

UNIVERSITAS
CAROLINA
PRAGENSIS

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

in seriebus, quae Biologica, Geologica,
Geographica, Mathematica et Physica,
Medica, Gymnica, Economica, 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. Häufner (Geographica), J. Mohr
(Mathematica et Physica), C. John
(Medica), J. Fleischmann (Gymnica),
B. Urban (Economica), V. Outrata
(Iuridica), Z. 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

ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE

IURIDICA 4

OBSAH

<i>Zdeněk Češka—Jiří Švestka: Několik úvah nad připravovanou úpravou odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím</i>	297
<i>Věra Čížková: Bytová politika a její právní forma</i>	325
<i>Stanislav Plíva: Majetková samostatnost státních průmyslových podniků</i>	336
<i>Marie Kalenská: Teoretická koncepce pracovní smlouvy a pracovního poměru v některých buržoazních státech</i>	357

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Зденек Чешка—Иржи Швестка: Несколько замечаний к подготавливаемому регулированию ответственности за ущерб, причиненный незаконным решением</i>	297
<i>Вера Чижовска: Жилищная политика и ее правовая форма</i>	325
<i>Станислав Плива: Имущественная самостоятельность государственных промышленных предприятий</i>	336
<i>Мария Каленска: Теоретическая концепция трудового договора и трудового правоотношения в некоторых буржуазных государствах</i>	357

INHALT

<i>Zdeněk Češka—Jiří Švestka: Einige Gedanken über die vorgeschlagene Regelung der Verantwortlichkeit für durch ungesetzmässige Entscheidungen verursachte Schäden</i>	297
<i>Věra Čížková: Die Wohnungspolitik und ihre Rechtsform</i>	325
<i>Stanislav Plíva: Die Wirtschaftsselbständigkeit der staatlichen Industriebetriebe</i>	336
<i>Marie Kalenská: Die theoretische Konzeption des Arbeitsvertrages und des Arbeitsverhältnisses in einigen bürgerlichen Staaten</i>	357

Několik úvah nad připravovanou úpravou odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím¹⁾

Несколько замечаний к подготавливаемому регулированию
ответственности за ущерб, причиненный незаконным
решением

Einige Gedanken über die vorgeschlagene Regelung
der Verantwortlichkeit für durch ungesetzmässige
Entscheidungen verursachte Schäden

ZDENĚK ČEŠKA, JIŘÍ ŠVESTKA

ÚVOD

I. Téměř tři roky probíhají již v Československé socialistické republice legislativní práce na tvorbě *zásad právní úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím*. Dvakrát projednával navrhované zásady ústavněprávní výbor Národního shromáždění, jakož i některé další výbory tohoto nejvyššího zákonodárného orgánu. Navrhovanými zásadami se na svých zasedáních zabývala také právní komise zřízená při ÚV KSČ.

¹⁾ Byli to autoři této studie, kteří v souvislosti s pracemi na legislativní úpravě této problematiky, započatými v r. 1964, zahájili nově i teoretickou diskusi k těmto otázkám (srov. Právník č. 4/1965), navazující myšlenkově na dřívější teoretické diskuse probíhající u nás v letech 1954–1956 a později (srov. konference pracovníků občanského práva v Liblicích z r. 1954 a 1956, Lubyho práci „Prevencia a zodpovednosť v obč. práve“, Bratislava 1958, svazek II, Švestkovu studii „Několik úvah nad příští úpravou závazků k náhradě škody v novém občanském zákoníku ČSSR“, Právník č. 6/1961 aj.).

Je pochopitelné, že v zahajovacím článku nebylo možno pro jeho omezený rozsah reagovat na všechny otázky spojené s touto společensky závažnou problematikou. Kromě toho se od této doby vynořily v průběhu pokračujících prací na legislativní úpravě některé další otázky teoreticky zatím nezkoumané. Některé z již známých otázek se staly v průběhu legislativních prací zvlášť spornými.

Cílem této studie má být jednak určité přehledné shrnutí základních otázek zkoumané problematiky, které bylo a je nutno v souvislosti s jejich legislativní úpravou řešit, jednak, a to zároveň, rozbor a kritické zhodnocení dosavadních hlavních názorů, které byly na tyto otázky zatím vysloveny. Při tomto postupu autoři studie hodlají vedle analýzy otázek, které zatím nebyly v teorii hlouběji zpracovány, akcentovat zejména výklad těch otázek, které se v dosavadním průběhu legislativních prací ukázaly jako obzvlášť sporné.

V souvislosti s legislativními pracemi byla poměrně široce rozvinuta i teoretická diskuse k těmto otázkám.²⁾

II. Je přirozené, že příprava právní úpravy takového druhu, jako je právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, se nerodí snadno, a to i přesto, že její společenská potřeba je jinak celkem všeobecně uznávána. Důvody jsou nasnadě. Ve zkoumaném případě jde totiž o úpravu velmi složitých právních otázek majících navíc mimořádně závažný politický a společenskoekonomický dosah. V této souvislosti nelze např. přehlížet, že právě v právní úpravě tohoto jediného případu odpovědnosti za škodu se jako v ohnisku promítají všechny základní — a třeba dodat, že nikoli jednoduché — problémy občansko-právní instituce náhrady škody. To vše dohromady kladé přirozeně značné nároky jak na základní koncepční řešení právní úpravy jako celku, tak i na řešení jejich jednotlivých otázek. Konečně — a nikoli v poslední řadě — právě při tvorbě zásad zkoumané právní úpravy vystupuje do popředí více než kdekoli jinde nutnost řešit v podstatě všechny otázky s ní spojené v úzké návaznosti na další právní normy, zejména na zákon o národních výborech a zákon o správním řízení.

PRAVNĚPOLITICKÉ OPODSTATNĚNÍ ÚPRAVY ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU NEZÁKONNÝM ROZHODNUTÍM

Právněpolitické opodstatnění úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím

Je v nesporném zájmu nejen jednotlivých občanů a organizací, nýbrž i v zájmu společnosti jako celku, aby rozhodnutí státních orgánů, resp. orgánů, na které úkoly státních orgánů přešly (dále jen orgánů), dotýkající se — někdy až životně důležitých — práv občanů (organizací), respektovala přísně zákonnost.

Úcta k zákonům spočívající ze strany orgánů a jejich pracovníků (členů) v jejich přesném zachovávání vede — a to nikoli pouze v očích a myslích těch, o jejichž právech je konkrétně rozhodováno — významnou měrou k posilování autority samotného státu (nelze totiž zapomínat, že orgány a jejich pracovníci — členové —, stát při své rozhodovací činnosti reprezentují), jakož i k žádoucímu růstu důvěry občanů (organizací) v jeho spravedlnost.

²⁾ Srov. odborné právnícké časopisy, jako např. Právník č. 4/1965; redakce časopisu Právník věnovala záslužně těmto otázkám dokonce jedno zasedání své rozšířené redakční rady — srov. Právník č. 8/1965, Právní obzor č. 7/1966, Socialistická zákonnost č. 6/1965 atp.

Třeba ovšem dodat, že tyto otázky se v současném období stávají pro své závažné politické a společensko-ekonomické aspekty předmětem úvah i v kulturně-politických časopisech a denících (srov. např. J. Mešek, Zodpovednosť za protizákonné rozhodnutia, Pravda 14. 9. 1966, M. Hysko, Právo a právna veda v novom systéme riadenia, Kultúrny život č. 41/1966 aj.).

Naproti tomu dochází-li ze strany orgánů, resp. jejich pracovníků (členů) k porušování zákonů při rozhodování, kterému se občan (organizace) musí bezpodmínečně podrobit (a to dokonce i tehdy, kdyby šlo o svévolné porušení zákona), jde — jak nás o tom přesvědčují zejména praktické zkušenosti minulých let — z právněpolitického hlediska o neúnosné, ba přímo nežádoucí a škodlivé řešení rozporných zájmů existujících v současné společenské situaci. Taková nezákonná rozhodnutí jsou s to *nepříznivě ovlivnit i celkový postoj občanů ke státu a společnosti, oslabit jejich společenskou aktivitu a společenskou disciplínu*, tedy vše faktory, jejichž rozvíjení je zvlášť žádoucí právě v současném období realizace nové ekonomické soustavy. Taková rozhodnutí také rozhodně nepřispívají ani k posilování právního vědomí občanů, nýbrž právě naopak je — v rozporu s celospolečenským usilováním a eminentním společenským zájmem — deformují.

Tomuto stavu musí moderní socialistická společnost čelit všemi vhodnými a společensky způsobilými prostředky — nevylučuje z toho *stanovení, hrozbu a důsledné uplatňování (realizaci) majetkového postihu (odpovědnosti)*. V úpravě majetkové odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nespatřujeme samozřejmě nějaký společenský a univerzální spásný všelék. Na druhé straně však považujeme za nesporné — a zkušenostmi minulých let dostatečně ověřené — že *bez této úpravy* je systém společenských záruk pro zachovávání socialistické zákonnosti a účinnou ochranou práv občanů (organizací) *neúplný*.

Stanovení majetkové odpovědnosti orgánů, resp. jejich pracovníků (členů) za nezákonná rozhodnutí může v první řadě již svou *existencí, hrozbou, ale i jejím důsledným uplatňováním* příznivě přispívat ke zvyšování státní disciplíny orgánů, osobní odpovědnosti jejich pracovníků — členů (provázené redukováním resp. eliminováním jejich lhostejného postoje k porušování práva), tím ke zkvalitňování jejich rozhodovací činnosti a ve svých důsledcích i k upevňování a rozvíjení socialistické zákonnosti.³⁾

Na druhé straně tam, kde v důsledku nezákonného rozhodnutí ke způsobení škody občanovi (organizaci) již došlo — čemuž dnes nelze v této sféře veřejnoprávních vztahů ani přes vyvíjené preventivněvýchovné úsilí a existující záruky zákonnosti plně zabránit — *zajišťuje úprava majetkové odpovědnosti v souladu s principy spravedlnosti, aby i takto vzniklá škoda byla poškozenému uhrazena*. Ostatně, ukládá-li platný občanský zákoník, resp. další předpisy, důsledně majetkovou odpovědnost za každou jinou škodu protiprávně způsobenou občanovi (organizaci) — a třeba poznamenat, že v případech, jež se začasté méně závažněji dotýkají jeho práv — je jisté na místě ji uložit též orgánům, resp. státu, které mají občany (organizace) vést, usměrňovat je a být jim zejména v zachovávání a tedy v účtě k právním normám vzorem. V této souvis-

³⁾ V tomto smyslu vyznívá též redakční úvodník „Otázky státu a práva v přípravách XIII. sjezdu KSČ“, Právník č. 4/1966, str. 307.

losti snad není třeba dále rozvádět ani to, že zabezpečení účinné ochrany práv občanů a jejich právního postavení *právě v této oblasti* může významnou měrou napomáhat i k žádoucímu zvyšování pocitu jejich právní jistoty a vůbec k upevňování jejich právního vědomí, jakož i k potřebnému posilování jejich důvěry ke státu.

Z toho, co bylo shora řečeno, tedy vyplývá, že *zajištění účinné ochrany práv občanů (organizací) před protiprávními zásahy, byť by se děly ze strany kohokoli, stát z toho nevyjímaje, není jen výlučným individuálním (skupinovým) zájmem poškozených, nýbrž se zároveň stává i významným zájmem celospolečenským.*

Jestliže proto platná právní úprava (kromě několika málo a navíc velmi úzce aplikovatelných výjimek) možnost takového majetkového postihu nepřipouští, *jde o velmi závažnou a citlivou mezeru* existující nejen ve vlastním odpovědnostním majetkovém systému, nýbrž i v celém právním řádu, která vedle nežádoucí deformace reparačních a preventivněvýchovných hledisek a oslabení principu zákonnosti, může vyvolat i další velmi nepříznivé důsledky ve sféře politickospolečenské.⁴⁾

Lze tedy stručně uzavřít, že stanovení majetkové odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím by vedle *preventivněvýchovných a reparačních účinků mělo svůj specifický význam i pro důsledné uplatňování a rozvíjení socialistické zákonnosti a že by svým způsobem zároveň přispělo k prohloubení souladnosti zájmů společnosti jako celku na straně jedné a jejich jednotlivých členů na straně druhé.*

Máme za to, že tyto zdůrazněné právněpolitické a morální hodnoty socialistické společnosti by měly v souvislosti s připravovanou právní úpravou odpovědnosti za způsobenou škodu rozhodně převážit nad někdy — dosud stále působícími — jen úzce chápanými finančně fiskálními zřeteli.

⁴⁾ Třeba říci, že na tyto okolnosti československá teorie občanského práva a právní teorie vůbec důsledně poukazovala (srov. usnesení konference pracovníků občanského práva v Liblicích z r. 1954 a 1956, Luby, Prevencia a zodpovednosť v obč. práve, sv. II, str. 292, J. Steiner, Zodpovednosť za škodu a náhrada škody podľa návrhu nového OZ, Právny obzor č. 9/1963, str. 548, Švestka, Několik úvah nad příští úpravou závazků k náhradě škody v novém OZ v ČSSR, Právník č. 6/1961, str. 508. V novější době pak Češka—Švestka, Jak upravit odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, Právník č. 4/1965, str. 335 a n., Eliáš—Kvasnička, Odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, Právník č. 4/1965, str. 349 a n., K. Knap, K odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, Socialistická zákonnost, č. 6/1965, Luby, Zodpovednosť za škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím de lege ferenda, Právny obzor č. 7/1966, str. 206 a n., diskusi o připravované zákonné úpravě odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, Právník č. 8/1965, str. 728 a n. V této souvislosti bylo zároveň upozorňováno na to, že v tomto směru se náš právní vývoj opoždjuje za vývojem i některých socialistických států, jako je např. Maďarsko, Polsko, Jugoslávie.

STRUČNÝ NÁSTIN VÝVOJE ÚPRAVY ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU
ZPŮSOBENOU NEZÁKONNÝM ROZHODNUTÍM OD VZNIKU
ČESKOSLOVENSKÉ REPUBLIKY

Stručný nástin vývoje úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím od vzniku Československé republiky

I. Právní řád první ČSR neměl obecnou normu, která by přímo zakotvovala odpovědnost státu za výkon veřejné moci. Pouze ústavní listina z 29. února 1920 měla ustanovení o odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným výkonem veřejné moci a justice v hlavě III. o moci vládní a výkonné (§ 92) a v hlavě IV. o moci soudcovské (§ 104).

V § 92 bylo stanoveno: „Pokud stát ručí za škody způsobené nezákonným postupem veřejné moci, určuje zákon.“

Text § 104 zněl: „Jak ručí stát a soudcové za náhradu škody, kterou tito způsobili tím, že porušili právo při konání svého úřadu, stanoví zvláštní zákon.“

Z formulace obou cit. ustanovení vyplývalo, že ústavní listina přenechávala uvedení těchto zásad v život zvláštním prováděcím zákonům. Třeba však říci, že prováděcí zákony, kterých se cit. ustanovení dovolávala, nebyly po celou dobu trvání první ČSR vydány (přestože se na vydání zákona o odpovědnosti státu v první ČSR poměrně intenzivně pracovalo). V důsledku toho platily jako prováděcí předpisy jak v českých zemích, tak i na Slovensku příslušné právní předpisy vydané ještě v Rakousku-Uhersku. Podle čl. II zákona č. 11/1918 Sb. (tzv. recepčního zákona) totiž veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení — tudíž i včetně předpisů upravujících odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným výkonem veřejné moci a justice — zůstávaly v platnosti.

Konkrétně šlo o tyto právní předpisy:

České země

V oblasti soudnictví platily zejména zákon ze dne 12. 7. 1872 č. 112 ř. z. (později novelizovaný čl. 12 nař. č. 118/1914 ř. z.). Tento zákon upravoval nárok na náhradu škody za porušení úředních povinností soudcovskými úředníky cestou tzv. syndikátní žaloby (z toho důvodu byl také tento zákon nazýván syndikátním zákonem). Podle cit. zákona odpovídali za takto způsobenou škodu soudcovští úředníci jako hlavní dlužníci a stát vedle nich jako rukojmí a plátce (§ 1 cit. zák.). Ručení státu se tu řídilo ustanoveními §§ 1347 a 1357 o. z. o. z r. 1811. V oblasti soudnictví platily dále ještě zákon ze dne 21. 3. 1918 č. 109 ř. z. o odškodnění osob neprávem odsouzených a zákon ze dne 18. 8. 1918 č. 318 ř. z. o odškodnění za vyšetřovací vazbu.

V obou posléze uvedených případech odpovídal za takto vzniklou škodu stát.

V oblasti správy dvorský dekret ze dne 14. 3. 1806 č. 757 Sb. z. s. vyloučil pořad práva při žalobách na náhradu škody z úředních výkonů

státních úředníků (z toho se tehdy dovozovalo, že nelze-li se domáhat náhrady škody na státních úřednících, nelze ji uplatňovat ani na státu).⁵⁾

Pokud šlo o odpovědnost obecního zastupitelstva, resp. obce v oboru místní policie, uplatňovaly se §§ 35–37 českého obecního zřízení.

Slovensko

V oblasti soudnictví platila tato zákonná úprava: zpočátku odpovídal za škodu způsobenou soudci a soudními úředníky přímo stát (§§ 19, 66 čl. VIII/1871). S účinností od 1. 5. 1920 se však rozšířila platnost výše cit. syndikátního zákona i na Slovensko (srov. § 2 zák. č. 270/1920 Sb. a § 209 zák. č. 103/1926 Sb.). Odškodnění osob neprávem odsouzených a odškodnění za bezdůvodnou vyšetřovací vazbu upravovaly §§ 576–589 uherského trestního řádu.

V oblasti správy odpovídal za škodu způsobenou státními úředníky pověřenými správou jmění přímo stát (§ 59 zák. č. XX). Municipia a obce ručily za své úředníky subsidiárně, a to podle §§ 89–92 zák. čl. XXI/1886 a §§ 86–89 zák. čl. XXII/1886.

Přesto, že výše cit. recepční zákon č. 11/1918 Sb. hovořil jen o prozatímní platnosti všech těchto předpisů, třeba říci, že vzdor tomu platily po celou dobu trvání první ČSR. Některé z nich platily dokonce ještě i po roce 1945 a teprve zákonem a zlidovění soudnictví č. 319/1948 Sb. byly s konečnou platností derogovány (od podrobného rozboru těchto otázek však s ohledem na omezený rozsah článku upouštíme).

II. Po pravdě ovšem třeba uvést, že zásada, aby i státní orgány, resp. stát, odpovídaly za škodu způsobenou občanům (organizacím) nezákonným rozhodnutím nedošla zatím svého náležitého uplatnění ani v čs. socialistických právních úpravách.

Tak Ústava 9. května v § 145 stanovila: „Jak ručí stát a soudce za náhradu škody, kterou soudce způsobil tím, že porušil právo při konání svého úřadu, stanoví zákon.“

Nový zákon o odpovědnosti státu a soudců za škodu způsobenou soudcem při jeho rozhodovací činnosti však nebyl vydán. Jelikož starý syndikátní zákon byl již cit. zákonem č. 319/1948 Sb., o zlidovění soudnictví, zrušen, nebylo se možno domáhat náhrady takové škody ani na soudci, ani na státu.

Také občanský zákoník z r. 1950 v § 346 stanovil: „Zda a kdo odpovídá za škodu způsobenou nesprávným postupem v úředním výkonu stanoví zvláštní zákony.“

Jak patrné, i tento — již socialistický — občanský zákoník předpokládal pro založení odpovědnosti státních orgánů, resp. státu, vydání zvláštních zákonů.

⁵⁾ Část tehdejší teorie (srov. např. Ott, „Rechtspflege und Verwaltung“, str. 94 a n.) soudila, že se tu projevoval vliv francouzského zákona z 13. prosince 1799 s principem tzv. „autorisation préalable“.

Třeba však říci, že i tu během celé účinnosti občanského zákoníku z r. 1950 byly k provedení jeho § 346 vydány pouze tři zvláštní právní předpisy, které upravovaly odpovědnost státu, resp. jeho pracovníků, jen v poměrně úzkých oblastech veřejného — společenského života. Někaká obecnější úprava odpovědnosti státu však provedena nebyla.

III. Ani nový občanský zákoník z r. 1964 nevyplnil v tomto směru mezeru existující v čs. odpovědnostním majetkovém systému a čs. právním řádu vůbec. Je sice pravda, že v § 426 obč. zák. je — na rozdíl od dříve platného občanského zákoníku z r. 1950 — zakotvena přímo povinnost státního orgánu, resp. orgánu, na který úkol státního orgánu přešly, nahradit škodu vzniklou nezákonným rozhodnutím. *Avšak i nový občanský zákoník z r. 1964 váže vznik této odpovědnosti (stanovení podmínek, za kterých se odpovídá) na vydání zvláštních předpisů.* To tedy zatím i nadále znamená, že pokud nebude takovýto zvláštní předpis vydán, potud nebude nikdo za nezákonná rozhodnutí výše uvedených orgánů majetkově-občanskoprávně odpovídat. Jinými slovy vyjádřeno, právní stav zatím zůstává i přes určité dílčí kroky vpřed, které v tomto směru nový občanský zákoník z r. 1964 učinil, meritorně stejný, jaký byl před jeho účinností.

IV. Za tím účelem, aby byla uvedena v život zásada vyslovená v § 426 obč. zák., pracuje ministerstvo spravedlnosti od r. 1964 na přípravě zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím. Zatím byly vypracovány základní zásady této právní úpravy, jejichž základní přehled a rozbor je podáván v dalším výkladu.

ROZSAH PŮSOBNOSTI PŘIPRAVOVANÉ ÚPRAVY ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU NEZÁKONNÝM ROZHODNUTÍM

Rozsah působnosti připravované úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím

• Jednou ze závažných otázek připravované právní úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím je otázka vymezení jejího rozsahu. Danou otázku třeba zkoumat z různých hledisek, a to z hlediska místní, osobní, časové a věcné působnosti.

a) Místní působnost

Z místního, resp. prostorového hlediska nečiní právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím zvláštní potíže. Zákon, kterým bude odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím upravena, bude zákonem účinným na celém území Československé socialistické republiky. V jistém smyslu však hranice státu přesáhne. Bude se totiž musit vztahovat na případy odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonnými rozhodnutími *všech* státních orgánů (ustanovení § 426 obč. zák. tu nečiní žádné rozdíly), tedy nejen orgánů působících uvnitř státu, ale i ostatních orgánů působících za hranicemi repub-

liky, kterých je ovšem v poměru k celkovému počtu státních orgánů jen nepatrný počet.

Pro založení odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím bude lhotejně, kde k uvedené škodě došlo. Rozhodné pro vznik povinnosti k náhradě škody tu musí být pouze to, že škoda byla způsobena nezákonným rozhodnutím československého státního orgánu nebo orgánu, na který úkoly státního orgánu přešly, ať již tento orgán působí kdekoli. (Skutečnost, že došlo ke vzniku škody na území Československé socialistické republiky, popřípadě že na tomto území bylo vydáno nezákonné rozhodnutí, jež ke vzniku škody vedlo, bude ovšem mít význam z toho hlediska, že bude právo na náhradu škody v daném případě posuzováno podle československých předpisů — srov. § 15 zák. č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním.)

b) Osobní působnost

Jak to vyplývá z textu § 426 obč. zák. i z výkladu podaného sub a), bude odpovědnost za škodu založena tehdy, půjde-li o nezákonné rozhodnutí československého státního orgánu, popřípadě orgánu, na který úkoly státního orgánu přešly.

Domáhat se náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím musí být oprávněny zajisté všechny subjekty, kterým taková škoda byla způsobena, tj. jak občané, tak socialistické či nesocialistické organizace (srov. § 7, § 19 a § 488 obč. zák.).

Zvláštní otázkou je, zda se mohou náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím československého orgánu domáhat také cizí státní příslušníci a zahraniční právnické osoby.

Domníváme se, že uvedené právní subjekty nelze z práva požadovat náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím československého orgánu vylučovat. Tyto subjekty mohou totiž vstupovat nejen do právních vztahů upravených zákoníkem mezinárodního obchodu, ale mohou být též subjekty právních vztahů upravených občanským zákoníkem. Mezi jiným odpovídají podle občanského zákoníku za způsobenou škodu a mají podle tohoto předpisu také právo na náhradu škody, která jim byla způsobena, jestliže má na daný případ podle kolizních norem být použito československého práva. Mají-li pak cizí státní občané nebo zahraniční právnické osoby obecně právo na náhradu škody podle občanského zákoníku, pak mají podle § 426 obč. zák. také právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím. Úprava odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, která bude provedena na základě § 426 obč. zák., nemůže tedy podle našeho názoru uvedené subjekty z práva na náhradu škody vyloučit.

Bylo by však patrně možné vázat úspěšné domáhání se práva cizinců na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím československých orgánů na to, zda československý občan či československá organizace mají právo domoci se práva na náhradu škody způsobené nezákonným

rozhodnutím orgánů toho státu, jehož příslušníkem je ten, kdo uplatňuje své právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím orgánů československého. Reciprocita je v daném případě zcela na místě.

c) Časová působnost

Autoři tohoto článku vyslovili již názor, že by se zákon, který podrobně upraví odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, měl vztahovat jen na případy škod, jejichž vznik se bude datovat až poté, kdy uvedený zákon nabude účinnosti.⁶⁾

Proti uvedenému názoru bývá uváděno, že by nový zákon měl mít zpětnou účinnost a že by měl postihovat případy všech škod, ke kterým došlo po 1. dubnu 1964, kdy nabyl účinnosti občanský zákoník, jenž již stanoví povinnost k náhradě škody způsobené nezákonným rozhodnutím.

Autoři však přesto *setrvávají na svém původním stanovisku*. Ustanovení § 426 obč. zák. totiž nezbytně předpokládá vydání zvláštního předpisu, bez něhož nejsou stanoveny konkrétní podmínky odpovědnosti a bez něhož dnes nelze právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím uplatnit. Kdyby měl mít nový zákon, který je oním zvláštním předpisem, zpětnou účinnost, což není obvyklé a což ostatně z obecného hlediska nelze vůbec doporučit, ztrácel by nezbytně svůj preventivní mobilizační ráz, který má spočívat ve zkvalitnění práce státních orgánů a orgánů, na něž úkoly státních orgánů přešly. Rozhodně by však např. nebylo možné zpětně uplatňovat postih vůči pracovníkům či členům orgánů, který rozhodnutí vydal, když o své případné postíží povinnosti v době, kdy rozhodnutí zakládající povinnost k náhradě škody bylo vydáváno, ještě nevěděli.

d) Věcná působnost

Podrobná úprava odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím bude musit maximálně přesně vymezit, kdy, lépe řečeno v případě kterých nezákonných rozhodnutí, tato odpovědnost bude přicházet v úvahu.

aa) Obecně je již přijímáno, že odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím se může vztahovat *jen na rozhodnutí v individuálních věcech* (individuální akty) a nikoli na rozhodnutí, které mají obecnou, možno říci normativní povahu.

bb) Odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím by měla být *obecná*, tj. měla by postihovat nezákonná rozhodnutí kteréhokoli orgánu v kterékoli individuální věci. Ze strany některých státních orgánů jsou činěny připomínky, že z různých účelových důvodů by měla být odpovědnost za škodu způsobenou jejich, byť nezákonnými, rozhodnutími vyloučena, ať již zcela nebo alespoň zčásti. Takovýmto připomín-

⁶⁾ Srov. Zd. Česka—J. Švestka, cit. článek v pozn. č. 4.

kám by nebylo vhodné vyhovět, a to především právě z důvodu generálního pojetí odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, které má vést ke zkvalitnění činnosti aparátu pověřeného rozhodováním o právech a povinnostech občanů i organizací v celém rozsahu.

Odpovědnost za škodu musí být proto dána též u *nezákonných rozhodnutí orgánů hospodářského řízení a hospodářské arbitráže*, jejichž předmětem jsou práva a povinnosti z právních vztahů upravených hospodářským zákonem. Vzniká pouze otázka, zda má být odpovědnost za škodu způsobenou těmito rozhodnutími upravena v právním předpisu, který má být vydán k provedení § 426 obč. zák. Domníváme se, že to zásadně vyloučeno není a že by jednotná úprava odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím v jediném právním předpisu nemohla být k neprospěchu věci. Uznáváme však určitou specifickou vztahů upravených hospodářským zákonem, která je dána především jejich těsnou souvislostí se vztahy ekonomickými a která si zřejmě vyžádá i při úpravě odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím určité odchylky od úpravy obecné (mj. zejména též v otázce pravomoci a příslušnosti k rozhodování o náhradě škody způsobené nezákonným rozhodnutím). Mají-li uvedené odchylky být vyjádřeny v jednotném předpisu upravujícím odpovědnost za škodu nezákonným rozhodnutím, anebo v předpisu zvláštním, nepovažujeme za zásadní otázku.

Kdyby však nakonec přece jen byla zvolena cesta dvou předpisů, jsme nuceni doporučit, aby — i při respektování specifík — byly v obou právních předpisech podtrženy jednotící prvky a aby úprava odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonnými rozhodnutími, jejichž předmětem jsou práva a povinnosti z právních vztahů upravených hospodářským zákonem, byla maximálně přizpůsobena obecné úpravě této odpovědnosti. Obecné úpravě by pak měla v každém případě být podrobena odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím o právech a povinnostech z právních vztahů upravených hospodářským zákonem, jestliže takové rozhodnutí vydal soud a nikoli arbitráž nebo snad orgán hospodářského řízení. (Máme tu na mysli případy hospodářských sporů, jejichž projednávání je ustanoveními § 2 odst. 2 a § 49 odst. 3 zák. č. 121/1962 Sb., o hospodářské arbitráži svěřeno do pravomoci soudů.) Důvody, které vedly k tomu, aby určité hospodářské spory byly ponechány v pravomoci soudů, jsou také důvody, pro které by se na nezákonná rozhodnutí takových sporů měla vztahovat obecná úprava odpovědnosti za škodu, nehledě ani k tomu, že by nebylo vhodné, aby se orgány hospodářské arbitráže zabývaly rozhodováním o náhradě škody způsobené nezákonným rozhodnutím soudu.

Snaha po jednotné a pokud možno společné úpravě odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím vede k vyslovení požadavku, aby do zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím byla pojata též *úprava odškodnění za vazbu a trest*, která je dosud obsažena v §§ 371 až 374 trestního řádu. Nelze však přitom

nevidět, že předpokladem odpovědnosti za škodu, která byla způsobena vazbou, nemusí vždy být *nezákonné* rozhodnutí. (Rozhodující tu je jen to, že proti tomu, kdo byl vzat do vazby, bylo později trestní stíhání — např. pro nedostatek důkazů — zastaveno, anebo že byl zproštěn obžaloby.)

Svým obsahem by tedy vlastně komplexní úprava odškodnění za vazbu a trest překračovala hranice zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou *nezákonným rozhodnutím*, a proto je spíše na místě, aby byla ponechána ve speciálním předpisu, kterým je v daném případě trestní řád. To ovšem neznamená, že by úprava odškodnění za vazbu a trest neměla být v maximální možné míře přizpůsobena obecné úpravě odpovědnosti za škodu způsobenou *nezákonným rozhodnutím*.

cc) Odpovědnost za škodu by měla být dána jen u *nezákonných* rozhodnutí, která jsou *konečná*, tj. u rozhodnutí, u nichž nelze dosáhnout nápravy cestou řádných opravných prostředků. Přitom by mělo být stanoveno, že se oprávněný může domoci práva na náhradu škody toliko v případě, když vyčerpal zákonem mu danou možnost k nápravě vadných rozhodnutí, tj. když podal proti příslušnému rozhodnutí odvolání. Zmíněný požadavek je ve shodě s celkovou tendencí občanského zákoníku dosáhnout takového stavu, aby se každý snažil předejít hrozící škodě, a není zásadně nikterak nespravedlivý.

