava posoudit i méně závažné jednání, kde byla způsobena škoda vyšší než 1500 Kčs, jako přečin, protože tato hranice je dána zákonem).

Jde o formalismus, daný přímo zákonem. Výslovně se totiž zdůrazňuje význam **jednoho** z kritérií nebezpečnosti činu, uvedeného v § 3 odst. 4 tr. zák.

Jiná jednání, posuzovaná jako přečin, nemají ani pro případ závažných následků adekvátní navazující trestný čin.

Je třeba tedy uvažovat, zda přece jen není základ všech úvah a posuzování dán **především** nebezpečností činu pro společnost při zvážení všech složek, které nebezpečnost činu pro společnost určují.

Zřejmě se zapomíná na závažné důvody, které vedly autory trestního zákona z roku 1950 k tomu, že odmítli tripartici nebo bipartici.

Vycházelo se ze stanoviska, že protisociální čin, který patří před **trestní soud**, musí mít **určitý typový stupeň nebezpečnosti pro společnost**, totiž takový, že vyžaduje, aby se tímto činem zabýval důležitý státní orgán — **trestní soud**. Musí jít o čin, který je tak významný, že stát má zájem jej postihovat právě v **trestním řízení**.

Materiální pojetí trestného činu dovoluje vystihnout širokou škálu konkrétních případů při stanovení typové společenské nebezpečnosti jediného

nediferencovaného deliktu, diferencovaného na přečin a trestný čin.

Je k tomu třeba konkrétně aplikovat marxistické učení o nebezpečnosti činu pro společnost, zabývat se úvahami o vlivu osobnosti pachatele na stupeň nebezpečnosti činu pro společnost v konkrétním případě a nespolehat se jen na to, že formální vyjádření v zákoně nám zabezpečí správnou aplikaci právní normy. Následek, resp. jen majetková škoda vytržená z dalších souvislostí, není právě nejspolehlivějším hlediskem nebezpečnosti činu pro společnost.

To ovšem předpokládá kromě zřejmě podrobných směrnic praxe i širokou škálu diferencovaných sankcí a možností dalšího působení na pachatele právě z hlediska konkrétního stupně nebezpečnosti činu pro společnost.

III. Problematika **trestních sankcí a dalších opatření** vůči pachatelům trestné činnosti je dalším kardinálním problémem účinnosti trestního práva hmotného.

Ukazuje se, že tresty jsou málo účinné, ochranná opatření neplní svůj účel, což např. u ochranného léčení i ochranné výchovy plyne z toho, že je málo příslušných zařízení a k nástupu do jejich výkonu dochází se značným zpožděním. Zde tedy účinnost vyloženě závisí na praxi výkonu a na možnostech společnosti.

Není však promyšlen ani **systém sankcí a opatření výchovné povahy u mladistvých**. Na rozdíl od ostatních socialistických zemí je škála sankcí a dalších opatření u mladistvých užší než u ostatních pachatelů, nedovoluje diferencovat přístup k mladistvým a na rozdíl od úpravy např. v NDR a BLR nepřihlíží dostatečně k duševnímu vývoji v konkrétním případě.

S těmito problémy souvisí i otázka **recidivy**; naše současná úprava vyžaduje přezkoumání celé koncepce.

IV. Velkou roli v trestním právu hraje přímá účast společnosti v boji s trestnou činností. Je třeba umožnit, aby se občané mohli sami bránit, resp. aby bránili zájmy celé společnosti vlastní aktivní činností.

K tomu slouží zejména instituty **krajní nouze a nutné obrany**. Zákonná úprava (včetně použití zbraně) je dostačující, problémy jsou zejména v praktické aplikaci, kde je praxe značně přísná a stíhá toho, kdo brání sebe nebo druhého někdy zbytečně. Postih je pak zejména u deliktů proti životu a zdraví velmi tvrdý. Doporučuje se uvážit sovětský příklad a zavést privilegované skutkové podstaty, protože za dané právní úpravy a poměrně úzkého výkladu praxe je nutná obrana málo používána.

V. Pokud jde o **zvláštní část trestního zákona**, závisí vše na tom, zda bude přijata bipartice nebo zda budou delikty koncipovány jinak. Za daného stavu nejsou připomínky k jednotlivým deliktům účelné, protože záleží na celkové koncepci. Trvá dlouholetá připomínka, že systematika zvláštní části neodpovídá plně významu chráněných objektů.

VI. Základním problémem účinnosti **trestního řízení** zůstává dnešní úprava více forem předsoudního stadia (dvě formy přípravného řízení a objasnění přečinů) a problematika řízení před samosoudcem.

Běžně se uvažuje o tom, že kategorizace deliktů v trestním právu nutně vede k diferenciaci procesní formy.

Tyto názory najdeme na několika místech v práci V. Kratochvíla; uvádí je i Nezkusil. I někteří další autoři se a priori domnívají, že kategorizace v trestním právu nutně musí vést ke změnám v právu procesním. Vychází se zřejmě i z důvodové zprávy k zákonu č. 140/1969 Sb. Stejná tendence zřejmě vedla i k novelizaci č. 48/1973 Sb., která zavedla institut trestního příkazu.

Jde o mylné chápání role trestního řízení a povahy trestněprocesních norem vůbec. Trestněprocesní normy považují někteří teoretici pouze za prostředek, pomocí něhož se aplikuje trestní právo hmotné. Nevidí samostatnou povahu tohoto právního odvětví v systému práva.

K těmto otázkám se již dříve vyjádřili jednoznačně významní právní teoretici. Zejména A. Růžek a podobně i E. Husár upozorňují na to, že i při existenci různých druhů soudnětrestných deliktů (např. trestných činů a přečinů) není nutné provést z tohoto důvodu diferenciaci trestněprocesních forem. (Srov. *Diferenciace trestní odpovědnosti*, UK Praha 1983.)

Růžek uvádí, že rozdíl mezi trestnými činy a přečiny je v typovém stupni nebezpečnosti činu pro společnost. Přečiny zavedené zákonem č. 150/1969 Sb. jsou vlastně pro společnost méně nebezpečné trestné činy. Rozdíl mezi trestnými činy a přečiny není podle Růžka důvodem pro to, aby pro řízení o přečinech platilo zjednodušené řízení.

I pro přečiny platí ustanovení o účelu trestního zákona i o účelu trestního řádu. Také při stíhání přečinů musí být důsledně splněny všechny úkoly stanovené v ustanovení § 1 tr. ř.

V tomto směru nejsou mezi trestnými činy a přečiny podle jeho názoru rozdíly, které by odůvodňovaly odlišný procesní přístup k nim. I když přečiny jsou méně závažnou kategorií trestných činů, nejde o nějaké bagatelní věci, se kterými není třeba mařit čas, vynakládat na ně síly a prostředky. I u přečinů jde o trestní věc, o trestní odpovědnost, i za přečin se ukládá trest podle trestního zákona. Na rozhodnutí o něm závisí dobré jméno, čest a svoboda člověka. Je proto třeba i v řízení o přečinu zjistit vždy pečlivě všechny okolnosti případu a dodržet v něm všechny záruky správného a spravedlivého rozhodnutí stejně jako v řízení o závažných trestných činech.

Nížší typová nebezpečnost přečinů neznamená podle Růžka, že by se příslušné orgány mohly obejít bez takových prostředků k zajištění osoby i věci, jako jsou vazba, osobní a domovní prohlídka, zadržení a otevření

zásilek aj. Ani v tomto směru nejsou důvody pro zásadní odlišnost mezi řízením o trestných činech a řízením o přečinech.

Jako další důvod pro zjednodušení řízení o přečinech se běžně tvrdí, že přečiny jsou činy právně i skutkově jednodušší než trestné činy.

Růžek k tomu poznamenává, že již z pouhého srovnání úpravy trestných činů a přečinů vyplývá, že tomu tak není.

Neobstojí ani názor, že přečiny jsou po skutkové stránce vždy jednodušší než trestné činy.

Právní a skutková jednoduchost rozhodně není charakteristickým znakem, kterým se přečiny liší od trestných činů. Potvrzují to i provedené průzkumy trestních spisů.

Stupeň právní a skutkové složitosti věci nemusí vždy odpovídat typovému stupni nebezpečnosti pro společnost. Se zřetelem na konkrétní okolnosti případu může být trestný čin i přečin jednou jednoduchý, jindy složitý.

Hodnocení trestní věci z hlediska jednoduchosti i složitosti nelze učinit před provedením řízení.

Pro tyto tzv. jednoduché případy je tedy nejen nevhodné vytvářet zvláštní řízení — zda je věc jednoduchá, nemohou objektivně určit před provedením řízení — ale i nepotřebné.

Podobné názory zastává i E. Husár. Problematika diferenciací trestní odpovědnosti má podle něj nepochybný význam i pro trestní řízení. Upozorňuje však, že je třeba zvážit, nakolik má kategorizace trestných činů význam pro procesní právo. Podle jeho názoru nemá totiž význam základní a určující.

Již N. N. Poljanskij upozorňoval na to, že vztah mezi vyhledáváním a vyšetřováním je jedním z nejdůležitějších problémů stadia přípravného řízení.

I když Poljanskij sám přes kritické stanovisko v praxi vyhledávání byl proti likvidaci vyhledávání (obával se toho, že by vyšetřovatelé byli přetíženi prací s nepřiliš významnými delikty), sovětská teorie nepřestává kritizovat toto dělení přípravného řízení, zejména z hlediska toho, že práva jednotlivých subjektů trestního řízení jsou ve vyhledávání neodůvodněně zkracována proti vyšetřování.

M. S. Strogovič zaujímá k tzv. diferenciaci trestního procesu velmi kritické stanovisko. Podle jeho názoru to, co se považuje za diferenciaci trestního procesu, tj. zejména tzv. zkrácené, resp. zjednodušené řízení, je třeba považovat za omezování základních zásad trestního řízení a za oslabování procesních záruk. (M. S. Strogovič: *Kurs sovětského уголовного процесса*, Moskva 1970.)

Současná sovětská teorie ostře odmítá tento typ diferenciací z hlediska „jednoduchých“ a „méně významných“ deliktů. Diferenciací je nutná jen

z hlediska speciálního přístupu k některým obviněným (mladiství apod.). (Srov. N. S. Alexejev, V. G. Gajev, L. Z. Kohorev: *Očerky razvitija nauki sovětskogo ugolovnogogo processa*, Voroněž 1980, str. 31 a násl. a literatura tam uvedená.)

Všechny ostatní problémy účinnosti trestního procesu, resp. trestního práva procesního závisí na této základní otázce a mohou být řešeny jen v souvislosti s ní.

Kapitola V.

Prof. JUDr. Petr Hajn, DrSc.

INSTITUT PRÁVNÍ ODPOVĚDNOSTI A EFEKTIVNOSTI PRÁVA

§ 1. ÚVODNÍ POZNÁMKY

1. Efektivnost práva lze studovat na různých stupních výstavby právního řádu; od efektivnosti jednotlivé právní normy (nebo dokonce i jejích jednotlivých prvků) až po efektivnost celého systému práva v určité společnosti.

Jednou z možných středních poloh při zkoumání efektivnosti práva je úroveň právního institutu; pracovně jej chápeme jako skupinu funkčně spjatých právních norem, a to často i z různých právních odvětví. O takto pojatý výzkum efektivnosti práva zde usilujeme.

K tomuto účelu se dost přirozeně nabízí institut právní odpovědnosti. Prolíná celým právním řádem, je charakteristický pro metodu působení práva na společenské vztahy; úprava odpovědnosti v jednotlivých právních odvětvích také na sebe z hlediska své konstrukce i z hlediska svých funkcí navazuje nebo by alespoň navazovat měla. Právní odpovědnost i jiné formy společenské odpovědnosti můžeme chápat také jako svého druhu informační systémy, které informují o újmách spojených v určitých způsobech a tím od tohoto chování odvracejí. Lze si proto klást otázku, jaké jsou předpoklady i výsledky fungování systému právní odpovědnosti.

2. V běžném jazykovém vyjadřování se slova odpovědnost používá v různém významu. Na jedné straně se jím rozumí výkon určité povinnosti, a to zejména povinnosti důležité nebo obtížné. Tak se např. hovoří o odpovědnosti za svěřený úsek činnosti, o odpovědném pracovníku atd. V podobném smyslu se užívá pojem odpovědnosti i v pracích o psychologických problémech rozhodování. Slovem odpovědnost se však také označují nepříznivé důsledky, spojené s nedostatečným výkonem určité činnosti, resp. s porušením povinnosti (odpovědnost za chyby v práci atd.).

Toto významové kolísání obecného jazyka našlo i svůj odraz v právní teorii. Podle jedné z vyhraněných koncepcí odpovědnost vzniká spolu s právní povinností a existuje v latentní formě až do případného porušení této povinnosti, kdy se projeví ve formě otevřené. V tomto pojetí se odpovídá za splnění právní povinnosti. Druhá — většinová — skupina názorů upíná vznik odpovědnosti až k okamžiku, kdy došlo k porušení

původní právní povinnosti. Podle této koncepce se proto odpovídá za nesplnění právní povinnosti; odpovědnost se ztotožňuje se sankcí.

Prvé stanovisko je vedeno snahou zdůraznit preventivní vliv právní odpovědnosti, který musí existovat již od vzniku určité povinnosti. Nevýhoda tohoto pojetí spočívá v tom, že činí nezřetelným rozdíl mezi povinnostmi a odpovědnostmi.

Druhý z obou uvedených názorů vede k jasnému odlišení právní povinnosti a odpovědnosti; splňuje proto lépe požadavky vědeckého jazyka. Slouží tak i potřebám vědecké legislativy; k jejím zásadám totiž patří, že jednotlivých pojmů se má používat v pokud možno nejužším a vždy jednom a téže slova smyslu. Jako právní odpovědnost budeme proto charakterizovat případy, kdy vznikne povinnost nést nepříznivé důsledky z předchozího porušení práva.

Budeme přitom rozlišovat — a to se vždy neděje nebo děje nepříliš jasným způsobem — mezi odpovědností a sankcí. Pojem odpovědnost použijeme k obecnému označení případů, ve kterých vzniká povinnost snášet nepříznivé důsledky z porušení určité (primární) právní povinnosti. Tak chápaná odpovědnost vzniká již v okamžiku porušení původní povinnosti. Lze ji třídit na jednotlivé druhy podle povahy původní porušené povinnosti; uvažuje se tak o odpovědnosti **za způsobenou škodu, za vady, za prodlení** atd.

Pojem sankce pak charakterizuje samotné nepříznivé důsledky, jež stíhají porušení původní povinnosti. Sankce se pak třídí na jednotlivé své druhy podle charakteru nově vzniklé (sekundární) povinnosti (např. sankce **v podobě** pokuty, závazku k náhradě škody, k odstranění vady atd.). Věc lze vyjádřit i tak, že odpovědnost je právní vztah se svými povinnostmi a jim odpovídajícími právy, sankce je pak nepřímým předmětem tohoto právního vztahu.

Takové členění je zajímavé z hlediska, které tu sledujeme. Právo bere v úvahu variantnost lidského chování a působí na toto chování jednak stanovením předpokladů odpovědnosti (případů, druhů odpovědnosti), jednak stanovením druhů a míry sankcí. Jedna z technik motivačního působení práva spočívá i v tom, že v některých případech sice dojde ke vzniku odpovědnosti, za jistých okolností a při splnění určitých předpokladů však nedojde k uložení sankce (upuštění od potrestání v trestním právu; prominutí hospodářskoprávní majetkové sankce v případech, kdy to právní předpisy dovolují atd.).

Odpovědnost i sankce spolu samozřejmě úzce souvisejí. Lze je proto společně označovat např. jako „úpravu odpovědnosti“ nebo „systém odpovědnosti“. Dále budeme většinou (jak to odpovídá i titulku naší stati) hovořit stručně o odpovědnosti. Mezi odpovědností a sankcí budeme výslovně rozlišovat **pouze** v případech, kde si to povaha věci vynutí.

3. Nejobecněji lze efektivnost práva vymezit jako jeho pozitivní vliv na společenskou realitu. Jinak existuje řada více nebo méně odlišných teoretických představ o pojmu, podstatě a kritérii efektivnosti práva. Jejich charakteristiku podává kniha *Efektivnost hospodářského práva*, na kterou se zde odvoláváme.

Stejně jako v této práci i zde vycházíme z toho, že při zkoumání efektivnosti práva na některé ze „středních“ úrovní výstavby právního řádu lze efektivnost práva v podstatě ztotožnit s jeho funkčností. **Základním kritériem** (jež ovšem nevylučuje existenci řady kritérií pomocných) efektivnosti právní odpovědnosti **je proto míra naplňování jejích funkcí**, a to funkcí navzájem souladných i rozporných.

Toto pojetí vychází z přesvědčení, že právo nemůže zpravidla samo dosáhnout ty či ony cíle ekonomického a sociálního rozvoje. Je schopno — stejně jako další subsystémy v systému společenského řízení — **příspěvat k realizaci těchto cílů**, plnit při jejich zajišťování specializovanou funkci.

O efektivnosti institutu právní odpovědnosti proto rozhoduje správné pochopení její funkční podstaty, možností i mezí jejího působení na lidské jednání, jejího místa mezi ostatními nástroji společenského řízení. O to se pokoušíme v další části této kapitoly, kde se budeme zabývat právní odpovědností v systému společenské stimulace.

O efektivnosti institutu právní odpovědnosti dále rozhoduje poznání jeho detailnějších funkcí (v jejich vztazích vzájemné komplementarity i dílčí konkurence), poznání i zajištění řady vnitřních a vnějších předpokladů.

Některými zásadními otázkami z tohoto tematického okruhu se budeme zabývat v třetí části této kapitoly. Budeme hovořit o efektivnosti institutu právní odpovědnosti především v ekonomických vztazích; naše zjištění by však měla obdobně platit i pro jiné sféry společenského života.

§ 2. PRÁVNÍ ODPOVĚDNOST V SYSTÉMU SPOLEČENSKÉ MOTIVACE

1. Systémem společenské motivace se obvykle rozumí souhrn odměn a sankcí, které se záměrně používají jako prostředek k dosažení určitých cílů. Jde o vymezení snadno pochopitelné a jednoduché, ale také v mnohém zjednodušující.

Systém společenské motivace není především pouhým souhrnem odměn a sankcí, ale právě dynamickým systémem; jednotlivé motivační prostředky v něm vstupují do složitých vzájemných vazeb. Doplnují se a násobí tak svoji efektivnost; jindy si navzájem konkurují, svoji efektivnost tak oslabují a v krajním případě vylučují. Odměny a sankce se dotýkají nej-

různějších hodnot hmotných i nehmotných (těžko se pak převádějí na společenského jmenovatele), nastupují s různým časovým odstupem od rozhodného lidského chování, a proto někdy platí „kdo rychle dává, dvakrát dává“ a také kdo rychle sankcionuje, důrazněji sankcionuje a naopak účinnost sankce se snižuje, jestliže se dostaví až s delším časovým odstupem. Významná je i okolnost, zda se odměny a sankce uplatňují pravidelně nebo spíše výběrově (účinnost trestu sankce pak klesá spolu se snižující se pravděpodobností toho, že bude uložena).

Motivační prostředky také nelze redukovat na pouhé odměny a sankce (pokud těmto pojmům nepřikládáme mimořádně široký význam). Pozitivně stimulující vliv na lidské chování má celá řada faktorů, jako je vysoká organizovanost určitého počínání, vědomí smysluplnosti tohoto počínání, odborný i lidský prestiž těch, kdo toto počínání řídí. Opačné stavy věci působí pak jako destimulátory.

2. Právo se běžně řadí mezi prostředky, které umožňují postihovat (sankcionovat) určité nepřijatelné způsoby chování a tím motivovat k chování žádoucím. V tomto pojetí se motivační působení právní normy redukuje na motivační působení její sankce. Jde o jisté zjednodušení věci. Právo je motivačním faktorem i tím, že přispívá k organizovanosti lidských vztahů, k rovnovážné spravedlnosti a jistotě v těchto vztazích, že je vzorem rozumného lidského jednání. Právní norma proto do určité míry motivuje nejen svou sankcí, ale i svou dispozicí a hypotézou.

Právo také není pouze součástí sankčního systému ve společnosti; prostřednictvím mechanismu práva dochází totiž i k poskytování hmotných a nehmotných výhod a odměn. Platí to např. o právu finančním s jeho systémem daňových nebo odvodových slev, popřípadě dotací.

Navíc právní sankce lze tak uzpůsobit a diferencovat, že přejímají některé funkce odměny (srov. např. v právu trestním instituty podmíněného odsouzení, podmíněného propuštění, účinné lítosti apod.). Zvlášť výrazné jsou věci při regulaci hospodářské činnosti. Snížení sankce za neúspěch v určitém druhu činnosti (oproti sankcím u jiných aktivit) lze chápat jako pobídku k právě tomuto druhu činnosti, jako svého druhu „odměnu“ za její výkon. Ekonomický subjekt totiž (má-li přežít) musí určitou činnost vykonávat; neexistují přitom činnosti ve všem všudy výhodné. Nejmenší míru nevýhod spojených s některou činností lze pak posuzovat jako výhodu. (Příkladem toho je jistá relativní „mírnost“ majetkových sankcí za porušení hospodářskoprávních závazků při vědeckotechnickém rozvoji.) Hospodářské právo také honoruje snížením nebo vyloučením penalizační sazby některé společensky výhodné způsoby dodatečného splnění nebo odstranění vad u dodávky výrobků; takovou úpravu majetkových sankcí lze chápat jako „odměnu“ za výběr společensky výhodnější množiny možného chování, které následovalo po původním chování nežádoucím.

3. Naznačili jsme, že právní odpovědnost je pouze jednou součástí v složitém systému společenské motivace, jehož podstatnou (nikoliv však vyčerpávající) částí je subsystém odměn a sankcí. Právní odpovědnost jsme pak (s jistou výhradou) zařadili do dílčího sankčního subsystému. Dalšími prvky tohoto subsystému jsou jiné formy společenské odpovědnosti (odpovědnost politická, morální, funkční, ekonomická). Dříve než si podrobněji všimneme všech motivačních nástrojů, ptejme se, zda je můžeme společně charakterizovat jako odpovědnost.

Když jsme totiž toto společné označení použili v jedné ze svých dřívějších prací, setkali jsme se s námitkami u některých právních teoretiků. Vyhrazovali pojem odpovědnost především pro odpovědnost právní, resp. pro případy, kdy existuje určitá normativně stanovená povinnost, porušení takové povinnosti a nepříznivé důsledky, které z toho plynou.

Za podstatný znak odpovědnosti pokládali i společenský odsudek jednání, které dalo vznik odpovědnosti. Z tohoto hlediska pak zejména odmítali pojmy odpovědnost funkční a ekonomická (jejich podrobnější rozbor viz dále).

Soudíme, že společné chápání a označování různých druhů újem (nevýhod), jejichž vědomí motivuje jednání a rozhodování hospodářských subjektů, je teoreticky i prakticky účelné. Navíc není zcela přesné tvrzení, že odpovědnost, tak jak se běžně chápe v právní teorii, je vždy spojena se společenským odsudkem jednání. V některých případech (odpovědnost za neoprávněný majetkový prospěch, odpovědnost za škodu způsobenou provozní hospodářskou činností), takový odsudek není nezbytnou součástí odpovědnosti. Naopak i tam, kde určitá forma odpovědnosti (např. ekonomická) stíhá prostý neúspěch v činnosti, lze konstruovat předchozí normativní povinnosti, které přibližně zní „budiž pracováno úspěšně“; tato odpovědnost má pak stejné strukturní schéma jako odpovědnost právní.

Budeme proto pro různé druhy možných újem, nevýhod, ztrát, jejichž vědomí motivuje jednání hospodářských subjektů, užívat nadále pojem odpovědnost, uvědomující si ovšem jeho pracovní charakter.

Pokusíme se především blíže charakterizovat jednotlivé formy odpovědnosti a uvést jejich přednosti i omezení při regulaci lidského chování. Svůj výklad počneme rozбором odpovědnosti právní, a to nikoliv proto, že bychom ji považovali za nejdůležitější formu společenské odpovědnosti, lež však v centru naší pozornosti. Její rozbor nám také umožní snáze charakterizovat ostatní formy odpovědnosti.

4. Charakteristickým znakem právní odpovědnosti je okolnost, že původní povinnosti i důsledky, spojené s jejich případným neplněním, jsou předem vyjádřeny v tzv. oficiálních publikačních prostředcích a každý má možnost se s nimi seznámit. Uplatňuje se tzv. princip formální publicity práva. (Jiná je otázka, že tím zdaleka není zaručena, zejména při

dnešním množstvím normativních právních aktů, faktická znalost právních norem, materiální publicita práva.)

Na rozdíl od některých jiných druhů společenských norem (například morálních) existuje ve společnosti jednotný systém norem právních.

K uplatňování právní odpovědnosti existují také specializované státní orgány, které jsou vybaveny patřičnými kompetencemi, mají specifickou odbornost i řadu technických pomůcek.

Právní povinnosti a sankce za jejich porušování jsou také podrobněji specifikovány a často i kvalifikovány. Právo také jasně diferencuje odpovědnostní případy podle toho, zda k porušení právní povinnosti došlo úmyslně nebo z nedbalosti (odpovědnost subjektivní, kdy uložení sankce v sobě zároveň obsahuje odsudek určitého chování), nebo zda odpovědnost stíhá samotný škodlivý výsledek, bez ohledu na to, zda byl zaviněn (odpovědnost objektivní, kdy uplatnění sankce nemusí být vždy provázeno společenským odsudkem jednání). Sankce se rovněž členitě diferencuje podle míry i povahy následků, ke kterým vedlo porušení právní povinnosti.

Uveďme ovšem okamžitě, že nejde o přesnost absolutní. Právní normy se svými neurčitými pojmy, se širokou možností uvážení soudních, správních a dalších rozhodujících orgánů ani zdaleka nedosahují exaktnosti zákonů přírodních nebo pravidel technických.

Právě uvedené výhody právní odpovědnosti mají i svůj přirozený rub. Vysoký stupeň předběžné určitosti právní povinnosti a odpovědnosti se ukazuje jako méně výhodný při normování a následném posuzování těch jednání a činností, které jsou již svou povahou méně určitelné (výzkum, rizikové rozhodování).

Státní donucení činí z právní odpovědnosti dosti důrazné opatření s dalekosáhlými důsledky pro odpovídající subjekt. Proto má právní odpovědnost výrazné možnosti preventivního působení. Obava ze sankce není ovšem tím nejpříhodnějším motivem k podněcování výkonů tvůrčího charakteru. Navíc vědomí závažnějších důsledků právní odpovědnosti mívá někdy paradoxní efekt — vyvolává až neúměrnou zdrženlivost při jejím uplatňování.

Kapacitní možnosti těch státních orgánů, které zjišťují porušení právních povinností a ukládají sankce, jsou také přirozeně limitované; výkon státního donucení je nákladná záležitost. Také proto zůstávají nezjištěna a nepostižena některá jednání, se kterými právo spojuje odpovědnost. To je jeden z důvodů tzv. latentní kriminality, která je častá zejména v hospodářské sféře. Nedostatečné vynucování právních povinností v určitých oblastech může pak oslabovat celkové vědomí závaznosti právních povinností a být destimulátorem společensky žádoucího chování.

Jediný systém práva ve společnosti vytváří výrazný předpoklad pro jednotu jeho motivačního působení. Jednota práva je ovšem vnitřně diferencovaná; různé oblasti společenského života jsou regulovány normami dílčích právních odvětví — to samo vytváří možnost jistých nedůsledností nebo dokonce i vnitřních protikladů v motivačním působení práva.

Věci jsou zvlášť patrné v případech, kdy subjektem právní odpovědnosti (a adresátem motivačního působení práva) jsou organizované lidské kolektivy. Organizace lze postihovat především sankcemi majetkové povahy. Nevýhoda, kterou znamená tato sankce pro organizaci, může v některých případech vážit méně než výhoda, kterou organizaci přineslo protiprávní jednání. Organizace také bývají (ve srovnání s jednotlivci) méně „citlivé“ na působení sankce jako svého druhu společenského odsudku chování.

Efektivnost právní odpovědnosti organizací je do značné míry závislá na tom, jak se podaří funkčně propojit odpovědnostní systém v různých právních odvětvích (např. v právu hospodářském, pracovním a trestním), jak se odpovědnost organizačního systému podaří lokalizovat u jeho dílčích subsystémů, včetně základního prvku — jednotlivého pracovníka.

Taková individualizace je obtížná především vzhledem k složitým kooperačním vztahům v podniku; mnohdy bývá nesnadné i přímo nemožné určit přesně ten prvek podnikového systému, kterému by bylo možné přiřítat porušení (zejména zaviněné porušení) právní povinnosti.

Individualizace odpovědnosti bývá ztížena i značnou rozvinutou skupinovou solidaritou. Celkové hospodaření podniku se pak stává něčím na způsob pojišťovacího fondu, který limituje motivační působení právní odpovědnosti.

5. Rozšířenou formou odpovědnosti je odpovědnost morální. Jejím prostřednictvím se vynucují etická pravidla, která přijala daná společnost, resp. její část. Sankce tu spočívá v odsudku veřejného mínění, v omezení lidských kontaktů, ve výčitkách svědomí atd.

Předností morálních povinností a sankcí je jejich značná diferencovanost. Pro různé druhy činností platí pravidla profesionální morálky. V jednotlivých skupinách lidí dostávají obecnější etické normy svou subtilnější podobu. Existuje také neobyčejně rozsáhlý a (lze-li to tak vyjádřit) dobrovolný aparát etického donucení. Proto morální odpovědnost je schopna postihnout i ty oblasti, které jen ztěžuje a nepravidelně zasáhne právní sankce. Jedinci, kteří porušují etická pravidla, dovedou být velice překvapeni tím, jak jejich chování bylo přesně „zmapováno“ jejich společenským okolím.

Morální sankce (zvláště pokud se projevuje ve výčitkách vlastního vyspělého svědomí) dovede ovlivňovat i ta jednání, jejichž kladné nebo záporné důsledky se projeví ve vzdálenější budoucnosti, např. strategické hospodářské rozhodování, ale i zavádění nových léčebných metod s dlou-

hodobě nepředvídatelnými účinky atd.). Právo má poměrně slabé regulační účinky na ta jednání, jež lze hodnotit až se značným (a horizont individuálního života mnohdy přesahujícím) časovým odstupem.

Rubem věci je jistě nekvalifikovanost v uplatňování morálních sankcí, neexistence opravných prostředků. K tomu přispívá jistá neurčitost etických povinností a sankcí, nedostatek jejich kvalifikace a kvantifikace. Skupinová morálka se také může odlišovat od obecných mravních požadavků společnosti a působit proti nim. (Příkladem toho je tlak morálně méně vyspělého pracovního kolektivu na své členy, aby intenzivnějším pracovním výkonem „nekazili normy“.)

Působení morální sankce bude mít tak značně odlišné výsledky podle vnímavosti jednotlivce právě na tuto sankci. Lidé s příslovečnou „hroší kůží“ budou vůči morální odpovědnosti dost odolní, i když právě u nich by byla žádoucí změna postojů k dodržování povinností. Naopak u jedinců slabšího psychického založení dovede mít morální sankce dramatictější důsledky např. oproti sankci právní (srovnej adresnou veřejnou informaci o drobném odcizování věcí v samoobsluze oproti „klidnému“ vyřešení záležitosti právními prostředky).

