

UNIVERSITAS
CAROLINA
PRAGENSIS

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

in seriebus, quae Biologica, Geologica,
Geographica, Mathematica et Physica,
Medica, Gymnica, Oeconomica, Iuridi-
ca, Philologica, Philosophica et His-
torica, Historia Universitatis Caroli-
nae Pragensis dicuntur, edenda curat

Actis edendis praeest Pavel Levit
Cuius vice fungitur Zdeněk Červený
Quibus a manu est Olga Volková

Series singulas edendas curant

B. Fott (Biologica), J. Konta (Geologi-
ca), V. Häufler (Geographica), J. Mohr
(Mathematica et Physica), C. John
(Medica), J. Fleischmann (Gymnica),
B. Urban (Oeconomica), V. Outrata
(Iuridica), Zd. Urban (Philologica),
L. Vebr (Philosophica et Historica),
F. Kavka (Historia Universitatis Ca-
rolinae Pragensis)

Cuius consilii sedes est
Ovocný trh 5
Praha 1-Staré Město, ČSSR

UNIVERSITATIS CAROLINAE

IURIDICA 1

VALÉR FÁBRY

OBSAH

Valér Fábry: K otázce pozemkového vlastnictví	3
Zdeněk Přibyl: K problematice nadpodnikových řídicích orgánů	41

СОДЕРЖАНИЕ

Валер Фабры: К вопросу земельной собственности	3
Зденек Прибыл: К проблематике сверхзаводских органов хозяйственного руководства	41

INHALT

Valér Fábry: Zur Frage des Bodeneigentums	3
Zdeněk Přibyl: Zur Problematik der überbetrieblichen Leitungsorganen	41

Zur Frage des Bodeneigentums¹⁾

K otázce pozemkového vlastnictví

К вопросу земельной собственности

VALER FABRY

1. EINLEITENDE BEMERKUNGEN

1. Die unermessliche Bedeutung des Bodens und der damit verbundenen gesellschaftlichen Beziehungen für die Entwicklung unserer Gesellschaft steht ausser Zweifel.

Der Boden als ein Teil der Erdoberfläche ist ein Produkt der Natur und nicht der menschlichen Arbeit, er lässt sich nicht vermehren und ersetzen, ist Voraussetzung und Bedingung jedweder menschlichen Tätigkeit; in der Land- und Forstwirtschaft ist er zugleich das wichtigste Produktionsmittel, er ist Rohstoffreservoir, Besiedlungsbasis, ist die wichtigste Komponente des Lebensmilieus.

Es bedarf wohl keines besonderen Nachweises, dass die Entwicklung unserer Gesellschaft es unbedingt erfordert, dass der gesamte Boden auf dem Territorium des Staates möglichst zweckmässig für die vielseitigen Erfordernisse der Volkswirtschaft, für die Schaffung eines gesunden und menschenwürdigen Lebensmilieus und für die Befriedigung der mannigfaltigen Interessen der Gesellschaft und der Werktätigen im Einklang genutzt wird.

Die erwartete „Bevölkerungsexplosion“ und die damit zusammenhängende Notwendigkeit der Beschaffung von Lebensmitteln und Wasser für die rasch ansteigenden Bedürfnisse der Gesellschaft, die Gefahr der Zerstörung der Natur durch unüberlegte und unsinnige Eingriffe des Menschen und die Erkenntnis, eine harmonische Übereinstimmung zwischen Besiedlung und Natur schaffen zu müssen, erfordert auch von den kapitalistischen Staaten eine planmässige Ausnützung des Territoriums in Angriff zu nehmen. Tatsache ist aber, dass die Realisierung der fortschrittlichen Pläne der westlichen Architektur und Urbanistik auf die individuellen Interessen der Bodeneigentümer stösst, was die Verwertung des

¹⁾ Nach einer in Vorbereitung stehenden grösseren Publikation, die während des Druckes dieses Beitrages schon erschienen ist. (Die Grundfragen des Tschechoslowakischen Bodenrechts, tschechisch, Academia 1967.)

Territoriums nach wissenschaftlichen Erkenntnissen erschwert oder unmöglich macht.

Unsere Gesellschaftsordnung vermag diese Schwierigkeiten zu überwinden. Sie verfügt über alle Möglichkeiten, das Territorium des Staates als komplexes und einheitliches Ganzes aufzufassen und seine *Nutzung*, und im wesentlichen handelt es sich gerade um seine Nutzung, nach wissenschaftlichen Grundsätzen zu organisieren. Dies umfasst die wissenschaftliche Erkenntnis einerseits der Kapazität des Territoriums, d. h. der Verwendbarkeit seiner Teile für die verschiedenen Bedürfnisse des Menschen, andererseits der wechselseitigen territorialen Zusammenhänge und Abhängigkeiten. Diese Erkenntnis führt zu einem Willensakt eines gesamtgesellschaftlichen Organs, wodurch die Nutzung eines bestimmten Teiles des Territoriums gerade für einen bestimmten und keinen anderen Zweck festgelegt wird und mündet so in die *Kategorisierung der Bodenteile nach ihrer Zweckbestimmung* aus. Dieser Zweckbestimmung eines Teils der Erdoberfläche muss sich das Nutzungsverhältnis des Nutzers unterordnen, auf welchen Rechtstitel sich sein Recht zur Nutzung dieses Bodens auch gründen mag, beziehungsweise man muss einen anderen Nutzer suchen, der imstande ist den festgesetzten Zweck zu realisieren.

2. In diesem Zusammenhang muss die Problematik des Bodeneigentums eingehender analysiert werden.

Allgemein wird festgestellt, dass das Bodeneigentum seine spezifischen Eigenschaften hat, in der Regel aber bleiben wir bei dieser Feststellung ohne diese Besonderheiten und ihre Folgen klarzustellen.

Vor allem wäre anzuführen, dass man bei der Untersuchung des Eigentums und somit auch des Bodeneigentums verschiedene Erscheinungen unterscheiden muss. Man muss vor allem das Eigentum als ökonomischen Begriff vom Eigentumsrecht unterscheiden. Das erste ist ein materielles Verhältnis und gehört zur Basis, das zweite ist ein Willensverhältnis, ein ideologisches Verhältnis, das Bestandteil des rechtlichen Überbaus ist.

Dieser Unterschied wird heutzutage allgemein anerkannt. Bei der Untersuchung der konkreten Beziehungen wird aber das Eigentum oft mit dem Eigentumsrecht verwechselt. Eigentum und Eigentumsrecht hängen nämlich eng miteinander zusammen, beeinflussen einander gegenseitig, sind aber nicht identisch. Wenn Šik sagt, man könne „das Wesen des Eigentums nicht ohne Kenntnis seines Zusammenhangs mit dem Recht begreifen“, ²⁾ gilt dies auch umgekehrt: das Eigentumsrecht lässt sich nicht ohne Kenntnis des Eigentums als ökonomischer Erscheinung begreifen.

Ferner muss ein Unterschied zwischen dem allgemeinen Begriff des Eigentums und des Eigentumsrechts und dem Eigentum und dem Eigentumsrecht in den einzelnen gesellschaftlich-ökonomischen Formationen gemacht werden, bzw. muss das Eigentum in einer bestimmten gesell-

²⁾ O. Šik, Ökonomie, Interessen, Politik 1962, S. 275.

schaftlich-ökonomischen Form vom Eigentum in einer anderen Form unterschieden werden.

Durch qualitative Änderung der ökonomischen Beziehungen entstehen qualitativ andere Arten und Formen des Eigentums und des Eigentumsrechts. Nach Marx entwickelte sich das Eigentum in jeder historischen Epoche anders und unter ganz verschiedenen gesellschaftlichen Beziehungen. Deshalb das Eigentum als unabhängige Beziehung, als besondere Kategorie, als abstrakte und ewige Idee definieren zu wollen, ist eine metaphysische oder juristische Illusion.³⁾

Durch Verallgemeinerung der konkreten Erscheinungen des Eigentums und des sie reflektierenden Eigentumsrechts kann man aber zu den allgemeinen Begriffen von Eigentum und Eigentumsrecht gelangen, die es uns ermöglichen, die besonderen Erscheinungen des Eigentums und des Eigentumsrechts und ihrer Arten und Formen in den einzelnen Gesellschaftsformationen besser zu begreifen.

Ferner muss ein Unterschied zwischen dem Eigentum als *gesellschaftlichem Verhältnis* und zwischen dem *Gegenstand* gemacht werden, auf den sich diese gesellschaftlichen Verhältnisse in dieser oder einer anderen Form beziehen.

Von allen Dingen, die Gegenstand des Eigentumsrechts sind, haben die *Produktionsmittel und der Boden* besondere und entscheidende Bedeutung. Wenn wir vom Eigentum am Boden oder vom *Bodeneigentum* im ökonomischen Sinn sprechen, wird nicht der gesellschaftlich-ökonomische Charakter der sich auf den Boden beziehenden Produktionsbeziehungen, sondern der *Gegenstand* des Eigentums als gesellschaftlichen Verhältnisses betont. Das bedeutet aber keinesfalls, dass das Bodeneigentum in allen Formationen den gleichen Inhalt hat. Im Gegenteil, auch beim Bodeneigentum ist der Charakter der gegebenen Produktionsweise bestimmend. Der Ausdruck Bodeneigentum bezeichnet demnach vor allem den Gegenstand des Eigentums, aber auch die Tatsache, dass dieses Eigentum als gesellschaftliches Verhältnis seinen spezifischen ökonomischen Inhalt hat, der besondere juristische Reflexe in allen gesellschaftlich-ökonomischen Formationen auslöst.

Auch das *Eigentumsrecht* kann verschiedenartige Bedeutung haben. Wir sprechen vom *objektiven* Eigentumsrecht als der Gesamtheit der Rechtsnormen, die das Eigentum als gesellschaftliches Verhältnis regeln, und auch vom *subjektiven* Eigentumsrecht als einer dem Eigentümer vom objektiven Recht zuerkannten und umschriebenen Handlungsmöglichkeit.⁴⁾

Analog muss man auch den allgemeinen Begriff des Bodeneigentumsrechts und den Inhalt des Eigentumsrechts in den einzelnen jeweiligen Formationen unterscheiden.⁵⁾

³⁾ K. Marx, Elend der Philosophie, Marx, Engels, Werke, Berlin 1959, Bd. 4, S. 165.

⁴⁾ V. Knapp, Vlastnictví v lidové demokracii, 1953, (Eigentum in der Volksdemokratie), S. 68.

⁵⁾ Bezeichnend ist der Ausspruch Marx's: „Die Form aber, worin die beginnende

Die Probleme des Eigentumsrechts komplizieren sich noch dadurch, dass das Eigentumsrecht nicht die einzige Rechtsinstitution ist, die das Eigentum, bzw. das Grundeigentum als ökonomisches Verhältnis regelt, denn verschiedene rechtliche Nutzungsinstitute gewährleisten ein ähnliches ökonomisches Ziel. Ausserdem regelt das Eigentumsrecht nicht den gesamten Aneignungsprozess.

2. DAS BODENEIGENTUM ALS ÖKONOMISCHES VERHÄLTNIS

1. Der Ausgangspunkt für die Untersuchung des Bodeneigentums ist der *allgemeine* Begriff des Eigentums als ökonomischer Erscheinung. Ich fasse dabei den allgemeinen Begriff in doppeltem Sinne auf, und zwar einerseits als den Ausdruck der allgemeinen Merkmale des Eigentums ohne Rücksicht auf eine bestimmte gesellschaftliche Formation, andererseits als den gemeinsamen Begriff für alle Gegenstände, d. h. auch für den Boden.

Es existiert wohl keine marxistische Arbeit über das Eigentum, die sich nicht auf den klassischen Ausspruch von Marx stützt: „Alle Produktion ist Aneignung der Natur von seiten des Individuums innerhalb und vermittelt einer bestimmten Gesellschaftsform. In diesem Sinn ist es Tautologie zu sagen, dass Eigentum (Aneignen) eine Bedingung der Produktion sei.“⁶⁾ Dennoch wird gerade dieser Gedanke verschieden interpretiert und es werden verschiedenartige und sich widersprechende Schlussfolgerungen davon doktrinär abgeleitet.

Wenn die gesamte Produktion Aneignung der Natur und die Aneignung Eigentum ist, wird davon in der Regel der zwar logische, aber trotzdem unrichtige Schluss abgeleitet, jede Aneignung (jedes Eigentum) sei Produktion. Ohne die bestimmende Bedeutung der Produktion für die Schaffung der Eigentumsverhältnisse unterschätzen zu wollen, würde diese Ansicht bedeuten, dass es ohne Produktion kein Eigentum gäbe. Wenn dies der Fall wäre, liesse sich die Existenz des Bodeneigentums, des Eigentums zum Boden als Fläche nicht erklären, da er nicht produziert wird, kein Arbeitsprodukt ist und nicht in den Produktionsprozess eingeht und lediglich eine Bedingung der Produktionstätigkeit oder anderer Tätigkeit ist. *Der Boden wird also anders angeeignet als durch seine Produktion*, wenngleich in den meisten Fällen, aber keineswegs ausschliesslich, für Produktionsziele und durch den auf dem Boden verlaufenden Produktionsprozess.⁷⁾ Der Boden als Fläche wird nicht als *Ergebnis* der Produktionstätigkeit, sondern als Gebrauchswert angeeignet, der im Fertigzustand von der Natur geschaffen wurde.

kapitalistische Produktionsweise das Grundeigentum vorfindet, entspricht ihr nicht. Die ihr entsprechende Form wird von ihr selbst geschaffen durch die Unterordnung der Agrikultur unter das Kapital; womit denn auch feudales Grundeigentum, Claneigentum oder kleines Bauerneigentum mit Markgemeinschaft, in die dieser Produktionsweise entsprechende ökonomische Form verwandelt wird, wie verschieden auch deren juristischen Formen seien.“ (Marx, Engels Werke, Berlin 1964, Bd. 25, S. 630.)

⁶⁾ Marx, Engels Werke, Berlin 1961, Bd. 13, S. 619.

Meines Erachtens analysiert der oft zitierte Ausspruch von Marx die *Produktion* als die wichtigste Form der Aneignung und ihre Bedingung, nicht aber die Aneignung überhaupt, denn es lassen sich auch jene Dinge aneignen, die die Natur selbst als fertigen Gebrauchswert ohne ihre Produktion geschaffen hat, demnach vor allem der *Boden*.^{8, 9)}

Daraus ergibt sich für die Untersuchung des Bodeneigentums vor allem die Schlussfolgerung, dass *im Unterschied zu den Arbeitsprodukten die Aneignung des Bodens als Fläche nicht durch seine Produktion erfolgt*.

Der angeführte Ausspruch von Marx sollte vor allem aber die metaphysische Behauptung widerlegen, wonach auch das Eigentum, ebenso wie die Natur, eine aussergesellschaftliche Erscheinung ist und zuerst das Eigentum existierte und dann erst die Produktion begann.

In diesem Zusammenhang hat das *Bodeneigentum* besondere Bedeutung. Das Bodeneigentum, das Marx und Engels als „unmittelbare, naturwüchsige Herrschaft“ charakterisierten, oder besser gesagt, das Eigentumsrecht an bestimmten Grundstücken oder ein anderes entsprechendes Rechtsinstitut ist heute tatsächlich Beginn, die *Voraussetzung* der Produktion und nicht erst die Folge; es ist aber zugleich *Ergebnis* der gesamten vorhergehenden ökonomischen Entwicklung. Obwohl diese Frage auch für die übrigen Produktionsmittel Bedeutung hat, tritt ihre Wichtigkeit besonders im Verhältnis zum *Boden* hervor, dessen Beherrschung Voraussetzung jedweder Tätigkeit ist, denn *eine bestimmte Verteilung des Territoriums ist Voraussetzung für eine bestimmte Produktionsweise*, wobei klar ist, dass *diese Verteilung an sich das Ergebnis der vorhergehenden Entwicklung ist*.¹⁰⁾

2. Alle Produktion ist demnach Aneignung (Eigentum). Daher muss klar gestellt werden, was diese Aneignung als Wesen jeder Produktion ist, die im Rahmen und mittels einer bestimmten Gesellschaftsform realisiert wird.

Der Schlüssel zum richtigen Verständnis der Aneignung im Produktionsprozess, also des Eigentums im ökonomischen Sinn, liegt im richtigen Verständnis der Produktion als eines ununterbrochenen und sich ständig erneuernden Prozesses, auch mittels Verteilung und Austausch, dessen Wesen in der Gesamtheit der ökonomischen oder Produktionsverhältnissen besteht, die zwischen den Menschen im Prozess der Aneignung materieller Gebrauchswerte entstehen.¹¹⁾

⁷⁾ Ich denke nicht an die Produktion des Bodens als einer für die landwirtschaftliche Produktion geeigneten Materie, das heisst an den Boden als „Rohstoff“ für die landwirtschaftliche Produktion, der sich in einem bestimmten, ebenfalls als Boden oder Grundstück bezeichneten Raum befindet. Aber auch hier handelt es sich nicht um die Produktion des Bodens als eines Teiles der Erdoberfläche, sondern um die Produktion bestimmter Eigenschaften des Bodensubstrats, die ihn für diese oder jene Tätigkeit befähigen (z. B. Rekultivierung devastierten Bodens, Entwässerung feuchten Bodens usw.).

^{8, 9)} Vergl. auch M. V. Kolganov, *Sobstvennost* 1962, S. 7: „Mann kann sagen, dass jede Produktion Aneignung ist, kann aber nicht behaupten, dass jede Aneignung Produktion ist.“

¹⁰⁾ Marx, Engels, Werke, Berlin 1961, Bd. 13, S. 628–629.

¹¹⁾ O. Sik, a. a. O., S. 242 ff.

Unsere ökonomische Wissenschaft fasst demnach das Eigentum, also die Produktion, als einen ununterbrochenen Prozess aneinander anknüpfender ökonomischer Beziehungen auf, bei dem Produktionsmittel verbraucht und neue Gebrauchswerte auf Grund der Arbeitsteilung und Kooperation im Rahmen der produzierenden Einheiten und auch zwischen diesen geschaffen werden.¹²⁾

Diese These über den Verbrauch und die ständige Erneuerung der Gebrauchswerte trifft jedoch nicht auf den Boden zu, denn der Boden geht nicht in die Produktion ein, wird nicht verbraucht und ist nur Bedingung für die produktive Tätigkeit.¹³⁾

Der Boden geht also nicht in den produktiven Verbrauch ein und kann auch nicht für persönliche Zwecke konsumiert werden.

Der Boden wird also nicht verbraucht, verschwindet nicht und ist als Teil der Erdoberfläche ewig. Der Boden geht nicht in den ununterbrochenen Prozess des Erwerbs, des Verlustes und des erneuten Erwerbs der Produktionsmittel als Ausdruck der Austauschfähigkeit der Menschen ein. Auch die Veräusserung des Bodens ist kein Bestandteil des Produktionsprozesses, sondern im Gegenteil die Liquidierung der weiteren Produktion. Vom Standpunkt der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung der Arbeitsproduktivität kann dies vorteilhaft sein (z. B. Zentralisierung des landwirtschaftlichen Bodens, Liquidierung zurückgebliebener Industrieproduktion), aber wir untersuchen hier die Produktion nicht vom Standpunkt der ganzen Gesellschaft, sondern der einzelnen Eigentümer als Produzenten. Wenn der Austausch der Gebrauchswerte, die Produkt der Arbeit sind, ein unerlässliches Mittel der Kooperation zwischen den durch die verschiedenen Stufen der Arbeitsteilung voneinander getrennten Produzenten ist, dann hat die Veräusserung und die Erwerbung des Bodens einen völlig anderen Charakter und vermittelt nicht den Austausch menschlicher Tätigkeit.

Die Aneignung des Bodens wird, wie gesagt, nicht durch seine Produktion und seinen Verbrauch verwirklicht. Es muss demnach die Frage aufgeworfen werden, wie also der Boden im ökonomischen Prozess angeeignet wird.

Der Boden bleibt bestehen, angeeignet wird aber der Gebrauchswert des Bodens durch eine produktive oder nichtproduktive Tätigkeit, die darauf oder darin verläuft. Der Gebrauchswert des Bodens wird durch seine Nutzung angeeignet.

Infolge der Besonderheiten des Bodens, insbesondere als Basis der land-

¹²⁾ Nach Šik ist das Eigentum „eine sich ständig erneuernde und entwickelnde Aneignung,“ „eine ständige Erwerbung, Verlierung und Wiedererwerbung,“ denn „die Produktionsmittel sind nicht ewig, werden verbraucht, verschwinden.“ (O. Šik, a. a. O., S. 246, 247 und 244).

¹³⁾ „Die wirkliche Aneignung durch den Prozess der Arbeit geschieht unter diesen Voraussetzungen, die selbst nicht Produkt der Arbeit sind, sondern als ihre natürlichen oder göttlichen Voraussetzungen erscheinen,“ sagt Marx hinsichtlich des vorkapitalistischen Bodeneigentums und -besitzes, (Grundrisse der Kritik der politischen Ökonomie, Berlin 1953, S. 376).

wirtschaftlichen Produktion, verlief die Entwicklung seiner Verteilung und die Entstehung des Privateigentums daran anders als bei anderen Produktionsmitteln. Besonders die Tatsache, dass die landwirtschaftliche Produktion notwendigerweise auf einem einer Gemeinschaft gehörigen Territorium verläuft, dass die meisten ihrer Mitglieder sich notgedrungen mit der Beschaffung von Lebensmitteln, sei es in Form von Jagd, Sammeln von Früchten, Weidewirtschaft oder Bestellung des Bodens befassen müssen, dass diese Arbeit wegen der niedrigen Entwicklungsstufe der Produktivkräfte die Kooperation einer grossen Zahl von Menschen erfordert, führte dazu, dass sich verschiedene Formen gemeinsamen Besitzes und gemeinsamen Bodeneigentums und gemeinsamer Nutzung entwickelten, von denen einige bis in die heutige Zeit erhalten blieben.¹⁴⁾

Der Boden wurde in zeitlichen Abständen innerhalb des Gemeinwesens verteilt und neuverteilt. Aus diesem zeitweiligen individuellen Besitz entsteht ein Dauerbesitz und dann das Bodeneigentumsrecht. Die Besonderheiten des Bodens und der landwirtschaftlichen Produktion erfordern nämlich eine stabile Herrschaft über den *Boden*, die unter der Voraussetzung einer gewissen Entwicklungsstufe der Produktivkräfte unter den Bedingungen der Klassengesellschaft am besten durch das individuelle Privateigentum gesichert werden kann. Trotzdem aber kommt es in den Händen der grossen Bodeneigentümer, bei den Sklaven- oder Feudallatifundien mit ihrer Ausbeutung fremder Arbeit zur Konzentration des Bodens. Das ist die entscheidende Seite der Entwicklung, auch wenn weiterhin die auf der eigenen Arbeit des Eigentümers, d. h. des Bauern, beruhende private landwirtschaftliche Kleinproduktion erhalten bleibt.

Die einmal vorgenommene Verteilung des Territoriums hat dauerhafteren Charakter als die Verteilung anderer Produktionsmittel, die genutzt und verbraucht werden, entstehen und verschwinden.

Dennoch aber kommt es zur Neuverteilung des Territoriums, wenngleich in langsamerem Tempo und sporadisch. Es setzen sich zwei gegensätzliche Tendenzen durch, die Konzentration des Bodens in den Händen der einen Eigentümer, und zwar durch ausserökonomische und ökonomische Mittel und Prozesse, und seine Zersplitterung, und zwar nicht nur durch Vererbung, Schenkung, Austausch, sondern auch durch revolutionäre Massnahmen, die im politischen Kampf zur Durchsetzung gelangen. Beide Entwicklungstendenzen setzen sich unter kapitalistischen Produktionsbedingungen, die aus dem Boden eine Ware machten, durch ökonomische Mittel stärker durch. Der Boden wird auf den Markt geworfen und an die Stelle der direkten Verteilung, die in den vorkapitalistischen Formationen vorherrscht, wo es nur ausnahmsweise und nicht als Ausdruck normaler ökonomischer Prozesse zur Veräusserung kommt, tritt der *Austausch des Bodens als Ware*. Der Boden wird wie jede andere

¹⁴⁾ Bei uns z. B. die gemeinsamen Weiden der Urbariate. Dasselbe gilt auch für die Wälder, deren Bewirtschaftung grosse zusammenhängende Einheiten in ungeteilter Naturalform erfordert; bei uns sind dies die Kompossessoratenwälder.

Ware verkauft und gekauft, obwohl er an sich keinen Wert hat. Der Austausch des Bodens beschleunigt die Ungleichmässigkeit der Verteilung und fördert die Konzentration und Zentralisierung des Bodens in den Händen Einzelner und die Trennung der unmittelbaren Produzenten von ihrem Boden. Der Bodeneigentümer verkauft, denn er kann, sofern er ein Grossgrundbesitzer ist, sein Geld als Kapital in einer anderer Form der Ausbeutung nutzbringend verwenden. Sofern er Kleinbesitzer ist, zwingt ihn der Druck der Konkurrenz und seine Schulden zum Verkauf. Da die Gesamtfläche sich nicht vermehren lässt, bedeutet die Zentralisierung des Bodeneigentums gleichzeitig die Liquidierung eines anderen Bodeneigentümers. Bodeneigentum bedeutet zugleich Nichteigentum der anderen. Die Konzentration des Bodens verläuft also auf Kosten des kleinen Bodeneigentums durch Trennung der kleinen Bodeneigentümer vom Boden und durch ihre Umwandlung zu Sklaven, Untertanen oder Arbeitern, und zwar trotz des zähen, jahrhundertelangen Kampfes der kleinen Bodeneigentümer.

Das ist ein Widerspruch, den nur der Sozialismus lösen kann. Šik sagt richtig, dies bedeute eine „Neuschaffung der gesamtgesellschaftlichen Kooperation, allerdings auf einer weitaus höheren Entwicklungsstufe und mit neuen Wesenszügen. Hierbei ergibt sich erneut eine direkte, gesamtgesellschaftliche Verteilung der Produktionsmittel.“¹⁵⁾

Ich betone diesen Gedanken, den der Autor im Zusammenhang mit dem Bodeneigentum anführt, denn er hat Einfluss auf die richtige Beurteilung der Frage, in welcher Form die Ausstattung von Kollektiven und Einzelpersonen mit Boden, dieser notwendigen Bedingung jedweder menschlicher Tätigkeit, vorgenommen werden soll: durch direkte Verteilung oder Austausch. Ich gehe mit Šik dahingehend konform, dass dies durch direkte gesamtgesellschaftliche Verteilung und Wiederverteilung erfolgen soll, denn eine Verteilung des Territoriums nach wissenschaftlichen Gesichtspunkten erfordert solche Zusammenhänge zu beachten, die die einzelnen Kollektive und Individuen selbst nicht wahrnehmen und beurteilen können. Es handelt sich nämlich um die Verteilung des Territoriums im Interesse seiner vollkommeneren Organisation und rationelleren Ausnützung durch Nutzer, die dafür die besten Voraussetzungen haben. Im Sozialismus erfolgt die Verteilung des Bodens durch gesamtgesellschaftliche Eingriffe und die mit den Boden verbundenen, aus der Zeit des Kapitalismus übernommenen Ware-Geld-Beziehungen werden eingeschränkt. Ist der Boden im Eigentum des Staates, so kann seine Verteilung durch seine örtlichen Organe erfolgen. Wird das individuelle Eigentumswert am Boden aufrechterhalten, bzw. bestehen Formen von Gruppeneigentumsrechts, so vollzieht sich die Verteilung des Bodens durch Verschmelzung öffentlich- und privatrechtlicher Institutionen.