Protože by však striktní trvání na vysloveném požadavku mohlo někde vést k tvrdostem, mělo by být soudu ponecháno právo přiznat náhradu škody v případech hodných zvláštního zřetele i tam, kdy oprávněný nepodal z jakéhokoli důvodu — např. pro obavu z možných *nákladů řízení* — odvolání proti *nezákonnému* rozhodnutí, které tak nabylo právní moci. Někde pak bude na místě přiznat náhradu škody i v případě *nezákonného* rozhodnutí, které sice dosud nenabylo právní moci, ale kterým přesto byla způsobena škoda, např. proto, že tu jde o rozhodnutí vykonatelné bez ohledu na právní moc.

dd) Škoda bude zpravidla způsobena *nezákonnými rozhodnutími ve věci samé*, a proto by měla být odpovědnost za škodu způsobenou *nezákonným rozhodnutím* zaměřena především na *rozhodnutí meritorní*. Nebylo by však správné vylučovat z úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou *nezákonným rozhodnutím* ani *rozhodnutí procesní povahy*, protože i tu jde o rozhodnutí a protože i jimi může být způsobena škoda.

Naproti tomu by nebylo vhodné v zákonu o odpovědnosti za škodu způsobenou *nezákonným rozhodnutím* postihovat i odpovědnost za škodu způsobenou *nesprávným úředním postupem*. Jednak tu není žádné *nezákonné* rozhodnutí, jednak je o úpravu odpovědnosti za škodu způsobenou *nesprávným úředním postupem* již dnes postaráno jinak. Vztahuje se na ni ustanovení § 421 obč. zák., podle něhož odpovídá organizace občanovi za škodu, kterou mu způsobila porušením právní povinnosti, jakož i obdobné ustanovení § 145 hosp. zák. o vypořádání škod mezi organizacemi.

PŘEDPOKLADY ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU NEZÁKONNÝM ROZHODNUTÍM

Odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím je dána toliko v případě, že jsou splněny tyto tři základní předpoklady:

1. Došlo ke vzniku škody.
2. Je zde nezákonné rozhodnutí.
3. Mezi nezákonným rozhodnutím a způsobenou škodou existuje příčinná souvislost.

Prvým a třetím předpokladem se není třeba zvláště zabývat, protože to jsou obecné předpoklady odpovědnosti za škodu vůbec. Sluší jen připomenout, že způsobená škoda musí být materiální. Ani v zákonu o odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nelze totiž dobře upravovat náhradu určité immateriální — zejména morální — újmy. (Toliko v případě, že by v důsledku nezákonného rozhodnutí utrpěl občan škodu na zdraví, měl by právo na jednorázové odškodnění svých bolestí, popřípadě na náhradu za ztížení svého společenského uplatnění — srov. § 444 obč. zák.)

Druhým předpokladem odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím je existence takového rozhodnutí, které odporuje zákonu nebo jinému právnímu předpisu. Takovýto rozpor rozhodnutí se zákonem nebo s jiným právním předpisem musí však být nějakým způsobem zjištěn a konstatován. Jinak by tento předpoklad odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím dán nebyl.

V úvahu tu přichází dvojí řešení: 1. Zjistit nezákonnost příslušného rozhodnutí je věcí soudu, který bude rozhodovat o náhradě škody způsobené nezákonným rozhodnutím.

2. Nezákonnost rozhodnutí musí být zjištěna ve zvláštním řízení, přičemž rozhodnutí, které tvoří podklad práva na náhradu škody, musí být v tomto zvláštním řízení zrušeno.

Za současného právního stavu, kdy občan ani organizace nemají zákonný nárok na to, aby byla ve zvláštním řízení přezkoumána zákonnost příslušného, zejména administrativního rozhodnutí, by bylo z hlediska zajištění účinné ochrany jejich subjektivních práv nepochybně vhodnější řešení prvé, které by občanu dávalo právo domoci se přezkoumání rozhodnutí, které považuje za nezákonné. Nevýhodou tohoto řešení by však bylo, že by nemohlo mít obecnou platnost a nemohlo by se zřejmě vztahovat na případy, kde by bylo právo na náhradu škody opíráno o nezákonnost soudního rozhodnutí. Stěží by totiž bylo lze připustit, aby jeden soud v řízení o náhradu škody přezkoumával zákonnost rozhodnutí druhého, a to dokonce třeba vyššího soudu.

Zmíněným nedostatkem netrpí řešení druhé, které má obecný dosah. Abychom však mohli s tímto druhým řešením vyslovit plný souhlas, musilo by dojít k tomu, že by bylo umožněno *soudní přezkoumání zákonosti rozhodnutí orgánů státní správy a určité korektury by musila doznat též úprava řízení o stížnosti pro porušení zákona*, tak aby občanu či

organizaci bylo právně zaručeno přezkoumání rozhodnutí, jemuž vytýká nezákonnost. Bez uvedených úprav zůstalo by druhé řešení kusé a nedostatečné a mohlo by být předmětem oprávněné kritiky z hlediska požadavku zajištění co nejúčinnější ochrany práv občanů a organizací.

Požadavek, aby byla nezákonnost rozhodnutí zjištěna a konstatována příslušným k tomu orgánem (ať již by bylo zvoleno prvé či druhé z nastíněných řešení) je o to závažnější, že rozpor příslušného rozhodnutí se zákonem není vždy zcela evidentní. V řadě případů bude posouzení zákonnosti či nezákonnosti rozhodnutí pouze věcí výkladu příslušné právní normy.

V diskusi o odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím bylo hojně místa vyhrazeno též úvahám o tom, do jaké míry lze o nezákonnosti rozhodnutí hovořit tam, kde příslušný orgán rozhodl, jak mu to daný právní předpis dovozoval, na základě své úvahy.

Autoři tohoto článku zaujímají v této otázce takovéto stanovisko: Dává-li určité ustanovení rozhodujícímu orgánu možnost rozhodnout podle své úvahy, nelze takovému rozhodnutí vytýkat nezákonnost, jestliže uvedený orgán úvahy při rozhodování použil. Jiná otázka ovšem již je, do jaké míry se zde skutečně jedná o úvahu zcela volnou. Takových případů, kdy by šlo o skutečně volnou úvahu, nebude mnoho, protože zákon úvahu rozhodujícího orgánu zpravidla určitým způsobem omezuje. Činí tak tím, že stanoví podmínky a hlediska, kterými se má při své úvaze rozhodující orgán řídit. Jestliže se jimi ovšem zmíněný orgán při svém uvažování neřídil, může být i takové rozhodnutí, jež bylo vydáno na základě jeho úvahy, prohlášeno za nezákonné.

Protože takových případů, kdy může být otázka zákonnosti či nezákonnosti rozhodnutí od základu pochybná, bychom našli více, je zajisté na místě, aby se zákon nepokoušel o vymezení pojmu nezákonného rozhodnutí, ale ponechal tuto otázku konkrétní rozhodovací činnosti.

PRINCIP ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU NEZÁKONNÝM ROZHODNUTÍM

Princip odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím

I. Pokud jde o otázku, na jakém principu by měla být odpovědnost státu (o určení odpovědného subjektu viz blíže kapitolu o subjektech) za *nezákonné rozhodnutí* založena, podávají se celkem dvě možná zásadní řešení:

1. stanovit jeho odpovědnost na principu zavinění, a to buď
 - a) zavinění prokazovaného nebo
 - b) zavinění předpokládaného (prezumovaného) anebo
2. stanovit jeho odpovědnost na objektivním principu, tj. bez zřetele na zavinění.

Podle našeho názoru zastávaného již od počátku diskuse by měl stát

odpovídat ve vztahu k poškozenému *objektivně*, tj. bez zřetele na zavinění.⁷⁾

Tento princip občanskoprávní odpovědnosti lze považovat pro zkoumané případy za *právněpoliticky odůvodněnou výjimku* z jinak vůdčího principu odpovědnosti za zavinění uplatňujícího se v oblasti náhrady škody.⁸⁾

Poslední navrhované zásady připravované úpravy zatím také z tohoto odpovědnostního principu vycházejí.

Toto řešení má několik předností. Za prvé objektivní princip odpovědnosti zaručuje, že v každém případě vzniku škody způsobené nezákonným rozhodnutím dojde k odškodnění poškozených, takže břemeno škod nebude přesouváno na poškozené občany, pro něž je jeho snášení — ve srovnání s hospodářsky silným státem — těžko únosné (důsledně uplatnění tzv. reparační funkce odpovědnosti). Za druhé, poškozeným občanům se tak dostane skutečně účinné ochrany jejich porušovaných práv, což bude v souladu s potřebou zajistit náležitou ochranu právního postavení osobnosti v současných podmínkách socialistické společnosti. Za třetí, stanovení objektivní odpovědnosti bude svým způsobem působit příznivě i z preventivněvýchovného hlediska, neboť bude napomáhat ke zvyšování disciplíny orgánů, k zintenzivnění dozoru a kontroly nad výkonem pravomoci orgánů a tím koneckonců i ke zvýšení celkové úrovně jejich práce.

Při tomto řešení bude tudíž poškozenému stačit, aby prokázal, že došlo jednak k vydání nezákonného rozhodnutí, jednak k majetkové újmě (škodě) a dále, že mezi oběma těmito skutečnostmi existuje kauzální nexus (srov. výklad na str. 308, 309).

V této souvislosti bývá někdy uváděno, že založení odpovědnosti státu na neomezeném objektivním principu znamená zavádění jeho přesprávnosti přísné odpovědnosti (navrhuje se, aby odpovědnost státu byla dána jen tehdy, jde-li o zavinění orgánu). Někdy se též namítá, že objektivní princip může vést event. i k oslabení vědomí odpovědnosti, a to z toho důvodu, že se tu vůbec nezjišťuje subjektivní stránka, tj. zavinění pracovníků (členů) příslušného orgánu.

Domníváme se, že se tu zaměňují dvě celkem různé věci.

V základním právním vztahu, tj. *v odpovědnostním právním vztahu* mezi státem na straně jedné a poškozeným na straně druhé, je podle našeho názoru s ohledem na nutnost akcentování reparační stránky plně na místě stanovení objektivní odpovědnosti. V tomto právním vztahu,

7) Proč v těchto případech nelze dobře akceptovat ani princip zavinění dokazovaného, ani princip zavinění prezumovaného, jsme podrobně rozvedli v článku otištěném v Právniku č. 4/1965, na který tu odkazujeme.

8) V občanskoprávní úpravě náhrady škody, tak jak ji obsahuje nový občanský zákoník z r. 1964, by nešlo o jedinou výjimku (v tomto směru srov. §§ 237, 238, 427, 432 aj.). Nelze přehlédnout ani to, že právě ve zkoumané oblasti již za dnešního právního stavu existuje dílčí úprava odpovědnosti státu za neoprávněnou vazbu a neprávem vykonaný trest, která vychází též z objektivního principu, jenž se v praxi osvědčil (srov. §§ 371 a n. tr. ř.).

kde jde o nápravu majetkové újmy, jakožto následku nezákonného rozhodnutí, je objektivní odpovědnost (za splnění všech ostatních potřebných předpokladů) odůvodněně neomezená. Máme zato, že již sám fakt vydání nezákonného rozhodnutí, kterému se musil občan podrobit a kterým mu byla způsobena škoda, bez dalšího vyžaduje, aby poškozenému občanovi byla ze strany státu zajištěna co nejúčinnější ochrana jeho práv. Tu, jak vyplynulo z výkladů uvedených výše, mu nejlépe zaručuje objektivní odpovědnost.

Od tohoto základního právního vztahu dlužno ovšem odlišovat tzv. *postihové (regresní) právní vztahy* vznikající v důsledku toho, že stát jako přímo odpovědný subjekt poškozenému škodu uhradil.

Pokud byla způsobena škoda v důsledku nezákonného rozhodnutí vydaného orgánem společenské organizace, měl by mít podle naší koncepce (o ní viz blíže kapitolu o subjektech) stát vůči této organizaci (nikoli tedy vůči jejímu orgánu) postih. Tento postih by neměl být vázán na podmínku zavinění společenské organizace.

Naproti tomu v právním vztahu mezi státem, který uhradil poškozenému škodu, a pracovníkem, resp. členem příslušného orgánu, kteří porušili své povinnosti, je situace jiná. Tu jde již o osobní — individuální odpovědnost pracovníků či členů, která nezbytně vyžaduje, aby bylo přihlíženo i k psychickému — subjektivnímu prvku, tj. k jejich zavinění. V tomto postihovém právním vztahu může být naopak spravedlivým základem konečného snášení škody, jakož i zároveň příznivým faktorem napomáhajícím ke zvyšování pocitu vědomí osobní odpovědnosti jen právní úprava založená na principu zavinění.

Pouze taková právní úprava umožní zároveň vhodně odstupňovat i rozsah odpovědnosti jednotlivých pracovníků, resp. členů.

Tam ovšem, kde by společenská organizace uhradila státu cestou postihu to, co stát musil vynaložit na náhradu škody poskytnuté poškozenému, není vyloučeno, aby společenská organizace uplatnila sama vůči svým pracovníkům další postih založený ze stejných důvodů, jaké byly uvedeny výše u pracovníků státních orgánů, na subjektivním principu. Tam, kde by za nezákonné rozhodnutí společenské organizace odpovídal stát, by tedy došlo k dvojímu postihu: za první k postihu státu vůči společenské organizaci a za druhé k postihu společenské organizace vůči jejím pracovníkům.

Závěrem k této otázce je třeba říci, že *navrhované zásady tento dvojitý druh právních vztahů pod vlivem teorie náležitě rozlišují a že z tohoto rozlišování vyvozují též správné závěry.*

II. Tam však, kde by šlo o necinnost orgánu, resp. o nevydání rozhodnutí orgánem, který je měl vydat (tzv. *denegatio iustitiae*), soudíme, že tu je odpovědnost založena již dnes, a to na principu prezumovaného zavinění (§ 421 obč. zák.). Tu podle našeho názoru nejde ani v jednom případě o nezákonné rozhodnutí, takže tu není ani na místě uvažovat o odpovědnosti podle § 426 obč. zák.

A. Subjekty odpovědnostního právního vztahu

Jako subjekty odpovědnostního právního vztahu, který vznikl způsobením škody v důsledku vydání nezákonného rozhodnutí, mohou přicházet v úvahu:

1. na straně povinné:

- a) státní orgán nebo nestátní orgán, na který přešly úkoly státního orgánu, nebo
- b) stát nebo příslušná společenská organizace, anebo
- c) vždy jen stát.

2. na straně oprávněné:

- a) občan, nebo
- b) organizace.

Ad 1. Otázka určení povinného — odpovědného subjektu se stala jednou z nejspornějších otázek, které se v průběhu dosavadních legislativních prací vyskytly. Právě na ni se také objevilo několik zcela různých názorů.

Jeden z těchto názorů dochází s poukazem na textaci § 426 obč. zák. k závěru, že dojde-li ke způsobení škody vydáním nezákonného rozhodnutí, odpovídá za takto vzniklou škodu poškozenému výlučně příslušný státní orgán anebo nestátní orgán, na který úkoly státního orgánu přešly. Poukazuje se přitom na to, že např. státní orgány mají povahu rozpočtových organizací. Argumentuje se dále i tím, že dostane-li se státnímu orgánu, resp. nestátnímu orgánu pravomoci rozhodovat, jeví se také správným, důsledným a přiměřeným, aby ho jako rub tohoto práva postihovala za vydání nezákonného rozhodnutí i majetková odpovědnost. V této souvislosti se konečně také uvádí, že pro tento závěr hovoří vedle reparačních ohledů (bude prý jistě správné, jestliže důsledky nezákonného rozhodnutí pocítí státní orgán, resp. nestátní orgán i ve své majetkové sféře), zejména i preventivněvýchovné zřetele.⁹⁾

Druhý z těchto názorů navrhuje, aby u národních výborů, u kterých je zaručena rozpočtová samostatnost, odpovídaly poškozenému přímo samy národní výbory, zatímco za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím soudu či státního notářství by měl odpovídat přímo stát. Pokud pak jde o nestátní orgány, dochází tento druhý názor k závěru, aby v těchto případech, kdy tyto orgány nemají zásadně ani právní subjektivitu ani prostředky na náhradu — odpovídal přímo vždy stát.

Neztotožňujeme se dnes ani s jedním z těchto názorů.

⁹⁾ Tuto argumentaci uvedli jako první autoři této studie, a to již v cit. článku uveřejněném v Právniku č. 4/1965. Avšak na základě dalšího výzkumu těchto otázek autoři — jak bude patrné z dalšího výkladu — své stanovisko změnili. Názor, aby podle § 426 odpovídal státní orgán, resp. nestátní orgán, má však dosud řadu stoupenců.

Podle našeho soudu by jako subjekt odpovědnosti měl vystupovat *vždy stát*. (Nepovažujeme tudíž dikci § 426 obč. zák. za přesnou a výstižnou).

Tam, kde vydá nezákonné rozhodnutí státní orgán, je odpovědnost státu odůvodněna ze zásadního teoretického hlediska, neboť státní orgán není nic jiného nežli vlastní orgán státu vykonávající jeho pravomoc a plnící jeho úkoly. Rozhodnutí, jehož vydáním byl orgán pověřen, je tu také výronem moci státu (tomu svědčí i to, že rozhodnutí je činěno jménem státu). Kromě toho při realizaci doslovného znění § 426 obč. zák. by mohlo dojít v určitých případech i k oslabení právního postavení poškozeného, neboť některé státní orgány nemají prostředky (fondy) na úhradu takto vzniklých škod. Nelze přehlížet ani to, že některé státní orgány nemají vůbec právní subjektivitu.

Pokud pak jde v tomto směru o druhý názor, mluví proti němu vedle již zmíněného zásadního teoretického hlediska i zájem na jednotnosti právní úpravy. S tímto požadavkem by nebylo rozhodně v souladu, jestliže by některé ze státních orgánů odpovídaly poškozenému přímo, zatímco za jiné státní orgány by odpovídal stát.

Avšak i tam, kde vydal nezákonné rozhodnutí orgán společenské organizace, na který přešly úkoly státního orgánu, měl by podle našeho názoru poškozenému odpovídat přímo stát a nikoli orgán společenské organizace, ani společenská organizace sama. Třeba totiž soudit, že i orgán společenské organizace vykonává při rozhodovací činnosti, které na něj byla přenesena, pravomoc státu.¹⁰⁾

Také další důvody, které jsme uvedli již v souvislosti s posuzováním možností přímé odpovědnosti státních orgánů, tj. nedostatek právní subjektivity a nedostatek fondů na úhradu vzniklých škod, platí v těchto případech dokonce v ještě větší míře nežli u státních orgánů.

Tam, kde by v případech vydání rozhodnutí orgánem společenské organizace odpovídal za škodu poškozenému přímo stát, měl by mít proti společenské organizaci zabezpečen postih. Prostřednictvím tohoto postihového právního vztahu by bylo také možno realizovat i preventivně-výchovné zřetele.

Z toho, co bylo o povinných subjektech zkoumaného odpovědnostního právního vztahu uvedeno, jasně vyplývá, že v něm jako *přímé subjekty povinnosti—odpovědnosti nepřicházejí v žádném případě v úvahu ani pracovníci ani členové státního, resp. nestátního orgánu, kteří se na vydání nezákonného rozhodnutí podíleli*.

To považujeme jak z právněpolitického a teoretického hlediska, tak i z praktických důvodů za opodstatněné. Dosavadní stav legislativních prací tento závěr také respektuje. Hovoří pro to v první řadě skutečnost, že jde o rozhodnutí vydané státem, takže je teoreticky správné, aby

¹⁰⁾ V tomto smyslu se vyslovila i většina účastníků diskuse cit. v pozn. 4. Lze přisvědčit i Zd. Jičínskému, který v této diskusi poznamenal, že dřívější koncepce převodu určitých úkolů státních orgánů na společenské organizace byly v mnohém jednostranné a že je bude třeba teoreticky i prakticky korigovat.

i za nezákonný výkon této pravomoci odpovídal poškozenému jen stát sám. Za druhé, stanovení odpovědnosti státu zaručuje, že se poškozenému vždy dostane účinné, tj. co nejúplnější a zároveň nejrychlejší ochrany jeho majetkových práv. Tu by mu stěží zajišťovala přímo osoba pracovníka či člena orgánu, který nezákonné rozhodnutí vydal (v této souvislosti nelze přehlížet, že nezákonným rozhodnutím může dojít někdy k velmi závažným škodám). Pro poškozeného by bylo navíc jistě neúnosné a nepřiměřené prošetřovat začasté velmi složitou situaci uvnitř rozhodujícího orgánu a individualizovat pravého viníka. Za třetí, obava pracovníků či členů ze stanovení přímé odpovědnosti, resp. obava z přímých žalob by nepřispívala k jejich klidu. Naopak by mohla vést k oslabení jejich iniciativy při rozhodování, právě tak jako ke snaze zaujmout ke státním, resp. nestátním orgánům méně angažované a tím i méně odpovědné postavení. Za čtvrté, stanovení přímé odpovědnosti pracovníků nebo členů vůči poškozeným by mohlo podporovat i nežádoucí tendence spočívající v co největším přesunování rozhodovací činnosti na kolektivní orgány. Konečně za páté, nikoliv však v poslední řadě, třeba uvážit i to, že ve vztahu státu, resp. společenské organizace a jejich pracovníků či členů lze se zřetelem na preventivněvýchovná hlediska vzít ve prospěch těchto pracovníků či členů v úvahu daleko více okolností, než jak by bylo možno učinit v přímém vztahu pracovníka či člena a poškozeného.

Ad 2. Otázka určení oprávněného subjektu nečiní obtíže. Může jím být buď *občan* — fyzická osoba, nebo i *organizace* (socialistická či nesocialistická). Socialistická organizace by podle této právní úpravy přicházela v úvahu jako oprávněný subjekt odpovědnostního vztahu ovšem jen tam, kde by — negativně vymezeno — nebyla škoda způsobena rozhodnutím orgánu řízení národního hospodářství či hospodářské arbitráže. Tak by tomu bylo např. v těch případech, které vymezuje § 2 ost. 2, 49 zák.

B. Subjekty postihového (regresního) právního vztahu

Úvodem třeba říci, že podle našeho pojetí subjektu odpovědnostního právního vztahu by přicházel v úvahu dvojí druh postihu, a to:

1. postih státu vůči společenské organizaci,
2. postih státu resp. společenské organizace vůči pracovníkovi či členovi orgánu, který rozhodnutí vydal.

Ad 1. Připuštění tohoto postihu je nezbytné, neboť jinak by ve svých konečných důsledcích nesl veškeré břímě těchto škod vždy stát. Nehledě k tomu třeba dále uvést, že by za takovéto situace nebyl logicky uzavřen ani odpovědnostní okruh, zejména pak, že by instituce odpovědnosti — v rozporu se zájmy společnosti — přestala plnit svou preventivněvýchovnou funkci. Podle našeho názoru by postih státu vůči společenské organizaci neměl být vázán na subjektivní prvek.

Ad 2. Tento druh postihu by v praxi přicházel v úvahu zřejmě nejčastěji.

Majetková odpovědnost pracovníků resp. členů vůči státu, který nahra-

díl poškozenému škodu, je v případě jejich zaviněného porušení povinností plně na místě. Podle našeho názoru ji odůvodňují zejména tyto dvě okolnosti.

1. Jeví se spravedlivým a přiměřeným, aby se i pracovník (člen), který se účastnil na vydání nezákonného rozhodnutí — a to samozřejmě v únosné míře, odpovídající povaze jeho zavinění — podílel na konečném snášení škody. Nikoli tedy, aby břemeno škody v celém rozsahu postihovalo vždy jen stát (společenskou organizaci);

2. Nedostatek osobní-individuální-majetkové odpovědnosti pracovníků (členů) rozhodně nepřispívá ke zvyšování pocitu osobní odpovědnosti těchto pracovníků, ačkoliv i to má být jeden z hlavních cílů, jež chce připravovaný zákon stanovením, resp. realizací majetkové sankce dosáhnout.

Při úvaze o odpovědnosti pracovníka (člena) vůči státu cestou postihu, bude třeba řešit dvě základní otázky, a to za prvé *za jakých podmínek má pracovník (člen) orgánu odpovídat* a za druhé *v jakém rozsahu má odpovídat*.

Pokud jde o prvou otázku, je mimo jakoukoli pochybnost, že pracovníka (člena) lze volat k odpovědnosti jen tehdy, jestliže mu lze — vedle existence ostatních předpokladů, nezbytných ke vzniku postihového (regresního) právního vztahu — přičíst na vydání nezákonného rozhodnutí zavinění. V tomto postihovém právním vztahu, kde již jde o osobní-individuální odpovědnost pracovníka (člena), nelze subjektivní stránku jeho chování ani pro základ ani pro rozsah jeho odpovědnosti pominout.

Při přijetí tohoto řešení se ovšem nabízí několik možných variant, které se také v podstatě všechny v průběhu dosavadních legislativních prací objevily. Mají pracovníci (členové) odpovídat za každé své zavinění, či za kvalifikované zavinění ve formě úmyslu, anebo mají být dokonce činění majetkově odpovědnými jen za zvlášť kvalifikované zavinění, tj. za takové, které naplnilo některou ze skutkových podstat trestného činu či kárného provinění?

Podle našeho názoru se zdá být neúnosným jak řešení, podle kterého by státu odpovídali jeho pracovníci, resp. členové za každé své zavinění, tak řešení, podle kterého by tyto osoby odpovídaly jen tehdy, jestliže by jejich vina na porušení zákona byla zjištěna buď v řízení trestním či v řízení kárném (disciplinárním).

Prvé řešení by mohlo mít určitý negativní vliv na činnost pracovníků, resp. členů rozhodujícího orgánu při rozhodování. Mohla by v první řadě otupovat jejich potřebnou iniciativu, posilovat jejich snahy o přenášení rozhodovací činnosti, vést k oslabení jejich zájmů zastávat odpovědnější postavení atp.¹¹⁾

Naproti tomu druhé řešení činí postih v podstatě iluzorním (akademickým), neboť případy, kde by jej bylo možno uplatnit, by byly vcelku

¹¹⁾ Luby (článek cit. v pozn. 4, str. 617) v této souvislosti navíc správně argumentuje, že nižší stupeň nedbalosti se tu zjišťuje se značnými těžkostmi, resp. že jeho presumpce se tu dá jen těžko vyvrátit.

výjimečné. Tím by ovšem také — v rozporu se zájmy společnosti — docházelo ke značnému oslabení preventivněvýchovných účinků odpovědnosti.

Kromě toho vazba odpovědnosti pracovníka (člena) na kárné řízení přehlíží, že zavedení kárného řízení není obligatorní.

Ze všech těchto důvodů se proto domníváme, že tyto požadavky by patrně nejspíše splňovalo řešení, podle kterého by pracovník, resp. člen odpovídal při své rozhodovací činnosti za škodu způsobenou *úmyslným* či *hrubě nedbalým porušením zákona*. Máme zato, že takové řešení by přihlíželo k nesporně zvláštní povaze těchto případů, aniž by se zároveň na druhé straně dostávalo do neúnosného rozporu s reparačními a preventivněvýchovnými hledisky sledovanými zkoumanou odpovědností.

Kromě toho máme dále zato, že by se v připravované právní úpravě mělo v případech odpovědnosti pracovníků, resp. členů, počítat pouze s jejich *omezenou odpovědností*, tak jak *platí již dnes v oblasti pracovněprávních předpisů*. Tam však, kde by šlo ze strany pracovníka, resp. člena, o úmyslné porušení zákona, měl by být volán k plné odpovědnosti. V těchto případech není podle našeho názoru žádného důvodu jeho zvlášť zavrženíhodné chování jakkoli honorovat.

V souvislosti s řešením odpovědnosti pracovníků bude musit připravovaná úprava řešit zároveň *případy odpovědnosti členů — volených funkcionářů — a pracovníků, kteří rozhodovali kolektivně* (viz např. soudní senát nebo rada či komise národního výboru).

Problém snad nespočívá v tom, zda má či nemá i v těchto případech nastoupit odpovědnost státu vůči poškozenému. Je mimo jakoukoli pochybnost, že stát musí odpovídat poškozenému i v těchto případech, neboť postavení poškozeného nemůže být různé podle toho, byla-li mu způsobena škoda rozhodnutím osoby rozhodující individuálně či kolektivního orgánu.

Pochybnosti však vznikají v otázce, zda mají ti, kdo tento kolektivní orgán, který nezákonné rozhodnutí vydal, tvořili, tj. jednotliví členové-funkcionáři a pracovníci v regresním řízení vůbec odpovídat. Jinak vyjádřeno, otázka zní, zda lze uplatňovat postih i proti těm, kdo rozhodovali kolektivně.

V podstatě je možné dvojí řešení: buď postih proti členům-funkcionářům a pracovníkům, kteří rozhodovali kolektivně, nepřipustit vůbec, anebo řešení právě opačné, totiž připustit postih důsledně i v těchto případech.

Prvé řešení může mít opět dvě varianty:

a) nepřipustit postih netoliko vůči členům-funkcionářům a pracovníkům, kteří rozhodovali jako kolektivní orgán, nýbrž zároveň důsledně nepřipustit postih ani vůči těm, kteří rozhodovali individuálně, anebo

b) nepřipustit postih pouze vůči členům-funkcionářům a pracovníkům, kteří rozhodovali jako kolektivní orgán, avšak připustit postih vůči těm, kteří rozhodovali jako individuální orgán.

Ad a). Základním nedostatkem této první varianty, pro který ji podle našeho názoru nelze přijmout, je to, že by takovouto úpravou došlo

vlastně k petrifikaci části dnešního nežádoucího stavu, totiž osobní-individuální majetkové neodpovědnosti. Tím by ovšem celá úprava zůstala zcela nedomyšleně stát na polovici cesty. I když by tato úprava zaručovala poskytnutí náhrady vzniklé škody poškozeným, úplně by opomíjela její preventivně-výchovné působení na jednotlivé pracovníky a členy-funkcionáře. I to však musí být nepochybně jeden z hlavních cílů, o jehož dosažení musí nová úprava usilovat.

Ad b). Touto variantou by byl zaveden rozdíl v nesení odpovědnostních důsledků (někdy dosti tíživých) v případech, kdy bylo rozhodováno individuálně na straně jedné a kolektivně na straně druhé, což by bylo patrně stěží přesvědčivě zdůvodnitelné. Tato diskrepance by se jevila zvláště nepřiměřenou zejména tam, kde by se např. člen-funkcionář či pracovník orgánu dopustil trestného činu a přesto by ho osobně žádné nepříznivé odpovědnostní následky v majetkové sféře nepostihly. Kromě toho přijetí této varianty by mohlo v rozporu s celospolečenskými požadavky zdůrazňujícími princip osobní odpovědnosti (srov. nový systém řízení národního hospodářství) napomáhat k posilování takové nežádoucí tendence, jako je posouvání co nejvíce rozhodnutí na kolektivní orgány.

Připravovaná právní úprava by naopak měla všem těmto možným formám „obezličky“ účinně čelit.

Z toho, co bylo zatím o této otázce uvedeno, vyplývá, že se z principiálních důvodů jako nejpríjemnější jeví druhé řešení, podle kterého by *postih mohl být uplatňován jak proti osobám, které rozhodovaly individuálně, tak také proti členům-funkcionářům a pracovníkům, kteří rozhodovali kolektivně.*

Prvou základní přednost tohoto řešení spatřujeme již v tom, že by obě skupiny zkoumaných případů byly řešeny ve stejné rovině, což by vylučovalo jakoukoli — a vždy nežádoucí — diskrepanci. Druhá, a možno říci principiální, přednost tohoto řešení by spočívala podle našeho názoru v tom, že by došlo k odstranění stavu osobní-individuální majetkové neodpovědnosti. Konečně, třetí předností tohoto řešení by bylo, že by v souladu se stále výrazněji se prosazujícími celospolečenskými požadavky odpovídajícími změněným podmínkám vývoje naší společnosti účinně napomáhalo k odstraňování všech forem obezličky a naopak pozitivně přispívalo k zvyšování pocitu osobní odpovědnosti všech pracovníků i členů-funkcionářů.