Uvedené klady i přirozená omezení naznačují, že při regulaci společensky žádoucího jednání se nelze spoléhat pouze na morální odpovědnost, zároveň se však nelze obejít bez této odpovědnosti. Platí to tím spíše, že rozvoj společensky orientovaného morálního citění činí pravděpodobnějším i uplatnění dalších forem odpovědnosti.

6. Zvláštní formou vynucování společenských povinností zejména morálního charakteru je uplatňování tzv. satirické sankce. Prostředkem k ovlivňování lidského chování je tu výsměch, který provází nežádoucí lidskou aktivitu (a často pasivitu). Účinnost takové sankce naznačil již Gogol, když pravil „neúspěchu se bojí i ten, kdo se jinak nebojí ničeho“.

S běžnými projevy satirické sankce se setkáváme zejména v malých skupinách (užší pracovní kolektivy), kde často působí dobrovolní specialisté v používání právě tohoto druhu sankcí.

Uplatňování satirických sankcí má i své některé oficiálnější formy (náporná agitace, satirické časopisy nebo rubriky v prostředcích masové komunikace). Zkušenosti informačních médií naznačují jak jistou působivost satirických sankcí, tak jejich limitované možnosti. Budou účinné v jednotlivých případech, pokud existuje přímočarý vztah mezi nedostatky a jejich příčinami. Záležitosti komplikované s hlubšími a rozvětvenými příčinami běžná satira stěží postihne a také se jim vyhýbá.

V pracovních kolektivech pak navíc satirická odpovědnost nemusí vždy přispívat k společensky hodnotným vzorům chování. Krajním případem jsou tu situace, kdy pomocí ironie se stíhá dodržování obecných právních pravidel a prosazují se nežádoucí normy skupinové morálky. Formulace

jednoho z takových pokynů k protispolečenskému jednání („kdo nekrade, šidí rodinu“) je toho výrazným dokladem.

7. S naším tématem souvisí i další druh odpovědnosti (v odborné literatuře se o něm zatím, pokud víme, příliš neuvažovalo), který bychom mohli označit za **odpovědnost funkční**.

Jde o situaci, kdy lidské jednání, resp. jeho nedostatečné výsledky mají za následek ztrátu dosud vykonávané pracovní funkce (zejména řídicí hospodářské funkce).

Podle okolností se tu bude jednat (např. při zjevné nedbalosti či dokonce úmyslném působení škody) o odpovědnosti subjektivní. Funkční odpovědnost se pak bude zpravidla stýkat s tou či onou formou právní odpovědnosti (pracovněprávní, trestněprávní) a odpovědnosti morální i s odpovědností politickou.

Jindy má funkční odpovědnost objektivní charakter, stíhá nedostačivost (i nezaviněnou) k plnění požadavků dosud zastávaného místa. Není pak spojena s morálním odsudkem ani jinými druhy odpovědnostních sankcí.

Podstatu věci výstižně vyjádřila myšlenka zásadního úvodníku ve stranicovém tisku, kde se uvádí: „Na každém vedoucím místě — nižším či vyšším — potřebuje (rozuměj společnost, poznámka P. H.) člověka s dostatečnou mírou schopností, znalostí a energie, nesmlouvavého k nedostatkům. Je možné, že leckde nároky rostou rychleji, než se rozvíjejí schopnosti lidí, kteří takové nároky mají splňovat. Mnozí z nich udělali kus poctivě a odpovědně práce, je třeba jim za ni poděkovat, ale pro další etapu dát přednost výkonnějším. Je to v jejich vlastním zájmu i zájmu společnosti.“

Základní předností vhodně uplatněné funkční odpovědnosti je skutečnost, že odstraňuje základní subjektivní riziko řady nedostatků a přispívá již tím k zvládnutí rizik objektivních.

Mnohem méně vhodným řešením je postup, kdy se vůči pracovníku uplatní jiné formy odpovědnosti (disciplinární, hmotná), ponechá se však na místě, pro něž nemá nejlepší předpoklady.

Uplatnění funkční odpovědnosti nebývá ovšem snadná záležitost. Jisté zábrany tu může klást samo právo; ještě důraznější bývají bariéry psychologické. Platí to tím spíše, že uplatnění i objektivní funkční odpovědnosti provázají méně vyspělí jedinci morální nebo satirickou sankcí (přerušeni kontaktů, více nebo méně otevřený výsměch).

Rozvíjení odpovědnostního systému proto předpokládá, abychom uměli jemněji rozlišit objektivní nezpůsobilost k výkonu pracovního místa, od morálních defektů a nezákonného počinání.

8. Nejobecnější formou odpovědnosti v hospodářském životě je odpovědnost ekonomická. Funkce tu spočívá v hmotných ztrátách, resp. v ne-

dosažení plánovaného zisku, ale také např. ve zvýšené fluktuaci pracovníků, v odepření úvěru, v omezeních při přidělování zdrojů.

V současné době dochází např. k přednostnímu přidělování investičních i dalších prostředků těm strojírenským podnikům, které dosahují nejlepších exportních výsledků. Jde o výrazný rozdíl oproti současnému stavu, kdy prostředky vkládané do strojírenství sledovaly jeho celkovou výkonnost. Výběrové poskytování hmotných zdrojů lze zároveň chápat jako svého druhu ekonomickou sankci vůči těm podnikům, které neprokázaly dostatečnou exportní schopnost a jimž poskytnutí specifických zdrojů je odepřeno.

Přednost ekonomických sankcí je v jejich značně syntetickém a také subjektivním charakteru. Postihují činnost i nečinnost, aktivní rozhodnutí i nedostatek potřebných rozhodnutí. Ke vzniku ekonomické odpovědnosti dochází začasť bez existence speciálního aparátu (sankcinujícím orgánem jsou např. spotřebitelé, kteří neprojevují zájem o technicky zastaralé výrobky). Pro „uložení“ ekonomické sankce nejsou ani tak rozhodující příčiny toho či onoho jednání, jako jsou důsledky, jde proto o odpovědnost výrazně objektivního charakteru.

9. Významnou formou odpovědnosti socialistické společnosti je odpovědnost politická. Projevuje se zejména v podobě odpovědnosti členů strany a členů ROH. Určité povinnosti, které vyplývají ze stanov politické organizace jsou vynucovány prostřednictvím sankčních opatření, se kterými počítají stanovy této organizace. Může přitom jít (a často jde) o povinnosti, které mají zároveň charakter povinností pracovních, morálních, právních. Toto spojení je patrné zejména při komplexním hodnocení nomenklaturních kádrů. Politický charakter např. pracovní povinnosti lze také zvýraznit tím, že se její plnění uloží jako stranický úkol. Důležitou organizační formou v uplatňování politické odpovědnosti je právo kontroly stranické organizace.

Význam politické odpovědnosti je zejména v jejím integrujícím působení. Postupy při uplatňování politické odpovědnosti výrazně ovlivňují praxi v jiných oblastech společenské odpovědnosti. Politická odpovědnost může pak zejména pružně korigovat nedůslednosti, jednostrannosti v působení ostatních prostředků společenské stimulace. Neobyčejná členitost těchto prostředků může totiž dovádět (a v praxi někdy dovádí) k tomu, že ekonomické subjekty volí formy jednání, které nejsou v rozporu s právem a vyhovují některému z kritérií pozitivní stimulace, celkově však přivádějí k celospolečensky nepřijatelným výsledkům. K žádoucím způsobům chování lze pak (a to je i přednost socialistického způsobu řízení) donucovat právě prostřednictvím odpovědnosti politické.

Pro politickou odpovědnost platí obecnější poznatky, že stranické vedení ekonomiky nemůže nahrazovat konkrétní hospodářské řízení. Proto

politická odpovědnost se týká záležitosti s výrazně politickým aspektem. Nemůže proto suplovat působení ostatních odpovědnostních forem. Prostřednictvím politické odpovědnosti by se také neměly trvaleji reparovat nedostatky v úpravě ostatních prvků společenské stimulace. Naopak prostřednictvím této formy odpovědnosti lze přispívat k soustavnému zdokonalování celého stimulačního systému.

10. O efektivnosti právní odpovědnosti rozhoduje — jak naznačil již název této části — určení jejího místa v systému společenské stimulace. Půjde především o zjištění, na jaké motivační opatření a jakým způsobem reagují jednotlivci i lidské kolektivy, kdy se nejlépe uplatní právní odpovědnost, kdy jiná opatření a kdy (to ovšem bude nejčastější případ) jistá kombinace různých druhů stimulace.

Takové zjištění by mělo být značně konkretizované pro různé oblasti společenského života, pro odlišné typy rozhodujících situací. Nemůže být učiněno ovšem jednorázově s platností pro delší časový úsek. Lidé neustále reagují na motivační opatření, snaží se najít nedůslednosti v jejich celkovém systému i v konstrukci jednotlivých nástrojů a získávat tak původně nepředpokládané výhody či vyhnout se předpokládaným újmám. Na toto chování musí pružně reagovat motivační systém: vztah mezi autory a adresáty motivačních opatření by se tak dal vyjádřit nejspíš pojmovým aparátem teorie her. Zjištění vnímavosti na různá motivační opatření (včetně právní odpovědnosti) nemůže být zdaleka jen záležitostí právníků. Půjde o společný úkol řady společenskovědních disciplín, o úkol, při jehož plnění se uplatní jak metody teoretické analýzy, tak i empirické výzkumy.

Zde jsme (omezení rozsahem kapitoly i oborovou specializací) poukázali na naléhavost tohoto úkolu, aniž se pokoušíme suplovat jeho nutné kolektivní řešení. Jako příspěvek k takovému studiu se pouze pokusíme v následujícím bodu polemizovat s rozšířenou představou, která chápe regulační možnosti práva příliš úzce.

11. Opakujeme, že právní odpovědnost nemůže být jediným a zřejmě ani rozhodujícím prostředkem při zajišťování dynamického rozvoje ekonomiky.

Pokud bychom s ní spojovali takové očekávání, připravovali bychom si neodvratné zklamání. Důsledkem takto vzniklé skepse by pak bylo to, že bychom zřejmě nevyužili ani ty regulující možnosti, které institut právní odpovědnosti objektivně má.

Základním trvalejším zdrojem ekonomického růstu byly a budou nová řešení vědecká, technická, organizační, obchodní. Strach z určité újmy (a to je základní moment v mechanismu působení právní odpovědnosti) není tím nejspolehlivějším prostředkem k vyvolání výkonů tvůrčího charakteru. Na tomto konstatování by se dalo skončit či je doplnit zjištěním

druhu, že pomocí právních sankcí lze sice něčemu nevhodnému zabránit, nelze však nic pozitivního vytvořit.

Ve skutečnosti je ovšem vztah mezi disciplinujícím působením odpovědnosti a dynamickým rozvojem ekonomicky opírajícím se o nové, invenční řešení, mnohem složitější. Čím větší kázeň existuje v určitých činnostech, tím hospodárnější je průběh těchto činností. Čím větší úspory vytvoříme v určité oblasti, tím rozsáhlejší budeme mít možnosti pro hledání nového, tím podstatnější budeme mít rezervy pro krytí ztrát a dílčích neúspěchů, které nezbytně provázejí invenční, riziková řešení.

Ekonomické subjekty mají vždy sklon získávat nejvyšší rozsah výhod s vynaložením co nejmenší námahy. To je v podstatě správná (a dalo by se říci hluboce lidská) tendence, která pomohla člověku povznést se nad ostatní živočišnou říši a skutečnit obrovský vývoj od obyvatele jeskyní po příslušníka soudobé civilizace. Rubem věci je, že v tomto sklonu je mnoho sobeckého, prosazuje se často i na úkor druhých a společnosti jako celku. Existuje silná tendence maximalizovat výhody a nerespektovat přitom v určité době platnou rovnováhu mezi tím, co dáváme, a tím, co chcí získávat. Sklon pro co nejjednodušší dosažení výhod se může projevovat porušováním právních, ale i morálních a jiných norem společnosti v určitém období přijatých. Šízení na váze, nekvalitní dodávky, cenové přestupky jsou toho historickým i velice aktuálním dokladem.

Jestliže prostřednictvím práva (a samozřejmě i dalších regulačních prostředků) zabráníme společensky škodlivým jednáním, má to mnohem dalekosáhlejší důsledky, než by se zprvu zdálo. Nutíme tím totiž ekonomické subjekty (jestliže se chtějí udržet nebo dokonce rozšířit dosavadní rozsah výhod), aby vztah mezi získanými výsledky a vynaloženou námahou maximalizovali společensky obecně prospěšnými či alespoň přijatelnými způsoby, aby jejich nápaditost se zaměřovala na hledání nových technických, organizačních, obchodních řešení, nikoliv na hledání mezer a nedůsledností v systému regulace ekonomiky.

Uvědomit si tyto skutečnosti právě v současné době je zvlášť důležité. Od podniků se vyžaduje, aby zvyšovaly svou produktivitu, byly finančně soběstačné, vytvářely si předpoklady pro svůj další ekonomický rozvoj i pro potřebnou dynamiku platů i jiných výhod svých pracovníků. Lze dobře předpokládat (a signály toho existují), že nejprve se mnohé organizace pokusí dosáhnout příznivé důchodové situace i na úkor jiných subjektů a prostředků, které nebudou v souladu se záměry celkových regulačních opatření. V případě, kdy jim takové jednání bude znemožněno, budou podniky nuceny hledat náročnější, svým způsobem komplikovanější (společensky však jediné užitečnou) cestu vědeckotechnického i dalšího pokroku.

Věc v lapidární zkratce vyjadřuje úsloví, že nezbytnost je matkou nápaditostí. Parafrázujíc jednu z našich předchozích úvah, můžeme říci, že v ekonomice (a zřejmě v životě vůbec) zábrana nežádoucích jednání je svého druhu podnětem k jednání žádoucím.

Potlačování nežádoucích forem získávání ekonomických výhod je důležité i z hlediska těch, kteří jednají společensky hodnotnými způsoby. Jsou ve svém chování utvrzováni a zachovávají se jim jejich kladné výsledky. Sankcionování subjektů, kteří jednají protispolečenským způsobem, je svým způsobem satisfakcí i pro ty, kteří se chovají řádně. Potvrzují si nejen morální správnost, ale i všestrannou účelnost svého jednání. Jisté zadostiučinění jim poskytuje i fakt, že ti, kdo vůči nim chtěli být ve výhodnější situaci, jsou naopak znevýhodněni.

Naopak pokud by byly nezjištěny a nepostihovány případy protispolečenského jednání, mohly by se tím kazit i dobré mravy těch, kdo původně jednali řádně, a to především z vnitřního přesvědčení. Lidé si totiž velmi neradi připadají jako méně obratní a zdatní než ti ostatní, mají tendenci získávat minimálně stejné výhody jako druzí. Působí to velmi intenzívně obava ze směšnosti, obava z toho, co jsme označili jako satirickou sankci.

Je zapotřebí mít již nadprůměrnou mravní sílu, zvláště rozvinuté právní vědomí, politické uvědomění či zaujetí pro některou z forem tvořivých aktivit, aby jedinci i kolektivy dlouhodobě odmítali ty výhody, které sice odporují společenskému zájmu, uznané morálce či právním předpisům, jejichž získávání však není nijak postihováno nebo kde pravděpodobnost postihu je neobyčejně malá. Celkově se tak ukazuje, že i právní odpovědnost je svým dílem schopna přispívat k tvořivým novátorským přístupům v ekonomice. Disciplinující (a to do určité míry i stimulující) působení právní odpovědnosti se neuskutečňuje ovšem snadno a na základě samotné právní úpravy. K takovému efektivnímu působení musí být splněna řada předpokladů; na některé z nich poukážeme v další části této kapitoly.

§ 3. K NĚKTERÝM PŘEDPOKLADŮM EFEKTIVNÍHO PŮSOBNÍ INSTITUTU PRÁVNÍ ODPOVĚDNOSTI

1. Efektivnost práva (hodnocenou na některé ze středních úrovní výstavby právního řádu) v podstatě ztotožňujeme s mírou jeho funkčnosti. Funkce určitého jevu mají přitom svůj objektivní základ; poznávání, pojmenování a ovšem také využívání těchto funkcí je činností lidských subjektů. Již proto není v klasifikaci funkcí určitých jevů hodnoty; to platí i o funkcích práva a právní odpovědnosti. Jestliže však sledujeme různé výčty funkcí práva a jeho subsystémů, zjišťujeme, že rozdíly tu existují spíše ve slovním vyjádření věcí než v jejich podstatě; tím je naznačen

objektivní základ funkcí práva, který je dán především společenskou podmíněností práva a také ovšem relativní samostatností práva ve vztahu k jiným složkám společenské nadstavby.

Autor této kapitoly vychází z názoru, že funkce právní odpovědnosti se neodlišují od obecnějších funkcí práva; tyto funkce pak třídí (se zvláštním zřetelem k právu hospodářskému) na funkce preferenční, koordinační, kontrolní, ekvivalentní, racionalizační, zajišťovací. Nevylučuje však, že k hodnotným výsledkům při zajišťování efektivního působení právní odpovědnosti lze dospět i na základě jiného třídění nebo spíše jiného označování funkcí právní odpovědnosti.

Podstatné je chápání funkcí právní odpovědnosti jako její objektivně podmíněné stálé směry působení na společenskou realitu, které se navzájem doplňují, ale které si mohou — pro dialektiku věcí — i konkurovat. Jestliže se např. pomocí přísných hospodářskoprávních sankcí zdůrazní kontrolní funkce odpovědnosti, mohou organizace projevovat nechuť k uzavírání smluvních závazků a dojde k oslabení funkce zajišťovací. Zcela důsledné prosazování ekvivalence (bezvýhradná náhrada škody včetně ušlého zisku) omezí zájem o některé nadprůměrněji rizikové aktivity (např. investiční výstavba), tím dojde k dotčení preferenční funkce právní odpovědnosti. Snaha vyloučit lidská selhání příliš rozsáhlou kontrolní činností vede k tomu, že náklady na kontrolu mohou být vyšší než náklady z případně nezjištěných chyb; tím by byla dotčena racionalizační funkce právní odpovědnosti. **O efektivnosti právní odpovědnosti proto rozhoduje výraznou měrou ta okolnost, jak budou v právní úpravě (i při její aplikaci a realizaci), mezi sebou vyváženy, optimalizovány účinky jednotlivých funkcí (směrů působení) této odpovědnosti, jak se podaří zabránit sledování pouze některého ze směrů a účinků a jeho maximalizaci na úkor účinku jiného.**

2. Jeden z fundamentálních předpokladů efektivního působení právní odpovědnosti postihl V. I. Lenin, když řekl: „... výstražný význam trestu není dán naprosto jeho tvrdostí, nýbrž jeho neodvratitelností. Důležité není to, aby byl za zločin vyměřen těžký trest, nýbrž to, aby ani jeden případ zločinu nezůstal neodhalen“.

Lidské chování ovlivňují totiž jen v menší míře informace obsažené v právní normě, v našem případě informace o újmách, které mají být spojeny s určitým způsobem chování. Z dlouhodobějšího hlediska je významnějším regulátorem chování sociologická informace (získávaná z běžné společenské praxe) o tom, zda a v jaké míře se právem předvídané sankce skutečně uplatňují.

Právní sankce tak nepůsobí pouhou svou normativní existencí. Pohrůžka sankcí musí vyvolávat reálnou obavu. Zákon, který příliš hrozí, ale svou

hrozbu neuskutečňuje, málo působí (podoben v tom mnohým rodičům) na subjekty, jimž jsou jeho hrozby adresovány

Dlouhodobé preventivní působení nelze očekávat ani od sankcí uplatňovaných výběrovým způsobem, i když v prvním období účinnosti nového předpisu ovšem mohou mít exemplární tresty svůj zstrašující účinek. Lze si tu posloužit příkladem, který použil v jiné souvislosti psycholog Addock. Uváděl, že kdyby se v Londýně objevil tygr, který by si každý den vybíral jedinou oběť, zavládla by panika a lidé by se obávali vycházet do ulic, byť takto vyvolané nebezpečí je menší než hrozba moderní dopravy. Jde tu zřejmě o správný, byť praxí dosti obtížně ověřitelný předpoklad. Dodejme však to, co již Addock neříká, o čemž jsme však na základě svých obecně lidských i právnických zkušeností hluboce přesvědčeni. Pokud by tygr z učebnicového příkladu vycházel do londýnských (nebo kterýchkoliv jiných) ulic delší čas, lidé by reálně odhadli skutečný stupeň takového ohrožení, srovnali by jej s jinými druhy nebezpečí. Brzy by se nenechali omezovat ve svých zájmech tak málo pravděpodobnou újmou a nepřipouštějící si větší starosti, by jako dříve vycházeli do ulic velkoměsta.

Exemplárním, výběrovým ukládáním sankcí se navíc narušuje uplatňování některých základních funkcí práva, to má vždy řadu negativních systémových důsledků s dlouhodobým a rozvětveným působením. Sankce uplatňovaná pouze exemplárně je totiž především v rozporu s ekvivalenční funkcí práva. Přesněji řečeno, taková sankce sice odpovídá principům spravedlnosti vyrovnávací (škůdci veřejných zájmů se dostane odplaty za jeho činnost, resp. musí vyrovnat způsobenou újmu), nikoliv však z hlediska spravedlnosti rozdělovací, distributivní (se všemi subjekty se tu nezachází se stejným způsobem, který by si zasloužily; mnozí škůdci veřejných zájmů nemusí vyrovnávat jimi způsobené újmy). Každá nespravedlnost bývá citlivě vnímána a má negativní vliv na stav právního vědomí, jehož je idea spravedlnosti významnou součástí.

Princip ekvivalence se pak při exemplárním používání právních sankcí prosazuje zvláštním, deformovaným způsobem. Subjekt postižený výběrovou sankcí (a znevýhodněný tak ve srovnání s jistými subjekty, které se chovají stejným způsobem) se bude snažit o kompenzaci této „újmy“, nespravedlivé z hlediska rozdělovací stránky spravedlnosti. Jakmile mu jen poněkud „otrne“ z uložené sankce, vrátí se zřejmě k dřívějšímu způsobu chování a zvýšenou intenzitou protiprávního chování se bude snažit vyrovnat si „skutečnou škodu“ (tj. újmu vzniklou mu uložením sankce) i „ušlý zisk“ (tj. neoprávněné výhody, které jiné subjekty dosahují a kterých on sám byl zbaven v období, kdy byl nucen jednat ve shodě se zákonem). Pouze exemplárně uplatňované sankce tak mohou, paradoxem věcí, vést k intenzifikaci těch způsobů chování, proti kterým mají bojovat.

Výběrová ukládání sankcí jsou i v rozporu se zajišťovací funkcí práva. Neposkytují jistotu, že protiprávní chování bude postiženo, nerespektují hluboký Hegelův postřeh, že trest je i právem viníka. Nejistota ohledně toho, zda při jednání v rozporu s právem bude sankce uložena či nikoliv, činí rozhodovací proces komplikovanějším a také zdoluhavějším. Kdosi pravil, že to nejobtížnější na lidském životě je neustálá nutnost volit mezi variantami jednání. Exemplárně uplatňované sankce jen rozšiřují obtíže tohoto druhu, neboť vedou k alternativě „porušit nebo neporušit zákon“. Odnímají tak energii potřebnou k řešení smysluplnějších a zejména společensky potřebnějších variant jednání.

U subjektu, který jednal ve shodě s právem, může docházet i k zajímavé formě porozhodovací disonance, k dodatečnému sebeobviňování ze slabosti, z přehnaných obav, k dodatečnému přeceňování výhod, které by s sebou přinášelo protiprávní jednání.

Vedle vnitřních konfliktů u jednotlivého rozhodovatele jsou exemplárně uplatňované sankce i zdrojem vnějších konfliktů mezi jedinci (nebo organizacemi) nakloněnými jednak spíše respektování a jednak spíše porušování práva (srovnej například konflikty mezi podnikovým právníkem a jinými členy podnikového kolektivu).

To vše bere, opakujeme, čas i energii hodnou lepších úvah. Posuzování takových falešných alternativ může být i velmi intenzivní školou v korumpování právního vědomí.

3. Důsledné uplatňování právní odpovědnosti, prosazování principu neodvratitelnosti právní sankce, záleží sice též na vůli aparátu právního donucení, ani zdaleka však nezáleží pouze na této vůli. Zjišťování odchylek od normovaného stavu, ukládání sankčních opatření a péče o jejich výkon je záležitost náročná i nákladná; prostředky, které společnost může dlouhodobě vynakládat na aparát právního donucení, jsou vždy limitované. Jakmile odchylky od žádoucího stavu se po dlouhé období vyskytují ve značném množství nebo se stávají dokonce spíše pravidlem, snižuje se pravděpodobnost toho, že všechny tyto odchylky se zjistí a že budou uplatněny sankce ve všech případech, kdy to zákon předpokládá.

To má ovšem své další důsledky. Vědomí, že určitý subjekt je sankcionován za jednání, které je značně rozšířené, a za které jiné subjekty sankcionovány nejsou, oslabuje dále rozhodnost při ukládání sankcí.

Lze pak dospět k poněkud paradoxnímu předpokladu, že **právní odpovědnost se bude uplatňovat v tím větší míře (z hlediska relativní a pravděpodobně i absolutní četnosti), čím méně bude obecně důvodů k uplatňování právní odpovědnosti, čím více k žádoucím způsobům jednání povedou ostatní nástroje společenského řízení.**

Platí to i z hlediska struktury odpovědnostních případů. Jestliže působení jiných prostředků společenské motivace (např. ekonomických ná-

strojů) vyloučí ty odchylky od žádoucího stavu, které jsou důsledkem některých přechodných obtíží ekonomického rázu, bude možné věnovat cílenou pozornost těm nežádoucím způsobům chování, které vyplývají ze sobeckých a sociálně patologických složek lidské povahy.

Jako příklad tu lze uvést jednání postihované dnes hospodářskou pokutou, totiž situaci, kdy byl dovezen stroj nebo zařízení, jehož potřebné využití nebylo předem zajištěno nebo byl dovezen s nežádoucím předstihem před dobou určenou k jeho využití (§ 384a odst. 2 bod 14 HZ).

Při dobře fungujícím systému ekonomických stimulů by od takových jednání měl ekonomické subjekty odvracet především jejich vlastní ekonomický zájem. Právní represe (a to spíše vůči jednotlivcům) by tu byla praktická v případech, kdy ekonomicky zřejmě nevýhodné jednání bylo plodem krajní nedbalosti nebo dokonce zlého úmyslu (korupční praktiky). Naopak ani sebelepší fungování ekonomiky zřejmě nevyloučí pokusy fakturovat takové ceny, které jsou v rozporu s právními předpisy; skutková podstata hospodářské pokuty uvedená v § 384a odst. 2 bod 13 bude tak mít svůj dlouhodobější *raison d'être*. Jde o jednu z oblastí, kde se přednostně uplatní regulační působení právní odpovědnosti.

4. O motivačním působení odpovědnosti rozhoduje nejen to, jak reálná je hrozba sankce, ale i to, jakou reálnou újmu bude případná sankce znamenat pro subjekt jí dotčený. Lze tu pak hovořit o „citlivosti“ nebo „vnímavosti“ na sankci.

Důležitá je tu povaha i míra sankce, ale i konkrétní povaha subjektu jí dotčeného (anetický psychopat nebude např. vnímavý na morální sankci). Citlivost na sankci je také relativní veličina; újmu způsobenou sankcí a jejím určitým druhem je nezbytné poměřovat případnými výhodami, které přinesla právě to jednání, jež je postihováno sankcí.

Výrazné odlišnosti ve vnímavosti na sankci existují zejména pokud jde o organizované kolektivy a jednotlivce. První sankce vůči jednotlivci byly vždy značně různorodé. Byť se s historickým vývojem jejich rejstřík mění a spíše zužuje, existuje stále dosti široká paleta trestněprávních i pracovněprávních opatření, která umožňují reagovat adekvátně na charakter protiprávního jednání a uzpůsobit povahu i výši sankce tak, aby znamenala citelnou újmu.

Vůči organizacím přicházejí v úvahu především sankce peněžní. Organizace však nemusí být na tento druh sankce vždy dostatečně „citlivá“. Platí to zejména v již naznačených případech, kdy majetkové výhody z protiprávního chování přesahují újmu způsobenou peněžní sankcí. (A k takovému stavu zpravidla dochází tehdy, kdy zisky z protiprávního chování mají kontinuální, opakující se charakter a k uložení peněžité sankce dojde výjimečně; celkové, rozsáhlé hospodaření organizace lze pak chápat jako svého druhu „pojištění“ proti důsledkům právní sankce.)

Právní sankce vůči jednotlivci je také zpravidla spojena s výrazným společenským odsouzením, sama o sobě může být impulsem k uplatnění sankcí morálních, politických. Často tyto vedlejší důsledky mohou vykonávat na potenciálního pachatele větší odstrašující vliv než obava z újmy způsobené vlastní právní sankcí. Peněžní sankci vůči organizaci lze naopak chápat jako jednu z řady položek (a různým způsobem kompenzovatelných položek) v celkové bilanci zisků a ztrát z podnikové činnosti.

Tím ovšem netvrdíme, že by organizace (zejména průmyslové a obchodní) nebyly citlivé na svoji dobrou pověst. Potvrzují to někdy i velmi alergické reakce na tiskovou kritiku jejich vadných výrobků a jiné formy uplatnění satirické sankce. Uložení právní peněžité sankce však nemá sama o sobě tento důsledek, pokud se o něm nedozví širší veřejnost.

Navíc výsledné chování organizovaných sociálně ekonomických systémů určují jejich dílčí subsystémy, a koneckonců jednotlivci, kteří se rozhodují, jednají za organizaci, uskutečňují její činnost. Proto sankce vůči organizaci budou účinné tehdy, když se budou transformovat v sankce vůči těm jednotlivcům, jejichž chování bylo příčinou postihu organizace. Jestliže sankce vůči organizaci budou mít finanční povahu, může být postih vůči jednotlivcům značně diferencovaný; v úvahu tu bude samozřejmě přicházet pracovníprávní náhrada škody, ale např. kárná opatření, funkční odpovědnost a v krajních případech i trestněprávní opatření.

Sankce vůči jednotlivým pracovníkům organizace (a tím i organizaci jako celku) budou účinné, když i zde se uplatní princip neodvratitelnosti odpovědnosti, když ukládání sankcí nebude mít exemplární charakter. Věc je o to složitější, že ti, kterým mají být sankce ukládány, a ti, kdo by je ukládat měli, jsou v dlouhodobějších pracovních a často i obecně lidských vztazích. V pracovních kolektivech jsou také jejich členové zvýšeně vnímaví na každé porušení principů rozdělovací a vyrovnávací spravedlnosti.

To vše ovšem vyžaduje pečlivou organizační úpravu, která by transformovala povinnosti z právních předpisů v povinnosti vnitropodnikové, bránila porušení obecných právních povinností i povinností vnitropodnikových a jestliže již k takovému porušení dojde, umožňovala rychle a poměrně jednoduše určit, kdo za ně odpovídá.

5. „Více disciplíny, více odvážné tvořivosti“ — tak lze nejstručněji vyjádřit podstatu požadavků, které rozhodují defektivnosti v ekonomice a koneckonců i v ostatních oblastech společenského života. Mírou efektivnosti právní odpovědnosti bude i její příspěvek k plnění takových požadavků.

