

ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE

Editor: prof. dr. P. Levit

UNIVERSITA KARLOVA V PRAZE vydává

Acta Universitatis Carolinae

v sériích: Mathematica et Physica, Biologica, Geologica, Medica, Philosophica et Historica,
Iuridica, Philologica, Historia Universitatis Carolinae Pragensis

КАРЛОВ УНИВЕРСИТЕТ В ПРАГЕ, Чехословакия, издает

Acta Universitatis Carolinae

в сериях: Mathematica et Physica, Biologica, Geologica, Medica, Philosophica et Historica,
Iuridica, Philologica, Historia Universitatis Carolinae Pragensis

THE CAROLINE UNIVERSITY OF PRAGUE, CZECHOSLOVAKIA

announces the publication of

Acta Universitatis Carolinae

in series: Mathematica et Physica, Biologica, Geologica, Medica, Philosophica et Historica,
Iuridica, Philologica, Historia Universitatis Carolinae Pragensis

ACTA

UNIVERSITATIS CAROLINAE

IURIDICA 2

Vol. XII.

1965

No. 2, pag. 97—176

Obsah	str.
<i>V. Delong, L. Houska, I. Tomsová:</i> K některým vývojovým tendencím úlohy ústředních státních orgánů v současném období	99
<i>Z. Přibyl:</i> Několik poznámek k otázkám vývoje právního postavení státních hospodářských organizací v ČSSR	125
<i>S. Plíva:</i> Některé obecné otázky hospodářských smluv při správě národního majetku	143
<i>J. Oehm:</i> Několik poznámek o předmětu a systému československého hospodářského práva	163

Содержание	стр.
<i>В. Делонг, Л. Гоуска, И. Томсова:</i> К некоторым тенденциям развития роли центральных государственных органов на современном этапе	99
<i>З. Прибыл:</i> Несколько замечаний к вопросам развития правового положения государственных хозяйственных организаций в ЧССР	125
<i>С. Плива:</i> Некоторые общие вопросы хозяйственных договоров при управлении народным имуществом	143
<i>Й. Оегм:</i> Несколько замечаний о предмете и системе чехословацкого хозяйственного права	163

Contents	p.
<i>V. Delong, L. Houska, I. Tomsová:</i> Remarks on some evolutionary tendencies of the task of central State organs in the actual period	99
<i>Z. Přibyl:</i> Several remarks on questions concerning the evolution of the juridical position of the State economical organizations in Czechoslovak Socialist Republic	125
<i>S. Plíva:</i> Certain general problems related to economic contracts concerning the administration of national property.	143
<i>J. Oehm:</i> Several remarks concerning the object and the system of the Czechoslovak economic law	163

K NĚKTERÝM VÝVOJOVÝM TENDENCÍM ÚLOHY ÚSTŘEDNÍCH STÁTNÍCH ORGÁNŮ V SOUČASNÉM OBDOBÍ

К НЕКОТОРЫМ ТЕНДЕНЦИЯМ РАЗВИТИЯ РОЛИ ЦЕНТРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

REMARKS ON SOME EVOLUTIONAL TENDENCIES OF THE TASK OF CENTRAL STATE ORGANS IN THE ACTUAL PERIOD

VLADIMÍR DELONG — LUBOMÍR HOUSKA — IVA TOMSOVÁ

Řízení hospodářské a kulturní výstavby a výkon státní správy v ČSSR jsou organizovány a zajišťovány soustavou orgánů, mezi nimiž důležitou úlohu hrají ústřední orgány státní správy. V soustavě státního a hospodářského aparátu tvoří tyto orgány určitý systém na čele s vládou ČSSR. Tento systém ústředních orgánů byl v průběhu budování socialistické společnosti a výstavby socialistického státu z iniciativy Komunistické strany Československa měněn, přizpůsobován a doplňován zejména podle potřeb národního hospodářství a úkolů jeho řízení.

Ústřední výbor Komunistické strany Československa přijal na svém zasedání ve dnech 27.—29. ledna 1965 usnesení o hlavních směrech zdokonalení plánovitého řízení národního hospodářství a o práci strany.*) Jedním z hlavních úkolů, který toto usnesení ukládá nejen vládě, ale který vyplývá i pro vědu o státu a právu, je řešení účelné soustavy ústředních orgánů, úlohy a funkcí jednotlivých centrálních orgánů a vymezení jejich pravomoci a odpovědnosti v řízení národního hospodářství.

V současném období, kdy se připravuje praktické zavedení nové soustavy plánovitého řízení československého národního hospodářství, vystupuje problematika struktury centrálních orgánů, její další vývoj a funkce ostře do popředí zejména proto, že nová soustava řízení národního hospodářství vyžaduje podstatné změny v náplni a metodách a stylu práce ústředních orgánů státu.*) Při zkoumání této problematiky třeba vycházet z obecných podmínek objektivní nutnosti centrálních orgánů, zvláště těch, kterým připadá řízení národního hospodářství a dále z konkrétních požadavků, které na ústřední orgány kladou vývojové perspektivy naší společnosti, zejména pak hlavní zásady nové soustavy řízení ná-

*) Usnesení Ústředního výboru KSČ o hlavních směrech zdokonalení plánovitého řízení národního hospodářství a o práci strany, viz RP 30. 1. 1965.