Für uns ist also der Umstand wichtig, dass die Aneignung des Bodens einen anderen Charakter hat als die Aneignung anderer Gegenstände, dass es sich um seine Nutzung und nicht um seinen produktiven oder

¹⁵⁾ O. Šik, a. a. O., S. 125.

*anderweitigen Verbrauch handelt.*¹⁶⁾ Durch die Nutzung *realisiert der Nutzer*, ohne Rücksicht darauf, ob dies auf Grund des Eigentumsrechtes oder eines anderen Rechtes erfolgt, *den Gebrauchswert des Bodens*.

Wenn die Zivilrechtswissenschaft den Inhalt des Eigentumsrechtes auch in der Möglichkeit der Realisierung des Tauschwertes der Sache durch den Eigentümer erblickt,¹⁷⁾ so muss gesagt werden, dass weder der Eigentümer noch ein anderer Nutzer den Tauschwert des Bodens einfach deshalb nicht realisiert, weil der Boden keinen Tauschwert hat. Eine andere Frage ist der Preis des Bodens, den Marx „ein an sich der Produktion fremdes Element“¹⁸⁾ nannte, beziehungsweise die Realisierung des in den Boden investierten Arbeitswertes und der notwendige Ausgleich der Nachteile, die für den Produzenten mit dem Verlust seines Bodens verbunden sind.

Vielleicht führten gerade diese Erwägungen Marx zur Schlussfolgerung, dass man beim Boden eigentlich nicht vom Eigentum im ökonomischen Sinn sprechen könne:

„Vom Standpunkt einer höheren ökonomischen Gesellschaftsformation wird das Privateigentum einzelner Individuen am Erdball ganz so abgeschmackt erscheinen, wie das Privateigentum eines Menschen an einem anderen Menschen. Selbst eine ganze Gesellschaft, eine Nation, ja alle gleichzeitigen Gesellschaften zusammengekommen, sind nicht Eigentümer der Erde. Sie sind nur ihre Besitzer, ihre Nutzniesser, und haben sie als *boni patres familias* (gute Familienväter) den nachfolgenden Generationen verbessert zu hinterlassen.“¹⁹⁾

Dieses besondere ökonomische Verhältnis der Bodenaneignung, die nach Marx nicht als Eigentum bezeichnet werden kann, wird aber im rechtlichen Überbau oft als Eigentumsrecht bezeichnet. Dadurch wird betont, dass dieses Nutzungsrecht nicht vom Eigentumsrecht einer anderen Person abgeleitet ist.

3. Ich erwähnte die *Verteilung und den Austausch* als wesentliche Bestandteile des Komplexes der ökonomischen Verhältnisse. Es ist zweckmässig kurz bei der Bedeutung dieser Begriffe in der Beziehung zum Bodeneigentum stehen zu bleiben.

Marx charakterisiert die *Verteilung* als ein bestimmtes Verhältnis, an dem der Einzelne an den erzeugten Produkten auf Grund eines von der Gesellschaft ausgehenden Moments beteiligt ist, während beim *Austausch* der Einzelne selbst seinen Anteil gegen andere Produkte austauscht; im Austausch wird demnach nur das umverteilt, was bereits verteilt worden war.²⁰⁾

¹⁶⁾ „Der Eigentümer realisiert den Gebrauchswert seiner Sache, konsumiert die Sache,“ sagt Knapp (*Předmět a systém*, S. 98). Es ist klar, dass es sich nicht sagen lässt, dass der Bodeneigentümer den Gebrauchswert durch seine Konsumierung realisiert. Den Boden kann man nicht konsumieren.

¹⁷⁾ Vgl. V. Knapp, *Předmět a systém*, S. 99.

¹⁸⁾ Marx, Engels, Werke, Berlin 1964, Bd. 25, S. 819.

¹⁹⁾ Marx, Engels, a. a. O., S. 784.

²⁰⁾ Marx, Engels, Werke, Berlin 1961, Bd. 13, S. 621.

Von einer *Verteilung und Wiederverteilung* des Bodens kann dann gesprochen werden, wenn das Territorium in Teile gegliedert und Gruppen, Kollektiven und Einzelpersonen durch einen bestimmten *gesamtgesellschaftlichen Akt* zugeteilt wird.

Beim *Austausch von Produkten* werden Gebrauchswerte ausgetauscht, es wird aber eine *bestimmte für ihre Produktion notwendige Arbeitsmenge realisiert*.

Bei der Veräußerung des Bodens geht der Boden, der ein Naturprodukt ist, aus dem Eigentum eines Eigentümers in das eines anderen über. Dies geschieht durch seine Handlung, bei der aber *weder ein Produkt, noch eine Tätigkeit, sondern ein Teil der Erdoberfläche* transferiert wird.

Auch unter kapitalistischen Bedingungen, unter dem der Boden zur Ware wurde, wird durch den Austausch nicht sein Wert realisiert, weil der Boden auch da keinen Wert hat, sondern sein Preis, d. h. die kapitalisierte Rente, beziehungsweise der Monopolpreis.

Sofern unter sozialistischen Bedingungen eine Veräußerung privaten Bodens zugelassen wird, bleibt dieser Warenscharakter der Bodenübertragung erhalten, er wird aber durch die gesellschaftliche Kontrolle stark abgeschwächt.

Einen anderen Charakter hat jedoch die von einer sozialistischen Organisation vorgenommene Übertragung des von ihr genutzten Bodens. In diesem Fall handelt es sich um eine Verfügung über den Boden zwar durch einen Rechtsakt des Nutzers (Eigentümers), aber diese Verfügung *kann nicht als Austausch aufgefasst werden, da sein ökonomischer Inhalt und sein Ziel nicht in der Realisierung des Tauschwerts beruhen, sondern ganz anderes geartet sind*. Auch da handelt es sich um eine *Neuverteilung* des Territoriums im Rahmen der gesamtgesellschaftlichen Verteilung, mag sie auch durch einen Rechtsakt des bisherigen Nutzers (Eigentümers) erfolgen. Daraus geht aber klar hervor, dass unter sozialistischen Bedingungen nur solche Übertragungen durch Rechtsakte des Bodennutzers (Eigentümers) zulässig sein können, die Ausdruck des gesamtgesellschaftlichen Bodenverteilungsprozesses darstellen, wobei sie ein Bestandteil des von einem gesamtgesellschaftlichen Organ kontrollierten Prozesses sind. Wird für den Boden eine Leistung in Geld gewährt, handelt es sich zwar um eine Gelbeziehung, nicht aber um eine Warenbeziehung, denn dieses Geld ist nicht Ausdruck des Tauschwerts des Bodens.

Wenn die Behauptung richtig ist, dass der rechtliche Überbau eine Widerspiegelung der in Wirklichkeit existierenden ökonomischen Verhältnisse darstellt, und es besteht kein Zweifel an der Richtigkeit dieser Behauptung, dann muss auch gefordert werden, dass unsere Legislative alle Besonderheiten des Bodeneigentums als einer ökonomischen Erscheinung berücksichtigt.²¹⁾

²¹⁾ „Die Bodenbeziehungen sind in jedem Fall Eigentumsbeziehungen besonderer Art und müssen als solche von der Legislative erfasst und geregelt werden.“ (R. Arlt, Manuskript einer Habilitationsarbeit II, S. 46).

Unsere ökonomische und juristische Wissenschaft betonte zwar stets die spezifischen Wesenszüge des Bodeneigentums, aber niemals den abweichenden Charakter der Aneignung des Bodens. Die „Grundlagen der Zivilgesetzgebung der UdSSR und der Unionrepubliken“ betonen aber, dass die Bodenbeziehung nicht durch die zivilrechtliche Gesetzgebung (die auch die Regelung der wirtschaftlichen Beziehungen umfasst), sondern durch die bodenrechtliche Gesetzgebung geregelt werden, und zwar insbesondere deshalb, weil man die Ware—Geld—Beziehungen, auf denen die zivilrechtliche (bei uns auch die wirtschaftsrechtliche) Gesetzgebung beruht, auf die Bodenbeziehungen nicht anwenden kann.

4. Nach der Analyse des Bodeneigentums als eines ökonomischen Begriffes, der nicht nur im Rahmen des Eigentumssystems in den einzelnen gesellschaftlich-ökonomischen Formationen, sondern auch vom Standpunkt der allgemeinen Auffassung vom Eigentum einige Besonderheiten aufweist, ist es angebracht die wesentlichsten Erkenntnisse in gewisse Schlussfolgerungen zusammenzufassen, die die Beurteilung der mit dem Boden zusammenhängenden rechtlichen Fragen beeinflussen.

a) Das Bodeneigentum hat gewisse Besonderheiten, die es vom Eigentum an anderen Sachen unterscheiden. Das Bodeneigentum ist aber keine besondere Art oder Form des Eigentums, da die Aneignung des Bodens Bestandteil der für eine bestimmte gesellschaftlich-ökonomische Formation charakteristischen Produktionsweise ist. Der gesellschaftlich-ökonomische Charakter der Aneignung des Bodens ist demnach vom Charakter der dominierenden Produktionsweise abhängig.

b) Das Eigentum im ökonomischen Sinn wird als ein ununterbrochener Prozess, als die Gesamtheit der ökonomischen, in den Verbrauch einmündenden Verhältnisse von Produktion, Verteilung und Austausch angesehen.

Der Boden als Teil der Erdoberfläche ist aber nicht das Ergebnis der Produktionstätigkeit des Menschen, *er wird nicht produziert*, ist ein Naturprodukt, und seine Aneignung *zielt nicht auf den Verbrauch* zu Produktions- oder zu persönlichen Zwecken ab.

Es fehlen demnach zwei wesentliche Merkmale für den von unserer ökonomischen Wissenschaft akzeptierten Eigentumsbegriff.

c) Der Boden als fertiges Naturprodukt und als Teil der Erdoberfläche wird für produktive und nichtproduktive Ziele durch seine *Nutzung* angeeignet, d. h. durch die Aneignung seines Gebrauchswertes infolge der Tätigkeit von Menschen, die darauf oder darin abläuft.

d) Der Boden wird von Kollektiven oder Einzelpersonen durch Nutzung auf Grund einer *gesamtgemeinschaftlichen Verteilung* und Wiederverteilung, und im Kapitalismus, unter dem der Boden einen Bestandteil

des Warenumlaufes bildet, auch auf Grund des Warenaustausches angeeignet. Unter sozialistischen Bedingungen wurde, bzw. wird der Boden etappenweise der aus den vorhergehenden Formationen stammenden Warenelemente entkleidet; eine Veräusserung des Bodens kann, soweit sie überhaupt zulässig ist, nur *im Rahmen* der gesamtgesellschaftlichen *Verteilung* erfolgen.

e) Die Verfügung über den Boden ist, mag sie auf Grund einer direkten gesamtgesellschaftlichen Verteilung oder durch einen Akt des Nutzers selbst erfolgen, keine Realisierung des Tauschwertes, sondern muss gleichfalls der Verwirklichung einer vorteilhafteren *Verteilung* des Territoriums im Interesse seiner rationelleren Nutzung für die Bedürfnisse der Gesellschaft, einzelner Gruppen oder Individuen dienen.

An diesem dominierenden Charakter der Verfügung über den Boden ändert auch die Tatsache nichts, dass es auch zu einer solchen Verfügung kommen kann, die nicht die Nutzung des Territoriums, sondern nur die Subjekte verändert. Die gesamtgesellschaftliche Kontrolle verfolgt aber auch in diesem Fall das Ziel, dass der Boden zumindest gleich gut, wenn nicht besser, genutzt wird.

f) Die Aneignung des Bodens zeigt also Besonderheiten, die der rechtliche Überbau durch geeignete juristische Institute gehörig zum Ausdruck bringen muss. Es handelt sich insbesondere um die ökonomische Realisierung des Gebrauchswertes des Bodens durch ein geeignetes System von *rechtlichen Institutionen seiner Nutzung*. Nicht weniger wichtig ist es, ein solches System der *Verteilung und Neuverteilung des Territoriums* zu gestalten, das der Gesellschaft ermöglicht das Territorium möglichst rationell zu nutzen, einschliesslich der Zweckbestimmung des Bodens, der Kontrolle der Handlung der Nutzer und des erforderlichen Schutzes der ökonomischen Interessen der bisherigen Nutzer.

3. DAS EIGENTUMSRECHT AM BODEN

1. Das Eigentumsrecht existiert nicht als eine einheitliche, für alle Gesellschaftsformationen gegebene ewige Idee. Die Wissenschaft kann nur seine allgemeinsten Wesenszüge abstrahieren, die in den einzelnen Formationen neuen Inhalt annehmen. Wie sich in der Produktion quantitative und qualitative Änderungen vollziehen, so wird auch das Eigentumsrecht geändert.

Dabei existiert das Eigentumsrecht nicht einmal als einheitlicher Begriff im Rahmen einer Formation, sofern dabei verschiedene Formen und Arten des Eigentums als Reflex der Übergangsformen und der in Überwindung begriffenen Formen der Produktion erscheinen.

Im Rahmen der einzelnen Arten und Formen des Eigentumsrechts gibt es auch Unterschiede in Bezug auf einige Gegenstände des Eigentums, wie dies vor allem beim Boden der Fall ist.

Bei den Erwägungen über das Eigentumsrecht *im subjektiven Sinn als allgemeinen Begriff* gehen wir vom Begriff Venediktovs und Knapps aus, die das subjektive Eigentumsrecht als Recht des Eigentümers an einer Sache bezeichnen, die er in den vom objektiven Recht gesetzten Grenzen in seinem Interesse und aus eigener Machtbefugnis verwenden kann.²²⁾

Bei einer näheren Klassifikation den Berechtigungen des Eigentümers anerkennt die Rechtswissenschaft die bekannte Triade: eine Sache zu nutzen (zu gebrauchen), über sie zu verfügen und sie zu besitzen (*iura utendi et fruendi, disponendi und possidendi*), wobei jede Teilbefugnis ihren ökonomischen Inhalt hat. Mit ihrer Zusammenfassung ist aber der Inhalt des Eigentumsrechts weder erschöpft, noch handelt es sich um Befugnisse, die gleichwertig sind; das Eigentumsrecht setzt sich auch nicht aus ihrer arithmetischen Summe zusammen.²³⁾

Die *Nutzungsberechtigung* ermöglicht die Realisierung des *Gebrauchswerts* einer Sache, nämlich ihren Produktionsverbrauch, die *Verfügungsbefugnis* gewährleistet nach allgemeinen akzeptierter Ansicht die Möglichkeit der Realisierung des *Tauschswerts*.²⁴⁾

Diese Erklärung des ökonomischen Inhaltes des Nutzungsrechts und Verfügungsrechts lässt sich nicht auf den Boden anwenden, wie ich bereits sagte. Das Nutzungselement berechtigt den Eigentümer nur zur Nutzung und wird zum Verbrauch des Bodens. Das Verfügungsrecht über den Boden ist unter sozialistischen Bedingungen Ausdruck des gesamtgesellschaftlich gelenkten Verteilungsprozesses des Territoriums nach wissenschaftlichen Erkenntnissen und im Interesse der Befriedigung der vielseitigen Bedürfnisse der Gesellschaft, der einzelnen Gruppen und Einzelpersonen, nicht aber der Realisierung der Tauschswerts, da der Boden einen solchen Wert nicht hat. Soweit in den Boden eine bestimmte menschliche Arbeit investiert wurde, die gewisse Werte zeitigte, die mit dem Boden untrennbar verbunden sind (z. B. Bodenkultivierung, Meliorationsanlagen), ist auch in diesem Fall die Realisierung ihres Tausch-

²²⁾ V. Knapp, *Předmět a systém*, S. 96. Knapp verwendet den Termin „verwenden“ in beträchtlich weitestem Sinn, usw. nicht nur als Recht sich den Gebrauchswert einer Sache anzueignen, sondern auch als Recht der Nutzung, der Disposition, der Vindikation, des Besitzes usw. (V. Knapp, *Vlastnictví v lidové demokracii*, S. 66). Dieses „Verwenden“, das im wesentlichen den Inhalt jener bekannten Triade bildet, geht schon stark über den Rahmen der Aneignung des Gebrauchswerts einer Sache hinaus. Man muss Čapek (K. Čapek, *Správa národního majetku* 1961, S. 108), beipflichten, dass die übliche Aufzählung der Berechtigungen des Eigentümers, d. h. der Berechtigung zum Besitz, zur Nutzung und zur Disposition der Sache, besser entspricht als der einzige Ausdruck „Verwendung“.

²³⁾ Der Inhalt des Rechts des persönlichen Eigentums ist heute im § 130 BGB (Nutzungs-, Gebrauchs- u. Verfügungsrecht) und im § 132 BGB (Besitz u. Vindikation) enthalten. Aus § 489 BGB geht hervor, dass auch der Privateigentümer, was gerade vom Standpunkt des Bodeneigentums wichtig ist, im wesentlichen dieselben Berechtigungen hat, wenngleich seine Verfügungsbefugnisse beträchtlich eingeschränkt sind. Aus §§ 8–12 ff. BGB geht hervor, dass die angeführten grundlegenden Berechtigungen auch den Inhalt des sozialistischen Gemeineigentums bilden.

²⁴⁾ Vgl. V. Knapp, *Předmět a systém*, S. 107.

werts nicht Ziel der Verfügung über den Boden, auch wenn zusammen mit dem Boden ihr Tauschwert realisiert wird.

Der *Besitz* drückt die Beherrschung der Sache aus, woraus hervorgeht, dass alle verpflichtet sind, den Eigentümer bei der Nutzung der Sache nicht zu stören; dazu können wir bemerken, dass diese Verpflichtung nicht nur gegenüber dem Eigentümer, sondern auch gegenüber einem anderen berechtigten Nutzer besteht.²⁵⁾

Durch den Besitz wird aber der Gebrauchswert des Bodens nicht realisiert. Dies geschieht erst durch die wirkliche Nutzung, die aber durch einen rechtsgeschützten Besitz ermöglicht wird.

2. Es wäre aber unrichtig, wollte man sich das Wechselverhältnis des Eigentums im ökonomischen und rechtlichen Sinn vereinfacht so vorstellen, als ob das Eigentumsrechtsverhältnis nur eine Widerspiegelung des ökonomischen Eigentumsverhältnisses im rechtlichen Überbau sei. Das ist zwar richtig, aber nicht vollständig.

Wenn wir nämlich das Eigentum im ökonomischen Sinn als Gesamtheit der ökonomischen Verhältnisse, als ununterbrochenen Prozess der Aneignung, Erneuerung und Ersetzung verbrauchter und abgenutzter Produktionsmittel durch Verteilung, Austausch und Verbrauch auffassen (wobei beim Boden das oben Angeführte gilt, nämlich dass er weder produziert noch verbraucht wird), muss gesagt werden, dass das Eigentumsrecht im objektiven Sinn das Eigentum, nämlich die Produktion, nicht in seiner ganzen Dynamik, im ganzen Aneignungsprozess, sondern nur statisch als seine Phase und nur in potentieller Bewegung erfasst. Indem es die subjektiven Rechte und Pflichten des Eigentümers regelt, ermöglicht es ihm über die Realisierung des Gebrauchswerts der Sache durch ihren produktiven oder individuellen Verbrauch (beim Boden nur durch seine Nutzung, die auch die Aneignung seiner Früchte und in gewissem Mass des mit dem Boden verbundenen Naturreichtums umfasst) zu entscheiden, und bietet ihm die Möglichkeit, über die Sache zu verfügen. Die Zusammenarbeit der Werktätigen im Rahmen eines produktiv tätigen Kollektivs bei der Aneignung der Natur, die Verfügung und den Austausch der Gebrauchswerte regeln aber andere Rechtsinstitutionen, nicht das Eigentumsrecht (z B. Kaufvertrag, Arbeitsvertrag).

Was das *subjektive Recht des Bodeneigentums als allgemeinen* Begriff anlangt, kann gesagt werden, dass es dieselben grundlegenden Nutzungs-, Besitz- und Verfügungsberechtigungen umfasst, auch wenn der *ökonomische Inhalt und der Umfang* dieser Berechtigungen *anders sind als bei den übrigen Sachen*.

Ich möchte ganz besonders ein spezifisches Merkmal des Bodeneigen-

²⁵⁾ Interessant ist die Behauptung Knapps, wonach sich die Verpflichtung zur Nichtstörung des Eigentümers nicht aus irgend- einer Sonderberechtigung, sondern aus der Berechtigung zur Nutzung der Sache und zur Verfügung darüber ergibt, wonach also das Besitzrecht eine von den übrigen Berechtigungen des Eigentümers abstrahierte Fiktion ist (V. Knapp, *Predmët a systém*, S. 108).

tumsrechts hervorheben, nämlich dass es den *dauernden Charakter* der Bedingung des Produktionsprozesses und jedweder menschlicher Tätigkeit überhaupt gewährleistet, d. h. die Beherrschung eines bestimmten Raumes (*locus standi*, field of employment nach den Worten von Marx), während das Eigentumsrecht an anderen Sachen nur eine bestimmte Phase des ununterbrochenen Produktionsprozesses, in dem Gebrauchswerte in andere umgewandelt werden, erfasst.

Das Bodeneigentumsrecht verschiedener Subjekte ermöglicht *eine bestimmte Verteilung des Territoriums* unter verschiedenen Subjekten im Interesse der Aneignung seines Gebrauchswerts.

Hierzu wäre zu bemerken, dass dieses ökonomische Ziel nicht nur durch das Bodeneigentumsrecht, sondern auch durch andere Rechtsinstitutione gewährleistet wird, die den ökonomischen Hauptinhalt der Bodenaneignung, d. h. die Nutzung sichern, und werden demzufolge als *Nutzungsrechte bezeichnet*. In diesem Fall handelt es sich schon nicht um ein Element des Inhalts des Eigentumsrechts, sondern um die Verselbständigung dieses Elementes zu einer *selbständigen, vom Eigentumsrecht unterschiedlichen Rechtsinstitution*, die auch bestimmte begrenzte Elemente der Verfügungsnis enthält.

Unter den Bedingungen der Ausbeutergesellschaft erfüllt das Recht des privaten Bodeneigentums die Aufgabe der Aneignung des Bodens als Gebrauchswerts, bzw. auch der Bodenrente; dieses Recht setzt nach den Worten von Marx „das Monopol gewisser Personen voraus, über bestimmte Portionen des Erdkörpers als ausschliessliche Sphären ihres Privatwillens mit Ausschluss anderer zu verfügen“.²⁶⁾

Unter sozialistischen Bedingungen wird dieses Monopol der Privateigentümer überwunden oder ist bereits überwunden und wird durch das Volkseigentum ersetzt. Solange das Privateigentum besteht, verfügen die privaten Bodeneigentümer über ihren Boden zwar „im eigenen Interesse und in eigener Machtvollkommenheit“, sind aber verpflichtet, dies in Übereinstimmung mit dem gesamtgesellschaftlichen Interesse zu tun. Das bedeutet im Hinblick auf die Besonderheiten des Bodens die *Realisierung seines Gebrauchswertes durch den Eigentümer nach seiner Zweckbestimmung und die gesellschaftliche Kontrolle über die Verfügungsbefugnis des Eigentümers*. Der sozialistische Staat gewährleistet, auch wenn er vorerst nicht ausschliesslicher Eigentümer des Bodens ist, die Verteilung

²⁶⁾ K. Marx, Kapital III/2, S. 136. An einer anderen Stelle charakterisiert Marx das Bodeneigentum als juristische Fiktion allgemeiner als „Eigentum bestimmter Individuen an bestimmten Stücken des Erdballs, sei nun der Eigentümer die Person, die das Gemeinwesen repräsentiert, wie in Asien, Ägypten, etc., oder sei dieses Grundeigentum nur Aksidens des Eigentums bestimmter Personen an den Personen der unmittelbaren Produzenten, wie beim Sklaven- oder Leibeigenensystem, oder sei es reines Privateigentum von Nichtproduzenten an der Natur, blosser Eigentumstitel am Boden, oder endlich sei es ein Verhältnis zum Boden, welches wie bei Kolonisten und kleinbäuerlichen Grundbesitzern, bei der isolierten und nicht sozial entwickelten Arbeit unmittelbar eingeschlossen scheint in der Aneignung und Produktion der Produkte bestimmter Bodenstücke durch die unmittelbaren Produzenten,“ Marx, Engels, Werke, a. a. O., Bd. 25, S. 647.

des Territoriums und seine Nutzung durch ein vollkommeneres System neuer bodenrechtlicher Nutzungsinstitute, die dem Nutzer eine dauernde Produktionsbedingung bieten, gleichgültig, ob es sich um Boden handelt, der im Privateigentum ist, oder dessen Eigentümer der sozialistische Staat selbst ist.

Gemeinsames Element des Inhalts des Bodeneigentums unter sozialistischen Bedingungen ist die Verpflichtung des Eigentümers oder eines anderen Nutzers, die Zweckbestimmung des Bodens zu realisieren, sofern er allerdings dazu imstande ist.

Der konkrete Inhalt des subjektiven Bodeneigentumsrechts ist jedoch nach den Arten und Formen des Bodeneigentums überhaupt differenziert.

4. DAS SYSTEM DES BODENEIGENTUMS IN DER ČSSR

1. In der Übergangsperiode von einer zur anderen Gesellschaftsform werden in der Regel die Eigentumsbeziehungen der vorherigen Periode, einschliesslich der Eigentumsbeziehungen zu Boden, nicht mit einem Schlag liquidiert. Gewisse Formen klingen aus, neue entstehen nach und nach, bis die für eine bestimmte gesellschaftlich-ökonomische Form charakteristische gesellschaftliche Eigentumsbeziehung vorherrschend, bzw. ausschliesslich wird. So werden z. B. nach der Machtergreifung durch die Arbeiterklasse die kapitalistischen Produktionsverhältnisse am Boden liquidiert und neue sozialistische Produktionsverhältnisse geschaffen; die auf Kleinproduktion beruhenden individuellen Eigentumsverhältnisse, die nichts anderes als private Beziehungen sind (allerdings nicht der Ausbeutung dienen und auf Arbeit beruhen), bleiben noch ziemlich lange erhalten. In diesem Sinn können wir in einer bestimmten Entwicklungs- etappe nicht von *einer einzigen Form des Bodeneigentums* im ökonomischen Sinn, sondern von seinem *System*, also von verschiedenen Formen des ökonomischen Prozesses sprechen, an denen der Boden beteiligt ist. Der Boden wird zwar auch für persönliche Bedürfnisse angeeignet, entscheidende Bedeutung für die Gestaltung aller gesellschaftlicher Beziehungen haben aber die Produktionsverhältnisse.