Při námi navrhovaném řešení by se i tu měla se zřetelem na argumentaci uvedenou již shora uplatňovat co do rozsahu odpovědnosti *omezená odpovědnost.*

Jsme si vědomi toho, že přijetí druhého řešení by bylo spojeno s určitými obtížemi při zjišťování, kdo a v jakém rozsahu má z členů kolektivního orgánu odpovídat. Nebude se tu možno vyhnout ani dodatečnému zjišťování, jak který z členů tvořících kolektivní orgán hlasoval. Leč i přesto máme zato, že tyto obtíže spojené se zjišťováním individuální odpovědnosti členů kolektivního orgánu by neměly převážet nad principiálními přednostmi tohoto druhého řešení.

K problematice zjišťování individuální odpovědnosti jednotlivých členů kolektivního orgánu bychom chtěli poznamenat stručně ještě toto: Se zřetelem k tomu, že by šlo a musilo jít i v těchto případech o zjišťování individuální subjektivní odpovědnosti, nebylo by zajisté možno činit odpovědným toho funkcionáře, který proti vydání nezákonného rozhodnutí hlasoval. Domníváme se však, že by bylo správné, aby k úplnému zproštění jeho odpovědnosti došlo nejen za podmínky, že dotyčný funkcionář proti vydání nezákonného rozhodnutí hlasoval, nýbrž že by bylo zároveň z jeho vyjádřeného stanoviska (separátního vota) patrné, že byl pro rozhodnutí, které zákonným předpisům odpovídá.

V případech stanoveného tajného hlasování by ovšem pochopitelně nebylo možno zjišťovat, kdo pro nezákonné rozhodnutí hlasoval. Zde by proto musil být regres proti členům kolektivu vyloučen, a to i tehdy, kdyby usnesení bylo jednomyslné.

ROZSAH A ZPŮSOB ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU NEZÁKONNÝM ROZHODNUTÍM

Právní úprava rozsahu a způsobu odpovědnosti za nezákonné rozhodnutí by podle našeho názoru měla se zřetelem k tomu, že i ve zkoumaných případech jde svou podstatou o občanskoprávní odpovědnostní vztah k náhradě škody (jde přece o provedení § 426 obč. zák.) vycházet ze stejných zásad, které v těchto směrech platí podle občanského zákoníku i pro jiné případy občanskoprávní náhrady škody (§§ 442 a n. obč. zák.). Soudíme, že vytvářet v těchto směrech — ať již v jakékoli formě — nějaké zvláštní, zejména privilegované postavení odpovědného subjektu by nebylo odůvodněno.¹²⁾

Pokud jde konkrétně o rozsah odpovědnosti, soudíme, že by v daných ekonomickospolečenských podmínkách, kdy se uspokojování hmotných a kulturních potřeb občanů uskutečňuje v převážné míře podle zásluh a nikoli podle potřeb a kdy se zároveň počínají realizovat principy nové ekonomické soustavy se všemi důsledky z toho vyplývajících, bylo spravedlivé a z hlediska zajištění účinné ochrany právního postavení poškozených občanů (organizací) přiměřené, aby právní úprava umožňovala co nejúplnější obnovení majetkových vztahů na původní úrovni. To vlastně také plně odpovídá i povaze povinnosti k náhradě škody, jakožto sankci reparačně-restitučního charakteru.¹³⁾

¹²⁾ Na počátku legislativních prací se bylo možno setkat konkrétně s požadavkem, aby se rozsah náhrady škody omezil pouze na tzv. přiměřené odškodnění, odvislé navíc od úvahy soudu. V současné době však tento — podle našeho názoru nesprávný — požadavek ustoupil do pozadí a v posledních navrhovaných zásadách se také neobjevuje.

¹³⁾ V souvislosti s vyslovovanými obavami o neúnosnosti takového řešení pro stát nelze ztrácet ze zřetele ani tu skutečnost, že určitá omezení rozsahu náhrady škody obsahuje již sám občanský zákoník, kterého se tu dovoláváme (§§ 442, 447 odst. 2 a § 448 odst. 2). Zcela jinou otázkou ovšem je, zda je tato platná úprava pro oblast občanskoprávních vztahů se zřetelem k jejich podstatě adekvátní. To však je již problematika, kterou se v této souvislosti nelze zabývat (bliže však o ní kriticky J. Švestka, „Odpovědnost za škodu podle občanského zákoníku“, NČSAV, Academia 1966, str. 169, 175, 176).

Vše to, co bylo řečeno shora, platí tím spíše právě pro zkoumané případy, kde ke způsobení škody došlo v důsledku autoritativního nezákonného rozhodnutí, kterému se poškozený musil bezpodmínečně podrobit.

Ze všech těchto důvodů také soudíme, že poškozený má mít na co nejúplnější náhradu škody právní nárok *nijak neodvislý od úvahy soudu*.

Jsme-li ovšem v těchto případech pro přijetí právní úpravy rozsahu náhrady škody tak, jak ji zakotvuje občanský zákoník, musíme zásadně připustit i zde oprávnění soudu rozsah náhrady škody výjimečně v odůvodněných případech přiměřeně omezit. Jsme si přitom samozřejmě vědomi toho, že praktické použití zmírnění tu bude dost omezené zejména proto, že u odpovědného subjektu — státu, bude stěží možno použít právě nejčastější důvod zmírnění, totiž ohled na osobní a majetkové poměry.

Pokud pak jde o *způsob náhrady škody*, domníváme se, že i přes jistě větší výskyt případů, kdy náhrada škody bude poskytována v penězích, by zásadně nebylo správné a spravedlivé vyloučit vůbec jako způsob náhrady též uvedení v předešlý stav. Podmínka možnosti a účelnosti (srov. § 442 obč. zák.) i tu zajišťuje, aby v tomto směru nedocházelo k nežádoucím nepřiměřenostem.

PRAVOMOC A PŘÍSLUŠNOST K ROZHODOVÁNÍ O ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU NEZÁKONNÝM ROZHODNUTÍM

a) *Pravomoc*

Ustanovení § 426 obč. zák. je zařazeno do té partie občanského zákoníku, která pojednává o odpovědnosti za škodu. Děje se tak právem, protože odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím je jen jedním z případů obecné odpovědnosti za škodu. Právo na náhradu škody (pokud nejde o právo na náhradu škody vyplývající ze vztahů upravených hospodářským zákoníkem) je právem z občanskoprávního vztahu, a proto nevznikají žádné potíže, pokud jde o určení pravomoci k rozhodování o takovém právu. Podle § 7 obč. soudního řádu je povolán projednávat a rozhodovat věci, které vyplývají z občanskoprávních vztahů, *soud*.

Vniká ovšem otázka, zda má být soudní pravomoc dána v této věci hned od počátku, anebo zda by neměla být vázána na to, že se oprávněný dříve domáhal svého práva u jiného orgánu, s nímž by mohl vyřešit otázku náhrady škody smírnou cestou. (Tak je tomu již dnes u práva na odškodnění za vazbu a trest, které musí být uplatněno nejprve u ministerstva spravedlnosti, aby potom byla založena pravomoc soudu; tato úprava se osvědčila.)

Tam, kde jde o právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím orgánu hospodářského řízení, popřípadě hospodářské arbitráže, a toto právo vyplývá z právních vztahů upravovaných hospodářským zákoníkem, rozhodovala by o takovém právu hospodářská arbitráž. Jestliže však jde o nezákonné rozhodnutí soudu, pak by měl o právu na náhradu

škody rozhodovat soud, třebaže se toto rozhodnutí týká právních vztahů upravovaných hospodářským zákonem. Pravomoc soudu by tu však musil založit nový zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím (srov. § 7 odst. 2 obč. soud. řádu), protože nejde o věc občanského, rodinného, pracovního ani družstevního práva.

b) Příslušnost

aa) Věcná příslušnost

Protože právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím je jen jedním z práv na náhradu škody, měl by k projednání příslušné žaloby být příslušný podle § 9 obč. soud. řádu okresní soud.

Vzhledem k závažnosti věci bylo by však možné uvažovat o tom, zda by nový zákon neměl pro rozhodování v prvním stupni založit pro projednání žaloby o náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím příslušnost krajského soudu (městského soudu v Praze). Ve druhém stupni by pak rozhodoval Nejvyšší soud. Takováto úprava věcné příslušnosti by patrně byla dokonce nezbytná, kdyby měl soud projednávací žalobu o náhradu škody posuzovat také zákonnost rozhodnutí, o niž se žaloba opírá.

bb) Místní příslušnost

Pokud jde o místní příslušnost, vystačí se nepochybně s příslušnými ustanoveními občanského soudního řádu, jmenovitě s §§ 84, 85 a 87.

Vedle obecného soudu odpůrce je podle § 87 lit. b) o. s. ř. k řízení o náhradu škody příslušný soud, v jehož obvodu došlo ke skutečnosti, která zakládá právo na náhradu škody; v daném případě by to byl soud, v jehož obvodu došlo k vydání nezákonného rozhodnutí.

Zdánlivě tu jde o alternativní, tj. na výběr danou příslušnost. Avšak uvědomíme-li si, že právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím se uplatňuje vůči státu, jehož obecným soudem je podle § 85 odst. 3 o. s. ř. soud, v jehož obvodu nastala skutečnost, která zakládá uplatněné právo, zjistíme, že se v daném případě soud daný na výběr vlastně kryje s obecným soudem odpůrce. Je tedy místně příslušným pro uplatnění práva na náhradu škody prakticky vždy soud, v jehož obvodu bylo vydáno nezákonné rozhodnutí.

PROMLČENÍ PRÁVA NA NÁHRADU ŠKODY ZPŮSOBENÉ NEZÁKONNÝM ROZHODNUTÍM

a) Stejně jako jiná majetková práva může se i právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím stát pochybným po uplynutí delší doby. Proto musí připravovaná právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím počítat i s úpravou promlčení nebo zániku práva na náhradu škody uplynutím doby.

Doporučujeme, aby se právo na náhradu škody způsobené nezákonným

rozhodnutím po uplynutí určité doby promlčovalo. Zánik práv uplynutím doby je v občanském zákoníku výjimkou, kdežto promlčení práv pravidlem. Práva na náhradu škody se obecně promlčují a není důvodu, abychom pro právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím zaváděli výjimku. Může ostatně nastat případ, kdy bude uplatňováno vůči státu promlčené právo na náhradu škody a stát vzhledem k okolnostem případu promlčení tohoto práva nenamítne.

Promlčení by se mělo vztahovat i na případy uplatňování práva na odškodnění za vazbu a trest, které se po uplynutí příslušné doby dosud prekluduje, tj. zaniká.

b) Délka promlčecí doby by měla být shodná s obecnou délkou promlčecí doby k uplatňování práv na náhradu škody, tak jak ji stanoví § 106 obč. zák. Toto ustanovení obsahuje však úpravu dvojí promlčecí doby, a to subjektivní a objektivní. *Subjektivní* promlčecí doba svou délkou, stanovenou na *jeden rok*, vyhovuje. Diskutuje se však hodně o objektivní promlčecí době. Vyskytují se názory, že by vůbec neměla být stanovena (aby se zamezilo uplynutí promlčecí doby ještě předtím, než by vůbec došlo ke vzniku škody, resp. k vědomosti poškozeného a způsobené škodě), že by měla být stanovena na deset, patnáct či dvacet roků (prakticky z téhož důvodu, jaký se uvádí u názoru, že by objektivní promlčecí doba neměla být stanovena vůbec), anebo že by neměla přesahovat tři roky, jak je tomu ve většině případů práv na náhradu škody.

Vzhledem k závažnosti práva na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím, jakož i vzhledem k důvodům, které jsou pro to uváděny, stavíme se za názor uváděný na prvním místě a doporučujeme, aby *objektivní* promlčecí doba *vůbec nebyla* pro právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím *stanovena*.

c) *Počínat* by subjektivní promlčecí doba měla, podobně jak to upravuje ustanovení § 106 obč. zák., tím dnem, kdy se poškozený *dozví o způsobené mu škodě* a o tom, kdo mu ji způsobil. Kdyby však úspěšné domáhání se práva na náhradu škody bylo vázáno na předchozí zrušení nezákonného rozhodnutí (srov. výklad podaný na str. 308, 309) a toto rozhodnutí nebylo ještě v době, kdy se poškozený dozví o způsobené mu škodě, pro nezákonnost zrušeno, bylo by v takovém případě počátek promlčecí doby nutno vázat na den, kdy bylo rozhodnutí prohlášeno za nezákonné a v důsledku toho zrušeno.

Einige Gedanken über die vorbereitete Regelung der Verantwortlichkeit für durch ungesetzmässige Entscheidungen verursachte Schäden

ZUSAMMENFASSUNG

In der Tschechoslowakei sind in den vergangenen drei Jahren Arbeiten an einer legislativen Regelung der Fragen über die *Verantwortlichkeit für durch ungesetzmässige Entscheidungen verursachte Schäden* verlaufen. In diesem Zusammenhang ist es notwendig eine ganze Reihe bis jetzt noch nicht ganz geklärter Fragen zu beantworten. Der Artikel soll einen Diskussionsbeitrag zu diesem Fragenkomplex darstellen.

Die Regelung der Verantwortlichkeit für durch ungesetzmässige Entscheidungen verursachte Schäden halten die Autoren nicht nur für eine der bedeutendsten *Garantien der Rechtssicherheit der Bürger und Organisationen*, sondern auch für ein bedeutendes Mittel der *Qualifizierung der Entscheidungstätigkeit der Staatsorgane*. Eine detaillierte allgemeine Regelung der Verantwortlichkeit für durch ungesetzmässige Entscheidungen verursachte Schäden, die in der Bestimmung des § 426 der Bürgerlichen Gesetzbuches vorausgesetzt wird, wird eine bisherige Lücke im System des Rechtsschutzes füllen, da bisher in der tschechoslowakischen Gesetzgebung die Verantwortlichkeit für durch ungesetzmässige Entscheidungen verursachte Schäden nur aus dem Gebiet des Strafrechts geregelt war, und zwar in der Form einer Entscheidung für Haft und Strafe (§§ 371–374 des Strafgesetzbuches). Wir dürfen dabei nicht vergessen, dass die erwähnte Regelung nicht nur im Interesse des geschädigten Bürgers oder der Organisation durchgeführt wird, sondern dass sie auch das Interesse der ganzen Gesellschaft daran ausdrückt, die Rechte der Bürger oder Organisation vor jeglichem ungesetzmässigen Eingriff, also auch der Staatsorgane zu schützen.

Die vorbereitete rechtliche Regelung der Verantwortlichkeit für durch ungesetzmässige Entscheidungen verursachte Schäden muss, wie das bürgerliche Gesetzbuch voraussetzt, eine allgemeine Tragweite erhalten. Sie sollte sich deshalb auf *jede* von einem tschechoslowakischen Organ erlassene Entscheidung beziehen, ohne Rücksicht ob es in oder ausserhalb der Republik wirkt. Ein Recht Schadenersatz für durch ungesetzmässige Entscheidungen verursachte Schäden geltend zu machen, sollten *alle tschechoslowakischen Staatsbürger und Organisationen und auch Ausländer* und ausländische juristische Personen besitzen. (Ausländer und ausländische juristische Personen sollten aber nur dann Schadenersatz erhalten, wenn in ihrem Heimatstaat nach den dortigen Rechtsvorschriften auch tschechoslowakische Staatsbürger resp. tschechoslowakische juristische Personen einen Anspruch auf Ersatz der durch ungesetzliche Entscheidungen verursachten Schäden erheben können.)

Die Verantwortlichkeit für Schäden sollte nur *Entscheidungen in individuellen Sachen* (z. B. Gerichtsentscheidungen oder konkrete Verwaltungsakte) und keinesfalls Entscheidungen allgemeinen Charakters (wie sie in eine Reihe von Fällen die Massnahmen der administrativen Organen beinhalten) betreffen. Sie sollte sich nur auf *endgültige Entscheidungen* beziehen, d. h. auf solche Entscheidungen, gegen welche schon kein Rechtsmittel eingelegt werden kann. (Hierbei sollte gleichzeitig bestimmt werden, dass dem Geschädigten nur dann ein Anrecht auf Schadenersatz entsteht, wenn er alle zuständigen Rechtsmittel gemäss dem Grundsatz „vigilantibus iura“ erschöpft hat.) Ausnahmsweise könnte die Verantwortlichkeit auch solche ungesetzmässigen Entscheidungen betreffen, die zwar noch nicht rechtskräftig sind, aber ohne Rücksicht auf ihre Rechtskraft vollstreckt werden können. Es sollte nicht entscheidend sein, ob die ungesetzmässige Entscheidung den Charakter einer *meritoren* Entscheidung oder nur den Charakter einer *Prozessentscheidung* besitzt, da durch beide Entscheidungen ein Schaden verursacht werden kann.

Die Voraussetzung der Verantwortlichkeit sollte darin bestehen, dass:

1. ein Schaden entsteht,
2. ungesetzmässig entschieden wurde,
3. dass zwischen der ungesetzmässigen Entscheidung und dem verursachten Schaden ein Kausalnexus besteht.

Die Entstehung des Schadens und der Kausalnexus sind allgemeine Bedingungen für die Zuerkennung des Rechtes auf Schadenersatz und bedürfen deshalb in diesem Zusammenhang keine besonderen Ausführungen. Das Problem liegt aber in

der Auslegung des Begriffes „*ungesetzmässige Entscheidung*“. Die Autoren halten es nicht für angebracht, diesen Begriff in dem in Vorbereitung stehenden Gesetz zu erklären und sind der Meinung, dass seine Auslegung dem zuständigen Organ zusteht, welches darüber entscheiden wird, ob die Entscheidung im Gegensatz zu den Rechtsvorschriften entsteht oder nicht. (Diese Einschätzung wird besonders dort schwierig sein, wo das zuständige Organ laut Gesetz nach eigener Erwägung entscheidet.)

Es besteht kein Zweifel darüber, dass vor der Entscheidung über den Schadenersatz die gegebene Entscheidung für ungesetzmässig erklärt werden muss. Es bleibt aber eine Frage, ob es noch vor der Eröffnung der Gerichtsverhandlung über den Schadenersatz zu einer solchen Erklärung kommen muss, oder ob dies erst im Rahmen des Gerichtsverfahrens geschehen soll. Die Autoren sind für die erste Lösung, aber mit dem Vorbehalt, dass die rechtliche Regelung der Überprüfung der Entscheidungen *der Staatsverwaltung durch das Gericht* in viel breiterem Masse als früher eingeführt wird und dass es zu Abänderungen in den *Bestimmungen über die Beschwerde bei Gesetzverletzungen* kommt. Diese erwähnten Regelungen würden dem Bürger oder der Organisation ermöglichen ein Verfahren hervorzurufen, dessen Ziel die autoritative Lösung der Frage wäre, ob die gegebene Entscheidung dem Gesetz entspricht oder nicht entspricht.

Der Charakter der Sache verlangt, dass die Verantwortlichkeit für durch ungesetzmässige Entscheidungen verursachte Schäden *objektiv ohne Rücksicht* darauf bestimmt wird, ob es *mit oder ohne* ein Verschulden des entscheidenden Organes zu einem Schaden kam. Bei einer solchen Regelung genügt dann dem Geschädigten zum Erfolg in der Sache, wenn er beweist, dass ihm ein Schaden entstanden ist und dass zwischen diesem Schaden und der ungesetzmässigen Entscheidung ein Kausalnexus besteht. Das Verschulden sollte nur im *Regressverhältnis* eine Rolle spielen, d. h. im Verhältnis zwischen dem Staat, der den verursachten Schaden ersetzt, und den Angestellten, die die ungesetzmässige Entscheidung erliessen.

Die Frage besteht darin, wer im Falle der Verantwortlichkeit für durch ungesetzmässige Entscheidungen verursachte Schäden als verpflichtetes Subjekt auftreten soll. In Betracht kommt entweder ein Staatsorgan (resp. ein nichtsstaatliches Organ, z. B. ein Gewerkschaftsorgan, auf welches die Aufgabe eines Staatsorganes übertragen wurde), oder der Staat selbst. Die Autoren sind der Ansicht, dass im angeführten Verhältnis nur der *Staat* allein als *verpflichtetes Subjekt* auftreten und auch mit seinem ganzen Vermögen für den Schaden einstehen sollte. Es darf nicht vergessen werden, dass eine ungesetzmässige Entscheidung eines Staatsorganes immer ein Ergebnis der Tätigkeit der Staatsmacht ist (sie wird auch im Namen des Staates erlassen), und zwar ohne Rücksicht darauf, ob das Staatsorgan eine selbständige juristische Subjektivität besitzt. *Gegenüber den Angestellten oder Mitgliedern des Organes*, welches die ungesetzmässige Entscheidung erliess, sollte der Staat ein Regressrecht besitzen, da es zur Erlassung der Entscheidung, die im Widerspruch zu den Rechtsnormen steht, durch ihre *Verschuldung*, und zwar qualifizierte Verschuldung kam, d. h. mit Vorsatz oder durch Verschuldung *aus grober Fahrlässigkeit*. Im Falle einer vorsätzlichen Verschuldung würde die Mitarbeiter oder die Mitglieder des entscheidenden Organes die volle Verantwortlichkeit treffen, im Falle grober Fahrlässigkeit aber nur eine beschränkte Verantwortung, so wie es im Arbeitskodex bestimmt ist. Es kann aber nicht verschwiegen werden, dass die Lösung der Frage der Erfassung der Verantwortlichkeit nicht ganz ohne Probleme ist, und zwar besonders dort, wo die ungesetzmässige Entscheidung von einem Kollektivorgan (Senat, Kommission der Volksausschüsse) erlassen wurde. Aus prinzipiellen Gründen sollte der Ansicht der Autoren nach kein Unterschied zwischen der Regressverantwortlichkeit des Angestellten, der als Einzelperson entschieden hat, und der Angestellten oder Mitglieder des Organes, die als Kollektiv entschieden, bestehen. Die Verantwortlichkeit eines Angestellten oder Mitgliedes des entscheidenden Organes, der für eine Lösung stimmte, die im Einklang mit der Rechtsordnung war, aber in der Minderheit blieb, müsste aber ausgeschlossen werden.

Die Breite und Art der Verantwortlichkeit für durch ungesetzmässige Entscheidungen verursachte Schäden sollte nach den *allgemeinen Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches* über die Verantwortlichkeit für verursachte Schäden geregelt werden. Der Geschädigte sollte grundsätzlich ein Ersatzrecht für den ganzen Schaden besitzen. Eine Beschränkung des Ersatzes sollte nur in den laut Bürgerlichen Gesetzbuch zugelassenen Fällen stattfinden.

Über den durch ungesetzmässige Entscheidungen verwirkten Schadenersatz sollte das Gericht entscheiden. Es bleibt eine Frage, ob der Eröffnung des Gerichtsverfahrens nicht eine Geltendmachung des Anspruches bei dem Organ, an welchen die Ersatzfrage durch einen friedlichen Vergleich gelöst werden könnte, vorhergehen sollte. (Es wäre auch die Frage zu erwägen, ob über das Recht auf Schadenersatz, welches durch eine ungesetzmässige Entscheidung der Wirtschaftsarbitrage oder eines Organes der Wirtschaftsleitung entstanden ist, falls so ein Recht aus dem im Wirtschaftskodex geregelten Beziehungen hervorgeht, anstatt durch das Gericht durch die Wirtschaftsarbitrage entschieden werden sollte.) Die Wichtigkeit der Sache führt die Autoren dazu vorzuschlagen, dass über die Verantwortlichkeit für durch ungesetzmässige Entscheidungen verursachte Schäden in erster Instanz das Bezirksgericht, in zweiter Instanz das Höchste Gericht entscheidet.

Bytová politika a její právní formy

Жилищная политика и ее правовая форма

Die Wohnungspolitik und ihre Rechtsform

VERA ČÍZKOVSKÁ

A. ÚVOD

Právní praxe i legislativa posledních let se v rámci rozsáhlých prací na zdokonalení právního řádu zabývají mimo jiné i otázkou, jak lépe upravit oblast bytových vztahů, resp. právní formy uspokojování bytových potřeb. Jako základní se ukazuje problém relace mezi občansko-právními a administrativněprávními prvky těchto vztahů, resp. problém, do jaké míry je možné a nutné posilovat občanskoprávní prvky, aniž by orgány státní moci ztratily přitom potřebnou míru operativní, nikoli jen všeobecně legislativní ingerence na rozvoj uspokojování bytové potřeby.

Otázka optimalizace vztahu občanskoprávních a administrativněprávních prvků v bytových vztazích je ovšem neřešitelná v ryze juristické sféře samé. Její řešení je podmíněno okolnostmi dvojí povahy:

a) nezbytností, aby byl respektován současný stav bytové potřeby a zvláště pak reálné možnosti jejího uspokojení,

b) nutností respektovat vývojový stupeň celospolečenského systému řízení, resp. modelu rozvoje ekonomických a společenských vztahů.

Jinými slovy konkrétní právní řešení daného problému je výsledkem určitého komplexního přístupu, vyjádřením určité koncepce bytové politiky, resp. politiky uspokojování bytových potřeb, která je „vertikálně“ určena ekonomickými možnostmi, „horizontálně“ tím, že bytová politika musí být v zásadním souladu s koncepcí celospolečenské hospodářské politiky, jejíž je neoddělitelnou součástí. Proto, ač se otázka koncepce bytové politiky jeví zdánlivě jako metajuristická, neboť je na pomezí právní vědy, politologie a ekonomie, její řešení je svým způsobem „prejudiciální otázkou“ pro konkrétní návrhy de lege ferenda.

Máme-li odpovědět na otázku, jaké jsou hlavní rozvojové tendence právní úpravy bytových vztahů, musíme tedy

a) charakterizovat stav bytové potřeby a současnou i očekávanou míru jejího uspokojení,

b) popsat celkový vývoj koncepcí celospolečenské hospodářské politiky,
c) popsat, resp. alespoň stručně charakterizovat dosavadní způsob, jakým bytová politika a v důsledku toho i její právní odraz reagoval na tuto situaci,

d) zhodnotit účinnost této politiky a pokusit se naznačit její eventuální alternativu.

B. BYTOVÁ POTŘEBA A DOSAVADNÍ I OČEKÁVANÁ MÍRA JEJÍHO USPOKOJENÍ

V dalším výkladu se nebudeme zabývat abstraktním vymezením jakési „optimální“ bytové potřeby, ale budeme vycházet z jejího vymezení v bytové politice našeho státu, právně zakotveného v zákoně o hospodaření s byty č. 41/64 Sb.

Za přiměřené uspokojení bytové potřeby co do kvantity je proto třeba považovat stav, kdy na jednoho občana připadá 12–18 m² obytné plochy (viz § 38 byt. zák.), co do kvality pak obytnou plochu zdravotně nezávadnou a zdravotně vhodnou ve smyslu § 64 a 65 byt. zák.¹⁾

Z dosud publikovaných ekonomických a statistických rozborů vyplývá, že se dosud nepodařilo dosáhnout prosté reprodukce bytového fondu, že bytový fond stárne a relativně se zmenšuje, a že teprve někdy po roce 1970 se podaří rozšířit bytovou výstavbu tak, aby kryla nejen běžný úbytek bytového fondu, ale aby přinášela určitý přebytek, kterým se bude postupně řešit bytový problém.²⁾

Ríkáme-li, že v minulém období docházelo fakticky k zúžené reprodukci bytového fondu, nemusí tím být ještě řečeno, že docházelo k absolutnímu poklesu počtu bytových jednotek. I když se však počet bytových jednotek v relaci k růstu počtu obyvatelstva na jedné straně zvětšoval, přesto vzhledem ke skutečnosti, že z bytového fondu byla podle současných odhadů vyřazována jen asi třetina bytů, které vyřazeny být měly, docházelo na druhé straně fakticky k soustavnému zhoršování úrovně bydlení.

Lze očekávat, že se v nejbližší době podaří vyrovnat stav nabídky a poptávky v oblasti bytového fondu, tj. vyrovnat potřebu a stav bytového fondu alespoň na elementární, výše zmíněné úrovni?

¹⁾ Zdravotně závadným je byt, který stavební úřad po projednání s okresním hygienikem uzná za nezpůsobilý k bydlení pro jeho technické závady, které škodlivě působí na zdraví.

Zdravotně nevhodným je byt, který vzhledem ke zdravotnímu stavu uživatele nebo jiného příslušníka jeho domácnosti podle posudku okresního hygienika působí škodlivě na jejich zdraví, nebo byt přeplněný, tj. připadá-li na uživatele bytu a na každého dalšího příslušníka jeho domácnosti méně než 8 m².

²⁾ V současné době chybí téměř 1/4 miliónu bytů ke kvantitativnímu pokrytí bytové potřeby, více než 100 tisíc členů SBD čeká na družstevní byt (v Praze činí čekací doba až 7 let). Zanedbanost oprav a údržby bytového fondu se odhaduje minimálně na 10 miliard Kčs. Kromě uvedeného třeba mít na paměti i nevyhovující plošný standard bytů.

Odpověď bude záviset především na tom, zda se podaří ve společenském měřítku vyčlenit potřebné prostředky materiálové a finanční. Vezmeme-li v úvahu, že v oblasti investiční výstavby nelze uskutečňovat rychlé, radikální přesuny kapacit a naturálních prostředků, že i eventuální rozhodnutí o přerozdělení prostředků fondu akumulace ve prospěch urychleného řešení bytového problému se projeví až za značně dlouhou dobu a konečně že je třeba odmítnout jako zcela utopické představy o možnosti vyřešit bytový problém nějakým zásadním přerozdělením v rámci společenské výroby, pak nezbývá, než na výše položenou otázku odpovědět záporně.

Ekonomické analýzy totiž prokazují, že současná hospodářská situace je charakterizována spíše relativním omezením zdrojů a jejich v mnohých směrech neefektivním fixováním např. rozestavěností průmyslových podniků. Proto můžeme vycházet z toho, že eventuální změny hospodářskopolitických rozhodnutí nemohou v nejbližších deseti letech nijak podstatně ovlivnit tempo řešení bytového problému, což také odpovídá skutečnosti, že se tento problém vytvářel dlouhodobým zanedbáváním investiční činnosti v oblasti bytového fondu.

C. DOSAVADNÍ VÝVOJ A ZMĚNY V KONCEPCÍCH BYTOVÉ POLITIKY ČESKOSLOVENSKÉHO STÁTU

V úvodu jsme řekli, že bytová politika socialistického státu musí být v určité míře sladěna v rámci celkové hospodářskopolitické koncepce socialistického státu vůbec.

Jak je známo, dochází v poslední době k závažnému převratu v modelu československé ekonomiky. Končí období, označované za administrativně centralistický systém, období, kdy stát na sebe přebíral ve stále větší míře funkce univerzálního socialistického podnikatele a univerzálního socialistického spotřebitele. Tento systém se neosvědčil a byl odmítnut.

Současné období je charakterizováno postupným uplatňováním tzv. nové, resp. zdokonalené soustavy řízení, která se vyznačuje především rozsáhlejším využitím zbožněpeněžních vztahů. Plánovitý rozvoj socialistické ekonomiky se zajišťuje tím, že se stát soustřeďuje na přímé ovlivňování klíčových otázek, zatímco k zajištění ostatních vytváří podmínky k jejich automatickému optimálnímu řešení. V oblasti společenské spotřeby, jakož i spotřeby vůbec se začínají projevovat výrazné tendence k důslednějšímu uplatnění denivelizace v životní úrovni, které souvisejí s pojetím spotřeby jako aktivního faktoru rozvoje společenské výroby.