*) J. Lenárt: Zdokonalení organizace a plánovitého řízení národního hospodářství, viz RP, 2. II. 1965, str. 3 (z referátu na plenárním zasedání ÚV KSČ v lednu 1965).

rodního hospodářství. Strukturu ústředních orgánů a jejich úlohu a funkce třeba zkoumat také z hlediska jejich dosavadního vývoje. Na základě zkoumání ústředních orgánů z těchto tří aspektů hodláme v této krátké studii ukázat některé závěry pro další vývoj úlohy a funkcí ústředních orgánů, pro jejich účelné uspořádání a vzájemné vztahy jakož i pro jejich vztahy k hospodářským orgánům a organizacím.

I.

Centrální řízení v socialistickém státě má dvě základní stránky — ekonomickou a politickou. Tyto dvě stránky tvoří jednotu, v níž se promítají jejich vzájemné souvislosti, vzájemné ovlivňování ekonomiky a politiky a odráží se v hlavním obsahu centrálního řízení v socialistickém státě. Je proto třeba nejprve objasnit, v čem tkví nutnost centrálního řízení z ekonomického hlediska a z politického hlediska a co je vlastní náplní činnosti centrálních orgánů.

Z ekonomického hlediska vyplývá nutnost centrálního řízení zejména z toho, že socialistické hospodářství je založeno na socialistickém (státním a družstevním) vlastnictví výrobních prostředků a že tvoří jednotný a nedílný celek. Ze socialistického charakteru jednotného socialistického hospodářství vyplývají určité jednotné základní vztahy a zájmy, společně pro celé národní hospodářství, které ovšem nevylučují jisté vnitřní rozpory jednotného socialistického hospodářství. V rámci jediného celku socialistického hospodářství existuje celá řada jednotlivých odvětví a oborů, jejichž specifická váha a význam pro rozvoj národního hospodářství a společnosti jsou různé, mění se a projevují se ve vzájemných relacích těchto odvětví a oborů.

Existence jednotného socialistického hospodářství jakož i různé vzájemné vztahy mezi jeho odvětvími a obory i vnitřní rozpory vyvolávají nutnost jednotných základních principů jejich řízení a řešení, které mohou stanovit jenom ústřední orgány. Vůdčím principem, na jehož základě je národní hospodářství jednotně řízeno a jsou řešeny i zmíněné vnitřní rozpory a který především pomáhá sladovat zájmy jednotlivých skupin pracujících a občanů vůbec se zájmy celé společnosti, je princip demokratického centralismu. Základním prostředkem jednotného řízení socialistického hospodářství a řešení vnitřních rozporů je jednotné plánování národního hospodářství a úloha centrálního řízení v tomto plánování spočívá v řízení takových vztahů a řešení takových rozporů, které existují a projevují se ve skladbě celého hospodářství a přerůstají zájmy jednotlivých skupin pracujících (územních celků, odvětví, oborů, podniků apod.).

Centrální řízení má své ekonomické důvody také v procesu koncentrace výroby. Socialistické hospodářství je čím dále, tím více hospodařením ve velkých ekonomických celcích, které základním způsobem ovlivňují rozvoj národního hospodářství a všech ostatních odvětví společenského života. Tato koncentrace výroby a hospodaření ve stále větších ekonomických celcích posunuje rozhodování o ekonomických věcech do vyšší polohy a také do centrálního řídicího stupně a umožňuje i dokonalejší využití strojů na zpracování informací a moderní sdělovací techniky.

Nutnost centrálního řízení je dána dále dělbou rozhodování, přičemž centrální orgány rozhodují o základních problémech celospolečenského dosahu. Pro dělbu práce v oblasti rozhodování má význam správné seřazení různých zájmů po vertikální i horizontální linii, stupeň znalostí řízených procesů a jejich časové a prostorové rozložení, stupeň znalosti cílů rozvoje společnosti a zejména národního hospodářství i jejich objektivního stavu. Stanovení míry centralizace je dáno také kvalitou řídicích kádrů na všech stupních řízení hospodářství a technickými prostředky, které jsou k dispozici.

V procesu rozhodování o ekonomických věcech měly by být správně uplatněny požadavky vyplývající z rozvoje socialistické demokracie jako významného nástroje tvůrčí aktivity pracujících v rozvoji společnosti. Z hlediska rozvoje socialistické demokracie je rozhodování na různých stupních řízení národního hospodářství soustředováno především do zastupitelských sborů a orgánů s nimi nejbližše spjatých. V procesu tohoto rozhodování měly by být brány v úvahu možnosti použití, přednosti a zápory a vzájemná souvislost metod kolektivního rozhodování (hlasování, posuzování apod.) a individuálního rozhodování. Pro rozhodovací proces má konečně velký význam kvalita informací při rozhodování, to je jejich objektivnost, resp. subjektivnost či pravděpodobnost.

Politické důvody nutnosti centrálního státního řízení vycházejí zejména z toho, že především ono reprezentuje celospolečenské, politické a mocenské zájmy pracujících a celé společnosti. Centrální orgány musí zabezpečovat zájmy společnosti a státu nejen v oblasti hospodářství, nýbrž také ve všech ostatních oblastech společenského života a dbát i o vytváření a ochranu životního a pracovního prostředí. Nutnost centrálních orgánů vyplývá z nutnosti centrálně řídit výkon státní moci vůbec na území celého státu. Koordinace a řízení všech celospolečenských a státních zájmů činí z centrálních orgánů skutečně orgány politického řízení společnosti.