Mezi oběma stručně charakterizovanými skupinami nároků existuje vztah zásadní dialektické jednoty i dílního protikladu. Nevhodně pojatá snaha o disciplinovanou hospodárnost dovádí k přílišné opatrnosti při podstupování záměrů s nejistým výsledkem. Iniciativní tvořivost a ne-

dostatek disciplíny mohou příležitostně vyvolat **jevově** stejný důsledek, tj. dílčí ztrátu.

Jedním z výrazných předpokladů toho, aby právní odpovědnost mohla přispívat k disciplinovanému jednání a zároveň nevytvářela překážky potřebné iniciativě (a v mezích svých funkčních možností tuto disciplínu dokonce stimulovala) je důsledné odlišení řádného hospodářského rizika od nedbalosti, nekázně, nedostatečných schopností nebo dokonce škodlivých úmyslů.

Náš právní řád, byť na institut rizika výslovně pamatuje spíše výjimečně (viz § 174 odst. 2), umožňuje (srov. materiální pojetí trestného činu v trestním právu, odpovědnost založená většinou na zavinění, institutu nutné obrany a krajní nouze, limitace náhrady škody atd.) brát v úvahu kladnou hodnotu rizika.

Vhodná aplikace těchto institutů však předpokládá, abychom dovedli **věcně** vytyčit a stále zpřesňovat hranici mezi řádným (přípustným) rizikovým jednáním na jedné straně a nežádoucími formami chování. Taková delimitace je důležitým předpokladem efektivního působení nejen právní odpovědnosti, ale i jiných forem odpovědnosti. Musí se na ní také podílet řada vědních disciplín a pracovišť společenské praxe.

Kapitola VI.

Doc. JUDr. Slavoj Vaněk, CSc. a kol.

ZVYŠOVÁNÍ ÚČINNOSTI HOSPODÁŘSKÉHO PRÁVA A PRACOVNÍHO PRÁVA PŘI ŘÍZENÍ EKONOMIKY

Kapitola VI.

Doc. JUDr. Štef. Vaneš, CSc. a kol.
XVYŠOVANÍ ČINNOSTI HOSPODÁŘSKÉHO PRÁVA
A PRACOVNÍHO PRÁVA
PŘI ŘÍZENÍ EKONOMIKY

JUDr. Zdeněk Přibyl, CSc. a kol.

§ 1. PRÁVNÍ PROBLEMATIKA ŘÍZENÍ NÁRODNÍHO HOSPODÁŘSTVÍ

I. Uvedení do problematiky a vymezení některých základních pojmů

1. Centrální plánovitě řízení národního hospodářství je relativně novým jevem, který do ekonomických procesů vnáší prakticky teprve socialismus, a to jako sobě vlastní a charakteristický znak výrobního způsobu. A ačkoliv právě tento znak má perspektivní charakter, neboť se bude s rozvojem komunistické společnosti dále rozvíjet, a to na úkor zbožně peněžních vztahů, je právní problematice vztahů vznikajících při plánovaném řízení národního hospodářství (ne příliš přesně vyznačovaných také jako vztahy vertikální) věnováno nepoměrně méně pozornosti než úpravě vztahů, vznikajících při hospodářské činnosti socialistických organizací, zejména vztahů zbožně peněžních (rovněž ne příliš přesně označovaných jako vztahy horizontální). Je pozoruhodné, že tato relevantně malá pozornost právní problematice vztahů, vznikajících při plánovitém řízení národního hospodářství, zasahuje jak oblast teorie a legislativy, tak i oblast realizace.

Na jistou dominantnost vztahů vznikajících v plánovitém řízení národního hospodářství v poměru ke vztahům, vznikajícím při hospodářské činnosti socialistických organizací (kterou ovšem samozřejmě nelze chápat jako prostou a absolutní podřízenost těchto vztahů oněm), bylo v poslední době nejednou poukázáno, a to jak v politických dokumentech (srovnej např. jen materiály XV. a XVI. sjezdu KSČ), tak i v literatuře, a to nejen ekonomické (např. Abalkin, Garotovskij, Krylov), ale i právnické (např. V. V. Laptěv, U.-J. Heuer). Tato dominantnost vztahů, vznikajících při plánovitém řízení národního hospodářství, logicky vyžaduje, aby také právní problematice těchto vztahů, jejímu teoretickému propracování, legislativnímu řešení i bezvadné realizaci byla věnována prvořadá pozornost. To by ovšem zásadně nemělo znamenat zvětšování počtu právních předpisů a jejich ustanovení, ale spíše naopak: jde nikoliv o kvantitativní, ale o kvalitativní stránku této oblasti právní úpravy. Jak poukazují někteří autoři (např. U.-J. Heuer), měla by tato úprava méně ukládat konkrétní postupy (jak se co má dělat), ale spíše přesněji vymezovat (pozitivně

i negativně) meze samostatného rozhodování na jednotlivých stupních řízení. Přitom by ovšem bylo třeba vyřešit také otázku, jak postupovat v případě rozporů mezi různými stupni řízení a jak zabezpečit kontrolu právní správnosti řídicích rozhodnutí. Jde o otázky právně velmi složité a politicky citlivé; proto je třeba na ně zaměřit prvořadou pozornost a jen velmi uváženě a postupně připravovat právní zdokonalování úpravy na tomto úseku.

2. Pojem „plánovité řízení národního hospodářství“ je chápán dost různě. Proto je třeba vymezit jej aspoň pro potřebu této práce.

Sám pojem „řízení“ není chápán jednotně. V souladu s už ustálenou praxí naší legislativy budeme jej chápat spíše širě tak, aby zahrnoval nejen „ovlivňování činností určitých podsystémů“ (tedy to, co se v kybernetice označuje jako „ovládání“, popř. „regulování“), ale i vytváření potřebných struktur (podsystémů). Rozumím tedy řízením i to, co běžná hospodářská praxe označuje jako „organizování“, resp. hospodářský zákoník označuje výrazem „organizace hospodářské činnosti“.

Řízení, jehož předmětem jsou ekonomické procesy, označuji jako „hospodářské řízení“. Hospodářské řízení lze definovat takto: je to cílevědomá lidská činnost spočívající a) ve výběru a formulování racionálních hospodářských cílů, b) v transformování těchto cílů do soustavy konkrétních úkolů, c) ve vytváření a uplatňování nástrojů (včetně vytváření potřebných organizačních forem), jejichž použití vede ke splnění vytčených úkolů a dosažení cílů, d) v usměrňování a koordinování jednotlivých činností (tzv. operativní řízení) a e) v soustavném sledování, zda konkrétní činnosti směřují ke splnění úkolů a dosažení cílů (kontrola) a — pro případ zjištění odchylek — v provádění potřebných rektifikačních opatření.

„Plánovité řízení národního hospodářství“ představuje pouze určitou část „hospodářského řízení“. To souvisí s povahou orgánů a organizací, které se tohoto řízení — ať jako objekty nebo subjekty — účastní. Hospodářské řízení zahrnuje — vzhledem k povaze socialistické ekonomiky — dva druhy řízení, a to: 1. řízení ve sféře mikroekonomické (uvnitř jednoho podniku), 2. řízení ve sféře makroekonomické (řízení národního hospodářství).

Plánovité řízení národního hospodářství — vzhledem k organizačně-právním formám existujícím v organizačním uspořádání socialistického národního hospodářství — zahrnuje především vztahy, jichž se účastní na straně jedné státní i nestátní řídicí orgány a na straně druhé (výkonné) organizace. Jde tedy o vztahy mezi samostatnými právními subjekty, a proto musí tyto vztahy přijímat právní formu (Řízení národního hospodářství se ovšem nevyčerpává pouze právními formami; zahrnuje i činnosti, které takovou povahu nemají, jako např. vypracování různých ekonomických analýz, přípravných studií, sumářů, hlášení apod.; nám

ovšem v této práci jde pouze o **právní** problematiku plánovitého řízení národního hospodářství.)

3. Řídící činnost se vnitřně diferencuje do řady speciálních činností, které se historickým vývojem konstituovaly jako relativně samostatné ve vztahu k ostatním řídicím činnostem. Takovou povahu relativně samostatných řídicích činností mají např. plánování, financování, kontrola aj. Odborná literatura však není v otázce vymezení těchto činností jednotná, takže obecně přijatý názor neexistuje. To by spíše vedlo k tomu, abychom takového vnitřního členění řídicích činností nedbali. Z hlediska problematiky plánovitého řízení národního hospodářství však má taková vnitřní diferenciace určitý význam.

Se zřetelem k ustanovení § 7 HZ (i se zřetelem k obvykle přijímaným názorům) lze pod souhrnný pojem „řízení národního hospodářství“ zahrnout tyto dílčí činnosti: 1. plánování, 2. financování, 3. kontrolu, 4. organizaci hospodářské činnosti, 5. mzdové soustavy, 6. tvorbu a kontrolu cen, 7. jednotnou soustavu sociálně ekonomických informací (poznámávám, že zařazením těchto dílčích činností do pojmu „řízení národního hospodářství“ nechci rozhodovat otázku, do kterého odvětví patří úprava té které řídicí činnosti).

4. Právo je považováno za nejdůležitější prostředek řízení národního hospodářství (samozřejmě v jiném smyslu než státní plán). Avšak při řízení národního hospodářství se uplatňuje nejen **právo** samo, ale i jiné složky „právního mechanismu“ (v nedostatku jiného vhodnějšího výrazu používám termín, který se dnes užívá v některých jiných socialistických zemích), především **individuální akty** a **normativní akty**, které sice nemají povahu obecně závazných **právních** předpisů, jimiž se však právo v oblasti národního hospodářství významným způsobem realizuje (jde zejména o organizační předpisy, jako jsou statuty, stanovy a organizační řády).

II. Právo jako prostředek ovlivňování ekonomických procesů

Právo jakožto soubor právních norem (právo v objektivním smyslu) je nejdůležitější složkou právního mechanismu; ostatní složky (individuální právní akty, normativní akty, které nejsou obecně závaznými právními předpisy, smlouvy aj.) jsou v poměru k němu složkami odvozenými.

Právní normy ovlivňují chování lidí tím, že určují chování zakázaná, příkázaná nebo dovolená. Toto ovlivňování může být buď **bezprostřední** (v případech, kde povinnosti jsou uloženy přímo právní normou a k jejich aktualizaci již není zapotřebí projevu právního subjektu; tak je tomu např. podle § 15 HZ), anebo **zprostředkované** (v případech, kde povinnosti podle právní normy se aktualizují teprve v konkrétním projevu právního subjektu, např. individuálním právním aktem, jako je tomu např. podle § 118 HZ). V tomto druhém případě právní norma určuje prostor rozho-

dovací činnosti jednotlivých složek celkového systému tím, že určuje jejich kompetenci, přičemž může obsah rozhodnutí buď limitovat stanovením věcných podmínek.

Výše naznačené bezprostřední ovlivňování lidského chování právní normou může být na úseku hospodářského práva z praktických příčin spíše výjimečné (ve skutečnosti i zde ovšem je určité chování nikoliv důsledkem právní normy přímo, ale důsledkem nějaké skutečnosti, zejména události nebo protiprávního stavu, které naplňují hypotézu právní normy, a tím určitou povinnost teprve aktualizují). Naproti tomu ovlivňování zprostředkované nalézá velmi široké uplatnění; proto právě obsahu právních norem tohoto druhu je třeba věnovat prvořadou pozornost.

Pro dobré fungování ostatních složek právního mechanismu má právo rozhodující význam. Realizace práva nemůže být dobrá, je-li špatné právo (naproti tomu ovšem dobré právo samo o sobě ještě nezabezpečuje také svou dobrou realizaci). Zatím však neexistují exaktní kritéria pro určení, jaké právo pro oblast řízení národního hospodářství je „dobré“. Zatím lze pouze ze zkušeností výstavby socialismu vyvozovat některé jednotlivé poznatky a pravidla obecného rázu, které již také ve značné míře byly v odborné právní literatuře zaznamenány. Na tomto základě lze určit tyto základní a obecné postuláty pro účinnou hospodářskou legislativu:

1. Právo jako odraz regulovaných společenských vztahů, byť je zároveň i aktivním činitelem zpětného jejich ovlivňování, nemůže vytvářet nic, co by nebylo již obsaženo v reálných ekonomických vztazích; ono jim „může pouze dodat“ právní formu. Problém je v tom, že souvislost práva s materiálními podmínkami společnosti se stává stále spleťtější, stále zatemněnější různými mezičlánky (Engels). Proto působí v praxi potíže stanovit právo, které by dodávalo konkrétním ekonomickým vztahům takovou právní formu, která by byla reálná a současně zpětně působila progresivním způsobem na formování těchto vztahů.

V této souvislosti jsou, podle našeho názoru, rozhodující dvě otázky: a) co (resp. jaké okruhy) má být vůbec právem upraveno, b) jakým způsobem to má být upraveno.

V prvé z uvedených otázek se pravděpodobně můžeme ztotožnit s názory, které požadují, aby v oblasti národního hospodářství byly upraveny tyto otázky: a) organizačněprávní formy řídicí i výkonné hospodářské činnosti, b) kompetence jednotlivých složek celkového systému, c) podmínky konkrétní rozhodovací činnosti na jednotlivých stupních řízení, d) právní kontrola rozhodovací činnosti. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že právo by mělo stanovit jen organizačněprávní formy, ne požadované organizační uspořádání národního hospodářství (to by mělo příslušet konkrétním rozhodnutím řídicích orgánů v rámci jejich kompetence, které by mělo mít volnost vybrat si na základě ekonomických úvah vhodné

organizačněprávní formy z těch, které právo nabízí). Existují však náznaky, že náš vývoj spíše míří právě k pevnému fixování organizačního uspořádání.

Pokud jde o druhou z uvedených otázek, podmínky pro rozhodování by bylo třeba stanovit pro všechny stupně řízení, a to v takovém rozsahu, aby na jedné straně výkonným organizacím zůstávala zachována reálná možnost rozhodování a na druhé straně aby tam, kde je to žádoucí, byly i řídicí orgány ve svém rozhodování limitovány (stanovením přesnějších podmínek, za jakých mohou ta či ona rozhodnutí přijímat). S touto otázkou úzce souvisí také problém odpovědnosti. Za předpokladu chozrasčotního způsobu řízení národního hospodářství musí být uplatněna zásada, že „odpovědnost nese ten, kdo rozhoduje“ (o tom bude ještě zmínka dále).

2. Dalším požadavkem je požadavek snížení počtu právních předpisů a jejich zjednodušení. Zdůrazňuje jej jak teorie (Tadevosjan, Bar aj.), tak i praxe. Je však třeba si uvědomit některé objektivní podmínky, které možnost splnění tohoto požadavku limitují. Sama skutečnost plánování a řízení v národohospodářském měřítku vyvolává totiž nutnost rozsáhlejší právní úpravy, než je to obvyklé v těch formacích, které počítají s automatikou působení zbožně peněžních vztahů. Při plánovitém řízení národního hospodářství právní úprava musí obsáhnout větší množství společenských vztahů, což vyplývá ze samého rozsahu objektu řízení (celé národní hospodářství). Je historicky ověřenou skutečností (zmiňují se o tom i klasikové marxismu-leninismu), že jednotlivý výrobce se obejde bez administrativy, kolektivní výrobce potřebuje již administrativu relativně složitou; a při řízení národního hospodářství jako celku přistupuje k tomu celá nová oblast společenských vztahů, vyžadující společenskou regulaci.

Rozsah právní úpravy je také těsně svázán s charakterem přijaté soustavy plánovitého řízení národního hospodářství. Čím více přijatá soustava akcentuje administrativní prvky řízení, tím rozsáhlejší musí být právní úprava (z toho lze odvodit, že větší rozsah právní úpravy nejde vždy na vrub legislativy, ale také tvůrců soustavy řízení. Tím však není řečeno, že by legislativa a teorie nemohly přispívat k zjednodušení právní úpravy, kdyby ji ovšem chápaly ne jen jako pouhou kopii ekonomicko-sociálních úvah, postulátů a koncepcí, ale především jako skutečnou právní úpravu, to je jako stanovení mezí rozhodovací činnosti jednotlivých účastníků a právní kontrolu této činnosti).

Rozsah právní úpravy je podmíněn také stavem ekonomické základny. Čím jsou ekonomické podmínky složitější, tím víc si taková ekonomická základna vynucuje různá administrativní opatření, jež je zpravidla nutno podložit příslušnou právní úpravou a jimiž se nahrazují chybějící ekonomické podněty.

To jsou objektivní limity realizace požadavku na snížení počtu právních předpisů. Prostředky ke snižování počtu právních předpisů lze spátřovat zejména v těchto opatřeních:

a) Ve vymezení nezbytného předmětu právní úpravy (které otázky musí být právem upraveny), o čemž bylo již pojednáno výše.

b) V omezení míst oprávněných vydávat právní předpisy (a také překonání vžitých představ, že vydáním předpisu lze vyřešit všechny problémy); dosavadní prostředky (tzv. koordinace legislativy) se totiž ukázaly jako málo účinné. Počet míst, oprávněných vydávat přesně závazné právní předpisy nelze ovšem omezit naráz; bylo by však pravděpodobně možné postupně omezovat zmocnění k vydávání právních předpisů, a to pravděpodobně nejprve u odvětvových ministerstev, a pak postupně i u dalších orgánů se zvláštní působností.

c) V důsledném omezování právních předpisů na úpravu otázek výše uvedených, zejména na stanovení podmínek konkrétní rozhodovací činnosti. Přitom je ovšem třeba mít na paměti, že plánovité řízení národního hospodářství je ekonomickou činností, tj. přijímáním rozhodnutí podle principu ekonomické účelnosti, a že proto — nemá-li být negována jeho typická povaha — právní úprava nemůže být v hlavních směrech (tj. např. při rozhodování o zřizení nové organizace, při ukládání konkrétních plánovacích úkolů apod.) koncipována jako postup při klasické aplikaci práva, tzn. jako subsumpce jednotlivých případů podmínkám obecně stanoveným v právní normě.

3. S požadavkem na snížení počtu právních předpisů souvisí požadavek koncepčnosti hospodářské legislativy v celku i v jejich jednotlivých částech. Tímto požadavkem se sleduje ovšem nejen snížení počtu předpisů, ale především jejich zkvalitnění, odstranění vnitřních rozporů formálních i věcných, odstranění mezer a zlepšení srozumitelnosti i souladu s obecným právním vědomím. Splnění tohoto požadavku lze dosáhnout jednak dlouhodobě promyšleným přístupem k legislativě, jednak důsledným zvyšováním kvality legislativních pracovníků.

4. Významným požadavkem je dodržování socialistické zákonnosti při vydávání právních předpisů, zejména aby byly prováděcí předpisy vždy v souladu s předpisy základními (Laptěv). Porušením tohoto požadavku je, když prováděcí předpis překračuje rozsah, vymezený mu základním předpisem, nebo když prováděcí předpis upravuje některé otázky jinak než základní předpis. Porušením tohoto požadavku jsou také blanketová zmocnění k vydávání právních předpisů a zmocnění k úpravám, odchylujícím se od základního předpisu (důsledné splnění tohoto požadavku by ovšem vyžadovalo také existenci orgánu, který by mohl rozhodovat o nezákonnosti prováděcích předpisů).

5. Konečně je třeba vzít v úvahu, že v našem národním hospodářství existuje právní kontrola konkrétní rozhodovací činnosti jen na poměrně malém úseku (tj. hospodářskou arbitráží na úseku dodavatelsko-odběratelských vztahů). Na ostatních úsecích hospodářského práva neexistuje mechanismus umožňující spolehlivou kontrolu správnosti konkrétního rozhodování a rektifikaci nesprávných rozhodnutí. Tento nedostatek by měl být perspektivně právní úpravou překonán.

III. Individuální právní akty v řízení národního hospodářství

Jde především o autoritativní rozhodnutí v oblasti řízení národního hospodářství. Tu se projevují zřetelně ve dvou od sebe se lišících formách. Především jako rozhodnutí, jimiž se bezprostředně **zabezpečuje plánovitě řízení** národního hospodářství (tzv. akty hospodářského řízení), jednak jako rozhodnutí **při výkonu právní kontroly** (zejména rozhodnutí hospodářské arbitráže, ale pravděpodobně i jiná rozhodnutí o rozporech, např. tzv. sporech o příslušnost ke správě národního majetku, při rozhodování některých otázek v investiční výstavbě apod.). Zde nám půjde pouze o akty hospodářského řízení. V právnické literatuře se již déle uvažuje o vytvoření některých předpokladů, které jsou žádoucí pro lepší fungování práva na tomto úseku (Příbyl). Jde zejména o tato opatření:

1. Kompetence řídicích orgánů k vydávání individuálních právních aktů by měla být v právních předpisech vymezena přesněji, ne všeobecnými formulacemi (např. „řizuje a řídí“), které v podstatě stavějí ekonomicky relativně samostatné právní subjekty, nesoucí vlastní majetkovou odpovědnost, do pozice neomezené subordinované jednotky, nesoucí majetkovou odpovědnost za rozhodnutí někoho jiného (tedy do pozice, která je v rozporu s jejím ekonomickým postavením).

2. Bylo by třeba v právních předpisech (stačilo by jedno obecné ustanovení) také přesněji vymezit oprávnění pracovníků řídicích orgánů k vydávání individuálních právních aktů jménem řídicího orgánu a stanovit právní sankce při překročení tohoto oprávnění.

3. Zásadně by měly být v právních předpisech vymezeny podmínky, za nichž může být individuální právní akt vydán, a to — pokud možno — nejen povšechným odkazem na „důležité důvody“ nebo „důvody obecného zájmu“ (i když ovšem ani tomu se zřejmě nelze v některých případech vyhnout), pokud ovšem nejde o výše naznačený druh ekonomických rozhodnutí, kde by stanovení podrobných podmínek mařilo charakter řídicí činnosti jakožto ekonomické činnosti.

4. Jako pravidlo (připouštějící event. v určitých omezených případech výjimku) měla by být uložena písemná forma pro vydávání individuálních právních aktů.

5. Měla by být výslovně stanovena zásadní nezměnitelnost jednou vydávaných individuálních právních aktů. Protože však hospodářský život je mnohotvárný, bylo by žádoucí stanovit podmínky (změna hospodářské reality), za nichž může řídící orgán již vydaný individuální právní akt změnit; pro takový případ by však mělo být řídícím orgánem uloženo, aby vypořádal všechny ekonomické důsledky, spojené s takovou změnou, pro výkonnou organizaci (viz též bod 7).

6. Zvláště významnou je otázka právní kontroly na úseku řízení národního hospodářství. Bylo již upozorněno výše, že právě na tomto úseku neexistuje prakticky žádný mechanismus, který by zabezpečoval jednak centrální shromažďování poznatků a realizaci práva v jednotlivých odvětvích, jednak sjednocování této realizace. Překonání tohoto nedostatku by bylo možné buď v rámci dnešní struktury státního aparátu (například přizpůsobením úkolů prokuratury) nebo její změnou (vybudováním nového vhodného orgánu). Právní kontrola může podléhat samozřejmě rozhodnutí jen po stránce právní bezpečnosti, ne po stránce věcné správnosti (ekonomické účelnosti). Kontrola ekonomické účelnosti podléhá jinému mechanismu (viz bod 7).

7. Znovu je nutno zabývat se otázkou náhrady škody, či spíše vypořádání negativních ekonomických důsledků způsobených výkonnou organizací individuálním právním aktem řídícího orgánu. Stále zdůrazňovaný význam důsledného chozrasčotního hospodaření zcela logicky v takový požadavek vyúsťuje a je již také v některých evropských socialistických zemích v té nebo oné míře splněn. Je sice pravda, že v minulosti jsme získali s uplatněním požadavku na takovou právní úpravu zkušenosti, které nejsou příliš povzbudivé (organizace prostě takové právo nevyužívaly, což zřejmě je podmíněno jejich organizační podřízeností orgánu, který by většinou měl vypořádání uskutečnit). Snad by však bylo možné nalézt řešení, které by fungování příslušného právního mechanismu umožnilo. Uzavíráme tuto úvahu tím, že by mělo být riziko hospodářských rozhodnutí rozvrženo mezi jednotlivé stupně řízení podle zásady „kdo rozhoduje, odpovídá“. To by ovšem předpokládalo především zvýšení ekonomických zdrojů u řídících orgánů, z nichž by bylo možno čerpat prostředky potřebné k příslušnému vypořádání (o této problematice se připravuje samostatné pojednání). Otázka jiných individuálních právních aktů, než jsou akty hospodářského řízení, je natolik specifická, že ji zde zatím neřešíme.

IV. Normativní akty nemající podobu obecně závazných právních předpisů

Jde o normativní akty vydávané převážně samotnými socialistickými organizacemi nebo jejich orgány. Ačkoliv takové normativní akty vybo-

čují z rámce řízení národního hospodářství, jak byl vymezen v kapitole I, jsou přesto významným nástrojem hospodářského řízení a jejich funkce je v tomto směru nezastupitelná. Proto je třeba se jimi v této souvislosti také zabývat. Přitom jim byla zatím teoretická pozornost věnována spíše v oblasti ekonomických věd (Schenk, Schulz), zatímco zájem právní vědy byl projeven spíše ojediněle (K. Čepěk, J. Trávníček, Příbyl). Vzhledem k tomu jsou právnícké poznatky o těchto normativních aktech jen kusé a ani zde ještě nebude možné konečné řešení.

Normativní akty tohoto druhu představují skupinu aktů velmi rozmanité povahy. Patří sem např. hospodářským zákoníkem předvídané organizační předpisy (tj. zejména statuty, stanovy a organizační řády), zákoníkem práce a jinými pracovněprávními předpisy předvídané pracovní řády a premiové řády, jakož i celá řada normativních aktů právními předpisy vůbec nepředvídaných (např. aprobační řády, řády spisové manipulace, různé pracovní postupy atd.). Vydávání takových normativních aktů je velmi účelné (omezuje se tím množství individuálních rozhodnutí a není (a ani nemůže být) právními předpisy omezeno; jediným požadavkem je, aby tyto normativní akty nebyly v rozporu s obecně závaznými právními předpisy.

O povaze norem obsažených v těchto normativních aktech není názorová shoda, zdá se, že však převažuje názor, že to nejsou normy právní (a že tedy tyto akty nejsou součástí práva), ale že jde o zvláštní způsob realizace, popřípadě o další předpoklad realizace práva. Proto jsou také součástí právního mechanismu. Proto je účelné o nich pojednat v souvislosti s právní problematikou řízení národního hospodářství.

Bylo by jistě účelné provést kategorizaci těchto normativních aktů. Dosavadní pokusy ztroskotaly proto — jak se domníváme — že vycházely z víceméně nahodilých znaků těchto aktů (např. z jejich označení jako „statut“, „řád“, „směrnice“, „instrukce“ apod.). Ve skutečnosti by bylo třeba vycházet z jejich skutečného obsahu. Z tohoto hlediska se např. rozlišují akty, jejichž obsahem je převahou (nikdy ani nebude možno počítat s úplně „čistým“ obsahem) problematika **statické stránky organizace** (vytvoření struktur) a těch, jejichž obsahem je převahou problematika **dynamické stránky organizace** (chování jednotlivých částí celého systému ve vzájemné interakci). Do první skupiny budou patřit např. organizační řády, do druhé různé akty upravující pracovní postupy. Podrobná klasifikace bude vyžadovat konkrétní průzkum v hospodářské praxi.

Pro tyto normativní akty je charakteristické, že chování jimi uložené postrádá přímou vynutitelnost státními orgány; ta je většinou zprostředkována sankcemi pracovněprávní povahy (např. možností uložit kárné opatření příslušnému pracovníkovi). Také tuto stránku bude třeba ještě podrobněji prozkoumat a zvážit event. možnosti i jiných řešení; to však

zatím ještě nelze uzavřít (o této problematice se uvažuje se samostatným pojednáním).

Doc. JUDr. Stanislav Plíva, CSc. a kol.

§ 2. ORGANIZACE, HOSPODAŘENÍ A PRÁVNÍ POSTAVENÍ ČLÁNKŮ VÝROBNĚ TECHNICKÉ ZÁKLADNY

Právní problematika organizace výrobně technické základny je otázkou stále aktuální a otevřenou. To má svůj důvod v tom, že každá etapa socialistické ekonomiky přináší nové požadavky na formy organizace hospodářské činnosti vůbec a výroby zvlášť. Právu připadá v procesu zdokonalování forem organizace výrobně technické základny významná úloha. Musí nalézat takové organizačně právní formy, které jsou adekvátní potřebám dané etapy a soustavy řízení národního hospodářství a které zajišťují i další rozvoj socialistické ekonomiky, resp. pro něj vytvářejí podmínky.

Soubor opatření ke zdokonalení soustavy plánovitého řízení národního hospodářství vytyčil požadavek budovat výrobní hospodářské jednotky jako základní článek řízení v podnikové hospodářské sféře, který jako celek je komplexním stupněm řízení s plnou právní subjektivitou, je nositelem úkolů plánu a rozpočtu a subjektem vztahu ke státnímu rozpočtu. Řeší a realizuje úkoly technické, výrobní a ekonomické koncepce rozvoje svěřených oborů. Jednotlivé podmínky mají být diferencované vybaveny potřebnými pravomocemi a odpovědností v záležitostech, které bezprostředně souvisejí především s plněním jejich výrobně technických, sociálních a chozrasčotních funkcí. Za odpovídající uvedeným cílům byly prohlášeny organizačněprávní formy oborového podniku a koncernu. Naproti tomu ve vztahu k trustu podniků bylo konstatováno, že neodpovídá postavení výrobní hospodářské jednotky jako základního článku řízení v podnikové hospodářské sféře.

Vzhledem k tomu lze za jeden ze stěžejních problémů úvah o koncepci nové právní úpravy organizace výrobních hospodářských jednotek považovat problematiku trustové formy. V současné době představuje trust podniků seskupení právně samostatných jednotek, státních hospodářských organizací, z nichž jedna, generální ředitelství trustu, je vůči ostatním, tj. národním podnikům a účelovým organizacím, v postavení orgánu hospodářského řízení. Generální ředitelství může být také nositelem společných podnikových činností, které jsou na jeho úrovni centralizovány. Trust podniků je organizačním a ekonomickým celkem, nikoliv však celkem právním. Novelizované znění hospodářského zákoníku (§ 33) umožňuje, aby trust podniků jako seskupení několika státních hospodářských

organizací, tvořil také právní celek. Musel by tak ale stanovit prováděcí předpis, k jehož vydání je zmocněna vláda ČSSR.

Jedna z variant, reagující na požadavek vytvořit z trustu podniků článkek řízení s plnou právní subjektivitou, je možná cestou jeho prohlášení za tzv. vyšší státní hospodářskou organizaci, která je seskupením národních podniků, popř. účelových organizací (státních hospodářských organizací). Trust jako celek by měl způsobilost vystupovat v hospodářských vztazích svým jménem a nesl by majetkovou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Způsobilost vystupovat v hospodářských vztazích svým jménem a majetkovou odpovědnost by současně měly do trustu začleněné národní podniky a účelové organizace. Trust by mohl určit, že místo něho do práv a povinností z hospodářských závazků nastupuje jím určený národní podnik nebo účelová organizace. Musel by o tom neprodleně informovat ostatní dotčené organizace. Současně by byl povinen zajistit úměrné ekonomické vyrovnaní případných hospodářských důsledků, které by vznikly určenému podniku. Závazky mezi národními podniky a účelovými organizacemi uvnitř trustu by mohly být založeny, měněny a rušeny také opatřením generálního ředitele trustu, popř. dalších pověřených pracovníků. Trust by vykonával práva a povinnosti nadřízeného orgánu stanovené právními předpisy. Generální ředitelství trustu by ztratilo postavení státní hospodářské organizace s právní subjektivitou a stalo by se vnitřním řídicím útvarem.