Den verschiedenen Arten und Formen des Eigentums entsprechen auch verschiedene Arten und Formen des *Eigentumsrechts* und auch des *Bodeneigentumsrechts*, die dadurch, dass sie einem bestimmten Eigentum, also einem bestimmten Komplex ökonomischer Verhältnisse hinsichtlich des Bodens Unterstützung und entsprechenden Schutz angedeihen lassen, eine bestimmte Art und Weise der Produktion und Aneignung regeln und schützen.

Zum Unterschied von den übrigen Produktionsmitteln entspricht die Art und Form des Rechtsverhältnisses des Grundeigentums nicht immer der Art und Form der ökonomischen Verhältnisse, an denen der Boden im Produktionsprozess als Bedingung, bzw. als Produktivkraft beteiligt ist. Die Oktoberrevolution in der UdSSR schuf zwar das Recht des ausschliesslichen staatlichen sozialistischen Eigentums am Boden, aber die

private Kleinproduktion blieb noch in der Form des Rechts der Arbeitsnutzung erhalten. Wir haben das Recht des Privateigentums am Boden, der in den landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften zusammengeschlossen wurde, nicht beseitigt, trotzdem aber ist der ökonomische Charakter der Aneignung des Gebrauchswertes auch dieses Bodens sozialistisch.

Die Veränderungen im ökonomischen Aneignungsprozess verlaufen elastisch. Das Eigentumsrechtsverhältnis hat aber konservierenden Charakter, daher kann es nicht sofort auf die veränderten ökonomischen Verhältnisse reagieren, insbesondere nicht auf jene, die den Boden betreffen. Es entsteht demnach ein Widerspruch zwischen dem Rechtsverhältnis des Bodeneigentums und dem ökonomischen Prozess der Aneignung des Bodens.

Wenn wir von einem System der Bodenbeziehungen, also von verschiedenen Formen und Arten des Bodeneigentums sprechen, die gleichzeitig in einer bestimmten Gesellschaft und in einer bestimmten Entwicklungsstufe dieser Gesellschaft existieren, muss man auf die angeführte Besonderheit des Bodens aufmerksam machen. Aus dieser geht hervor, dass der Charakter des Rechtsverhältnisses des Bodeneigentums noch nicht den Charakter des ökonomischen Inhalts der Produktion, an der ein bestimmter Boden beteiligt ist, bestimmt und dass auch umgekehrt einer bestimmten Produktionsform nicht immer ein gleichartiges Eigentumsrecht am Boden entspricht.

2. Art und Form der Eigentumsverhältnisse am Boden sind im beträchtlichen Masse von der Zweckbestimmung ihres Objektes — des Bodens — abhängig.

Der *Waldboden* ist in überwiegender Masse im *staatlichen sozialistischen Eigentum*.

Sämtliche *Wasserläufe* wurden durch die Verfassung aus dem Jahre 1960 zum Objekt des staatlichen sozialistischen Eigentums erklärt; dementsprechend mit dem von diesen Gewässern bedeckten Boden.

Der *landwirtschaftliche* Boden ist, obwohl er überwiegend sozialistisch genutzt wird, in rechtlicher Hinsicht vorwiegend *Privateigentum*.

In unserer sozialistischen Gesellschaft ist das *sozialistische Eigentum* die entscheidende und vom Standpunkt der weiteren Entwicklung sich immer mehr entwickelnde Art, und zwar in seiner gesellschaftlichen und individuellen Form.

Die Verfassung aus dem Jahre 1960 unterscheidet das *sozialistische gesellschaftliche Eigentum* in seinen zwei grundlegenden Formen, in der Form des *staatlichen* Eigentums (Eigentum der gesamten Bevölkerung, Nationaleigentum) und in der Form des *genossenschaftlichen* Eigentums (Eigentum der Genossenschaften). Das Wirtschaftsgesetzbuch führt diese Bestimmungen der Verfassung weiter aus und statuiert noch weitere Formen, das *Eigentum der Gesellschaftsorganisationen und sonstiger sozialistischer Organisationen*.²⁷⁾

Ausserdem kennt die Verfassung, ebenso wie das bürgerliche Gesetzbuch, das *persönliche Eigentum* der Bürger an Verbrauchsgütern.²⁸⁾

Das *Privateigentum* wird in der Verfassung nicht erwähnt. Sie erkennt aber in den Grenzen des sozialistischen Wirtschaftssystems eine auf persönlicher Arbeit beruhende und die Ausbeutung einer fremden Arbeitskraft ausschliessende kleine Privatwirtschaft an, deren Wesen in der privaten Aneignung besteht.²⁹⁾ Damit erkennt also die Verfassung auch das Privateigentum an, dessen Weiterentwicklung aber keinen verfassungsmässigen Schutz genießt. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass die weitere Entwicklung auf eine völlige Überwindung des Privateigentums gerichtet ist und diese Entwicklung nicht durch verfassungsmässige Garantien behindert werden soll. Das bedeutet aber nicht, dass das Privateigentum ausserhalb der Rechtsordnung stünde und keinen gehörigen und notwendigen Schutz genießt. Die Verfassung negiert es nicht, sondern betrachtet es als eine bestimmte, aus der Vergangenheit stammende Form der Aneignung, die bisher noch nicht völlig überwunden ist, die aber in unserer Gesellschaft schon keine wesentliche Bedeutung mehr hat und die sozialistische Wirtschaft weder schädigt noch gefährdet. Es ist eine auf eigene Arbeit beruhende, der Kleinproduktion dienende private Form der Aneignung, die keinesfalls mehr der kapitalistischen Ausbeutung dient.

Das Zivilgesetzbuch spricht im letzten Teil, in den Schlussbestimmungen, von Privateigentum in verschiedenen Zusammenhängen und formuliert das Prinzip, wonach auch dieses Eigentum gegen unberechtigte Eingriffe geschützt wird; zugelassen wird auch seine Vererbung und grundsätzlich auch die vertragsmässige Übertragung von Sachen im Privateigentum.³⁰⁾

3. Wir sagten bereits, dass das Bodeneigentum keine besondere Art oder Form des Eigentums ausserhalb der bestehenden Eigentumsformen in unserer Gesellschaft bildet, sondern dass die Aneignung des Bodens, auch wenn sie in besonderer Art mit Rücksicht auf die Besonderheit des Bodens verläuft, einen Bestandteil der in einer bestimmten Gesellschaft und einer gegebenen Entwicklungsstufe existierenden Eigentumstypen und Formen bildet.

Deshalb muss man sich nun die Frage stellen, welchen Einfluss hat das angeführte, in unserer Gesellschaft heute existierende System des Eigentums, bzw. des Eigentumsrechts auf das Bodeneigentumsrecht, bzw. ob das System des Bodeneigentums in voller Übereinstimmung mit der Klassifikation des Eigentums nach der Verfassung, dem Wirtschaftsgesetzbuch und dem Zivilgesetzbuch steht, oder ob sein Umfang enger ist oder ob

²⁷⁾ Vgl. Art. 8 der Verfassung und § 8 Abs. 2 WGB.

²⁸⁾ Vgl. Art. 10 der Verfassung und Teil II. Hauptteil II, BGB.

²⁹⁾ Art. 19 der Verfassung.

³⁰⁾ Vgl. § 489 BGB.

vielleicht noch einige andere aus früheren Zeiten stammende Sonderformen des Bodeneigentums im Ausklingen begriffen sind.

Hierzu wäre vor allem anzuführen, dass der Boden nicht als Sache bezeichnet wird, die *nur* im Nationaleigentum stehen kann. Darin beruht ein wesentlicher Unterschied zwischen unserem und dem sowjetischen Recht überhaupt und zwischen unserem und dem sowjetischen Bodenrecht im besonderen.

Daraus ergibt sich, dass bei uns der Boden nicht ausschliessliches Eigentum des sozialistischen Staates ist und Gegenstand auch anderer Eigentumsrechte sein kann. Dabei bestehen keine Zweifel darüber, dass der Umfang des Bodens im *Eigentum des Staates* dahin tendiert, sich als Ausdruck der fortschreitenden Vergesellschaftung des staatlichen Territoriums auch vom Standpunkt des Eigentumsrechts auszudehnen.

Das *genossenschaftliche sozialistische Bodeneigentum* ist von unserer Rechtsordnung nicht reprobirt. Man kann aber nicht sagen, dass diese Form des sozialistischen Bodeneigentums in unserer Gesellschaft irgendwelche grössere Bedeutung hätte, sei es im Sektor des Handwerker- und Konsumgenossenschaftswesens oder auf dem Gebiete des landwirtschaftlichen Genossenschaftswesens. Hauptquelle des genossenschaftlichen sozialistischen Bodeneigentums könnte nämlich der Privatboden sein, den die Bauern bei der Vergenossenschaftlichung in die Genossenschaft einbringen. So entstand z. B. in Rumänien und in China bei den höheren Genossenschaftstypen ein genossenschaftliches sozialistisches Eigentum am eingebrachten Boden. In Jugoslawien ist die landwirtschaftliche Genossenschaft gemeinsamer Eigentümer des von ihr bewirtschafteten Bodens. Bekanntlich bleibt bei uns nach der Vergenossenschaftlichung das private Recht der Mitglieder am eingebrachten Boden erhalten. Der Boden der Mitglieder ist also bei uns nicht Quelle des genossenschaftlichen sozialistischen Eigentums, wovon die Sonderbestimmung des Art. 8 Abs. 3 der Verfassung über den Boden in den landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften ausgeht. Da die ökonomische Notwendigkeit fehlt, lässt sich seitens der Genossenschaften und der staatlichen und genossenschaftlichen Organe kein Streben feststellen, diesen Boden ins Eigentum der Genossenschaft zu überführen.

Dennoch kann aber eine landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft, eine andere Genossenschaft oder genossenschaftliche Organisation Bodeneigentümerin sein. Nach den Vorschriften über die Bodenreform konnte die Genossenschaft Boden als Eigentum durch Zuteilung erwerben. Erst nach Erlass des Zivilgesetzbuches im Jahre 1950 änderte sich die Praxis und die Genossenschaften erhielten von da an staatlichen Boden nur noch zur Nutzung. Der Staat überträgt den Genossenschaften und Genossenschaftsorganisationen Boden nicht mehr in ihr Eigentum. In Ausnahmefällen besteht die Möglichkeit einer Übertragung von Boden in Privateigentum auf eine Genossenschaft, z. B. zusammen mit einem Gebäude, und die Genossenschaft kann auch testamentarisch Boden erben.

Das, was über das genossenschaftliche sozialistische Bodeneigentum an-

geführt wurde, gilt mutatis mutandis auch hinsichtlich des Bodeneigentums verschiedener anderer nichtstaatlicher sozialistischer Gesellschaftsorganisationen.

In letzter Zeit entsteht in einigen Erholungsgebieten genossenschaftliches sozialistisches Eigentum am Boden, der für Zuteilung an Bürger zur persönlichen Nutzung aufgekauft wird. Meines Erachtens nach bestehen für eine solche Massnahme keine wesentliche ökonomische oder politische Gründe.

Das genossenschaftliche sozialistische Bodeneigentum ist wohl nicht verboten, ist aber unter unseren Bedingungen nicht notwendig. Die künftige Bodengesetzgebung sollte zu dieser Frage klar Stellung nehmen.

4. Der überwiegende Teil unseres Territoriums gehört eigentumsrechtlich nicht dem Staate, den Genossenschaften oder anderen Genossenschaftsorganisationen, sondern den Bürgern. Die Bürger sind Eigentümer nicht nur landwirtschaftlichen, sondern auch sonstigen Bodens (z. B. auch des Waldbodens), insbesondere jenes Bodens, der zur Befriedigung ihrer persönlichen Bedürfnisse dient.

Es ist fraglich, wie man dieses *individuelle Eigentumsrecht am Boden* nach seinem gesellschaftlich-ökonomischen Inhalt charakterisieren soll: ob als *Privateigentum*, oder, sofern es nicht der Produktion, sondern der Befriedigung persönlicher Bedürfnisse dient, als Recht des *persönlichen Eigentums*.³¹⁾

Wir sagten, dass das Eigentum im ökonomischen Sinn ein Komplex ökonomischer Beziehungen ist. Wenn wir also den ökonomischen Inhalt eines bestimmten Eigentumsverhältnisses am Boden charakterisieren wollen, müssen wir die *Produktionsweise* analysieren, für die der Boden die Voraussetzung bildet, bzw. woran er sich als Produktionsmittel beteiligt; danach müssen wir dann beurteilen, ob dieses Eigentumsverhältnis am Boden Privatcharakter hat.

Die der Kleinproduktion dienenden Wirtschaften, die auf landwirtschaftlichem Boden – im Interesse der Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse für den Markt – beruhen, können nur als *Privateigentum* bezeichnet werden; das betrifft auch den Boden, auf dem diese Aneignung verläuft; auch das Eigentumsrecht des Bauern an diesem Boden muss also als *Recht des Privateigentums* angesehen werden.

Nach dem Motivenbericht zum Zivilgesetzbuch haben Privateigentumsrecht: 1. Einzelpersonen am landwirtschaftlichen Boden, der grösstenteils bereits in einer landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaft zusammengeschlossen ist, 2. Einzelbauern an ihren Produktionsmitteln, also einschliesslich des Bodens, und 3. Einzelpersonen an Miethäusern, also gleichfalls einschliesslich des Bodens.

³¹⁾ Es gab bei uns Versuche, das Eigentumsrecht des Kleinproduzenten am Boden nach dem Muster des sowjetischen Begriffes der „Arbeitsnutzung“ als *Arbeitseigentum* zum Unterschied vom Privat- und vom persönlichen Eigentum zu klassifizieren, (Vgl. V. Knapp, Vlastnictví v lidové demokracii, S. 390).

Diese Aufzählung ist aber nicht erschöpfend, denn hier ist nicht das Eigentumsrecht von Einzelpersonen an anderem als landwirtschaftlichem Boden, insbesondere an Baugrundstücken angeführt; hinsichtlich des Charakters dieser Grundstücke als Gegenstand des Privateigentumsrechtes belässt § 490 BGB gleichfalls keine Zweifel.

Daraus ergibt sich auch, dass die Institution des im Ausklingen begriffenen Privateigentums in der Mehrzahl der Fälle mit dem Boden verbunden ist.

Der Boden ist aber nicht immer ein Produktionsmittel. Er kann auch der Befriedigung bestimmter von der Gesellschaft unterstützten persönlicher Bedürfnisse der Bürger dienen. Der Boden ist aber stets mindestens ein *potentielles Produktionsmittel oder ein locus standi*, worauf sich die Produktion entfalten kann. Es ist fraglich, ob wir in diesem Fall von einem persönlichen Bodeneigentum sprechen können, oder ob wir auch dieses individuelle Eigentum als Privateigentum betrachten sollen.

In beiden Fällen handelt es sich um ein ökonomisches Eigentumsverhältnis, auch wenn diese Aneignung, je nach den tatsächlich bestehenden Verhältnissen, entweder privaten oder persönlichen Charakter hat. Andersgeartet ist aber die Frage des *rechtlichen Ausdruckes dieser Aneignung, bzw. des Rechtsschutzes*, den ihr die Gesellschaft gewährt. Es wäre am einfachsten zu behaupten, dass dem ökonomischen Inhalt der Bodenaneignung für den persönlichen Bedarf auch das Recht des persönlichen Bodeneigentums entsprechen soll. Dem steht aber mit Rücksicht auf die Besonderheiten des Bodens und seiner Aneignung der Begriff des Rechts des persönlichen Eigentums, wie ihn unsere Rechtstheorie schuf und wie er auch in der Verfassung und im Zivilgesetzbuch ausgedrückt ist, hindernd entgegen.

Ich möchte hervorheben, dass die Frage, ob sich dieses von der privaten Bodenaneignung unterscheidende ökonomische Wesen der Bodenaneignung zur Befriedigung der persönlichen Bedürfnisse der Bürger in einer bestimmten Entwicklungsetappe der Gesellschaft durch die Institution des Rechts des *Privateigentums* oder des *persönlichen Eigentums* ausgedrückt werden soll, nicht durch irgendeinen a priori gegebenen Standpunkt gelöst werden kann. Man kann auch die Bedeutung dieser Unterscheidung nicht von dogmatischen Positionen aus überschätzen. *Im wesentlichen handelt es sich nur um die Intensität des gesellschaftlichen Schutzes, den die Gesellschaft einer bestimmten, der Befriedigung persönlicher Bedürfnisse dienenden Eigentumsverhältnis gewähren will und kann und wirklich gewährt.* Für die Lösung dieses widerspruchsvollen Problems sind in der gegebenen Entwicklungsphase meines Erachtens nach die wirklich existierenden ökonomischen, politischen und insbesondere ideologischen Verhältnisse entscheidend. Insbesondere, ob sich die Stufe des sozialistischen Bewusstseins der Bürger vom Standpunkt des Schutzes ihres Eigentums mit der Negation des Rechtes des *persönlichen* Bodeneigentums zufrieden gibt (was zum Unterschied von der Bezeichnung „Privateigentum“ auch einen grösseren gesellschaftlichen Schutz,

eine verfassungsrechtliche Anerkennung, Dauerhaftigkeit auch unter dem Gesichtspunkt der Perspektiventwicklung impliziert und nicht jene pejorative Bedeutung hat, die die Bezeichnung „Privateigentum“ erhielt), oder ob es richtiger ist, auch dieses Eigentumsrecht als Recht des persönlichen Eigentums zu bezeichnen (wie dies z. B. in Ungarn und in der DDR geschah). Hierbei ist auch in diesem Fall klar, dass die Entwicklungsperspektive auf eine Vergesellschaftung des Eigentumsrechts am Boden abzielt und dass die Gesellschaft nolens volens dem Eigentumsrecht am Boden nicht den gleichen Schutz angedeihen lassen kann — mögen wir dieses Eigentumsrecht so oder so bezeichnen — wie dem persönlichen Eigentum an den anderen Sachen, was in seinen ideologischen Konsequenzen die Institution des persönlichen Eigentumsrechtes überhaupt schwächen würde.

Wenn wir das Recht des persönlichen Eigentums an den zur Befriedigung bestimmter Bedürfnisse des Bürgers dienenden Grundstücken nicht anerkennen, bleibt nichts anderes übrig dem Recht des privaten Bodeneigentums, das diesem Zweck dient, den grösstmöglichen Schutz zu gewähren, den ihm die Gesellschaft objektiv angedeihen lassen kann, d. h. einen ähnlichen Schutz, wie sie dem persönlichen Eigentumsrecht gewährt, *soweit dem nicht der Sondercharakter des Bodens an sich im Wege steht.*

Schliesslich ist also diese Unterscheidung zwischen dem eventuellen Recht des persönlichen oder privaten Eigentums am Boden zur Befriedigung der persönlichen Bedürfnisse die Frage der Intensität des Schutzes, den die Gesellschaft diesem Verhältnis gewähren kann und will.

Man muss aber sehen, dass sich — wenn sich eine bestimmte Gesellschaft für die Institution des *Privateigentumsrechts* an dem den persönlichen Bedürfnissen dienenden Boden entschliesst — das ökonomische Wesen und Ziel dieser Bodenaneignung unter den Bedingungen einer sozialistischen Gesellschaft wesentlich änderte; es stellt keine private Aneignung mehr dar, auch wenn im rechtlichen Überbau die Widerspiegelung dieses Eigentums das Privateigentumsrecht bleibt. Daraus geht aber hervor, dass *der Inhalt privaten Eigentumsrechtes heutzutage bereits nicht mehr einheitlich ist, sondern selbst eine beträchtliche Differenzierung durchmacht.*

Nach unserem Recht bildet der Boden einen Gegenstand nur des privaten Eigentumsrechts. Die Verfassung führt den Boden nicht ausdrücklich unter den Gegenständen des persönlichen Eigentums an, lässt also diese Frage bewusst offen. Der ursprüngliche Entwurf des Zivilgesetzbuches enthielt die Institution des persönlichen Bodeneigentums, selbstverständlich nur an Grundstücken, die der Befriedigung persönlicher Bedürfnisse dienen. Nach dem akzeptierten § 489 BGB gehört aber der Boden zu jenen Gegenständen, die „nicht Gegenstand des persönlichen Eigentums sind“.

Die Ablehnung der Rechtsinstitution des persönlichen Bodeneigentums bedeutet aber nicht unbedingt ein Verbot oder ein wesentliches Hindernis

für die Bodenübertragung aus staatlichem in individuelles (privates) Eigentum der Bürger. Durch die rechtliche Regelung im Zivilgesetzbuch ist aber die Negation der Institution des persönlichen Bodeneigentums mit einer wesentlichen Beschränkung der Übertragung des Bodens des Staates in das Eigentum der Bürger verbunden. Nicht die Bestreitung des persönlichen Eigentumsrechts, sondern gerade der letztgenannte Umstand in Verbindung mit dem Verbot der Übertragung von Baugrundstücken zwischen den Bürgern erforderte die Schaffung einer neuen Institution, nämlich des *Rechts der persönlichen Nutzung* des im staatlichen Eigentum stehenden Bodens. Es ist nicht zu übersehen, dass sich dadurch unsere Bodenbeziehungen auf dem Gebiet der Befriedigung der persönlichen Bedürfnisse beträchtlich komplizierten. Auch eine andere Regelung wäre möglich gewesen, nämlich die Zuteilung einer bestimmten Fläche staatlichen Bodens ins Privateigentum der Bürger unter notwendigen Stipulationen und Garantien.

Die Ablehnung der Konzeption des Rechts des persönlichen Bodeneigentums, sowie die Tatsache, dass unser Staat grundsätzlich keinen staatlichen Boden mehr in individuelles Eigentum der Bürger zur Befriedigung ihrer persönlichen Bedürfnisse (und damit noch weniger für Produktionszwecke) überträgt, bedeutet keine Negierung des individuellen Bodeneigentums, das sich historisch entwickelt hat und sich im rechtlichen Überbau als privates Eigentumsrecht widerspiegelt. Dieser Boden kann Gegenstand der auf Kleinproduktion beruhenden Wirtschaftsweise sein, kann aber auch der Befriedigung der persönlichen Bedürfnisse der Bürger dienen. Der ökonomische Inhalt und die ökonomische Bewegung sind in beiden Fällen andersgeartet, obwohl die Rechtsinstitution die gleiche Bezeichnung verwendet. Unsere Rechtsordnung schützt auch dieses Eigentum, wobei der Boden, der Gegenstand persönlicher Nutzung sein könnte, erhöhten Schutz genießt, bzw. genießen müsste (analog wie das Recht der persönlichen Bodennutzung), z. B. bei der Enteignung, in der Gebührenpolitik usw., was aber leider im Zivilgesetzbuch nicht angeführt ist. So kommt es in der Praxis zu jener paradoxen Situation, dass die persönliche Bodennutzung faktisch grösseren Schutz genießt als der Boden, der völlig demselben Zweck dient, aber im Eigentum eines Bürgers ist.

5. Das System der bodenrechtlichen Beziehungen wäre ohne Erwähnung des Bodeneigentums (der Weiden und Wälder) der ehemaligen Urbarienbesitzer, Kompossessoraten und ähnlicher Organisationen in der Slowakei nicht vollständig. Wir behandeln es im Zusammenhang mit den verschiedenen Kategorien des *privaten* Bodeneigentums, weil das Eigentum der ehemaligen Urbarienbesitzer, das noch aus der Zeit des Feudalismus, genauer aus den Zeiten der Aufhebung der Leibeigenschaft im Jahre 1848 stammt, als die Gemeinschaft der Untertanen als Ersatz für bestimmte Feudalrechte (Weiderecht, Holz sammeln) Weiden und Wälder übereignet erhielt,³²⁾ Privateigentum ist, ebenso wie das Eigentum des Kompossessorats, das aus dem Boden freier Landadeliger besteht. Dabei hat dieses

Eigentum einen besonderen ökonomischen Charakter und ist rechtlich besonders geregelt, weil der Charakter der Aneignung der Weiden und Wälder, die grössere Komplexe erforderte, und die Lösung der Widersprüche zwischen Privateigentum und gemeinsamer Bewirtschaftung durch alle Eigentümer, eine besondere Art des physisch unteilbaren, anteilmässigen Miteigentums erzwangen, wobei der entsprechende Anteil an der Weide und den Wäldern zusammen mit dem ursprünglichen Bauerngehöft, zu dem dieser Eigentumsanteil als Zubehör gehörte, übertragen werden konnte; allerdings war auch die Übertragung nur eines Teiles dieses Gehöftes möglich.³³⁾ Dieses Eigentumsrecht bedeutet für den Eigentümer das Recht auf Weidung einer bestimmten Stückzahl von Vieh, bzw. auf die Aneignung des Nutzens des Waldes im Verhältnis zu seinem Eigentumsanteil. Im Verlauf der vergangenen hundert Jahre kapitalistischer Entwicklung mit ihrer ständigen Neuaufteilung des Bodens, insbesondere auch im Erbweg, entstanden unglaublich kleine Anteile, die natürlich keinen ökonomischen Inhalt haben konnten.

Die Rechtsverhältnisse dieser Gemeinschaften wurden beträchtlich unübersichtlich und förderten keineswegs die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion. Die volkswirtschaftliche Bedeutung dieser Frage wird durch die Tatsache bewiesen, dass zu Beginn der Kollektivierung die meisten slowakischen Weiden (cca 270.000 ha) Gegenstand solcher Rechtsverhältnisse waren.

Daher kam es im Jahre 1949 zum Erlass des Gesetzes Nr. 81/1949 Slg. SNR über die Regelung der Rechtsverhältnisse an Weiden der ehemaligen Urbarienbesitzer, Kompossessoraten und ähnlicher Organisationen, nach dem dieser Besitz in das Eigentum der landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaft überführt wurde, und zwar entweder an dem Ort, wo die Genossenschaft gegründet wird, bzw. wo sich der Sitz der alten Gemeinschaft befand.³⁴⁾

Ähnlich war auch die Situation bei den Wäldern. Aber erst das Gesetz Nr. 2/1958 Slg. SNR über die Regelung und Bewirtschaftung der gemeinsam genutzten Wälder der ehemaligen Urbarialisten, Kompossessoraten und ähnlichen Organisationen hob diese Institutionen auf. Die gemeinsam genutzten Wälder wurden durch einen verwaltungsrechtlichen Akt entweder den staatlichen Forstorganisationen oder einer landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaft zur Bewirtschaftung übertragen. Interessant an dieser Regelung ist die Tatsache, dass die Mitglieder der aufgehobenen Organisation auch weiterhin Miteigentümer entsprechend den bisherigen Anteilen bleiben; sofern die Organisation selbst Eigentümer war, geht ihr Besitz ins Eigentum der Mitglieder entsprechend ihren Nutzungsan-

³²⁾ Urbareinpatent aus dem J. 1853 (Regelung des Ersatzes für die Untertanenverpflichtungen und der Segregationsart der Liegenschaften der Untertanen vom herrschaftlichen Besitz), Ges. Art. Nr. LIII/1871.

³³⁾ In einigen Fällen erwarben die Bauern nur das Nutzungsrecht und das Eigentumsrecht gehörte dem Kondominium (dem sog. pasienkové spoločenstvo) als Ganzem.