V oblasti řízení hospodářství třeba reflexy skutečnosti, že centrální státní orgány nutno chápat jako orgány politického řízení, vidět v tom, že jsou především orgány pro provádění hospodářské politiky ve státě, jejíž základní stěžejní problémy v jednotlivých oblastech života socialis-

tické společnosti zásadně a komplexně řeší ústřední výbor KSČ a jeho orgány. Centrální státní orgány provádějí a rozvíjejí hospodářskou politiku ve svěřených oblastech a odvětvích, pro niž Komunistická strana Československa dává závazný koncepční program, a to v různé rovině: Národní shromáždění a zejména vláda soustřeďují se na komplexní řešení problematiky a zásadní koordinaci provádění hospodářské politiky strany, kdežto jednotlivé centrální státní orgány odpovídají za provádění hospodářské politiky v celém komplexu činnosti daného resortu.

Nutnost centrálního řízení z politického hlediska spočívá též v tom, že umožňuje realizovat koncentraci politických sil společnosti k uskutečňování jejich základních cílů. Jeho politické kořeny leží v neposlední řadě ve skutečnosti, že dělnická třída zvítězila v boji o moc a výstavbu socialismu koncentrací řízení tohoto boje v rukou komunistické strany a že ani při další výstavbě socialismu a později při výstavbě základů komunistické společnosti se nemůže vzdát prostředku, který ji přivedl k vítězství v socialistické revoluci a socialismu v zemi. Pod vedením komunistické strany zvítězila dělnická třída svou disciplinovaností, která je významným momentem i centrálního státního řízení. Centrální státní orgány jsou výrazem koncentrace sil společnosti, ve které má dělnická třída dominantní postavení k uskutečnění hlavních cílů společnosti.

Ekonomické a politické stránky jsou praktickou činností orgánů centrálního řízení spojeny a jejich spojení lze nazvat hospodářskou politikou. Vlastní sférou, obsahem činnosti centrálních orgánů státu je tedy uskutečňování hospodářské politiky. Uskutečňovat hospodářskou politiku znamená na jedné straně chápat sféru činnosti centrálních orgánů státu v tom smyslu, že nesou odpovědnost za provádění hospodářské politiky a za bezprostřední realizaci rozvoje národního hospodářství a jeho odvětví a že v tomto nejsou nahrazovány orgány ústředního výboru KSČ, které jim dávají závazný koncepční program. Pojetí obsahu činnosti centrálních státních orgánů jako provádění hospodářské politiky ve svěřených oblastech a odvětvích vede na druhé straně k omezení centrálního řízení hospodářství na sféru politického a mocensko-správního rozhodování v celospolečenském měřítku o hospodářských věcech a na rozvíjení relativně samostatné činnosti podřízených hospodářských nebo i územních orgánů.

Provádět hospodářskou politiku zavazuje centrální státní orgány k tomu, aby svá rozhodnutí činily vždy s ohledem na hospodářství, tj. na hospodářský rozvoj, hospodářské možnosti a hospodářskou nutnost; na druhé straně zavazuje hospodářská politika centrální orgány k tomu, aby všechna rozhodnutí ve sféře ekonomické činily s ohledem na politické cíle, politické možnosti i politickou nutnost. To platí pro Národní shromáždění, vládu i ostatní centrální orgány. Z hlediska odvětvové vertikální dělby

práce v rozhodování o ekonomických věcech třeba mít na zřeteli, že čím nižší orgán hospodářského řízení, tím více se těžiště rozhodování přesunuje do ekonomické a technické stránky řízení; naproti tomu čím vyšší orgán hospodářského řízení, tím více se bude těžiště rozhodování přesunovat do sféry politické za přísného respektování ekonomické skutečnosti a v souladu s faktory, které tyto stupně jsou s to nebo musí zvládnout.

Z obecných podmínek objektivní nutnosti centrálního řízení vyplývá závěr, že má-li mít centrální řízení kvalitativně se zvyšující úroveň, musí se v dalším vývoji soustřeďovat na provádění ústřední orgány státní správy politiky komunistické strany a uskutečňovat celospolečenské, politické a mocenské řízení hospodářství a jiných oblastí společenského života. Běžné a operativní řízení v jednotlivých odvětvích a úsecích musí přecházet na nižší stupně odvětvového řízení, tj. v oblasti hospodářství na chozrasčotní orgány a v oblasti kulturní výstavby na organizace zpravidla rozpočtového charakteru.

II.

Pro zdůvodnění a především upřesnění hypotézy těchto obecných směrů vývoje centrálního řízení lze v určitých mezích využít i rozbor dosavadního vývoje ústředních orgánů. Rozbor dosavadního vývoje ústředních orgánů v ČSSR od roku 1948 ukazuje, že jejich soustava, náplň a metody práce jsou stále více výsledkem požadavku ústředního řízení národního hospodářství. Jako celek plní však ústřední orgány úkoly ústředního řízení i v jiných oblastech života společnosti a vykonávají trvale úkoly státní, mocenské správy ve všech jejích oborech.