Bylo by možno říci, že nová soustava řízení vychází z předpokladu, že určitá úroveň spotřeby je nejen výsledkem výrobního úsilí, ale že vhodná koncepce uspokojování individuálních a společenských potřeb se může a musí stát jedním z rozhodujících faktorů urychlení rozvoje společenské výroby a mobilizace společenských možností.

Jak vyplývá z výše uvedených skutečností, docházelo v uplynulých dvaceti letech k zúžené reprodukci bytového fondu v relaci k počtu obyvatel. Ani přerozdělení bytů uvolněných po obyvatelstvu německé národnosti, ani snahy o sociálně spravedlivé přerozdělení existujícího bytového majetku neovlivnily výrazněji bytovou situaci, vyznačující se neustálým zvětšováním nedostatku bytů. K neuspokojivému stavu bytového fondu, existujícímu již v předválečném Československu, přistoupilo další zhoršení v důsledku válečných událostí, které výchozí stav přímo i nepřímo dále zhoršovaly. Přímo potud, že řada obytných budov byla zničena, nepřímo proto, že ve válečných letech byla zanedbána údržba a nová výstavba bytového fondu. Výchozí bytová situace, v níž se ocitl a kterou musel řešit socialistický stát, byla tedy značně neutěšená.

Všimněme si nyní hlavních etap bytové politiky, která měla směřovat v tom či onom smyslu k vyřešení tohoto bytového problému.

Posledních zhruba dvacet let se nám z tohoto hlediska rozpadá na dvě období, odlišující se od sebe výrazně v koncepci zajištění uspokojování bytových potřeb.

V prvním období, tj. zhruba prvních deset až dvanáct let, byla problematika bytové výstavby a údržby zcela zastíněna výstavbou nových a přestavbou existujících výrobních kapacit, úsilím o zvýšení výroby výrobních prostředků apod. Rozvoj životní úrovně v této etapě probíhal především v oblasti spotřeby krátkodobých spotřebních předmětů v oblasti zdravotní, sociální, kulturní péče apod. První významné rozhodnutí k rozvoji bytové výstavby a uspokojování bytových potřeb učinil až XI. sjezd KSČ (1958). Po předcházející všelidové diskusi usnesl vyřešit bytový problém do roku 1965 ve vybraných oblastech republiky, v ostatních částech republiky pak nejpozději do roku 1970. Jak ukázalo později sčítání lidu, byl však tento původní odhad pro objem bytové výstavby, která by měla v podstatě stačit k vyřešení bytového problému, nízký. (Původní úkol milión dvě stě tisíc bytů by bylo třeba překročit o několik set tisíc bytů.) Vzhledem k tomu, že ve skutečnosti nebyl v dosavadním průběhu bytové výstavby splněn ani původně stanovený úkol na XI. sjezdu KSČ, nelze proto očekávat, že úkol vyřešit bytový problém do roku 1965, později upravený pro všechny oblasti republiky na rok 1970, bude ve stanovené lhůtě splněn.

Vlastní význam rozhodnutí XI. sjezdu KSČ k řešení bytového problému však nespočívá ani tak ve vytýčení kvantitativního úkolu rozvoje bytové výstavby, jako ve změně koncepce řešení bytového problému vůbec. Sjezd dal v tomto svém usnesení najevo, že nadále nelze počítat jen se „sociální“ koncepcí řešení bytové otázky, ale že je třeba využít tržních momentů a momentů hmotné zainteresovanosti i v této sféře rozvoje životní úrovně.

Nato pak navazovala řada důležitých opatření učiněných po roce 1958

v této oblasti společenských vztahů. Máme na mysli především zavedení nových forem bytové výstavby, počítajících s finanční a jinou účastí občanů (družstevní bytová výstavba zakotvená zákonem č. 27/59 Sb. a výstavba domů s byty v osobním vlastnictví zakotvená v zákoně č. 52/56 Sb.³⁾), opatření k podpoře individuální výstavby rodinných domků (finanční a investiční pomoc stavebníkům rodinných domků zakotvená ve vyhl. č. 191/64 Sb.), rozhodnutí vlády o prodeji rodinných domků ve vlastnictví státním do osobního vlastnictví občanů apod. Naproti tomu státní výstavba se postupně vyhrazovala pouze pro účely tzv. státních zájmů, sociální případy a jako náhrada za demolice.

Odklon od sociální koncepce při zajišťování uspokojování bytových potřeb občanů v oblasti nové výstavby se prosazoval stále intenzivněji i do oblasti údržby, resp. nákladů na užívání existujících bytů. Sociální koncepce uspokojování bytových potřeb neznamenal totíž jen bezplatné přidělování bytů postavených ze státních prostředků, ale i to, že úhrada za jejich užívání byla v důsledku různých opatření redukována na „uznávací poplatek“, tvořící pouhý zlomek skutečných nákladů na běžnou a generální opravu a údržbu bytového fondu.⁴⁾

Ekonomické nájemné, tj. nájemné stanovené s ohledem na skutečné náklady, platili resp. hradili pouze vlastníci rodinných domků, pokud v nich sami bydleli, čímž byli výrazně diskriminováni proti ostatním uživatelům, a později členové stavebních bytových družstev. Přitom i tvrzení, že členové stavebních bytových družstev platí ekonomické nájemné by mohlo být předmětem diskuse, neboť jak známo, tato družstva nepočítají s ekonomickou výší amortizace za své bytové objekty. Uživatelů ostatních bytů se ekonomické nájemné netýkalo a teprve v poslední době, zejména po vydání vyhl. č. 60/64 Sb. o úhradě za užívání bytu začínají se realizovat opatření směřující k odstranění této disproporce.

Abychom si uvědomili, jaké dodatečné, na principu rozdělování podle práce nezávislé znovurozdělení osobních důchodů tím vzniká, musíme vzít v úvahu, že na jeden byt doplácí stát jen na běžné opravy, a to ještě prováděné v nedostatečné míře, asi 1000 Kčs ročně, což představuje měsíčně 5–7 % průměrného pracovního příjmu. Mimo to náklad na byt, rozpočtený na osmdesát let, představuje dalších zhruba 1000 Kčs ročně.⁵⁾ Tím vzniká naprosto neodůvodněné zvýhodnění uživatelů bytů v rodin-

³⁾ Zákon č. 52/66 Sb. o osobním vlastnictví k bytům znamená navíc i průlom do dosavadního právního stavu ve dvojím směru. Především připouští byt jako samostatný předmět vlastnického práva a dále připouští, aby vícebytový objekt, který mohl dosud stavět jen socialistický sektor a který mohl být pouze v socialistickém vlastnictví (státním nebo družstevním), může být napříště v osobním vlastnictví, resp. spoluvlastnictví občanů.

⁴⁾ Pro ilustraci stačí uvést, že podle údajů ÚKLKS – Statistika bytového hospodářství činila ztrátovost socialistického bytového hospodářství v roce 1961 1463 milionů Kčs, 1962 1550 milionů Kčs, 1963 1614 milionů Kčs, 1964 1559 milionů Kčs.

⁵⁾ Podíl obyvatelstva našeho státu na bydlení se odhaduje na 2 %, zatímco v zemích, kde náklady na bydlení zhruba odpovídají skutečné hodnotě, činí 10–15 %.

ných domcích oproti jejich vlastníkům, uživatelům státních bytů oproti uživatelům bytů družstevních.⁶⁾ To je v rozporu i se samotnou „sociální koncepcí“, a to tím více, čím méně občanů dostává byt ze státní výstavby s ohledem na sociální důvody a čím více se zvětšuje podíl bytů přidělených ze státní výstavby z titulu státních zájmů a demolic.

Můžeme tedy zatím konstatovat, že dosavadní vývoj byl charakterizován dvěma základními znaky:

- snahou řešit bytovou otázku na základě tzv. „sociálního principu“, který ovšem nebyl nikdy prováděn důsledně jednak proto, že se vztahoval pouze na část občanů, jednak proto, že na jeho rozšíření nemělo národní hospodářství dostatek prostředků,

- postupným odklonem od sociálního principu směrem k „ekonomickému principu“ uspokojování bytových potřeb, který se v poslední době prosazuje jak vůči uživatelům nových bytů v podmínkách pro jejich získání, tak i vůči uživatelům starých bytů prostřednictvím postupného zvyšování úhrady za užívání bytu na úroveň ekonomického nájemného. V této souvislosti je však třeba poznamenat, že této úrovni ovšem ještě zdaleka nebylo dosaženo, s výjimkou bytů družstevních, v žádné kategorii užívaných bytů.⁷⁾

Snaha vyrovnat úhradu za užívání bytu na úroveň ekonomického nájemného nebyla dosud úspěšně realizována nejen vzhledem k dále trvající značné ztrátovosti bytového hospodářství, ale ani v tom, že se dosud nepodařilo sjednotit její výši u jednotlivých druhů užívaných bytů. Stále ještě je dva milióny uživatelů, užívajících byt ve vlastním rodinném domku nebo byt družstevní znevýhodněno v řadě směrů oproti uživatelům státních bytů a vlastníci rodinných domků jsou v případě pronájmu znevýhodnění oproti socialistickému vlastníku.⁸⁾

Vrátíme-li se nyní k podstatě zmíněných dvou koncepcí bytové politiky se snahou o její vymezení, můžeme konstatovat, že koncepce, kterou jsme pro náš účel nazvali koncepcí „sociální“, vychází z představy, že

⁶⁾ Legalizací nízké úrovně nájemného u bytů v rodinných domcích docházelo k tomu, že „sociální bříme“, které ve státním bytovém fondu nese stát, v případě užívání bytů v rodinných domcích nese jejich vlastníci. (Tato skutečnost se týká asi jednoho miliónu uživatelů bytů v rodinných domcích.) Přitom navíc musíme vzít v úvahu, že náklady na provoz a pořízení těchto bytů jsou větší než u státního bytového fondu. Nízké nájemné za užívání bytů v rodinných domcích pak vedlo i k tomu, že vlastníci neměli zájem na jejich pronajímání, naopak se snažil počet bytů v domku různým sloučením a stavebními adaptacemi zmenšit a vyhnout se tak působnosti bytového zákona.

⁷⁾ Z tabulky uvedené v poznámce na str. 8 vyplývá, že i po nové úpravě úhrady za užívání bytů vyhláškou č. 60/65 Sb. se ztrátovost bytového hospodářství sice snížila o 55 miliónů, avšak dosud trvá ve značné výši — 1 miliarda 559 miliónů korun ročně.

⁸⁾ Máme zde na mysli především to, že podle cit. vyhlášky se úprava úhrady za užívání bytů v rodinných domcích vztahuje až na právní vztahy užívání bytu vzniklé po 1. říjnu 1965 (u státních bytů platí od 1. října 1964 bez ohledu na vznik užívacího právního vztahu), že na uživatele družstevních bytů a vlastníky rodinných domků, užívajících byty v nich osobně se nevztahují sociální úlevy apod.

socialistický stát má povinnost zajistit občanům svými prostředky kvalitní a levné bydlení podle jejich sociálních potřeb. Pokud jde o teoretickoprávní důsledky sociální koncepce, její aplikace logicky vede k popření majetkové povahy bytových vztahů a spolu s tím k zatlačování a podceňování významu občanskoprávní stránky ve prospěch stránky administrativní. Vzniká otázka, zda koncepce bytové politiky, orientovaná na sociální hledisko jakožto nejen základní, ale i výlučné kritérium uspokojování bytových potřeb odpovídá ekonomickým možnostem socialistického státu v dané etapě jeho vývoje, a zda je tudíž reálná, či zda je z hlediska těchto objektivních možností za dané situace více méně utopická?

Hlavním argumentem zastánců sociální koncepce je hledisko sociální spravedlnosti při uspokojování této jedné z nejdůležitějších lidských potřeb.

Domníváme se, že pro použití té či oné koncepce nemůže být kritériem hledisko abstraktní sociální spravedlnosti, ale že sociální hledisko musí být korigováno hledisky současné ekonomické možnosti státu. Nelze zapomínat, že sociální spravedlnost v podmínkách socialismu spočívá v rovnosti určitých sociálních podmínek pro rozvoj individua, v rovnosti práce a mezd za rovnou práci. Vykládat sociální spravedlnost v socialistické společnosti jako rovnost nikoli možností, ale rovnost skutečné potřeby znamená předbíhat stupeň rozvoje výrobních sil, nerespektovat objektivně existující možnosti společnosti. Z tohoto zorného úhlu se nám pak představa, že by stát mohl ze svých prostředků v historicky dohledné době zajistit všem občanům bydlení podle měřítek socialistické společnosti (která jsou zřejmě vyšší, než která jsme výše uvedli a ze kterých vychází zákon o hospodaření s byty) se ukazuje jako zřejmě utopická.

Základním negativním rysem tzv. sociální koncepce není však jen nesprávné ocenění možností socialistického státu při řešení bytového problému, ale i skutečnost, že důsledně eliminuje působení hmotné zainteresovanosti v oblasti uspokojování bytových potřeb, resp. že vylučuje, nebo alespoň do značné míry omezuje zapojení uspokojování bytové potřeby do soustavy cílů dosahovaných v rámci hmotného zájmu.

Rozpor sociální koncepce řešení bytového problému se zásadou hmotné zainteresovanosti se v poslední době stává stále závažnější překážkou progresivního rozvoje spolu s tím, jak se dostává do popředí uspokojování dlouhodobých potřeb občanů a v souvislosti s tím, jak se v určitém okamžiku stává bytová situace limitujícím faktorem jakékoli další zainteresovanosti pro stále širší vrstvu obyvatelstva.

Stále rostoucí nedostatek bytů na straně jedné a ztrátovost bytového hospodářství na straně druhé si nakonec samy vynucují určitý odklon od popsané sociální koncepce. Možnosti jejího uplatnění se v současné době omezují především vzhledem k novým formám uspokojování bytových potřeb, počítajících se značnou finanční účastí obyvatelstva, což se pak projevuje v rozšíření subjektivních práv uživatelů takto získaných

bytů.⁹⁾ Její aplikace se však stává stále obtížnější i v rámci samotného státního bytového sektoru spolu s tím, jak státní byty začínají stále více plnit především funkci jakési havarijní rezervy a náhrady za nezbytné demolice než funkci jedné z hlavních forem uspokojování bytových potřeb občanů.

Alternativou popsané tzv. sociální koncepce je koncepce, kterou by bylo možno označit jako ekonomickou koncepci uspokojování bytových potřeb. Tato koncepce nebyla dosud ve své úplnosti nikde formulována, lze ji však vyvodit z jednotlivých opatření, k nimž v oblasti uspokojování bytových potřeb v posledních letech dochází.¹⁰⁾

Ekonomickou koncepci bychom mohli charakterizovat především jako snahu o postupné prosazení ekonomických, tj. hodnotových hledisek do oblasti uspokojování bytových potřeb a snahu připustit sociální hlediska jen jako nezbytný korektiv.

Za základní kritérium, podle něhož dochází k uspokojování bytových potřeb, nepovažuje tato koncepce sociální potřebnost, ale množství, jakost a význam práce občana pro společnost, vyjádřené v jeho mzdě. Vychází tedy z přípustnosti uskutečňování bytových vztahů ve zbožně-peněžní formě.¹¹⁾

V právní sféře se tato koncepce projevila dosud zejména připuštěním výše zmíněných nových právních forem uspokojování bytových potřeb, posílením občanskoprávní stránky při úpravě bytových vztahů, zejména návratem ke smluvnímu principu při vzniku těchto vztahů, novou úpravou úhrady za užívání bytů ve snaze stanovit výši úhrady za užívání tak, jak to vyplývá ze zásady ekvivalence plnění v občanskoprávních vztazích a posílením právního postavení osobních vlastníků bytového majetku.

V tomto pojetí jsou tedy bytové vztahy chápány jako vztahy majetkové uskutečňující se ve zbožně-peněžní formě. Tato kvalifikace vycházející z objektivně existující podstaty těchto společenských vztahů určuje pak i objektivně přípustnou míru administrativních prvků v těchto vztazích. Pomáhá správně vymezit funkci administrativní regulace bytových vztahů jakožto jevu vyvolaného jednak stále rostoucím nedostatkem

⁹⁾ Máme zde na mysli vynětí družstevních bytů a bytů v osobním vlastnictví z působnosti zákona o hospodaření s byty a tudíž z přidělovací pravomoci národních výborů, opatření měnící praxi hledisek při přidělování družstevních bytů orgánem družstva — napříště se bude přihlížet i k délce členství, rozšíření dispoziční volnosti ohledně užívacího práva k těmto bytům, a to jak mezi živými, tak na případ smrti apod.

¹⁰⁾ Tak např. nový zákon o hospodaření s byty č. 41/64 Sb. výslovně stanoví v § 1, že byty, s nimiž hospodaří národní výbory, jsou určeny především pro rodiny s nižšími příjmy a větším počtem dětí. To je zásadní rozdíl od koncepce, na níž spočíval zákon o hospodaření s byty č. 67/56 Sb., vyjádřené v důvodové zprávě k tomuto zákonu.

¹¹⁾ Nedeformovaná realizace této koncepce by byla ovšem možná jedině tehdy, kdyby byl v nedeformované podobě uskutečňován také zákon rozdělování podle práce.

bytů — a v tomto smyslu dočasného nástroje, a dále jako nástroje sociální politiky socialistického státu — a v tomto směru jevu trvalého.

Proti této tzv. ekonomické koncepci bývá zejména namítáno, že postavení bytových vztahů na zbožněpeněžní základ bude možné, resp. předpokládá vyrovnaní hluboké disproporce mezi nabídkou a poptávkou v oblasti bytového fondu. V opačném případě že by to vedlo k sociálně nespravedlivému rozdělování bytového fondu, ke spekulaci s byty apod.

Nepovažujeme tyto argumenty za oprávněné. Ponecháme stranou míru, v jaké se podařilo dosavadnímu rozdělovacímu systému, založenému na sociálních hlediscích a uskutečňovanému administrativním opatřením, zajistit jakousi abstraktně sociálně spravedlivou bytovou politiku.¹²⁾ Za mnohem závažnější námitku proti zhora zmíněným argumentům považujeme to, že jinou formou zavrhuje konec konců v podstatě i samu zásadu denivelizace a zásadu rozdělování podle práce jako zásady sociálně nespravedlivé.

V polemice s argumenty svědčícími pro či proti té které koncepci bytové politiky nám jde především o to ukázat, že její volba nezávisí jen v oblasti nadstavby, ale že musí respektovat i současný stav, resp. možnosti vyplývající ze základny té které společnosti. Jak ukazují poslední výzkumy, nelze očekávat podstatnější zlepšení, natož vyřešení bytového problému před koncem sedmdesátých let. Vedle toho se stále jasněji ukazuje, že jedním z hlavních nástrojů dosažení souladu mezi nabídkou a poptávkou v oblasti bytové spotřeby je finanční účast občanů, a to jak na nové výstavbě, tak na odstranění ztrátovosti bytového hospodářství. Co z toho plyne? Podle našeho názoru to, že trvajících bytový problém nejen že není argumentem pro nutnost setrvat při sociální koncepci bytové politiky, ale naopak, že bytový problém lze do určité míry označit právě za produkt této sociální koncepce, tj. že sociální koncepce svými důsledky přispívá k jeho dalšímu uchování.

Na druhé straně není podle našeho názoru možná ale ani orientace výlučně jen na hlediska ekonomická, neboť tomu brání v oblasti uspokojování bytových potřeb řada závažných skutečností. Za jednu z nejzávažnějších považujeme to, že bytová potřeba patří mezi základní potřeby občana, na stupni jejího uspokojení závisí ve značné míře stupeň rozvoje osobnosti občana a tudíž dosáhnout optimálního stupně jejího uspokojení je nejen v zájmu tohoto občana, ale i celé společnosti, neboť rozvoj společnosti jakožto celku je závislý na rozvoji jejích členů. Z toho důvodu, jak jsme již poznamenali v úvodu, není v dohledné době myslitelné, aby byl stát zbaven možnosti přímého zásahu prostřednictvím svých orgánů do procesu uspokojování této osobní potřeby.

Dospíváme tedy k závěru, že problém nespočívá v tom, zda je třeba zvolit buď sociální nebo ekonomickou koncepci bytové politiky. Ve sku-

¹²⁾ V mnohých směrech jsme pak naopak svědky toho, že čím více se domníváme, že jsme dokonalou reglementací zajistili sociální spravedlnost a vyloučili spekulaci v určité oblasti rozdělovacího procesu, tím více se později přesvědčujeme o pravém opaku.

течности негде, а как jsme ukázali nemůže ani jít o volbu té či druhé koncepce, ale o optimální skloubení obou, o to, aby se omezila přílišná míra bezekvivalentního rozdělování a zvýšila se tak ekonomická, ale tím zároveň i sociální účinnost bytové politiky. Přitom se domníváme, že hlavním nástrojem sociální politiky socialistického státu, a to i bytové politiky, jsou, resp. by měly být nástroje ve sféře rozdělování (vhodné modifikace principu rozdělování podle práce) a nikoli ve sféře spotřeby (v našem případě v rámci hospodaření s bytovým fondem).

UVĚDOMUJEME SI, že námi navrhovaný přístup k řešení bytového problému není jediným ani nepochybným. Smyslem naší úvahy byla především snaha naznačit, jaké podklady, resp. jaké souvislosti by měl mít právník na zřeteli, zabývá-li se úvahami, jak optimálně upravit bytové vztahy de lege ferenda.

Вера Чижковская

Жилищная политика и ее правовая форма

Резюме

В статье автор рассматривает вопрос об оптимальном правовом регулировании жилищных отношений. Все ее рассуждения в этом отношении исходят из того вывода, что правовое регулирование жилищных отношений является результатом определенного комплексного подхода, выражением определенной концепции жилищной политики или политики удовлетворения жилищных потребностей, которая „вертикально“ определена экономическими возможностями, а „горизонтально“ — тем, что жилищная политика должна быть в принципиальном соответствии с концепцией общегосударственной хозяйственной политики, неотделимой частью которой она является.

Правовое регулирование жилищных отношений должно учитывать, следовательно, не только существующее положение жилищных потребностей и возможности их удовлетворения, но и ступень развития общегосударственной системы руководства или модели развития экономических и общественных отношений.

Для того, чтобы ответить на вопрос, каковы главные тенденции развития правового регулирования жилищных отношений, автор считает необходимым следующее:

а) характеризовать положение жилищных потребностей и существующую и будущую меру их удовлетворения;

б) показать общее развитие концепции общегосударственной хозяйственной политики;

в) описать или хотя бы коротко характеризовать прежний способ, которым жилищная политика, а в результате этого и ее правовое выражение реагировали на это положение;

г) провести оценку этой политике и попытаться указать ее эвентуальную альтернативу.

После краткой характеристики качественной и количественной стороны потребностей в жилищной политике и законодательства чехословацкого государства и степени их удовлетворения в течение последних двадцати лет автор анализирует главные принципы жилищной политики в этот период и приходит к выводу, что с точки зрения концепции обеспечения удовлетворения жилищных потребностей в указанный период различаются две концепции, одну из которых можно назвать „социальной“, а другую — „экономической“.

Социальная концепция жилищной политики исходит из того, что социалистическое государство обязано обеспечить граждан за счет своих высококачественным и дешевым жилищем в соответствии с их социальными потребностями. Что касается теоретическо-правовых последствий социальной концепции, ее применение логически приводит к отрицанию имущественного характера жилищных отношений и совместно с этим к оттеснению и недооценке значения гражданско-правовой стороны в пользу административно-правовой стороны.

Об экономической концепции, которая до сих пор еще не была полностью нигде формулирована, можно говорить, исходя из отдельных мероприятий, которые проводятся в последние годы. Эту концепцию автор характеризует как попытку постепенного применения экономических, т. е. стоимостных точек зрения в области удовлетворения жилищных потребностей и как стремление допускать социальную точку зрения лишь в качестве необходимого корректива.

Эта концепция считает основным критерием, согласно которому удовлетворяются жилищные потребности, не социальную потребность, а количество, качество и значение труда гражданина для общества, выраженных в его заработной плате. Следовательно, эта концепция исходит из допустимости осуществления жилищных отношений в товарно-денежной форме.

В юридической сфере эта концепция до сих пор получила выражение, в частности в допущении вышеуказанных новых правовых форм удовлетворения жилищных потребностей, усилением гражданско-правовой стороны регулирования жилищных отношений, в особенности возвратом к договорному принципу возникновения этих отношений, новой регламентацией квартирной платы, которая стремится установить размер квартирной платы на основе принципа эквивалентности исполнения в гражданско-правовых отношениях и укрепления правового положения лиц, в личной собственности которых находится жилой дом (квартира).

Следовательно, в этой концепции жилищные отношения понимаются как отношения имущественные, осуществляемые в товарно-денежной форме. Эта оценка, исходящая из объективно существующей сущности этих общественных отношений, определяет также и объективно допустимую меру административных элементов в этих отношениях. Указанная концепция помогает правильно определить функцию административного регулирования отношений, как явления, вызванного, с одной стороны, всевозрастающей нехваткой квартир, а в этом смысле и в качестве временного инструмента, а также как инструмента социальной политики социалистического государства, — а в этом отношении — как явления постоянного.

Автор приводит важные аргументы за и против указанным двум концепциям, в ряде случаев с ними полемизирует. При этом стремится показать, что выбор той или другой концепции не зависит от факторов в области надстройки, но и от существующего положения или возможностей, вытекающих из базиса.

В конце статьи автор делает вывод, что проблема не заключается в выборе социальной или экономической концепции жилищной политики. В действительности речь идет не о выборе той или другой концепции (об этом не может быть и речи, как было уже указано), а об оптимальном соединении их обеих, о том, чтобы была ограничена излишняя мера неэквивалентного распределения и таким образом повысилась экономическая, а тем самым и социальная эффективность жилищной политики. При этом автор считает, что главным инструментом социальной политики социалистического государства, в том числе и жилищной политики, являются и должны быть инструменты в сфере распределения (целесообразная модификация принципа распределения по труду), а не в сфере потребления (в нашем случае в рамках использования жилищного фонда).

Majetková samostatnost státních průmyslových podniků

Имущественная самостоятельность государственных промышленных предприятий

Die Wirtschaftsselbständigkeit der staatlichen Industriebetriebe

STANISLAV PLÍVA

Nová soustava plánovitého řízení národního hospodářství přináší velmi významné změny v celkovém postavení státních podniků v systému celospolečenské organizace národního hospodářství. Mění se především pojetí podniku i jeho úloha při uspokojování potřeb společnosti. Přímo jádrem nové soustavy řízení národního hospodářství jsou kvalitativní změny ve způsobech řízení podniků, ve sladování zájmů podnikových a celospolečenských.

K zásadním změnám dochází i v majetkovém postavení státních průmyslových podniků. Patří mezi základní rysy postupně se uplatňující ekonomické soustavy plánovitého řízení *zdůraznění významu majetkového postavení podniků a prohloubení jejich majetkové samostatnosti*. Reálný obsah majetkového postavení měl vždy, a tím více má nyní mimořádný význam pro obsah právního postavení podniků. Právní samostatnost, i když je sebevíce deklarována a v právních předpisech zajišťována, stává se nereálnou a bezobsažnou, není-li podložena určitým nezbytným stupněm samostatnosti majetkové. Nebude nadsázkou tvrdit, že kvalita právního postavení, právní subjektivity socialistických podniků je přímo závislá na stupni jejich majetkové samostatnosti.

Problematika majetkového postavení státních průmyslových podniků má mimořádný význam zejména též proto, že se v ní promítají nejvýrazněji obecné zásady a vývojové tendence majetkového postavení podniků v plánovitě řízeném socialistickém zbožním hospodářství. Zásady majetkového postavení ostatních státních podniků jsou v nejdůležitějších rysech shodné s právní úpravou této problematiky u podniků průmyslových. Existující rozdíly jsou vyvolány specifickými potřebami toho kterého úseku národního hospodářství (zemědělství a lesní hospodářství, vnitřní obchod apod.).

V soustavě administrativně-direktivního řízení národního hospodářství vycházelo majetkové postavení podniků z centralisticky chápaného pojetí. Pro toto pojetí bylo charakteristické, že *celé národní hospodářství bylo chápáno jako jediný podnik, řízený převážně přímým způsobem*. Jednotlivé státní podniky byly považovány za výkonné orgány, prostřednictvím nichž stát přímo uskutečňuje svoji hospodářskou činnost. Proto byly jednotlivým podnikům z centra, více méně administrativně a mechanicky, stanoveny konkrétní úkoly, které detailně určovaly jejich výrobní činnost i rozdělování vyrobené produkce.

Tomuto pojetí centralistického řízení národního hospodářství odpovídala i *velmi nízká majetková samostatnost podniků*. Podniky měly právními předpisy přiznánu právní subjektivitu, mohly však s hmotnými i finančními prostředky disponovat jen velmi omezeně. Právní předpisy převážně určovaly velmi podrobně k jakému účelu a jakým způsobem mohou podniky svěřené prostředky používat. Rozhodnutí podniku o nakládání s vyrobenou produkcí byla převážně nahrazena nebo alespoň předurčena administrativně-direktivními rozpisy plánu. Také s hmotným majetkem tvořícím základní vybavení podniku, mohl podnik disponovat jen výjimečně a převážně jen se souhlasem nadřízených orgánů.

Financování hospodářské činnosti podniků bylo přísně účelové a právní předpisy přesně stanovily podnikům, z jakých prostředků a v jaké výši mohou konkrétní potřeby financovat. Velmi výrazným omezujícím činitelem pro majetkovou samostatnost podniků bylo prakticky neomezené právo nadřízených orgánů kdykoliv a jakýmkoliv způsobem zasahovat do majetkové sféry podniků. Tak zejména mohl nadřízený orgán uložit podniku uzavření hospodářské smlouvy nebo přímo rozhodnout, že podnik je povinen dodat výrobky určité jiné organizaci (srov. např. § 118 hosp. zákoníku č. 109/1964 Sb.). Obdobně mohl nadřízený orgán prakticky bez omezení rozhodnout o tom, že podniku odnímá určitý majetek a převádí ho do správy jiné státní organizace (srov. např. § 19 odst. 2 vyhl. č. 117/1964 Sb.). Finanční prostředky byly podnikům přidělovány podle stanoveného plánu a mohly být zase příslušným orgánem odčerpány. Nadplánované dobré finanční výsledky odváděly podniky z větší části do státního rozpočtu a naopak ztráty byly ze státního rozpočtu hrazeny. Převážná část investic byla hrazena z ústředního rozpočtu.

Majetková samostatnost podniků byla do značné míry jen *formální* a volnost podniků při hospodaření s hmotnými a finančními prostředky byla *velmi omezená*. To mělo za následek, že právní samostatnost, právní subjektivita podniků ztrácela svůj základ i obsah. Nebylo také možné důsledně uplatnit vůči podnikům majetkovou odpovědnost za výsledky jejich činnosti.

Velmi významným rysem nové soustavy plánovitého řízení národního hospodářství je *zvýšení úlohy, pravomoci a současně i odpovědnosti podniků*. Podnik se stává důsledně *základním článkem* celospolečenské organizace národního hospodářství. V podniku se na základě určitých závazných základních úkolů a v rámci objektivně stanovených podmínek realizuje vlastní výrobní činnost, vytváření užitných hodnot, tvořících zdroj bohatství společnosti. Podnik je nejen základním článkem výrobní činnosti ve společnosti, ale současně představuje i základ rozdělování. Především v podnicích získávají občané ve formě mezd a jiných odměn za pracovní činnost finanční prostředky na opatrování životních potřeb. Kromě toho se podniky účastní rozdělovacích procesů přímo buď jako dodavatelé nebo i jako odběratelé (v oblasti výrobní spotřeby, případně v oblasti společenské nevýrobní spotřeby).