³⁴⁾ Zur Durchführung des Gesetzes wurde die Reg. Vdg. Nr. 92/1949, Slg. SNR.

teilen über; allenfalls werden die Mitglieder Miteigentümer zu gleichen Teilen, wenn sich die Grösse des Anteils nicht ermitteln lässt. Dieser Miteigentumsanteil begründet gegenüber der staatlichen Organisation gewisse Ansprüche auf Ersatz in Holz.³⁵⁾

6. Wir wollen unsere Erwägungen über das System des Bodeneigentums mit einigen Gedanken über das *Miteigentum* beschliessen.

Der Boden wird als bestimmtes Grundstück individualisiert und lokalisiert, dem eine bestimmte, kartographisch erfasste und in dem Liegenschaftsregister eingetragene Parzelle entspricht oder wenigstens entsprechen sollte. Vom Bodeneigentum sprechen wir also eigentlich einerseits abstrakt als von bestimmten Formen und Arten des Eigentums, bzw. anderseits konkret vom Standpunkt der konkreten Eigentumsverhältnisse an einem bestimmten Grundstück, an einem bestimmten Teil der Erdoberfläche.

Da das Grundstück eine bestimmte Fläche bildet, ist es auch in der Natur verhältnismässig leicht teilbar. Die Teilung oder Zersplitterung des Bodens wurde bekanntlich, sobald der Boden zur Ware wurde, ein Hindernis für die Entfaltung der Landwirtschaft, denn so entstanden Grundstücke, die unter der Grösse lagen, die auch unter dem Gesichtspunkte der privaten Kleinproduktion kaum eine rationelle Bewirtschaftungsmöglichkeit bietet.³⁶⁾

Die Möglichkeit der Bodennutzung für landwirtschaftliche und andere Zwecke erfordert den Boden nicht derart zu zersplittern, dass seine Nutzung für den gegebenen Zweck unmöglich wird. Wenn also mehrere Eigentümer das Eigentumsrecht an ein und demselben Grundstück erwerben, muss es nicht zu einer Teilung des Grundstückes kommen, sondern es kann das Recht des Miteigentums am Boden entstehen. Unsere Rechtsordnung verhindert eine unökonomische Zersplitterung des Bodens nicht nur in natura, sondern auch ideel, da der Eigentumsanteil, *sofern er einmal besteht, durch Bodenverteilung realisiert werden kann.*

Das staatliche sozialistische Eigentum ist einheitlich und einziges Subjekt ist der sozialistische Staat. Die staatlichen Organisationen sind lediglich Verwalter des ihnen anvertrauten Bodens. Darum kann hier kein Miteigentum entstehen, auch wenn der Boden von einigen staatlichen Organisationen gleichzeitig genutzt wird.

Es lässt sich aber ein Miteigentum am Boden einiger genossenschaftlicher Organisationen (oder anderer gesellschaftlicher Organisationen) sowie des Staates und der Genossenschafts- oder anderen Gesellschafts-

³⁵⁾ Vgl. Vdg. Nr. 3/1959, Slg. SNR.

³⁶⁾ Diesem Zustand wollte das Gesetz Nr. 139/1947, Slg. über die Verteilung der Verlassenschaft mit landwirtschaftlichen Betrieben und über die Verhinderung der Zersplitterung landwirtschaftlichen Bodens entgegenreten; dieses Gesetz stammte aus der Zeit der nationalen und demokratischen Bodenreform und wurde erst durch das neue BGB aufgehoben.

organisationen nicht ausschliessen,³⁷⁾ wenn dies auch wenig wahrscheinlich ist.

Wenn der Boden, nämlich ein bestimmtes Grundstück, im Miteigentum sozialistischer Organisationen steht, ist dies ein Anteils-Miteigentum. Die Anteile der Miteigentümer können verschieden gross sein, in Zweifelsfällen gilt, dass die Anteile aller Miteigentümer gleich sind.

Aus dem Miteigentumsverhältnis ergeben sich Rechte und Verbindlichkeiten der einzelnen Miteigentümer nach dem Umfang ihrer Anteile. Dabei handelt es sich um Rechte und Verbindlichkeiten, die nach aussen hin wirken, d. h. in der Beziehung zu anderen Subjekten, beziehungsweise auch unter den Miteigentümer, sofern es sich um die Auswirkung eines bestimmten derartigen Rechts oder einer solchen Verbindlichkeit handelt. Hinsichtlich der Aneignung eines solchen Grundstückes (Nutzung, beziehungsweise Verfügung) ist die Vereinbarung unter ihnen entscheidend, wobei die Miteigentumsanteile nicht mehr ausschlaggebend sind und eine Majorisierung des kleineren Teilhabers durch den grösseren nicht zulässig ist. Zur Übertragung eines Miteigentumsanteiles bedarf es der Zustimmung aller Miteigentümer.

Das Recht des Miteigentums am Boden zwischen sozialistischen Organisationen ist weder eine geeignete, noch eine notwendige Rechtsinstitution. Sollte sich die Notwendigkeit ergeben, ein und dasselbe Grundstück durch einige Organisationen zu dem gleichen Zweck nutzen zu lassen (z. B. Spielplatz), wird es gewiss nicht erforderlich sein, ein Miteigentum zu begründen und eine Vereinbarung über die gemeinsame Nutzung des Spielplatzes ist auch ohne Miteigentumsanteile möglich. Analog erwirbt eine andere Organisation das Recht zur Mitnutzung des Grundstückes zu einem anderen Zweck auch ohne Miteigentumsrecht. Die Bestimmungen des Wirtschaftsgesetzbuches könnten unnötigerweise zur Errichtung eines Miteigentumsrechts an Grundstücken führen.

Laut § 492 BGB ist auch das *Miteigentum an Boden im Privateigentum* zulässig.

Dieses Miteigentum kann ein *Anteilseigentum* sein, wobei in einem solchen Fall die Bestimmungen über das persönliche Miteigentum gelten (§§ 137–142 BGB), dies mit dem einzigen Unterschied, dass es zur Übertragung eines Anteils nicht der Zustimmung der übrigen Miteigentümer bedarf, wie dies beim persönlichen Miteigentum erforderlich ist.

Ausserdem existiert in der Slowakei, wie ich im vorhergehenden Teil aufzeigte, auch ein *physisch unteilbares Anteils-Miteigentumsrecht* an einem Grundstück im Privateigentum.

Das bürgerliche Gesetzbuch führte die neue Institution des *anteilslosen Miteigentums der Ehegatten* an den von einem der Gatten während der Ehe erworbenen Sachen mit Ausnahme einiger Fälle (Erbgang, Schenkung,

³⁷⁾ Vgl. § 12, Absatz 1 WGB.

Sachen, die nur dem persönlichen Bedarf oder der Berufsausübung nur eines der Gatten dient) ein.

Vom Standpunkt des Bodenrechts ist aber die Bestimmung des § 143 Abs. 1 BGB wichtig, wonach anteilsloses Miteigentum der Ehegatten nur an einer Sache bestehen kann, die Gegenstand des persönlichen Eigentums ist. Danach könnte also der Boden nicht Gegenstand dieses Rechtsverhältnisses sein. Diese Klausel wird aber durch § 492 Abs. 2 BGB modifiziert, wonach im Falle des Erwerbs einer Sache im Privateigentum, also auch des Bodens, während der Ehe seitens eines der Ehegatten die Bestimmung über das anteilslose Miteigentum der Ehegatten nach dem § 143 BGB gilt. Die Bestimmung des § 492 ist selbstverständlich richtig, denn es wäre unsinnig, an einem Einfamilienhaus, das ein Ehegatte während der Ehe kauft, das Recht des anteilslosen Miteigentums zu begründen und das Grundstück im ausschliesslichen Eigentum des Gatten zu belassen. Vom Standpunkt der legislativen Technik ist aber diese Art der Regelung problematisch.

Es ist nicht ausgeschlossen, dass an einem Grundstück *Miteigentum des Staates und einer Einzelperson*, also zugleich ein sozialistisch-gesellschaftliches und ein privates Miteigentum entstehen. Das ist in dem Falle möglich, wenn der Eigentumsanteil eines privaten Miteigentümers als Konsequenz eines Strafverfahrens zugunsten des Staates verfällt. Das ist sicherlich ein abnormaler Zustand, der durch Teilung des Miteigentums oder durch eine andere geeignete Massnahme gelöst werden muss, die die Nutzung des Bodens in einem ökonomisch homogenen Prozess gewährleistet. Es ist aber nicht klar, wie man bei der Bodenteilung vorgehen soll, wenn es zu keiner Vereinbarung kommt.

Auch die Möglichkeit der Entstehung eines *genossenschaftlich-sozialistischen und eines privaten Miteigentums* am Boden lässt sich nicht von der Hand weisen, z. B. dann, wenn ein privater Miteigentümer eine Genossenschaft zum Erben seines Anteils einsetzt. Die Lösung muss auch hier von ökonomischen Erwägungen diktiert sein. Wenn z. B. ein Grundstück in einer landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaft zusammengeschlossen ist, wäre es überflüssig, eine Teilung der Sache und Aufhebung des Miteigentums herbeizuführen.

5. DAS STAATLICHE SOZIALISTISCHE BODENEIGENTUM

1. Aus der angeführten Analyse des Systems des Bodeneigentums geht klar hervor, dass das Hauptobjekt der Forschung der Wissenschaft des Bodenrechts in Bezug auf das Bodeneigentum heute die Frage des *staatlichen sozialistischen Bodeneigentums* ist.

Das Bodeneigentum des sozialistischen Staates unterscheidet sich wesentlich vom Eigentum des bürgerlichen Staates, denn der Inhalt und die Art der Bodenaneignung haben unter den Bedingungen des Sozialismus

einen völlig anderen sozial-ökonomischen Charakter, sogar in dem Fall, wenn der sozialistische Staat am Beginn seiner Entwicklung, soweit er auch noch nicht überall sozialistische Produktionsbeziehung organisieren konnte, seinen Boden nicht nur sozialistischen Organisationen anvertraut, sondern auch landwirtschaftlichen Kleinproduzenten zur Nutzung übergibt. Durch die Liquidierung des grossen Bodeneigentums wurde die absolute Rente beseitigt und der im Eigentum des Staates stehende Boden ging ins Eigentum des ganzen Volkes über. Das Bodeneigentum des bürgerlichen Staates bildet im ökonomischen Sinn nicht Eigentum des ganzen Volkes, sondern ist Privateigentum der Klasse der Bourgeoisie, die durch den bürgerlichen Staat repräsentiert wird, der dieses Bodeneigentum zur Entfaltung der ausbeuterischen kapitalistischen Wirtschaftsweise ausnützt, Aufgabe des sozialistischen Staates ist es sicherzustellen, dass sein Bodenfonds im Interesse der Entwicklung der Gesellschaft möglichst effektiv genutzt wird. Dieselbe Verpflichtung hat er auch in Bezug auf den Boden, der nicht Gegenstand seines Eigentumsrechts ist. Er realisiert diese Verpflichtung aber mit anderen Mitteln und in Form anderer Rechtsinstitutionen, während er als Bodeneigentümer sein Eigentumsrecht realisiert und hierbei gleichzeitig als Träger der Staatsmacht auftritt.

Bei der Realisierung seines Bodeneigentums geht der sozialistische Staat so vor, dass er *staatliche Betriebe organisiert*, die den Boden als Produktionsmittel nutzen (land- und forstwirtschaftliche Betriebe), bzw. er übergibt den Boden anderen staatlichen Organisationen, insbesondere Industrie-, Transport-, Handelsbetrieben usw., damit ihnen der Boden als Operationsbasis bei ihrer Tätigkeit dient. Der Staat übergibt seinen Boden auch nichtstaatlichen Organisationen und Einzelpersonen zur Nutzung. Ferner gewährt der Staat Boden auch zur Befriedigung anderer nicht auf Produktion gerichteter Bedürfnisse der Gesellschaft im Bereich der Besiedlung, des Gesundheitswesens, der Kultur, der Verteidigung usw. Dabei richtet sich die Verteilung des Territoriums unter die einzelnen Nutzer nicht nur nach ökonomischen Gesetzmässigkeiten und nach der Problematik der Klassenbeziehungen, sondern auch nach den Erkenntnissen der Naturwissenschaften, die die Wechselbeziehung zwischen land- und forstwirtschaftlicher Produktion und dem von Wasser bedeckten Boden enthüllen; massgeblich ist auch der moderne Städtebau, der wissenschaftlich begründete Unterlagen für die Entfaltung der Besiedlung liefert.

2. Die Verstaatlichung des Bodens in der UdSSR bedeutete, dass der gesamte Boden ins Eigentum der gesamten Bevölkerung übergang, die durch den sozialistischen Staat repräsentiert wird. Das Eigentum an sämtlichem Boden steht also der *Union der sozialistischen Sowjetrepubliken* zu.

Ausser dem sozialistischen Staat kann in der UdSSR niemand Bodeneigentümer sein. Die Sowjetunion ist ausschliessliche Eigentümerin ihres Territoriums. Zum Unterschied von anderen Staaten, die auf ihrem Territorium territoriale Souveränität, also politische Macht ausüben, ohne

ausschliessliche Bodeneigentümer zu sein, ist die UdSSR Trägerin der territorialen Souveränität und zugleich auch Subjekt des Eigentumsrechts an sämtlichem Boden, der zu ihrem Territorium gehört.

Bei uns ist der Staat nicht einziger Bodeneigentümer, aber sofern der Boden Nationaleigentum bildet, ist der Staat der einzige Eigentümer.³⁸⁾

Unsere Rechtswissenschaft betonte bisher in Übereinstimmung mit der Gesetzgebung, dass der Staat einziger Eigentümer des Nationaleigentums ist und dass die Betriebe nur seine „Verwalter“ sind. Dies entspricht der Vorstellung, wonach das Nationaleigentum im ökonomischen Sinn der ganzen Gesellschaft gehört, die in einer bestimmten historischen Periode durch den sozialistischen Staat repräsentiert wird. Diese Konzeption ist Ausdruck eines zentralistischen Leitungsmodells. Sie übersieht, dass die Beziehung zwischen Staat und Individuum nicht direkt ist, sondern durch das Kollektiv vermittelt wird, in dem das Individuum arbeitet. Diese Kollektive (staatlichen Betriebe) erwerben im Prozess der Entwicklung der Produktivkräfte, der Arbeitsteilung und -Kooperation eine grössere Stufe ökonomischer Selbstständigkeit auf Grund ihres relativ selbständigen Reproduktionsprozesses. Die Betriebe werden so selbst Eigentümer im ökonomischen Sinn bei Wahrung der Möglichkeit der erforderlichen gesamtgesellschaftlichen Ingerenz. Dieser Prozess wird sicherlich seine Widerspiegelung auch in der juristischen Konzeption des Staates als des einzigen Eigentümers des Nationaleigentums finden. Dieser Prozess wird von den Prinzipien eines dezentralisierten Lenkungsmodells der Volkswirtschaft diktiert, bei dem die Betriebe grössere ökonomische und juristische Selbstständigkeit im Interesse einer intensiveren Ausnützung des Wertgesetzes bei der Bestimmung des Produktionsprogramms, beim Produktionsverbrauch, bei der Verteilung und beim Austausch erlangen.

Dieser Entwicklungstrend, in dem die staatlichen Betriebe Eigentümer werden, ist bei allen Produktionsmitteln und Produkten notwendig und nützlich, die ein Produkt der Arbeit sind. Beim Boden liegen die Dinge aber anders, da der Boden nicht in den Produktionsprozess eingeht, nicht verbraucht und nicht erzeugt wird und da seine Übertragung keinen Austausch von Arbeit und Wert vermittelt. Bei der ökonomischen Exploitation des Bodens, der eine unvermehrte Basis unseres Lebensmilieus bildet, handelt es sich um solche gesellschaftliche Zusammenhänge, die sich auf der Ebene des Betriebes (der nur der Nutzer und nicht der Eigentümer des Bodens im ökonomischen Sinne ist) nicht in ihrer ganzen Breite erkennen und lösen lassen. Die Gestaltung des Territoriums verläuft im Bereich der Verteilung und nicht des Austausches. Die Übertragung des Bodeneigentumsrechtes an die Betriebe müsste von einer gleichzeitiger Schwächung durch verwaltungsrechtliche Massnahmen begleitet sein, wie dies beim privaten Bodeneigentum der Fall ist. Es wäre also eine überflüssige Massnahme, die nicht das Wesen des Bodeneigentums erfassen würde.

³⁸⁾ Vgl. § 63 VG.

3. Ein wichtiges Merkmal des sowjetischen Bodensystems auf Grund des ausschliesslichen Eigentumsrechtes des Staates an seinem Territorium ist die *Unveräusserlichkeit des Bodens*. Der Boden ist dem zivilrechtlichen Verkehr entzogen und alle Akte, die auf eine Verletzung des ausschliesslichen Eigentumsrechtes des Staates abzielen, sind ungültig.

Unsere Rechtsordnung formulierte bisher nicht die Unveräusserlichkeit des Bodens, der staatliches sozialistisches Eigentum ist, da angesichts der gegenwärtigen Existenz auch des privaten Bodeneigentums noch nicht die erforderlichen ökonomischen Bedingungen für eine solche Massnahme entstanden sind, auch wenn es auf der Hand liegt, dass die Entwicklung auf eine gesetzliche Verankerung dieses Prinzips auch in unserem Recht hinausläuft, sollte nicht, meiner Meinung nach unrichtigerweise, das künftige Betriebseigentum auch auf den Boden ausgedehnt werden.

Ich möchte dabei betonen, dass die Unveräusserlichkeit des staatlichen Bodens und das ausschliessliche Bodeneigentum des Staates zwar miteinander zusammenhängen, dass es aber weder identische, noch voneinander untrennbare Begriffe sind. Dort, wo ein ausschliessliches staatliches Bodeneigentum besteht, ist es eine Selbstverständlichkeit, dass dieser Boden unveräusserlich ist. In einer Gesellschaft, wo aber auch andere Arten und Formen des Eigentums existieren, kann, aber muss die Unveräusserlichkeit dieses Bodens, der bereits staatliches sozialistisches Eigentum ist, nicht ausgesprochen werden.

Eine der Varianten des Wirtschaftsgesetzbuches enthielt sogar die Bestimmung über ein absolutes Verbot der Übertragung staatlichen Bodens in das Eigentum der Genossenschaften, gesellschaftlichen Organisationen und Einzelpersonen. Soweit es sich um genossenschaftliche und andere gesellschaftliche Organisationen handelt, erkannte man bereits früher an, dass die Institution der dauernden Bodennutzung ein zufriedenstellendes Rechtsinstitut ist, und dass man das Eigentum nicht dazu benötigt, damit der Nutzwert des Bodens von einer Organisation angeeignet werden kann.

Die gesetzliche Verankerung der Unveräusserlichkeit des Bodens lässt sich aber nicht als abstraktes Ziel ohne Berücksichtigung der bestehenden Bedingungen festsetzen. Es ist gleichfalls fraglich, ob für ein Verbot der Übertragung staatlichen Bodens in das Privateigentum der Bürger zur Befriedigung ihrer persönlichen Bedürfnisse im Jahre 1964 bereits die ökonomischen und politisch-ideologischen Bedingungen vollauf herangereift waren.

Nach dem gegenwärtigen Rechtszustand *gilt also bei uns kein absolutes Verbot der Veräusserung staatlichen Bodens*. Die Unveräusserlichkeit gilt aber als Grundsatz, von dem nur einige sehr beschränkte Ausnahmen zulässig sind.^{39/41)}

Wichtig ist aber dass nach und nach der Grundsatz zum Geltung kam,

^{39/41)} Vgl. § 15 Absatz 1 Kundmachung Nr. 104/66 Slg. über die Verwaltung des volkseigenen Vermögens.

dass der Staat seinen Boden den Bürgern nicht einmal zur Befriedigung ihrer persönlichen Bedürfnisse ins Eigentum, sondern nur in Nutzung gibt.

Die Veräußerung eines Grundstücks, das Nationaleigentum ist, ist demnach heutzutage grundsätzlich nur in Form eines Tausches gegen ein anderes Grundstück zulässig, das der Staat erwirbt, wenn wir einige weitere Fälle abstrahieren.

Das Verbot der Veräußerung staatlichen Bodens an Bürger und nicht-staatliche Organisationen bedeutet, dass dieser Boden, sofern sich dieses Verbot darauf bezieht, dem Warenumlauf entzogen ist, auch wenn in einigen Fällen seine Nutzung mit gewissen Geldbeziehungen verbunden ist, die aber nicht Ausdruck von Warenbeziehungen sind.

Auch im Verhältnis zu den staatlichen Organisationen untereinander ist der staatliche Boden meiner Meinung nach dem Warenumlauf entzogen.

Aus dieser Tatsache ergibt sich jedoch die Problematik des ökonomischen Charakters der Übertragung des Bodens an nichtstaatliche Subjekte, bzw. auch an staatliche Organisationen zur Nutzung. Der Boden hat keinen Wert (was natürlich nicht bedeutet, dass er für die Gesellschaft wertlos wäre), er wird nicht für den Verkauf produziert und ist daher auch in der Beziehung der sozialistischen staatlichen Organisationen untereinander nicht Ware und kann es auch nicht sein.

Bodenübertragungen dienen nämlich weder zur Realisierung des Austausches von Produkten oder einer bestimmten Tätigkeit, sondern ihr ökonomisches Ziel ist die Wiederverteilung des Territoriums.

4. Als wichtiges Moment für die Unterscheidung des Rechtes des staatlichen sozialistischen Eigentums von den anderen Eigentumsrechten hob unsere und auch die übrige sozialistische juristische Literatur bis nun einheitlich die *Einheit von Staatsmacht und Eigentum* hervor. Dies führte aber zur Verwechslung dieser Begriffe.

Aus dieser Konzeption, die die ökonomische Selbständigkeit der Betriebe unterschätzt und schliesslich und endlich wie immer geartete Eingriffe der staatlichen Organe in die ökonomischen Prozesse, die in der Ebene des Betriebes verlaufen, zulässt, ergibt sich, dass der Staat den Prozess der Realisierung des staatlichen sozialistischen Eigentums nicht nur als Eigentümer, sondern zugleich als Staat, als Träger der Staatsmacht, leitet und verwirklicht. Meines Erachtens nach muss man nicht nur die Machtbefugnisse des Staates von seinen Eigentumsbefugnissen unterscheiden, sondern auch die Organe und Organisationen, die solche Berechtigungen realisieren. Nicht jede Äusserung, Berechtigung und Verpflichtung des Staates in Bezug auf einen bestimmten Gegenstand, der in seinem Eigentum steht, lässt sich in den Inhalt des staatlichen sozialistischen Eigentums pressen und davon ableiten. Die Einheit von Staatsmacht und Eigentum bedeutet nicht, dass man Staatsmacht mit Eigentum verwechseln kann.

Man muss auch sehen, dass nicht alle staatlichen Organisationen, die

staatlichen Boden nutzen, zugleich Machtbefugnisse des Staates ausüben. Die Ausübung von Machtbefugnissen kann in der Regel in die Hände eines vom Nutzer unterschiedlichen Organs gelegt werden und wird auch gelegt. Es besteht auch ein Unterschied in der Stellung des nationalen Bezirksausschusses und eines volkseigenen Gutes. Aus der Tatsache, dass das volkseigene Gut dem Staat gehört und seine Organisation bildet, lässt sich nicht der Schluss ableiten, dass ihm auch die Ausübung seiner Macht- und Verwaltungsbefugnisse zusteht. Man kann nicht in allen Phasen der Realisierung des staatlichen sozialistischen Eigentums den Ausdruck der Ausübung des Eigentumsrechtes erblicken und suchen, ebenso wie man nicht in jedem Akt des Nutzers den Ausdruck von Machtbefugnissen des Staates erblicken kann.

In der Literatur wird angeführt, nur die staatlichen Organe könnten die Befugnis des Staates als Eigentümers ausüben. Dem widerspricht aber die Tatsache, dass die Nutzung *des Bodens* nicht nur von Organisationen des Staates verwirklicht wird. Der Staat überlässt nämlich die Exploitationen seines Bodens auch anderen Subjekten, die ihr selbständiges Nutzungsrecht vom Eigentumsrecht des Staates ableiten; der Staat organisiert die Ausübung seines Eigentumsrechtes am Boden, d. h. die volle Nutzung seines Territoriums, auch durch Vermittlung anderer als staatlicher Organisationen.

Für das Bodeneigentum ist gerade charakteristisch — dies zum Unterschied von anderen Gegenständen, die auch zum Nationaleigentum gehören — dass der Staat die Nutzung seines Bodenfonds nicht nur durch Vermittlung staatlicher, sondern auch genossenschaftlicher und anderer nichtstaatlicher Organisationen und Einzelpersonen sichert, denen er den Boden zur Befriedigung ihrer auf die Produktion und auch auf die ausserhalb der Produktion gerichteten Aufgaben und Interessen zuteilt.⁴²⁾

5. Für die Theorie des sowjetischen Bodenrechts ist die Leninsche Charakterisierung des durch die Nationalisierung des Bodens geschaffenen staatlichen Bodeneigentums Ausgangspunkt für die Definition des Inhaltes des staatlichen Bodeneigentums.

Danach hat die Nationalisierung folgende Konsequenzen:

a) sie ermöglicht dem Staat *allgemeine Normen über die Nutzung und den Besitz des Bodens zu erlassen*.

In den theoretischen Erwägungen wird aber die Tatsache übersehen, dass der Staat die Rechtsnormen nicht als Eigentümer, sondern als Machtorganisation erlässt. Die Verknüpfung der Befugnis zur Regelung der Nut-

⁴²⁾ „Die Besonderheit des Bodens beruht vor allem darin, dass dieser in grossem Ausmass Genossenschaften, Gesellschaftsorganisationen und auch Bürgern zur Nutzung übergeben wird, während andere Objekte des staatlichen sozialistischen Eigentums vorwiegend, wenn nicht sogar ausschliesslich, vom Staat durch Vermittlung seiner Betriebe, Institutionen und Organisationen genutzt werden. (A. M. Turubiner, a. a. O., S. 138).

zungs- und Besitzbeziehungen von Seiten des Staates als Machtorganisation mit seinem Eigentumsrecht ermöglicht es aber, dass der Staat nach Liquidierung eines jeden anderen Bodeneigentumsrechts die Rechte anderer Eigentümer nicht berücksichtigen muss; das kann aber nicht so ausgelegt werden, dass der Staat auch die Nutzungsrechte anderer Subjekte nicht respektieren muss;

b) sie erfordert unter der Voraussetzung einer demokratischen Staatsordnung die Übertragung des Verfügungsrechts (rasporjaženije) des Staates über den Boden im Rahmen gesamtstaatlicher Gesetze auf die lokalen Organe der Selbstverwaltung.

Daraus geht also hervor, dass zu den Befugnissen des Staates (der staatlichen Organe) nicht nur die Schaffung des objektiven Rechts, sondern auch die Verfügung über den Boden, d. h. die Verteilung und Wiederverteilung des Territoriums unter die einzelnen Nutzer gehört, auch wenn es sich in dem einen Fall um einen normativen, im anderen Fall um einen individuellen Akt der (keinesfalls aber identischen) staatlichen Organe handelt.

Der Leninsche Begriff bildet also den Ausgangspunkt für die Lösung dieser Frage. Danach gehört also das Verfügungsrecht über den Boden zum Inhalt des staatlichen sozialistischen Bodeneigentums; diese Berechtigung wird aber von den staatlichen Machtorganen und den höchsten Verwaltungsorganen ausgeübt.