V důsledku nerespektování dělby práce mezi ústředními státními orgány a chozrasčotními články řízení po vertikální linii za dosavadní soustavy řízení národního hospodářství byly náplň práce (i její styl a způsob) ústředních orgánů velmi složité. Nebyly v nich dosud dostatečně rozlišovány funkce celospolečenského a politického ústředního státního řízení a funkce operativního a hospodářského řízení odvětví a oborů. Kromě toho zůstaly ústředním orgánům funkce mocenského dozoru nad zachováváním určitých státních (a vůbec veřejných) zájmů a funkce ve správním řízení.

Z hlediska horizontální dělby práce při řízení národního hospodářství projevují se ve výstavbě a činnosti problémy související se spojením komplexního a vrcholného celostátního řízení, ústředního řízení funkčního a ústředního řízení odvětvového. Komplexní řízení národního hospodářství na celém území státu má uskutečňovat vláda jako ústřední orgán se všeobecnou působností vztahující se na všechna odvětví a úseky

národního hospodářství, kulturní a sociální výstavby a administrativně politické správy a zajišťující ústřední řízení sama nebo svými orgány, přesahuje-li rámec jednotlivých odvětví. Na řízení národního hospodářství v měřítku celého státu se v jednotlivých ucelených komplexech státní činnosti společných všem nebo více odvětvím hospodářství, kulturní a sociální výstavby podílejí různé nadodvětvové ústřední orgány vlády, které jsou jejími funkčními orgány pro řízení odvětví i místních územních orgánů v ČSSR. Ústřední řízení odvětvové je v podmínkách našeho státu organizováno a prováděno podle jednotlivých odvětví hospodářství, sociální a kulturní výstavby a administrativně politické správy ústředními orgány odvětvového řízení a správy. V historii ústředních orgánů vytvářely se různé organizační formy pro odvětvové a funkční řízení národního hospodářství, různé vzájemné vztahy mezi ústředními odvětvovými a funkčními orgány i různá spojení s vrcholným ústředním orgánem komplexního řízení, tj. s vládou.

Základní koncepční linie, projevující se ve výstavbě této soustavy ústředních orgánů spočívala v tom, vytvořit účinnou soustavu funkčních a jiných nadresortních ústředních orgánů, v nichž by byla provedena dělba práce v ovládání ekonomických nástrojů řízení umožňujících rychlejší postup zvyšování efektivnosti hospodářského rozvoje. Koncepční linie výstavby soustavy ústředních orgánů projevovala se pak na druhé straně ve směru účelného rozdělení ústředních orgánů řídících jednotlivá odvětví národního hospodářství a kultury. Posouzení soustavy těchto funkčních a odvětvových orgánů je nutné z hlediska efektivní dělby práce a vymezení jejich působnosti i z hlediska koncepce výstavby ústředních státních orgánů, aby byla pochopena jejich úloha a funkce.

V dosavadním vývoji úlohy a funkcí vlády, nadodvětvových ústředních orgánů vlády a ústředních orgánů odvětvových, jakož i ve vývoji organizační výstavby těchto ústředních orgánů jsou příznačné zejména tyto základní změny a tendence:

1. Základním posláním vlády bezprostředně po únoru roku 1948 bylo upevnit vítězství pracujícího lidu nad buržoasií v politice a ekonomice země. V popředí působnosti vlády byla úloha řídit státní správu, určovat směr výkonné státní moci na území celé republiky. Vláda se v té době stala centrem státně mocenského řízení společnosti. I když co do obsahu a rozsahu převažovaly v působnosti vlády úkoly v oblasti hospodářské, sociální a kulturní výstavby, věnuje se vláda především mocenskému a politickému zajišťování třídních zájmů dělnické třídy a všech pracujících v těchto oblastech.

V průběhu vývoje vlády, zejména od roku 1951 zvýšila se úloha vlády v hospodářství. V horizontální dělbě práce má vláda řešit především otázky meziodvětvových vztahů a souvislostí. Všechny nové požadavky na úlohu

a činnost vlády byly vyjádřeny také v ústavě ČSSR přijaté v r. 1960.*) Jako nejvyšší výkonný orgán státní moci má vláda především uskutečňovat řídicí, koordinační a kontrolní činnost vůči ústředním orgánům pro řízení odvětví a spojoval ústřední řízení podle odvětví s řízením národních výborů.

V činnosti vlády se vedle klíčových otázek rozvoje hospodářství a řešení problémů společných všem nebo více odvětvím soustřeďovalo však i nadále rozhodování mnoha otázek běžného řízení jednotlivých odvětví a oborů, což podlamovalo její úlohu jako orgánu komplexního řízení národního hospodářství a oslabovalo i komplexní řízení národních výborů. Na zasedání ústředního výboru KSČ v lednu 1964 řekl její předseda J. Lenárt, že mu vláda nebo její předsednictvo připadá jako špatné generální ředitelství a že v její činnosti a v činnosti všech ústředních orgánů převládá funkcionální systém řízení.***) Soudruh Lenárt poukázal tím jednak na špatnou vertikální dělbu řídicí práce a zejména na nerozlišování státního celospolečenského a politického řízení národního hospodářství a běžného operativního hospodářského řízení a jednak na nedostatky v horizontální dělbě řídicí práce mezi jednotlivými články ústředního řízení, promítající se ovšem i do ostatních stupňů státního a hospodářského aparátu.