Naznačená konstrukce přináší však celou řadu problémů. Především je problematická sama povaha trustu jako státní hospodářské organizace. Ne zcela jasný je také vztah právní subjektivity trustu, jejího obsahu, k obsahu právní subjektivity trustových národních podniků a účelových organizací. Celkově ji lze hodnotit jako nepřiměřeně složitou, výrazně zasahující do dosavadní a vžitě koncepte socialistické organizace a svými důsledky se blížící konstrukci koncernu.

Jiná varianta vychází z toho, že by jako organizačněprávní formy výrobních hospodářských jednotek byly ponechány pouze oborový podnik bez přidružených organizací a tzv. sdružení podniků. Obě formy by měly povahu státních hospodářských organizací s plnou právní subjektivitou. Přitom sdružení podniků by bylo seskupením podniků, které mají tzv. omezenou právní subjektivitu, nejsou státními hospodářskými organizacemi a rozsah jejich způsobilosti vystupovat v hospodářských vztazích vlastním jménem a nést majetkovou odpovědnost by upravil statut sdružení. Generální ředitelství sdružení by bylo jen vnitřním řídicím útvarem bez právní subjektivity. Jde tedy o variantu, která odpovídá dnešní konstrukci koncernu. Znamená opuštění formy trustu podniků a její převedení na formu koncernu, resp. sdružení.

Zdokonalováním organizačních struktur a řízení na úrovni výrobních

hospodářských jednotek se zabývala řada pracovišť ekonomického výzkumu v rámci státního plánu ekonomického výzkumu. Hlavní závěry tohoto výzkumu nelze nebrat v úvahu při výzkumu právním. Z hlediska organizačně právních forem výrobních hospodářských jednotek se doporučuje vedle oborového podniku a koncernu uplatnit i další formy, zejména kombinát jako formu uspořádání založeného na vertikálním zřetězení navazujících oborů.

Máme za to, že požadavkům ekonomického výzkumu plně odpovídají dnešní formy oborového podniku bez přidružených státních hospodářských organizací a forma koncernu. Proto také nepovažujeme za nutné vytvářet jako další typ kombinát. Je třeba připomenout, že hospodářský zákoník a prováděcí nařízení vlády ČSSR č. 91/1974 Sb. umožňují konstituování výrobních hospodářských jednotek nejen na principu oborovém, popř. územním, ale také na principu kombinátním. Stanoví, že při vytváření výrobních hospodářských jednotek se vychází zejména z technologické příbuznosti nebo návaznosti výroby, sepětí výzkumu s výrobou apod. V praxi se však většinou uplatňovala hlediska výrobní, a to především oborový princip a jen výjimečně hledisko kombinace výroby, vycházející z výrobní spojitosti, návaznosti několika různých oborů nebo jejich částí. Využití principu kombinátního uspořádání v organizaci průmyslu se stává právním problémem teprve s myšlenkou meziodvětvových, vertikálně organizovaných výrobních komplexů. Ale i možnost vytvářet takové meziodvětvové výrobní hospodářské jednotky je právně podložena. Způsob je naznačen v § 48 odst. 1 HZ a předpokládá dohodu ústředních orgánů o převodu těch organizací nebo jejich částí, které ji mají tvořit, do působnosti toho ústředního orgánu, který ji hodlá vytvořit a řídit. Bez takové dohody však nemůže VHJ tohoto typu vzniknout. Je proto problematické, zda perspektivně je platná úprava vyhovující. Máme za to, že věci by prospělo zvýšit ingerenci vlád do procesu vytváření výrobních hospodářských jednotek.

Dosavadní úvahy o formách výrobních hospodářských jednotek vyznívají v požadavek zachovat pouze tzv. čistý oborový podnik (oborový podnik bez přidružených podniků a účelových organizací) a koncern. To by znamenalo přebudovat dosavadní oborové podniky s přidruženými podniky a dosavadní trusty na některou z uvedených forem. Praktické zkušenosti z dosavadní přestavby trustů na koncerny však ukazují na řadu složitých problémů a mnoho formálnosti, kdy teprve poté, když došlo k organizační změně z trustů na koncerny, se hledaly možnosti uplatnění koncernového způsobu řízení, nebo kdy se dokonce v tomto směru ve skutečnosti mnoho nezměnilo. Zdá se tedy, že princip všeobecné přestavby trustů na koncerny bude třeba znovu uvážit.

Případnou přestavbu trustů na koncerny komplikuje i situace tzv. VHJ

s celostátní působností, což jsou některé trusty podniků v působnosti republikového orgánu, ale svými podniky rozmístěné na území obou republik a které jsou napojeny podle rozmístění podniků na státní rozpočty i státní plány obou republik. Soubor opatření předpokládá, že problematika těchto VHJ bude řešena zvlášť, což bude vyžadovat především řešení základních řídicích vazeb.

Naznačené důvody vedou k závěru, že nelze vyloučit, že trustová forma VHJ v dnešní podobě bude mít svoje uplatnění, třeba i jen jako forma výjimečná, i nadále. Přitom máme za to, že nic nebrání tomu, aby právní předpisy regulující vztahy na jednotlivých úsecích plánovitého řízení národního hospodářství formovaly trusty jako základní články řízení, jak to už dnes činí např. předpisy o odvodech do státního rozpočtu nebo o finančním hospodaření. Také v oblasti dodavatelsko-odběratelských vztahů má podle hospodářského zákoníku a nařízení vlády ČSSR č. 91/1974 Sb. generální ředitelství trustu, popř. generální ředitel účinné právní prostředky k prosazení svých záměrů (např. přípravné smlouvy uzavírané orgány hospodářského řízení, právo generálního ředitele trustu, popř. pověřených pracovníků generálního ředitelství jednat jménem trustových podniků).

Pokud by byla přijata koncepce budovat všechny výrobní hospodářské jednotky jako ekonomické celky s právní subjektivitou a zachovat trustovou formu, nepovažujeme za nutné trusty označovat za vyšší státní hospodářské organizace. Trust v tomto novém pojetí by měl právní subjektivitu jako celek, přičemž trustové podniky by plnou právní subjektivitu mít nemohly, jejich právní samostatnost by musela být omezena ve prospěch celku minimálně v tom směru, že by trust mohl určit, který z podniků vstupuje do práv a povinností ze závazků, které na sebe vzal trust. To ovšem vede k závěru, že trust a koncern by byly formy VHJ, které by se postupně v základních rysech svého právního postavení sbližovaly.

Pokud jde o oborové podniky s přidruženými podniky, tyto nevyhovují požadavku základního článku řízení a požadavku VHJ jako právního subjektu. Máme za to, že lze poměrně bez obtíží přebudovat na tzv. čisté oborové podniky s tím, že dosavadní přidružené podniky by se staly závody, popř. odštěpnými závody bez právní subjektivity, nebo na koncerny s tím, že přidružené podniky by byly přeměněny na koncernové podniky s omezenou právní subjektivitou. V tomto druhém případě by bylo možné využít i zkušeností NDR a uplatnit zvláštní metodu řízení spočívající v tom, že řízení koncernu by bylo spojeno s řízením jednoho koncernového podniku (býv. oborového podniku), aniž by byl vytvářen zvláštní aparát generálního ředitelství koncernu.

Základní právní úprava postavení koncernu a koncernových podniků a koncernových účelových organizací se jeví jako v zásadě vyhovující.

Vyžaduje však některá zpřesnění, popřípadě doplnění. Platí to zejména o právním postavení koncernových podniků a účelových organizací (dále jen koncernové podniky). V zájmu odstranění určitých pochybností, zda za subjekty práva prohlašuje koncernové podniky např. vláda ČSSR č. 91/1974 Sb. nebo statuty koncernů, bylo by vhodné budoucí právní úpravu formulovat tak, aby plně odpovídala § 17 odst. 2 HZ. Podle tohoto ustanovení jsou organizační jednotky státních organizací subjekty hospodářskoprávních vztahů v případech a za podmínek stanovených právním předpisem. Proto by bylo vhodné v nové právní úpravě výslovně stanovit, že koncernové podniky jsou organizační jednotky koncernu, které vystupují v hospodářských vztazích svým jménem a nesou majetkovou odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Rozsah, v němž mohou nabývat práv a zavazovat se, vymezí statut. Máme za to, že rozsah právní subjektivní koncernových podniků může být obecně vymezen právním předpisem, jak je někdy požadováno. Právní úprava musí umožnit řešení diferencované a úloha statutu je v tomto směru nezastupitelná.

Dosavadní úprava počítá s tím, že závazky mezi koncernovými podniky téhož koncernu mohou vznikat nejen na základě hospodářských smluv, ale také z opatření generálního ředitele koncernu, popř. orgánu jím pověřeného. Neobsahuje však možnost opatřením generálního ředitele hospodářské závazky mezi koncernovými podniky téhož koncernu zrušit nebo změnit. Protože ve smyslu § 390b HZ jsou orgány hospodářského řízení všechny orgány a organizace, které řídí hospodářskou činnost podřízených organizací, popřípadě organizačních jednotek s právní subjektivitou, lze dojít k závěru, že ve vztahu ke koncernovým podnikům je orgánem hospodářského řízení koncern. Vzhledem k tomu pak může koncern, resp. generální ředitel použít opatření podle § 118 HZ a zvláštní úprava obsažená v § 10 nař. vl. ČSSR č. 91/1974 Sb. se jeví jako nadbytečná. Podmínkou ovšem je, že by k použití opatření podle § 118 HZ koncerny pověřily příslušné ústřední orgány. Tato okolnost a skutečnost, že opatření podle § 118 HZ bylo vždy chápáno spíše jako opatření výjimečné, vedou k závěru, že bude vhodné i nadále zachovat v právní úpravě oprávnění generálního ředitele koncernu podle § 10 nař. vl. ČSSR č. 91/1974 Sb., doplněné o právo také závazky mezi koncernovými podniky v rámci koncernu změnit nebo zrušit, popř. o právo uložit uzavření hospodářské smlouvy.

Právní úprava, pokud jde o orgány koncernových podniků, je neúplná. Zejména není výslovně upraveno postavení ředitele jako statutárního orgánu, i když toto jeho postavení lze z právní úpravy dovodit. Bylo by však vhodné úpravu v tomto smyslu doplnit výslovným ustanovením, že ředitel koncernového podniku je oprávněn jednat jako jeho statutární orgán ve všech věcech, v nichž může koncernový podnik vystupovat vlastním jménem. Rovněž by bylo účelné doplnit právní úpravu v tom

smyslu, že ředitel koncernového podniku je jediným vedoucím, který stojí v čele koncernového podniku, řídí jeho veškerou činnost a odpovídá za tuto činnost generálnímu řediteli koncernu.

Nařízení vlády ČSSR č. 91/1974 Sb. zmocňuje generálního ředitele, popř. další pracovníky určené statutem jednat jménem koncernových podniků ve věcech, v nichž vystupují tyto podniky vlastním jménem. Hledisko právní jistoty vyžaduje omezit oprávnění pracovníků koncernu jednat jménem koncernových podniků pouze na případy určené statutem koncernu a současně stanovit, že taková jednání podnik zavazuje od okamžiku, kdy se o něm dověděl.

Samostatnou pozornost je třeba věnovat u výrobních hospodářských jednotek ve formě koncernu problematice vztahu k národnímu majetku, zejména pak k národnímu majetku hmotnému. Je to odůvodněno tím, že vzhledem k celkové konstrukci koncernu a koncernových podniků vyžaduje právní úprava hospodaření s národním majetkem řadu specifíků a problémů, které se nevyskytují u ostatních forem výrobních hospodářských jednotek.

Koncern jako státní hospodářská organizace je správcem národního majetku, což vyplývá z § 11 nař. vl. ČSSR č. 91/1974 Sb. Současně však uvedené ustanovení stanovilo, že koncernové podniky jako organizační jednotky koncernu v rozsahu, v němž vystupují svým jménem, činí též svým jménem právní úkony související se správou národního majetku, jehož správcem je koncern.

Na uvedenou úpravu navázala pak vyhl. č. 156/1979 Sb., o správě národního majetku, podle níž koncernové podniky, popř. koncernové účelové organizace, činí svým jménem právní úkony související se správou národního majetku, a to v rozsahu stanoveném statutem koncernu. Přitom vyhláška stanovila, že statut koncernu určí zejména rozsah oprávnění koncernových podniků, popř. koncernových účelových organizací, k úkonům týkajícím se přebytkového nebo neupotřebitelného národního majetku, dočasného užívání národního majetku, převodů správy a vlastnictví národního majetku (§ 3 odst. 1). Toto ustanovení je vykládáno tak, že jde o určení, v kterých právních vztazích souvisejících se správou národního majetku mohou koncernové podniky vystupovat vlastním jménem. Současně je ve vyhlášce stanoveno, že povinnosti státních organizací při správě národního majetku mají i koncernové podniky, popř. koncernové účelové organizace, pokud hospodaří a nakládají svým jménem s národním majetkem, jehož správcem je koncern, a to v rozsahu stanoveném ve statutu koncernu (§ 2 odst. 3). Tato úprava tedy předpokládá, že rozsah povinností koncernových podniků bude konkrétně vymezen statutem koncernu. Pokud by se tak nestalo, bylo by, vzhledem k formulaci uvedeného ustanovení, nutno patrně dojít k závěru, že koncernové podniky

nemají žádné povinnosti, resp. že se na ně povinnosti podle předpisů o správě národního majetku nevztahují. To by se týkaly jen koncernu jako správce národního majetku.

Legislativní vývoj byl zakončen novelou hospodářského zákoníku, podle jehož § 64 odst. 2 organizační jednotky státní organizace vystupující svým jménem v hospodářských vztazích vykonávají svým jménem, v rozsahu své způsobilosti nabývat práv a zavazovat se, též správu národního majetku, který je ve správě státní organizace a s nímž tyto jednotky hospodaří. Svým jménem činí též právní úkony týkající se tohoto národního majetku. Mají přitom stejná oprávnění a povinnosti jako státní organizace, spravující národní majetek. Prováděcí předpis nebo statut za podmínek stanovených prováděcím předpisem mohou stanovit něco jiného. Mohou tedy odchýlně o hospodářském zákoníku stanovit, že uvedené organizační jednotky mají právo a povinnosti odlišně od těch, které právní předpisy stanoví státním organizacím, spravujícím národní majetek.

Tato úprava představuje nikoliv nevýznamnou změnu proti nařízení vlády ČSSR č. 91/1974 Sb. a vyhl. č. 156/1975 Sb. Především se tu výslovně hovoří o tzv. výkonu správy národního majetku. Dříve byl tento termín jako označení nového institutu použit jen v literatuře. Druhá změna spočívá v tom, že nová úprava hovoří nejen o povinnostech, ale také o oprávněních (srov. k tomu § 66 HZ). Konečně pak oprávnění a povinnosti má organizační jednotka za podmínek § 64 odst. 2 HZ ze zákona v plném rozsahu, pokud prováděcí předpis nebo statut nestanoví něco jiného. Nemusí být tedy rozsah oprávnění a povinností určován statutem, jak to vyžaduje § 2 odst. 3 vyhl. č. 156/1975 Sb. Navíc statut nemůže odchylky od zákona stanovit libovolně, ale jen za podmínek vymezených v prováděcím předpise.

Je nesporné, že novelizace hospodářského zákoníku představuje pro úpravu vztahu koncernu a koncernových podniků k národnímu majetku výrazné zlepšení. Máme však za to, že zcela neodstraňuje problémy na tomto úseku. Právní úprava bude vyžadovat v tomto směru další zdokonalení. Přitom určitý pokrok by byl možný a účelný již na úrovni prováděcího předpisu o správě národního majetku.

Pro označení nové právní instituce, vyjadřující vztah koncernového podniku k národnímu majetku ve správě koncernu, bylo použito termínu „výkon správy“. V této souvislosti je třeba si však uvědomit, že dochází k situaci, kdy v hospodářském zákoníku a v prováděcí vyhlášce o správě národního majetku č. 136/1975 Sb. je termín „výkon správy“ používán ve dvojím významu. Uvedené předpisy totiž až do novelizace hospodářského zákoníku označovaly jako výkon správy realizace oprávnění a plnění povinností tvořících obsah správy národního majetku státní organizací, a to jménem této státní organizace (§ 75 HZ, § 32 odst. 1 vyhl. č. 156/1975

Sb.). Do budoucnosti bude patrně účelné od termínu „výkon správy“ v tomto druhém pojetí upustit.

Realizace správy hmotného národního majetku ve správě koncernu je ve srovnání s realizací správy u jiných státních organizací podstatně odlišná. Dochází tu vlastně k jakémusi rozdělení realizace správy. Správu národního majetku realizují především, v rozsahu své způsobilosti nabývat práv a zavazovat se, koncernové podniky. Tato realizace správy se týká národního majetku, s nímž koncernové podniky hospodaří. Činí tak svým jménem a v uvedeném rozsahu vlastně realizují vlastnické právo státu a právo správy národního majetku, které přísluší koncernu. Máme za to, že v rozsahu, v jakém je oprávněn svým jménem vykonávat správu národního majetku koncernový podnik, je vyloučeno, aby ji svým jménem realizoval koncern. V tomto případě tedy základní vlastnická oprávnění státu nerealizuje svým jménem koncern, který má ve smyslu platné právní úpravy národní majetek ve správě, ale koncernový podnik, který jeho správcem není. Přitom postavení koncernového podniku je zásadně stejné jako postavení státní organizace, tedy jako správce. A naopak, koncern, který je správcem národního majetku, s nímž hospodaří koncernový podnik, ve vymezeném rozsahu nejen svým jménem správu nerealizuje, ale ani není oprávněn ji realizovat. V tomto rozsahu je tedy jeho právo správy do značné míry jen formální, bez obsahu.

Koncern svým jménem realizuje správu národního majetku ve dvou případech. Především je to u národního majetku, s nímž nehospodaří žádný koncernový podnik (tj. zejména majetek sloužící generálnímu ředitelství). Kromě toho pak koncern realizuje svým jménem správu národního majetku, s nímž sice hospodaří koncernové podniky, ale realizace správy jde nad rozsah způsobilosti koncernových podniků nabývat práv a zavazovat se. Zde mají koncernové podniky postavení každé jiné organizační složky bez právní subjektivity (např. závodu).

I když tedy právní úprava rozlišuje správu národního majetku a tzv. výkon správy národního majetku svým jménem, zdá se, že oba instituty mají hodně společného. V obou případech se jedná o realizaci základních vlastnických oprávnění státu právním subjektem, který byl státem (jeho příslušným orgánem) zřízen. Jak koncern, tak i koncernový podnik mají oprávnění a povinnosti státní organizace. Oba subjekty vystupují svým jménem a nesou samostatnou majetkovou odpovědnost. Rozdíl je především v rozsahu oprávnění a povinností a v tom, že odpovědnost koncernového podniku není výlučná.

Právní dispozice s národním majetkem, které svým jménem při výkonu správy provádějí koncernové podniky, lze rozdělit do dvou základních skupin:

— dispozice na jiné koncernové podniky uvnitř koncernu

— dispozice na subjekty mimo koncern.

Při dispozicích s národním majetkem uvnitř koncernu nedochází z hlediska platné právní úpravy ke změně subjektu správy. Tím zůstává koncern, může se však změnit subjekt, který je oprávněn správu svým jménem vykonávat. Dispozice může mít dvojí právní povahu. Národní majetek buď zůstává ve výkonu správy koncernového podniku a jinému koncernovému podniku uvnitř koncernu je přenecháno jeho užívání nebo přechází do jeho výkonu správy.

První dispozice má výrazně přechodný charakter a svojí podstatou odpovídá přenechání národního majetku do dočasného užívání. Druhá dispozice má za následek zánik výkonu správy převádějícího koncernového podniku. U přejímajícího koncernového podniku způsobuje vznik výkonu správy, ovšem jen za podmínky, že přijímající koncernový podnik je v konkrétním případě k výkonu správy svým jménem oprávněn. Jde o období převodu správy národního majetku, v daném případě o převod výkonu správy mezi koncernovými podniky.

Vyhláška č. 156/1975 Sb. na dispozice v rámci koncernu nepamatuje. Vztahy, které při nich vznikají, však mají nepochybně povahu hospodářských závazků. Máme za to, že i tak by bylo možno ve spojení s § 17 odst. 2 HZ dovodit, že pro ně platí obdobně příslušné ustanovení o dočasném užívání a o převodech správy národního majetku. Závazky tohoto druhu mohou být založeny především hospodářskou smlouvou uzavřenou koncernovými podniky. Vzhledem k obecné formulaci § 10 odst. 1 nařízení vlády ČSSR č. 91/1974 Sb. mohou být založeny také opatřením generálního ředitele koncernu, popř. orgánu jím pověřeného. V zájmu úplnosti právní úpravy a odstranění některých pochybností, které může vyvolávat uvedený výklad, je žádoucí, aby prováděcí předpis o správě národního majetku výslovně právní dispozice, zejména pak převody výkonu správy mezi koncernovými podniky, výslovně upravil. Přitom může stanovit i potřebné odchylky od úpravy převodů správy (např. možnost vyloučit ve statutu převody výkonu správy smlouvou, omezit, popř. vyloučit úplatnost takových převodů).

Dispozice s národním majetkem prováděné při výkonu správy koncernovými podniky mimo koncern jsou svojí podstatou velmi různorodé. Jejich důsledkem může být nejen přenechání národního majetku jinému subjektu do užívání, ale také převod správy národního majetku z koncernu na jinou státní organizaci a dokonce i převod vlastnického práva ze státu na nestátní socialistickou organizaci nebo na občana. Pro ně platí stejná ustanovení hospodářského zákoníku a prováděcích předpisů o správě národního majetku, popř. jiných právních předpisů jako pro dispozice, které činí státní organizace.

Specifickou otázkou související s dispozicemi s národním majetkem v kon-

cernu mimo obvyklé hospodaření je otázka, zda je k nim potřebný souhlas, popř. kdo je oprávněn souhlas dát. Celkem jasná je situace v případě, že právní úkon, na základě něhož se dispozice uskutečňuje, činí svým jménem koncern. Zde platí příslušná ustanovení o hospodářských smlouvách o převodu správy (§ 347 HZ a § 14 vyhl. č. 156/1975 Sb.) a o převodu vlastnictví (§ 349 HZ a § 16 vyhl. č. 156/1975 Sb.). Nadřazeným orgánem je příslušné ministerstvo. Daleko problematičtější se jeví situace, jestliže smlouvy o dispozicích s národním majetkem mimo obvyklé hospodaření uzavírá svým jménem koncernový podnik.

Při dispozicích s národním majetkem, prováděných v rámci výkonu správy koncernovými podniky, je třeba vždy rozlišovat dispozice, které podle platné právní úpravy vyžadují souhlas nadřízeného orgánu koncernu jako státní organizace a dispozice ostatní, které podle platné právní úpravy může provádět koncern bez schválení nadřízeného orgánu. V případě první skupiny dispozic je nutné schválení příslušného ministerstva i v případě, že dispozici neprovádí koncern, ale svým jménem v rámci výkonu správy koncernový podnik. Jinak je tomu však u dispozic druhé skupiny. U nich má koncernový podnik zásadně stejná práva jako státní organizace, může tedy provést dispozici bez schválení příslušného ministerstva a nepotřebuje zásadně ani schválení koncernu. To však neplatí v případě, že prováděcí předpis nebo za podmínek jím stanovených statut koncernu oprávnění koncernového podniku omezí (srov. § 64 odst. 2 HZ). Takové omezení může spočívat právě v tom, že si v případech stanovených prováděcím předpisem koncern vyhradí ke schválení dispozice s národním majetkem, který má ve správě a u něhož správu vykonávají svým jménem koncernové podniky, pokud tyto dispozice nevyžadují schválení příslušného ministerstva, popř. ministerstva financí.

S postavením koncernu při správě národního majetku souvisí ještě jeden problém. Podle platné právní úpravy (§ 32 vyhl. č. 156/1975 Sb.) jsou nadřízené orgány odpovědné za řádný výkon správy národního majetku jimi řízených organizací. V této souvislosti právní úprava ukládá nadřízeným orgánům zcela konkrétní povinnosti. Stejná odpovědnost i povinnosti by měly platit také pro koncern ve vztahu ke koncernovým podnikům, které vykonávají správu národního majetku. Máme za to, že takový závěr lze dnes dovodit výkladem ve spojení s § 390b HZ, podle něhož jsou koncerny orgánem hospodářského řízení nadřízeným koncernovým podnikům. Bylo by však asi vhodné, aby to prováděcí předpis výslovně stanovil nebo aby alespoň používal v této souvislosti termín „orgán hospodářského řízení“, jak to odpovídá § 190b HZ.*)

*) Nová úprava správy národního majetku provedena vyhl. č. 90/1984 Sb., která nabyla účinnosti 1. 1. 1985, většině výše uvedených vyhovuje, a to též proto, že při její přípravě byly tyto náměty vzaty v úvahu.

§ 3. DODAVATELSKO-ODBĚRATELSKÉ VZTAHY A JEJICH PRÁVNÍ REGULACE

Dodavatelsko-odběratelské vztahy (dále jen DOV) vyjadřují především objektivně existující ekonomické vztahy, které vznikají a realizují se v procesu rozdělování a oběhu výrobních prostředků a předmětů spotřeby. Přitom tento proces je v socialistické ekonomice plánovitě řízen. Socialistický stát, který je nejen vlastníkem převažující masy výrobních prostředků, ale také na tomto základě hospodařícím subjektem, přímo nebo nepřímo řídí celkový ekonomický i sociální rozvoj společnosti. Základním nástrojem tohoto řídicího působení socialistického státu je státní plán rozvoje národního hospodářství, který v souladu s politickohospodářskou směrnicí strany vyjadřuje hospodářskou politiku státu, její základní zaměření. Současně státní plán určuje metody a formy činnosti, kterými se má působit k zabezpečení realizace stanovených úkolů.

Ekonomické vztahy mezi dodavatelem a odběratelem nejsou v socialistickém plánovitě řízeném národním hospodářství izolovanou oblastí. Představují integrální, i když relativně samostatnou součást ekonomických vztahů vznikajících v rámci jednotného hospodářského organismu při plánovitém řízení materiální výroby a národního hospodářství jako celku.

Bezprostřední spojitost těchto vztahů s plánem, vzájemné prolínání organizačně řídicích a majetkových prvků je natolik úzké, že nelze DOV redukovat na majetkové vztahy mezi socialistickými organizacemi, které vznikají při realizaci úkolů plánu. Jejich neoddělitelnou součástí jsou vztahy vznikající při plánovitě tvorbě a utváření smluvních, resp. závazkových vztahů socialistických organizací. DOV jako specifický druh hospodářských vztahů, nevznikající tedy až uzavřením hospodářských smluv, ale daleko dříve, zejména v etapě přípravy a tvorby plánu, kdy na základě úkolů, uložených pro přípravu plánu, dochází mezi dodavatelem a odběratelem k projednávání navržených úkolů plánu. Vznik DOV nemá proto povahu jednorázového aktu, ale představuje dlouhodobý proces. Tato skutečnost je základem institutu „projednávání DOV v plánovacím procesu“.

Také pro oblast DOV a jejich řízení je nutno uplatňovat princip demokratického centralismu. Základem musí být centrální plánování a následující řídicí činnost, kterými se stanoví cíle a úkoly ekonomického rozvoje a zabezpečuje jejich realizace. Z centra však nelze zpravidla určit obrovské množství sortimentů výrobků a určit všechny podrobnosti a obsah DOV. Ty mohou být většinou určeny pouze jednáním mezi dodavatelem a odběratelem.

Projednávání DOV v plánovitém procesu však nemůže plnit jen uve-

denou konkretizační a specifikační funkci. Další funkce odpovídá v odhalení existujících rozporů na všech stupních řízení a vytvoření podmínek pro jejich odstranění ještě v etapě přípravy plánu, aby trvajících rozpory neohrožily zabezpečení nebo realizaci úkolů plánu. Na realizaci této funkce se musí podílet jak socialistické organizace, tak i orgány hospodářského řízení ve vzájemné úzké spolupráci.

Uvedené zvláštnosti DOV jako ekonomických vztahů a základní funkce těchto vztahů podmiňují požadavky na jejich právní úpravu. Lze je shrnout do požadavku, aby právní úprava respektovala jejich povahu jako určitého celku, komplexu, jehož jednotlivé části spolu nejen úzce souvisejí, ale se vzájemně prolínají. To v sobě zahrnuje nutnost koordinované a komplexní právní úpravy ekonomických vztahů v etapě přípravy a tvorby plánu, v etapě zabezpečování úkolů plánu a v etapě jejich realizace a dále nutnost úpravy i vertikálních vztahů objektivně spojených s horizontálními vztahy, vytvářejícími se v etapě přípravy plánu, popř. v dalších etapách plánovacího procesu.

Projednávání DOV v plánovacím procesu představuje jeden ze základních institutů, zabezpečujících vzájemnou vazbu plánu a hospodářských závazků. Lze ho charakterizovat jako obecnou formu spolupráce socialistických organizací a orgánů hospodářského řízení v etapě přípravy a tvorby střednědobých plánů a prováděcích plánů. Z tohoto hlediska byla úprava v hospodářském zákoníku (část šestá) až do jeho novelizace zákonem č. 165/1982 Sb. nedostatečná.

Na základě dosaženého stupně poznání a zhodnocení praktických zkušeností došlo s účinností od 1. 1. 1983 k doplnění hospodářského zákoníku o úpravu základních zásad a otázek projednávání DOV v plánovacím procesu, a to v rozsahu, v jakém lze tyto považovat za dostatečně poznané a stabilní, aby mohly být regulovány v základním předpisu, upravujícím hospodářské vztahy. Současně se předpokládá úprava podrobností a specifik pro jednotlivé úseky DOV v prováděcím předpise. Tak jsou vytvořeny předpoklady, aby hospodářský zákoník vyjadřoval na nejvyšším stupni právně závazným způsobem zásady projednávání DOV v plánovacím procesu jako významné formy spolupráce ve všech etapách přípravy, tvorby, zabezpečování a realizace úkolů plánu a přispíval tak i k plynulé transformaci úkolů plánu do hospodářských závazkových vztahů mezi socialistickými organizacemi. Na druhé straně zaměření na základní a relativně stabilní otázky nebrání, aby v rámci prováděcích předpisů byly v souladu se zvolenou soustavou řízení národního hospodářství povinnosti organizací a orgánů hospodářského řízení měněny a přizpůsobovány potřebám hospodářského a sociálního rozvoje společnosti.

Z povahy ekonomických vztahů a postavení jednotlivých subjektů ekonomické činnosti v socialistickém národním hospodářství vyplývá, že

projednávání DOV nelze obecně koncipovat jako dobrovolnou záležitost organizací. Je proto účelné stanovit v právní úpravě povinnost socialistických organizací i orgánů hospodářského řízení DOV v plánovacím procesu projednávat a toto projednávání chápat jako trvalý proces, cílevědomě zaměřený na vytvoření předpokladů pro uzavírání a plnění hospodářských smluv na takové dodávky výrobků, prací a výkonů, popř. jiných plnění, jaké budou co nejlépe uspokojovat potřeby společnosti. Tato obecně stanovená povinnost by měla být v konkrétním případě závislá na naléhavosti potřeb a stavu jejich zabezpečení, a to zásadně podle rozhodnutí socialistických organizací.