Meines Erachtens nach ist der Inhalt des Rechts auch des staatlichen sozialistischen Bodeneigentums im subjektiven Sinne durch die bekannte Triade gegeben.

Dabei erblicke ich in der *Nutzung* des Bodens direkt das Wesen der Aneignung des Gebrauchswertes des Bodens, seiner Nutzeigenschaften. Die Nutzung ist also ein *grundlegendes Element des staatlichen Bodeneigentums*. Die gesamte organisatorische Tätigkeit des Staates zielt auf die Nutzung des Bodens ab, die Nutzung ist das Hauptziel, ohne Rücksicht darauf, ob sie sich auf den Rechtstitel des Eigentumsrechtes, der Verwaltung, der dauernden Nutzung oder eines anderen rechtlichen Nutzungsinstituts stützt. Die Nutzung des Bodens ermöglicht seine Exploitation, sowie die Expoitation seines Gebrauchswertes, oder — wie Lenin sagt — des Bodens als Gegenstand der Bewirtschaftung. Unter sozialistischen Bedingungen wird das Eigentum am Boden im ökonomischen Sinn vor allem durch die Nutzung realisiert.

Die Verfügung über den Boden ist Ausdruck der *Verteilung und Wiederverteilung des Territoriums* und dient nur zur Realisierung einer rationalen Nutzung des Territoriums, nämlich der Aneignung des Gebrauchswertes des Bodens. Sie hat also eine *vermittelnde, eine Hilfsfunktion*. Darin beruht der wesentliche Unterschied zwischen dem staatlichen sozialistischen Eigentum am Boden und an anderen Arten des Nationaleigentums, die Ergebnis menschlicher Arbeit sind und bei denen ohne Kreislauf Ware-Geld-Ware der Reproduktionsprozess, d. h. die Produktion an

sich als ununterbrochener Aneignungsprozess, undenkbar ist. Diese ökonomische Gesetzmässigkeit bezieht sich nicht auf den Boden. Die Betriebe werden nicht dazu errichtet, um den ihnen anvertrauten Boden, der ihre Produktionsbasis und die Bedingung für ihre Produktion bildet, zu tauschen. Jede Bodenübertragung von einer auf eine andere Organisation entzieht sich des normalen Wirtschaftsgebarens und gehört nicht zu den Aufgaben der Organisation.⁴³⁾ Umgekehrt ist die Dauerhaftigkeit des Nutzungsverhältnisses die Voraussetzung für eine richtige Bodennutzung.

Als Verfügung über den im staatlichen sozialistischen Eigentum stehenden Boden betrachte ich solche Akte, durch die das Nutzungsrecht des Bodennutzers am staatlichen sozialistischen Eigentum begründet und geändert wird oder erlischt, ohne Rücksicht auf den Charakter der rechtlichen Beziehung, die diese Nutzung ermöglicht, und zwar nicht nur dann, wenn es sich um einen Akt eines dazu berechtigten staatlichen (oder auch höheren wirtschaftlichen) Organes handelt, das nicht der Nutzer des Bodens ist. Über den Boden kann, ebenso wie über andere Sachen im staatlichen sozialistischen Eigentum, nach heutigem Rechtsstand jene staatliche Organisation verfügen,

- a) die den Boden als sein Verwalter in Nutzung und Besitz hat,
- b) die den Boden nicht nutzt, obwohl sie ihn „verwaltet“, also nur eine Verfügungsfunktion ausübt.

Die Frage ist, ob eine Disposition eines ausserhalb der Organisation stehenden Organes richtig und notwendig ist. Ich nehme an, dass dies auch im ökonomischen Model der Lenkung in manchen Fällen notwendig ist. Man müsste aber genauer untersuchen, was aus dem Eigentumsrecht des Staates folgt, und was aus seinen Machtbefugnissen. Das Recht dieser staatlichen und wirtschaftlichen Organe müsste genau stipuliert sein, um eine jede Willkür auszuschliessen.

Durch die Akte dieser Organisationen geht der Boden aus der Nutzung und dem Besitz der einen Organisation in die Nutzung eines anderen Subjekts über, das eine staatliche Organisation, eine nichtstaatliche Organisation (z. B. als dauernder Nutzer) oder auch ein Bürger (z. B. als persönlicher Bodennutzer) sein kann.

Von dieser Verfügung, die einen Wechsel des Nutzungsberechtigten und Besitzers des Bodens voraussetzt, muss die Übertragung nicht der Sache selbst, sondern *nur der Verfügungsberechtigung* von einer auf eine andere Organisation unterschieden werden, was man heute gleichfalls als Übertragung der Verwaltung bezeichnet, obwohl der Unterschied im Wesen beider Akte klar auf der Hand liegt, und zwar von einer Organisation,

⁴³⁾ V. Lenin, Schr. 13, Tschechisch, S. 308.

⁴⁴⁾ Mit Ausnahme des Falles, wo eine Organisation Boden erhielt, um ihn in dieser oder jener Form zu gestalten, z. B. zu rekultivieren, und nach durchgeführter Tätigkeit wieder in die Nutzung einer anderen Organisation zurückzuführen.

aa) die den Boden nutzt und besitzt, auf ein staatliches Organ, das das Verfügungsrecht darüber erwirbt, ohne Nutzer und Besitzer zu werden (z. B. bei der Bodenübertragung von einem volkseigenen Gut auf eine landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft vermittels des Nationalausschusses),

bb) die gleichfalls nur das Verfügungsrecht, bzw. eine andere rechtliche Funktion, nicht aber das Nutzungs- und Besitzrecht inne hat, auf ein anderes staatliches Organ (z. B. Übertragung der Bodenverwaltung bei Einfamilienhäusern vom Bezirksnationalausschuss auf den Ortsnationalausschuss).

In diesen Fällen kann man nicht von einer Verfügung über den Boden, sondern nur von einer *Übertragung der Berechtigung zur Verfügung über den Boden, beziehungsweise zur Ausübung einer anderen Funktion der Bodenverwaltung sprechen*.

Eine derartige Übertragung der Kompetenz sei aber von der Hand zu weisen.

Die Bodenverhältnisse werden dadurch nicht vereinfacht, dass in beiden Fällen die Beziehung der Organisation zum Boden als *Verwaltung* bezeichnet wird.

Die Sache wird noch komplizierter, wenn wir erwägen, dass wir als Verwaltung (Bodenverwaltung) auch eine andere Tätigkeit der staatlichen Organe hinsichtlich des Bodens bezeichnen, z. B. Bodenregulierung, Teilung und genaue Bezeichnung des zu übertragenden Bodens, wodurch der Boden eigentlich individualisiert wird und die Übertragung damit ihren Abschluss findet.

Der vieldeutige Inhalt des Begriffes „Verwaltung“ erfordert es geradezu, genauere Termini für eine richtige Bezeichnung ökonomisch und juristisch verschiedenartiger Erscheinungen zu wählen.

Es wäre also angebracht zu unterscheiden:

1. *das Bodennutzungsrecht* der Organisation und des Bürgers, das in beschränktem Masse auch einige Verfügungsberechtigungen enthielte,
2. *die Bodenverwaltung*, die von anderen Organen und Organisationen als den Bodennutzern ausgeübt wird, denen auch des Verfügungsrecht unter Wahrung der Interessen des Nutzers zustände (Zuteilung, Übertragung und Entzug des Bodens), sofern es in beschränktem Masse nicht dem Nutzer, bzw. seinem wirtschaftlich übergeordneten Organ zusteht; ihnen stünden auch verschiedene andere Funktionen in Verbindung mit der Bodenverwaltung zu (z. B. Zweckbestimmung des Bodens usw.).

Die künftige Gesetzgebung über die Bodenverhältnisse wird sich mit diesem Problem auseinandersetzen müssen. Interessanterweise sprechen zahlreiche Vorschriften von staatlichen Organisationen bereits heute als von Nutzern staatlichen Bodens, z. B. Ges. Nr. 41/1957 Slg. über die Nutzung der mineralischen Rohstoffe, Ges. Nr. 23/1964 Slg. über die Binnenschifffahrt usw.

Diese Unterscheidung zwischen Nutzung und Verwaltung des Bodens dient nicht nur dazu, zwei Komplexe verschiedener gesellschaftlicher Beziehungen mit verschiedenem ökonomischem Inhalt auseinanderzuhalten, sondern ist auch deshalb von Bedeutung, weil der Ausdruck „Nutzung“ präziser den ökonomischen Prozess der Aneignung des Gebrauchswertes des Bodens ausdrückt, der nicht produziert wird, nicht in den Produktionsprozess eingeht, nur eine Bedingung dafür ist und auch nicht konsumiert wird.

Diese Erwägungen ermöglichen es uns, zwischen den staatlichen Organen und Organisationen, die das staatliche sozialistische Bodeneigentum realisieren, zu unterscheiden und

1. als grundlegendes Kettenglied die *Organisation anzusehen, die den Boden nutzt*, die also das in der bekannten Triade enthaltene Nutzungselement unmittelbar realisiert, den Boden besitzt und über ihm zu einem bestimmten Masse verfügt,
2. sowie die *anderen staatlichen Organe*, deren Tätigkeit darauf abzielt, das Territorium des Staates von den einzelnen staatlichen und nichtstaatlichen Nutzern rationell zur harmonischen Befriedigung der vielseitigen Bedürfnisse der Gesellschaft, der einzelnen Kollektive und Einzelpersonen nutzen zu lassen.

Meines Erachtens muss man im System des Bodenrechtes bei der Ausübung des staatlichen sozialistischen Bodeneigentums folgende Subjekte unterscheiden:

1. *die Nutzer*, die den Boden entweder als Organisationen des Staates oder als nichtstaatliche Organisationen oder Einzelpersonen auf Grund eines Nutzungsrechtes nutzen;
2. *die staatlichen Organe, die in Bezug auf einen bestimmten Boden bestimmte Befugnisse des Staates als des Eigentümers ausüben, ohne selbst Nutzer dieses Bodens zu sein*. Es wird sich insbesondere um die *Ausübung des Verfügungsrechts des Staates* durch seine Organe handeln;
3. *die staatlichen Organe, die bei der Realisierung der territorialen Souveränität des Staates (und gleichzeitig des Bodeneigentümers, sofern der Staat dieser Eigentümer ist) bei der Durchführung der Normen des Bodenrechtes eine verschiedenartige Tätigkeit entwickeln; diese Tätigkeit umfasst:*
 - a) *administrative Verordnungs- und Organisationsmassnahmen* in bezug auf die territoriale Planung, die Zweckbestimmung des Bodens, Schutz der einzelnen Kategorien des Bodenfonds usw.,
 - b) *Kontrolltätigkeit (Bodeninspektion) und Bodenentzug;*
 - c) *technisch-organisatorische Massnahmen (z. B. wirtschaftlich-technische Flurordnung, Evidenzhaltung und Bonitation des Bodens, agrochemische Bodentests usw.).*

Die Tätigkeit dieser Organe dient der Durchsetzung einer richtigen Nutzung des Bodens auf dem gesamten Territorium, also auch des staatlichen Bodeneigentums; man kann aber nicht sagen, dass sie eine Realisierung des Inhaltes des Eigentumsrechtes des Staates darstellt. Diese Tätigkeit lässt sich zusammen mit der unter 2) genannten Tätigkeit als *Bodenverwaltung* bezeichnen; einige ihre Elemente können auch die Nutzer als Ausdruck der *innerbetrieblichen Bodenverwaltung* ausüben (z. B. wirtschaftlich-technische Bodenregelung, Evidenzhaltung).

Die Tätigkeit der Bodennutzer muss also im Einklang mit der Tätigkeit der staatlichen Organe erblickt werden, die die Bodenverwaltung ausüben. Der Charakter dieser Tätigkeiten darf jedoch nicht verwechselt werden, da sonst gewisse Gefahren für die legislative und praktische organisatorische Tätigkeit der staatlichen Organe entstehen.

VALER FÄBRY

K otázce pozemkového vlastnictví

RESUME

Všeobecně se konstatuje, že pozemkové vlastnictví má svá specifika, ale společenskovědní výzkum dosud nedal uspokojivou odpověď na podstatu jeho zvlátnosti.

Pozemkové vlastnictví není zvláštním druhem nebo formou vlastnictví. Tento pojem zdůrazňuje jeho předmět, jenž má specifické vlastnosti, jakož i skutečnost, že jako společenský poměr má svůj zvláštní ekonomický obsah, vyvolávající zvláštní právní odrazy ve všech společensko-ekonomických formacích.

Zkoumáme-li pozemkové vlastnictví jako ekonomický jev, je třeba zdůraznit, že naše ekonomická věda pojímá vlastnictví, totiž výrobu, jako nepřetržitý proces na sebe navazujících ekonomických vztahů, v němž se výrobní prostředky spotřebovávají a nové užité hodnoty se vytvářejí. To se však na půdu nehodí, neboť nevchází do výroby, nepotřebovává se a je jen podmínkou produktivní i jiné společenské činnosti. Půda jako část zemského povrchu je tedy věčná a nevchází do nepřetržitého procesu nabývání, pozbývání a opětného nabývání, jako výraz výměny činnosti lidí. Obsahem pozemkového vlastnictví není tedy, na rozdíl od jiných předmětů, výrobní nebo osobní spotřeba půdy, ani realizace její směnné hodnoty. Zcizení půdy není součástí výrobního procesu zboží—peníze—zboží. Zcizení půdy má charakter nového rozdělování území a nesleduje výměnu lidské činnosti. Přivlastňování půdy se neuskutečňuje její výrobou ani její spotřebou, nýbrž jejím užíváním. Proto je též žádoucí, aby kolektivy a jednotlivci byli za podmínek socialismu vybavováni půdou přímým celospolečenským rozdělováním a znovurozdělováním území. Jde totiž o organizaci území v zájmu jeho optimálního a racionálního využívání harmonickou součinností všech uživatelů. Půda je proto zbavována zbožních prvků, pocházejících z doby kapitalismu, a to nejen ve vztahu k soukromému, nýbrž též ke státnímu socialistickému vlastnictví, i když vývoj není vždy přímočarý.

Prisvojování půdy má tedy své zvláštnosti, které právní nadstavba musí vhodnými právními instituty náležitě vyjádřit, zejména adekvátními užívacími právními instituty a úpravou obsahu jednotlivých druhů a forem vlastnického práva.

V přechodném období od jedné společenské formy ke druhé přecházejí zpravidla určité vlastnické vztahy, včetně pozemkového vlastnictví, nové vznikají postupně, až se společenský vztah vlastnictví, charakteristický pro určitou společensko-ekonomickou formu, stane převládajícím, popř. výhradním. Proto mluvíme též u nás o *soustavě* pozemkového vlastnictví, tedy o různých formách ekonomického procesu v určité stejné etapě vývoje, jichž se půda zúčastňuje.

Na rozdíl od jiných výrobních prostředků, druh a forma *právního* poměru pozemkového vlastnictví neodpovídá vždy druhu a formě ekonomických vztahů, jichž se půda zúčastňuje. Na půdě ve státním socialistickém vlastnictví může probíhat soukromá výroba, a též obráceně.

Druh a forma vlastnických vztahů k půdě jsou do značné míry závislé na účelovém určení jejich objektu — půdy.

U nás půda není ve výhradním vlastnictví socialistického státu a může tvořit předmět i jiných vlastnických práv.

Rozhodující úlohu, zejména z perspektivního hlediska, má státní socialistické vlastnictví k půdě.

Družstevní socialistické pozemkové vlastnictví není právním řádem reprobováno, nemá však u nás větší význam. Totéž platí též o pozemkovém vlastnictví jiných nestátních socialistických společenských organizací.

Převážná rozloha našeho území tvoří předmět individuálního vlastnického práva občanů, které náš právní řád označuje za soukromé, a to i tehdy, jestliže půda je přivlastňována ne k výrobním účelům, nýbrž k uspokojování osobních potřeb vlastníka a jeho rodiny. Náš právní řád neuznává právo osobního pozemkového vlastnictví.

Kromě toho existuje ještě z bývalé formace pocházející fyzicky nedělitelné podílové spoluvlastnictví některých bývalých zvláštních útvarů, jehož předmětem jsou pastviny a lesy.

Nelze vyloučit ani jiné různé formy spoluvlastnictví (např. pozemkové spoluvlastnictví několika družstevních organizací, občanů, manželů atd.).

Pokud je půda v národním majetku, jejím jediným vlastníkem je stát. K využívání tohoto pozemkového majetku stát organizuje státní podniky, kterým svěřuje půdu do správy, a poskytuje půdu do užívání družstevním a jiným společenským organizacím a též občanům. Náš právní řád nevyslovil dosud nezcitelnost státní půdy. Platí to však jako zásada, z níž jsou přípustné jen některé výjimky. Tím je půda již podstatně vyňata z oběhu zboží, a to též ve vztahu ke státním organizacím, jelikož ekonomický charakter převodu půdy mezi státními socialistickými organizacemi, jimž je půda svěřována do správy, neslouží k realizaci hodnoty, nýbrž k novému uspořádání území.

Naše právní věda i legislativa dosud zdůrazňovaly, že stát je jediným vlastníkem národního majetku, včetně půdy, a že podniky jsou jen jeho „správcem“. Tato koncepcí je výrazem centralistického modelu řízení a přehlíží, že vztah mezi státem a jednotlivcem je zprostředkován kolektivem, v němž jednotlivec pracuje. Podniky získávají v decentralizovaném modelu řízení větší stupeň ekonomické samostatnosti na podkladě jejich relativně samostatného reprodukčního procesu, a tím se stávají samy vlastníky v ekonomickém smyslu při zachování možnosti potřebné celospolečenské ingerence. Dá se předpokládat, že tento ekonomický proces bude mít vliv i na právní úpravu státního socialistického vlastnictví. Tento trend vystihující zákonitost reprodukčního procesu, jenž vyžaduje samostatnost podniku při určení výrobního programu, výrobní spotřebě, rozdělování a směně v zájmu intenzivnějšího využívání zákona hodnoty, je nutný u výrobních prostředků a výrobků, které jsou produktem práce. U půdy se však mají věci jinak, jelikož půda není vyráběna a spotřebována a její převod nespolečňuje výměnu práce a hodnoty. Podnik ani v ekonomickém smyslu není vlastníkem půdy, nýbrž je jen jejím uživatelem. Uspořádání území probíhá v oblasti rozdělování a ne směny.

Na půdu se však nemůže vztahovat „právo správy“ ani v jeho dnešním pojetí. Mnohoznačný pojem „správy“ podle dnešní právní úpravy přímo vyžaduje, aby se zvolily přesnější termíny ke správnému vyjádření ekonomicky i právně různorodých jevů týkajících se půdy. Věci by posloužilo mluvit o *pozemkovém užívacím právu* organizací a občanů (zahrnujícím v omezené míře i některá dispoziční oprávnění) a o *pozemkové správě* vykonávané jinými organizacemi a orgány, kterým by patřilo i zásadně právo dispozice (příděl, převod a odnětí půdy), pokud ovšem nepatří v omezené míře uživateli, popř. jeho hospodářsky nadřízenému orgánu.

U výkonu státního socialistického pozemkového vlastnictví je třeba rozlišovat:

uživatele (organizace státní a nestátní, a občané),
státní orgány, které vykonávají k půdě určitá oprávnění státu jako vlastníka, aniž by byly uživatelé této půdy,

státní orgány, které při realizaci územní svrchovanosti státu vykonávají při realizaci norem pozemkového práva různorodou činnost výkonně nařizovací a organizující, kontrolní a technicko-organizační.

Činnost státních orgánů zde uvedenou lze nazvat *pozemkovou správou*, jejíž některé prvky mohou vykonávat i uživatelé jako projev vnitropodnikové pozemkové správy.

K problematice nadpodnikových řídicích orgánů

К проблематике сверхзаводских органов
хозяйственного руководства

Zur Problematik der überbetrieblichen Leistungsorganen

ZDENĚK PŘIBYL

I. ÚVOD

Významné místo v soustavě organizace a řízení československého průmyslu a stavebnictví zaujímají nyní výrobní hospodářské jednotky (VHJ).¹⁾

Organizačně a právně samostatné řídicí orgány VHJ²⁾ jsou nejvyššími orgány hospodářského řízení v tzv. *chozrasčotní sféře*, tedy nadpodnikovými řídicími orgány *podnikohospodářského typu*. Jak zdůraznily stranické a jiné dokumenty³⁾ a jak vyplývá i z právních předpisů upravujících úkoly a právní postavení těchto orgánů, zejména z § 8 vl. nař. č. 132/1965 Sb., jde o orgány vybavené velkou pravomocí.

Získané zkušenosti, např. v souvislosti s přípravou a projednáváním návrhů statutů VHJ, ukázaly, že zmínky a ustanovení o řídicích orgánech VHJ jako o orgánech s velkou pravomocí nezůstaly jen na papíře. Mají velkou pravomoc skutečně, a jako takové jsou respektovány, a to nejen ve vlastním hospodářském, ale i v celém našem veřejném životě. Do určité míry zastínily i ministerstva a jiné ústřední orgány.

Již to samo o sobě by bylo dostatečným důvodem, aby jejich problematice bylo — právě v tomto období rozvíjení myšlenek nové soustavy řízení a jejího postupného uskutečňování v praxi — vyhrazeno patřičné místo také ve vědeckém zkoumání.

Je to však potřebné i z dalšího důvodu. Samostatnost podniku jako zá-

¹⁾ Rozumí se VHJ jako pojem daný právním řádem (viz zejména §§ 31–34 hospodářského zákoníku a vl. nař. č. 132/1965 Sb.).

²⁾ Organizačně a právně samostatnými řídicími orgány VHJ jsou *oborová (generální) ředitelství trustů podniků a oborové podniky* ve vztahu k přidruženým podnikům a jiným organizacím (srovnej ustanovení § 2 odst. 1 vl. nař. č. 132/1965 Sb., o organizaci výrobních hospodářských jednotek a o jejich statutech).

³⁾ Srovnej např. *Hlavní směry zdokonalení plánovitého řízení národního hospodářství; podkladový materiál k jednání ÚV KSČ, Praha, Státní komise pro řízení a organizaci*, leden 1965, str. 8.

kladního článku v národním hospodářství, jejíž posílení patří k základním principům nové soustavy řízení, je vždy — jak je obecně známo — toliko *relativní*; skutečné postavení podniku je odvislé od celé řady faktorů, mezi nimiž sama existence nadpodnikových řídicích orgánů a rozsah jejich oprávnění ve vztahu k podnikům je jedním z velmi důležitých.

Pokusím se v tomto článku dopátrat se některých obecnějších tendencí v dosavadním vývoji nadpodnikových řídicích orgánů a z nich vyplývajících požadavků na právní regulaci jejich postavení v budoucnosti.⁴⁾

Přitom považuji za nutné věnovat v určitém rozsahu pozornost organizačním formám nadpodnikových řídicích orgánů v předchozích obdobích, a to nejen pokud těmito orgány byly organizačně a právně samostatné orgány VHJ,⁵⁾ ale i v obdobích dřívějších, zejména v letech 1945—1951. Toto období (ač jeho studium může přinést mnoho cenných poznatků) je stále ještě málo předmětem zájmů teoretických pracovníků z oboru ekonomických a právních disciplín.⁶⁾ Přitom dlouholetí pracovníci v národním hospodářství se s překvapivou shodou vyjadřují o organizačních formách a metodách řízení tohoto období jako o nejlepších jaké naše národní hospodářství od znárodnění dodnes mělo. Hodnotí zejména velmi dobrou přizpůsobivost podniků daným ekonomickým podmínkám a jejich samostatné řešení řady problémů, obchodní (v dobrém slova smyslu) přístup nadpodnikových řídicích orgánů k řešení základních otázek řízení, zaměření nadpodnikového řízení ve všech stupních na řešení základních koncepčních otázek a pružnost a kvalitu sestavování plánu. Připomínají též vynikající кадровé obsazení, vzpomínají na řadu „velkých postav“, jak v podnicích, tak zejména na generálních ředitelstvích, v Ústřední plánovací komisi, na Generálním sekretariátu Hospodářské rady i ve Státním úřadu plánovacím.^{6a)}

I když samozřejmě takové hodnocení je třeba brát s určitou rezervou, protože v něm může hrát úlohu též částečné idealizování minulosti, k němuž jsou lidé — aniž si to uvědomují — náchylni, přece jen nelze zcela přehlédnout *spontánnost a shodu* řady lidí v názorech. Nadto výsledky,

⁴⁾ Jde o úkol, který by vyžadoval ve značné míře také důkladnějšího zkoumání archívních materiálů a statistických přehledů i využití zkušeností přímých účastníků dosavadního vývoje. To jsem však v této souvislosti mohl učinit jen ve skrovném rozsahu. Z toho ovšem plyne nebezpečí nedokonalosti a podmíněnosti závěrů, ke kterým dospívám; ty bude jistě třeba doplnit a upřesnit a v některých směrech — možná i podstatně — korigovat.

⁵⁾ Tak tomu bylo od roku 1958. Původně byly organizačně a právně samostatnými řídicími orgány VHJ, *sdíružení národních podniků a vedoucí národní podniky* (viz §4 zák. č. 51/1955 Sb., ve znění pozdějších předpisů vyhlášeném pod č. 68/1958 Sb.). *Oborová ředitelství trustů podniků a oborové podniky* (srovnej poznámku č. 2) vznikly v roce 1965.

⁶⁾ Pozoruhodnou výjimkou v tomto směru je práce D. Fišera: *Teoretické otázky vrcholných plánovacích orgánů. Rozbor československých zkušeností z let 1945—1948*, Praha, Nakladatelství ČSAV, 1965.

^{6a)} Mnozí z nich byli později vystaveni bezdůvodnému pronásledování. Jedním z příkladů je bývalý Generální sekretář Hospodářské rady inž. Outrata.

kterých tehdy naše národní hospodářství dosahovalo, nejsou s uvedeným hodnocením v rozporu, spíš naopak lze říci, že jeho správnost potvrzují.

Z hlediska organizačního uspořádání nadpodnikových řídicích orgánů se v dosavadním vývoji od sebe odlišují tři období⁷⁾, a to:

1. období od roku 1945 (popřípadě od roku 1946) do konce roku 1951,
2. období od konce roku 1951 (popřípadě od počátku roku 1952) do 1. 4. 1958,
3. období po 1. dubnu 1958.

První z uvedených vývojových fází je ohraničena na začátku první etapou znárodnění, jejíž předpisy⁸⁾ vytvořily základ pro zřizování tzv. ústředních (oblastních) orgánů znárodněného průmyslu (generálních ředitelství), s jejichž faktickým zřizováním bylo započato v roce 1946.^{8a)} Na konci je první vývojová fáze ohraničena zrušením generálních ředitelství, k němuž došlo koncem roku 1951.⁹⁾ Charakterizuje ji především to, že hospodářské organizace státního socialistického sektoru¹⁰⁾ byly budovány jako ekonomicky a právně samostatné jednotky, jejichž řízení se prakticky zcela uskutečňovalo ve sféře *podnikohospodářské* (nebo, řečeno pozdější terminologií, ve sféře *chozrasčotní*). Tomu také plně odpovídalo organizační uspořádání *průmyslu* a později (když v roce 1948 došlo ke znárodnění podstatné části stavebních podniků) i *stavebnictví* státního socialistického sektoru.