Zvýšená úloha podniku vyplývá i ze skutečnosti, že podnik je *nejúžeji spjat se socialistickou zbožní výrobou*. Ekonomická soustava plánovitého řízení národního hospodářství je právě založena na organickém sepletí plánu a trhu, na využívání zbožně peněžních nástrojů k usměrňování vývoje národního hospodářství. Podniky tvoří *ekonomicky i právně subjekty zbožních vztahů* na základě historicky vzniklého stupně společenské dělby práce a koncentrace výrobních sil.

Využití socialistického trhu, založeného na zbožně-peněžních vztazích, si vynucuje nové pojetí úlohy podniků a současně také rozšíření prostoru pro jejich samostatnou hospodářskou činnost. Podniky již nemohou být chápány jako výkonné orgány centra, které svojí činností plní jeho závazné pokyny. Hlavním posláním podniku zůstane uspokojování potřeb společnosti. Bude však realizováno v úzké souvislosti se zájmem podniku na dosažení co nejlepšího hospodářského výsledku. V rámci dlouhodobě stanovených pravidel musí být podnik vybaven relativně vysokou majetkovou samostatností, a to zejména tam, kde jde o využívání zbožně peněžních vztahů a socialistického trhu. To mu možná rozvinout skutečně socialistickou podnikatelskou činnost, která plánovitě usměrňována ekonomickými nástroji, může rozhodujícím způsobem přispět k rozvoji produktivních sil a celého národního hospodářství.

Zdůraznění významu podniku v ekonomické soustavě řízení neznamena nikterak jeho zabsolutnění. Podnik i v nových podmínkách *zůstává článkem*, i když mimořádně důležitým, celospolečenské organizace a řízení národního hospodářství. Ve své činnosti není izolován. Naopak, rozvoj dělby práce a koncentrace výrobních sil vedou také v podmínkách socialistické zbožní výroby k různým formám nadpodnikové integrace. Rozhodování podniku v majetkové sféře, stejně jako celá jeho hospodářská činnost, je ovlivňováno různým způsobem řadou faktorů, které jsou vně podniku. Jde především o *ovlivňování ekonomické*, uskutečňované jednotlivými stupni a orgány hospodářského řízení s cílem zajištění souladu podnikových zájmů se zájmy oboru, odvětví a celého národního hospo-

dárství. Jeho podstata spočívá ve vytváření obecně závazných podmínek a hranic pro rozvíjení hospodářské činnosti podniku a v operativním jejím *usměrňování ekonomickými nástroji, založenými na působení zbožně-peněžních kategorií a na využívání mechanismu socialistického trhu*. Hospodářské řízení v tomto pojetí představuje velmi významný činitel, formující vlastní rozhodnutí podniku. Nemá však povahu přímého ovlivňování, respektive zasahování do majetkové sféry podniku a nahrazování rozhodnutí samotného podniku rozhodnutím řídicího orgánu.

Jiným významným činitelem, který spoluvytváří reálný obsah a rozsah majetkové samostatnosti podniku je způsob vzniku a zániku podniku a začlenění v celé organizační soustavě průmyslu a národního hospodářství. Není bez významu pro reálný obsah a rozsah majetkové samostatnosti podniku právní úprava takových otázek, jako například kdo může zřídit podnik, zda a kdo může rozhodnout o jeho zrušení, popřípadě rozdělení, zda k nadpodnikové integraci dochází z vůle podniku nebo na základě rozhodnutí nadřízeného orgánu apod.

Určité hranice majetkové samostatnosti podniku mohou být též stanoveny orgány státní správy v zájmu ochrany veřejných zájmů, jako jsou například ochrana životního prostředí (ovzduší, vody, přírody), ochrana zemědělského půdního fondu, ochrana zdraví při práci apod. Jde v podstatě o ochranu společnosti před škodlivými následky hospodářského podnikání a o prosazování takových veřejných zájmů, které jsou v rozporu s bezprostředními podnikovými zájmy. Orgány státní správy musí mít právně zaručenou možnost uložit k zajištění takových zájmů určitou činnost nebo naopak určitou činnost zakázat a současně možnost tento svůj příkaz nebo zákaz vynutit. Takové veřejné zájmy, které nejsou založeny na zbožní výrobě a nemají bezprostředně ekonomickou povahu, představují svým způsobem omezující faktor pro hospodářskou činnost podniků a pro jejich majetkovou samostatnost.

Pokud tedy mluvíme o majetkové samostatnosti podniku, musíme si být vědomi, že *není a patrně ani nikdy nemůže být zcela absolutní*. Působí tu řada činitelů omezujících, které vyplývají ze skutečnosti, že podnik vyvíjí svoji hospodářskou činnost jako článek celé soustavy národního hospodářství, v němž působí na sebe navzájem zejména jednotlivé podniky, ostatní organizace a orgány řízení.

V tomto smyslu rozumíme majetkovou samostatností *souhrn oprávnění podniku samostatně, na vlastní účet a pod vlastní odpovědností, rozhodovat o využití a nakládání s hmotnými i finančními hodnotami, vytvořenými v podniku jeho hospodářskou činností nebo tvořícími pro hospodářskou činnost materiální základnu*. Pro její konkrétní náplň a stupeň mají zásadní význam:

a) vymezení ekonomických (finančních) povinností podniku k celospolečenským fondům, reprezentovaným především státním rozpočtem, a dále vymezení ekonomických povinností k nadpodnikovým sdružením (výrobně hospodářským jednotkám),

b) právní úprava vztahů nadřízených orgánů k podnikům, a to jak

pokud jde o oblast bezprostředně majetkovou, tak i pokud jde o oblast organizačně právní (např. zřizování podniků a jejich rušení, převody výrobních programů, způsob tvoření nadpodnikových integračních sdružení, ustavování vedení podniku apod.),

c) z toho vyplývající právní vymezení dispozičního práva podniku k hmotným a finančním prostředkům, vytvořeným jeho hospodářskou činností.

III.

Podnik vytvořené užité hodnoty realizuje na trhu a opatřuje si finanční a hmotné prostředky na další svoji činnost. Nestačí, aby podnik určité hodnoty vyrobil. Vyrobená produkce bude pro majetkové postavení podniku bez významu, pokud nebude realizována prodejem na trhu.

Proto také základnu pro majetkovou samostatnost podniku tvoří jím *realizovaný hrubý důchod*, který vlastně představuje *novou hodnotu, vytvořenou v podniku*. Podnik však nemůže s těmito finančními prostředky disponovat zcela samostatně v plném rozsahu. Hrubý důchod není jen materiální základnou podniku, ale také zdrojem, z něhož čerpá podnik prostředky pro plnění svých finančních povinností vůči celospolečenským fondům, fondům výrobně hospodářské jednotky apod. Teprve po splnění těchto povinností může podnik použít hrubého důchodu ve vlastní pravomoci. Samostatnost podniku při dispozici s hrubým důchodem je tedy především limitována rozsahem hrubého důchodu, který podniku zůstane k použití ve vlastním zájmu.

Povinnosti, které musí být podnikem přednostně plněny z hrubého důchodu, lze rozdělit podle jejich povahy do třech skupin:

a) povinnosti vůči státnímu rozpočtu nebo rozpočtu národního výboru,

b) povinnosti vůči oborovému ředitelství (s výjimkou příspěvku na úhradu nákladů vlastní činnosti oborového ředitelství, který se od tržeb tvořících hrubý důchod odečítá jako výdaj nevýrobní povahy),

c) ostatní povinnosti.

Povinnosti podniku vůči státnímu rozpočtu jsou stanoveny *ve formě odvodů*, a to z hrubého důchodu nebo ze zisku, ze základních prostředků, z odpisů základních prostředků, ze zásob a stabilizačního odvodu. Všechny tyto odvody mají povahu dlouhodobých ekonomických nástrojů, jimiž je usměrňována hospodářská činnost podniků. Představují příspěvek podniků na financování celospolečenských potřeb, zejména v oblasti nevýrobní.

Z hlediska majetkového postavení podniku je mimořádně důležité, aby odvody byly stanoveny *dlouhodobě, stabilně a jednotně*. Podnik musí dostatečně dlouho předem znát, jaké odvody a v jaké výši bude povinen ze svého hrubého důchodu platit do státního rozpočtu. Proto musí být druhy a výše odvodů stanoveny *v dlouhodobém plánu rozvoje národního hospodářství*. Jestliže by byla dána možnost stanovovat je vždy každý rok nově, potom by vznikalo nebezpečí, že odvody nebudou plnit funkci ob-

jektivních ekonomických podmínek, na základě nichž se má uskutečňovat vlastní samostatná činnost podniku. Podnik by neměl záruku, že mu dobré výsledky jeho výrobní, obchodní či jiné hospodářské činnosti nebudou odčerpány právě formou nově stanovených odvodů dříve, než jich bude moci využít ve vlastním podnikovém zájmu. Také výše odvodů musí být stanovena dlouhodobě a nemělo by docházet v průběhu delšího období k jejich změnám.

V současné právní úpravě jsou druhy odvodů stanoveny jednotně v zákoně o čtvrtém pětiletém plánu rozvoje národního hospodářství č. 83/1966 Sb. (§ 4 a § 9 odst. 2, písm. b). K jejich změně by mohlo dojít pouze změnou zákona. Žádný orgán hospodářského řízení a ani vláda není zmocněna ukládat jiné odvody ve prospěch státního rozpočtu (to neplatí ovšem o tzv. dodatkových odvodech, které mají jiný charakter a o nichž je zmínka dále). Nejenom že nemohou být ukládány jiné odvody než stanoví právní předpis, ale také ke změnám v jejich výši může dojít jen zcela výjimečně. Oprávnění zvyšovat výši odvodů je svěřeno výhradně vládě, která je může použít jen u odvodu z hrubého důchodu nebo ze zisku, přičemž zvýšení může činit nejvíce 1 % ročně.

Výše odvodů je stanovena zákonem jednotně pro všechny podniky v průmyslu (resp. pro všechny podniky řízené národními výbory) a není možné povolovat individuální sazby odvodů (s výjimkou stabilizačního odvodu). Tak jsou zajišťovány stejné podmínky pro všechny podniky.

Ve prospěch státního rozpočtu mohou být podnikům ještě uloženy další povinnosti ve formě dodatkových odvodů.¹⁾ Nemůže se tak stát ale kdykoliv, nýbrž jen v případech právním předpisem stanovených resp. dovolených. Společným rysem dodatkových odvodů je to, že mají *sankční charakter* a mohou být podniku uloženy tehdy, jestliže podnik porušil určitou konkrétní právní povinnost (např. cenové předpisy nebo povinnost instalovat a řádně provozovat zařízení na ochranu pracujících apod.). Tyto dodatkové odvody mají za účel odčerpat tu část hrubého důchodu podniku, kterou podnik docílil porušováním právních předpisů nebo zanedbáváním určitých svých povinností.

Druhou velkou skupinu povinností podniku, k jejichž splnění musí přednostně použít hrubého důchodu, tvoří *povinnosti vůči oborovému ředitelství*. Pro majetkovou samostatnost podniku je důležité, aby i tyto povinnosti byly zásadně stanoveny *dlouhodobě a jen v rozsahu nezbytně nutném*.

V současné době jde o tyto odvody oborovému ředitelství:

a) odvody k vytvoření centralizovaných prostředků výrobně hospodářské jednotky,

b) dodatkové odvody za účelem nezbytného přerozdělení prostředků mezi podniky v rámci výrobně hospodářské jednotky.

Centralizované zdroje vytváří oborové ředitelství z odvodů podniku

¹⁾ Zde neuvažuji dodatkové odvody, stanovené oborovým ředitelstvím pro nezbytnou redistribuci prostředků v rámci výrobně hospodářské jednotky.

k financování určitých společných potřeb celé výrobně hospodářské jednotky. Vztahy mezi oborovým ředitelstvím a podniky při tvorbě centralizovaných prostředků *upravují podrobněji statuty* výrobně hospodářské jednotky. Podle § 8 vlád. nařízení č. 132/1965 Sb. musí statut kromě něho upravit způsob tvorby centralizovaných finančních zdrojů, jejich použití a způsob hospodaření s oborovými fondy. S centralizovanými prostředky musí oborové ředitelství hospodařit odděleně od svých vlastních prostředků a také od prostředků určených pro dočasné přerozdělení mezi podniky výrobně hospodářské jednotky. Zdrojem centralizovaných prostředků mohou být také dodatkové odvody, pokud je podnik odvádí oborovému ředitelství (např. odvody za nesplnění závazného úkolu). Patří k nim i odvod části odpisů základních prostředků ze závodů, určených k likvidaci, pokud náhradní kapacitu nebuduje podnik, jehož je likvidovaný závod součástí.

Dodatkový odvod za účelem nezbytného přerozdělení prostředků může oborové ředitelství uložit podniku jen zcela výjimečně. Musí tak učinit *dlouhodobě a absolutní částkou*. Prostředků takto získaných může být použito v rámci výrobně hospodářské jednotky k poskytování mimořádných dotací, majících povahu výpomoci zaostávajícím podnikům.

Provádění redistribuce finančních prostředků mezi podniky je *cizím prvkem* v ekonomické soustavě řízení národního hospodářství. I když má v současné době svoje odůvodnění, mělo by toto omezování a deformování majetkové samostatnosti podniků postupně zmizet. Výpomoc zaostávajícím podnikům by neměla být prováděna vůbec formou povinného a nenávratného přerozdělení prostředků, nýbrž výhradně buď prostřednictvím bankovního úvěru nebo *na základě dobrovolných a návratných půjček* od podniků, ať již by je podniky poskytovaly zaostávajícím podnikům přímo nebo prostřednictvím oborového ředitelství. Přitom by podnik, který takovou půjčku poskytne, měl mít právo v dohodnutém rozsahu a dohodnutým způsobem zasahovat do hospodářské činnosti podporovaného podniku. Jedině odstranění povinného a nenávratného přerozdělování prostředků mezi podniky může vést k posílení majetkové samostatnosti i odpovědnosti podniků při hospodaření s hrubým důchodem.

K ostatním povinnostem, jež musí podnik uhradit z hrubého důchodu, patří pojistné, poplatky, úroky, náhrada mank, škod a obdobných závazků, dále pokuty, penále a jiné sankce a konečně závazky, vyplývající pro podnik z úvěru na mzdy.

Po splnění povinností ke státnímu rozpočtu a k oborovému ředitelství, jakož i ostatních povinností uhrazovaných z hrubého důchodu, může podnik *zbývající část hrubého důchodu použít k financování vlastních potřeb*. Hospodaření s touto částí hrubého důchodu představuje jádro majetkové samostatnosti podniku, protože o dispozicích s ní rozhoduje v rámci obecně stanovených podmínek podnik *zásadně sám*. Žádný nadřízený orgán není oprávněn samostatnost podniku v tomto směru omezovat nebo jeho vlastní rozhodnutí nahrazovat.

Současná právní úprava hospodaření s tzv. podnikovou částí hrubého důchodu²⁾ (tj. s tou částí, která podniku zbývá po uhrazení povinností vůči státnímu rozpočtu, oborovému ředitelství atd.) není stále ještě zcela v souladu s požadavkem majetkové samostatnosti podniku, i když došlo v poslední době k dalším progresivním změnám. Dříve platná vyhl. č. 90/1965 Sb. o plánovitém řízení národního hospodářství přesně určovala podniku, které fondy může a současně je povinen vytvořit a k jakým účelům je může použít. Nová právní úprava, obsažená ve vlád. nařízení č. 100/1966 Sb. vychází rovněž ze zásady *fondového hospodaření v podnicích*. Závazně určuje, že podniky musí podnikovou část hrubého důchodu použít k tvorbě a doplňování povinných fondů jako zdroje financování nezbytných podnikových potřeb. Jsou to rezervní fond, fond kulturních a sociálních potřeb, fond výstavby a fond pracujících. Podniku není ponecháno na vůli, zda tyto fondy vytvoří či nikoli. Kromě toho vláda u rezervního fondu a u fondu kulturních a sociálních potřeb stanoví závazně jejich minimální výši. Na rozdíl od dřívější právní úpravy mohou však nyní podniky vytvářet i jiné fondy než které jsou uvedeny ve vlád. nař. č. 100/1966 Sb. I nadále je majetková samostatnost podniků omezena určením náplně a způsobu použití jednotlivých povinných fondů a zákazem převodu prostředků mezi některými z nich (např. nejsou možné převody z fondu kulturních a sociálních potřeb do fondu pracujících a do rezervního fondu).

Z hlediska majetkové samostatnosti podniků má mimořádný význam základní otázka nutnosti a vhodnosti rozdělování prostředků do jednotlivých účelových fondů. Povinnost vytvářet určité fondy a dotovat některé z nich minimálně ve stanovené výši představuje vážné omezení dispozičního práva podniku. Takové omezení by mělo být zachováno pouze v případech, kdy je o vytvoření určitých nezbytných záruk stability podniku. Proto také považuji výhledově za nutné zachovat pouze povinnost vytvářet rezervní fond (v určité minimální výši), aby byly kryty výkyvy v hospodaření podniku. Od dělení prostředků podniku na ostatní fondy by mělo být upuštěno. Odpadlo by také oddělování prostředků investičních od provozních. Majetková samostatnost podniku by v tomto směru měla být dále rozšířena. Podniku by bylo ponecháno, aby z hlediska svých zájmů a ostatních okolností samostatně rozhodoval o použití podnikové části hrubého důchodu. Jeho rozhodování by bylo ovlivňováno jen nepřímou prostřednictvím ekonomických nástrojů (např. v souvislosti s poskytováním úvěru apod.). Není ovšem pochyb o tom, že uskutečnění této zvýšené majetkové samostatnosti je závislé též na vyřešení věcných problémů našeho národního hospodářství a zejména na celkové stabilizaci ekonomické soustavy řízení.

Z provedeného rozboru právní úpravy použití hrubého důchodu vyplývá tato obecná charakteristika majetkového postavení podniku:

²⁾ Někdy je tato část hrubého důchodu též nazývána „použitelným hrubým důchodem“ — srov. např. dr. J. Vinš v článku „Dodatkové odvody a jiné ekonomické nástroje“, *Arbitrážní praxe* č. 2/1967.

1. Hrubý důchod vytvořený v podniku představuje *majetkovou základnu podniku*. Majetkové postavení podniku je přímo závislé na výši jím vytvořeného hrubého důchodu.

2. Podnik je povinen *financovat svoje potřeby především a téměř výhradně ze svého hrubého důchodu (a odpisů)*. Tyto prostředky jsou vytvořeny přímo v podniku a nikoliv poskytovány podniku ze státního rozpočtu. K doplnění vlastních prostředků používá podnik úvěru, který splácí ze svého hrubého důchodu. Jen zcela výjimečně jsou podniku poskytovány účelové dotace ze státního rozpočtu nebo přiděly a dotace z bezprostředně nadpodnikových zdrojů (centralizované prostředky výrobně hospodářské jednotky a prostředky pro nutné přerозdělení).

3. Podnik nemůže celý hrubý důchod použít výhradně a nebo v prvé řadě ve svém podnikovém zájmu. Musí příslušnými orgány stanovenou část hrubého důchodu ve formě odvodů a dodatkových odvodů odvést *k celospolečenskému a bezprostředně nadpodnikovému použití*. Tato část v podniku vytvořených prostředků je vyňata ze sféry majetkové samostatnosti podniku a o jejím použití rozhodují příslušné orgány hospodářského řízení a nejvyšší orgány státní moci. Slouží k zajištění celospolečenských, odvětvových nebo oborových zájmů bezprostředně podnikových.

4. Povinnosti podniku vůči celospolečenským a bezprostředně nadpodnikovým fondům jsou stanoveny dlouhodobě a vůči celospolečenským fondům i jednotně. Podniku je proto *předem znám způsob a rozsah rozdělení hrubého důchodu na část nadpodnikovou a podnikovou*. Povinnosti podniku vůči oborovým ředitelstvím mohou být stanoveny jen za podmínek a způsobem určeným ve statutu výrobně hospodářské jednotky.

5. Podnikovou část hrubého důchodu může podnik používat v rámci obecně stanovených podmínek zásadně samostatně a ve svém *podnikovém* zájmu. Jeho rozhodování nemůže být přímo nijak omezováno nebo nahrazováno. Může být jen ovlivňováno nepřímým způsobem prostřednictvím ekonomických nástrojů v případech a za podmínek stanovených právními předpisy nebo smlouvou (např. úvěrovou). Podniková část hrubého důchodu tvoří *sféru vlastní majetkové samostatnosti podniku*. Právním řádem jsou podniku tyto prostředky zajištěny jako jeho vlastní ve smyslu výhradního oprávnění rozhodovat v rámci obecných podmínek o jejich použití a o dispozicích s nimi.

6. Majetková samostatnost podniku při hospodaření s podnikovou částí hrubého důchodu je *v současné době významně omezena*:

a) stanovením povinnosti rozdělovat prostředky podniku do účelových fondů a zákazu převádět prostředky mezi některými fondy,

b) povinností zřizovat právním předpisem obligatorně stanovené fondy (rezervní, kulturních a sociálních potřeb, výstavby a fond pracujících),

c) stanovením minimální výše některých fondů,

d) účelovým určením náplně a způsobu použití všech fondů.

7. Existující základní prostředky podnik (až na určité výjimky) postupně splatí státu ve formě odvodů z odpisů základních prostředků. Nové základní prostředky (opět až na určité výjimky) bude podnik financovat

z odpisů, úvěru (spláceného z podnikové části hrubého důchodu) a nebo přímo z hrubého důchodu. Budou tedy *základní prostředky (stejně jako jeho oběžné prostředky) financovány téměř výhradně z podnikových prostředků.*

8. Je dovoleno používat podnikové části hrubého důchodu i *mimo rámec podniku formou příspěvků* na investiční výstavbu a provoz různých obecně prospěšných zařízení (zařízení v oblasti společenské spotřeby). Podniky též mohou *poskytovat různé půjčky* jiným podnikům a organizacím.

9. V rámci své majetkové samostatnosti mohou podniky na základě smlouvy o sdružení *spojuvat své prostředky* k obstarávání společných činností. Takové spojení prostředků může podle zvláštních předpisů nebo se souhlasem nadřízených orgánů vést i *ke vzniku nové státní organizace.*

10. Majetková samostatnost podniku je značně narušena možností provádět *povinné a nenávratné přerozdělení prostředků* mezi podniky výrobně hospodářské jednotky na základě dodatkových odvodů.

IV.

Majetková samostatnost státního průmyslového podniku není charakterizována jen rozsahem oprávnění při dispozicích s vyrobenou produkcí a v podniku vytvořeným hrubým důchodem. Velmi významné místo má také hospodaření podniku s hmotným národním majetkem, který slouží jako materiální základna pro jeho hospodářskou činnost.

Současná právní úprava správy národního majetku je založena na hlavních zásadách, obsažených v §§ 63 až 75 hospodářského zákoníku č. 109/1964 Sb. Tyto zásady vycházely z tehdy celkem všeobecného pojetí státního socialistického vlastnictví a jeho výkonu a z převážně nesamostatného majetkového postavení státních organizací. Vyhlášky ministerstva financí,³⁾ vydané k provedení rámcových ustanovení hospodářského zákoníku, přinášely postupně některé *dílčí změny*, které převážně jen rozšiřovaly již existující oprávnění podniků, *aniž by se dotkly základních zásad* právní úpravy státního socialistického vlastnictví a správy národního majetku. Prováděcí vyhláška ani více přinést nemohla, pokud základní ustanovení hospodářského zákoníku o státním socialistickém vlastnictví a správě národního majetku zůstávají zachována.

Domnívám se, že dosud ani nebyly podmínky pro nějaké zásadní přehodnocení této problematiky, a to zejména proto, že celý soubor otázek s tím souvisejících (jako např. pojetí a postavení podniku, financování jeho činnosti a zejména investic, otázky tvoření fondů a hospodaření s nimi, odvody do státního rozpočtu apod.) byl teprve ve stadiu vyjasňování a postupného řešení. V současné době však lze tyto základní „prejudiciální“ otázky považovat za relativně vyřešené. Je proto možné

³⁾ Od účinnosti hospodářského zákoníku, tj. od 1. 7. 1964 postupně platily vyhlášky č. 117/1964 Sb., č. 94/1965 Sb. a nyní od 1. 1. 1967 vyhl. č. 104/1966 Sb.

a dokonce i nutné přistoupit k řešení problémů spojených se státním socialistickým vlastnictvím a zejména se správou národního majetku. Opomíjení těchto otázek by z hlediska současné situace a potřeb ekonomické soustavy řízení znamenalo v jistém smyslu překážku v jejím rozvíjení a prohlubování.

Všimněme si nejprve těch hlavních rysů současné právní úpravy správy národního majetku, které jsou v souladu se zásadami ekonomického řízení národního hospodářství a s majetkovou samostatností podniků.

Vycházejíc z nového pojetí úlohy práva při řízení národního hospodářství, jako určitého rámce pro samostatnou činnost organizací, upustila nová vyhláška o správě národního majetku od závazné úpravy řady dílčích otázek. Nesnaží se již tak podrobně upravovat veškerou činnost státních organizací v této oblasti. Tak např. byly dříve daleko detailněji řešeny takové otázky, jako evidence a ochrana, provádění generálních oprav a investic na jiném majetku než národním, nakládání s neupotřebitelným národním majetkem, péče o pohledávky státu i státních organizací apod.

Dalším charakteristickým rysem v současné právní úpravě je *podstatné rozšíření samostatnosti organizací* a s tím související *omezení práva nadřízených orgánů zasahovat svými opatřeními do majetkové sféry organizací*. Vyhláška č. 104/1966 Sb. vychází ze zásady, že převody správy národního majetku mezi státními organizacemi se uskutečňují téměř výhradně na základě hospodářských smluv, tedy na základě dohody mezi účastníky takového převodu. Možnost provádět převody správy opatřeními nadřízených orgánů je nyní omezena jen na zcela výjimečné případy, taxativně vypočtené ve vyhlášce (jde-li o převod majetkového celku při zřízení organizace nebo při reorganizaci, anebo jde-li o rozhodnutí příslušného orgánu ve sporu o příslušnost ke správě). V jiných případech není žádný nadřízený orgán oprávněn svým rozhodnutím převádět majetek ze správy jedné státní organizace do správy jiné státní organizace.

Rozšíření majetkové samostatnosti se projevuje také v tom, že podnik může nabývat za úplatu věci od občanů a nesocialistických organizací bez zvláštních omezení za podmínek občanského zákoníku. Dříve platná úprava této problematiky, obsažená ve vyhlášce č. 72/1964 Sb., byla zrušena. Souhlasu nadřízeného orgánu k takovému získání majetku potřebuje podnik jen jestliže to je výslovně stanoveno (obdobně jako při převodech správy národního majetku). Nově mohou podniky také nabývat bezplatně majetek od nestátních socialistických organizací. Dříve byl tento způsob nabývání majetku do státního vlastnictví vyhrazen jen okresním národním výborům (výjimky z této zásady neplatily pro podniky).

Právní úprava správy národního majetku před vydáním vyhl. č. 104/1966 Sb. obsahovala také úpravu pohledávek a práv státních socialistických organizací (tj. těch, které vyplývají z jejich činnosti a u nichž jsou státní organizace samy věřitelem). V zásadě platil stejný právní režim

pro nakládání s pohledávkami státu i pro nakládání s pohledávkami státních organizací. Vyhláška o správě národního majetku celkem podrobně stanovila podmínky pro povolování splátek, pro upuštění od vymáhání i pro prominutí pohledávek, jakož i pro změnu smluv uzavřených s občany, vzdání se a uznání nároků před soudem. Tato úprava byla z nové vyhlášky, pokud jde o pohledávky státních organizací, zcela vypuštěna. O nakládání s vlastními pohledávkami a jinými právy proto státní organizace rozhodují nyní zcela samostatně a ve vlastní pravomoci, která nemůže být ani nijak nadřízeným orgánem omezena. Je tedy samostatnost podniku při nakládání s vlastními pohledávkami a jinými právy větší než při dispozicích s hmotným národním majetkem.

V souladu s ekonomickou soustavou řízení se v právní úpravě správy národního majetku prosadila *zásada úplatnosti převodů správy*. Vyhláška č. 94/1964 Sb., která předcházela dnešní úpravě, stanovila úplatnost správy jako obligatorní (s výjimkami taxativně vypočtenými) v tom smyslu, že státní organizace musely uskutečnit převod správy úplatně a nemohly se dohodnout na bezplatnosti, jestliže šlo o převod, pro který vyhláška výslovně nestanovila bezplatnost. To znamená, že bylo právním předpisem závazně stanoveno, kdy musí být převod úplatný a naopak zase, kdy bezplatný. Státní organizace se nemohly od vyhlášky ve smlouvě odchýlit.

Současná právní úprava stanoví rovněž úplatnost převodů správy jako obecnou zásadu a obsahuje rovněž taxativní výpočet případů, kdy převod musí být bezplatný. Na rozdíl od dřívější úpravy však umožňuje, aby se i v případech, kdy převod má být podle vyhlášky úplatný, organizace dohodly na převodu bezplatném.

Skutečnost, že provedené změny v právní úpravě správy národního majetku mají *pouze kvantitativní charakter* a že se *nedotýkají základních zásad a celkového pojetí státního socialistického vlastnictví a správy národního majetku*, má vážné důsledky pro majetkovou samostatnost podniků. I přes její významné rozšíření zůstávají i nadále zachována určitá omezení a ne vždy odpovídá platná právní úprava potřebám a zásadám ekonomické soustavy řízení národního hospodářství.

Především *není rozlišováno v právní úpravě mezi správou národního majetku, vykonávanou hospodářskými organizacemi (podniky) a správou, vykonávanou ostatními státními organizacemi*. Rozdíly mezi těmito organizacemi, pokud jde o jejich úlohu v systému národního hospodářství, způsob jejich financování a celkové hospodaření se musí nutně projevit i v jejich vztahu k národnímu majetku, v povaze a rozsahu jejich práv a povinností. Rozšiřování samostatnosti při správě národního majetku se dělo dosud bez ohledu na to, zda národní majetek je ve správě hospodářské či jiné státní organizace. Již dnes lze mít například u rozpočtových organizací pochybnosti, zda celkem neomezená dispoziční volnost (zejména pokud jde o nakládání s vlastními pohledávkami) je vždy odůvodněná. Tím spíše by se mohlo v budoucnosti při dalším rozšiřování samostatnosti ve správě národního majetku nediferencované pojetí správy

národního majetku nepříznivě projevit u ne hospodářských státních organizací. U nich totiž nepůsobí buď vůbec nebo alespoň dostatečně materiální zainteresovanost na řádné správě a ochraně národního majetku.

Právní úprava stále vychází obecně z pojetí správy národního majetku nejen jako práva příslušné státní organizace, ale *chápe ji současně jako právní povinnost státní organizace* vůči státu. Poslední prováděcí vyhlášky spíše zdůrazňují povinnosti při správě. Z tohoto pojetí pak vyplývají i některá konkrétní ustanovení, která omezují stále samostatnost podniků a zbytečně reglementují jejich činnost a rozhodování.

Z hlediska podniku, jeho postavení, majetkové samostatnosti a způsobu hospodaření se jeví zbytečnou úprava takových otázek, jako vymezení přebytečného a neupotřebitelného národního majetku a nakládání s ním. Obdobně to platí také o úpravě dočasného užívání. Rozhodnutí ve všech těchto otázkách musí být určováno výhradně ekonomickými úvahami a podnik by měl mít v rámci obecných ekonomických podmínek plnou volnost sám určit nejen zda je pro něho určitý národní majetek přebytečný či neupotřebitelný, ale i jak s ním naloží. Stejně tak by mělo být ponecháno plně v pravomoci podniku rozhodování o tom, zda, komu, za jakých podmínek a na jak dlouho přenechá do užívání národní majetek, který má ve správě.