2. Ve vývoji soustavy ústředních orgánů projevuje se růst počtu a významu nadresortních orgánů ústředního řízení se zvláštní působností. Jsou to ústřední orgány s funkcí (tj. plánovací, finanční a kontrolní) působností a ústřední orgány, které koordinují, usměrňují a kontrolují odvětvové ústřední orgány a národní výbory v činnosti, která je společná pro všechna nebo několik odvětví hospodářství, kultury nebo i administrativně politické správy (např. technický rozvoj, rozvoj vědeckého výzkumu, investiční výstavba, mzdy, ceny, výstavba řídicího a správního aparátu atd.). Jejich hlavním úkolem má být pomáhat vládě v řízení hospodářství a kultury zejména tím, že sjednocují, usměrňují a kontrolují činnost orgánů a organizací přímo řízených vládou, že posuzují a předkládají závěry a návrhy vládě.**) Jejich úkolem je také metodicky řídit odvětvové ústřední orgány a pomáhat tím ústředním odvětvovým orgánům v řízení svěřeného odvětví hospodářské a kulturní výstavby.

Ústřední orgány vlády mají různé postavení, úkoly, charakter a kompetenci. Některé z nich měly a mají pomocný a poradní charakter, jiné i působnost koordinační a kontrolní bez výkonné pravomoci a důležitější orgány vlády měly kromě koordinačních a kontrolních funkcí také samo-

*) Viz čl. 68 ústavy ČSSR.

**) J. Lenárt: K práci vlády i některým otázkám řízení národního hospodářství, diskusní příspěvek na zasedání ÚV KSČ ve dnech 21.—22. I. 1964, RP, 30. I. 1964, str. 3.

*) Legislativa a praxe používá pro označení této funkce ústředních orgánů někdy názvu tzv. objektivního orgánu vlády.

statnou pravomoc. Tak vznikají Státní úřad plánovací, který je orgánem vlády pro plánování a ústředním orgánem metodologického řízení státního plánování, Státní úřad statistický, který je orgánem vlády pro statistiku, Státní výbor pro rozvoj techniky, který je orgánem vlády pro otázky plánovitého zvyšování technické úrovně a efektivnosti rozvoje národního hospodářství apod.; vznikají také různé jiné přímé orgány vlády, spíše poradního nebo pomocného charakteru jako např. Vládní dovozní komise, Vládní komise pro výstavnictví apod.

Úloha a význam i počet specializovaných nadresortních ústředních orgánů vlády však vzrostl zejména v letech 1956—1964. Základním posláním těchto orgánů při přestavbě soustavy řízení národního hospodářství v roce 1958*) mělo být řešení koncepce hospodářského rozvoje a to především z hlediska zabezpečení komplexnosti a potřebné perspektivy rozvoje, vypracovávat příslušné rozborů pro vládu a organizovat, sledovat a kontrolovat realizaci jejich usnesení. Ústřední orgány vlády měly svou činností pomáhat vládě v komplexním řízení celého hospodářství a prohlubovat její řídicí činnost vůči odvětvovým ústředním orgánům i krajským národním výborům.

Soustavu nadresortních ústředních orgánů vlády v současné době tvoří značný počet státních komisí, výborů a jiných ústředních orgánů. Mezi nejdůležitější patří Státní plánovací komise, která je ústředním orgánem vlády pro souhrnné plánování rozvoje národního hospodářství, ministerstvo financí, které jako orgán vlády je ústředním orgánem pro souhrnné financování národního hospodářství a státní rozpočet, Státní komise pro rozvoj a koordinaci vědy a techniky, která je orgánem vlády pro plánování a centrální koordinaci vědeckovýzkumné a vývojové práce a orgánem ústředního řízení pro realizaci plánů rozvoje vědy a techniky, Státní komise pro investiční výstavbu, která byla zřízena jako ústřední orgán vlády pro řízení investiční výstavby, Státní mzdová komise, která je orgánem vlády pro řízení státní mzdové politiky, Státní cenový výbor, který byl zřízen jako orgán vlády pro otázky ústředního řízení plánování, tvorby a kontroly cen, jako kontrolní orgán vlády byla zřízena Ústřední komise lidové kontroly a statistiky, která je zároveň řídícím článkem celé soustavy orgánů lidové kontroly a statistické služby v ČSSR; k orgánům vlády patří také Vládní výbor pro cestovní ruch, Vládní výbor pro hospodářskou a vědeckotechnickou spolupráci, Výbor pro státní ceny Kl. Gottwalda, Vládní dovozní komise, Vládní komise pro výstavnictví, Vládní komise pro obalovou techniku a paletizaci a další ústřední orgány vlády.