Na druhé straně však nelze přehlížet, že některé dodávky mají pro plnění úkolů plánu mimořádný význam (např. pro rozhodující investiční výstavbu, dodávky v oblasti zahraničního obchodu, dodávky pro zajištění rozvoje vědy a techniky apod.). V těchto oblastech je nutné projednávání DOV stanovit jako jmenovitou povinnost. Jde o případy, které mají relativní stabilitu a lze je přímo stanovit právním předpisem, nejspíše prováděcím vzhledem k tomu, že již nejde o úpravu zásadní otázky projednávání DOV, ale o stanovení podrobnosti. Nelze však vyloučit ani případy, kdy vznikne potřeba rozšířit právním předpisem jmenovitě stanovenou povinnost projednávat DOV, a to na základě konkrétních zjištění orgánů hospodářského řízení učiněných v rámci jejich organizačské a řídicí činnosti směřující k zabezpečení úkolů plánu. Proto se jeví vhodným, aby právní úprava umožňovala orgánům hospodářského řízení stanovit ve vzájemné dohodě i další jmenovité případy, kdy jsou jimi řízené organizace povinny DOV projednat.

Stanovení jmenovitých případů povinného projednávání DOV v uvedeném smyslu má vyjadřovat zvýšený zájem společnosti na zabezpečení realizace této formy spolupráce socialistických organizací. Proto je třeba zajistit v právní úpravě, aby toto projednání, resp. jeho výsledky byly v určité formě zachyceny tak, aby mohly sloužit jako podklad pro další plánovací práce a současně jako podklad pro smluvní zabezpečení plánovaných úkolů. Tuto funkci plní a také do budoucnosti může plnit především protokol o projednání DOV. Představuje formalizaci výsledků předchozího jednání, slouží k zabezpečení informovanosti příslušného orgánu hospodářského řízení a ke stabilizaci vztahů mezi organizacemi, k posílení jejich právní jistoty. Pokud při projednávání došlo mezi organizacemi k rozporům, které se nepodařilo odstranit, slouží protokol k zachycení těchto rozporů, k jejich konkretizaci a zároveň jako podklad pro jejich řešení.

Jak s bezrozporovými protokoly, tak i s rozporovými protokoly musí být v právní úpravě spojeny stanovené následky, jinak by bylo jejich pořizování formální a nemohlo by zajistit základní cíl projednávání DOV,

kterým je zabezpečování vzájemné vazby plánu a hospodářských závazkových vztahů socialistických organizací. Pro bezrozporový protokol je takovým následkem zejména povinnost uzavřít smlouvu o přípravě dodávek jako právní formu další konkretizace vzájemné spolupráce organizací. S rozporovým protokolem pak musí být spojena povinnost organizací předložit rozpor příslušným orgánům k řešení. Vzhledem k tomu, že se jedná o rozpory v etapě přípravy plánu, při plánovitém řízení národního hospodářství, lze za kompetentní k jejich řešení považovat výhradně orgány hospodářského řízení, které též odpovídají za řádnou přípravu a tvorbu plánu a za zabezpečení jeho úkolů.

Projednávání DOV probíhá na základě úkolů, stanovených pro přípravu střednědobého plánu a úkolů uložených za účelem jejich konkretizace v prováděcím plánu, popř. přijatých k jejich zpřesnění. Skutečně schválené úkoly se však mohou od uvedených úkolů více či méně odchylvat. Základem veškeré řídicí činnosti i vlastního hospodaření socialistických organizací musí být plán. Proto se musí výsledky projednání DOV přizpůsobit schválenému plánu a projednané DOV musí být uvedeny v soulad s rozpisem jeho úkolů, pokud to vyžaduje potřeba zajistit úkoly státního plánu.

Projednávání DOV v plánovacím procesu nemůže být jen záležitostí socialistických organizací, mezi nimiž se DOV v konečné fázi bezprostředně realizují, ale také záležitostí orgánů podílejících se na řízení národního hospodářství, orgánů hospodářského řízení. Působení orgánů hospodářského řízení při projednávání DOV v plánovacím procesu představuje jeden z hlavních, ne-li dokonce nejdůležitější způsob řízení těchto vztahů ve všech stádiích projednávání (příprava, vlastní projednání, úprava DOV po schválení státního plánu). Jejich činnost při přípravě, organizování a formování DOV má mimořádný význam i z hlediska úkolů a odpovědnosti orgánů hospodářského řízení ve vztahu k úkolům a cílům národohospodářského plánu.

Těžiště činnosti orgánů hospodářského řízení je třeba spatřovat v organizování projednání DOV. Musí přitom postupovat ve vzájemné součinnosti tak, aby výsledky projednání mohly být zapracovány do návrhů hospodářských plánů na všech stupních řízení. Základem musí být soustavné sledování vývoje DOV a jejich rozbor.

K zabezpečení obecné povinnosti organizovat projednávání DOV musí právní úprava poskytovat orgánům hospodářského řízení odpovídající právní prostředky. Musí jim přiznat konkrétní oprávnění a uložit konkrétní povinnosti, a to jak obecné povahy, tak i diferencované podle stupně řízení národního hospodářství, popř. podle úseků DOV. Lze je rozdělit do dvou základních skupin. Především půjde o oprávnění stanovit ve vztahu k podřízeným organizacím určitou povinnost, popř. určité ome-

zení. Druhou skupinu pak tvoří povinnosti řešit rozpory, vzniklé při projednávání DOV.

Do první skupiny patří již v jiné souvislosti zmíněné oprávnění orgánů hospodářského řízení rozšířit nad rámec právního předpisu okruh případů, kdy je jmenovitě stanovena povinnost projednávat DOV. O vhodnosti takového oprávnění nejsou pochybnosti, neboť umožňuje podle okolností a potřeb určitého odvětví či určité výrobní hospodářské jednotky zabezpečit přímo vazbu mezi plánem a hospodářskými závazkovými vztahy a prohloubit spolupráci organizací a orgánů hospodářského řízení při přípravě a formování DOV v plánovacím procesu. Jeví se proto odůvodněným, aby toto oprávnění bylo přiznáno orgánům hospodářského řízení na všech úrovních, včetně orgánů ústředních. Přitom je samozřejmý požadavek, aby takové rozšíření jmenovitě povinného projednávání DOV se dělalo ve vzájemné dohodě orgánů hospodářského řízení, pokud se má vztahovat na organizace v působnosti různých orgánů.

Určité pochybnosti může vyvolávat další oprávnění této skupiny, spočívající v možnosti nadřízených orgánů hospodářského řízení ve vzájemné dohodě stanovit, že projednávání DOV bude probíhat na jejich úrovni. To znamená, že v takovém případě jednání o DOV povedou nikoliv organizace, jak je pravidlem, ale příslušný nadřízený orgán hospodářského řízení. Zásadně lze takové oprávnění považovat za účelné a opodstatněné. Je vyvoláno často poměrně vysokým stupněm specializace a současně potřebou centralizovat řídicí funkce, především na úrovních hospodářských jednotek, popř. národních výborů. Jiná je však situace, pokud jde o toto oprávnění u ústředních orgánů hospodářského řízení. Ty se mají soustředit na řešení základních otázek, zpracování koncepce daného odvětví a na organizování a řízení projednávání DOV. Lze jen stěží považovat za odpovídající povaze a funkci ústředních orgánů hospodářského řízení, jestliže by měly v plánovacím procesu bezprostředně projednávat DOV za podřízené organizace, popř. orgány hospodářského řízení. Na druhé straně je však třeba umožnit ústředním orgánům, aby stanovily rámec a cíle projednání DOV pro podřízené orgány hospodářského řízení a organizace.

Do druhé skupiny patří především zvláštní povinnost nadřízených orgánů středního článku řízení rozhodnout ve vzájemné dohodě rozpory mezi socialistickými organizacemi o tom, které konkrétní dodávky a poddodávky, popř. která výrobní zařízení jsou rozhodující z hlediska povinného projednání DOV. Případnou neshodu mezi orgány ústředního článku řízení nelze podle platné právní úpravy přesunout k řešení na ústřední orgány. Bylo by asi účelné dát orgánu středního článku řízení právo (nikoliv stanovit povinnost) se na nadřízený ústřední orgán s neřešeným rozporem obrátit a pro takový případ stanovit povinnost ústředních orgá-

nů rozpor řešit. Máme za to, že to odůvodňuje mimořádná závažnost potřeb, k jejichž zabezpečení jsou dodávky, popř. poddodávky určeny.

Nejzávažnější je povinnost orgánů hospodářského řízení všech stupňů řešit postupem a ve lhůtách stanovených právním předpisem nebo opatřením příslušné vlády rozpory, které vzniknou při vlastním projednávání DOV mezi socialistickými organizacemi, popř. mezi orgány hospodářského řízení, pokud projednávají DOV na své úrovni. Tato povinnost se však týká jen těch rozporů, které vzniknou při projednávání DOV, které je jako jmenovitě povinné stanoveno právním předpisem. Rozhodování rozporů vzniklých při projednávání DOV by se mělo vztahovat i na případy, kdy jmenovitě povinné projednávání rozšířily orgány hospodářského řízení s tím, že by povinnost rozhodnout rozpor končila na úrovni toho orgánu, který o rozšíření povinného projednání rozhodl.

V celém systému právní úpravy DOV má mimořádný význam úprava přípravných smluv. Stále více roste jejich role jako prostředku k zabezpečení spolupráce socialistických organizací a orgánů hospodářského řízení v zájmu přípravy podmínek pro co nejlepší uskutečňování budoucích plnění. To našlo svůj výraz při poslední novelizaci hospodářského zákoníku mimo jiné i v tom, že právní úprava přípravných smluv byla vyčleněna do samostatné části (šestá A). Obsahuje jednak společná ustanovení, jednak úpravu dvou typů přípravných smluv (smlouva o přípravě dodávek a smlouva o spolupráci).

Obecně jsou přípravné smlouvy z hlediska svého cíle vymezeny jako smlouvy, kterými se organizace nebo orgány hospodářského řízení zavazují spolupracovat tak, aby budoucí plnění mohla být uskutečněna co nejlépe. Tato charakteristika plně vyhovuje tam, kde přípravnou smlouvu uzavírají organizace. Ty na sebe vždy berou konkrétní povinnosti určující jejich vlastní činnost při vzájemné spolupráci k zabezpečení dobrého průběhu budoucích dodávek. Jestliže však přípravnou smlouvu uzavírá orgán hospodářského řízení k výkonu své řídicí činnosti, potom obsahem jeho závazku bude nejen jeho vlastní činnost, ale také budoucí činnost jím řízených organizací, popř. jím řízených orgánů hospodářského řízení. Z tohoto hlediska pak nelze považovat za zcela přesnou obecnou charakteristiku přípravných smluv. Bylo by proto vhodné ji rozšířit a doplnit výchovným ustanovením, že orgány hospodářského řízení se zavazují jednak spolupracovat, jednak zajistit spolupráci jimi řízených orgánů a organizací.

Výpočet typů přípravných smluv je v platné právní úpravě formulován jako taxativní. Přitom z dalších ustanovení vyplývá, že se nepočítá s jinými typy přípravných smluv. Hospodářský zákoník totiž neumožňuje, aby prováděcí předpisy upravily u smlouvy o přípravě dodávek a u smlouvy o spolupráci odchýlně jejich náležitosti, pouze připouští, aby je upra-

vily podrobněji (srov. § 163 odst. 8 a § 164 odst. 4 HZ). Vzniká otázka, zda taková úprava bude vždy vyhovovat potřebám hospodářské praxe.

Ve společných ustanoveních není obsažena úprava vzniku přípravných smluv a doby, na jakou se uzavírají. Přitom však úprava těchto otázek u jednotlivých typů je shodná a charakteristická pro přípravné smlouvy jako specifickou skupinu hospodářských smluv a měla by být proto obsažena ve společných ustanoveních.

Pokud jde o smlouvu o spolupráci, považujeme za účelné, aby její povaha smlouvy přípravné byla výslovně vyjádřena v názvu (například „smlouva o přípravné spolupráci“). Dosavadní označení nevystihuje její povahu a zejména ji neodlišuje od jiných smluv o spolupráci, které nemají přípravný charakter. Jde totiž o odlišení přípravné smlouvy o spolupráci od smluv o jiné spolupráci, která patří do skupiny smluv dodávkových (srov. např. § 352 HZ). S tím souvisí i obecná charakteristika této smlouvy, jak je uvedena v § 164 odst. 1. Tato charakteristika je celkově vyhovující, až na poslední část citovaného ustanovení, tj. slova „anebo za účelem, jiného dohodnutého cíle“. Tato formulace neobsahuje žádné omezení, žádné bližší určení druhu a předmětu spolupráce. Lze je uspokojivě vyložit jen v souvislosti s obecnou charakteristikou přípravných smluv danou v § 162 HZ. Bylo by proto účelné vymezení smlouvy o přípravné spolupráci zpřesnit, např. takto: „Smlouvou o spolupráci se organizace nebo orgány hospodářského řízení zavazují spolupracovat za účelem řádné a včasné přípravy podmínek a vytvoření předpokladů pro hospodárné uspokojení budoucích potřeb.“ V každém případě by mělo být vymezení této smlouvy zpřesněno tak, aby formulace nedovolovala pod tento typ zahrnout spolupráci mající dodávkový charakter ve smyslu § 116 odst. 4 HZ.

Obsahové zaměření smluv o spolupráci může být velmi různorodé. Charakter závazků z těchto smluv vyplývajících však může být jen dvojí. Za prvé jde o závazky, jejichž cílem je konkrétní činnost, směřující k vytvoření předpokladů pro budoucí plnění, ať jde o závazek organizace takovou činnost přímo provést, nebo o závazek orgánu hospodářského řízení zajistit její provedení. Za druhé jde o předurčení podmínek, za nichž budou plnění uskutečňována, a to buď na základě dohody budoucích dodavatelů a odběratelů tak postupovat, nebo na základě dohody orgánů hospodářského řízení zajistit, že dodávky budou uskutečněny za dohodnutých podmínek.

U závazků první skupiny je třeba zajišťovat jejich reálné splnění tak jako u jiných smluvně převzatých povinností, a to i vůči orgánům hospodářského řízení. Jejich splnění může být také zajištěno smluvním penále. Z formulace platné právní úpravy neplyne, že by prováděcí předpisy mohly upravit důsledky nesplnění závazků. Takovou možnost by

však napříště neměla právní úprava vylučovat, jestliže se to bude jevit účelným z hlediska určitého druhu přípravné spolupráce, popř. oblasti, v níž je uskutečňována.

Pokud jde o závazky druhé skupiny, představují předurčení obsahu budoucích hospodářských smluv. Ty musí být promítnuty ve vztahu založeném další hospodářskou smlouvou. Působení zde musí být přímé. Proto zákon stanoví závaznost dohod, sjednaných ve smlouvě o spolupráci pro obsah uzavíraných budoucích hospodářských smluv. Tato závaznost však není absolutní, ale je podmíněna tím, že se jedna z organizací dovolá dohody sjednané ve smlouvě o spolupráci. Mohou tedy organizace předurčený obsah budoucích smluv vyloučit tím, že se žádná na něj nebude odvolávat. To lze považovat za vyhovující v případě, že smlouva o spolupráci byla uzavřena organizacemi. Jestliže však tuto smlouvu uzavřely orgány hospodářského řízení, je podle našeho názoru situace poněkud odlišná. Uzavřená smlouva vyjadřuje záměry orgánů hospodářského řízení z hlediska obsahového zaměření budoucích hospodářských smluv, které budou uzavírat jimi řízené organizace. Tento záměr by mohl být negován tím, že žádná z organizací by se dohody, sjednané ve smlouvě o spolupráci, uzavřené orgány hospodářského řízení, nedovolala. Máme proto za to, že by bylo účelné pro tyto případy uplatnit zásadu, že orgány hospodářského řízení mohou ve smlouvě o spolupráci stanovit u určitých dohod, předurčujících obsah budoucích smluv, absolutní závaznost pro podřízené organizace, takže by organizace byly povinny uzavřít budoucí smlouvu vždy v souladu s takovou dohodou. Mohla by tu být uplatněna obdobná zásada jako u základních podmínek dodávek (srov. § 395 odst. 2 HZ). Tím spíše, že smlouvy o spolupráci, uzavírané orgány hospodářského řízení, mohou v praxi často plnit funkci úpravy, doplňující základní podmínky dodávky pro určité výrobky nebo dodávky.

Pokud jde o smlouvu o přípravě dodávek, považujeme za nutné se věnovat především smlouvě uzavírané orgány hospodářského řízení. Jejím obsahem je závazek zajistit uzavření budoucí smlouvy nebo vydání dodávkového příkazu (dále jen budoucí smlouvy). Tento závazek je splněn teprve uzavřením smlouvy. Z hlediska teoretického i praktického je třeba se zabývat otázkou, jaké důsledky má uzavření smlouvy. Podle našeho názoru je třeba rozlišovat, zda orgán hospodářského řízení určil podřízenou organizaci, která má smlouvu o dodávce v souladu se smlouvou o přípravě dodávek uzavřít či takovou organizaci neurčit.

V prvním případě je určená organizace povinna takovou smlouvu uzavřít, vyplývá jí ze smlouvy o přípravě dodávek (ve spojení s příkazem nadřízeného orgánu hospodářského řízení) kontraktační povinnost ve smyslu § 159 odst. 1 písm. a) HZ. Její splnění může určená odběratelská organizace vymáhat cestou předsmluvního sporu u hospodářské arbitráže.

Také určená odběratelská organizace je povinna smlouvu uzavřít, vůči ní však nemůže být uzavření reálně vynucováno cestou předsmlavního sporu u hospodářské arbitráže. Při nesplnění své povinnosti je povinna hradit dodavatelské organizaci škodu, pokud není dohodnut nebo stanoven též další důsledek.

Jestliže půjde o druhý případ a dodavatelský orgán hospodářského řízení neurčí organizaci, která má smlouvu o dodávce uzavřít, potom lze vůči němu podle našeho názoru vynucovat určení takové organizace cestou sporu o reálné splnění závazku ze smlouvy o přípravě dodávek, popř. ukládáním pokut k vynucení nepeněžitěho plnění uloženého arbitrážním rozhodnutím (§ 40 odst. 3 z. h. a.). Pokud však nesplní svůj závazek ze smlouvy o přípravě dodávek odběratelský orgán hospodářského řízení tím, že ani neurčí organizaci, která má smlouvu o dodávce uzavřít, nelze reálně splnění této jeho povinnosti vynucovat cestou arbitrážního sporu. Odběratelský orgán hospodářského řízení však nese majetkovou odpovědnost obdobně jako odběratelská organizace.

Uvedené závěry jsou vyvozovány cestou výkladu platné právní úpravy. Považujeme je za odpovídající jejímu smyslu a za logické. V zájmu jasnosti a jistoty by však bylo patrně vhodné, aby tyto závěry byly výslovně do právní úpravy zařazeny, zejména pokud jde o kontraktační povinnost organizace, určené orgánem hospodářského řízení.

Doc. JUDr. Marie Kalenská, DrSc. a kol.

§ 4. PRÁVNÍ ÚPRAVA ÚČASTI OBČANŮ V PRACOVNÍM PROCESU A JEJÍ PŮSOBNÍ V EKONOMICKÉM A SOCIÁLNÍM ROZVOJI

Realizace závěrů XVI. sjezdu KSČ a Souboru opatření ke zdokonalování řízení národního hospodářství, na něž je zaměřována pozornost hospodářské sféry i široké veřejnosti, vyžaduje aktivní působení socialistického právního řádu a v jeho rámci také práva pracovního upravujícího účast občanů na společenské práci. Základní principy socialistických pracovních vztahů jsou zakotveny v ústavě a rozvedeny především v zákoníku práce.

Zákoník práce je jedním z významných nástrojů řízení ekonomiky i socialistické výchovy pracujících a současně i zárukou jejich práv a povinností při účasti v procesu společenské práce. Proto je zákoník práce velmi úzce spjat s ekonomickým i společenským vývojem společnosti a je třeba soustavně sledovat, jak v dané etapě vývoje plní svou ekonomickou i výchovnou funkci. Vzhledem k těmto souvislostem je nutno počítat s tím, že i při plném respektování oprávněného požadavku co největší stability právního řádu bude poměrně častěji než v jiných základních právních

normách docházet k dílčím úpravám některých otázek řešených zákoníkem práce. Proto byl zákoník práce od nabytí účinnosti (1. ledna 1966) několikrát novelizován.

Úprava pracovních vztahů a podmínek je ovšem oblast velmi citlivá vzhledem k tomu, že se dotýká každodenního života pracovníků. Proto ke změnám je třeba přistupovat uvážlivě, připravovat je s dostatečným předstihem, aby mohla být skutečně objektivně zvážena jejich potřeba a ekonomický a společenský dopad.

Politickoprávní analýza, která se za široké účasti veřejnosti připravovala, má být podkladem pro novelizaci, která má přispět k tomu, aby zákoník práce byl aktivním nástrojem, napomáhajícím dostatečně účinně k realizaci závěrů XVI. sjezdu KSČ a Souboru opatření a zakotvit v zákoníku práce změny, vyplývající z dovršení přestavby výchovně vzdělávací soustavy.

V rámci tohoto oddílu můžeme ukázat jen na některé základní problémy a naznačit jejich řešení.

Pracovní poměr je základním a klíčovým institutem pracovního práva, jehož prostřednictvím se převážná část pracujících zapojuje do procesu společenské organizace práce za socialismu. Jeho životnost a účinnost je prověřována v každodenním životě pracujících, organizací, justičních i dalších orgánech. V souvislosti s ním vzniká řada problémů, které se dotýkají společenského působení i teoretických základů pracovního práva v kontextu celého právního řádu. Pracovní poměr se sjednává nejčastěji mezi socialistickou organizací a pracovníkem.

Postavení socialistických organizací upravuje obecně ustanovení § 8 zákoníku práce, které stanoví, že socialistické organizace vystupují v pracovněprávních vztazích svým jménem; blíže jejich subjektivitu neupravuje a vychází v podstatě z toho, že jejich právní subjektivitu upravuje hospodářský zákoník. V současné době pokračuje v řízení národního hospodářství integrace organizací, které byly dosud samostatnými právními subjekty, ve větší hospodářské celky, které samy se stávají právními subjekty. Tento vývojový trend, který v oblasti ekonomického řízení má své přednosti, vyvolává v pracovněprávní oblasti některé problémy.

Koncern je socialistickou organizací a má tedy právní subjektivitu jako celek. Koncernové podniky a účelové organizace mohou svým jménem vystupovat v hospodářských, pracovněprávních, občanskoprávních a správních vztazích pouze v rozsahu, stanoveném ve statutu koncernu. Mimoto generální ředitel, popř. další pracovníci určené statutem koncernu, jsou oprávněni jednat jménem koncernových podniků i ve věcech, v nichž vystupují koncernové podniky vlastním jménem. Tato současná právní úprava vede v oblasti pracovněprávních vztahů ke stavu právní nejistoty u pracovníků o tom, zda práva a povinnosti vyplývající pro organizaci

z jejich pracovního poměru přísluší výlučně koncernovému podniku, s nímž uzavřeli pracovní smlouvu, nebo výlučně koncernu, anebo zda je vůči nim právní subjektivita organizace rozdělena mezi více právních subjektů. V pracovněprávních vztazích je třeba vycházet ze zásady, že pracovník může mít v témže pracovněprávním vztahu pouze jeden zaměstnávající subjekt, poněvadž povinnosti pracovníka a jeho práva mají vznikat jednoznačně vůči jedinému právnímu subjektu.

Pro oblast pracovního práva jeví se nejvhodnější, aby samostatnými právními subjekty vždy vůči svým pracovníkům mohly být koncernový podnik, koncernové účelové organizace nebo koncern.

Potřeba soustředění právní subjektivity v hospodářskoprávních úkonech na vyšší stupně řízení a naopak ponechání pracovněprávní subjektivity na socialistických organizacích základního stupně vedla i v řadě států RVHP k uplatnění tzv. dělené právní subjektivity mezi více stupňů řízení, kdy pracovněprávní subjektivita je oddělena od hospodářskoprávní.

Se zřetelem ke shora uvedeným skutečnostem se jeví nutným stanovit pracovněprávní subjektivitu socialistických organizací základního stupně (trustové podniky) a některých organizačních jednotek koncernu (koncernových podniků a účelových zařízení koncernu), popř. dalších organizačních jednotek přímo v zákoně jako primární (neodvozených od právní subjektivity socialistické organizace vyššího stupně), která vylučuje v rozsahu působnosti příslušného pracovněprávního subjektu existenci pracovněprávní subjektivity organizace vyššího stupně; pracovněprávní subjektivitu stanovit přímo v zákoníku práce, popř. současně v hospodářském zákoníku s tím, že v případech, kdy nebude pracovněprávní subjektivita takto určena právním předpisem, bude součástí hospodářskoprávní subjektivity, vyplývající z hospodářského zákoníku (subsidiární platnost hospodářského zákoníku). Dále by mělo být v nařízení vlády ČSSR o organizaci výrobně hospodářských jednotek a jejich statutech vyloučeno dosavadní oprávnění generálního ředitele jednat jménem koncernového podniku v pracovněprávních vztazích. Zvláštní pozornost si zaslouží vnitropodniková normotvorba (kolektivní smlouvy, pracovní řády, prémiové řády, statuty, organizační řády), zejména její koordinace.

Pracovněprávní způsobilost občana musí být v zákoníku práce nově upravena se zřetelem k prodloužení povinné školní docházky a některým dalším ustanovením nového školského zákona.

Podle § 11 odst. 1 zákoníku práce vzniká způsobilost občana mít v pracovněprávních vztazích práva a povinnosti a způsobilost vlastními právními úkony nabývat těchto práv a brát na sebe tyto povinnosti počátkem kalendářního roku, v němž občan dokončí povinnou školní docházku, nastoupit však může občan až po dokončení povinné školní docházky. Předstoupit doby vzniku způsobilosti k právním úkonům před dobou vzniku

způsoblosti k většině práv a povinností v pracovněprávních vztazích odpovídala dřívější koncepci povinné školní docházky, kdy rozmísťování mládeže do středních škol a do učebního poměru se provádělo před ukončením základní školy, a to od počátku příslušného školního roku. Nová koncepce povinné 10leté školní docházky znamená, že rozmísťování se bude provádět již dva roky před skončením povinné školní docházky, neboť poslední dva roky bude mládež absolvovat již ve středních školách (včetně odborných učilišť). Není proto žádoucí ponechávat předsunutí doby vzniku pracovní subjektivity k právním úkonům před dobu vzniku subjektivity k právům a povinnostem. Ostatně řešení pracovněprávní subjektivity, jaké obsahuje náš zákoník práce, nenajdeme v žádné jiné zemi; pokud dochází k předsunutí určité způsoblosti, pak zásadně předchází vznik způsoblosti k právům a povinnostem před vznikem způsoblosti k právním úkonům. V zákonodárství socialistických zemí i v úmluvách Mezinárodní organizace práce se věková hranice dosažení pracovněprávní subjektivity postupně zvyšuje.

V pracovněprávní teorii se setkáme s různými názory na pojetí subjektivity pracovníka. V podstatě se však vychází z toho, že právní úprava musí při stanovení věku vycházet z presumpce, že od určité věkové hranice je mladý člověk schopen se zapojit do pracovního procesu, ačkoliv v některých případech může být jeho fyzický a duševní stav na takové úrovni, že by k takovému zapojení mohlo dojít již dříve, popřípadě v jiných případech takový stav, že by k zapojení mohlo dojít až později. Určení pracovněprávní subjektivity věkem vychází z faktické způsoblosti k práci, která však vzniká výrazně dříve než pracovněprávní subjektivita jakožto právní kategorie. Důvodem je zájem na ochraně zdraví mládeže, ocenění fyzické a duševní zralosti a potřeby společenského rozvoje, tedy důvody sociálně ekonomické a lékařské.

Důležitým aspektem u tohoto institutu je požadavek, aby míra práv byla úměrná míře odpovědnosti. To znamená, že kdo nemůže za své jednání v pracovněprávních vztazích odpovídat, nemá být ani subjektem práv a povinností, tím méně subjektem oprávnění činit pracovněprávní úkony.

Vycházíme-li z těchto poznatků, požadavků úmluv MOP a přihlížíme-li ke zkušenostem jiných socialistických zemí, dospějeme k názoru, že nejvhodnější by bylo vázat vznik pracovněprávní subjektivity na dovršení 16 let, popř. na dovršení 16 let a dovršení povinné školní docházky. Obě alternativy by ovšem musily připustit výjimky pro mládež, která dosáhla věku 15 let a koná práci v organizacích jako součást školní výchovy a vzdělání nebo v době školních prázdnin anebo v době školního volna (bude nutno též připustit možnost výjimečného zaměstnávání mladších dětí při uměleckých představeních — filmování — a dětí, které byly zproš-

těny povinnosti dokončit povinnou školní docházku). Povolení k jejich zaměstnávání by vydával okresní národní výbor, který by měl oprávnění stanovit bližší podmínky. V souvislosti s touto problematikou bude nutné též upravit § 5 zákoníku práce tak, aby se zákoník práce vztahoval subsidiárně na žáky při praktickém vyučování v organizacích a při odborné práci, jakož i společensky prospěšné práci. Úzké sepětí mládeže, připravující se pro dělnická povolání, s pracovními kolektivy je nezbytné.

Zabezpečení práva na práci a regulaci pohybu pracovních sil upravuje obecně zejména § 24 zákoníku práce. Tato úprava je značně kusá a při jejím srovnávání s právními úpravami jiných socialistických zemí se nabízí její zdokonalení doplněním § 24, a to: a) zákazem odmítnout přijetí těhotné ženy do zaměstnání z důvodu těhotenství; b) povinností zejména národních výborů napomáhat umísťování občanů poradenstvím pro volbu povolání, zprostředkováním práce a jiným obdobným způsobem; c) právem na volbu povolání, druhu zaměstnání a práce odpovídající nadání, schopnostem, odborné přípravě a vzdělání s přihlédnutím k potřebám společnosti. I když zejména u prvního námětu bude jistě těžké prokázat, že zaměstnání bylo odmítnuto právě z důvodu těhotenství, celkový, zejména politický i sociální význam takového ustanovení je nesporný.

Koncepci rozvoje pracovních kolektivů vyjadřuje **kádrová politika**, která určuje zásady pro výběr, rozmísťování lidí do funkcí, jejich výchovu a hodnocení a způsob řízení kádrové práce ve společnosti.