Pochybnosti rovněž vzbuzuje taková úprava, kdy právní předpis závazně stanoví tzv. příslušnost ke správě národního majetku a ukládá organizacím povinnost provést převod správy v případě, že národní majetek spravuje státní organizace, která k jeho správě není příslušná podle zásady stanovené právním předpisem. S tím pak souvisí i problematika řešení sporů o příslušnost a jejich rozhodování nadřízenými orgány. Mám za to, že je třeba vycházet ze zásady, že národní majetek, který má podnik ve správě (ať ho získal jakýmkoliv způsobem — nejde-li ovšem o získání neoprávněné), mu nemůže být nikterak odňat a podnik může tento majetek pozbyt jen na základě vlastního rozhodnutí. K takovému rozhodnutí nemůže podnik nutit ani právní předpis (výjimku by mohly tvořit jen případy, kdy jsou obecně dány podmínky pro vyvlastnění).

Úvahu si zasluhuje v této souvislosti i to, že podle dnešní právní úpravy může být národní majetek v určitém okamžiku ve správě jen jedné státní organizace. Pokud jde o podniky, není důvod na této zásadě setrvávat a majetkové samostatnosti podniků by patrně mohlo vyhovovat i připuštění dohody státních organizací o společné správě určitého národního majetku. Praktické to může být zejména v souvislosti se sdružováním prostředků na základě smlouvy o sdružení (§ 85 a 86 vyhl. 100/1966 Sb.).

Současná právní úprava převodů správy národního majetku obsahuje výpočet případů, kdy převod musí být bezplatný. Některé případy obligatorní bezplatnosti převodu správy, jak jsou taxativně uvedeny v § 12 odst. 3 vyhl. 104/1966 Sb., narušují majetkovou samostatnost podniků a jsou v rozporu s ekonomickou soustavou řízení. Ostatně právní význam uvedeného ustanovení o obligatorní bezplatnosti určitých převodů správy

je velmi sporný. Státní organizaci, která má národní majetek ve správě, totiž prakticky nelze přinutit k tomu, aby ho bezplatně předala do správy jiné státní organizace.

Bezplatnost převodu správy pozemků, která by se zdála mimo pochybnost, se jeví problematickou, jestliže si uvědomíme, že podnik bude muset často ze svého hrubého důchodu vynaložit určité prostředky na získání pozemku. Nepůjde jen o cenu pozemku při jeho nabytí od nestátní socialistické organizace nebo občana. Daleko větší význam budou mít pro podnik náklady představované odvodem za odnětí zemědělské půdy zemědělské výrobě. V těchto případech je nepochybně proti zásadám ekonomické soustavy řízení nutit podniky, aby převáděly pozemky do správy jiných státních organizací vždy bezplatně.

Obdobně nelze požadovat na podniku, aby převáděl bezplatně ze své správy do správy jiné státní organizace národní majetek uvedený v § 12 odst. 3 vyhl. č. 104/1966 Sb. pod písm. g) a h), popřípadě i pod písm. c). Sporné to může být i v případech uvedených v citovaném ustanovení pod písm. e) a f). Naproti tomu nevidím žádné důvody, proč by obligatorně měly být stavby realizované z prozatímní správy okresního národního výboru převáděny na podniky bezplatně. Podnik, který by takovou stavbu získal do své správy, by byl již předem právním předpisem zvýhodňován proti podniku, který musí potřebnou budovu pořídit z vlastních prostředků nebo jí úplatně získat převodem od jiné organizace.

Ekonomická soustava řízení národního hospodářství a majetková samostatnost podniků vyžadují, aby otázka bezplatnosti či úplatnosti převodů správy národního majetku mezi státními organizacemi *nebyla řešena závazně právním předpisem*, jestliže jde o převody národního majetku ze správy nebo do správy podniku. O tom, zda převod bude uskutečněn v konkrétním případě bezplatně či úplatně, musí rozhodovat jen účastníci převodu podle všech okolností případu a především podle ekonomických hledisek. Platná právní úprava připouští při obecné zásadě úplatnosti dohodu organizací o tom, že převod se v konkrétním případě uskuteční bezplatně. Jde nyní o to, aby ve vztahu k podnikům byla odstraněna obligatornost bezplatnosti převodu správy v určitých případech, taxativně vypočtených v § 12 odst. 3 vyhl. č. 104/1966 Sb.

V rozporu s majetkovou samostatností podniků je též možnost opatřením nadřízeného orgánu provést převod národního majetku ze správy jedné státní organizace do správy jiné státní organizace. Je pravda, že nyní je tato možnost značně omezená. Úplné její odstranění souvisí úzce s vyřešením jiných otázek. Jestliže by právní úprava správy národního majetku upustila od tzv. příslušnosti ke správě, odpadly by i spory mezi státními organizacemi o tuto příslušnost a nutnost jejich řešení opatřením nadřízených orgánů. Pokud pak jde o druhý případ možnosti použití opatření o převodu správy, tj. o převod majetkového celku při zřízení organizace nebo při reorganizaci, závisí jeho zachování či opuštění na způsobu budoucího řešení vzniku státních organizací, zejména podniků, a možnosti provádět rozhodnutími nadřízených orgánů reorgani-

zace. Aniž bych se pouštěl do rozboru této problematiky, považuji za nutné zdůraznit, že i v případě zřízení podniku mělo by být odnětí národního majetku určitému existujícímu podniku založeno na jeho souhlasu. Majetková samostatnost podniku nebude v případě jednostranného odnětí národního majetku opatřením nadřízeného orgánu zajištěna ani tím, že i takový převod bude muset být proveden zásadně za úplatu. Peněžitá náhrada za odňatý národní majetek nebude totiž většinou ekvivalentní všem újmám, které takové opatření podniku způsobí (zejména zúžení výrobních či jiných provozních možností a tím i snížení hrubého důchodu, ztrátu trhu apod., tedy újmy v ekonomické soustavě z hlediska podniku nikoliv zanedbatelné).

Pokud jde o právo podniků nabývat svými právními úkony do státního vlastnictví určitý majetek, je platná právní úprava v zásadě v souladu s jejich majetkovou samostatností. Výjimku tvoří v současné době jen bezplatné nabývání věcí od občanů a nesocialistických organizací. Vyhláška o správě národního majetku vyhrazuje tento způsob nabývání věcí jen okresním národním výborům a v určitých výjimečných případech také místním národním výborům a státním organizacím, kterým přísluší správa majetku vědecké, umělecké nebo sběratelské hodnoty (vědecké ústavy, muzea apod.).

Státní podnik tedy nemůže sám rozhodnout o přijetí nabídky od občana či nesocialistické organizace na bezplatný převod majetku do státního vlastnictví, i když taková nabídka byla učiněna přímo podniku. Musí ji předat příslušnému okresnímu národnímu výboru, který jediný je oprávněn o ní rozhodnout. Přitom jde o omezení majetkové samostatnosti podniků, pro které lze jen ztěžej najít podložené odůvodnění. Je třeba vzít v úvahu dvě okolnosti, které podle mého názoru mluví proti tomuto omezení. Především právní úprava již dnes umožňuje podnikům přijímat nabídky bezplatného převodu majetku do státního vlastnictví od nestátních socialistických organizací. Hospodářskou smlouvou o bezplatném převodu majetku z vlastnictví nestátní socialistické organizace do vlastnictví státu může uzavřít kterákoliv státní organizace. Kromě toho byla zrušena zvláštní omezení⁴⁾ pro úplatné nabývání věcí státními organizacemi do státního vlastnictví od občanů a nesocialistických organizací. Domnívám se, že by také bezplatné nabývání majetku do státního vlastnictví od uvedených organizací a občanů mělo být podnikům umožněno, jestliže jim je nabídka přímo učiněna.

Dosud zůstává zachována možnost vázat účinnost určité právní dispozice podniku na schválení nadřízeného orgánu. Platí to pro převody správy a pro převody vlastnictví národního majetku mimo obvyklé hospodaření. Přitom u převodů správy je třeba takového schválení jen tehdy, jestliže je to příslušným nadřízeným orgánem (a u podniků tvořících výrobně hospodářskou jednotku ve statutu) výslovně stanoveno. U převodu vlastnictví se naopak vychází ze zásady, že právní úkon pod-

⁴⁾ Do 31. 12. 1966 platná vyhl. č. 72/1964 Sb.

niku musí být vždy schválen přímo nadřízeným orgánem (u podniků řízených národními výbory všech stupňů dokonce vždy krajským národním výborem). Schválení není třeba jen v případech, kdy to přímo nadřízený orgán (krajský národní výbor) výslovně stanoví. V určitých případech je pak vždy k převodu vlastnictví národního majetku mimo obvyklé hospodaření třeba schválení dokonce ministerstva financí.

Postavme si otázku, zda taková *úprava pravomoci k dispozicím s národním majetkem ve správě podniku* je v souladu s jeho novým majetkovým postavením. Nelze přehlížet, že možnost vázat účinnost určitých právních dispozic podniku na schválení nadřízeného orgánu dává nadřízeným orgánům celkem neomezené právo (jeho meze si totiž stanoví právě tento nadřízený orgán) zasahovat do majetkové sféry podniku. Přímé zásahy, které již většinou není možno provádět formou opatření o převodu správy nebo uložení povinnosti uzavřít hospodářskou smlouvu o převodu správy či vlastnictví národního majetku, by nadřízený orgán mohl nepřímou vynucovat tím, že by si vyhradil ke schvalování určité případy právních dispozic podniku s národním majetkem. Přitom odmítnutí schválení například k převodu správy určitého národního majetku může mít pro hospodaření podniku stejně vážné důsledky jako přímé disponování s jeho majetkem.

Tyto úvahy mne vedou k závěru, že právní dispozice s národním majetkem mimo obvyklé hospodaření by měly být ponechány *zcela v pravomoci podniku* a jejich účinnost by neměla být vázána na schválení nadřízeného orgánu. Jestliže bude i nadále nutné z nějakých důvodů pravomoc podniku v tomto směru omezovat, potom by stálo za úvahu, zda má být ponecháno nadřízeným orgánům právo upravit takové omezení více méně volně podle své úvahy. Jde o to, zda nemá právní předpis stanovit, kdy tak může nadřízený orgán učinit a dát tak podniku jistou záruku, že nadřízený orgán nebude moci libovolně omezovat jeho majetkovou samostatnost.

V této souvislosti je třeba si všimnout ještě jedné možnosti omezovat podniky ve výkonu správy národního majetku, kterou nadřízeným orgánům poskytují výslovně ustanovení § 74 hospodářského zákoníku a § 29 vyhl. č. 104/1966 Sb. Jde o *velmi obecně a široce formulované oprávnění nadřízeného orgánu omezit státní organizaci při výkonu správy národního majetku* v případě, že nadřízený orgán zjistí u podniku ve správě národního majetku závady. Uvedené ustanovení hospodářského zákoníku ani prováděcí vyhláška blíže nespecifikují ani rozsah tohoto oprávnění, ani vady, jejichž zjištění může být podkladem jeho použití. Teoreticky je tedy možné, aby podnik byl nadřízeným orgánem omezen při zjištění jakékoliv závady ve správě národního majetku a jakýmkoliv způsobem.

Jak je patrné, představuje toto obecné oprávnění nadřízených orgánů dost velké nebezpečí pro majetkovou samostatnost podniků. Je plodem pojetí správy národního majetku jako povinnosti státní organizace vůči státu, reprezentovanému právě nadřízenými orgány. S ohledem na nové postavení podniku v systému národního hospodářství a na jeho majetko-

vou samostatnost se zdá právo omezovat administrativně podnik ve výkonu správy za *přežilé a neopodstatněné*. Jestliže by však mělo zůstat zachováno, potom by muselo být omezeno jen na zcela *výjimečné* případy, které by byly v právním předpise *taxativně vymezeny*, aby nemohlo docházet k libovolnému a subjektivistickému zasahování nadřízených orgánů do sféry majetkové samostatnosti podniků.

V.

Změny v majetkovém postavení podniků, ke kterým již došlo na základě nového pojetí úlohy podniku v ekonomické soustavě řízení, si vynucují také v mnohém *nový pohled na právní vyjádření státního socialistického vlastnictví a jeho výkonu*. Právní teorie většinou vychází z *jednoty moci a vlastnictví* jako charakteristického rysu státního socialistického vlastnictví.⁵⁾ Z toho pak vyplývá i tvrzení, že: „Obsahem subjektivního práva státního socialistického vlastnictví však nejsou jen oprávnění držet věc, užívat jí a nakládat s ní, nýbrž i právo pověřovat orgány státu výkonem těchto vlastnických oprávnění. Právu státu pověřovat orgány státu výkonem vlastnických oprávnění odpovídá povinnost orgánů vykonávat tato oprávnění v souladu s úkoly jim uloženými a podle příkazů nadřízených orgánů. Právu státu zde tedy odpovídá povinnost jeho orgánů.“⁶⁾ „Z jednoty moci a vlastnictví vyplývá ještě další charakteristický rys státního socialistického vlastnictví. Je to skutečnost, že vedle orgánu, který přímo vykonává vlastnická oprávnění státu... jsou tu ještě další orgány, které na výkon vlastnických oprávnění dohlížejí, stanoví úkoly orgánů vykonávajících vlastnická oprávnění státu a mohou, jestliže zjistí závady, učinit opatření k jejich odstranění. Tyto orgány také mohou rozhodnout, že majetek bude předán jinému orgánu státu.“⁷⁾

Správa národního majetku jako právní institut je chápána jako „souhrn práv a povinností, které má organizace spravující majetek ohledně tohoto majetku.“⁸⁾ Představuje právní formu výkonu základních vlastnických oprávnění státu pověřenými státními organizacemi. Tyto státní organizace jsou právně samostatné, jsou však současně pokládány jen za *výkonné orgány státu*. Výkon správy národního majetku je *zároveň plněním povinností*, kterou má pověřená organizace vůči státu jako subjektu vlastnického práva. Organizaci není ponecháno na vůli, zda chce či nechce vykonávat oprávnění, tvořící obsah práva správy národního majetku. Přitom, pokud jde o základní pojetí, nejsou rozdíly mezi správou vykonávanou hospodářskými organizacemi (podniky) na straně jedné a ostatními státními organizacemi na straně druhé.

⁵⁾ Srov. např. dr. K. Čapek: Správa národního majetku, NČSAV, Praha 1961, str. 110 a násl. a str. 126 a násl., dr. V. Knapp: Vlastnictví v lidové demokracii, Orbis, Praha 1952, str. 321 a násl.

⁶⁾ a ⁷⁾ Dr. K. Čapek: cit. práce str. 125 a 126.

⁸⁾ Dr. K. Čapek: cit. práce, str. 143.

Z hlediska nových rysů majetkového postavení podniků spatřuji hlavní nedostatek dosavadního pojetí správy národního majetku v tom, že *právní konstrukce není pro podniky adekvátní jejich skutečnému vztahu k národnímu majetku a obsahu jejich majetkové samostatnosti*. Vychází ze základní teze, že stát jako vlastník „přiděluje“, „svěřuje“ části jednotného fondu státního vlastnictví jednotlivým nižším organizačním článkům výstavby národního hospodářství. Mám však za to, že nelze, pokud jde o podniky, vycházet „shora“ od státu směrem „dolů“ k podniku, ale právě naopak. Základem státního socialistického vlastnictví i jako právního institutu musí být vztahy vznikající bezprostředně v procesu stále se opakujícího přivlastňování výrobních prostředků a na něm založeného přivlastňování spotřebních předmětů, tj. vztahy vznikající v procesu tvorby a rozdělování společenského produktu. Z těchto vztahů, jejichž základ je v podnicích, je třeba vycházet a postupovat směrem nahoru. Nelze také přehlížet, že předměty státního vlastnictví vznikají ve sféře materiální výroby, tedy především v podnicích.

V dosavadním pojetí socialistického vlastnictví převládají prvky „fiskální“ a „statické“. Suma státního majetku je víceméně dána a stát jako veliký dárce ji jen rozděluje mezi různé státní organizace, „svěřuje“ jim jeho části do správy. To však neodpovídá sociálně ekonomickému obsahu státního vlastnictví a majetkovému postavení podniku. Fond státního socialistického vlastnictví je vytvářen ve sféře materiální výroby a k jeho rozdělování nedochází cestou „shora dolů“, ale *formou tvorby a rozdělování různých společenských fondů na různých stupních řízení* (podnik, výrobně hospodářská jednotka apod.), tedy spíše cestou „zdola nahoru“.

V této stati se nechci věnovat podrobnému obecně teoretickému rozboru státního socialistického vlastnictví a správy národního majetku. V poslední době se vyskytují názory, že je třeba přiznat podnikům k jejich prostředkům vlastnické právo.⁹⁾ Nepovažují pro rozvoj a upevnění nové soustavy řízení za rozhodující, zda bude podnik uznán za vlastníka prostředků, s nimiž samostatně hospodaří, či nikoliv. Daleko důležitějším se mi jeví *přesné vymezení hmotných i finančních prostředků podniku a právní garantování práva podniku a jeho pracovního kolektivu rozhodovat o jejich použití a o nakládání s nimi v rámci pravidel, stanovených pro hospodářskou činnost státních organizací*. Přitom musí mít podnik právně zajištěnou jednak *ochranu proti zásahům nadřízených orgánů do sféry své majetkové samostatnosti* a jednak možnost užívat svých prostředků k zajištění a realizaci *svých podnikových zájmů*.

Není ovšem pochyb o tom, že pro právní teorii vyplývá z nového pojetí podniku a jeho majetkové samostatnosti řada významných a složitých problémů i pokud jde o státní socialistické vlastnictví a správu národního majetku. Především se jeví nutným přezkoumat dosavadní chápání jednoty moci a vlastnictví jako charakteristického rysu státního socialistického vlastnictví, z něhož by vyplývalo státním orgánům oprávnění uklá-

⁹⁾ Srov. např. J. Spišiak: Hospodárske právo a vedecké riadenie, NSAV 1966.

dat celkem neomezeně úkoly a nápravná opatření, rozhodovat o odnětí majetku apod. Velmi problematickou je i zásada, která tvoří jeden ze základních kamenů současného teoretického chápání správy národního majetku, že oprávnění státní organizace jsou současně jejími povinnostmi vůči státu, reprezentovanému nadřízenými orgány.

Jako minimální požadavek nové soustavy řízení pro oblast majetkových vztahů podniků považují *zásadní rozlišení mezi podniky (hospodářskými organizacemi) na straně jedné a ostatními státními organizacemi na straně druhé*. Vztah státu k podniku a opačně je výrazně odlišný od vztahu mezi státem a rozpočtovými organizacemi. Tato odlišnost v povaze a rozsahu oprávnění státních organizací k národnímu majetku musí najít také svůj právní výraz, a to jak v obecně teoretickém pojetí správy národního majetku, tak i v legislativní úpravě.

Práce předložena v březnu 1967.

СТАНИСЛАВ ПЛИВА

Имущественная самостоятельность государственных промышленных предприятий

РЕЗЮМЕ

Новая экономическая система планомерного руководства народным хозяйством вносит значительные изменения в положение государственных промышленных предприятий, в особенности в их имущественное положение. К ее основным чертам относится именно значительное повышение имущественной самостоятельности предприятий. Правосубъектность предприятий получает новое содержание и становится более реальной, чем раньше.

I

Централистическому пониманию руководства народным хозяйством соответствовала и весьма низкая имущественная самостоятельность предприятия. Предприятия хотя и имели формально признанную правосубъектность, однако, могли распоряжаться материальными и финансовыми средствами в очень ограниченной мере.

Все народное хозяйство понималось как единое предприятие, управляемое в большинстве случаев прямо. Отдельные государственные предприятия считались исполнительными органами, посредством которых государство прямо осуществляло свою хозяйственную деятельность.

II

Экономическая система руководства народным хозяйством основывается на органическом соединении плана и рынка и на использовании товарно-денежных инструментов для направления хозяйственного развития. Основным звеном организации народного хозяйства последовательно становится предприятие. В нем непосредственно осуществляется как производственная деятельность, так и основное общественное распределение. Предприятие тесно связано с социалистическим товарным производством. Оно экономически и юридически представляет собой субъект товарных отношений на основе исторически возникшей ступени общественного разделения труда и концентрации производительных сил.

Предприятия уже нельзя понимать как исполнительные органы государства (центра), которые своей деятельностью выполняют его обязательные указания. Они должны быть наделены относительно высокой имущественной самостоятельностью, которая им позволит развивать настоящую социалистическую предпринимательскую деятельность и осуществлять ее главное назначение, которым является удовлетворение потребностей общества.

Предприятие и в новых условиях остается звеном, причем основным в организации всего общества и руководстве народным хозяйством. В своей деятельности оно не изолировано и

на его решения влияет ряд факторов, находящихся вне предприятия. Речь идет прежде всего о влиянии экономического, заключающемся в создании общих обязательных условий и рамок для развития хозяйственной деятельности предприятия и в ее оперативном направлении экономическими инструментами, основанными на влиянии товарно-денежных категорий и использовании механизма социалистического рынка. Следующими факторами, определяющими положение предприятия, являются, в частности, правовое регулирование его возникновения и прекращения, включение в организационную систему промышленности и взаимоотношения с органами государственного управления в связи с охраной определенных общественных интересов от вредных результатов хозяйственной деятельности (например, охрана чистоты воздуха и т. п.).

Имущественную самостоятельность необходимо понимать как совокупность прав предприятия самостоятельно за свой счет и собственную ответственность использовать и распоряжаться материальными и финансовыми ценностями, созданными в предприятии в результате его хозяйственной деятельности, либо являющимися материальной основой для хозяйственной деятельности предприятия. Для ее содержания и интенсивности имеют принципиальное значение следующие факторы:

а) определение экономических (финансовых) обязанностей предприятия к общественным фондам (государственному бюджету) и объединению предприятий (производственно-хозяйственным единицам);

б) правовое регулирование отношений между вышестоящими органами и предприятиями;

в) правовое определение права распоряжения предприятий материальными и финансовыми средствами, созданными в результате их хозяйственной деятельности.

III

Имущественную базу предприятия представляет созданный им валовой доход. Предприятие обязано финансировать свои потребности прежде всего и почти исключительно из своего валового дохода и амортизационного фонда. Оно не может весь свой валовой доход использовать исключительно и в первую очередь в интересах предприятия. Предприятие должно определенную его часть, установленную соответствующими органами на продолжительный срок и одинаково, отдавать в пользу всего общества. Эта часть средств, созданных предприятием, изъята из сферы имущественной самостоятельности предприятия.

Часть валового дохода, остающегося у него, предприятие может использовать в рамках общеустановленных условий, самостоятельно и в своих интересах. Его решения не могут быть прямо ограничены или заменены. На его решения можно влиять непрямо посредством экономических инструментов. Часть валового дохода, остающегося у предприятия представляет сферу собственной имущественной самостоятельности предприятия. Правовыми нормами эти средства закреплены за предприятием, как его собственные, в том смысле, что оно имеет исключительное право в рамках общих условий использовать и распоряжаться ими.

Имущественная самостоятельность предприятия при распоряжении частью валового дохода, принадлежащего предприятию, в настоящее время в значительной мере ограничена правовым регулированием распоряжения фондами предприятия (обязанность создавать определенные фонды, определять минимальный размер их дотации и способ использования и т. п.).

IV

С точки зрения имущественного положения предприятия имеет большое значение правовое регулирование социалистической собственности и управления народным имуществом. В настоящее время действующее объявление об управлении народным имуществом № 104/1966 СЗ внесло ряд изменений в сторону расширения прав предприятий при распоряжении материальным народным имуществом и денежными обязательствами. Проведенные изменения носят, однако, лишь количественный характер и не касаются основных принципов и общей концепции государственной социалистической собственности и управления народным имуществом.

Прежде всего не проводится различие между управлением народным имуществом, осуществляемым хозяйственными организациями (предприятиями), и управлением, осуществляемым остальными государственными организациями. Что касается предприятий, новой системе руководства народным хозяйством не соответствует понимание управления народным имуществом не только как права, но и как обязанности предприятия по отношению к государству.

В следующей части статьи внимание уделяется анализу некоторых конкретных институтов и норм действующего правового регулирования управления народным имуществом

с точки зрения принципов новой системы руководства народным хозяйством и положения предприятий.

Статья заканчивается критикой до сих пор существующего теоретического понимания государственной социалистической собственности и его реализации, которое не соответствует новому имущественному положению предприятий. Правовая теория до сих пор большей частью исходит из единства власти и собственности как характерной черты государственной социалистической собственности. Из этого делается вывод, что вышестоящие государственные органы имеют право прямо вмешиваться в осуществление конкретных прав собственности отдельными государственными организациями. Предприятия считаются лишь исполнительными органами государства и осуществление управления народным имуществом является одновременно их обязанностью в отношении государства как собственника.

В до сих пор существующем понимании государственной социалистической собственности преобладают элементы „фискальные“ и „статические“. Сумма государственного имущества более или менее существует и государство распределяет его между государственными организациями, „дает“ им его отдельные части лишь в управление. Это, однако, не соответствует социально-экономическому содержанию государственной социалистической собственности и имущественному положению предприятий. Фонд государственного имущества создается в действительности в сфере материального производства и его распределение не происходит „сверху вниз“, а посредством создания и распределения различных общественных фондов на разных ступенях руководства народным хозяйством, следовательно, скорее — „снизу вверх“.

С точки зрения принципов новой системы руководства народным хозяйством необходимо, чтобы средства предприятия отличались от тех средств, которые предприятие вносит в различные фонды вне предприятия. Одновременно должно быть гарантировано исключительное право предприятия и его трудового коллектива использовать и распоряжаться собственными материальными и финансовыми средствами в рамках общеустановленных правил.

Teoretické koncepte pracovní smlouvy a pracovního poměru v některých buržoasních státech

Теоретические концепции трудового договора и трудового правоотношения в некоторых буржуазных государствах

Die theoretische Konzeptionen des Arbeitsvertrages und des Arbeitsverhältnisses in einigen bürgerlichen Staaten

MARIE KALENSKA

Některé kapitalistické státy dosáhly v posledních letech značného ekonomického rozvoje. Vysoká organizovanost pracujících, zejména dělnické třídy, umožňuje prosazovat požadavky na zlepšování jejich postavení v pracovním procesu. Přispívá k tomu i koexistence dvou světových soustav. Uspokojování nejen elementárních, ale také řady dalších sociálních zájmů a potřeb vyžaduje ostatně potřeba dalšího reprodukčního procesu i zachování existence stávajícího řádu a jeho dalšího rozvoje. Vývoj v postavení námezdně pracujících, zejména zvýšení jejich životní úrovně, zlepšování pracovních podmínek, dosažení určitých forem účasti na řízení podniků, popřípadě vyplácení podílů na ziscích se odráží i v právní vědě, zejména v teoretických koncepcích některých pracovněprávních institutů.

Cílem této stati je poskytnout na základě dostupných informací ucelenější obraz o teoretických koncepcích pracovní smlouvy a pracovního poměru zejména ve Francii, v Německé spolkové republice a v Rakousku. Dotkneme se také koncepcí v Belgii a v Holandsku. I když hlavní pozornost chceme věnovat koncepcím současným, je k jejich pochopení nezbytné ukázat i jejich vývoj. Zároveň provedeme i kritické zhodnocení nejdůležitějších koncepcí.

I. KONCEPCE PRACOVNÍ SMLOUVY A SMLUVNÍ TEORIE PRACOVNÍHO POMĚRU

Pracovní smlouva (označovaná též jako služební nebo námezdní smlouva)¹⁾ je formálním převzetím římské „*locatio conductio operarum*“

¹⁾ Pojmu pracovní smlouva se začíná ve francouzské právní vědě používat asi ke konci 19. století, ačkoli legislativa používá nadále jak tohoto pojmu, tak i pojmu „*le louage de services*“ — srovnej např. čl. 23 zák. z 19. července 1928, kde se

do moderního práva. Její obsah nepřesně vyjadřovaný jako „směna práce za mzdu“²⁾ představoval v podstatě nájem nebo dočasný prodej a koupi pracovní síly, která se v té době prosazovala plně jako zboží. Pracovní smlouva zakládala pracovní poměr a plně určovala i jeho obsah. Důsledkem toho bylo i tehdejší pojmové ztotožnění pracovní smlouvy s pracovním poměrem.³⁾ Proto po dlouhou dobu stála v popředí zájmu legislativy i právní teorie pracovní smlouva sama a nikoliv též pracovní poměr jí založený. Koncepce pracovní smlouvy byla tedy zároveň koncepcí pracovního poměru. Jde o *klasickou individualistickou smluvní koncepci*, která pracovní poměr jako smluvní (závazkový) vztah neodlišuje od ostatních občanskoprávních vztahů. Uzavírání pracovní smlouvy a tedy i obsah pracovního poměru se ponechával zcela autonomii vůle smluvních stran jako právně rovných (i když ve skutečnosti naprosto nerovných) subjektů.

Tato pracovní smlouva byla adekvátní formou pro podmínky 18. století. Její koncepce odpovídala potřebám dalšího ekonomického rozvoje, zejména zprůmyslnění zemí. Předpokladem tohoto ekonomického rozvoje byla svoboda občanů volně disponovat svou pracovní silou, která byla promítnuta do tehdejšího zákonodárství.⁴⁾ Pod vlivem francouzského zákonodárství byla nastolena „svoboda práce“ od r. 1795 i v Belgii.⁵⁾ Také v Rakousko-Uhersku se uplatnila právní zásada tzv. svobodné námezdní smlouvy. Zákony se omezovaly na vymezení námezdní smlouvy a stanovení několika málo vykládacích pravidel dispoziční povahy.⁶⁾ Podobně tomu bylo i v Německu.⁷⁾

Liberalismus je zároveň charakteristický svým individualismem, který se projevuje také v pojetí pracovní smlouvy a pracovního poměru. Tak

používá obou pojmů. Srovnej též G. H. Camerlynck, G. Lyon-Caen, *Précis de droit du travail*, Paris, Dalloz 1965, str. 86; V německém zákonodárství pod pojmem pracovní smlouva se zařazuje vedle smlouvy zprostředkovatelské a smlouvy sňovací také *smlouva služební a smlouva o dílo*. Srovnej A. Hueck, H. K. Nipperday, *Lehrbuch des Arbeitsrechts*, Berlin u. Frankfurt a. M., Vahlsensverlag, 1959, str. 119.

²⁾ Z marxistického hlediska se pracovní síla za určitých podmínek považuje za zboží, nikoli práce sama.

³⁾ Srovnej A. Hueck, H. K. Nipperday, *Lehrbuch des Arbeitsrechts*, Berlin, Bensheimersverlag 1931, str. 111 a 112, kde se uvádí, že pojmu „pracovní smlouva“ lze užívat ve dvojím smyslu, a to jednak pro smlouvu jako pro dvoustranný právní úkon, jednak pro závazkový poměr z ní vyplývající, tj. pro pracovněprávní poměr — obecně označovaný jako pracovní poměr.

⁴⁾ Tak např. ve Francii dochází pod vlivem Velké revoluce k vydání dekretu d'Allarde (v r. 1871), který položil první základ pro tzv. „svobodu práce“. Podle tohoto dekretu každý může vykonávat takové povolání, jaké uzná za dobré... Byla tedy právně zakotvena volnost občana zavázat se k práci a volnost zaměstnavatele přijmout toho, kdo se mu líbí. Jediným omezujícím ustanovením byl čl. 1780 obč. zákoníku, podle kterého „nájem služeb může být jen pro určitý podnik“. Nájem po dobu života by byl formou obnovení otroctví. Srovnej G. H. Camerlynck, G. Lyon-Caen, tamtéž str. 7.

⁵⁾ Srovnej P. Horion, *Le contrat de travail dans les pays du marche commun*, L'université du droit comparé, Trieste 1964, str. 1.

⁶⁾ Srovnej Československé pracovní právo, Praha, Orbis, 1960, str. 16.