Některé z uváděných nadresortních specializovaných ústředních orgánů

*) Viz „Zásady zvýšení ekonomické účinnosti řízení průmyslu a stavebnictví“ přijaté na zasedání ústředního výboru KSČ v únoru 1958.

jsou v oboru své působnosti a v různé míře oprávněny rozhodovat v řízení příslušných hospodářských a jiných procesů orgánů a organizací podřízených vládě, mohou vydávat obecně právní předpisy a vykonávat jinou správní pravomoc (např. Státní plánovací komise, Státní komise pro koordinaci a rozvoj vědy a techniky, Státní komise pro investiční výstavbu, Státní mzdová komise, Státní cenový výbor, Ústřední komise lidové kontroly a statistiky), jiné ústřední orgány vlády samostatnou správní pravomoc v oboru své působnosti nemají; orgánem vlády bez samostatné výkonné pravomoci jsou např. Státní komise pro řízení a organizaci, která je orgánem vlády pro přípravu řešení otázek rozvoje a zdokonalování soustavy řízení národního hospodářství a správy, Vládní výbor pro hospodářskou a vědecko-technickou spolupráci, Vládní dovozní komise a jiné ústřední orgány.

Úloha i počet ústředních orgánů s nadodvětvovou zvláštní působností byly v letech 1956—1964 vyvolávány také vzrůstající složitostí problémů odvětvového, oborového a podnikového řízení a potřebou posílit úlohu vlády a centrálního řízení jako celku v řízení hospodářství. Oproti předpokládané hlavní úloze a směrům činnosti funkčních ústředních orgánů vlády se jejich skutečná činnost proto často odlišovala a odlišuje. Problémy řízení hospodářství a jeho odvětví, oborů a podniků za dosavadní soustavy jejich řízení i subjektivní nedostatky v práci řídicích článků, které se ostře projevíly zejména v posledních letech, vedly k tomu, že nadodvětvové specializované ústřední orgány byly dosud značnou měrou vtahovány do řešení otázek operativního charakteru a nemohly se proto v plné míře soustředit na řešení základních problémů rozvoje národního hospodářství.

V důsledku přemíry operativně-výkonných funkcí, které ústřední orgány vlády vykonávají, nabylo celé ústřední řízení funkčního charakteru, převládá v něm funkcionální způsob řízení: není zabezpečena řádná koordinace činnosti jednotlivých ústředních nadresortních orgánů vlády a mezi jejich stanovisky a rozhodnutími je často nesoulad nebo se projevuje duplicita; ústřední orgány odvětvového řízení jsou fakticky řízeny nejen vládou, ale i Státní plánovací komisí, ministerstvem financí i jinými orgány vlády, a to nejen v metodických otázkách, což podlamuje odpovědnost odvětvových ústředních orgánů a vytváří dojem určité nadřazenosti funkčních orgánů nad odvětvovými; také uvnitř odvětvových ústředních orgánů a VHJ i v národních výborech převládá nekomplexní, funkční způsob řízení často v důsledku uspořádání a metod práce ústředních nadodvětvových specializovaných orgánů.

Převážná většina specializovaných nadresortních ústředních orgánů vlády byla vytvořena jako sborové orgány (Státní plánovací komise, Státní komise pro koordinaci a rozvoj vědy a techniky, Státní komise pro investiční výstavbu a další). Mezi prvními byla z nejdůležitějších ústředních

orgánů vlády v této formě zřízena v roce 1959 Státní plánovací komise*) namísto dosavadního Státního úřadu plánovacího, jejímiž členy byli jmenováni i někteří hospodářští ministři. Cílem vytváření specializovaných nadresortních ústředních orgánů vlády jako orgánů sborových bylo dosáhnout přesunutí části agendy, kterou do té doby projednávala vláda, na tyto speciální sborové ústřední orgány. Například vytvoření Státní plánovací komise mělo přinést kolektivní řešení důležitých hospodářských problémů místo dosavadního řešení rozporů a přenášení rozporů ze Státního úřadu plánovacího do vlády.

3. Ve vývoji soustavy ústředních orgánů došlo také ke značnému růstu počtu a zvyšování úlohy ústředních orgánů pro řízení rozvoje jednotlivých odvětví národního hospodářství a sociální a kulturní výstavby, tj. převážně ministerstev a jiných ústředních úřadů. Při sledování úlohy a působnosti soustavy odvětvových ústředních orgánů lze nejvýrazněji pozorovat spojení funkcí ústředních orgánů státní (mocenské) správy s funkcemi ústředního odvětvového řízení a zároveň posilování jejich úlohy ústředních hospodářských řídicích orgánů, které jsou povolány zajišťovat ve svých odvětvích a oborech národního hospodářství a státní správy celospolečenské, politické i mocenské cíle a zájmy pracujících a celé společnosti.

Soustava ústředních orgánů do roku 1950 nebyla přizpůsobena požadavkům státního a hospodářského řízení hospodářských (zejména průmyslových) odvětví a co do náplně a obsahu své činnosti vykonávaly ústřední orgány státní správy (především ministerstva) hospodářské funkce v podstatě jen z hlediska mocenskoprávního, normativního a legislativního. Mezi ústředními orgány a výrobou existovala pro celá odvětví národního hospodářství generální ředitelství, jejichž prostřednictvím vykonávali příslušní ministři dozor a vrchní vedení podniků. Orgány s převažujícími funkcemi ústředního odvětvového řízení byly vytvářeny a v dalším vývoji měněny nebo zanikaly zejména od roku 1951, kdy došlo ke zrušení generálních ředitelství.