Stěžejní význam má v každodenní kádrové práci výběr, přijímání, rozmísťování a výchova pracovníků. Výběr pracovníků musí být prováděn na základě dlouhodobějšího hodnocení výsledků práce s přihlédnutím k možností dalšího růstu každého pracovníka. Při výběru je třeba v souladu s náročnými úkoly důsledně uplatňovat nároky na úroveň jejich kvalifikace, která se chápe jako souhrn určitých vlastností, dovedností a vědomostí i zpravidla se pod ní zahrnuje politická vyspělost, třídní uvědomělost, požadovaný stupeň teoretických znalostí a vědomostí, životních a zejména pracovních zkušeností, dovedností a návyků, všeobecného rozhledu a intelektu, morálních vlastností a schopností. Takto charakterizuje kvalifikaci Sborník ke kádrové a personální práci ve státní a hospodářské správě ČSSR, vydaný v Praze roku 1980 Úřadem státní správy. Zařazování pracovníků na pracovní místa, tzv. adaptační proces ve státní správě, odborná praxe absolventů přicházejících ze škol, výchovu a další vzdělávání pracovníků, je podrobněji rozpracováno ve vládních nařízeních, směrnících ústředních orgánů a různých metodických pokynech. Některé zásady by měly být nepochybně zobecněny a upraveny obecně závazným předpisem, a to zákoníkem práce, popř. normativním aktem nižší právní síly. Ani nejdokonalejší právní předpis však nemůže zajistit, aby se k pracovním úkolům i k výchově nepřistupovalo formálně. Významným

činitelem v této oblasti ovlivňujících efektivnost práce a rozvoj pracovních vztahů jsou **styl a metody práce vedoucích pracovníků**.

Zákoník práce i řada dalších předpisů stanoví povinnosti vedoucích pracovníků. Zejména vnitropodniková normotvorba by měla povinnosti jednotlivých vedoucích pracovníků podrobněji a přehledněji rozpracovat. Vedoucí pracovníci vytýkají zákoníku práce někdy liberalismus, a ač zákoník práce jim dává dostatek sankcí, svádějí na něj, že nemohou upevňovat pracovní kázeň. Vytýkají často liberalismus i soudům. Je pravda, že soudy v minulém roce byly nuceny zrušit téměř 50 % uložených kárných opatření, a to pro hrubé závady a protiprávnost rozhodnutí. Přitom kárné řízení je zcela neformální, vyžaduje ovšem vyslechnout toho, kdo pracovní kázeň porušil, a zjistit skutečný stav, zachovat lhůty, vyhotovit rozhodnutí písemně apod. Řada vedoucích pracovníků však neustává vytýkat kárnému řízení složitost a dožaduje se možností ukládat blokové pokuty. V této souvislosti je třeba poukázat na zprávu předsednictva ÚV KSČ, přednesenou s. V. Biřákem na 15. zasedání ÚV KSČ, kde se uvádí: „Úctu a vážnost si nikdo nezíská jmenováním do funkce. To si musí každý vydobýt svou svědomitou a odpovědnou prací, znalostmi, smyslem pro nové, pokrokové, pozorným vztahem k lidem a jejich potřebám. Funkcionář, který zneužívá svého postavení, vrhá špatné světlo na tisíce poctivých. Tam, kde základní organizace strany i odbory netrpí pochlebování a kariérismus, kde je vytvořena zdravá atmosféra pro kritiku a sebekritiku, kde hodnocení vedoucích pracovníků není formální a odpovídá zásadám kádrové práce, tam zneužívání funkce, ať v jakékoliv podobě, nemá živnou půdu. Jak zdůraznil s. Husák na XV. sjezdu KSČ, nemůže být dobrým vedoucím ten, komu chybějí tyto vlastnosti: trpělivost, schopnost pozorně vyslechnout kritické připomínky a správně na ně reagovat, sebekriticky posuzovat svou práci a vytvářet ovzduší kritické náročnosti.“

Uváděný výňatek přesvědčivě ukazuje, že nejen dobrá právní úprava, ale i společenské klima a působení organizací KSČ a ROH zde hraje velkou úlohu. Pracující se **sdružují v odborech** k ochraně svých profesionálních zaměstnaneckých zájmů. Jde zejména o to, aby se vedoucí pracovníci nedopouštěli vůči ostatním nezákonností, aby postupovali spravedlivě v souladu s vytyčenými principy sociální politiky apod. Je ovšem nepochybné, že organizace hájící zájmy svých členů nemůže hájit zájmy jedné skupiny na úkor skupiny druhé. Musí být tedy proti tomu, aby na špatnou pracovní morálku, špatnou kvalitu práce apod., dopláceli ostatní řádní pracovníci. Odbory se proto nemohou stavět za špatnou práci, za špatnou pracovní disciplínu a naopak musí proti takovým případům vystupovat. Takto se tedy odbory stávají nejen ochránci zájmů pracujících, ale i ochránci státu. Tato obojí úloha odborů, na kterou poukazoval již V. I. Lenin, má tedy stále svou platnost. Účast pracujících na řízení prostřed-

nictvím odborů je v čs. pracovním právu podrobně upravena. Vznikají ovšem nové formy, např. komplexní racionalizační brigády, vytvářejí se podnikové výbory ROH atd. I tyto otázky vyžadují řešení a úpravu. Právní řád musí obsahovat takové základní vazby, právní záruky a poskytovat právní relevanci některým rozhodnutím odborových orgánů, které mají celospolečenský závazný dosah. Bude třeba např. také uvážit, zda by v zájmu posilování úlohy pracovních kolektivů neměly některá opatření, týkající se všech pracovníků, dát k projednání a ke schválení celému kolektivu, nejen členské schůzi nebo konferenci ROH; půjde např. o kolektivní smlouvy, o pracovní řády, prémiové řády apod. I když pracovní kolektiv se zpravidla z valné části kryje s členstvem závodní organizace ROH, jde především o to, dát možnost se vyjadřovat k zásadním opatřením, popř. je schvalovat i nečlenům ROH.

Závodní výbory ROH mají značný význam při **omezování nežádoucí fluktuace**; svou společenskou kontrolou napomáhají spoluodstraňovat příčiny pro odchod pracovníků. K omezování nežádoucí fluktuace přispívají významnou měrou protifluktuační komise, které byly ustaveny ve všech větších organizacích. Zabývají se všemi návrhy na rozvázání pracovního poměru, jednájí s pracovníky o příčinách, pro které chtějí odejít, projednávají s vedením možnosti odstranění těchto příčin a dávají organizaci podněty k zaměření sociálního plánování jejího rozvoje. Stabilizační význam mají i pracovní poměry, sjednávané na dobu určitou a stabilizační dohody. Úsilí o zdravou stabilitu však neznámá ponechávat na odpovědných místech ty pracovníky, kteří nezabezpečují plnění úkolů, stagnují ve svém vývoji a nepřístupují k povinnostem s potřebnou odpovědností. S těmi se mají organizace rozejít a zákoník práce jim to umožňuje. Problém spočívá jedině v tom, že vzhledem k nedostatku pracovních sil v některých profesích, propuštěný pracovník získá ještě výhodnější pracovní uplatnění. Právní úprava zákoníku práce musí však podněcovat žádoucí **mobilitu pracovních sil**. Očekávané strukturální změny v národním hospodářství, které budou často přesahovat rámec dosavadních organizací, budou naopak vyžadovat uvolňování pracovníků a jejich převádění do jiných organizací. V souvislosti s tím bude nutno přezkoumat platnou právní úpravu, kterou představuje především vyhláška č. 74/1970 Sb. ve znění vyhlášky č. 4/1979 Sb., a odstranit její nedostatky. Půjde například o výši mzdového vyrovnání a výši odstupného se zřetelem k výši průměrných výdělků, o zachování nároků závislých na délce nepřetržitého zaměstnání, o přednostní zabezpečení bydlení, umístění dětí v dětských zařízeních, diferenciaci rozsahu hmotného zabezpečení a zejména o výraznou preferenci společensky zvláště významných akcí, apod. Jen komplexní přístup k řešení této problematiky pomůže přemoci negativní postoje, které zaujímají někteří vedoucí pracovníci a specializovaní odborníci

k urychlené likvidaci neefektivních provozů, kteří ve své organizaci dosáhli určitého společenského a pracovního postavení, které jim nová organizace zatím nemůže zajistit.

Klíčový význam pro úspěšné fungování soustavy plánovitého řízení mají opatření, týkající se oblasti tvorby mzdových prostředků a odměňování. Opatření mají vést k důkladnému prosazení principu **odměňování** podle práce tak, aby postavení každého kolektivu i jednotlivce bylo plně závislé na výsledcích práce a přínosech této práce pro společnost. Zákoník práce upravuje problematiku mezd poměrně velice stručně ve srovnání s jinými důležitými pracovněprávními instituty. Omezuje se v podstatě na nejzákladnější pravidla o mzdách a jejich ochraně, jinak podrobnější úpravu ponechává mzdovým předpisům a kolektivním smlouvám. Lze sotva požadovat, zejména vzhledem k povaze problematiky, podrobnější úpravu v zákoníku práce. Příprava a realizace všech opatření k účinnosti mezd bude časově náročná a věcně složitá. Bude nezbytné, jak předvídá Výklad k Souboru opatření, přepracovat prakticky všechny dosud platné řády a pravidla pro poskytování odměn a promítnout do nich jednoznačnou orientaci na kvalitativní ukazatele, podstatně větší hmotnou odpovědnost pracovníků za plnění uložených úkolů. Velký rozsah práce si vyžádá rozšíření a zkvalitnění normativní základny.

I když zkoumání problematiky pracovního práva ve světle úkolů, vyplývajících ze Souboru opatření, se zaměřuje především na hospodářsko-organizační úlohu pracovního práva, nelze opomenout jeho druhou a neodlučnou úlohu, a to úlohu ochrannou. **Péče o pracovníky** obecně a péče o zvláštní skupiny pracovníků je nezbytným požadavkem socialistického pracovního práva. Význam společenské péče o rodinu a dítě, péče o ženy, o mládež, o osoby se změněnou pracovní schopností, o občany společensky nepřizpůsobené apod. není třeba jistě zvláště zdůrazňovat.

Zákoník práce obdobně jako zákoníky práce jiných socialistických zemí vychází z koncepce pracovního práva jako nástroje řízení národního hospodářství a nástroje záruk práv pracujících; jde tedy o spojení funkce hospodářskoorganizační, s funkcí ochrannou, které je typické pro socialistické pracovní právo; to potvrdil i srovnávací výzkum. Je samozřejmé, že dosažená jednota nevylučuje určité rozdíly, vyplývající z národních, zejména ekonomických podmínek jednotlivých států i jejich tradice, zjištěné odchylnosti nejsou podstatné a nevymykají se z obecných zákonitostí socialistické právní úpravy pracovního poměru. De lege ferenda je třeba uvažovat o jednotlivých změnách, které by socialistickou kvalitu právní úpravy rozvíjely na vyšší stupeň v závislosti na rozvoji socialistické ekonomiky i pracovněprávních vztahů.

§ 5. PRÁVNÍ FORMY VNITROSTÁTNÍHO ZABEZPEČENÍ ÚKOLŮ VYPLYVAJÍCÍCH Z HOSPODÁŘSKÉ SPOLUPRÁCE V RÁMCI RVHP

I. Právní mechanismus převodu závazků, převzatých na mezistátní úrovni v rámci hospodářské spolupráce zemí RVHP do národní chozrasčotní sféry a zajištění jejich plnění

Vnější ekonomické vztahy jako efektivní faktor hospodářského rozvoje a intenzifikace naší ekonomiky mají klíčový význam v hospodářském a sociálním programu Československé socialistické republiky. V přijatých dokumentech XVI. sjezdu KSČ jsou vnější ekonomické vztahy postaveny jako jedna z priorit celého našeho národního hospodářství. To je objektivně opodstatněno, neboť prostupují všechny sektory ekonomiky a výrazně ovlivňují tvorbu i užití národního důchodu.

Realizace postulátů, kladených hospodářskou politikou strany a státu na efektivitu vnějších ekonomických vztahů, předpokládá zvýšit úroveň řízení vnějších ekonomických vztahů a v té souvislosti také vytvářet podmínky nejen po komoditní a strukturální stránce zahraničně hospodářských styků, ale i po stránce zajišťování předpokladů pro přesné plnění závazků, vyplývajících z uzavřených obchodních dohod a ročních protokolů k těmto dohodám, z integračních opatření, z koordinace národohospodářských plánů, popř. z jiných dlouhodobých mezinárodních smluv, jakož i pro posílení odpovědnosti států za tato plnění.

Důsledné a přesné plnění mezinárodně převzatých závazků při hospodářské spolupráci nabývá, zejména při integračním procesu, přímo kategorický význam. Výrobní specializace, kompletační dodávky či jiné vyšší formy hospodářské kooperace se zahraničními partnery, jako ostatně všechny druhy integrované spolupráce, principiálně vyžadují přísnou smluvní disciplínu a odpovědnost v dodavatelsko-odběratelských vztazích. Avšak i formálně právní režim už s takovou odpovědností počítá (viz např. dokument přijatý na XXIX. zasedání RVHP v červnu 1975 „Podmínky hmotné odpovědnosti států z dohod o hospodářské a vědeckotechnické spolupráci“, čl. 4, který vyslovuje nevyvratitelnou domněnku, že „stát porušil svůj smluvní závazek, jestliže v souladu se svým platným vnitrostátním pořádkem nezajistil podmínky, nezbytné pro uzavření kontraktů, nebo neučinil vhodná opatření k jejich splnění příslušnými organizacemi“).

Z hlediska účinnosti a právních konsekvencí má na tomto úseku ekonomiky největší význam právní mechanismus převodu závazků, přijatých na mezistátní úrovni (v oblasti mezinárodního práva veřejného) do realizační sféry chozrasčotní, tj. do vzájemných dodavatelsko-odběratelských

vztahů národních hospodářských organizací zainteresovaných členských států (v oblasti mezinárodního práva soukromého, popř. do vztahů hospodářskoprávních). Základem a podmínkou integračního efektu (specializace a kooperace výroby, úkolů vyplývajících z koordinace hospodářské činnosti, z dlouhodobých cílových programů spolupráce atd.) je totiž přesné a náležité plnění převzatých závazků ve všech parametrech dodavatelského a odběratelského vztahu (ve sjednaných lhůtách, v příslušné kvalitě a sortimentu, a pohotovým servisem a dodávkou náhradních dílů apod.).

Ze samotné podstaty mezinárodní socialistické ekonomické integrace vyplývá ingerence států (příslušných státních orgánů) na řízení integračních procesů. Vytvářejí se v nich složitější a intenzivnější hospodářské vazby, úloha i odpovědnost státu za převzaté závazky a jejich realizaci chozrasčotní sférou přiměřeně roste. Stát nutně musí v tomto procesu vystupovat jako autoritativní řídicí činitel. Nemůže to být ovšem projev pouhého administrativního řízení, ale především řízení ekonomického, racionálně využívajícího sjednocený hospodářský potenciál členských států RVHP, podněcující koncentraci a specializaci výroby a intenzitu vědeckotechnické spolupráce. Problémy, které přináší vědeckotechnická revoluce i objektivně nastupující komplikovaná světová palivoenergetická a surovinová situace, bude nutno řešit uplatňováním předností moderní výroby a rozdělování, zvětšováním měřítek výroby (ekonomií rozměrů) a účinnou restrukturalizací národního hospodářství.

Zatímco ve sféře mezinárodního práva veřejného, pokud jde o uzavírání obchodních dohod a protokolů, se nejeví v podstatě žádné vážnější potíže, transformace takto přijatých závazků do oblasti kontraktů mezi národními hospodářskými organizacemi, tj. účinný právní mechanismus těchto převodů, zůstává stále ještě v autonomní sféře států. Potřeba sblížení právních úprav, resp. vytvoření společného právního režimu pro tuto oblast, musí být společným zájmem všech členských států integračního společenství RVHP nejen z právních a morálně politických hledisek, ale i z hlediska ekonomického. Integrační proces, zasahující do struktury národního hospodářství každého členského státu, klade samozřejmě mimořádné nároky na odpovědnost za reálné plnění mezinárodně přijatých závazků k dodávkám zboží, s nímž specializační a kooperační programy počítají (zejména při existenci plánovaných výrob a nekonvertibilních měn). Sjednocování (sblížování) převodového mechanismu mezistátně přijatých závazků do podnikové sféry se zárukami jejich řádného splnění se tedy stává nutností.

Třebaže každý z členských států RVHP má ve svém ústavním zákoně zakotveny zásady hospodářské spolupráce s ostatními státy socialistického společenství a některé z nich dokonce už i aktivní účast na hospodářské

integraci, kteréžto zásady jsou pak rozváděny do užších či širších právních podrobností v dalších zákonných a podzákonných předpisech, aplikačně a interpretačně efektivní může být pouze společný právní režim (ve smyslu programového zdokonalování právních základů socialistické ekonomické integrace — Komplexní program, odd. 15, bod 2), normativně zakládající působnost i odpovědnost státu v integračním procesu, s předpokladem vnitrostátní transformace, umožňující účinná opatření vůči chozrasčotní sféře (závazné úkoly, ukládání hospodářských závazků organizacím) a s tendencí postupného sblížování vnitrostátních právních předpisů, týkajících se tohoto převodového právního mechanismu.

Společný právní režim by proto měl především zabezpečit tyto základní podmínky pro reálné plnění převzatých závazků z mezinárodních obchodních dohod a protokolů:

- závazek každého jednotlivého členského státu, že zajistí všechny podmínky nezbytné pro splnění uzavřené obchodní dohody, a to s objektivní odpovědností
- povinnost každého jednotlivého členského státu učinit potřebná opatření k tomu, aby smlouvy na dodávku zboží, na provedení prací, event. jiných činností, za účelem realizace integračního záměru byly mezi hospodářskými organizacemi zainteresovaných států uzavřeny v dohodnuté lhůtě a byly náležitě splněny
- povinnost členských států (v realizační fázi pak z kontraktů zavazávaných organizací) vzájemně se informovat o vzniku okolností, které brání nebo mohou ohrozit splnění závazků a konzultovat opatření s tím spojená.*)

Přijetí těchto zásad by mělo být doprovázeno doporučením k postupnému sblížování právních úprav, umožňujícimu realizovat shora naznačené povinnosti státu ve vnitrostátní sféře imperativní formou (kontraktální povinnosti).

V čs. právních poměrech jsou základní předpoklady pro převod hospodářských závazků, přijatých v mezistátních dohodách, vytvořeny. Je to především zákon č. 145/1970 Sb. o národohospodářském plánování, zejména jeho § 24, stanovící, že „závazky přijaté při jednáních o mezinárodních hospodářských vztazích orgány k tomu zmocněnými jsou závazné pro příslušné orgány, které je musí zabezpečit v plánech“. Také hospodářský zákoník svojí úpravou účinků plánovacích aktů, dále pak zvláštními ustanoveními o dodávkách pro vývoz a z dovozu, jakož i paragrafem 118, svým určením mimořádným právním prostředkem, zajišťuje pod-

*) Srov. v tom směru náměty na vzorová ustanovení pro dohody o výměně zboží a platbách v materiálech pracovní skupiny expertů, zabývajících se zdokonalováním VDP RVHP, zřízené Poradou RVHP pro právní otázky (bod 6 plánu práce Porady na léta 1981—1984).

mínky pro reálné plnění mezinárodních závazků v rámci integrační (a nejen integrační) hospodářské spolupráce.

Jde nyní o to, jak už bylo shora naznačeno, aby analogická právní úprava v právních rádech všech členských států RVHP vytvářela záruky pro bezporuchový průběh mezinárodní socialistické ekonomické integrace. Přestože v hospodářských reformách některých socialistických států se v poslední době projevují tendence zvyšovat relativní samostatnost hospodářských organizací v jejich podnikatelské činnosti, ve vnějších ekonomických vztazích a jmenovitě v integračním procesu, nelze úlohu státu při řízení těchto vztahů redukovat.

II. Problematika čs. právní úpravy zajišťování závazků, převzatých smluvně na úrovni organizací v rámci hospodářské spolupráce členských států RVHP

Zajišťování závazků, převzatých na úrovni organizací v rámci spolupráce členských států RVHP v tuzemských závazkových, resp. hospodářskoprávních vztazích, je potřebné v těch případech, kdy čs. subjekt, který přejímá závazek vůči zahraničnímu subjektu, nemůže převzatý závazek splnit bez součinnosti dalšího tuzemského subjektu. Taková potřeba vzniká při účasti čs. socialistických organizací jednak na mezinárodním obchodě, jednak na mezinárodní specializaci a kooperaci výroby a na vědeckotechnické spolupráci.

Uvedené formy účasti čs. organizací na mezinárodní dělbě práce si vyžádaly specifickou právní úpravu hospodářských závazků, a to jak pro úsek vývozu a dovozu, tak pro úsek výrobní specializace a kooperace a vědeckotechnické spolupráce se zahraničím (dále jen: hospodářská spolupráce se zahraničím — srov. § 351a HZ). Posláním této specifické právní úpravy je vést organizace k postupům, které se jeví být optimálními z hlediska podpory a ochrany hospodářských (zejména devizových) zájmů státu.

Těžiště účasti čs. ekonomiky na vnějších vztazích je zaměřeno v souladu s hospodářskou politikou strany a státu na spolupráci v rámci RVHP. Proto i specifická právní úprava hospodářských závazků při vývozu a dovozu a při zajišťování hospodářské spolupráce se zahraničím plní především důležitou funkci z hlediska čs. účasti na mezinárodní dělbě práce, uskutečňované v rámci RVHP. Tato úprava ovšem plní shodné poslání i z hlediska čs. účasti na mezinárodní dělbě práce, uskutečňované mimo rámec RVHP.

Hospodářské závazky při vývozu a dovozu

Čs. socialistické organizace, provádějící zahraničně obchodní činnost, lze členit na organizace, které jsou specializované pouze na tuto činnost, resp. vytvářejí plnění, jež samy reprodukují a dovážejí plnění, jež není

určeno pro jejich potřebu, a na organizace, které takovou povahu nemají. Do první z uvedených skupin patří především podniky zahraničního obchodu a akciové společnosti pro zahraniční obchod, které řídí federální ministerstvo zahraničního obchodu; patří sem i některé další organizace, jako např. družstevní podniky pro vývoz a dovoz. (Pro organizace, spadající do této skupiny, je dále použito označení OZO, tj. organizace zahraničního obchodu.) Do druhé z uvedených skupin patří zejména státní hospodářské organizace, jimž bylo uděleno povolení k zahraniční obchodní činnosti FMZO. Převážný podíl dovozu a vývozu zajišťují v ČSSR, obdobně jako v jiných socialistických státech, OZO.

Formy, kterými mohou OZO uskutečňovat zahraničně obchodní činnost, jsou různé. Mohou tak činit svým jménem na svůj účet, tj. formou dodavatelskou, nebo svým jménem na účet tuzemské socialistické organizace, tj. formou komisionářskou, popřípadě formou zprostředkování. S výjimkou posléze zmíněné formy, při níž je účastníkem zahraničního závazkového vztahu tuzemské organizace, pro kterou OZO zprostředkovala uzavření smlouvy se zahraničním subjektem, OZO při své zahraniční obchodní činnosti musí vstupovat do závazkového vztahu se zahraničním subjektem, tj. se svým zahraničním zákazníkem nebo se svým zahraničním dodavatelem (dále jen: zahraniční závazkový vztah). Z povahy věci vyplývá, že při provádění zahraničně obchodní činnosti musí OZO vždy vstupovat do závazkového vztahu s příslušnou tuzemskou organizací (dále jen: tuzemský závazkový vztah). Předmětem hospodářskoprávní regulace je tuzemský závazkový vztah, jehož účastníkem je vyvážející či dovážející OZO.

Platná specifická právní úprava hospodářských závazků při vývozu a dovozu, kterou stanoví hospodářský zákoník, vychází jednak z dodavatelské formy s přítomností některých komisionářských prvků — viz hlavu druhou sedmé části HZ (vývoz a dovoz výrobků) a oddíl druhý hlavy druhé osmé části HZ (dodávky vývozních investičních celků), jednak z formy „sui generis“, která se vyznačuje tím, že obsahuje prvky jak z komisionářské, tak i z dodavatelské formy, aniž by spadala pod některou z nich — viz oddíl první (dovoz investičních celků) a oddíl třetí (dovoz a vývoz prací a výkonů) hlavy druhé osmé části HZ. Formou experimentu je ve vybraných organizacích ověřována vhodnost aplikace „ryzí“ komisionářské formy na úseku vývozu výrobků. Základ její právní úpravy je obsažen v § 354 HZ; podrobnosti stanoví základní podmínky obstarání záležitostí, prováděného organizacemi zahraničního obchodu, které byly vydány výnosem FMZO č. 10/1983 z 20. 7. 1983.

Forma dodavatelská s přítomností některých komisionářských prvků a forma „sui generis“ (dále jen: dosavadní formy) jsou si blízké. Aplikace těchto dvou forem v platném hospodářském právu je výsledkem jeho

historického vývoje v ČSSR. Při uvažované budoucí rekodifikaci hospodářského práva v novém hospodářském zákoníku by bylo možné vystačit jen s formou „sui generis“, jejíž použití by též znamenalo značné zjednodušení oproti současné zákonné úpravě hospodářských závazků při vývozu a dovozu. (Opačné řešení, při němž by byla použita pouze dodavatelská forma s komisionářskými prvky, by bylo nevyhovující; prokázaly to práce na hospodářskoprávní úpravě dovozu investičních celků.)

Dosavadní formy vyhovují uspořádání, při němž OZO není „v podřízeném postavení“ vůči svému tuzemskému smluvnímu partnerovi, resp. při němž jak OZO, tak i její tuzemský smluvní partner odpovídají samostatně za plnění plánovaných úkolů na úseku vývozu a dovozu. „Ryzí“ komisionářská forma vyhovuje uspořádání, při němž odpovědnost za plnění úkolů plánu na úseku vývozu a dovozu nese především tuzemský smluvní partner OZO (komitent). S ohledem na rozdílné pojetí, z něhož vycházejí dosavadní formy na straně jedné a „ryzí“ komisionářská forma na straně druhé, nelze posuzovat vhodnost či potřebnost jejich aplikace z právního hlediska. Je tomu tak proto, že s výjimkou případů, kdy povaha plnění, která je předmětem zahraničně obchodní činnosti, vyžaduje použití určité formy (tak je tomu např. u zprostředkování, pokud jde o sjednávání licenčních smluv se zahraničními subjekty), volba formy provádění zahraničně obchodní činnosti organizacemi zahraničního obchodu je především věcí způsobu řešení výkonu této činnosti v rámci soustavy plánovitého řízení národního hospodářství, jemuž se musí hospodářskoprávní úprava přizpůsobit. V podstatě jde po této stránce o rozhodování, jaké poslání mají OZO plnit při zajišťování zahraničně obchodní činnosti, jaký vliv mají mít na plnění vývozních a dovozních úkolů národohospodářského plánu a jakou odpovědnost mají nést za plnění těchto úkolů. Z právního hlediska jde pouze o to, aby co nejlépe vyhovovala právní úprava té které formy pro použití, o němž se rozhoduje ve sféře ekonomické.

Aplikace dosavadních forem vyžaduje pro úsek vývozu a dovozu specifickou právní úpravu

a) postupů při povinném projednávání DOV, respektující specifika týkající se vývozu výrobků, dodávek vývozních investičních celků a dovozu výrobků

b) kontraktační povinnosti a povinnosti měnit nebo zrušit hospodářský závazek

c) hospodářských závazků pro vývoz jednotlivých druhů plnění a pro dovoz jednotlivých druhů plnění.

Při aplikaci „ryzí“ komisionářské formy odpadá povinné projednávání DOV a proto i právní úprava uvedená sub a). Dále při aplikaci této formy v podstatě není zapotřebí institutu kontraktační povinnosti, protože k uza-

vření smlouvy o obstarání záležitostí dochází de facto na základě rozhodnutí orgánů hospodářského řízení o použití této formy; specifické úpravy povinnosti změnit nebo zrušit hospodářský závazek je však i při použití této formy zapotřebí. Posléze při aplikaci „ryzí“ komisionářské formy je zapotřebí prováděcí úpravy ke smlouvě o obstarání záležitosti (HZ pamatuje na tuto potřebu jednak v § 354 odst. 10, jednak v § 392 odst. 1 písm. a)).

Hospodářské závazky při hospodářské spolupráci se zahraničím

Základ specifické právní úpravy těchto závazků tkví v principu, podle něhož — jestliže je třeba, aby se na plnění závazků ze zahraniční smlouvy podílela třetí tuzemská organizace, jež se nestane jejím účastníkem — je organizace, která bude odpovídat za tyto závazky, povinna si zajistit součinnost třetí tuzemské organizace tím, že s ní včas uzavře hospodářskou smlouvu. Výjimku v tomto směru tvoří pouze případ, kdy plnění závazku ze zahraniční smlouvy zajišťují nadřízené orgány v rámci své řídicí pravomoci.

Tato právní úprava plní další důležité poslání spočívající v tom, že stanoví pravidla pro vzájemné vypořádání vztahů mezi čs. organizacemi, které se stanou společně účastníky téže zahraniční smlouvy o výrobní specializaci nebo kooperaci anebo o vědeckotechnické spolupráci.

Nejvýznamnější rys, jímž se vyznačují hospodářské závazky při hospodářské spolupráci se zahraničím, tkví v tom, že tyto závazky mají zásadně organizační charakter. Jejich předmětem jsou totiž opatření při výrobě včetně vědeckotechnické spolupráce, popř. při zajišťování budoucích plnění pro vývoz nebo z dovozu, v něž vyúsťuje hospodářská spolupráce se zahraničím, nikoliv však vlastní dodávky nebo plnění obdobného charakteru. Této povaze uvedených závazků musí odpovídat i jejich právní úprava.

Právní úprava závazků při hospodářské spolupráci se zahraničím musí zahrnovat i specifické tituly, zakládající kontraktační povinnost.

III. Právní problematika účasti čs. orgánů a organizací

v mezinárodních ekonomických organizacích, zřizovaných v rámci integračního procesu

Mezinárodní ekonomické organizace socialistických států jsou organickou součástí organizačně právního mechanismu spolupráce a socialistické ekonomické integrace. Lze je charakterizovat jako stálé útvary (institute) mezinárodní povahy s vlastními orgány, které zřizují zainteresované socialistické státy nebo jejich hospodářské organizace k plnění stanovených cílů a funkcí při jejich hospodářské a vědeckotechnické spolupráci a ekonomické integraci. Vývoj mezinárodních ekonomických organizací lze rozdělit do tří etap. V první, v letech 1949—1959, zřizovaly socialistické

státy pro organizování hospodářské a vědeckotechnické spolupráce nejprve mezistátní organizace, první z těchto organizací byla Rada vzájemné hospodářské pomoci. Většina organizací, zřízených v tomto desetiletí, se v mnohém podobala (alespoň v počátečním období své existence) spíše periodicky svolávaným mezinárodním konferencím než stálým organizačním útvarům. V druhé etapě, v letech 1960—1969, se dále stabilizuje a diferencuje organizační struktura RVHP, mezistátní organizace, zřízené v této etapě socialistickými státy, jsou početnější a svým organizačně-právním uspořádáním odpovídají již obecně přijatým kritériím organizací tohoto druhu. Již v této etapě, tedy ještě před přijetím Komplexního programu, vznikají první organizace (Haldex; Intrasmaš), které dnes klasifikujeme jako mezinárodní hospodářské. Třetí etapa vývoje mezinárodních ekonomických organizací je spojena s přípravou, přijetím a realizací Komplexního programu. Zahrnuje delší období než etapy předchozí: od roku 1970 až do dnešních dnů. Charakterizuje ji skutečnost, že vedle toho, že se dále rozšiřuje počet mezistátních ekonomických organizací a RVHP se dotváří jako mezistátní organizace a centrum soustavy mezinárodních ekonomických orgánů a organizací, jsou početně převažující skupinou v tomto období vznikajících organizací útvary, označované jako mezinárodní hospodářské organizace.