⁷⁾ Srovnej A. Hueck, H. K. Nipperday, *Lehrbuch des Arbeitsrechts*, Berlin, Vahlsensverlag 1959, str. 115.

např. ve Francii v roce, v němž dochází uznání „svoboda práce“, se zároveň zakazuje zaměstnanecké sdružování.⁸⁾ Tato mimořádně nepříznivá situace pro dělnické koalice trvá v podstatě až do roku 1864.⁹⁾ Obdobná situace je v Rakousko-Uhersku, kde byly zakázány koalice až do r. 1870.¹⁰⁾

Je obecně známou skutečností, k jakému strašlivému zbídačování dělníků a jejich rodin vedla „svoboda práce“. Sociální situace 19. století se stávala hroživou pro další rozvoj ekonomiky i pro obranu státu a existujícího řádu. Proto byl kapitalistický stát nucen zasáhnout především do pracovních podmínek námezdně pracujících tzv. sociálním (ochranným zákonodárstvím). První zásahy státu tohoto druhu byly učiněny v Rakousko-Uhersku již koncem 18. století.¹¹⁾ V Německu a ve Francii se objevuje sociální zákonodárství poněkud později.¹²⁾ Naproti tomu ve Francii a v Německu jsou v druhé polovině 19. století již častým zjevem kolektivní smlouvy, zatímco v Rakousko-Uhersku se jich v té době uzavírá jen nepatrný počet a podstatný vzrůst lze zde zaznamenat až po r. 1905 (pod vlivem revolučních událostí v Rusku). Kolektivní smlouvy však nebyly uznány ani zákonodárstvím ani soudní praxí za právně závazné a zákonné úpravy se jim dostává zpravidla až po první světové válce (v Německu např. v roce 1918, ve Francii v roce 1919).¹³⁾ Zpočátku se podnikatelé stavěli ostře proti kolektivním smlouvám, neboť v nich viděli útok na svobodu podnikání a rozhodování. Po druhé světové válce se však jejich postoj ke kolektivním smlouvám mění. Kolektivních smluv se bohatě využívá a jsou označovány za nástroj „třídního míru“, za nástroj „spolupráce zaměstnanců se zaměstnavateli“.¹⁴⁾

⁸⁾ Zákon Chapelier z r. 1791.

⁹⁾ V r. 1848 pod vlivem revoluce byl poprvé vyhlášen sociální program a v jeho rámci i potvrzena svoboda sdružování; v r. 1849 byla však tato opatření zrušena. Další nepříliš účinné opatření bylo přijato až v r. 1864.

¹⁰⁾ Vydán zák. č. 43 ř. z. ze 7. dubna 1870, jímž se ruší §§ 479, 480 a 481 Obecného zákona trestního a vydávají se zvláštní nařízení o úmluvách zaměstnavatelů nebo zaměstnanců k vynucení pracovních podmínek a o úmluvách živnostníků stran zvýšení ceny zboží na újmu obecnstva.

¹¹⁾ V letech 1786–1803 byla vydána skupina dekretů na ochranu učňů a dětí. Kolem poloviny 19. století byla vydána další skupina předpisů (dvorský dekret, obecný horní zákon a živnostenský řád).

¹²⁾ V Prusku byl v r. 1828 vojenským úřadem zjištěn nedostatek branců v důsledku škod na zdraví „způsobených noční prací dětí“, ale teprve v roce 1839 (pod vlivem anglického zákona z r. 1833) byl vydán regulativ o zaměstnávání pracovníků v továrnách, který zakázal zaměstnávat děti mladší 9 let a omezil pracovní dobu 9–12letých na 10 hodin denně atp. Větší ochranu pak zavedl zákon z r. 1853 a živnostenský řád 1845. Celoroční zákonodárství nastupuje ještě později (živnostenský řád v r. 1869 a jeho větší novela v r. 1878). Srovnej A. Hueck, H. K. Nipperday, Lehrbuch des Arbeitsrechts, 1931, str. 438–441.

Ve Francii byl v r. 1841 vydán první zákon o práci dětí v manufakturách. V r. 1848 dochází k některým reformám, které jsou však vzápětí zrušeny; v r. 1864 povolena stávka, ale pro zákaz sdružování bylo toto opatření neúčinné. K významnější etapě reformy dochází až v r. 1884.

¹³⁾ Podrobněji k tomu srovnej M. Kalenská, Kolektivní smlouvy, Praha, Práce 1966, str. 8–9 a str. 29–30.

¹⁴⁾ Srovnej O. Kahn-Freund, Labour Relations and the Law, Stevens & Sons, London 1965, str. 13.

Sociální zákonodárství i kolektivní smlouvy představují zásah do sféry vyhrazené individuální smluvní sféře zaměstnance a zaměstnavatele, tedy průlom do klasické individuální smluvní koncepce. Uzavírá-li se pracovní smlouva, požadavky týkající se pracovních podmínek i odměňování jsou předem omezeny imperativními právními ustanoveními nebo ustanoveními kolektivních smluv. Zůstává jen málo prostoru pro individuální ujednání.¹⁵⁾ Objevují se i názory, že pracovní smlouva má spíše povahu smlouvy adhesní k závazným již pravidlům předem stanoveným.¹⁶⁾

V důsledku tohoto vývoje se zejména po I. světové válce dřívější pojmové ztotožnění pracovní smlouvy a pracovního poměru opouští a do popředí zájmu teorie vstupuje i pracovní poměr. Namísto pojmů právo pracovní smlouvy se užívá „právo pracovního poměru“. Individualistické pojetí pracovní smlouvy a pracovního poměru ustupuje chápání kolektivnímu a činí se pokusy o vytvoření samostatné disciplíny pracovního práva zahrnující „individuální pracovní právo“ a „kolektivní pracovní právo“. Změna charakteru pracovního poměru se zpočátku nevidí v zákonných omezeních úplné smluvní volnosti, ale především v kolektivním sjednávání pracovních podmínek. Zároveň se ukazuje, že civilistická úprava řady otázek není pro pracovní poměr vyhovující.¹⁷⁾ To vede k požadavkům právní vědy na zvláštní úpravu některých otázek a později i ke snahám o segregaci pracovního práva od práva občanského a k požadavkům chápat pracovní právo jako právní odvětví zahrnující jednak normy práva soukromého a jednak normy práva veřejného.¹⁸⁾

Je pochopitelné, že rozvoj sociálního zákonodárství a vzrůstající úloha kolektivních smluv se dotýká i koncepce pracovního poměru. Pracovní poměr není již chápán pouze jako vztah směny pracovní síly za mzdu. Směna plnění se však i nadále většinou uznává za převažující charakteristický rys pracovního poměru. Většina právních teoretiků opouští tak dřívější klasickou individualistickou koncepci pracovní smlouvy. Pracovní smlouvu považují za základ pracovního poměru a za konstitutivního činitele určujícího částečně obsah pracovního poměru. Jde o tzv. *smluvní teorii pracovního poměru*, podle níž se pracovní poměr zakládá uzavřením pracovní smlouvy. Pracovní poměr se i nadále považuje za poměr závazkový, i když se všeobecně uznává, že tato charakteristika není vyčerpávající.¹⁹⁾

¹⁵⁾ Srovnej O. Martinek, W. Schwarz, Entwicklungstendenzen des Individualarbeitsrechts, Das Recht der Arbeit č. 43/1960, str. 97; A. Hueck, H. K. Nipperday, Lehrbuch des Arbeitsrechts, 1959, str. 149.

¹⁶⁾ Srovnej P. Horion, tamtéž, str. 13.

¹⁷⁾ Potíže činí zejména otázky výkonu práce při neplatné pracovní smlouvě, při prodeji podniku, při smrti majitele podniku atp. Srovnej A. Hueck, H. K. Nipperday, tamtéž, str. 107 a 169.

¹⁸⁾ Srovnej G. H. Camerlynck, G. Lyon—Caen, tamtéž, str. 13 a 14; O. Martinek, W. Schwarz, tamtéž, str. 105; P. Horion, Les principes généraux du droit du travail en Belgique, Faculté internationale pour l'enseignement du droit comparé, Trieste, 1964, str. 1.

¹⁹⁾ Srovnej A. Hueck, H. K. Nipperday, tamtéž, str. 108 a násl.; O. Martinek, W. Schwarz, tamtéž, str. 98 a 105; P. Horion, Le contrat de travail dans les pays du marché commun, Trieste 1964, str. 6—7.

O smluvní teorii byly sváděny ostré boje zejména od třicátých let v Německu, jak bude ukázáno níže. Tato teorie je předmětem různých úvah a kritik i po druhé světové válce, kdy poměrně rychlý hospodářský rozvoj ve Francii, v NSR i v dalších zemích přinesl vzrůst životní úrovně pracujících a řadu opatření v oblasti sociálního zabezpečení. Jde o to, že ekonomický rozvoj určitého stupně vyžaduje i bezprostřední výrobce určitých kvalit (kvalifikace, kulturní úrovně atp.), aby mohli být nositeli dalšího rozvoje. Určitá míra sociálního zabezpečení je též nutná k uvolňování třídního napětí uvnitř podniků a k udržení existujícího řádu. Sociální zákonodárství je tedy nutné k tomu, aby si existující řád zabezpečil možnost dalšího vývoje. Přispívá k tomu ve značné míře i existence dvou světových soustav. Nicméně třídní charakter vztahů zůstává a pracující musí o udržení svých práv bojovat.

Tlak pracujících působí ke stírání rozdílů v postavení jednotlivých pracovních kategorií. Až do konce druhé světové války se projevovaly značné rozdíly v právním postavení dělníků a úředníků, např. v právu belgickém, menší v právu německém a nepatrné v právu francouzském. Od konce druhé světové války dochází jak v zákonodárství, tak i v kolektivních smlouvách ke snahám zajistit dělníkům ty výhody, které mají úředníci.²⁰⁾ V podnicích se vytvářejí zastupitelské orgány, které se účastní na řízení podniků, zaměstnancům se poskytují podíly na zisku apod. Tyto různé změny se úzce dotýkají úlohy pracovní smlouvy i povahy pracovního poměru a mohou uvádět v pochybnost správnost a oprávněnost smluvní teorie v současné době.

Smluvní teorie pracovního poměru je však dosud převažující teorií pracovního poměru především ve Francii, v Belgii a v Rakousku. Smluvní teorie se od třicátých let setkala s ostrou kritikou především v Německu, kde také došlo v největší míře k rozpracování dalších koncepcí, jimiž se budeme zabývat níže. Nicméně po druhé světové válce si smluvní teorie i v NSR udržela převahu.²¹⁾ Váže se však s osobně právním a společenským charakterem pracovního poměru, neboť podnik se v podstatě chápe jako pracovní společenství.

Pracovní smlouva se chápe v podstatě jako „smlouva, již se jedna osoba zavazuje dát svou činnost k dispozici jiné osobě pod jejím vedením v organizační závislosti a za mzdu“²²⁾ zřetelně ve prospěch smluvní teorie pracovního poměru.

Pokud práce konaná v pracovním poměru je prací pro jiný subjekt, zůstává převažujícím rysem pracovního poměru směna plnění. I když se takto obsah pracovního poměru zdaleka nevyčerpává, má přesto pracovní smlouva stále významnou úlohu — byť proti dřívějšímu značně omezenou.

²⁰⁾ Srovnej *L. François*, *La distinction entre employés et ouvriers en droit allemand, belge, français et italien*, Faculté de droit de Liège, 1963, str. 11.

²¹⁾ Srovnej *A. Hueck*, *H. K. Nipperday*, tamtéž, str. 105, kde se jako její hlavní zastánci uvádějí *Dietz*, *Hueck*, *Mansfeld*, *Nipperday*, *Schnorr V. Carlsfeld*, *Sitzler*, s určitými výhradami i *Dersch* a v současné době v podstatě i *Siebert*.

²²⁾ Srovnej *G. H. Camerlynck*, *G. Lyon-Caen*, tamtéž, str. 87; podobně *P. Horion*, tamtéž, str. 6; *A. Hueck*, *H. K. Nipperday*, tamtéž, str. 104.

Smluvní základ pro zapojení občana do zaměstnání má mimořádný význam. Stejně je nutná funkce smlouvy jako konstitutivního činitele určujícího i částečně obsah pracovního poměru jí založeného. Obojí má význam nejen psychologický, ale jde zároveň o výraz základních sociálních práv občana (omezení dispozičního práva zaměstnavatele, ujednání výhodnějších podmínek — pokud právní předpisy nebo kolektivní smlouvy nestanoví zákaz takového ujednání aj.²³⁾ Na základě shora uvedeného rozboru docházíme k závěru, že pracovní poměr zůstává svou podstatou vztahem závazkovým, i když v našich dalších rozborech ukážeme, že získává stále více další charakteristické rysy, které je nutno brát v úvahu.

II. ORGANIZAČNÍ TEORIE PRACOVNÍHO POMĚRU A ZAČLEŇOVACÍ TEORIE •

Shora uváděný rozbor ukazuje, že pracovní smlouva v soudobé rozvinuté průmyslové společnosti nemůže jako právní forma plně vystihnout a objasnit plně ani povahu pracovního poměru, ani jeho obsah. Pracovní poměr je vztahem složitým, jehož obsah se spolu s rozvojem společensko-ekonomické základny dále vyvíjí. Tento vývoj se teorie pracovního práva snaží vystihnout různými dalšími koncepcemi pracovní smlouvy, pracovního poměru i podniku.

Tak např. asi koncem třicátých let přichází H. Potthoff s *organizační koncepcí pracovního poměru*. Tato koncepce vidí jako hlavní znak pracovního poměru organizační závislost zaměstnance na zaměstnavateli (oproti dříve uznávané závislosti hospodářské).²⁴⁾ Směna práce za mzdu se tedy ve světle této teorie nepovažuje již za charakteristický rys pracovního poměru. Pracovní poměr odmítá chápat jen jako vztah mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, ale vidí v něm především podřízenost zaměstnance v podniku, který tvoří organicky členěný celek, v němž všechny části spolu vzájemně souvisejí, navzájem se dotýkají a jen ve vzájemném spojení mají cenu. Nejde o směnu hodnot, ale o spojení člověka s pracovním společenstvím.

Podle zastánců této teorie není pracovní poměr vztahem směnným, ale vztahem organizačním. Z této charakteristiky se vyvozuje, že pracovní smlouvě přísluší druhotná role; pracovní poměr proto nemusí vždy spočívat na pracovní smlouvě. Pracovní smlouva je podle H. Potthoffa „svržena z trůnu“ a přisuzuje se jí role okrajového jevu.²⁵⁾

²³⁾ V teorii se vedle psychologického významu svobodné volby povolání poukazuje též na to, že pracovní smlouva určuje právní statut pracovníka pro oblast aplikace právních norem atp. Srovnej G. H. Camerlynck, G. Lyon-Caen, tamtéž, str. 84–85; podobně P. Horion, tamtéž, str. 103; A. Hueck, H. K. Nipperday, tamtéž, str. 108–110.

²⁴⁾ Srovnej A. Nikisch, Die Grundformen des Arbeitsvertrags u. der Anstellungsvertrag, Berlin, Verlag von R. Hobbing, 1926, str. 96.

²⁵⁾ H. Potthoff, Die Entthronung des Arbeitsvertrages, Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, 1931, str. 283; A. Nikisch, str. 12 a 13 — Arbeitsvertrag und Arbeitsverhältnis, Deutscher Rechtsverlag, Berlin 1941.

Podobně chápe funkci pracovní smlouvy ve Francii G. Scelle, který zdůrazňuje, že podnik je institucí s pravidly předem stanovenými. Přijímání zaměstnance do práce je podle něj pouze aktem podmiňujícím (*l'acte — condition*) podřízení se zaměstnance těmto pravidlům.²⁶⁾

Druhotná role pracovní smlouvy je vyjádřena v *začleňovací teorii*, zastoupené zejména A. Nikischem, podle které se považuje za základ pracovního poměru nástup a zařazení zaměstnance do práce. Pracovní poměr může podle zastánců začleňovací teorie vzniknout i bez uzavření pracovní smlouvy. Pracovní smlouva z hlediska této teorie nezakládá pracovní poměr, ale je pouze závazkovou smlouvou, která zakládá pro zaměstnance povinnost nastoupit do práce a pro zaměstnavatele povinnost zaměstnance do práce zařadit. Nevyplyvá tedy z pracovní smlouvy nárok na mzdu, na pracovní výkon, na péči atp., ale porušení povinností jí založených může mít za následek pouze nárok na náhradu škody.²⁷⁾

Začleňovací teorie získala mnoho stoupenců zejména v Německu, kde její zastánci takřka jednomyslně zastávají mínění, že pracovní poměr je osobněprávní společenský poměr (*Gemeinschaftsverhältnis*). Začleňovací teorie se tedy váže i k další koncepci pracovního poměru, na niž se kriticky zaměříme níže.

Začleňovací teorie se stala přitažlivou zejména proto, že vyjadřuje přechod od individualistického pojetí pracovního poměru k jeho pojetí v širším kontextu, tedy i z hlediska jeho kolektivních prvků. Umožňovala řešit celou řadu otázek, u nichž civilistické pojetí pracovní smlouvy činilo potíže, např. důsledky neplatnosti, příp. napadatelnosti pracovní smlouvy, přechod pracovního poměru v případě prodeje podniku na nového majitele nebo při zdědění podniku na dědice apod.

Na začleňovací teorii navazuje nauka o faktickém pracovním poměru, o faktickém společenství, která uznává také za základ vzniku pracovního poměru vedle smlouvy i skutečný výkon práce.²⁸⁾

Mezi zastánci začleňovací a smluvní teorie docházelo k ostré výměně názorů. Tak např. A. Nikisch požadoval odpoutat se od smluv a smluvních poměrů, existujících pouze v představách, ke skutečným poměrům, které přináší život. Poukazoval na to, že skutečný život a životní podmínky lidí jsou důležitější než smlouvy, neboť smlouva je jen prostředkem. Nepožaduje odstranění smlouvy, ale doporučuje jí přiznat omezenou úlohu, která jí přísluší. V takovém případě by podle jeho názoru nemohl nikdo pohlížet na životní poměr jako na poměr, který pro právo neexistuje pouze proto, že chybí platná smlouva. V tom vidí skutečný pokrok právního myšlení.²⁹⁾

Začleňovací teorie má ovšem i své stinné stránky pro zaměstnance. Jestliže se váže vznik pracovního poměru na nástup do práce, znamená to, že pracovní poměr nevznikne, když zaměstnavatel zaměstnance do

²⁶⁾ Srovnej P. Horion, tamtéž, str. 11.

²⁷⁾ Srovnej A. Nikisch, tamtéž, str. 22, 23 a 66, 67, 78 a další.

²⁸⁾ S. Simitis, Die faktischen Vertragsverhältnisse, Frankfurt a. M., 1957.

²⁹⁾ A. Nikisch, tamtéž, str. 29.

práce nezařadí, i když se pracovník toho podle pracovní smlouvy domáhá. Podle Nikische vzniká pracovní poměr jen když zaměstnavatel je schopen plnit nebo zaměstnanec nastoupit.³⁰⁾ Je nepochybné, že při důsledném uplatnění začleňovací teorie vznikne pro zaměstnance obtížnější situace než podle smluvní teorie v případě, že zaměstnavatel jej odmítl do práce podle pracovní smlouvy zařadit.

Další obtíž spočívá v tom, že při neexistenci smluvního vymezení dispoziční pravomoci zaměstnavatele by hospodářsky závislý zaměstnanec mohl být neomezeně převáděn a překládán na různé práce. Přidělování a přejímání práce by nakonec mohlo být považováno za smluvní základ k další práci a mohlo by vést k právně-teoretické konstrukci nucené práce.³¹⁾ Připouští tedy větší míru hospodářského nátlaku na zaměstnance než teorie smluvní.

Ostrost názorů mezi zastánci teorie smluvní a začleňovací se nakonec otupuje, neboť zastánci začleňovací teorie uznávají, že zaměstnanec se začleňuje do pracovního poměru dobrovolně^{31a)} o dokonce připouštějí, že nastoupení a přijetí do práce bez pracovní smlouvy je možno uznat za pracovní smlouvu mlčky uzavřenou.³²⁾ Nikisch dále uznal, že již uzavřením pracovní smlouvy vzniká pracovní poměr, nastoupením zaměstnance do práce však vstupuje do nové fáze, neboť teprve tehdy získává společenské rysy — zaměstnanec se stává členem pracovního společenství.³³⁾

Přivrženci smluvní teorie zase uznali, že pracovní poměr prochází důležitou změnou v důsledku nástupu do práce a že také vadná pracovní smlouva může založit pracovní poměr. Odmítli též neplatnost pracovní smlouvy ex tunc, jestliže již došlo k nástupu zaměstnance do práce.³⁴⁾

Nakonec se zastánci obou teorií shodli na tom, že je třeba právní úpravy určitých otázek, které byly předmětem jejich sporu.³⁵⁾ Nelze ovšem přehlédnout, že k přiblížení stanovisek došlo především na základě shodného pojetí osobněprávního a společenského charakteru pracovní smlouvy a pracovního poměru.

Zkoumáme-li přínos organizační teorie pracovního poměru, musíme nepochybně uznat její přednost v tom, že se snaží charakteristikou pracovního poměru jej odlišit od ostatních závazkových vztahů a určit jeho místo v komplexu ostatních podnikových vztahů, tj. vystihnout i jeho kolektivní rysy a funkční náplň. Organizační teorie i začleňovací teorie byly výrazem odporu proti tehdejšímu individualistickému pojetí pracovní smlouvy a pracovnímu poměru. Pokud se s pracovní silou zacházelo plně jako se zbožím, vyplývalo z toho, že nositel pracovní síly se pod-

³⁰⁾ Srovnej A. Nikisch, tamtéž, str. 51–52.

³¹⁾ Srovnej Hueck–Nipperday, tamtéž, str. 109; O. Martinek, W. Schwarz, tamtéž, str. 100.

^{31a)} Srovnej A. Nikisch, Lehrbuch des Arbeitsrechts, Tübingen 1955, str. 142.

³²⁾ Srovnej A. Nikisch, tamtéž, str. 149.

³³⁾ Srovnej A. Nikisch, tamtéž, str. 143.

³⁴⁾ Srovnej A. Hueck, H. K. Nipperday, tamtéž, str. 167; O. Martinek, W. Schwarz, tamtéž, str. 101.

³⁵⁾ Srovnej A. Hueck, H. K. Nipperday, tamtéž, str. 168.

řizuje dispoziční pravomoci zaměstnavatele, i když se formálně toto podřizování skrývalo za smluvní formu. Je ovšem nepochybné, že organizační podřízenost a nadřízenost, tj. podřizování se zaměstnance pokynům zaměstnavatele, je neodlučným rysem pracovního poměru. Podřízenost a nadřízenost je nutná pro řízení pracovních procesů. Již klasikové marxismu-leninismu ukazovali, že pracovní činnost v rámci podniku vyžaduje, aby se pracovní činnost zaměstnanců podřizovala vůli těch, kdo řídí pracovní proces.³⁶⁾ V pracovním poměru v třídní společnosti jde ovšem nejen o podřízenost organizační, ale i podřízenost třídní (podřízenost majiteli výrobních prostředků).

Jde tedy o rys pracovního poměru, který při vymezení pracovního poměru jako poměru pouze závazkového není brán v úvahu. Jednostranné zdůraznění jen organizačně-právní povahy pracovního poměru je však podle našeho názoru nesprávné zjednodušení, které může vést k nežádoucím legislativním opatřením. Zbavuje totiž pracovní smlouvu důležitých funkcí nebo je podstatně omezuje. Pracovní smlouva má, jak jsme ukázali vpředu, význam nejen jako základ pracovního poměru, ale i jako konstitutivní činitel části jeho obsahu, a to části pro zaměstnance jako lidskou a společenskou bytost velmi významné.

Z obdobných důvodů nelze přiznat oprávněnost ani začleňovací teorii, která rovněž ve snaze odmítnout individualistické pojetí pracovního poměru, by téměř zbavila pracovní smlouvu jejích důležitých funkcí. Obtíže, které bylo možno jejím přispěním snadněji řešit, vyžadovaly řešení legislativní úpravou. Naopak její přijetí znamenalo obtížnější postavení zaměstnance v jiných situacích. Ostatně v dalším našem rozboru ještě ukážeme, jak mohla být začleňovací teorie ve spojení s teorií pracovního poměru jako poměru společenského (*Gemeinschaftsverhältnis*) zneužito v době okupace.

III. OSOBNĚ PRÁVNÍ A SPOLEČENSKÁ POVAHA PRACOVNÍ SMLOUVY A PRACOVNÍHO POMĚRU

V NSR převažují po druhé světové válce koncepte pracovní smlouvy jako *smlouvy osobně právní, zakládající pracovní společenství*. Zdůrazňují příbuzenství pracovní smlouvy se smlouvou společenskou a nikoliv se smlouvou kupní. Pracovní poměr se označuje za *osobně právní společenský poměr*.³⁷⁾ Na této koncepci se víceméně sbližují stanoviska zastánců jak smluvní, tak i začleňovací teorie.

Východiskem koncepte osobně právní a společenské povahy pracovního poměru je nauka O. v. Gierkeho, který již koncem 19. století při přípravě prvního občanského zákoníku se postavil proti koncepci služební smlouvy jako smlouvy výlučně závazkové. Gierke zdůrazňoval osobně

³⁶⁾ Srovnej *Marx—Engels*, Vybrané spisy, sv. I, SNPL 1958, str. 668.

³⁷⁾ Srovnej A. Hueck, H. K. Nipperday, tamtéž, str. 115; O. Martinek, W. Schwarz, tamtéž, str. 99 a 101.

právní význam pracovního poměru. Poukazoval na to, že ryze individualistická koncepce sociálního života odporuje germánské tradici. Předmětem nájmu služby je lidská činnost, a proto se váže nájem služby k osobě jako takové a tudíž k osobním lidským právům. Poukazuje na osobně právní svazek mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem a z něj vyplývající *povinnost věrnosti* zaměstnance zaměstnavateli a *povinnost péče* zaměstnavatele vůči zaměstnanci. Gierke popírá jakoukoli příbuznost služební smlouvy s římskou „*locatio conductio operarum*“ a ukazuje její kořeny v německém právu.³⁸⁾ O této otázce však byla později vyslovena řada odlišných stanovisek, v nichž se ukazuje, že recepci římského práva u služební smlouvy nelze popřít, i když se vedle ní dovozuje i vliv starého německého práva. Tak například se zdůrazňuje, že středověká smlouva služební (smlouva čelední a živnostenská smlouva společenská) měla také silný osobní výraz, zesílený přijetím zavázaného ke službě do domácího společenství; i zde byla vzájemná povinnost věrnosti a péče.³⁹⁾

Osobně právní charakter pracovní smlouvy i pracovního poměru se tedy především spatřoval ve spojení zaměstnance se zaměstnavatelem, překračujícím svým obsahem podstatně ostatní vztahy závazkové. V pracovním poměru se hledal „sociálně právní osobní poměr“, v němž převažují osobně právní závazky (zejména závazek věrnosti a péče). Někteří právní vědci doporučovali jej spolu s manželským poměrem a úřednickým poměrem přičlenit k „osobním lidským právům“. Osobně právní charakter pracovní smlouvy byl všeobecně uznáván právní vědou. Zastánci smluvní teorie jej však nepovažovali za podstatný rys, neboť uznávali za podstatný rys závazkovou povahu pracovního poměru. Nicméně osobně právní výraz pracovní smlouvy zdůrazňovali jako základ pro odlišení od jiných závazkových smluv, např. od smlouvy kupní. Osobně právní rys pracovní smlouvy podle nich opodstatňoval zásahy do smluvní svobody ve prospěch zaměstnance. Osobně právní rys pracovní smlouvy také podle jejich pojetí přibližoval pracovní smlouvu smlouvě společenské. Rozdíl mezi pracovní smlouvou a smlouvou společenskou hledali zejména v tom, že v prvním případě jde o směnu plnění, v druhém případě a spolupůsobení ke společnému účelu.⁴⁰⁾

Zastánci začleňování teorie chápali pojem podnikového společenství a společenského pracovního poměru ve výraznější formě. Značnou oporu pro teorii společenství a zároveň i pro teorii začleňovací poskytoval zákon k řádu národní práce z 20. 1. 1934, který uznal podnik za vlastní

³⁸⁾ Srovnej A. Nikisch, Die Grundformen des Arbeitsvertrags u. des Anstellungsvertrags, Berlin, Verlag von R. Hobbing, 1926, str. 124 a 125; A. Nikisch, Arbeitsvertrag u. Arbeitsverhältnis, 1941, str. 40; P. Horion, tamtéž, str. 11; O. Martinek, W. Schwarz, tamtéž, str. 103.

³⁹⁾ Srovnej A. Hueck, H. K. Nipperday, tamtéž, str. 146 a 147; A. Nikisch, Arbeitsvertrag u. Arbeitsverhältnis, Berlin 1941, str. 12.

⁴⁰⁾ Srovnej A. Hueck, H. K. Nipperday, Lehrbuch des Arbeitsrechts, 1931, str. 102 až 104.

buňku pracovního života; v něm se přímo užívá pojmu „osazenstvo podniku“, „podnikové společenství“ atp.⁴¹⁾ Tak se vedle pojmu pracovní poměr vytvořil i právní pojem poměru osazenského (Gefolgschaftsverhältnis), a podnikové osazenstvo se tak považovalo nejen za skutečnou, ale i za právní jednotku. Podnikové společenství bylo chápáno jako společenství všech osob činných v podniku, tj. osazenstva i vůdce podniku.

V otázce vzniku poměru osazenského docházelo k různým stanoviskům mezi zastánci teorie smluvní a teorie začleňovací. Podle teorie smluvní z pracovní smlouvy vyplývala povinnost zaměstnance začlenit do podnikového společenství. Založení obou poměrů podle jejich zastánců spadá skutkově a nikoliv však časově vjedno. Čili i nadále přikládali pracovní smlouvě význam.⁴²⁾ A. Nikisch však tomuto pojetí vytýkal nesprávnosti. Zejména vytýkal těm, kdož propagují „svobodnou pracovní smlouvu“, že jejich myšlení je ještě v zajetí liberalismu. Zdůraznil, že právě národní socialismus, který každému přiznává zařazení v národním společenství, přivedl zase ke cti „ethos služby“.⁴³⁾

A. Nikisch se zabýval též pracovními poměry založenými úředním rozhodnutím, zejména o pracovním začlenění na základě nařízení v tzv. pracovní povinnosti, podle kterého mohl pracovní úřad každého obyvatele Říše přikázat ke službě v podniku v zájmu splnění důležitých a nevyhnutelných úkolů ke splnění plánu. U těchto případů se Nikisch pozastavoval nad tím, že podle smluvní teorie má úřední rozhodnutí nastoupit na místo pracovní smlouvy a v důsledku toho se připouští rozdíl mezi oběma pracovními poměry. Podle něj je fikce začátku pracovního poměru, který se ve skutečnosti nerealizuje, zbytečná, a proto se pracovní poměr přikázaného do služby co do jeho vzniku a podstaty neodlišuje od pracovního poměru založeného smlouvou. Veškerý rozdíl vidí v tom, že povinnost k vzniku pracovního poměru nespočívá na pracovní smlouvě, ale na úředním rozhodnutí,⁴⁴⁾ tj. povinnost přikázaného nastoupit práci a povinnost vůdce podniku jej do práce zařadit.