⁷⁾ Nejde o periodizaci vývoje československého národního hospodářství, ale pouze o rozčlenění vývoje z hledisek odpovídajících předmětu tohoto článku. Kdybychom prováděli všeobecnou periodizaci vývoje našeho národního hospodářství, pak bychom museli přihlížet také k jiným (a dokonce především k jiným) skutečnostem, než je uspořádání nadpodnikových orgánů řízení. Za jednu z rozhodujících skutečností pro rozhranění vývojových fází by bylo třeba pokládat např. podstatné změny v metodice sestavování státního plánu rozvoje národního hospodářství, k jakým patří např. přechod na metodiku podle sovětského vzoru, jenž byl proveden vl. usnesením z 19. 4. 1952. Výsledky, k nimž bychom tak dospěli, by ovšem byly podstatně jiné. Srovnej např. periodizaci provedenou v práci J. Kobra: Organizace průmyslu a průmyslových podniků v nové soustavě řízení, Praha, Nakladatelství politické literatury, 1965.

⁸⁾ První etapa znárodnění byla provedena (pokud se průmyslových podniků týká) s účinností ode dne 27. října 1945 dekrety č. 100/1945 Sb., o znárodnění dolů a některých průmyslových podniků, a č. 101/1945 Sb., o znárodnění některých podniků průmyslu potravinářského.

^{8a)} Jako personálního a materiálního základu bylo k budování generálních ředitelství použito hospodářských skupin Ústředního svazu průmyslu.

⁹⁾ Zrušení generálních ředitelství (s výjimkou generálních ředitelství v resortu dopravy a pošt) bylo provedeno na základě vl. nař. č. 74/1951 Sb., kterým se zřizují nová ministerstva. Den zrušení nebyl stanoven pro všechna generální ředitelství jednotně; např. generální ředitelství v oboru těžkého průmyslu byla zrušena s účinností ode dne 1. října 1951, generální ředitelství Československých stavebních závodů ode dne 1. listopadu 1951.

¹⁰⁾ Tehdy šlo prakticky výhradně o národní podniky a o ústřední (oblastní) orgány znárodněného průmyslu (zcela stranou ponecháváme tzv. státní podniky, budované zejména v dřívějších dobách jako právně nesamostatná oddělená část státní správy a v této podobě i po zřízení prvních národních podniků po určitou dobu dále provozované). Teprve v roce 1949 se začínají objevovat další organizační formy státních hospodářských organizací, nejprve v podobě komunálních podniků.

Druhá vývojová fáze, kterou jsem ohraničil na začátku zrušením generálních ředitelství, resp. jejich nahrazením hlavními správami ministerstev koncem roku 1951⁴⁴⁾ a na konci uskutečněním rozsáhlé reorganizace národního hospodářství a uplatněním některých nových prvků jeho řízení ke dni 1. dubna 1958, je z hlediska zkoumaných otázek mnohem méně zajímavá, než vývojová fáze předchozí. Je charakterizována do značné míry faktickou ztrátou ekonomické samostatnosti jednotlivých hospodářských organizací. Dotvořením jednotného plánovacího systému a jednotné finanční soustavy v pojetí těchto let — přes slovní ujišťování o opaku — přestaly být podniky ve skutečnosti základním článkem národního hospodářství a staly se podřadným přívěskem tohoto systému. Řízení národního hospodářství se přeměnilo v řízení administrativně-direktivní; rozsah řízení v podnikohospodářské sféře se podstatně zúžil a těžiště řízení se přesunulo téměř výhradně do sféry rozpočtové.

Třetí vývojová fáze, tj. doba po 1. dubnu 1958, je charakterizována postupně sílící snahou o návrat k řízení podniků prostřednictvím řídicích orgánů podnikohospodářského typu. Z hlediska organizačního uspořádání těchto orgánů lze tuto vývojovou fázi ještě rozdělit na období od 1. dubna 1958 do 30. června 1965 a na dobu po 1. červenci 1965. V obou těchto obdobích je sice shodně základním technickoorganizačním článkem našeho průmyslu a stavebnictví VHJ, avšak použité metody řízení tato dvě období viditelně odlišují. V první z nich byly na starou administrativně-direktivní soustavu řízení pouze naroubovány některé prvky ekono-

⁴⁴⁾ Zrušení generálních ředitelství bylo provedeno — jak již bylo řečeno — na základě vl. nař. č. 74/1951 Sb. Tím bylo řízení podniků přeneseno na ministerstva. K zajištění tohoto úkolu byla provedena hluboká specializace ústředních státních orgánů, jak je patrné z těchto údajů o vývoji jejich organizace:

V roce 1950 bylo ministerstvo průmyslu rozděleno ve dvě ministerstva: ministerstvo těžkého průmyslu a ministerstvo lehkého průmyslu; ministerstvo výživy bylo přeměněno na ministerstvo potravinářského průmyslu a ministerstvo techniky v ministerstvo stavebního průmyslu (vl. nař. č. 159/1950 Sb.). V roce 1951 bylo ministerstvo těžkého průmyslu dále rozděleno v ministerstvo paliv a energetiky, ministerstvo hutního průmyslu a rudných dolů, ministerstvo chemického průmyslu, ministerstvo těžkého strojírenství a ministerstvo všeobecného strojírenství; nově bylo vytvořeno ministerstvo lesů a dřevařského průmyslu (vl. nař. č. 74/1951 Sb.). V prvním roce bylo vytvořeno další ministerstvo, které rovněž řídilo podniky, a to ministerstvo výkupu (vl. nař. č. 18/1952 Sb.). V roce 1953 bylo zřízeno (vedle ministerstva stavebního průmyslu) ministerstvo stavebních hmot a hlavní správa polygrafického a gramofonového průmyslu, vydavatelství a obchodu s knihami (vl. nař. č. 6/1953 Sb. a později též ministerstvo místního hospodářství (vl. nař. 77/1953 Sb.). Ministerstva těžkého strojírenství a všeobecného strojírenství byla v roce 1953 sloučena v ministerstvo strojírenství (vl. nař. 77/1953 Sb.), aby v roce 1955 bylo toto ministerstvo opět rozděleno v ministerstvo těžkého strojírenství, ministerstvo přesného strojírenství a ministerstvo automobilového průmyslu a zemědělských strojů (vl. nař. čís. 48/1955 Sb.).

Některá z uvedených ministerstev sice později zanikla, ale princip hluboké specializace zůstal prakticky zachován dodnes.

K zajištění plánování a operativního řízení podřízených podniků — vzhledem k velké roztržitosti výrobní základny a z toho vyplývajících nadměrných a složitých mezipodnikových kooperací, které se obtížně zvládaly, byly uvnitř ministerstev vytvořeny rozpočtové orgány — hlavní správy.

mického řízení v podobě uplatnění ekonomických stimulů jako nástroje řízení podniků.¹²⁾ Druhé období znamená již začátek nástupu k realizaci skutečně nové, ekonomické soustavy řízení národního hospodářství.¹³⁾ Zůstane určitým historickým paradoxem, který je ovšem charakteristický pro období poznamenané administrativními metodami řízení celé společnosti, že právě jako první z celého bohatství myšlenek cílového řešení ekonomické soustavy řízení národního hospodářství byla realizována organizační přestavba výrobní základny, jež spočívala v přebudování VHJ ve směru jejich zvětšení, změny organizačních forem a posílení pravomoci ve vztahu k podřízeným organizacím.¹⁴⁾

Při svém zkoumání obecných tendencí vývoje nadpodnikových řídicích orgánů v průmyslu a ve stavebnictví a požadavků na jejich právní úpravu se zaměřením zejména na tyto otázky:

1. jsou vůbec nadpodnikové řídicí orgány v našem národním hospodářství nutné?
2. jakou mají mít konkrétní podobu, zejména zda to mají být orgány podnikohospodářského nebo jiného typu,
3. jak má být právním řádem upraveno jejich zřizování (a popřípadě zrušování),
4. zda, resp. jak mají být promítnuty do právní úpravy jejich správy a řízení demokratické prvky.

II. NUTNOST EXISTENCE NADPODNIKOVÝCH ŘÍDICÍCH ORGÁNŮ

Pochopitelně první otázkou, kterou si klademe, je otázka účelnosti, popřípadě nutnosti samotné existence nadpodnikových řídicích orgánů. Potřebuje vůbec náš průmysl a naše stavebnictví takové orgány? Osvědčily se v minulosti stanovené organizační formy na tomto úseku, či nikoliv? Nepřežily se v souvislosti se zaváděním nové soustavy řízení a není nutné je proto odmítnout? Jak vlastně si vůbec v nové soustavě řízení představujeme nadpodnikové řízení, jakými metodami má pracovat a jaké organizační formy předpokládá? Jaké řídicí orgány těmto představám odpovídají?

¹²⁾ Vedle řady operativních a bezprostředně působících ekonomických stimulů byl učiněn pokus o vytvoření určitého dlouhodobě působícího ekonomického tlaku na podnik v podobě tzv. normativů dlouhodobé zainteresovanosti. Jejich uplatnění v podmínkách dané administrativně direktivní soustavy se však záhy ukázalo nemožným.

¹³⁾ Rozuměj soustavu řízení, jejíž základní principy byly přijaty usnesením Ústředního výboru Komunistické strany Československa o hlavních směrech zdokonalení plánovitého řízení národního hospodářství a o práci strany (Rudé právo ze dne 30. ledna 1965).

¹⁴⁾ Teprve později následovalo, jako další krok k realizaci nové soustavy řízení, vydání vyhlášky č. 90/1965 Sb., o plánovitém řízení národního hospodářství, (nahrazené nyní vl. nař. č. 100/1966 Sb.) a dalších právních předpisů na tuto vyhlášku navazujících.

Řízení (jakožto zvláštní druh činnosti, která se postupující dělbou práce oddělila od činnosti výkonné) je objektivně nutné při každé společenské práci.¹⁵⁾

Samozřejmě, z toho nelze ještě dovodit, že je nutné i řízení *nadpodnikové*. Bylo by možné mít za to, že správnost této teze se vztahuje toliko na procesy probíhající uvnitř jednoho podniku. Hledejme proto odpověď na otázku, zda na dnešním stupni vývoje našeho národního hospodářství končí řízení u bran podniku a zda před jeho branami žádné řídicí procesy neexistují nebo nemají existovat.

Tato otázka není uměle vykonstruována, ale je velmi konkrétní a je skutečně často takto stavěna a často je také na ni (někdy i dost autoritativně) odpovídáno ve smyslu absolutní volnosti podniku.

Rozsah řízení¹⁶⁾ je nepochybně odvislý od *dosaženého stupně rozvoje výrobních sil*, jakož i *charakteru výrobních vztahů*.¹⁷⁾

V podmínkách nižšího stupně rozvoje výrobních sil se prosazuje nutnost řízení jen v rámci menších nebo větších samostatných výrobních jednotek (např. jednotlivých manufaktur), zatímco v širším rozsahu nebyla tato nutnost zatím pociťována. Postupující rozmach výrobních sil si vynucuje také postupné integrování řídicích funkcí, nejprve v bezprostředně nadpodnikovém rozsahu, a to v různé intenzitě. Formou integrace jsou různá integrační seskupení jako např. kartely, koncerny, trusty, holdingy apod.; integračním tendencím však slouží i jiné prostředky, zejména např. různé organizace zájmové samosprávy. Později se integrační tendence prosazují už v rámci celé jedné národní ekonomiky. V tomto rozsahu nalézá integrace svou formu ve státním mechanismu, který ke svým tradičním funkcím přijímá důležité funkce také v řízení národního hospodářství, jak jsme toho dnes svědky, a to nejen v socialistických zemích, ale — v určité podobě — i v průmyslově vyspělých zemích kapitalistických. Současná epocha je výrazně ovlivňována integračními snahami jdoucími již i nad rámec jedné národní ekonomiky.

Kapitalistické výrobní vztahy, založené na soukromém vlastnictví výrobních prostředků, kladou však do určité míry překážky objektivně se prosazujícímu požadavku řízení hospodářství v rámci celé národní ekonomiky; naopak socialistické výrobní vztahy mohou být prosazování tohoto požadavku příznivé;¹⁸⁾ ostatně při jejich politickém probíjování to byl jeden ze strategických cílů.

¹⁵⁾ Moderní teorie řízení považují řízení za „všudypřítomnou kategorii, za atribut (neoddělitelný rys) každého *dynamického jevu* (podtrženou mnou)“ — viz S. Smola: *Úvod do teorie organizace*. Svoboda, Praha 1966, s. 15.

¹⁶⁾ Přirozeně nejen rozsah řízení, ale také jeho *cíle a metody*.

¹⁷⁾ Srovnej např. M. Baránik: *Organizácia riadenia národného hospodárstva*, Vydavateľstvo politickej literatúry, Bratislava 1965, s. 9–21, a M. Sedlák: *Organizácia výrobného-hospodárskych jednotiek v priemysle*, Osvěta, Bratislava 1960, s. 5–8.

¹⁸⁾ Srovnej: Urban a kol.: *Politická ekonomie socializmu*, Svoboda, Praha 1966, str. 163.

Pro socialistickou společnost je charakteristické, že *řídí*¹⁹⁾ centrálně své národní hospodářství.

Není pochyby o tom, že řízení je uvědomělou lidskou činností; není však činností odtrženou od objektivních ekonomických zákonitostí. Voluntarismus zde nemá místa. Řízení, které nedbá objektivních ekonomických zákonů, se za čas projeví špatnými hospodářskými výsledky v rámci celé společnosti. Je v podstatě stejně nežádoucí, jak živelný samovývoj ekonomiky. Proto je dobrá úroveň řízení jedním z důležitých předpokladů zdravého optimálního rozvoje ekonomiky.

Rozsah řídicích funkcí je odvislý od složitosti strukturálních vztahů uvnitř ekonomického systému. Charakter řízení je dán především metodami řízení.

Metody řízení si vynucují určité organizační formy; nesprávné řídicí metody nepříznivě ovlivňují organizaci řídicího aparátu, vyvolávají v život jeho nové, zbytečné články, jiné důležité fakticky vyřazují z funkce.

Organizační formy jsou však ve svém vývoji nadány určitou mírou relativní samostatnosti. Mohou nepříznivě působit zpětně na užívané metody řízení. Řídicí aparát, jehož organizace neodpovídá dosaženému stupni ekonomického vývoje, není s to plnit úkoly, které v dané etapě vývoje je třeba plnit, způsobuje nízkou účinnost řízení, plodí nesprávné řídicí metody.²⁰⁾

Jak již bylo naznačeno v předchozích úvahách o historickém vývoji, centralizování určitých řídicích funkcí v nejvyšších složkách státního aparátu je adekvátní současnému stavu vývoje národního hospodářství. Je otázkou, jaké úkoly by mělo — z hlediska naší nové soustavy řízení —

¹⁹⁾ Termín *řízení* se ovšem užívá v literatuře nejednotně. Většina autorů pod pojmem řízení zahrnuje: a) plánování, b) organizování, c) koordinování, d) vedení, e) kontrolu. Přitom si musíme být vědomi toho, že takové vymezení pojmu „řízení“ je výsledkem především zobecnění zkušeností z řízení *vnitropodnikového*. Současně lze ovšem uvést, že toto vymezení je provedeno na takovém stupni zobecnění, že ho lze v podstatě přijmout i pro řízení nadpodnikové. Problémem ovšem je, jak si budeme představovat technické uskutečňování toho kterého z uvedených prvků řízení. Z hlediska konečných cílů naší nové soustavy řízení bychom — stručně řečeno — mohli podstatu nadpodnikového řízení stručně charakterizovat tak, že je to koordinace rozhodovacích procesů a volba některé z možných variant koncepce činnosti.

V literatuře o řízení průmyslu se zpravidla přísně rozlišují pojmy *řízení* (management a správa (administration)). Přitom se *řízením* rozumí v podstatě (i když definice jsou velmi rozmanité) taková činnost, jejímž cílem je pomocí organizace a koordinace lidských činností dosáhnout zamýšlených výsledků. Naproti tomu správou se rozumějí ostatní činnosti, zejména též ty, které jsou ve vztahu k řízení pomocnými a technickými (např. číselné zpracování plánů, vypracovávání a sumarizace statistických výkazů, výkon účetních prací apod.). Je otázkou, jak dalece lze také v nadpodnikovém řízení tyto dvě stránky odlišovat. Je nepochybné, že u nás se celkem běžně užívá termínu *řízení* v širším slova smyslu (zahrnujícím jak to, co jsme výše označili jako řízení (management) i to, co jsme označili jako správu; přitom se však ve skutečnosti často v nadpodnikovém řízení jednostranně akcentuje právě ta stránka řízení, kterou jsme označili jako (administration).

²⁰⁾ Srovnej např. Šikovo zjištění, že „...organizace řídicích orgánů má podstatný vliv na metody řízení, na možnosti více či méně důsledného respektování objektivních ekonomických souvislostí při řízení ekonomických činností“. O. Šik: *K problematice socialistických vztahů*, (nakladatelství ČSAV, Praha 1964, str. 55).

toto řídicí centrum²¹⁾ plnit. Podle mého názoru by úkoly řídicího centra měly spočívat především:

a) v prosazování takových ekonomických potřeb a zájmů celé společnosti, které nelze dobře rozpoznat z úrovně nižších článků národního hospodářství (podniků a nepodnikových orgánů),

b) v prosazování mimoekonomických potřeb a zájmů společnosti i proti event. tendencím podniků,

c) v eliminování negativních důsledků, k nimž může vést novou soustavou řízení předpokládané dalekosáhlé uplatnění tržních vztahů.

Z povahy věci plyne, že řídicí centrum může být jen orgánem s *všeobecnou působností*. Naproti tomu podnikové řídicí orgány jsou orgány s *působností specialisovanou*. Přitom je známou skutečností, že řízení je tím kvalitnější, čím je míra jeho *konkrétnosti a specializovanosti* adekvátnější danému řídicímu stupni. Čím nižší stupeň, tím větší potřeba specialisovanosti a konkrétnosti řízení.

Nutnost existence celospolečenského řízení a tudíž ani řídicího centra — jak jsme již výše naznačili — nebereme v pochybnost.²²⁾ Je však otázka,

²¹⁾ Zde je ovšem třeba si uvědomit některé terminologické problémy. Celospolečenským řídicím centrem podle své skutečné povahy nejsou dnešní naše řídicí orgány tzv. centrální sféry — ministerstva a jiné ústřední orgány. Ty jsou pouze nadpodnikovými řídicími orgány pro podniky příbuzného zaměření činností, totiž pro podniky jednoho *hospodářského odvětví*; ostatně jsou proto také tyto orgány v některých novějších právních předpisech přesněji označovány jako *ústřední odvětvové orgány* (viz zejména např. zákon č. 115/1965 Sb., o změnách v organizaci a působnosti některých odvětvových ústředních orgánů).

Potíže jsou také v tom, že ústřední odvětvové orgány u nás plní — jako důsledek stavu, který se vyvinul v administrativně direktivní soustavě řízení — také funkce *ústředních orgánů státní správy* v tradičním pojetí. Zdá se, že tento stav se v podmínkách nové soustavy řízení stává stále víc anachronismem. Problematikou, která s tím souvisí, se však nelze zabývat při této příležitosti.

Povahu skutečného řídicího centra má u nás vláda spolu se svými odbornými orgány.

²²⁾ Jak je všeobecně známo, byla nutnost celospolečenského řízení, ba dokonce nutnost jeho utužení a zefektivnění, nešetněkrát v souvislosti s novou soustavou řízení zdůrazněna. Ostatně snad také nebyly — pokud je mi známo — v naší ekonomické ani právní literatuře brány tyto skutečnosti v pochybnost. Pochybnosti a nejednotnost názorů se týkají pouze *metod a způsobů* centrálního řízení a *povahy* řídicího centra. Řídicím centrem, jak již bylo řečeno (viz poznámku č. 21) nejsou ministerstva a jiné ústřední orgány, nýbrž vláda, resp. fakticky její ústřední odborné orgány (Státní plánovací komise, Státní komise pro techniku atd.). Dnešní uspořádání centrálního řízení je třeba považovat za určitý výsledek historického vývoje, ale nikoliv za stav racionálně odůvodněný. Šik např. o této věci říká: „Bylo by chybou vydávat existenci těchto ministerských řídicích orgánů a určitých konkrétních řídicích orgánů vůbec za zákonitou. Jde jen o historicky dané a měnící se formy řízení, jež mají vždy jen určitou omezenou dobu působnosti..., bylo by dogmatismem chtít kterýkoliv řídicí orgán a kterýkoliv systém řízení vydávat za něco trvalého... Jestliže... jsou ještě potřebné ministerské řídicí orgány, pak se nelze domnívat, že budou trvale nutné..., je možné si... představit, že místo samostatných ministerských řídicích orgánů mohou existovat třeba jakási odvětvová oddělení či správy uvnitř jediného centrálního hospodářského řídicího orgánu apod.“ (Viz O. Šik, I. c., str. 58–59.) Ostatně volání po odstranění úzce specializovaných hospodářských ministerstev a vytvoření jednotného centrálního řídicího hospodářského orgánu nového typu, adekvátního socialistickému zřízení, je v poslední době stále zřetelnější.

jak má být centrální řízení organizováno. Mohlo by se zdát, že nejučelnějším by bylo takové uspořádání řídicího aparátu, v němž by kromě *centra* (o jehož nutnosti nepochybujeme), existovaly již *jen úzce specializované řídicí orgány*. Tomu by odpovídala existence specializovaných a tudíž většinou také co možná největších podniků. Realizaci takového uspořádání však stojí v cestě některé překážky. Je to především stav a charakter dnešní výrobní základny s daným stupněm koncentrace, který se utvořil v procesu historického vývoje, vychází z daných klimatických a geografických podmínek, rozložení pracovních sil, stupně technického rozvoje atd. Změny v takto vytvořené výrobní základně lze provádět jen pozvolna a jen v určitém rozsahu. Za druhé je to omezená způsobilost podnikových metod řízení, které nedovolují obsáhnout podnikové organismy nad určitou mez velikosti. A jsou zde ještě další příčiny, pro které v celosvětovém měřítku nesměruje vývoj ani zdaleka jednoznačně — jak se to dosud často zjednodušeně tvrdilo — k vytváření podniků-gigantů.

Při takovém uspořádání, kde existuje jen řídicí centrum a jím řízené podniky, řídilo by centrum veliký počet podniků, a to i za předpokladu, který — jak výše řečeno — nelze splnit, že by byly vytvářeny podniky co možná největší. To by ovšem dále znamenalo, že řídicí centrum by bylo zavaleno ohromným počtem informací, které by sotva bylo s to zpracovat za účelem jejich efektivního využití při řízení. Platí totiž vztah, že čím je větší počet integrovaných jednotek, tím větší je počet informací, nutných jako podklad řízení, ale tím současně menší možnost jejich patřičného zpracování jako předpokladu kvalitních řídicích zásahů. Zavádění nové techniky na úseku zpracování informací má a zejména ještě bude mít velký vliv na možnost snižování stupňů řízení. Zatím však se bez vytváření dalších stupňů, stojících mezi řídicím centrem a podniky, nelze zcela obejít. Nezbyvá proto než počítat — vedle podnikových a centrálních řídicích orgánů — i s určitými nadpodnikovými řídicími orgány, sdružujícími několik podniků příbuzného zaměření činnosti nebo podniků s činnostmi jinak na sebe navazující, ke společnému řízení²³⁾ a tvořícími přechodný článek mezi centrem a podniky.

Samozřejmě na druhé straně se takové orgány jeví také jako určitý zbytečný mezistupeň. Každý další článek v linii řízení je z určitých hledisek nežádoucí: prodlužuje tok informací, zhoršuje jejich kvalitu, komplikuje řízení a činí je těžkopádným, vyvolává k životu prvky byrokratismu, omezilku a jiné negativní jevy. Proto záleží při vytváření organizace ří-

²³⁾ Přitom ovšem si musíme být vědomi změny obsahu pojmu „řízení“ v souvislosti s realizací nové soustavy řízení národního hospodářství. Řízení nelze chápat jen jako „přenášení úkolů“ a vydávání direktivních, pro podřízené podniky závazných pokynů a příkazů. Na místo direktivních příkazů, usměrňujících konkrétně činnost podřízeného podniku, musí nastoupit především *podnikatelská činnost* na vyšší úrovni. Tím rozumím zejména investování do určitých výrobních oborů nebo skupin nebo spoluúčast na investicích, podporu určité výroby jinými ekonomickými prostředky (úvěrem, dotacemi apod.), uzavírání, resp. pomoc při uzavírání tzv. „velkých obchodů“, finanční účast na překlenutí přechodných obtíží apod.

řídícího aparátu velmi na tom, jak se podaří stanovit *co nejmenší, ale přitom ještě stále postačující počet stupňů řízení*. Pro nadpodnikové řízení — jak již bylo ukázáno — nepochybně platí, že, aspoň v převážné většině odvětví a oborů, je existence řídícího mezistupně mezi centrem a podnikem nezbytná.

Může vzniknout pochybnost, zda to, co bylo řečeno, neplatí jen pro administrativně direktivní způsob řízení, v němž se plánem určují téměř všechny stránky podnikové činnosti. Avšak základní problémy řízení jsou — jak se domnívám — stejné, ať jde o tu nebo onu soustavu řízení; ba dokonce — podle mého názoru — podstatně stejné požadavky v tom směru staví i národní hospodářství v jiných sociálně-ekonomických formacích.²⁴⁾ Rozhodující je, zda rozvoj výrobních sil a s tím související komplikovanost dělby práce a vzájemných kooperací dosáhly určitého stupně.

Rozdíl mezi administrativně direktivní soustavou a ekonomickou soustavou řízení není v tom, že by jedna vyžadovala nadpodnikové řízení a druhá nikoliv, ale především v tom, jakými metodami se sestavuje státní plán rozvoje národního hospodářství a jak se zabezpečuje dosažení shody skutečného průběhu hospodářských procesů s jejich podobou předvídanou v plánech. Ekonomická soustava to má činit zásadně pomocí takových nástrojů řízení, které nesuspendují ani nedeformují tržní vztahy. Proto řízení hospodářských procesů zde pozbývá podoby ukládání direktivních úkolů, závazných pro podřízené podniky, a nabývá podoby vyšší podnikatelské činnosti, v níž řídící orgány vyšších stupňů na základě zobecněných poznatků, jejichž poznání na nižších stupních není možné, usměrňují činnost nižších stupňů směrem společensky žádoucím.

Nebudu se zabývat otázkou, kolik stupňů řízení je u nás nezbytných. Jde nám především o odpověď na otázku, zda vůbec potřebujeme nadpodnikové řídící orgány. Zdá se, že to co již bylo řečeno, i dosavadní náš vývoj, hovoří pro takové řešení. V průmyslu a ve stavebnictví prakticky vždy takový orgán existoval; ať již to byla generální ředitelství z let 1945 až 1951, hlavní správy ministerstev z let 1951 až 1958 nebo řídící orgány výrobních hospodářských jednotek po roce 1958. Měnila se jen jejich povaha.