Mezinárodní ekonomické organizace lze třídit podle různých hledisek: např. podle počtu členů (účastníků) na dvoustranné a mnohostranné, podle zdrojů financování činnosti na chozrasčotní a příspěvkové, příp. i smíšené. Avšak základním hlediskem (kritériem) jejich třídění je povaha a právní postavení mezinárodní ekonomické organizace. Podle tohoto kritéria se mezinárodní ekonomické organizace třídí na mezistátní ekonomické a mezinárodní hospodářské.

Pro mezistátní ekonomické organizace je charakteristické, že je zřizují státy a ty jsou také jejich členy. Jsou proto oprávněny účastnit se v mezistátních hospodářských vztazích, resp. ve vztazích, regulovaných mezinárodním právem veřejným. Státy, které je zřizují, jim přiznávají mezinárodní právní způsobilost nezbytnou k plnění jejich funkcí a úkolů a s tím související výsady a imunity. Obecně je mezinárodněprávní subjektivita mezistátních ekonomických organizací socialistických států (a současně i jejich vnitrostátní právní subjektivita) dnes upravena Úmluvou o právním postavení, výsadách a imunitách mezistátních ekonomických organizací, působících v určitých oblastech spolupráce z 5. 12. 1980 (č. 5/1984 Sb.). Mezistátní ekonomické organizace můžeme proto definovat jako stále mezinárodní útvary s vlastními orgány, které zřizují zainteresované socialistické státy k plnění stanovených cílů a funkcí v oblasti mezinárodních (mezistátních) vztahů při jejich hospodářské a vědeckotechnické spolupráci a ekonomické integraci. Mezistátní ekonomické orga-

nizace lze dále třídit podle rozsahu působnosti (základní třídící kritérium), podle počtu účastníků a podle odvětvových kritérií.

Naproti tomu mezinárodní hospodářské organizace nevystupují v mezinárodních hospodářských vztazích. Účastní-li se mezinárodních hospodářských vztahů, mají obdobné postavení jako národní hospodářské organizace. Jsou mezinárodní svým členským substrátem a povahou sdružených prostředků, nikoliv právním postavením. Mezinárodní hospodářské organizace můžeme definovat jako hospodářské organizace s členskou účastí alespoň ze dvou států (a mezinárodní účastí) zřízené při hospodářské a vědeckotechnické spolupráci členských států RVHP a při jejich ekonomické integraci. Zmíněné charakteristické znaky MHO vedly již delší dobu k úvahám, zda je správné hovořit o těchto organizacích jako o mezinárodních; zejména v posledním období se proto při označování těchto organizačních útvarů stále častěji setkáváme s názvem společné hospodářské organizace (srov. zejména výnos prezidia Nejvyššího sovětu SSSR o činnosti společných hospodářských organizací SSSR a jiných členských států RVHP na území SSSR, Vedomosti Verchovnogo soveta SSSR, částka 22/1983 a usnesení rady ministrů SSSR z 26. 5. 1983 o způsobu předkládání návrhů na zřízení společných hospodářských organizací SSSR a jiných členských států RVHP na území SSSR, Sobranija postanovlenij pravitelstva SSSR, částka 16/1983). Mezinárodní hospodářské organizace se dále třídí na mezinárodní hospodářská sdružení, společné podniky a mezinárodní hospodářská společenství. Hlubší zkoumání mezinárodních hospodářských vztahů v našem společenství přináší i na tomto úseku novou problematiku: nejnověji se klade otázka (byť dosud nezodpovězená), zda mezinárodní hospodářské společenství (tj. útvar bez právní subjektivity) je formou mezinárodní (společné) hospodářské organizace (jak je dosud klasifikováno v Jednotných ustanoveních o zřizování a činnosti mezinárodních hospodářských organizací, schválených usnesením 74. zasedání Výkonného výboru RVHP v lednu 1976) anebo formou (druhem, typem) mezinárodních socialistických kooperačních vztahů, jejichž právní aspekty nyní počíná zkoumat (a samozřejmě i třídit) porada RVHP pro právní otázky.

Mezinárodní ekonomické organizace socialistických států jsou spolu s mezinárodními ekonomickými orgány těchto států součástí jednotného komplexu (soustavy), jehož centrem je Rada vzájemné hospodářské pomoci jako jediný mezinárodní útvar (jako jediná mezinárodní ekonomická organizace) se všeobecnou působností při spolupráci a integraci socialistických států.

Soustavu mezinárodních ekonomických organizací socialistických států nelze podřazovat soustavě obecných mezinárodních organizací (podle zásad mezinárodního práva veřejného) nebo ji do této soustavy zahrnovat, neboť

do soustavy mezinárodních ekonomických organizací se zahrnují i organizace dvoustranné a organizace, jež nejsou oprávněny účastnit se v mezistátních vztazích a mají chozrasčotní povahu.

Čs. orgány a čs. organizace jsou členy (účastníky) těchto mezinárodních ekonomických organizací:

a) mezistátních ekonomických organizací:

RVHP, Spojený ústav jaderných výzkumů, Organizace pro spolupráci železnic, Organizace pro spolupráci socialistických států v odvětví strojů, Centrální dispečerská organizace propojených energetických systémů, Mezinárodní banka hospodářské spolupráce, Společný park nákladních vozů, Organizace pro spolupráci v průmyslu valivých ložísk, Intermetall, Agromaš, Mezinárodní centrum vědeckých a technických informací, Interchim, Mezinárodní investiční banka, Intersputnik, Interelektro, Rada společného užívání kontejnerů v mezinárodní dopravě, Mezinárodní vědecko-výzkumný ústav problémů řízení

b) mezinárodních hospodářských (vědeckotechnických) organizací:

Mezinárodní sdružení rejdařských organizací, Interatominstrument, Interetalonpribor, Interelektrotest, Intertextilmaš, Interatomenergo, Interchimvolokno, Mezinárodní geologická expedice v MoLR (někteří autoři ji klasifikují jako mezistátní ekonomickou), Intervodoočistka, Interlichter, Interněftěprodukt, Mongolčechoslovakmetal, Haldex Ostrava.

V ČSSR mají sídlo tyto mezinárodní ekonomické organizace, resp. jejich orgány:

a) mezistátní ekonomické organizace: Centrální dispečerská organizace propojených energetických systémů, Provozní byro Společného parku nákladních vozů

b) mezinárodní hospodářské organizace: Haldex Ostrava.

Dohody o zřízení mezistátních ekonomických organizací byly uzavřeny převážně jako vládní. Výjimku z tohoto hlediska tvoří pouze dohody o zřízení Organizace pro spolupráci železnic a Organizace pro spolupráci socialistických států v odvětví spojů, jež uzavřely odvětvové příslušné resorty.

Dohody o zřízení mezinárodních hospodářských a vědeckotechnických organizací poskytují z hlediska účastníků smluvních stran pestřejší obraz. I zde však převažují dohody mezi vládami (takto byly zřízeny Interatominstrument, Intertextilmaš, Interatomenergo, Interchimvolokno, Mezinárodní geologická expedice v MoLR, Interlichter, Mongolčechoslovakmetal a Haldex Ostrava) anebo dohody mezi odvětvově příslušnými resorty (tak vznikl Interetalonpribor, Intervodoočistka a Interněftěprodukt), tedy v souhrnu dohody mezinárodní. Pouze dohodu o zřízení Mezinárodního sdružení rejdařských organizací podepsaly dne 26. 6. 1970 rejdařské organizace, např. jejich sdružení, šesti členských států RVHP a SFRJ (z ČSSR:

mezinárodní a. s. Čs. námořní plavba) a dohoda o zřízení Interelektrotestu má dokonce diagonální povahu, neboť ji 16. 10. 1973 z BLR a SSSR uzavřela ministerstva a z ostatních států organizace (ústavy, sdružení, podniky), z ČSSR konkrétně Výzkumný ústav energetický, Praha a Výzkumný ústav silnoproudé elektrotechniky, Běchovice.

Z přehledu vyplývá, že dohody o zřízení mezistátních ekonomických organizací a též většiny mezinárodních hospodářských (resp. vědeckotechnických) organizací byly uzavřeny jako mezinárodní, převážně jako vládní, ojediněle jako resortní; žádná z těchto dosud nebyla z hlediska čs. třídění mezinárodních smluv uzavřena jako prezidentská (srov. čl. 2 Směrnice vlády ČSSR pro sjednávání, ústavní projednávání, provádění a vypovídání mezinárodních smluv, schválené jejím usnesením z 28. 1. 1982 č. 31, dále jen Směrnice a komentář FMZO k Vídeňské úmluvě o smluvním právu, str. 12, PMZV, 1975, dále jen Komentář). Posuzováno z hlediska projednávání a schvalování těchto dohod v ČSSR mají pravděpodobně i resortní dohody o zřízení mezinárodních ekonomických organizací povahu vládní, neboť přesahují svým obsahem kompetenční rámec resortu (srov. rozhodnutí prezidenta republiky ČSSR z 24. 3. 1969, č. 31/1969 Sb.).

Přípravu, sjednávání, vnitrostátní projednání, schválení a provádění mezinárodních smluv upravuje v ČSSR již zmíněné rozhodnutí prezidenta republiky, Směrnice a prováděcí instrukce ministra zahraničních věcí ČSSR čj. 130/389/82, dále jen Instrukce. Obecně lze konstatovat, že vládní i resortní dohody o zřízení mezinárodních ekonomických organizací nevyžadují ke své platnosti ani ratifikaci, ani souhlas Federálního shromáždění. Nelze však přehlédnout, že publikace těchto dohod ve Sbírce zákonů ČSSR je značně nejednotná; některé publikovány byly, jiné nikoliv. S ohledem na význam mezinárodních ekonomických organizací pro formování organizačněprávního mechanismu socialistické ekonomické integrace doporučujeme zvážit jejich obecnou publikaci ve Sbírce zákonů ČSSR, i když nejde o případ výslovně (také však nikoliv taxativně) uvedený v čl. 33 Směrnice a v § 37 Instrukce.

Jestliže dohoda o zřízení mezinárodní hospodářské organizace byla uzavřena jako mezinárodní (vládní, resortní), stanoví současně podmínky účasti čs. orgánů a organizací (u mezinárodních hospodářských organizací též členské organizace).

Pouze ojediněle byly dosud mezinárodní hospodářské (resp. vědeckotechnické) organizace zřízeny dohodou (smlouvou) mezi zúčastněnými organizacemi, resp. dohodou, jež se za takovou považuje (takto se dnes převážně klasifikují smlouvy diagonální; srov. např. výše uvedený Komentář, str. 14; Č. Goleminov: *Pravno regulirane na meždunarodnata socialističeske specializacija i kooperirana na proizvodstvo*, Sofie 1982, str. 110; M. I. Braginskij: *Učastije sovetского gosudarstva v graždanskich*

otnošenijach, Moskva 1981, str. 159 aj.; v posledním období však tento — dnes převládající a bezvýjimečně formulovaný — názor je alespoň v některých případech zpochybňován; srov. např. A. Kohout, Právník, 1981. 7, 657—658). Protože dnes — po zrušení zák. č. 85/1972 Sb., jehož ustanovení byla extenzivním výkladem aplikována i na zřizování MHO dohodou organizací — není v ČSSR tento postup upraven, je nezbytné — podle našeho názoru — z hlediska ČSSR vždy trvat na zřízení MHO mezinárodní dohodou. Domníváme se, že s ohledem na stále více se prosazující a v usneseních nejvyšších orgánů RVHP ve vzrůstající míře favorizované přímé vztahy na úrovni organizací členských států RVHP jde o mezeru v čs. právu, jež by měla být normativně zaplněna. Tento návrh je navíc zdůvodněn tím, že Jednotná ustanovení o zřizování a činnosti MHO tento způsob zřizování MHO předpokládají (§ 6) a že v ostatních socialistických státech — srov. např. v SSSR — se k této úpravě již přistoupilo.

Эдуард Кучера и ксл.

Эффективность социалистического права

Резюме

Глава 1.

Эффективность общественного воздействия социалистического права
(Теоретические подходы к исследованию)

1. Право определенными своими сторонами представляет собой один из инструментов системы управления социалистическим обществом. Свойства и познанные закономерности элементов системы управления имеют значение также для права и познания его общественного воздействия. Результаты этих познаний должны юриспруденцией уважаться.

Правоведение в круг своих исследований постоянно включает проблематику эффективности общественного воздействия права в развитом социалистическом обществе. Интегральную составную часть исследований представляют собой предложения для общественной практики.

2. Эффективность в самом общем плане определяется как результативность целенаправленного воздействия.

Везде там, где социалистическое общество, его органы, организованный коллектив или отдельный работник:

- а) намечают определенные цели
- б) выбирают самые подходящие средства для их достижения
- в) предвидят и прогнозируют вероятные и желательные результаты
- г) организуют деятельность в направлении их достижения, существуют проблемы эффективности.

Эффективность общественного воздействия права связана с целенаправленным воздействием. В его структуре можно в качестве основных различать и анализировать по крайней мере три элемента и их взаимосвязи:

- а) цели результативного воздействия
- б) право в качестве средства для реализации целей и процессы его воздействия
- в) результаты и их оценка посредством критериев целей.

В элементарном, основном виде вышеуказанные элементы и их основные взаимоотношения можно отобразить на простых или более сложных моделях. На настоящем этапе развития правоведения следует исключительное внимание уделять исследованию целей общественного регулирования и общественного воздействия права.

3. Исследования привели к некоторым новым познаниям:

а) Воздействие правовой нормы и эффективность этого воздействия можно исследовать и анализировать в ряду взаимосвязей и взаимоотношений. Это вытекает из характера взаимоотношений между элементами сложной системы, каковой является социалистическое общество. Если в правоведении ставится вопрос об эффективности воздействия права, то его можно ставить и отвечать на него на разной глубине познания, причем некоторые взаимосвязи и более отдаленные последствия воздействия права могут или не должны приниматься во внимание и подвергаться исследованию. Из этого вытекает прежде всего следующее заключение: При исследовании необходимо определить, к которой группе целей воздействие права оценивается.

б) На исследуемый результат действия влияние оказывают не только правовые нормы, но также совокупность элементов юридической надстройки. Наряду с правовыми нормами на результат, хотя и не в одинаковой мере и не с одинаковой интенсивностью — оказывают влияние также совокупность актов применения, совокупность правовых отношений и меняющееся правосознание. В практическом и теоретическом отношении желательно наряду с употребляемой терминологией „эффективность воздействия права“ употреблять термин „общественное воздействие системы правового регулирования“, или же системы юридической надстройки. Это определенно ориентирует теорию и практику на исследование комплекса действующих элементов.

в) В статье анализируется и подчеркивается, что воздействие правовой нормы имеет нижние и верхние пределы прогнозируемых и действительно достигнутых результатов. На основе этих рассуждений и сведений рекомендуется работать при анализе эффективности с понятиями „минимальный“ и „максимальный“ возможный эффект воздействия права (или же системы правового регулирования).

4а) Воздействие правового регулирования следует понимать как частный элемент действия системы управления социалистическим обществом. При анализе неудовлетворительного состояния в отношении воздействия следует исследовать качество воздействия всех элементов общественного управления, в частности, также влияние элементов политического и экономического руководства и воздействия.

б) С этой точки зрения ярко выделяется нераздельность и единство воздействия права и воздействия государственных органов. При анализе эффективности их нельзя, как правило, рассматривать отдельно.

в) Субъект, из которого возлагаются обязанности и по отношению к которому устанавливаются права, представляет собой один из главных моментов эффекта действия. Управляемые изменения в сознании, позициях и поведении субъектов являются составной частью процессов повышения эффективности, оказывая на них существенное влияние. Правоведение в содействии с целым комплексом общественных наук должно указанным аспектам проблемы повышения эффективности уделять повышенное внимание.

5. Эффективность общественного воздействия права как средства реализации общественных целей обусловлена тем, насколько система правовых норм полно отражает объективные общественные потребности (и обществом утвержденные ценности) и делает возможной их реализацию с познанными закономерностями развития социалистического общества.

6. Проблемы эффективности общественного воздействия права становятся постоянной составной частью проблем правовой науки; при этом понятийный аппарат, научные подходы и точка зрения мышления в значительной степени являются новыми. Они предполагают новые, до сих пор необычные мыслительные операции работников юридической теории и практики. Их постепенное продвижение представляет собой долгосрочную задачу, невозможную без частных противоречий.

7. Желательно, чтобы центральные органы и законодательные отделы разрабатывали прогнозы общественной эффективности действия нормативных актов (права, правовых институтов).

Желательно включать постепенно анализы ожидаемой эффективности и условий повышения эффективности в качестве составной части объяснительных записок и обоснования представляемых проектов законодательных мероприятий.

В этих целях далее разрабатывать научно обоснованные предложения порядка действий. По этому и представляются в статье отдельные предложения.

Глава 2.

Правовые и внеправовые факторы, обуславливающие действенность социалистического права

1. Из анализа правовой надстройки, ее структуры и места права в этой надстройке вытекают два „круга“ исследования эффективности права. В первую очередь дело касается эффективности нормативной составной части правовой надстройки (включая процесс правотворчества) на уровне правопорядка, отраслей права и институтов права. Метод исследования определяется диалектикой общего, особенного и единичного с учетом специфического характера системы права, в частности, с точки зрения единообразного и „тоталитарного“ воздействия права на регулируемые общественные отношения посредством правовых институтов взаимосвязанных и зависимых (правовых норм).

Во-вторых, дело касается эффективности относительной (отношений) части правовой надстройки. Та включает реальность и действенность юридических фактов (в частности, актов применения). Вся она пронизана эффективностью института правовой ответственности, методами, принципами и гарантиями социалистической законности и применения правовых форм принуждения. В указанном направлении следует производить самостоятельные исследования эффективности.

2. Социалистическое право представляет собой только одно из орудий управления обществом. Эффективность социалистического права зависит от его согласованного содействия с другими орудиями управления в системе общественного управления с учетом места в системе и специфических возможностей и „способностей“ права в отношении его воздействия на общество. Социалистическое право не может постоянно заменить других орудий управления обществом. Само, в свою очередь, не может быть оно заменено постоянно другим же орудием. Вопросом остается, когда, насколько и при каких условиях это может иметь место, хотя бы временно.

Капитализм создал действенные экономические, социологические, психологические орудия или механизмы управления. Некоторые из них не могут быть социализмом приняты. Другие же, после классовой модификации, можно преобразовать в социализм. Возникшие проблемы заполняет право. Сфера правового регулирования распространяется также на управление имуществом в социалистической собственности и на управление экономическими и социальными процессами, так как первоначально нет других орудий (или же они не являются достаточными). Вопросом является то, насколько и в каком объеме это вступление постоянно. В определенных направлениях оно является скорее временным. С точки зрения развития также здесь следовало бы „строго“ различить правовую сферу управления от неправовой. Право должно содействовать формированию, стабилизации и повышению действенности неправовых орудий и методов управления. Во втором случае открывается дверь для

инфляции правового регулирования, которая является одним из признаков неэффективности права.

3. Качество социалистического права как орудия управления обществом состоит в его общей обязательности, в специфических свойствах, в нормативно правовом характере и в обеспечении государственной власти, которая „...представляет собой также экономическую силу!“. Дело касается юридической основы эффективности правовых норм.

Эффективность социалистического права связана со всеми качествами права и правом как ценностью. Насколько правовые нормы оптимально постигают и точно выражают их, настолько они являются эффективными. Насколько они находят оптимальное применение в процессе реализации и применения правовых норм, настолько эффективно достигаются предусматриваемые правовые намерения и цели.

Специфичность права состоит в первую очередь в переводе общественного отношения (процесса) с помощью логических средств и методов в юридическое правило поведения, обеспеченного правовой санкцией и институтом правовой ответственности. С вышеуказанной точки зрения нужно взвесить, если предполагаемый объект правового регулирования можно (или же, насколько можно) перевести в правовые нормы. В случае невозможности этого правовое регулирование не является целесообразным. В обратном случае имеет место неэффективность правовых норм.

Указанным условиям правового регулирования удовлетворяют общественные отношения „естественно“ нормативные (классическая сфера правового регулирования), отношения институциональные, структурные и горизонтальные экономические отношения. В институциональных, структурных и горизонтальных отношениях наряду с целенаправленным аспектом эффективности выступает также аспект функциональный. Точное правовое опосредствование задач и функций органа или организации, согласованное с намеченными общественными целями представляют собой основу эффективности правовых норм.

Другим образом обстоит вопрос в связи с правовым регулированием отношений вертикального руководства (а не вертикального управления), в частности, динамическими процессами. Последние лишь весьма исключительно можно перевести в классический правовой норматив. Некоторые из них можно частично сформулировать в юридические факты или выразить их с помощью правового принципа. В остальных же случаях применяются преимущественно целенаправленные нормы, которые в своем настоящем виде являются с точки зрения права „несовершенными“ (в частности, с точки зрения определения юридической цели, регулирования поведения, понимания санкции и ответственности, понимания юридического аспекта дисциплины и т. п.), что понижает их эффективность (включая эффективность самого управления).

4. В деятельности социалистического государства по управлению следует методически отличать социалистическое государство как а) организацию суверенной власти и действительного представителя общества; б) самую широкую организацию трудящихся; в) номинального собственника имущества в общественной собственности. Средства и методы государственного управления являются разнообразным и носят разнообразный характер. Право представляет собой одно из этих средств, правовые методы являются некоторыми из этих методов. В обеспечении государственным принуждением скрывается, однако, опасность вытеснения и подавления средств неправового характера и методов государственного управления со стороны права. Этим снижается эффективность государственного управления в комплексном плане.

С точки зрения эффективности социалистического права желательным является признание (со всеми последствиями) того, что социалистическое государство пред-

ставляет собой также органическую составную часть экономических процессов.

5. Для эффективности социалистического права важны далее:

- а) качество содержания правового регулирования;
- б) единство взаимосвязанности и взаимозависимости системы права;
- в) единство позитивного и отрицательного правового регулирования; единство системы правовых понятий и терминологии, единообразный юридический перевод до сих пор не урегулированной материи, точность языка права, исключение материи неправового характера;
- г) характер и определение санкции с точки зрения ее стимулирующего характера;
- д) характер правовой ответственности и рассмотрение возможностей, способностей и гибкости соответствующих органов вывести юридические последствия из нарушения обязанности;
- е) при подготовке правового регулирования взвесить и определить финансовое, материальное и личное покрытие его;

ж) точное определение источников права;

з) относительная статистика правового регулирования;

и) экономичность правового регулирования и экономичность применения права, контроля и надзора за применением и реализацией права.

6. Интерпретация условий эффективности социалистического права не может упустить из поля своего внимания социологический и психологический аспекты.

а) Законодатель должен исходить из предположения акцептации, или же апробации правового урегулирования большинством. Право должно быть правом реальных отношений; оно должно соответствовать реальному общественному сознанию и предъявлять реальные требования к поведению людей.

В правовом сознании с точки зрения эффективности права решающим является не сознание о праве, а сознание права. Сознание права представляет собой основу позиций, занимаемых по отношению к праву, мотивирует поведение субъектов, стимулируя его. Ударение ставится на том, каким образом должен субъект вести себя в данных отношениях при данных обстоятельствах. Воспитание должно быть направленным на воспитание к правовой жизни в правовой среде.

б) Законодатель и органы, применяющие право, заботятся об уважении и продвижении общественных и правовых ценностей как в области нормотворчества, так и в области применения права. Применяющие право органы не должны упускать со своей точки зрения также общечеловеческие ценности, как совесть, честь и т. п.

В законодательстве и в применении недостаточно одного позитивного определения ценностей и их позитивной реализации. Указанные ценности нужно определить, лимитировать (отрицательно лимитировать) для того, чтобы они не повернулись против общества. В то же время нельзя допустить противоположность их воздействия, когда, напр., законность действует против справедливости, обе же против законных интересов гражданина и т. п. Еще более тонко следует действовать в связи с обеспечением соответствия воздействия правовых и общественных ценностей.

7. Относительно эффективности квалифицированной реализации и применения права решения принимаются социалистическим государственным механизмом. По отношению к эффективности права дело касается прежде всего: рациональности структуры государственной власти, точного определения полномочий и компетенции государственных органов и их взаимоотношений, определения взаимоотношений между государственными органами и звеньями государственного механизма, рациональности и функциональности контроля и надзора, персонального обеспечения

государственного механизма, его материального оснащения и обеспечения. Дело касается проблематики преимущественно правоотраслевого характера.

Эффективность применения и квалифицированной реализации права решается прежде всего политической зрелостью, морально волевыми качествами, уровнем профессионального правосознания, престижем и материальным обеспечением персонального фактора государственного механизма. Свое значение сохраняют политический и правовой опыт, историко-правовое сознание, временное пространство для „овладения“ правовым явлением и т. п.

Профессиональное правосознание представляет собой единство знаний права, правовой идеологии и правовой психики. Определяющими являются первых два элемента. С точки зрения „эффекта“ незаменимой является правовая психика. Дело касается прежде всего уважения права, чувства права, единства (пропорциональности) правовых, общественных и человеческих ценностей, принципиальности, уважения требований социалистической морали и профессиональной правовой этики. Глубокого убеждения в прогрессивном назначении, справедливости, правильности и управомоченности социалистического права. Профессиональное правосознание должно выливаться в инициативные, активные и принципиальные юридические позиции, последовательные с точки зрения социалистической законности и полностью принимающие во внимание профессиональную правовую этику и личность отдельного лица.

8. Основное орудие обеспечения эффективности социалистического права представляет собой правовая политика коммунистической партии и социалистического государства. Правовая политика включает сферу правотворчества, применения права (включая контроль и надзор), формирование и стабилизацию политико-правовой среды, управление правовым воспитанием. Она является интеграцией философско-правового, право-социологического и право-праксеологического и аксиологического аспектов.

Правовая политика реализуется посредством права. В своей праксеологической части она представляет собой обобщение юридической практики. В объединении с теоретической частью она уточняет и опосредствует отношение между обществом и правом и наоборот. Она преследует классовую целесообразность правотворчества и применения права, рационализацию права и источников права, соответствие источников права, совершенствование права и законности, стабильность законности и т. п. и, следовательно, в конечном итоге повышение эффективности социалистического права.

Глава 3.

Повышение действенности административного права, финансового права и земельного права в процессе совершенствования социалистической законности

§ 1. Повышение действенности административного права в процессе совершенствования социалистической законности

Из области административного права представляются следующие конкретные заключения и предложения:

1. В области нормотворчества в чехословацком государственном управлении следует в целях повышения действенности правового регулирования общественных отношений унифицировать режим объявления правовых предписаний во всей ЧССР и определить единообразный порядок действий при публикации внутренних предписаний, издаваемых министерствами и другими центральными органами государственного управления. В данной взаимосвязи был разработан систематический обзор

действующих процедурных правил, которые регулируют порядок создания всех предписаний права, включая их опубликование.

2. В области правовой субъективности граждан в административных правоотношениях (в частности, по вопросам ограничения и лишения дееспособности) рекомендуется либо определенное распространение действия соответствующих положений гражданского кодекса на область административного права, либо принятие специального административно-правового урегулирования. Более детально разработать общие положения Конституции о правах и обязанностях граждан, касающихся разных областей деятельности государственного управления, в соответствующих административно-правовых предписаниях. Объединить основы правового положения гражданина для всей области государственного управления. В связи с этим разработать в науке административного права систему правовых гарантий граждан в административных отношениях.

3. В области правового положения должностных лиц и работников государственного управления нет сомнения в правильности в принципе единообразного правового урегулирования трудовых отношений и в необоснованности специальной правовой регламентации для государственных служащих. Весьма желательным, однако, является специфическое правовое урегулирование служебных отношений, единых для всей области государственного управления. В нем желательно урегулировать основы социалистической государственной службы, то есть, условия выбора работников государственного аппарата, их права и обязанности, ответственность за нарушение обязанностей и критерии оценки и служебного продвижения. Таким образом усовершенствовать существующее раздробленное и несистематичное правовое урегулирование.

4. Общеобязательными правовыми предписаниями урегулировать положение (полномочия и компетенцию) органов социалистических государственных хозяйственных организаций и впредь не оставлять этого вопроса только за статутами и организационными правилами, что приводит к нежелательной дифференциации в правовом регулировании.

5. При дальнейшем исследовании эффективности административного права рекомендуется исходить из исследования комплексов норм покрупнее (институтов административного права, отраслей государственного управления), которые отличаются относительно самостоятельной целью. При этом следует принимать во внимание метаюридический характер значительной части административной деятельности, который существенным образом оказывает влияние на эффективность соответствующего правового урегулирования.

§ 2. Повышение действенности финансового права в процессе совершенствования социалистической законности

По этой части представляются следующие конкретные заключения и предложения:

1. На настоящем этапе развития нашей экономики и, в частности, в связи с последовательной реализацией Комплекса мероприятий и укреплением хозрасчета является на основе проведенных анализов самым целесообразным, чтобы и впредь большинство хозяйственных организаций подвергалось т. наз. относительным отчислениям зависит от условий, которые заранее установлены в обязательном порядке правовым предписанием, то есть, в данном случае на основании закона. Это ни в коей мере не исключает того, чтобы в исключительных случаях, как имеет это место, напр., у организаций, обеспечивающих структурные изменения исключительного значения или другие важные с точки зрения всего общества действия, эти отношения дифференцировать и определять индивидуально.

2. Что же касается повышения действенности собственной правовой формы регулирования этих отношений, то следует принимать во внимание, в частности, обстоятельство, что нормы финансового права не оказывают на хозяйственные организации изолированного воздействия, а действуют вместе с рядом других средств. В качестве одного из примеров решающего влияния факторов, находящихся вне этой отрасли права, на стимулирующее воздействие финансов и финансового права можно привести воздействие цен.

Дело в том, что цены оказывают непосредственное влияние на доходные цели предприятия, то есть, на творчество финансовых ресурсов, на которое мы, естественно, стараемся оказывать воздействие также путем вышеуказанного обратного влияния конкретных орудий финансового права, то есть, напр., с помощью отчислений или налогов. Вся материальная заинтересованность и правовое регулирование с ней связанное исходит из того, что предприятие стремится добиться определенных доходов, которыми оно сможет отчасти самостоятельно распоряжаться. Поэтому необходимо уделять большое внимание ценообразованию и заботиться о том, чтобы увеличение прибыли и выполнение плана предприятия не реализовали через ценовые махинации, то есть, путем нарушения предписаний о ценах, а путем повышения производительности труда и сокращения себестоимости.

3. Системный подход, разрешаемый и требуемый обобществленной экономикой, требует более детального исследования взаимоотношения финансов и хозрасчета. В данной взаимосвязи следует отметить исключительное положение социалистических финансов среди других категорий ценностей. Это определяется тем, что они представляют собой ту конечную категорию ценностей, которая проводит синтез всех остальных, которые, таким образом, как раз посредством этой категории интегрируются в одно целое. Это имеет силу также по отношению к хозрасчету. Дело в том, что основные принципы хозрасчета в решающей мере реализуются именно посредством финансов и финансового права. По указанным причинам финансовое право представляет собой особенно подходящее орудие для более общего исследования отношения государства, права и экономики и реализации итогов этого исследования. Что же касается самого хозрасчета, то необходимым является более детальный анализ того, насколько обоснованным является устройство, по которому применение хозрасчета кончается на уровне производственно-хозяйственных единиц и не касается уже отрасли.