Hospodářská ministerstva spojovala od roku 1951 zejména tři funkce: předně byla ústředními orgány pro přímé a operativní řízení jednotlivých podniků a organizací a jejich oborů a k tomu měla hlavní správy, které tuto funkci uskutečňovaly. Za druhé byly ústředními orgány pro státní (celospolečenské, politické a mocenské) řízení, plánování a koordinaci všech oborů hospodářského nebo kulturního odvětví, tedy celého odvětví v hlavních otázkách. Konečně zůstala ústředními orgány správy, které na základě a k provedení zákonů (případně vládních nařízení) jsou v příslušném oboru státní správy oprávněny vydávat normativní a individuální právní akty a jmenovitě upravovat též na základě zákonů a vládních nařízení právní

*) Zákon č. 41 1959 Sb., o Státní plánovací komisi.

poměry občanů a organizací a v určité míře rozhodovat (zejména při přezkoumávání) ve správním řízení. Spojení těchto funkcí v působnosti ministerstev a jiných ústředních úřadů přineslo v prvním počátečním období vývoje našeho státu a řízení hospodářství nesporné výhody, avšak současně skrývalo i určité negativní stránky, které se projeví později.

Účinnost nové soustavy ústředních orgánů odvětvového řízení byla především značně oslabována nadměrnou centralizací. V centrálním řízení národního hospodářství totiž převažovalo řešení operativních otázek nad řešením otázek rozvojových a perspektivních, projevovala se v něm přílišná koncentrace rozhodování v otázkách, v nichž se ústřední orgány nemohly opírat o dostatečnou znalost věci a pracovaly ve skutečnosti podle zásady, že co není svěřeno k rozhodování podnikům nebo národním výborům, přísluší rozhodovat ústředním orgánům.

Po celostátní konferenci KSČ v červnu 1956 a zejména od r. 1958 měla být činnost ministerstva omezena v oblasti operativního řízení výroby a měla se zaměřit především na řešení zásadních otázek problémů odvětví. V této době vystoupila do popředí úloha dlouhodobých plánů a tím i požadavek perspektivnosti řízení prováděné ústředními orgány odvětvového řízení a dále požadavek komplexnosti řešení otázek odvětvového řízení, kterým byla postavena — proti úzce resortnímu principu — zásada řídit a rozhodovat se zřetelem k požadavkům jiných ústředních orgánů resortního řízení a jejich podniků a konečně úkol zajišťovat v ústředním odvětvovém řízení širší uplatnění hmotné zainteresovanosti organizací i jiných ekonomických nástrojů v souladu s celospolečenskými zájmy a potřebami. Nové úloze a zaměření funkcí ústředního odvětvového řízení byla přizpůsobena i nová vnitřní struktura ústředních orgánů, k níž došlo zrušením hlavních správ a operativním řízením oborů byly pověřeny nově vytvořené výrobně hospodářské jednotky.*)

Uskutečňování změn v náplni i metodách práce ministerstev a ústředních úřadů po r. 1958 se však nepodařilo. Ústřední odvětvové řízení zůstalo i nadále v značném rozsahu příliš direktivní a protože se neopíralo o kvalitní perspektivní plán a nebylo dostatečně podporováno ekonomickými podněty, zbavovalo podniky bezprostředního styku s trhem, nedostatečně rozvíjelo jejich samostatnost a odpovědnost za zásobování národního hospodářství výrobky svého sortimentu a nezajišťovalo dobrou vzájemnou spolupráci a iniciativní a sladěnou činnost podniků i celých odvětví. Trvajícím nedostatkům napomáhala také nedostatečné poznání a ujasnění úkolů, funkcí a postavení ústředních státních orgánů v řízení národního hospodářství. Projevovalo se v činnosti ústředních odvětvových orgánů

*) Viz „Zásady zvýšení ekonomické účinnosti řízení průmyslu a stavebnictví“, přijaté na zasedání ÚV KSČ v únoru 1958.

negativně jednak v tom, že tyto nedostatečně zajišťovaly celospolečenské a politické zájmy a cíle v odvětví a ve společnosti, hájily a prosazovaly úzce resortní a jiné skupinové zájmy proti zájmům celospolečenským, tak i v tom, že nadále podceňovaly specifické metody řízení ekonomických procesů, nerespektovaly dostatečně působení hodnotových vztahů a nevyužívaly je v potřebné míře v plánovitém řízení národního hospodářství. Po XII. sjezdu KSČ dochází proto také k přípravě podmínek pro zavedení nového a zdokonaleného systému řízení národního hospodářství ČSSR, které má přispět i ke zkvalitnění práce a lepšímu plnění úlohy a funkcí ústředních odvětvových orgánů.

V činnosti ministerstev a jiných ústředních odvětvových orgánů třeba posilovat také ty funkce, které spočívají ve výkonu mocenského dozoru na zachovávání státních (a vůbec veřejných) zájmů v činnosti hospodářských organizací a respektování právních poměrů občanů a organizací ve společnosti v příslušném oboru státní správy. V praxi docházelo k přehlížení této funkce ministerstva, což se projevovalo často nevyžadováním zákonných povinností organizací a občanů i nedostatečným respektováním práv a oprávněných zájmů občanů a organizací ze strany ústředních odvětvových orgánů a jejich místních orgánů. Odstranění těchto nedostatků si vyžádá též snad i posílení dosavadních organizačních forem pro plnění těchto odlišných funkcí v působnosti ústředních odvětvových orgánů.