Opravňuje však již toto zjištění k závěru, že takové orgány musíme mít i do budoucnosti? Není představa, že každý podnik musí mít svůj nadpodnikový řídící (od řídícího centra odlišný) orgán, příliš ztrnulým obrazem, vyvolaným určitým návykem, kterého je třeba se zbavit, avšak jehož opuštění je velmi obtížné?

Tyto pochybnosti mají určitý rozumný a některými zkušenostmi potvrzený základ. V tom smyslu se např. hovořilo před časem i na sjezdech

²⁴⁾ Jiná je otázka zda, resp. v jaké míře lze v těchto jiných sociálně ekonomických formacích těmto postulátům vyhovět. Jak jsme již výše ukázali, kladou kapitalistické výrobní vztahy prosazování těchto postulátů určité překážky.

družstevních svazů. Do budoucnosti bude nezbytné počítat i s možností, že některé podniky nebudou začleněny do systému nadpodnikových (od řídicího centra odlišných) řídicích orgánů.

To ale zase na druhé straně neznamená, že u jiných podniků — a těch bude patrně většina — začlenění do takového systému by nebylo účelné.

Je třeba si uvědomit, že postupující rozvoj výrobních sil a s ním postupující dělba práce, budou vždy znovu a znovu stavět podniky do situací, v nichž poznají, že obstarání určitých podnikových záležitostí mohou zabezpečit hospodárněji, jestliže se k tomu cíli spojí s jinými podniky, a tu nebo onu záležitost obstarají společně. To ukazují zkušenosti všech průmyslově vyspělých zemí.

Pokud by ovšem nadpodnikové řídicí orgány měly plnit takové úkoly, bylo by zapotřebí, aby se jejich pracovní metody více přiblížily metodám podnikovým. V určitém rozsahu byly podnikatelské prvky nadpodnikovým řídicím orgánům podnikohospodářského typu v průběhu minulého vývoje vždy vlastní a byly také vždy určitým způsobem právně fixovány.

Připomeňme, jak bylo v předchozích obdobích právními předpisy upraveno poslání nadpodnikových řídicích orgánů podnikohospodářského typu.

Jako poslání generálních ředitelství let 1945 až 1951 byly v § 19 dekretu č. 100/1945 Sb. a v § 16 dekretu č. 101/1945 Sb. stanoveny:

- *jednotné vedení* dotčených národních podniků,
- *podnikatelské obstarávání společných záležitostí* těchto podniků.

Ta ustanovení dekretu, která jednala o jednotném vedení, již do určité míry předjímala budoucí vývoj k centralistickému administrativnímu pojetí státního řízení hospodářství. Zatím ovšem byly nejen podniky, ale i generální ředitelství součástí národního hospodářství, kde nebylo pochybností o působení zákona hodnoty, kde způsob výroby a směny nebyly nijak podstatněji omezeny ve srovnání s předchozími obdobími.²⁵⁾

Jako součást takto chápaného národního hospodářství byly národní podniky i generální ředitelství podrobeny právní regulaci, obsažené v tradičních juristických soustavách. Vztahy vznikající při spolupráci mezi jednotlivými účastníky hospodářských procesů byly považovány především za vztahy soukromoprávní a jako takové — s ohledem na ustanovení § 13 odst. 1 a § 20 dekretu č. 100/1945 Sb. a § 10 odst. 1 a § 16 dekretu č. 101/1945 Sb., (jimiž byly národní podniky i generální ředitelství prohlášeny za obchodníky plného práva) — se řídily ustanoveními obecného zákona obchodního z roku 1863 a subsidiárně obchodními obyčeji, resp. — v druhé řadě — ustanoveními jiných soukromoprávních předpisů, zejména občanského zákoníku. Použití *vrchnostenských veřejnoprávních* institutů správního práva přicházelo v úvahu jen v mezích právním řádem přesně

²⁵⁾ Přitom abstrahujeme od ustanovení některých právních předpisů, které byly vydány již za okupace Československa, a jejichž použitelnost byla novým právním řádem zachována, a dalších, které byly vydány po válce jako nouzový prostředek k zajištění naléhavých úkolů vyplývajících z potřeb válkou poškozeného národního hospodářství, a která se dohromady označují jako předpisy tzv. *řízeného hospodářství*.

stanovených;²⁶⁾ pokud právní předpisy možnost vrchnostenských zásahů nedávaly, bylo možno uplatňovat společné vedení v podstatě jen *nepřímými* metodami řízení, zejména vytvářením určitých ekonomických podmínek a doporučováním ekonomicky výhodných řešení.²⁷⁾

Situace tedy byla v tom směru do určité míry podobná jako po vydání vyhlášky č. 90/1965 Sb. nebo nyní za platnosti vl. nař. č. 100/1966 Sb.

Pokud jde o *podnikatelské obstarávání společných záležitostí*, byla jimi uvolněna cesta určitému vývojovému procesu, o jehož žádoucnosti jsem již mluvil a který vyplývá z určitých obecných ekonomických zákonitostí. Tak bývají společně obstarávány zejména nákup surovin, řízení technického rozvoje, výzkum a vývoj, odbyt apod.

Statuty našich národních podniků obsahovaly v tom směru některá výslovná ustanovení, která jsou ve zřejmé shodě s touto celosvětovou vývojovou tendencí; tak body 23 a 25 § 35 vl. nař. č. 6/1946 Sb. a § 53 vl. nař. č. 77/1946 Sb. předpokládaly, že ústřední (oblastní) orgány budou podle okolností samy provádět prodej výrobků podřízených podniků nebo běžně obstarávat, popř. i samy provádět nákup.

Způsob právní úpravy, při němž se jako posláni nadpodnikových řídicích orgánů podnikohospodářského typu stanoví řízení a obstarávání společných záležitostí podřízených podniků, zůstal v podstatě zachován i ve všech pozdějších právních předpisech, jimiž byly upravovány postavení a úkoly takových řídicích orgánů.²⁸⁾

²⁶⁾ Meze vrchnostenských zásahů generálních ředitelství vyplývaly zejména z ustanovení statutů národních podniků (§ 35 vl. nař. č. 6/1946 Sb. a § 53 vl. nař. č. 77/1946 Sb.), podle nichž náleželo do pravomoci ústředního (oblastního) orgánu v podstatě:

a) *jmenovat* a odvolávat ředitele, náměstky a dvě třetiny členů představenstev podřízených podniků,

b) *rozhodovat* o podání žaloby o náhradu škody způsobené neplněním povinností ředitele, náměstka nebo člena představenstva podřízeného podniku,

c) *schvalovat*:

— souvztažné zvýšení a snížení kmenového jmění při majetkových převodech mezi podřízenými podniky,

— plánované programové investice,

— návrhy hospodářských plánů,

— koupi, zcizení a zatížení nemovitostí podřízených podniků v hodnotě nižší 10 % kmenového jmění, nejvýše však 5 mil. Kčs,

— roční uzávěrky,

— návrhy na rozdělení čistého zisku, úhradu ztrát a získání dlouhodobého úvěru,

d) *stanovit* zásady pro:

— získávání úvěru a provádění jiných finančních transakcí,

— náhrady nákladů spojených s výkonem funkce člena představenstva,

— odměňování zaměstnanců,

— prodejní organizaci,

— nákup,

e) *určovat* mimořádné odměny členům představenstva podřízeného podniku za mimořádné práce,

f) *zrušovat* usnesení a opatření, která odporují zájmům podniku a podle potřeby je nahrazovat vlastními usneseními nebo opatřeními.

²⁷⁾ Přesto již zde, v ustanoveních právních předpisů o společném vedení podniků, společně s ustanoveními o zřizování organizací a jejich organizačních změnách a o ustanovování vedoucích pracovníků organizací, lze vidět zárodek pozdějšího administrativního chápání řízení i v podnikohospodářské sféře.

Nelze ovšem přehlédnout, že obě uvedené stránky poslání nadpodnikových řídicích orgánů byly v dosavadních právních předpisech stavěny do určitého protikladu, ač — jak se domnívám — jde v podstatě jen o *dvě stránky* téže činnosti. Pro příště bychom měli jednotu těchto dvou stránek skutečně zdůraznit; jinými slovy řečeno — půjde o to, chápat řízení ne jako vydávání závazných příkazů, ale jako *řízení podnikatelským obstaráváním některých společných záležitostí*.

Závěrem všech těchto úvah lze dospět k názoru, že s nadpodnikovými orgány je třeba zásadně počítat, byť ne již v takové míře, jako tomu bylo dosud.²⁹⁾ Nepochybné ovšem je, že jejich povaha musí doznat v mnoha směrech změny. Musí být daleko více než orgány řídicími, orgány nadpodnikové integrace. Musí ztratit povahu integračních seskupení vytvořených „shora“, ale naopak stát se integračními seskupeními vytvářenými „zdola“ na základě svobodného rozhodnutí skupiny podniků, vedeného úvahou o ekonomické potřebnosti takové integrace.

III. POVAHA NADPODNIKOVÝCH ŘÍDICÍCH ORGÁNŮ

Zatím jsem uvažoval pouze o účelnosti existence nadpodnikových řídicích orgánů. Nyní obraťme pozornost k jejich povaze. Nové pojetí řízení bude mít nepochybně silný vliv na konkrétní utváření jejich povahy.

Pokud jsem dosud mluvil o orgánech stojících bezprostředně nad podniky, naznačoval jsem, že musí jít o orgány podnikohospodářského typu. Stanovisko k této základní otázce povahy nadpodnikových řídicích orgánů považuji skutečně za jednoznačné. Období let 1951 až 1958, kdy řízení podniků bylo svěřeno rozpočtovým hlavním zprávám, dostatečně — jak se domnívám — ukázalo, že takovým způsobem nelze řízení národního hospodářství účelně organizovat. Proto se dále touto otázkou, jakožto dosavadním historickým vývojem přesvědčivě rozhodnutou, nezabývám. Považuji jen za nutné dodat, že podnikohospodářský charakter řídicích orgánů vidím také v těsném jejich ekonomickém spojení s podřízenými

²⁸⁾ Tak např. v zák. č. 51/1955 Sb. bylo ustanovení o poslání trustů a kombinátů (což byl rovněž určitý typ nadpodnikových řídicích orgánů podnikohospodářského typu, uplatňovaný však v praxi pouze v resortu paliv a energetiky) formulováno v podstatě tak, že tyto orgány:

- řídí, koordinují a kontrolují činnost podřízených organizací a zajišťují plnění jejich plánovaných úkolů,
- provozují hospodářskou činnost sloužící všem těmto organizacím.

Podobně tomu bylo i v novele k zákonu č. 51/1955 Sb. (viz úplné znění tohoto zákona pod č. 68/1955 Sb.), pokud stanovila poslání vedoucích národních podniků a sdružení. Podle ustanovení § 50 odst. 1 tyto orgány:

- řídily podřízené organizace v rozsahu, který je nezbytný pro plnění úkolů VHJ a koordinovaly činnost podřízených organizací,
- obstarávaly společné záležitosti VHJ a provozovaly hospodářské činnosti, pokud jejich jednotný výkon je hospodárnější nebo účelnější.

²⁹⁾ To znamená, že musíme počítat se situací, kde budou častěji existovat organizace, nad nimiž nebude stát žádný nadpodnikový řídicí orgán.

podniky tak, aby řídicí orgán byl přímo na jedné straně majetkově zainteresován na tom, jak podřízené organizace plní své společenské poslání (jak uspokojují potřeby společnosti), a na druhé straně, aby byl zainteresován na tom, jak on sám plní své úkoly ve vztahu k podřízeným organizacím.

V administrativně direktivní soustavě řízení takové důsledné ekonomické propojení nebylo prakticky uskutečnitelné. I když se řídicí orgány VHH právně konstituovaly jako ekonomicky bezprostředně odvislé od podřízených organizací, tím že své potřeby uhrazují z příspěvků podřízených organizací, celkové pojetí plánování a nástrojů řízení umožňovalo, aby ve skutečnosti mohly uspokojit své potřeby i jinak (např. pro ně příznivým rozpisem plánu nebo uložením odvodu) na úkor podřízených organizací. Naproti tomu nová soustava řízení vytváří předpoklady pro důslednější a účelnější ekonomické propojení. Jde ovšem stále jen o vytvoření předpokladů. V plném rozsahu nelze zajistit ekonomické propojení jen úpravou způsobu uhrazování nákladů řídicích orgánů, ale jde o problematiku mnohem širší. V této celé šíři není dosud vyřešena; v tom směru bude třeba hledat další prostředky. Dále bude o některých ještě pojednáno.

V souvislosti s otázkou vztahů mezi řídicím nadpodnikovým orgánem a jemu podřízenými organizacemi je třeba uvažovat i o otázce majetkové odpovědnosti řídicího orgánu za závadná rozhodnutí v oboru hospodářského řízení. Je nepochybné, že sama podstata hospodářského života — a myšlenky nové soustavy řízení národního hospodářství tento poznatek zvláště zdůrazňují — nepřipouští, aby kdokoli mohl závazně přikazovat jednotlivým hospodařícím subjektům (podnikům), které jsou současně také právními subjekty, provedení nějaké činnosti nebo jiných hospodářských opatření aniž by převzal riziko nebo aspoň část rizika, které z takových opatření hospodařící subjekt nese.

Existují názory, že tento problém lze řešit právními prostředky, že lze stanovit (soukromo-) právní odpovědnost za škodu takto způsobenou závadným aktem řízení. Ve skutečnosti je však tento problém touto cestou zcela neřešitelný.

V administrativně direktivní soustavě řízení nemají orgány řízení na jednotlivých stupních samostatné vlastní prostředky, nýbrž zdrojem všech prostředků řídicích orgánů je státní rozpočet. Za této podmínky by stanovení majetkové odpovědnosti bylo ve skutečnosti neúčinné. Kdyby byla v takové situaci stanovena majetková odpovědnost orgánů řízení za nesprávné akty řízení, pak orgán, který se takové nesprávnosti dopustí, nepocítí fakticky její ekonomické důsledky; buď se mu potřebných prostředků k tomuto cíli dostane ze státního rozpočtu, anebo to, co zaplatí podřízeným organizacím na náhradu škody, bude kompenzovat tím, že těmto podřízeným organizacím poskytne méně v jiných formách (např. ve formě rozpisu finančního plánu).

Ani v ekonomické soustavě řízení, kde předpoklad vlastních prostředků

na jednotlivých stupních řízení je splněn, však nelze tuto otázku řešit právními prostředky v plném rozsahu. Jako vhodné se takové řešení ukáže nanejvýš patrně jen v těch případech, kde závadnost aktu řízení spočívá v rozporu s právním předpisem (např. akt řízení vydal orgán, v jehož pravomoci není takový akt vydat, nebo který k tomu není příslušný, nebo akt vydal sice příslušný orgán, ale nikoliv způsobem, který právní předpis předvídá). V těchto případech mluvíme o *nezákonných aktech hospodářského řízení*.

Současná naše pozitivně právní úprava již zčásti s odpovědností řídicích orgánů za nezákonné akty hospodářského řízení počítá. Podle § 89 odst. 1 vládního nařízení č. 100/1966 Sb., o plánovitém řízení národního hospodářství, je orgán hospodářského řízení povinen uhradit organizaci škodu, kterou jí způsobil neoprávněným uložením povinnosti platit odvod, popřípadě dodatkový odvod. Pokud jde o nezákonné akty hospodářského řízení v jiných případech, nebyla zatím pozitivně právní úpravou odpovědnost orgánů hospodářského řízení za jimi způsobenou škodu stanovena; jako příčina se uvádělo, že legislativní vymezení podmínek pro vydávání aktů řízení není zatím natolik dokonalé, aby bylo možno spolehlivě nezákonnost posoudit a postihnout. Domnívám se však, že skutečné příčiny leží jednak ve skutečnosti, že na tomto úseku právní úpravy chybí dostatek praktických zkušeností, jednak v obavách o ekonomické důsledky takové úpravy pro státní rozpočet.

Ze skutečnosti, že zůstávají úseky, kde orgány hospodářského řízení mohou, aniž nesou majetkovou odpovědnost za případné škody, ukládat podřízeným podnikům direktivní úkoly, vyplývá řada nebezpečí pro zdárný vývoj národního hospodářství. Ten, kdo nenese podnikatelské riziko, snadno činí rozhodnutí i bez dokonalé znalosti věci i náležitého uvážení budoucích důsledků.

Závadnost aktu hospodářského řízení nemusí však vždy spočívat jen v jeho nezákonnosti; může být také v jeho obsahové stránce. Například příslušný orgán — v souladu s právními předpisy — uloží rozšíření výroby určitého druhu, avšak výrobky se záhy ukáží jako neprodejně, například proto, že se na trhu objevil zastupitelný levnější výrobek. Pak mluvíme — na rozdíl od předchozího případu, kde jsem závadné akty označil jako nezákonné — o *věcně nesprávných aktech hospodářského řízení*. Řešení, které bylo naznačeno shora a které je zčásti v naší legislativě realizováno, se pro tyto případy evidentně nehodí. Posouzení a zhodnocení věcné správnosti nebo nesprávnosti aktu řízení nelze zpravidla s dostatečnou objektivností provést administrativní cestou, ale musí být ponecháno chodu ekonomiky, aby je časem sám zhodnotil. Pouze ekonomické výsledky jsou s to s konečnou platností v této věci rozhodnout.

Ani v těchto případech (vydání věcně nesprávných aktů řízení) by ovšem řídicí orgán neměl zůstat bez odpovědi za své řídicí akty. Neboť zkušenosti ukazují, že — jak už bylo řečeno — orgány, které takovou odpovědnost nenese, velice snadno a bez náležitého rozmyslu činí různá

řídící opatření. Odpovědnost zde však může být jen ryze ekonomická. Řídící orgán, který vydává věcně nesprávné direktivy, na základě nichž se u podřízené organizace nedostaví patřičné hospodářské výsledky, nýbrž naopak újma, musí to bezprostředně pocítit ve svém vlastním hospodářství; ovšem také naopak, pomůže-li svým řídícím zásahem podřízené organizaci dosáhnout hospodářských výsledků lepších, musí se na nich podílet. A toho lze dosáhnout jen důslednou právní úpravou ekonomických vztahů mezi podniky a nadpodnikovými orgány a nikoliv stanovením majetkoprávní odpovědnosti.

Uvedené úvahy můžeme tedy shrnout takto: Jedním z důležitých úseků právní úpravy postavení nadpodnikových řídících orgánů je otázka právní úpravy jejich odpovědnosti za škody způsobené závadnými akty hospodářského řízení.³⁰⁾ Právní regulace odpovědnosti musí ovšem navazovat na právní úpravu pravomoci orgánů hospodářského řízení vydávat podřízeným podnikům direktivní akty hospodářského řízení. Naznačili jsme z jakých zásad by měla tato právní úprava vycházet.

Otevřenou a další zkoumání vyžadující otázkou jsou konkrétní formy ekonomického propojení nadpodnikových orgánů a podniků, a to zejména pokud jde o zajištění podílu nadpodnikového orgánu na dobrých hospodářských výsledcích, které jsou důsledkem správného řídícího zásahu.

IV. ZŘIZOVÁNÍ NADPODNIKOVÝCH ORGÁNŮ A JEJICH ŘÍZENÍ A SPRÁVA

Vzájemného sepletí řídících orgánů s podřízenými organizacemi je však třeba dosáhnout i jinými prostředky než jsou ty, o nichž byla až dosud řeč. V tomto směru považuji za zralé k řešení zejména tyto otázky:

- a) vliv podřízených organizací na zřizování řídících orgánů,
- b) vliv podřízených organizací na jmenování ředitele řídícího orgánu,
- c) vliv podřízených organizací na zaměření činnosti (podnikání na vyšší úrovni) řídícího orgánu.

Pokud jde o otázku zřizování nadpodnikových řídících orgánů, je třeba se pozastavit především u této věci. Doposud vznikaly nadpodnikové řídící orgány jako výsledek v podstatě administrativně prováděné koncentrace a specializace výroby a administrativně prosazované oborové organizační struktury národního hospodářství. Důsledkem toho bylo, že nadpodnikové orgány vznikaly namnoze bez skutečné ekonomické potřeby, na základě jednostranných nebo zjednodušených úvah a propočtů, bez zájmu ba i proti vůli podřízených podniků apod. Proto je nový pohled na způsob právní úpravy zřizování nadpodnikových orgánů naprosto nezbytný.

Podle mého názoru nelze ale tuto otázku řešit odděleně od obecné

³⁰⁾ Jde ovšem pouze o prostředek dílčí, který řeší jen některé aspekty dané otázky.

otázky právní úpravy *zřizování socialistických organizací vůbec*. Tato otázka bude muset být pravděpodobně ve velmi blízké době nově řešena. Půjde o to nalézt takové organizační formy, které by zabezpečily, že vznik hospodářských organizací bude na jedné straně *vycházet přímo z potřeb hospodářského života* a na druhé straně, že bude v dostatečné míře *zabezpečena ingerence státu* na posouzení přípustnosti vzniku organizace z hlediska veřejných zájmů.

Domnívám se, že oddělené posuzování těchto dvou hledisek by bylo velmi prospěšné. Posouzení ekonomické potřeby a účelnosti nové organizace by mělo být svěřeno především přímo *zřizovateli* organizace. Přitom by bylo žádoucí odstranit současný faktický monopol státu, jakožto v podstatě jediného možného zřizovatele podniků. Zřizovatelem organizace by měly být především také již existující socialistické organizace, zejména např. národní podnik, lidové družstvo, vyšší družstevní organizace či společenská organizace a samozřejmě také státní orgány, tj. zejména národní výbory, ministerstva či jiné ústřední orgány. K umožnění nadpodnikové integrace by bylo třeba stanovit, že zřizovatelem může být také několik organizací společně, které ke zřízení nové organizace přistupují na základě společenské smlouvy.

Otázku, jakou konkrétní formu podnikatelské činnosti provozované na základě společenské smlouvy je třeba zvolit, bude ovšem nutno podrobit ještě důkladnějšímu zkoumání. Důležitou otázkou, kterou bude třeba — v případě, že bude přijata naznačená koncepce řešení — bezpodmínečně rozhodnout, je otázka míry vlivu, který má být organizacím, uzavírajícím společenskou smlouvu, vyhrazen ve vztahu k nově zřizované organizaci, a — což je ostatně jen druhá stránka uvedeného problému — kolik naopak samostatnosti, oproti zřizovatelům, má zůstat zajištěno nové organizaci. Podnikatelské formy známé z kapitalistického hospodářství (akciová společnost, společnost s ručením omezeným aj.) nemohou být patrně vzorem pro naši právní úpravu *v plném rozsahu*. Ony totiž zabezpečují uplatnění prakticky neomezeného vlivu zřizovatelů (akcionářů, podílníků atd.), tedy těch, kteří poskytli příslušný kapitál, na rozhodnutí základních otázek týkajících se nově zřizované společnosti, zejména na obsazení vedoucích funkcí, na zaměření budoucích činností atd. V socialistickém společenském řádu jsou výrobní prostředky zespolečňeny. To není jen prázdná fráze, je třeba hledat stále další způsoby, jak právní úpravou zabezpečit, aby se pracující v socialistických organizacích mohli skutečně, jako opravdoví vlastníci výrobních prostředků projevit a uplatnit. To vyžaduje garantovat v právních předpisech také přiměřenou míru vlivu kolektivu pracujících nově zřizované socialistické organizace na řešení základních otázek týkajících se existence a hospodaření organizace. O této problematice bude ještě řeč dále v souvislosti s úvahami o otázkách právní regulace řízení a správy nadpodnikových řídicích orgánů.

Státní ingerence v otázkách zřizování nových organizací, o jejíž nutnosti již byla řeč, může být zabezpečena uplatněním v podstatě jednoho ze dvou

různých principů v právním řádu, a to buď principu *koncesního*, anebo principu *registračního*.

Dosavadní naše právní úprava vychází v podstatě z uplatnění principu registračního, nepožadující pro vznik rozhodující většiny hospodářských organizací *souhlasu některého z orgánů státní správy*. Přitom ovšem je třeba si uvědomit, že většinou to jsou organizace státní, které vznikají přímo *rozhodnutím* orgánů státní správy, např. ministerstev či jiných ústředních orgánů nebo národních výborů, takže udělování dalšího souhlasu orgánem státní správy by bylo v podstatě zbytečnou administrativou. (Viz v tom směru ustanovení § 42 hospodářského zákoníku.)

Koncesní princip je v našem právním řádu uplatněn pokud jde o zřizování akciových společností. Státní souhlas ke zřízení akciové společnosti je předepsán ustanovením § 3 písm. a) zák. č. 243/1949 Sb. Tak tomu ostatně bylo již dříve podle čl. 208 odst. 1 obchodního zákoníku z roku 1863. Fakticky platí koncesní princip i pro družstva. Nevyžaduje se sice souhlas orgánů státní správy, ale vyšší družstevní organizace (§ 89 písm. c hospodářského zákoníku), které ovšem za daných poměrů v našem družstevnictví plní stejnou funkci.

Pro uplatnění jednoho z uvedených principů v nové právní úpravě postavení socialistických podniků se bude třeba rozhodnout.

V současné době — zdá se — převažuje názor, že přiměřeným by bylo uplatnění principu registračního. Předpokládá se, že registračním instrumentem by byl i nadále podnikový rejstřík vedený podle části páté hospodářského zákoníku a vyhl. č. 114/1964 Sb. V právní úpravě vedení tohoto rejstříku by ovšem musely být provedeny některé změny. Účinnost registračního principu by pravděpodobně také musela být zabezpečena důslednějším uplatněním konstitutivního významu zápisu zřízení organizace do podnikového rejstříku.

Posouzení ekonomické potřeby nové organizace by bylo především na zřizovateli. Ten by také plně nesl tíži podnikatelského rizika. V případě hospodářského nezdaru by ztratil prostředky, které do zřízení nové organizace vložil. Ve vztahu k orgánu provádějícímu registraci (rejstříkovému soudu popř. jinému státnímu orgánu) by byl zřizovatel (zřizovatelé) povinen prokázat, že je zabezpečena činnost nové organizace a že jsou zajištěna eventuální práva obchodních partnerů této organizace, tedy zejména, že je po ruce potřebný *majetek* (hmotné a finanční prostředky), fixována potřebná *organizační struktura* a zabezpečeno *odborné vedení*.

Právními předpisy by bylo třeba stanovit přesně, jaká oprávnění má orgán, provádějící registraci, které otázky přezkoumává a zejména též za jakých podmínek může registraci nové organizace odmítnout. Zdá se, že v přítomné době je vcelku shoda názorů o tom, že registračnímu orgánu by se mělo dostat oprávnění přezkoumávat především, zda — stanovený předmět činnosti není v rozporu s právními předpisy, popřípadě zda byla udělena zvláštními právními předpisy předpokládaná povolení k podnikatelské činnosti

— je po ruce potřebný majetek
— je zabezpečeno odborné vedení organizace
a že v případě, zjistí-li v uvedených směrech závady, by měl být oprávněn registraci odmítnout.