4. В связи с укреплением материальной заинтересованности и определенной финансовой компетенцией предприятий увеличивается число управомочивающих и уполномочивающих норм финансового права, которые дополняют традиционные нормы императивного характера. Для финансового права характерно, что оно эти элементы взаимосочетает, то есть, что правомочия, которые должны побуждать к определенной деятельности, связываются в предписаниях финансового права с приказами и запретами, которые по сути дела определяют направление этой деятельности.

5. В области совершенствования правового регулирования бюджетов национальных комитетов рекомендуется:

а) взвесить взаимосвязь бюджетов национальных комитетов с государственными бюджетами в части общих доходов и расходов, как это имело место до 1969 года,

б) подходящим образом укрепить собственный базис доходов национальных комитетов при рационализации их вертикальных отношений в виде дотаций и субвенций из высшего бюджета,

в) сделать более реальной материальную заинтересованность национальных комитетов в результатах бюджетного хозяйствования,

г) совершенствовать бюджетный процесс у национальных комитетов.

§ 3. Повышение действенности земельного права в процессе совершенствования социалистической законности

При этой проблематике представляются, в частности, следующие предложения и рекомендации:

1. Уважать земельное право в качестве самостоятельной законодательной дисциплины и регулировать соответствующие институты земельного права в самостоятельных предписаниях и не рассеивать земельные нормы в правовые предписания других отраслей права.

2. Из этого вытекает также требование к отношению особого урегулирования правового режима государственной социалистической земельной собственности и углубления специфических особенностей распределения и перераспределения земли, которая изъята из области обмена, и носит административно-правовой характер. Сущностью нового урегулирования стал бы единый институт пользования государственной землей, которое возникает на основе административно-правового акта национального комитета о закреплении и изъятии земельного участка с учетом охраны окружающей среды. Единообразно следовало бы урегулировать также содержания права на пользование землей как совокупность прав и обязанностей пользователя по присвоению потребительской стоимости земли, реализации целевого назначения земельного участка, определенного соответствующим государственным органом и по рациональному использованию природных ресурсов связанных с землей. С этим связано, в свою очередь, также предложение о правовом закреплении возможности изъятия государственных земельных участков не только из пользования негосударственных организаций и граждан, но и государственных организаций, а именно при условиях, имеющих силу для экспроприации. Этим устранился бы мало эффективный порядок действий, установленный в § 6, ч. 4 и § 7 обьяв. № 90/1948 СЗ, об управлении национальным имуществом. Желательно допустить также установление вещного обременения также по отношению к государственной земле, которое обременяет не государство, а управляющего, или же другого землепользователя. Желательно, чтобы основные институты земельного права урегулировались хотя бы в форме „принципов“ в едином правовом предписании.

3. Развитие системы прав на землепользование нельзя считать завершенным. Следует думать о преобразовании данной системы правовых институтов землепользования, в частности, с точки зрения унификации их содержания, а именно не по собственности на землю, а по характеру пользователя и целевого назначения земли. Законодательство должно продолжить процесс начатый изданием законов № 122 и № 123/1975 СЗ путем максимальной унификации содержания прав по землепользованию одинакового характера. Именно здесь и кажется самым целесообразным комплексное урегулирование в самостоятельных предписаниях земельного права.

4. Создать правовое регулирование института целевой категоризации земли. Действующее правовое урегулирование (зак. № 22/1963 СЗ и обьяв. № 23/1964 СЗ) вообще не включает положений о том, каким образом происходит изменение целевого назначения земельного участка, какой орган данный вопрос решает и т. п.

5. В законодательном отношении отделить регулирование территориального планирования от строительного порядка, так как на практике это орудие понимается в узком смысле только как составная часть деятельности в области капиталовложений и другие задачи территориального планирования, в частности, охрана окружающей среды, уступают на задний план. Одновременно необходимы также меры в го-

сударственном управлении в смысле отделения строительного управления от территориального планирования в структуре отделов национальных комитетов.

Глава 4.

Повышение действенности гражданского права и уголовного права

§ 1. Эффективность гражданского права

1. Постигание эффективности гражданского права зависит от исследования вопроса о том, если и в какой степени гражданское право в целом, или же его основные части (прежде всего гражданский кодекс) вызывают социальные последствия, достижение которых нормами гражданского права преследуются.

На основе общей эмпирии очевидно, что центр тяжести фактического действия (в смысле правового и социального режима) гражданского права находится у некоторых его институтов в области подзаконных норм. Эти подзаконные нормы не только в количественном отношении высоко преобладают, но часто даже „закрывают“ законы, включая некоторые части (в частности, четвертую) гражданского кодекса, так что в действительной социальной жизни, напр., услуги, жилье, страхование и т. д., не регулируются непосредственно законом, а рекламационными порядками, министерскими объявлениями, условиями страхования и т. д. При этом такие предписания в действительности не всегда точно соответствуют строгим требованиям положений конституционного закона о чехословацкой федерации, толкуя иногда свой характер подзаконных актов довольно свободно; кроме того, когда является довольно сложным точное различие подзаконных актов и внутренних инструкций, которые не носят характера правового предписания и не могут устанавливать прав и обязанностей граждан.

2. Практической проблемой, с точки зрения познания результирующего воздействия норм гражданского права, является также рассмотрение значения, взаимного отношения и из него вытекающего фактического применения отдельных методов. Также здесь имеет силу то, что имеет силу о отношении методов установления эффективности права вообще. Судебная статистика, правда, представляет собой в области гражданского права важный источник познания эффективности норм гражданского права, однако, ее значение нельзя переоценивать, аналогично нельзя переоценивать ни объяснения и постановления верховных, или же других судов. Так как юдикатура показывает только некоторые аспекты действительного воздействия правовых норм. Судебная статистика и юдикатура представляют собой в области гражданского права необходимый и весьма ценный источник познания эффективности правовых норм, однако, источник неединственный, и в некоторых областях гражданского права источник основной, сведения таким образом полученные следует включить в познания, полученные вследствие эмпирических исследований воздействия норм гражданского права и проводить их оценку вместе с ними.

3. Некоторые особые случаи эффективности норм гражданского права:

а) Личная собственность. Важную проблему представляет собой отношение личной собственности и земли, а именно строительных участков индивидуальных жилых домов и их садов. Правовой режим частной собственности на строительные участки и сады индивидуальных жилых домов по всем аспектам приблизился к правовому режиму личной собственности не только в области предметного действия ГК, но и, напр., в финансовом праве и т. д., а также субъективно собственность на эти недвижимости воспринимается как личная собственность. Концепция индивидуальной

собственности на строительный участок и сад при индивидуальном жилом доме как частной собственности де факто уже преодолена и пол. § 489, ч. 1 ГК является по отношению к собственности на указанные недвижимости совсем неэффективным.

Напрашивается, таким образом, рассуждение о теоретической реквалификации частной собственности на строительные участки и сады при индивидуальных жилых домах в личную собственность. По этому вопросу имеются, конечно, в правовой науке разные и противоречивые мнения. Решать сложную проблематику собственности и землепользования нужно поэтому на интердисциплинарном уровне в рамках науки гражданского, земельного, государственного права, и других, также неправовых научных дисциплин.

б) Правовая форма жилья. Попытка в отношении частичного устранения нехватки квартир и затруднений с этим связанных посредством введения нового правового института личной собственности на квартиру (зак. № 52/1966 СЗ, новеллизация зак. № 30/1978 СЗ) не принес ожидаемых результатов.

Причины связаны, видимо, отчасти с самым законом, отчасти с его применением. Детальное исследование эффективности положений гражданского права (и в данном случае также и административного права) привело бы, по-видимому, к некоторым изменениям де леге ференда, однако, ни от последних нельзя ожидать более значительного изменения положения в данной социальной области. В области услуг, предоставление которых связано с пользованием квартирой в смысле § 161, ч. 1 ГК, можно было бы на основе опыта усовершенствовать существующее неполное урегулирование, однако, ни после этого нельзя ожидать эффективного устранения существующих, часто серьезных недостатков, от самого правового регулирования; такое устранение следует искать в параллельном решении сложных экономических и, видимо, и организационных проблем.

в) Услуги. Повышение эффективности положений о надлежащем предоставлении услуг требует комплексных научных рассуждений о совершенствовании и повышении эффективности процесса применения ответственности за ненадлежащее предоставление услуги и создания единой, или же согласованной гражданско-правовой и административно-правовой системы санкций, предусмотренных за все формы ненадлежащего предоставления услуг, следовательно, не только за недостатки в смысле их качества, но и за медлительность при их предоставлении, за ненадлежащее поведение лиц услугу предоставляющих и т. д.

г) Ответственность за причиненный вред. Первая проблема связана с применением § 422, ч. 1 ГК. Указанное положение, которое, правда, допускает, даже на первом месте, возмещение вреда путем восстановления первоначального положения, судами постоянно применяется таким образом, что возмещение представляется деньгами, в силу чего действительное репарационное действие возмещения существенно сокращается и положение потерпевшего ухудшается.

Вторая проблема касается § 422, ч. 1 и ч. 2. С точки зрения результирующего действия этой правовой регулировки в рамках конкретного дела речь идет по сути дела о неравном режиме. С теоретической и практической точек зрения следовало бы де леге ференда принимать во внимание в случае неумышленного ущерба применение принципа, который имеет силу в случае ущерба умышленного; в отношении того, что является упущенным для потерпевшего.

§ 2. Эффективность гражданского процессуального права

1. Общие вопросы по эффективности гражданского процессуального права тесно взаимосвязаны с изложением эффективности гражданского права. Производится анализ некоторых особенных случаев эффективности норм гражданского процессуального права.

2. К вопросу об участии народных заседателей. Их участие в рассмотрении и разрешении гражданских дел в суде первой инстанции регулируется § 36 ГПК в редакции новелизованной законом № 133/1982 СЗ. При правовом регулировании этого тонкого вопроса следует все снова и вновь взвешивать тенденции демократизации в нашем правосудии, значение воспитательного воздействия суда и в то же время также эффективность вклада непрофессиональных судей. Определяющим аспектом не должны, по сравнению с этим, являться организационно-технические проблемы, связанные с обеспечением участия народных судей, хотя и известно, что они судебную практику затрудняют. Указанные проблемы следует, наоборот, решать в соответствии с концепционным решением участия народных судей в разрешении дела судом.

3. Исполнение постановления путем освобождения квартиры или другого помещения. Основная проблема действенности этого института процессуального права с точки зрения результирующего воздействия не состоит в самом правовом урегулировании, так как оно освобождение при наличии законных предпосылок делает возможным. Проблема состоит в том, что в ряде случаев к исполнению решения вообще не подходят, хотя и имеется решение, возлагающее обязанность освободить квартиру или другое помещение (в частности, в крупных городах).

§ 3. К проблематике действенности уголовного права (материального и процессуального)

1. Действенность норм уголовного материального и процессуального права исследуется в настоящее время, в частности, в результате рассматриваемых законодательных изменений, которые должны носить принципиальный характер.

При исследовании преступности нужно раскрыть возможность воздействия на причины и всю структуру преступной деятельности. Комплексная плановая и управляемая борьба с преступностью требует новых научных методов исследования данной области (целесообразно исследовать с помощью структурно-системного анализа).

Если целью правового регулирования уголовного материального и процессуального права является подавление и предупреждение преступности, то в рассуждениях о действенности уголовного права и уголовного процесса в ЧССР следует исходить из того, насколько правовые нормы указанных отраслей права этой цели соответствуют и насколько они содействуют ее достижению.

2. Задача науки уголовного судопроизводства состоит в необходимости объяснения тенденций развития, которые направлены на осуществление уголовной политики на конкретном этапе развития социалистического общества таким образом, чтобы законные нормы указанным тенденциям содействовали. (Проблема социального планирования в то же время представляет собой вопрос планирования мер, имеющих значение для борьбы с преступностью.)

Управление в сфере борьбы с преступностью специфично тем, что дело касается борьбы с особым отрицательным общественным явлением. С точки зрения возможности и необходимости управления этим процессом (с направленностью на предупреждение) можно выделить три уровня управления: а) воспрепятствовать отдельным лицам совершать преступные действия, или же привлечь их к уголовной ответственности; б) управление органами, которые ведут борьбу с преступностью, то есть, управление специальными системами; в) планирование общественных и государственных мероприятий, ведущих к формированию и осуществлению определенных общественных отношений. Уголовная политика наполняет конкретным содержанием деятельность этих органов, которые являются составной частью системы, созданной для борьбы с преступностью. (Значение законной регулировки деятельности органов

действующих в уголовном судопроизводстве в связи с конкретным применением правовых норм является здесь несомненным.)

3. С точки зрения рассуждений о будущей рекодификации указываются следующие проблемы:

а) на передний план выступает сама цель — борьба с преступностью, а именно как с точки зрения уголовного права, так и с точки зрения уголовного процесса. (Нецелесообразное правовое урегулирование — серьезные последствия в смысле действительности.)

б) Связь с другими отраслями права (решение проблематики взаимного соответствия норм уголовного права и норм отдельных отраслей в том смысле, что должно быть очевидным, какие отношения и каким образом охраняются).

в) Упорядочение правовых норм в определенную иерархию таким образом, чтобы постигнуть смысл конкретного правового предписания.

Рассуждения о кодификации, рекодификации или новеллизации уголовного закона и уголовно-процессуального кодекса приносят весьма большое количество теоретических проблем. Издание норм такого характера, как уголовный закон и уголовно-процессуальный кодекс, представляет собой необходимость взвесить формулировку системных нормативных формулировок.

В рассуждениях о рекодификации появляется проблема категоризации и дифференциации. Во внимание принимаются прежде всего следующие вопросы: Нужна дифференциация правонарушений в уголовном материальном праве? Является дифференциация в уголовном процессе зависимой от дифференциации в уголовном материальном праве? Они взаимосвязаны? Если да, то нужно проводить дифференциацию также в уголовном процессуальном праве? Если да, то каким образом?

Указанная проблема обладает двумя основными аспектами:

а) каким образом подходить к разным категориям лиц, которые по разным причинам нужно рассматривать при определенных повышенных гарантиях законности (несовершеннолетние, лица с разным недостатком и т. п.);

б) каким образом и когда приступать к упрощенным процессуальным формам ввиду понижения общественной опасности преступного действия, или же его не-сложности.

Отдельные взгляды на указанную проблематику то в большей, то в меньшей мере отличаются друг от друга.

4. В рамках научной дискуссии, с точки зрения интересов всего общества, опосредствованных правовым регулированием (будущая рекодификация) целесообразно исходить из следующих теоретических и практических сведений:

— рассуждая о современном положении, весьма просто можно прийти к заключению, что бипартиция вообще не нужна. Оказывается, что лишь с затруднениями можно заранее определить то, что по типу менее опасно для общества.

— Именно опыт относительно существующего урегулирования в уголовном праве говорит в пользу восстановления единообразного понимания понятия преступления как одного для общества настолько опасного деяния, что за него нужно привлекать к ответственности в судебном порядке.

— Материальное понимание преступления делает возможным постижение широкой гаммы конкретных дел при определении типовой общественной опасности одного недифференцированного деликта.

Глава 5.

Институт правовой ответственности и эффективность права

Из исследования проблематики правовой ответственности вытекают следующие заключения и предложения:

1. Право принимает во внимание вариантность поведения людей, воздействуя на это поведение как путем определения предпосылки ответственности (случаев, видов ответственности), так путем определения видов и меры санкций.

Ответственность и санкция тесно взаимосвязаны. Поэтому и можно обозначать их вместе как регулирование ответственности или „систему ответственности“.

2. Эффективность правовой ответственности решает, в частности, правильное понимание ее функциональной сущности, возможностей и пределов ее воздействия на поведение людей, ее места среди других инструментов общественного управления. Автор занимается институтом правовой ответственности прежде всего в области экономических отношений. При этом он придерживается мнения, что представленные результаты имеют более общую силу также для других сфер общественной жизни.

3. В работе исходит из того, что ответственность представляет собой систему. Из указанного положения исходит анализ отдельных видов и subsystemов ответственности. Проводится основной анализ ответственности правовой, политической, функциональной, экономической и их взаимоотношений.

4. Эффективность правовой ответственности решает определение ее места в общей системе общественного регулирования. Люди постоянно реагируют на мотивирующие меры, включая ответственность, или стараются найти непоследовательность в ее системе вообще и в конструкции отдельных инструментов, приобретая, таким образом, первоначально непредполагаемые выгоды или избегая предполагаемого ущерба.

Обеспечение эффективности правовой ответственности не может быть, поэтому, только делом правовой науки.

5. Правовая ответственность не может быть единственным, ни решающим средством для обеспечения динамического развития экономики. Основным постоянным источником экономического роста представляют собой новые научные, технические, организационные, торговые решения. Опасения в смысле определенного ущерба (это является составной частью механизма воздействия правовой ответственности) не представляют собой самого надежного средства для того, чтобы вызвать действия творческого характера. С помощью правовых санкций можно, правда, ненадлежащему поведению воспрепятствовать, нельзя, однако, в производственных отношениях создать ничего более существенного.

6. В экономике (и, видимо, в жизни вообще) запрет нежелательных действий в то же время представляет собой своего рода импульс для действий желательных.

Подавление нежелательных форм в приобретении экономических выгод важно также с точки зрения тех, кто действует способами для общества ценными. Санкционирование субъектов, действующих нежелательным образом (антиобщественным), представляет собой своего рода сатисфакцию для тех, кто ведут себя надлежащим образом. Этим подтверждается всесторонняя целесообразность надлежащего поведения в соответствии с правом.

7. Эффективность правовой ответственности решается в значительной мере тем обстоятельством, насколько в правовом урегулировании (и при его применении и реализации) будут взаимно уравновешены, оптимизированы действия отдельных функций (направлений воздействия) этой ответственности, насколько удастся воспрепятствовать следованию одному лишь из направлений и действий (эффектов) и его максимализации в ущерб эффектов и направлений других.

Санкции (как по отношению к отдельным работникам организации, так по отношению к организации в целом) окажутся действенными лишь при условии, если последовательное применение найдет принцип непредотвратимости ответственности.

8. Важная проблема состоит в отношении и последовательном различении нормального экономического риска и небрежности, недостаточных способностей и, естественно, также вредных умыслов. Поэтому все нужно уточнять границу между нормальным (допустимым) риском, с одной стороны, и нежелательными формами поведения, с другой стороны.

Глава 6.

Повышение действенности хозяйственного права и трудового права при управлении экономикой

§ 1. Правовая проблематика управления народным хозяйством

Во вступительной части этого раздела специфицируется сначала общее и законодательное понятие „управление народным хозяйством“, его отношения к родственным понятиям (хозяйственное управление, управление экономикой и т. п.). Речь идет о непосредственном и опосредствованном воздействии права на экономические процессы и решаются два вопроса: какие круга отношений следовало бы в целях этого воздействия урегулировать и каким образом. В отношении первого вопроса приходится к заключению, что таковыми должны являться: а) организационно-правовые формы управляющей и исполнительной хозяйственной деятельности, б) компетенция отдельных звеньев общей системы, в) условия конкретной деятельности по принятию решений на отдельных уровнях управления и г) правовой контроль вышеуказанной деятельности по принятию решений. В отношении второго вопроса указывается, что следует урегулировать условия процесса принятия решений для всех уровней управления таким образом, чтобы, с одной стороны, оставить за исполнительными организациями реальную возможность принятия решений, а, с другой стороны, чтобы там, где является это желательным, лимитировать также управляющих органов путем более точного определения условий, при которых конкретные решения должны приниматься.

Затем анализируются возможности реализации следующих постулатов: сокращением числа и упрощением предписаний права, концепционностью хозяйственного законодательства, социалистической законностью и правовым контролем за конкретной деятельностью по принятию решений. Приходится к заключению, что правовой контроль за конкретной деятельностью по принятию решений обеспечен лишь на относительно небольшом участке (хозяйственным арбитражем на участке отношений между поставщиком и получателем) и что на других участках хозяйственного права отсутствует механизм, делающий возможным надежный контроль за процессом принятия решений и ректификацию неправильных решений.

В последней части этого раздела, касающейся актов хозяйственного руководства, содержатся заключения, направленные на улучшение воздействия права в данной области: 1. урегулировать более точно компетенцию управляющих органов по изданию индивидуальных актов права; 2. аналогично урегулировать правомочия работников управляющих органов по изданию таких актов от имени управляющего органа и определить правовые санкции за превышение этих правомочий; 3. определить в предписаниях права условия, при которых возможно издание индивидуального акта; 4. установить в качестве правила (допускающего в определенных ограниченных

случаях исключение) письменную форму индивидуальных актов права; 5. установить принципиальную неизменимость изданных индивидуальных актов права и обязанность рассчитаться в отношении экономических последствий, связанных с возможным изменением по отношению к управляемой организации; 6. обеспечить правовой контроль за управленческими решениями с точки зрения их правовой безупречности и 7. вновь заниматься вопросом о возмещении ущерба, причиненного организации актом управляющего органа.

§ 2. Организации, хозяйствование и правовое положение звеньев производственно-технического базиса

Решение указанных вопросов излагается, в частности, с точки зрения задач, намеченных Комплексом мероприятий... Внимание сосредоточивается прежде всего на существующих формах ПХЕ, на оценке разных вариантов решения, из чего вытекают м. п. заключения, согласно которым

- современным требованиям полностью соответствует существующая форма специализированного предприятия без побочных организаций и форма концерна,
- имеющиеся специализированные предприятия с предприятиями, включенными в его состав, не удовлетворяют современным требованиям ПХЕ как правового субъекта, их можно без особых затруднений перестроить в т. наз. чистые специализированные предприятия с тем, что существующие побочные предприятия перестроились бы в предприятия-концерны с ограниченной правосубъективностью,
- в отношении концернов современное фактическое состояние и его правовое урегулирование является удовлетворительным,
- нельзя исключить, что трестовая форма ПХЕ и впредь будет находить свое применение, хотя и в качестве формы исключительной,
- не имеется необходимость в учреждении комбината в качестве новой формы ПХЕ.

Далее подробно анализируются специфические особенности управления народным имуществом и распоряжение этим имуществом внутри концерна и вне него. Здесь документируется заключение, что существующее правовое урегулирование управления народным имуществом диспозиции в рамках концерна не принимает во внимание, а также заключение, согласно которому следовало бы урегулировать ответственность и обязанность концерна, или же его генерального управления, за надлежащее осуществление управления народным имуществом по отношению к предприятиям-концернам.

§ 3. Отношения между поставщиками и получателями и их правовое регулирование

В данной части содержатся анализ и оценка комплекса указанных отношений, их отношения к плану развития народного хозяйства и соответствующих правовых регулировок, в частности, урегулирования рассмотрения отношений между поставщиками и получателями в процессе планирования. Здесь содержится ряд оценок и заключений, в частности, что

- согласно действующему правовому урегулированию нельзя на центральные органы перенести решение возможного несогласия между органами среднего звена управления относительно того, какие же конкретные поставки и подпоставки, или же производственное оборудование, являются решающими с точки зрения обязательного рассмотрения отношений между поставщиком и получателем. Целесообразно предоставить поэтому органу среднего звена управления право обращения в вышестоящий центральный орган с нерешенным противоречием и для такого случая установить обязанность центрального органа указанное противоречие решать,
- решение противоречий, возникших в процессе рассмотрения отношений между

поставщиком и получателем должно распространяться также на случаи, когда, в частности, обязательное рассмотрение расширено органами хозяйственного руководства с тем, что обязанность по разрешению спора кончалась на уровне того органа, который принял решение относительно расширения обязательного рассмотрения,

— целесообразно уточнить законодательное определение договора о подготовке поставок, так как существующее определение не включает никакого более конкретного определения вида или предмета сотрудничества,

— целесообразно применить принцип, согласно которому органы хозяйственного руководства могут в договоре о сотрудничестве установить в случае определенных соглашений, предопределяющих содержание будущих договоров, абсолютную обязательность для подчиненных организаций таким образом, что указанные организации обязаны заключить будущий договор всегда в соответствии с таким соглашением.

§ 4. Правовое регулирование участия граждан в процессе труда и его воздействие в экономическом и социальном развитии

Четвертая часть занимается, в частности, субъективностью социалистических организаций и их организационных звеньев в трудовых правоотношениях, далее трудовой правоспособностью граждан, обеспечением права на труд и урегулированием движения рабочей силы, юридически оформлением решений профсоюзных органов, имеющих обязывающее общественное значение, далее мобильностью рабочей силы, оплатой и заботой о работниках.

Из числа заключений следует указать прежде всего:

— является необходимым установление трудовой правосубъектности социалистических организаций основного уровня (трестовые предприятия) и некоторых организационных звеньев концерна (предприятий-концернов и целевых учреждений концерна), или же других организационных единиц прямо в законе в качестве примарной производной от правосубъектности социалистической организации вышестоящего уровня), которая исключает в объеме компетенции соответствующего субъекта трудового права наличие трудовой правосубъектности организации вышестоящего уровня; трудовая правосубъектность определить прямо в кодексе труда, или же одновременно в хозяйственном кодексе с тем, что в случаях, когда трудовая правосубъектность окажется не определенной таким образом в предписании права, то она будет представлять собой составную часть хозяйственной правосубъектности, вытекающей из хозяйственного кодекса,

— в распоряжении правительства ЧССР об организации производственно-хозяйственных единиц и их статутах следовало бы исключить находящееся в нем правомочие генерального директора действовать от имени предприятия-концерна в трудовых правоотношениях,

— особенного внимания заслуживает внутризаводское нормотворчество (коллективные договоры, правила внутреннего трудового распорядка, премиальные системы, статуты, организационные правила), в частности, его координация,

— трудовую правоспособность гражданина следует в кодексе труда урегулировать по-новому с учетом удлинения обязательного школьного обучения и некоторых других положений закона о школах,

— самым целесообразным оказалось бы связывать наступление трудовой правосубъективности с моментом достижения 16 лет и с окончанием обязательного школьного обучения. Обе альтернативы, однако, должны допускать исключения для молодежи, которая достигла 15 лет и выполняет работу в организациях в качестве составной части школьного обучения и образования или в период каникул, или же во время, когда занятий нет (нужно будет допустить также возможность исключи-

тельной занятости детей младшего возраста в художественных спектаклях (съемках) и детей, которые освобождены от обязанности окончить обязательное школьное обучение,

— нужно урегулировать также § 5 кодекса труда таким образом, чтобы последний относился субсидиарно также к ученикам в связи с практическим обучением в организациях и специальной работой, а также в связи с общественно полезной работой.

§ 5. Правовые формы внутригосударственного обеспечения задач вытекающих из экономического сотрудничества в рамках СЭВ

Данная часть направляет свое внимание на три основных круга проблем, каковыми являются „правовой механизм перевода обязательств принятых на межгосударственном уровне в рамках экономического сотрудничества стран СЭВ в национальную хозяйственную сферу и обеспечение их исполнения“, „Проблематика чехословацкого правового регулирования обеспечения обязательств принятых в договорном порядке на уровне организаций в рамках экономического сотрудничества стран-членов СЭВ“ и „Правовая проблематика участия чехословацких органов и организаций в международных экономических организациях подготавливаемых в рамках процесса интеграции“.

Для первого из вышеуказанных кругов проблем приводятся, в частности, следующие заключения, касающиеся общего правового режима основных условий для реального исполнения принятых обязательств, вытекающих из международных торговых соглашений и протоколов:

— обязательство каждого отдельного государства-члена, что им будут обеспечены все условия, необходимые для исполнения заключенного торгового соглашения, а именно с объективной ответственностью,

— обязанность каждого отдельного государства-члена по принятию необходимых мер для того, чтобы договоры о поставке товара, о выполнении работ, или же других видов деятельности в целях реализации интеграционного намерения заключались между хозяйственными организациями заинтересованных государств в договоренный срок и надлежащим образом исполнялись,

— обязанность государств-членов (на этапе реализации потом из контрактов связанных организаций) взаимно информировать друг друга о наступлении обстоятельств, которые являются препятствием или угрозой исполнению обязательств и консультировать мероприятия с этим связанные,

— принятие этих принципов следовало бы сопровождать рекомендацией относительно постепенного сближения правового регулирования, делающего возможной реализацию вышеуказанной обязанности государства во внутригосударственной сфере императивной формой (обязанностью контрактации),

— действующее специфическое правовое урегулирование хозяйственных обязательств по экспорту и импорту, содержащееся в хозяйственном кодексе, исходит как из формы поставки с наличием некоторых комиссионерских элементов, так из формы своего рода, которая отличается тем, что включает элементы не только из комиссионерской формы, но и из формы поставки, без того, чтобы подпадать под любую из них. В форме эксперимента в избранных организациях проверяется целесообразность применения „чистой“ комиссионерской формы на участке экспорта изделий. Основа ее правового урегулирования содержится в § 354 хоз. кодекса. Форма поставки с наличием некоторых комиссионерских элементов и форма своего рода (далее только существующие до сих пор формы) близки друг к другу. При рассуждениях о будущей рекодификации хозяйственного права в новом хозяйственном кодексе доста-

точной явилась бы только форма своего рода, применение которой представляло бы в то же время, по сравнению с существующим законным урегулированием хозяйственных обязательств по экспорту и импорту, значительное упрощение. (Противоположное решение, при котором использовалась бы только форма поставки с наличием некоторых комиссионерских элементов, оказалось бы неудовлетворительным; это доказали работы над хозяйственно-правовым урегулированием ввоза комплексных капитальных строителей).

— правительственные и ведомственные соглашения об учреждении международных экономических организаций не требуют для своей силы ни ратификации, ни согласия Федерального Собрания. Нельзя, однако, упустить из виду, что публикации этих соглашений в Своде Законов ЧССР является значительно неединообразным, некоторые публиковались, другие же не публиковались. Учитывая значение международных экономических организаций для формирования организационно-правового механизма социалистической экономической интеграции, нами рекомендуется взвесить их общую публикацию в Своде Законов ЧССР.

ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE

IURIDICA 3—4/1986

EFEKTIVNOST SOCIALISTICKÉHO PRÁVA

Kolektiv autorů za hlavní redakce prof. JUDr. ing. Eduarda Kučery, DrSc.

Redakční rada: prof. JUDr. Antonín Růžek, CSc. (předseda), doc. RSDr. Ján Gronský, CSc. (místopředseda), JUDr. Karel Malý, CSc. (tajemník), doc. JUDr. Stanislav Drobník, CSc., prof. JUDr. Jaromír Kincl, DrSc., prof. JUDr. ing. Eduard Kučera, DrSc., doc. JUDr. Vladimír Němec, CSc., doc. JUDr. Miroslav Potočný, DrSc., prof. JUDr. Jiří Švestka, DrSc., JUDr. Rudolf Vokoun

Vydala Univerzita Karlova, Praha

Prorektor-editor prof. RNDr. Václav Prosser, CSc.

| D | Obálku navrhl Jaroslav Příbramský

Graficky upravil Jiří Staněk

Dáno do tisku 26. 5. 1986

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

Vydání 1.

Náklad 550 výtisků

Brož. Kčs 20,—

V MONOGRAFICKÉ ČÁSTI ACTA
UNIVERSITATIS CAROLINAE —
IURIDICA

vyšlo od roku 1978 mj.:

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

Klimeš František, dr., Hospodářská arbitráž a její funkce

Slunéčková Jana, dr., Právní vědomí (Vybrané problémy)

Protivinský Miroslav, dr., *Tiplica Mircea, dr.*, Teorie a praxe dokazování v trestním řízení znovupoznáním osob a věcí

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