Je na první pohled zřejmé, že fikce podnikového společenství a poměru člena osazenstva zastírala třídní rozpory.⁴⁵⁾ Došlo k absolutizaci jednoty zájmů všech členů osazenstva. Tyto fikce se mohly stát snadno ideologickým nástrojem autority panstva, instrumentem fašistické organizace práce⁴⁶⁾ pod heslem ochrany společenských zájmů. Lze ukázat, že i ve

⁴¹⁾ Tak např. v § 1 zmiň. zákona (Gesetz zur Ordnung der Nationalen Arbeit z 20. 1. 1934 ve znění novel) stanoví: „V podniku pracujíc společně podnikatel jako vůdce podniku, zaměstnanci a dělníci jako osazenstvo ku zvelebování podniku a ke společnému užítku národa a státu; v § 2 odst. 2: Vůdce se musí starat o blaho osazenstva. Toto mu musí zachovávat věrnost založenou v podnikovém společenství.“

⁴²⁾ Srovnej A. Hueck, H. K. Nipperday, R. Dietz, Gesetz zur Ordnung der Nationalen Arbeit, Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München u. Berlin 1939, str. 30–32.

⁴³⁾ Srovnej A. Nikisch, tamtéž, str. 39.

⁴⁴⁾ Srovnej A. Nikisch, tamtéž, str. 87–91.

⁴⁵⁾ Srovnej A. Hueck, H. K. Nipperday, R. Dietz, tamtéž, str. 21, kde se uvádí, že na myšlenku třídních rozporů není v novém pracovním statutu místa.

⁴⁶⁾ Srovnej O. Martinek, W. Schwarz, tamtéž, str. 100.

Španělsku se podle čl. 29 ústavy podnik považuje za společenství, a to vkladů technických, manuální práce, kapitálu různých forem, a pracovníkům se přiznává právo na účast na zisku (která se spíše chápe jako účast na výhodách než ve zvyšování mezd).⁴⁷⁾

Může se zdát na první pohled podivným, že koncepce podnikového společenství a osobně právního společenského pracovního poměru jsou i v současné době koncepcemi, které v NSR naprosto převažují, i když nepochybně smluvní princip získal i ve vazbě na společenství větší uznání.⁴⁸⁾ Potvrdilo to i jednání kongresu srovnávacího práva, který se konal v srpnu 1966 v Uppsale. Generální zpráva připravená na základě 10 národních zpráv z různých zemí⁴⁹⁾ na téma „vývoj podniku z hlediska pracovního práva přináší též celou řadu poznatků o koncepcích pracovního poměru v současné etapě vývoje. Pokud jde o NSR, národní zpravodaj K. H. Biedenkopf podrobněji rozvedl *koncepci osobně právního společenského pracovního poměru*.⁵⁰⁾ Tento charakter vyvozuje Biedenkopf především ze změn, k nimž dochází v důsledku kolektivního regulování práce a hospodářských podmínek.⁵¹⁾ V právní vědě NSR se z tohoto pojetí vyslovuje možnost při příští novelizaci oddělit právo společenské od práva závazkového.⁵²⁾

V rakouské právní vědě se teorie o osobně právním společenském pracovním poměru dosud výrazněji neprojevila; přesto rakouský Nejvyšší dvůr se v určitém rozhodnutí vyslovil o takovéto povaze pracovního poměru a o povinnosti věrnosti z této povahy vyplývající.⁵³⁾

Ve Francii je třeba vzpomenout P. Düranda, který rozvinul teorii pracovního poměru a s ní související tzv. institucionální teorii podniku jako organizovaného společenství, jehož členové pracují pod vedením svého šéfa.⁵⁴⁾ Tato teorie však nedošla ve Francii velkého rozšíření. Postavili se proti ní jak stoupenci smluvní teorie, tak i marxističtí teoretici.

⁴⁷⁾ Srovnej Generální zpráva kongresu srovnávacího práva mezinárodního, konaného v roce 1966 v Uppsale „L'évolution de l'entreprise à l'égard du droit de travail,“ str. 9.

⁴⁸⁾ Srovnej A. Hueck, H. K. Nipperday, tamtéž, str. 168.

⁴⁹⁾ Generální zprávu připravil holandský profesor F. J. Van der Ven ve spolupráci s J. L. Stassenem a F. Verleisdonkem.

⁵⁰⁾ Biedenkopf zejména zdůraznil, že pracovní poměr jako poměr osobně právní je vázán na podnikové společenství a jeho obsah je určen normami kolektivních pracovních smluv. Podle jeho názoru nejde o výměnu plnění a protiplnění, ale o osobně právní společenský poměr (Gemeinschaftsverhältnis). Struktura práv a závazků má činit pracovníka členem podnikového společenství, Ti, kteří takto v podniku pracují, participují nejen na přirozeném společenství zájmů, ale rovněž na osobním poutu, z něhož lze vyvodit právní důsledky, pokud jde o odpovědnost jedné vůči druhým a pro podnikový kolektiv. Srovnej Generální zpráva „L'évolution de l'entreprise à l'égard du droit du travail, str. 20.

⁵¹⁾ Srovnej K. H. Biedenkopf, Grenzen der Tarifautonomie, Verlag C. F. Müller, Karlsruhe 1964, str. 138.

⁵²⁾ Srovnej A. Hueck, H. K. Nipperday, str. 115 a 117.

⁵³⁾ Srovnej O. Martinek, W. Schwarz, str. 104.

⁵⁴⁾ Srovnej A. Roňast, P. Dürand, Le droit du travail, Paris, Librairie, Dalloz, 1957, str. 45.

kové. Zejména se jí vytýká, že každé skutečné společenství musí být spojeno solidaritou pocíťovanou a přijatou mezi personálem a vedením. Z hlediska organizačně právního se proti této teorii namítá, že jde spíše o zbožné přání nebo o idylickou anticipaci budoucího vývoje, neboť v současné době tato teorie odporuje jak statutu podniku a jeho řízení, ale i formám rozdělování zisku atp.⁵⁵⁾ Nelze ovšem přehlédnout, že někteří ekonomové a političtí ideologové uvažují i ve Francii a v Holandsku o přetvoření podniků ve „společenství družstevního kapitálu a práce“. Poukazují přitom, že pracovní smlouva nepokrývá celou realitu a že se u ní projevují rysy práva sdrůžovacího. Právní věda je však k těmto koncepcím zdrženlivější, i když se všeobecně uznává, že postavení zaměstnance v sobě zahrnuje více prvků. Postavení zaměstnance se ukazuje též jako výsledek akcí kolektivních, které precizují práva a povinnosti personálu vcelku.⁵⁶⁾ Obdobný vývoj jako ve Francii nalezneme v teorii i v praxi také v Belgii.

V Holandsku prof. M. G. Levenbach zavedl nový termín pro označení průmyslového pracovního poměru jako „organizačního poměru“. Cílem této charakteristiky je ukázat, že jde o určitou trvalost poměru, aniž se však dotýká svobody pracovníka. Trvalost se vidí ne v sérii výměn plnění a protiplnění mezi podnikem a pracovníkem, ale v pravidelné činnosti pracovníka uvnitř organizačního celku.⁵⁷⁾

IV. KRITICKÉ ZHODNOCENÍ KONCEPCÍ

K organizační teorii pracovního poměru a k začleňovací teorii jsme se již kriticky vyslovili shora. Učinili jsme poznatek, že pracovní poměr zůstává v podstatě poměrem smluvním závazkovým s prvky organizačně právní závislosti. Tento poznatek musíme konfrontovat ještě s pojetím pracovního poměru jako osobně právního poměru společenského. Mohli bychom ovšem apriori odmítnout tvrzení, že jde o poměr společenský (členství v podnikovém společenství) vzhledem k třídním protikladům mezi podnikateli a zaměstnanci, které vylučují jednotu zájmů, na níž koncepce společenského pracovního poměru spočívá. Mohli bychom také označit koncepci společenství za fikci, která má zastírat právě tyto třídní protiklady a oslabovat třídní boj. I když jde o námitku podstatnou, přece jen se chceme vyvarovat zjednodušení a zkoumat, zda tato koncepce přece jen nemá určité racionální jádro zejména jako postulát pro další vývoj. K tomuto účelu se budeme nejprve zabývat osobně právní povahou pracovního poměru a pak teprve jeho povahou společenskou.

A. Vrátime-li se v otázce *osobně právní povahy pracovního poměru* k nauce V. Gierkeho, vidíme jeho snahu vyrovnat se se skutečností, že pracovní smlouva se uzavírá bez právního donucení, avšak právní poměr

⁵⁵⁾ Srovnej G. H. Camerlynck, G. Lyon-Caen, tamtéž, str. 261.

⁵⁶⁾ Srovnej Generální zpráva, str. 10.

⁵⁷⁾ Srovnej Generální zpráva, str. 21.

jí založený je zároveň také vztahem podřízenosti a nadřízenosti. Uplatnila se tu tedy především snaha odvodit povinnost věrnosti zaměstnance vůči zaměstnavateli a povinnost zaměstnavatele pečovat o zaměstnance z jiného základu. Tento základ hledal V. Gierke ve starém patriarchálním nebo mocenském poměru (Herrschafts- oder Machtverhältnis).⁵⁸⁾ Je nepochybné, že se v této koncepci uplatnila do značné míry germánská tradice; proto také tato koncepce nikterak výrazně neovlivnila koncepcce v jiných zemích. Ostatně i v Německu samém se pod vlivem této koncepce jeví snaha překlenout jednostrannost a nadsazenost tohoto pojetí pomocí koncepce společenské povahy pracovního poměru a z ní vyvodit i charakter osobně právní. Tak se pracovní poměr přirovnává k poměrům manželským, adopčním atp. a zdůrazňuje se příbuznost těchto vztahů. Zároveň se poukazuje na jejich odlišnost od vztahů směnných.⁵⁹⁾ Je také zřejmé, že jedním z hlavních důvodů vzniku a udržování této koncepce je skutečnost, že civilistická úprava nebyla vyhovující pro regulaci pracovního poměru a o ni se opírající snaha o segregaci pracovního práva od ostatních zbožně peněžních vztahů.

Podle našeho názoru má ovšem pracovní poměr i *aspekty osobně právní*. Tyto aspekty však nevidíme v podřízenosti a nadřízenosti, neboť aspekty organizační závislosti — jak jsme se již zmínili shora, vyplývají z organizace společenské práce a jsou s aspekty osobně právními spíše v rozporu. Tento rozpor se musí řešit jak s ohledem na objektivní potřebu řízení společenského pracovního procesu, tak i na respektování osobních práv pracovníků. Aspekty osobně právní pracovního poměru vyplývají z osobních práv občanů, která se v pracovním poměru realizují. Osobně právní aspekty pracovního poměru vyplývají z neodlučného spojení pracovní síly (jako souhrnu fyzických a duševních schopností člověka) s člověkem jako bytostí lidskou a společenskou. Pracovní síla, která má jednak zbožní povahu (užívá-li se jí jiným subjektem za úplatu) má zároveň svou povahu společenskou, která se projevuje ve vztazích mezi lidmi v závislosti na společensko-ekonomickém rozvoji.

V liberalismu se uplatňovala pracovní síla plně jako zboží a také právní úprava s ní v tomto duchu zacházela. Sociální práva tedy byla velice omezená. V rozvinutém průmyslovém kapitalistickém státě je zbožní povaha pracovní síly zejména sociálním zákonodárstvím a průmyslovou demokratizací do značné míry potlačena ve prospěch uspokojování základních sociálních práv jejího nositele. Přesto podle našeho názoru pracovní síla ani v dosavadní moderní společnosti neztratila plně svůj zbožní charakter; nicméně jeho omezením se pracovní smlouva výrazně odlišuje od ostatních zbožně peněžních vztahů a pracovní poměr od ostatních smluvních poměrů.⁶⁰⁾

⁵⁸⁾ Srovnej O. Martinek, W. Schwarz, tamtéž, str. 103.

⁵⁹⁾ Srovnej A. Hueck, H. K. Nipperday, tamtéž str. 108 a 109.

⁶⁰⁾ Podrobněji o tom viz M. Kalenská, Zbožní a společenská povaha pracovní síly, Právník č. 3/67.

V tomto smyslu je třeba také chápat zásadu vyhlášenou ve Filadelfské deklaraci (z r. 1944) pojatou do nové ústavy Mezinárodní organizace práce (z r. 1946), která stanoví „práce není zbožím“. V její odlišné formulaci od původní ústavy MOP z r. 1919⁶¹⁾ se jasně zračí odraz společensko-ekonomického vývoje a zdůraznění společenské povahy pracovní síly v moderní ekonomicky rozvinuté společnosti. Pracovní síla tedy potřebuje jiného zacházení a větší ochranu než ostatní druhy zboží.⁶²⁾ Její nositelé si svým tlakem toto jiné zacházení vynucují. Čím více se prosazuje společenská povaha pracovní síly a na vyšší úrovni uspokojují sociální potřeby pracujících, tím více se omezuje zbožní povaha pracovní síly.

Uspokojování a prosazování společenské povahy pracovní síly je vlastně také výrazem osobně právní povahy pracovního poměru, neboť je realizací určitých osobních a sociálních práv občana. V pracovním poměru se totiž realizuje celá řada sociálních práv občanů, které jsou v řadě právních systémů vyjádřeny v ústavě a zabezpečeny zákonodárstvím. Jde zejména o právo na práci, na odměnu za práci, na ochranu zdraví při práci, na zájmové sdružování atp. Kolektivní vztahy jako nedílná součást vztahů pracovních, které se jimi integrují, jsou ovšem důsledkem rozvoje techniky a společenských forem práce (práce se koná stále ve větších celcích). Zájem pracovníků ovlivňovat své postavení v rámci společenské práce je jako jeden z důležitých zájmů sociálních také produktem této společenské formy práce a zároveň projevem společenské povahy pracovní síly. Sociální zákonodárství i tzv. průmyslová demokratizace jsou podle našeho mínění také výrazem uspokojování sociálních práv.

Pro pracovněprávní teorii NSR má patrně zdůraznění osobně právní povahy pracovního poměru zvláštní význam potud, že ústava NSR záruky sociálních práv občanů nezakotvuje, ačkoliv jejich rozpracování v právních textech a v kolektivních smlouvách je namnoze lepší než v některé zemi, která má sociální práva velmi dobře v ústavě formulována (např. Itálie).⁶³⁾ V nedostacích ústavních záruk vidím také větší snahu právních vědců NSR o zdůraznění této osobně právní charakteristiky pracovního poměru.

I když tedy uznáváme, že důležitým rysem pracovního poměru je také jeho osobně právní povaha, nelze v ní pouze spatřovat veškerou jeho charakteristiku a náplň. Jako nelze vystačit v rozvinuté průmyslové společnosti s čistě závazkovým (majetkoprávním) pojetím pracovního poměru, je čistě osobně právní pojetí zjednodušené. Nelze stavět do protikladu závazkové právo — osobní právo,⁶⁴⁾ neboť v pracovním poměru

⁶¹⁾ Původní ústava MOP z r. 1919 stanovila zásadu: „Práce nesmí být považována pouze za zboží nebo za prostředek obchodu.“

⁶²⁾ Podobně též O. Martinek, W. Schwarz, tamtéž, str. 105.

⁶³⁾ Srovnej Teorie státu a práva II, část 2, Učební texty vysokých škol, SPN, Praha 1965, str. 541 a 542.

⁶⁴⁾ Srovnej O. Martinek, W. Schwarz, str. 105; Tarthmann, Recht d. Arbeit, 1960, str. 8.

jde jak o užití pracovní síly, tak i o uspokojení sociálních zájmů jejího nositele.

Osobně právní povaha pracovního poměru není však jen zabezpečována ochranou realizovanou sociálním zákonodárstvím a průmyslovou demokratizací. Člověk jako individuum musí mít určitou možnost o svém zařazení k určitému druhu práce do určitého místa rozhodovat podle svých zájmů a zálib, využít kvalifikaci atp. Proto zapojení a do jisté míry i konstituování obsahu vztahu „pracovník—podnik“ musí být činně na bázi smluvní. Smluvní forma není podle našeho názoru jen výrazem zbožní povahy pracovní síly, ale i výrazem osobně právního charakteru pracovního poměru. Smluvní forma má tedy širší dosah než zabezpečit směnu plnění a protiplnění, i když i nadále součástí obsahu pracovního poměru zůstává princip „do — ut des“. Smluvní forma by však měla svůj význam i tehdy, kdyby tento princip v obsahu smlouvy vůbec nebyl, tedy kdyby se například jednalo o smlouvu o společenství. Zapojení pracovníka do pracovního společenství by vzhledem k osobně právní povaze pracovního vztahu (neboť co bylo řečeno k osobně právní povaze pracovního poměru, platí podle našeho mínění i pro jiný pracovní vztah) vyžadovalo rovněž smluvní formy. Smluvní forma jako základ i konstitutivní činitel pro určitou část obsahu a zásahy sociálního zákonodárství i kolektivních orgánů v zájmu realizace základních sociálních práv i zde jsou nezbytné.

B. Při zkoumání *společenského charakteru pracovního poměru* je třeba v první řadě věnovat pozornost pojmu „*pracovní společenství*“. Bylo by nedorozuměním ztotožňovat pojem „společenství“ s pojmem společnosti občanskoprávní, případně obchodně právní atp. Proto také zastánci koncepce společenství terminologicky odlišují společenství (*Gemeinschaft*, *communauté*) od společnosti (*Gesellschaft*, *société*). Navíc ještě zdůrazňují osobně právní charakter společenství, kterým se je snaží přiblížit jiným institucím (manželství, adopci atp.). I když, jak jsme ukázali shora, se nemůžeme ztotožnit s obsahem pojetí osobně právní povahy pracovního poměru se zastánci koncepce společenství a vidíme tuto osobně právní povahu v jiném kontextu, je třeba uznat přínos zdůraznění osobně právní povahy pracovního poměru i společenství právě pro rozdíly, jež je nutno brát v úvahu při odlišení těchto vztahů a institucí od vztahů a institucí podle práva občanského, obchodního atp.

Nicméně i určité základní rysy občanskoprávních nebo obchodních společností nám pomohou odlišit podnik jako zaměstnavatele od podniku jako společenství, respektive pracovní poměr od poměru společenského a pracovní smlouvu od smlouvy o společenství. Domníváme se, že při hledání těchto rozdílů je hlavní otázkou, zda se užívá pracovní síly účastníka pro jiného účastníka, či zda se jí používá ke společnému účelu. Máme za to, pokud jde o účel některého z účastníků společenství (některých účastníků společenství) a ostatní účastníci mu (jim) v tom pomáhají, nejde o sociální útvar, který by bylo možno označit za společenství na základě smlouvy o společenství, ale o smlouvu pracovní (jejímž

hlavním charakteristickým rysem je směna plnění), přestože mzda pomáhajících účastníků je též vyměřena podílem na zisku.⁶⁵⁾ Základní rys společenství tedy vidíme ve společném účelu hospodářské či obchodní činnosti.

Dalším základním rysem společenství je společně prováděné hospodaření; z toho vyplývá, že o všech věcech společenství rozhodují účastníci společenství převážně sami prostřednictvím svých volených orgánů. Nedílným rysem společenství tedy bude zpravidla samospráva účastníků společenství. Je jistě nepředstavitelné, že by se poskytovatelé fondů vzdali svého výhradního práva rozhodovat o ekonomicko-finančních záležitostech podniku do té míry, „že by hlas zástupců personálu byl skutečně právně i fakticky rovnocennou protiváhou jejich hlasu v rámci samosprávy, a že by vedoucí orgány správy podniku byly voleny a odpovědny za svou činnost samosprávným orgánům.

Je nepochybné, že řada jednotlivých fenoménů podněcuje západní ideology k příliš širokým závěrům, pokud jde o koncepci podniku jako „organizovaného společenství osob, které směřují k cíli zaměřenému na jejich vlastní zájem pod vedením, které nutně jedná v zájmu všech.“⁶⁶⁾ Tyto fenomény pak svádějí k závěrům, které jsou v rozporu s reálnými vztahy.

Je jistě nutné uznat, že pracovní poměr jako individuální právní vztah vytváří zároveň pouto — rovněž právní — mezi pracovníkem a funkčním celkem podniku. Aby pracovník mohl plnit své úkoly efektivně, musí dbát též zájmů funkčního celku. Úloha podnikatele v tomto funkčním celku se pak jeví tak, jak ukazuje belgický prof. P. Horion, že podnikatel je v čele služby, která skýtá práci v podmínkách předem určených (státními orgány a orgány podniku). Podnikatel může určovat podmínky jen v otázkách druhořadých. Jeho postavení se stále více blíží postavení šéfa veřejné služby.⁶⁷⁾

Dalším dílčím fenoménem, který může vnášet do koncepce pracovního poměru určité prvky dosud nereálné, je například skutečnost, že společnost (zpravidla akciová) je reprezentována pouze vedením (ředitelstvem), i když ve formální legislativě existuje ještě jako poskytovatel fondů. Z toho se usuzuje, že se v reálné struktuře společnosti projevil posun moci, který přivedl akcionáře prakticky do podobného postavení, jaké má pracovník, tj. zaujímat postavení vnější (z hlediska trhu) se zájmy a právy určenými. Valná hromada akcionářů se pak jeví jako vnější orgán podniku, který chrání zájmy vnější a který z tohoto hlediska může provádět určitou kontrolu nad řízením podniku.⁶⁸⁾

⁶⁵⁾ Obdobně chápal rozdíl mezi pracovní smlouvou a mezi smlouvou společenskou J. Krčmář, *Právo obligační*, Všehrd, Praha 1924, str. 221 a 222; též J. Sedláček, *Obligační právo II*, Právník, Brno 1926, str. 112, kde se uvádí, že „práce může být předmětem různých typů smluv; pracovat pro druhého lze formou smlouvy mandátní, smlouvy námezdní, smlouvy o dílo, smlouvy společenské“.

⁶⁶⁾ Srovnej Generální zpráva, str. 7.

⁶⁷⁾ Srovnej Generální zpráva, str. 19.

⁶⁸⁾ Srovnej Generální zpráva, str. 10 a 11.

Koncepce společenského pracovního poměru se snaží posunout individuální chápání pracovního poměru do oblasti chápání kolektivního — postihnout i kolektivní vztahy, které se v rámci podnikového společenství vytvářejí. Její pojetí však neodpovídá společenské realitě. Nelze přehlížet rozporné zájmy smluvních stran pracovního poměru a vytvořit fikci společenství. Společenství může být jen tam, kde je jednota zájmů,⁶⁹⁾ nikoliv ostré třídní rozpory, které mohou sice být po určitou dobu v klidu, mohou se však kdykoliv projevit. V úpravě NSR a částečně i v Holandsku se umožňuje zastupitelským orgánům personálu nejen spolurozhodovat v řadě sociálních záležitostí, ale ukládá i vedení podniků konzultovat s nimi některé otázky finanční a ekonomické. Zdaleka však nelze mluvit o skutečném společenství.

Prodle prof. P. Horiona podnik jako instituce, jehož by byli pracovníci částí, neexistuje. Ani zaměstnavatelé, ani pracovníci nejsou zastánci ideje „sdružení kapitálu a práce“. Zaměstnavatelé se bojí oslabení své autority, pracovníci důsledků přímé účasti na výsledcích činnosti podniku — pokud by byly nepříznivé.⁷⁰⁾ Je nepochybné, že v této době ani v NSR, kde se podnik jako pracovní společenství a tudíž i společenská povaha pracovního poměru v právní teorii nejvíce absolutizuje, nejde o takové společenství a společenský pracovní poměr,⁷¹⁾ nýbrž pouze o určité jeho prvky. Pracovní smlouva v důsledku toho není smlouvou o společenství, ale smlouvou závazkovou, mající pouze určité prvky smlouvy o společenství. Míra těchto prvků odvisí také od právní úpravy i její aplikace v té či oné zemi.

Na základě shora uvedených rozborů docházíme k závěru, že pracovní poměr i v této etapě vývoje ve zkoumaných průmyslově rozvinutých kapitalistických zemích zůstává poměrem smluvním. Jako vztah smluvní je vztahem ve své podstatě závazkovým. Závazkové prvky spočívají nadále na principu „do — ut des“. Pracovní poměr však svým obsahem široce překračuje svůj smluvní základ. Je poměrem, který má zároveň i organizační prvky (organizační podřízenost a nadřízenost), tedy organizační povahu. Pracovní poměr má i osobně právní povahu, neboť se jím a v něm realizuje celá řada základních sociálních práv. Osobní právní povaha se též respektuje smluvním základem i smluvním určením části jeho obsahu. Pracovní poměr má i určité rysy společenského poměru. Jde tedy o zvláštní právní poměr, který se výrazně liší od ostatních zbožně peněžních vztahů.

⁶⁹⁾ Srovnej O. Martinek, W. Schwarz, str. 100.

⁷⁰⁾ Srovnej Generální zpráva, str. 21.

⁷¹⁾ Srovnej A. Hueck, H. K. Nipperday, tamtéž, str. 169.

Les conceptions théoriques du contrat de travail et de la relation de travail dans quelques Etats bourgeois

RÉSUMÉ

Le traité est une étude comparative consacré aux théories du contrat de travail et de la relation de travail régnant en France, dans la République fédérale allemande, en Autriche et en partie aussi en Belgique et en Hollande. L'auteur cherche aussi à montrer et à élucider les conditions et l'évolution des théories mentionnées. Il accorde l'attention principale aux théories contemporaines et à leur appréciation critique.

L'auteur comprend l'évolution des théories comme reflet de l'évolution de la position des travailleurs salariés dans une société industriellement développée — comme conséquence du développement de l'économie, du degré d'organisation du mouvement ouvrier et de la coexistence de deux camps mondiaux. A un certain degré de son évolution, l'économie nécessite des travailleurs possédant des qualités (qualification, initiative et ainsi de suite) permettant son développement ultérieur. Aussi l'Etat doit-il assurer et rendre possible la satisfaction des intérêts sociaux des citoyens (par la législation sociale, par les conventions collectives, par la participation à la direction par l'intermédiaire des organes de représentation d'entreprise, le cas échéant par la participation au bénéfice et ainsi de suite).

Au cours de cette évolution, la base „force de travail — marchandise“, sur laquelle le contrat de travail jusqu'ici reposait, change. La force de travail conserve, il est vrai, même à l'avenir son caractère de marchandise, mais ce caractère est considérablement effacé par la législation sociale et par ce qu'on appelle la démocratie industrielle. On renforce de ce fait en même temps le caractère social de la force de travail qui nécessite la satisfaction des intérêts sociaux et des besoins des hommes. Par suite de ces changements il appert de plus en plus que :

1. le contrat de travail ne détermine plus pleinement la teneur du rapport qu'il fonde;
2. comme partie intégrante des relations de travail individuelles il naît tout un complexe de rapports collectifs dont quelques-uns prennent un caractère juridique;
3. la réglementation civile se montre dans nombre de questions insuffisante et non satisfaisante.

Aussi est-ce, à côté du contrat de travail, même la relation de travail, qui devient l'objet de l'intérêt de la théorie car elle permet une conception non seulement individuelle, mais aussi dans le contexte social plus large — notamment au point de vue de ses éléments collectifs.

Pendant le contrat de travail ne perd pas entièrement son importance, car la croissance du caractère social de la force de travail requiert une assise contractuelle de la relation de travail et en même temps aussi la détermination par le contrat d'une partie de son contenu. Il s'agit de besoin d'assurer par ce moyen la satisfaction des droits sociaux de base du citoyen, notamment de l'intégrer au travail sur la base de la manifestation libre de volonté et de fixer concurremment le genre de travail, le lieu d'exécution du travail, le cas échéant d'autres conditions (à moins qu'une interdiction établie par les prescriptions juridiques ou par les conventions collectives ne s'y oppose). C'est sous cet angle qu'il faut aujourd'hui accepter la *théorie contractuelle*. La relation de travail demeure *par son essence un rapport d'obligation* tout en prenant toujours davantage encore d'autres traits caractéristiques.

Vu la fonction du contrat de travail non seulement en tant que base mais aussi en tant que facteur constitutif d'une importante partie du contenu de la relation de travail, on ne peut pas adopter la *théorie d'organisation* de la relation de travail réduisant la relation de travail au seul rapport de supériorité et de subordination. La subordination et la supériorité d'organisation sont certainement le trait inséparable de la relation de travail et dérivent du besoin objectif de diriger les processus sociaux de travail (dans une société de classes il s'agit en même temps de la subordination de classe). La relation de travail est donc par sa nature également un *rapport de supériorité et de subordination d'organisation*. A plus forte raison il faut, bien entendu, respecter son caractère contractuel pour des raisons

mentionnées déjà ci-dessus. Pour les mêmes raisons il n'est pas possible de reconnaître le bien-fondé de la *théorie d'intégration*.

La *théorie de la nature juridique personnelle* de la relation de travail à la lumière de la doctrine de von Gierke (cherchant le lien personnel et le devoir de fidélité et de sollicitude, qui en découle, dans l'ancien rapport patriarcal ou d'autorité) ou à la lumière des opinions juridiques modernes (comparant la relation de travail aux liens conjugaux ou d'adoption et ainsi de suite) n'est pas acceptable. Il faut néanmoins reconnaître que la relation de travail possède un *caractère juridique personnel*, cependant il faut le chercher dans des aspects autres. Par la relation de travail en elle se réalise toute une série de droits sociaux personnels des citoyens. En effet, le caractère juridique personnel de la relation de travail est d'une part respecté par le fait que comme rapport contractuel elle est intégrée par les dispositions de la législation sociale et des conventions collectives, qu'on rend possible certaines formes de participation des travailleurs salariés à la direction de l'entreprise, le cas échéant qu'on leur accorde la participation au bénéfice. Le caractère juridique personnel est respecté même par le fait que la relation de travail se fonde et son contenu se constitue en partie sur la base du contrat. La forme de contrat n'est donc pas seulement l'expression de la nature de marchandise de la force de travail, mais elle est aussi l'expression de la nature juridique personnelle de la relation de travail.

La *théorie de la nature communautaire* de la relation de travail, suivant laquelle la relation de travail et en elle se réalise toute une série de droits sociaux personnels répond pas, à l'époque actuelle, aux rapports concrets qui, en attendant, ne se distinguent que seulement par quelques éléments sociaux (notamment la démocratisation industrielle, la participation au bénéfice). Il s'agit constamment du but poursuivi par certains participants à la communauté, les autres ne faisant que les seconder en cela. Lors même qu'on parvient à atteindre une certaine unité d'intérêt, les contradictions d'intérêt (ayant un caractère de classe) persistent. Il ne s'agit pas non plus d'une gestion économique exercée en commun en ce sens que tous les participants décideraient des affaires communes par l'intermédiaire de leurs organes élus. Aussi la relation de travail est-elle dans son essence un échange de prestation, comportant certains éléments sociaux. La théorie de la nature communautaire de la relation de travail qui ren absolu ces éléments n'est donc, à l'heure actuelle, qu'un postulat.

L'auteur en arrive donc à la conclusion que la relation de travail, à l'étape actuelle de son évolution dans les pays capitalistes examinés industriellement développés, reste une relation contractuelle. Comme rapport contractuel, elle est par son essence un rapport d'obligation — échange reposant toujours sur le principe „do, ut des“. Or, la relation de travail dépasse largement par son contenu son assise contractuelle. Elle est une relation présentant en même temps aussi le caractère d'organisation (subordination et supériorité d'organisation). La relation de travail a aussi la nature juridique personnelle et sociale. Tous ces éléments et traits imprègnent à la relation de travail comme relation d'obligation un caractère spécial qui la distingue expressivement des autres rapports marchandise — monnaie.

ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE

IURIDICA 4, 1967

© Universita Karlova v Praze 1967

Redakční rada série Iuridica:

prof. dr. V. Outrata (předseda), doc. dr. Z. Lukeš (tajemník, doc. dr. J. Boguszak, doc. dr. J. Hrdlička, doc. dr. O. Novotný

Graficky upravil Jaroslav Příbramský

Z nové sazby písmem Primus vytiskl Tisk, knižní výroba, n. p., Brno, závod 1. Náklad 500. Vydání I. A 30 * 71034. Cena brožovaného výtisku

Kčs 10.—

**V MONOGRAFICKÉ 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**