Otevřenou otázkou zůstává, zda registračnímu orgánu má být svěřeno také právo zkoumat při zřízení nové organizace její hospodářskou odůvodněnost a odmítnout souhlas ke zřízení, jestliže se dojde k závěru, že hospodářská potřeba v oboru předmětu činnosti nově zřizované organizace je dostatečně kryta organizacemi již existujícími. Proti takovému oprávnění státních orgánů se dnes velmi pádně argumentuje tím, že skutečnou ekonomickou potřebu nemůže nikdy rozpoznat orgán státní správy, odtržený od hospodářského života, ale že ji vyjeví trh a že zde ji velmi citlivě může rozpoznat právě ten, kdo je s hospodářským životem v bezprostředním styku (účastník trhu). Podnikatelské riziko spojené se zřizováním se považuje za dostatečný korektiv, aby nové organizace nebyly zakládány neuváženě. Naopak nic nebrání tomu, aby státní orgány zřídily novou organizaci v těch úsecích, kde se jeví potřeba a jiný zřizovatel z nejrozmanitějších příčin (např. pro nedostatek prostředků) není po ruce. Těmto argumentům nelze nepřiznat logiku i nepochybnou znalost příčin řady dnešních nedostatků. Nicméně se domnívám, že nelze státním orgánům, dávajícím tou či onou formou souhlas ke zřízení organizace, upírat ve všech případech právo posuzovat zřízení nové socialistické organizace i z hlediska ekonomické potřeby. Těžiště problému — podle mého názoru — je v tom, aby toto právo bylo omezeno na nejnutnější případy a aby ho bylo využíváno rozumně. Otázka je ovšem složitá a vyžaduje velmi pečlivého uvážení.

Obdobným způsobem jako jiné organizace by měly být zřizovány také nadpodnikové řídicí orgány podnikohospodářského typu. Zřizovatelem by zde ovšem měly být vždy sdružené organizace, které cítí potřebu takový nadpodnikový orgán zřídit. Tak by bylo umožněno, aby organizace samy měly rozhodující vliv na zřizování řídicích orgánů, a bylo by tak ve větší míře než dosud zajištěno, že nadpodnikové orgány budou vznikat jen tehdy, jestliže jejich vznik je ekonomicky i jinak odůvodněn (a že budou zásadně existovat tak dlouho, pokud bude trvat jejich potřeba).

Stejně tak by naopak ovšem zase řídicí orgány měly mít možnost zřizovat — jako projev své podnikatelské činnosti — nové organizace, ovšem přirozeně jen při splnění výše uvedených obecných předpokladů.

Nové řešení zřizování socialistických organizací by samo o sobě ještě příliš nepomohlo, kdyby řídicím orgánům zůstalo zachováno neomezené právo kdykoliv podřízenou organizaci zrušit. Taková možnost prakticky ruší účinnost jakýchkoliv ustanovení a předpokladů dlouhodobé zainteresovanosti celého pracujícího kolektivu organizace; nikdy není jisto, s jak dlouhou dobou se dá počítat jako s prostorem pro různá opatření v rámci podnikatelské činnosti. Zrušení organizace (jakož i organizační změny) by mělo být vyhrazeno *zásadně* orgánům samotné organizace. Přitom ovšem

u nadpodnikových řídicích orgánů je situace poněkud specifická. Zde by bylo třeba zabezpečit podřízeným organizacím přiměřenou ingerenci na řešení této otázky.

Je ovšem pochopitelné, že státu musí zůstat zachován také v otázce zrušování organizací přiměřený vliv, a to jednak event. schvalováním takového opatření, jednak i event. právem organizaci zrušit; právo státu zrušit organizaci by mělo být ovšem omezeno jen na případy *předem v zákoně taxative vypočtené*.

To, co bylo řečeno o zajištění ingerence státu při zřizování nových organizací pokud jde o posouzení ekonomické účelnosti zřízené organizace, platí přiměřeně i zde.

V principiální otázce poměru vlivu podniků a nadpodnikového orgánu v základních otázkách existence a hospodaření (zejména obsazování funkce ředitele nadpodnikového orgánu a zaměření činnosti tohoto orgánu platí to, co bylo výše řečeno v souvislosti s otázkou vhodnosti vzorů podnikatelských forem uplatňovaných v kapitalistickém hospodářství. Přitom nepochybným zůstává, že přiznat určitý vliv sdruženým podnikům je naprosto nezbytné. Konkrétní formy, jakými se to uskuteční, budou dány zejména právní úpravou řízení a správy nadpodnikových orgánů, o čemž bude ještě dále řeč. Zdá se, že schůdnou cestou, na níž by mohly být vhodné organizační formy pro vyřešení této problematiky nalezeny, je patřičné přebudování dosavadních správních výborů VHJ. Ostatně v tom směru — lze říci — byla již v praxi nová cesta také do určité míry nastoupena.

Při posuzování těchto otázek je nepochybně zajímavé připomenout si právní úpravu řízení a správy generálních (oblastních) ředitelství národného průmyslu v letech 1945—1951. Tato právní úprava znala kolektivní správní orgány generálních ředitelství (představenstva), jimž připadal významný podíl na řízení a správě těchto ředitelství. Proto připomeneme zásady tehdejší právní úpravy poněkud podrobněji.

Správa generálního ředitelství příslušela tedy *představenstvu*, v jehož čele byl *ústřední (oblastní) ředitel*.³⁴⁾ Ústřednímu (oblastnímu) řediteli příslušelo, ve vztahu k představenstvu, vyřizovat věci *běžného obchodního provozu*. V případě potřeby, tj. pokud představenstvo neexistovalo nebo nebylo schopno se usnášet, anebo pokud hrozilo nebezpečí z prodlení, byl ředitel oprávněn učinit i jiná opatření, o nichž byl však povinen podat zprávu nejbližší schůzi představenstva. Úkolem ústředního (oblastního) ředitele bylo provádět usnesení představenstva; měl-li za to, že usnesení je v rozporu se zájmy ústředního (oblastního) orgánu nebo zájmy podřízených podniků, byl povinen podat o tom ihned zprávu jednak představenstvu, jednak nadřízenému ministerstvu (§ 20 odst. 3 dekretu č. 100/1945 Sb. a § 17 odst. 3 dekretu č. 101/1945 Sb.).

³⁴⁾ Viz § 19 a ve spojení s § 20 odst. 1 dekretu č. 100/1945 Sb. a § 16 ve spojení s § 17 odst. 2 dekretu č. 101/1945 Sb.

Ústředního (oblastního) ředitele jmenovala vláda. Rovněž všichni členové představenstva ústředního (oblastního) orgánu byli jmenováni vládou; jmenování se uskutečňovalo na návrh ministrů průmyslu nebo výživy, učiněných — pokud šlo o oblastní orgány — též v dohodě s pověřencem pro průmysl a obchod, resp. pověřencem pro výživu a zásobování.³²⁾

Při konstituování představenstev ústředních (oblastních) orgánů ani při ustavování ústředních (oblastních) ředitelů do funkce se tedy neuplatňovaly demokratické nebo samosprávné prvky.³³⁾

Představenstvům ústředních (oblastních) orgánů příslušelo rozhodování v *zásadních otázkách* tohoto orgánu, týkajících se zejména

- existence, činnosti a finančního hospodaření, jako např. navrhování rozdělení ústředního orgánu, jeho sloučení s jiným ústředním orgánem a zřízení nového orgánu, schvalování, koupě, zcizení a zatížení vlastních nemovitostí v určitém rozmezí hodnoty, navrhování roční závěrky a rozdělení čistého zisku nebo úhrady ztráty apod.
- právních jednání jménem ústředního (oblastního) orgánu jako např. udělování prokury, ustanovování právního zástupce apod.
- základních otázek služebního poměru ústředního (oblastního) ředitele a odměn zaměstnanců.^{33a)}

Pod zorným úhlem výše uvedených úvah o nutnosti zajištění vlivu podniků na řešení rozhodujících otázek týkajících se nadpodnikového orgánu se otázka právní úpravy řízení a správy podniků i nadpodnikových orgánů prostřednictvím kolektivních orgánů (správní výbor, představenstvo, správní rada apod.), konstituovaných při použití a uplatnění demokratických prvků (volba pracovníků organizace), stává opět aktuální. Je však známo, že představenstva národních podniků i ústředních (oblastních) orgánů z let 1945–1948 pracovala velmi ztěžka a že po Únoru 1948 přestala být nejprve fakticky svolávána a záhy byla i právní úpravou odstraněna.³⁴⁾ Žádná pozdější úprava postavení státních hospodářských organizací se již k podobným orgánům nevrátila.

Vzniká proto otázka, zda není nutné přijmout závěr, že se kolektivní správní orgány podniku (představenstva) neosvědčily. Takový závěr by

³²⁾ Viz §§ 33 a 34 vl. nař. č. 6/1946 Sb. a §§ 51 a 52 vl. nař. č. 77/1946 Sb.

³³⁾ Naproti tomu při konstituování představenstev národních podniků byly určité demokratické, popř. samosprávné prvky uplatněny. Třetinu členů představenstev národních podniků tvořili zástupci zaměstnanců, zvolení osazenstvem z jeho středu. U některých podniků potravinářského průmyslu byli členy představenstev kromě stálých zaměstnanců ještě také zástupci tzv. zemědělských účastníků, tj. zemědělců, dodávajících cukrovku (tak tomu bylo u cukrovarů a rafinerií cukru), zvolení zvláštním valným shromážděním těchto zemědělských účastníků, popřípadě (u pivovarů) zástupců svazků územní samosprávy, jmenovaní okresním národním výborem (§ 9 dekretu č. 101/1945 Sb.).

^{33a)} Srovnej § 37 vl. nař. č. 6/1946 Sb. a § 55 vl. nař. č. 77/1946 Sb.

³⁴⁾ Stalo se tak nejprve zákony č. 114 a 115/1948 Sb., jimiž byla novelována příslušná ustanovení dekretů č. 100 a 101/1945 Sb. v tom smyslu, že působnost představenstev bude upravena později vládou; to se však nestalo a § 49 zák. č. 103/1950 Sb. o národních podnicích průmyslových prohlásil funkce členů představenstev za zaniklé.

však byl patrně příliš jednostranný a unáhlený. Je totiž třeba si uvědomit, za jakých podmínek představenstva fungovala. O obsazení míst v představenstvech byl sveden politický boj; místa byla rozdělena většinou mezi zástupce politických stran paritně. Členové představenstev pracovali jako exponenti svých politických stran a představenstva — v atmosféře všeobecně velmi vyostřeného boje — se stala bojištěm, kde se řešily především všeobecné politické otázky, často vzdálené problematice podniku, resp. ústředního (oblastního) orgánu. Je pochopitelné, že tak se představenstva nemohla stát orgány dělnými a podniku (ústřednímu či oblastnímu orgánu) prospěšnými. Jejich pozdější likvidace byla ovšem také diktována okamžitými potřebami politického boje a určitou roli zde sehrály nepochybně i některé obecně nesprávné názory o podstatě socialistické demokracie.

Lze se domnívat, že kdyby představenstva nebo jiné podobné orgány (správní výbory) fungovaly v jiných podmínkách, že by se podobné negativní důsledky neprojevíly, ale naopak, že by se tyto orgány mohly stát důležitým prostředkem demokratizace správy podniků (nadpodnikových orgánů), posílení reálného vlivu pracujících na správu a zvýšení její kvality.

Znamenalo by to ovšem poskytovat správním výborům v určitém rozsahu rozhodovací pravomoc, která by se měla týkat nejdůležitějších otázek podnikatelské činnosti (investic, převzetí záruk, poskytnutí dotací apod.) a obsazování vedoucích míst. Přitom by ovšem bylo třeba zajistit, aby podřízené organizace měly přiměřený vliv na konkrétní sestavení správního výboru; není rozhodující, jakou cestou by byl tento vliv zajištěn, ale zdá se, že volba (popřípadě volba části) členů pracovníky organizací by nejlépe odpovídala té skutečnosti, že celý kolektiv pracovníků, i každý pracovník jednotně nesou — v podmínkách nové soustavy řízení — v té nebo oné míře přímé hmotné důsledky z hospodářských výsledků organizace, pro jejichž úspěšnost nebo neúspěšnost vytváří ředitel řídicího orgánu svou vlastní činností důležité předpoklady.

Možná, že tento námět vypadá na první pohled převratně, avšak uvážíme-li výše uvedenou novou situaci pracovních kolektivů z hlediska jejich přímé účasti na podnikatelském riziku, pak se sotva může jevit jinak než jako logický.

Konečně připomeňme ještě tuto stránku věci: Dosavadní výrobní hospodářské jednotky jsou organizovány vcelku shodně s výrobními obory a odvětvími. Toto řešení má jistě své výhody. Na druhé straně ovšem nelze přehlédnout ani důsledky negativní. Za podstatné považuji to, že jde vlastně o určitý administrativně vymezený prostor budoucímu vývoji, určité administrativní limitování ekonomických procesů; to může v určité chvíli potřebám ekonomiky vyhovovat, ale v časovém odstupu se nutně musí stát brzdou dalšího progresivního vývoje. Postupující vývoj bude jistě vyžadovat i nadpodnikovou integraci *nad rámec* oborů, koncentraci nebo kombinaci přes takto administrativně vymezené hranice. Tomu bude

třeba poskytnout právními předpisy volnou cestu. Nechci tím mluvit pro novou reorganizaci a odstranění oborové organizace jedním opatřením, které by se nutně opět muselo jevit jako administrativní, a tím i nepřiměřené; jde spíš o to, aby bylo jednotlivým organizacím zabezpečeno skutečně volné rozhodování o svém vlastním výrobním zaměření, a aby jim byl dán do rukou podstatný vliv na své organizační uspořádání i uspořádání nadpodnikových orgánů. Jinak je nebezpečí stále pevnějšího fixování monopolu a vylučování socialistické soutěže. Zejména v některých výrobních oborech to pak vede k tomu, že výrobce nemá dost snahy uspokojovat potřeby odběratelů, a to ani z hlediska kvantitativního ani z hlediska kvalitativního.

V. ZÁVĚR

V tomto článku jsem se pokusil shrnout některé základní problémy nadpodnikových řídicích orgánů v našem průmyslu a stavebnictví a stanovit požadavky na právní úpravu jejich postavení v souvislosti s realizací nové soustavy řízení národního hospodářství.

Při zkoumání těchto otázek jsme dospěli v podstatě k těmto závěrům:

1. s existencí nadpodnikových řídicích orgánů obdobných organizačně a právně samostatným řídicím orgánům dnešních VHJ je třeba počítat i do budoucnosti,
2. tyto nadpodnikové řídicí orgány musí být konstituovány jako orgány podnikohospodářského typu a musí být ekonomicky propojeny s podniky,
3. právní úprava jejich zřizování (a zrušování) — stejně jako zřizování (zrušování) všech socialistických organizací — musí vycházet z nových principů adekvátních nové soustavě řízení a musí zejména umožňovat nadpodnikovou integraci tam, kde je podmíněna objektivní ekonomickou situací,
4. nové prvky musí být promítnuty také do právní úpravy řízení a správy nadpodnikových řídicích orgánů, a to zejména v tom směru, aby byl zabezpečen určitý nezbytný vliv podřízených podniků na orientaci činnosti nadpodnikového orgánu.

Poznámka: Rukopis tohoto článku byl odevzdán v květnu minulého roku. Politický vývoj v naší zemi mezitím vytvořil předpoklady pro důslednou realizaci nové soustavy plánovitého řízení národního hospodářství a řešení mnohých otázek, o nichž článek jedná, posunul viditelně kupředu. Pod tímto zorným úhlem se mohou některé úvahy zdát již zbytečnými, některá stanoviska bylo již možno formulovat podrobněji a přesněji. Ve svém celku však je daná problematika stále ještě aktuálním předmětem zkoumání.

Z. P.

V Praze dne 25. března 1968.

Le problème des organes de direction de suprastructure

RESUME

Dès le début de l'édification socialiste de l'industrie et du bâtiment dans la République socialiste tchécoslovaque il existait toujours — à côté des entreprises socialistes d'État — aussi des organes directeurs de suprastructure. Dans les années 1945—1951, c'étaient lesdits organes centraux de l'industrie nationalisée soit les directions générales, constituées conformément aux décrets No. 100 et 101/1945 du Recueil des lois, dans les années 1951—1958 avant tout les formations budgétaires des ministères économiques — les administrations générales organisées d'après l'ordonnance gouvernementale No. 74/1951 du Recueil des lois et depuis le 1^{er} avril 1958 jusqu'à l'époque actuelle les unités économiques de production dont la base juridique a été donnée tout d'abord par les dispositions de la loi sur les entreprises nationales et quelques autres organisations économiques, publiée sous le No. 67/1958 du Recueil des lois, et actuellement par les dispositions des articles 31—34 du Code économique et celles de l'ordonnance gouvernementale No. 132/1965 du Recueil des lois, respectivement les organes de direction des unités économiques de production indépendants sur le plan juridique et d'organisation; à l'époque actuelle, ces organes de direction, ce sont les directions sectorielles des trustes d'entreprises, le cas échéant les entreprises sectorielles par rapport aux organisations affiliées.

Les organes de direction des unités économiques de production, indépendants sur le plan juridique et d'organisation, sont munis d'une grande compétence et en cette qualité ils constituent l'élément qui va décider, dans une grande mesure, de la vitesse avec laquelle le nouveau système de direction sera mis en pratique. C'est pour cela même qu'ils méritent qu'on leur réserve une place due dans les recherches théoriques. Du reste, d'autres raisons encore parlent en faveur de ce postulat, notamment le fait que l'indépendance des entreprises — dont le renforcement constitue une des premières idées du nouveau système de direction — n'est jamais que relative; en effet, leur position effective est toujours déterminée par une série de facteurs parmi lesquels l'un des très importants, c'est l'existence même des organes de direction de suprastructure et l'envergure des attributions de ces derniers par rapport aux entreprises.

En connexion avec le développement progressif des idées du nouveau système de direction et la mise en pratique de ce dernier, l'auteur réfléchit aux questions des tendances générales se faisant jour dans l'évolution des organes directeurs de suprastructure et aux exigences qui en découlent pour la réglementation juridique de leur position dans l'avenir.

La première question que l'auteur se pose, c'est la question de l'opportunité respectivement de la nécessité de l'existence même des organes de direction de suprastructure. Dans ses considérations il part essentiellement du postulat de la direction centrale de l'économie nationale; la nécessité d'une direction centrale à un certain degré de l'évolution de l'économie nationale, il la considère comme prouvée par l'évolution des pays tant socialistes que capitalistes; il s'ensuit qu'elle doit être maintenue même dans le nouveau système de direction de l'économie nationale. A son avis, la fonction de la direction centrale dans le nouveau système de direction doit être avant tout:

- de faire valoir les besoins et les intérêts économiques de toute la société, pour autant que ces besoins ne peuvent pas bien être discernés au niveau de l'entreprise et suivis par cette dernière comme ses propres intérêts,
- de faire valoir les besoins et les intérêts extraéconomiques de la société,
- d'éliminer les résultats négatifs auxquels peut conduire la mise en valeur plus large des rapports marchands, supposée par le nouveau système de direction.

Ceci constaté, l'auteur se pose la question de savoir s'il existe des raisons objectives pour lesquelles il faut constituer un certain élément (des éléments) de direction intermédiaire entre le centre de direction et les entreprises dirigées. Il souligne le principe suivant lequel plus l'échelon de direction qu'on prend en considération est bas, plus on exige que la direction soit plus concrète et plus spéciale. Dans son travail de direction le centre de direction doit se mouvoir à un degré de généralité considérablement élevé. La direction est d'autant meilleure qualité que la mesure

du concret et du spécial le cas échéant de la généralité, dont elle doit s'occuper, est plus adéquate à l'échelon de direction donné.

Il vaut aussi que plus le nombre d'organisations intégrées est grand, plus le centre de direction doit recueillir et traiter d'informations pour diriger avec succès. Or, la possibilité de traiter avec perfection les informations acquises et par conséquent d'acquérir les données nécessaires aux interventions de direction objectivement justes se trouve de ce fait en même temps amoindrie. Si l'on devait faire valoir, dans la direction de l'économie nationale, le principe de direction à deux échelons (le centre — l'entreprise) dans toute son étendue, ceci exigerait — pour ce qui est de l'élimination des insuffisances découlant des principes mentionnés — que le nombre des entreprises soit le plus petit possible. Or, il est impossible, pour nombre de raisons sérieuses, de réduire le nombre des entreprises au-delà d'une certaine limite donnée par le degré acquis de l'évolution. Il ne reste donc que de compter, même à l'avenir, — du moins pour la majeure partie des branches de l'économie — avec un certain échelonnement des organes de direction.

Avec cela, l'auteur se pose aussi la question de savoir si ce qui a été dit est valable aussi pour les conditions du nouveau système de direction et si l'idée que toute entreprise doit avoir son organe supérieur n'est pas la conséquence des représentations figées éveillées par la conception administrative directive de la direction. Il admet que, dans une certaine mesure, il en est ainsi et il souligne que dans le nouveau système de direction la direction, conçue dans le système administratif directif comme *transmission des tâches et imposition d'ordres directifs*, doit être, elle aussi, conçue d'une manière nouvelle et cela avant tout comme *activité d'entreprise à un niveau supérieur*, donc surtout comme influence exercée sur l'activité des entreprises à l'aide des investissements ou la participation financière aux investissements, par l'encouragement de la production par les moyens financiers (dotations, crédit avantageux etc.), par le secours prêté lors de la conclusion desdits grands négoces, par la participation financière aux mesures visant à surmonter les difficultés passagères et ainsi de suite. C'est pourquoi il entend les organes de direction de suprastructure bien plus comme organes d'intégration de suprastructure dont l'objectif est avant tout la solution de telles tâches économiques communes qui ne peuvent pas être bien ou rationnellement résolues au niveau des entreprises individuelles. Encore montre-t-il dans quelle mesure cette idée a été incorporée dans les prescriptions juridiques des années 1945-1951.

En concevant la direction de façon mentionnée, il faut sans doute compter à l'avenir avec le fait que les organes de direction de suprastructure vont naître comme conséquence de la décision autonome des entreprises elles-mêmes et qu'il y aura donc, peut-être, des entreprises qui ne constitueront pas de tels organes d'intégration de suprastructure et ne seront donc subordonnées à aucun organe de direction de ce genre. Cependant l'auteur juge en même temps que pour la majeure partie des entreprises tchécoslovaques de l'industrie et du bâtiment l'existence des organes de direction de suprastructure sera, même dans les conditions du nouveau système de direction, indispensable.

Des considérations ultérieures sont consacrées au caractère des organes de direction de suprastructure. Il appert, comme les expériences acquises surtout au cours des années 1951-1958 l'ont montré, que la direction de l'économie exercée par l'intermédiaire des organes d'État budgétaires est imparfaite et non convenable. On déduit de ces expériences que les organes de direction de suprastructure dans l'industrie et aussi dans le bâtiment doivent être constituées comme organes du type d'entreprise économique.

Avec cela, on accorde une attention spéciale à la question de l'interconnexion économique des entreprises et des organes de suprastructure, laquelle est simultanément considérée comme le moyen et la condition d'assurer l'existence rationnelle des organes de suprastructure. Dans ses considérations sur l'interconnexion économique des entreprises et des organes de suprastructure l'auteur s'occupe notamment aussi de la question du transfert du risque d'entreprise out out au moins de sa partie — en ce qui concerne les conséquences économiques résultant des interventions de direction — à la charge des organes de suprastructure. Il part de certaines opinions qui croient possible de résoudre ce problème par les moyens purement juridiques, à savoir en établissant la responsabilité matérielle de l'organe supérieur des dommages que cet organe a occasionnés à l'entreprise par son intervention de direction et il montre que cette voie ne résoudra pas, en elle-même, le problème donné. En

effet, la condition préalable de l'efficacité réelle d'une telle réglementation, c'est le mode de dépendance économique de l'organe de suprastructure vis-à-vis des entreprises. Or, si celle dépendance est réalisée de telle manière qu'elle l'a été dans le système administratif directif, l'institution de la responsabilité matérielle des dommages causés par l'intervention de direction perd son sens. Cependant, même lorsque les rapports entre l'entreprise et l'organe de suprastructure se fondent sur l'indépendance patrimoniale de ces deux éléments, la responsabilité matérielle n'est pas un moyen qui soit adéquat aux exigences de la vie économique. Elle n'est applicable, en principe, que là où le dommage a été causé par l'intervention de direction ayant le caractère d'acte juridique illégal et non là où l'intervention de direction est simplement matériellement fautive.

L'auteur attire l'attention sur le fait que la jonction des entreprises avec les organes de direction de suprastructure peut être obtenue même par d'autres moyens que ne l'est l'interconnexion économique. Un des principaux moyens, l'auteur le voit dans la régulation juridique de la création des organes de suprastructure. Il signale les mauvaises expériences qu'on a acquises en ce qui concerne le mode de créer les organes de suprastructure par des actes administratifs et d'autorité. Il juge nécessaire de soumettre la création des organes de suprastructure en principe au même régime que la création de n'importe quel autre organisme socialiste. Avec cela, il croit que dans peu de temps le régime de la création des organismes socialistes devra être nouvellement réglementé et encore faudra-t-il souligner davantage l'autonomie des créateurs de l'organisme et leur responsabilité d'examiner avec circonspection le besoin économique d'un nouveau organisme. Il faudra maintenir une mesure suffisante d'ingérence des organes d'État dans l'appréciation de la justesse de la décision d'établir un organisme.

Le moyen d'assurer l'influence de l'entreprise sur l'organe de suprastructure, l'auteur le voit aussi dans la mise en valeur des éléments démocratiques en ce qui concerne la direction et l'administration de l'organe de suprastructure. En cette connexion, il s'occupe plus en détail des formes dont ces questions ont été solutionnées dans l'industrie nationalisée dans les années 1945-1951. Il croit possible d'adopter une solution analogue même aujourd'hui. Il considère, comme embryon possible, les comités d'administration des unités économiques de production d'après la réglementation juridique contemporaine.

L'auteur se prononce enfin en faveur du relâchement du stricte principe sectoriel dans l'organisation de l'économie nationale.

ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE

IURIDICA 1 — 1968

© Universita Karlova, Praha 1968

Redakční rada série Iuridica: prof. dr. V. Outrata (předseda),
doc. dr. J. Lukeš (tajemník), doc. dr. J. Boguszak, doc. dr. J. Hrdlička,
doc. dr. O. Novotný

Graficky upravil Jaroslav Příbramský

Ze sazby písmem Primus vytiskl TISK, knižní výroba, n. p., Brno,
závod 1

Náklad 500. Vydání I.

Cena brožovaného výtisku Kčs 10.—

**V MONOGRAFICKE ČÁSTI
ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE
IURIDICA**

vyšlo od r. 1963:

Milde Michael, dr., The problems of liabilities in international carriage by air (anglicky),

Malý Karel, dr., Pozemkové zákony říjnové revoluce,

Čepelka Č., dr., Les conséquences juridique du délits en droit international contemporain (francouzsky),

Radvanová Senta, dr., Rozvod manželství v čs. právu,

Císařová Dagmar, dr., Obhájce v čs. trestním řízení

Publikace lze obdržet nebo objednat
v knihovně právnické fakulty University
Karlovy, Praha 1, nám. Curieových 7