Pro plnění úlohy a funkcí ústředního odvětvového řízení v hospodářské a kulturní výstavbě má nesporně význam i počet a sladěnost soustavy ústředních odvětvových orgánů. Z hlediska existence různých odvětví národního hospodářství a ostatních oblastí života společnosti a státu je vcelku logické rozdělení ústředních orgánů podle jednotlivých odvětví. Z hlediska odstranění resortního způsobu řízení a lepšího prosazení celospolečenských zájmů v rozvoji odvětví může však být sporným jejich současný počet a možnost účinného sladění jejich různých zájmů vládou bez častých operativních zásahů ze strany funkčních orgánů vlády (např. pro ekonomiku průmyslu máme asi 10 různých resortních ústředních orgánů, schází koordinace vědy, kultury a školství apod.). Zvážit je třeba možnost obsahového a časového sladění řídicích direktiv ukládaných též hospodářským podnikům a jiným organizacím ústředními orgány.

V důsledku složitosti vnitřních vztahů v národním hospodářství třeba brát v úvahu i to, že ideální čisté rozdělení ústředních orgánů podle jednotlivých odvětví hospodářství a kultury není fakticky možné a že hospodářská odvětví a resorty, které je řídí, se zcela nekryjí. Účelná kombinace vytváří nutnost podřízení jedněch ústředních odvětvových orgánů metodickému vlivu druhých odvětvových orgánů a vytváří tak jakési systémy ústředních „gescí“ (např. učňovské školství přímo řízené jednotlivými resorty je z hlediska metodiky řízeno školskými orgány apod.); tím dochází

k postupnému prolínání řídicích vztahů, které se stávají komplikovanými a vyžadují značné koordinační činnosti na různých stupních řízení hospodářské a kulturní výstavby.

K hospodářským ministerstvům patří zejména ministerstva výrobní, jež ztělesňují v odvětví jimi řízeném zvláště výrazně jednotu politického a hospodářského vedení v socialistickém státě. Mezi odvětvová hospodářská ministerstva v současném období*) patří ministerstva paliv, hutního průmyslu a rudných dolů, těžkého strojírenství, všeobecného strojírenství, chemického průmyslu, spotřebního průmyslu, potravinářského průmyslu, zemědělství, lesního a vodního hospodářství, dopravy, stavebnictví, vnitřního obchodu a zahraničního obchodu. Vlastní úloha těchto ministerstev je v řízení určitého odvětví národního hospodářství, ačkoliv některá „nehospodářská“ ministerstva (jejichž hlavní obor působnosti je mimo oblast vlastního řízení ekonomických odvětví) řídí rovněž určité hospodářské úseky (např. ministerstvo zdravotnictví řídí též výrobu léčiv a zdravotních potřeb). Ministerstva pro kulturní a zdravotní výstavbu řídí z velké části oborově různé činnosti, jejichž přímé organizování a zajišťování jsou převážně svěřovány národním výborům, resp. organizacím řízeným národními výbory (ministerstvo zdravotnictví, ministerstvo školství a kultury); zčásti ovšem řídí tato ministerstva některé úseky a organizace celostátního významu také přímo (např. ministerstvo školství a kultury přímo řídí vysoké školy, ministerstvo zdravotnictví vědeckovýzkumné instituce celostátního významu). Mezi tzv. administrativně politická ministerstva, do jejichž sféry působnosti patří zejména zajišťování mocensko-politických úkolů státu, náleží ministerstva vnitra, spravedlnosti, zahraničních věcí (zčásti též zahraničního obchodu) a k nim se vzhledem k povaze působnosti druzí i ministerstvo národní obrany.

Ústřední odvětvové řízení hospodářských a kulturních odvětví nebo jejich částí (nebo částí více hospodářských odvětví) a správu jiných celospolečenských záležitostí v celostátním měřítku provádějí kromě ministerstev i další ústřední odvětvové orgány. Patří k nim zejména: Ústřední správa energetiky, Ústřední správa spojů, Ústřední správa pro rozvoj místního hospodářství, Ústřední správa nákupu zemědělských výrobků, Ústřední správa geodézie a kartografie, Ústřední správa výzkumu a těžby radioaktivních surovin, Ústřední geologický úřad, Ústřední báňský úřad, Státní úřad sociálního zabezpečení, Státní komise pro vědecké hodnosti, Československé ústředí knižní kultury a mnoho dalších ústředních orgánů pro řízení a správu hospodářských a kulturních odvětví nebo jejich částí a úseků (někdy částečně i meziresortních či nadresortních).

Na správné chápání funkcí a úloh jednotlivých ústředních orgánů mají

*) Stav k 15. II. 1965.

nesporně vliv takové organizační úpravy, které by byly v souladu s charakterem působnosti těchto orgánů a s metodickými nástroji řízení, které tyto ústřední orgány pro plnění svých úkolů mají. Organizační úpravy prováděné ve výstavbě ústředních odvětvových (ale i funkčních) orgánů nevycházely vždy z koncepce jednotného utváření organizačních, obsahových a metodických nástrojů řízení, což je patrné z dosavadního řešení organizačních úprav. Tak např. v průběhu vývoje byla existující ministerstva paliv a energetiky spojena do jednoho ministerstva paliv a energetiky a později znovu rozdělena na ministerstvo paliv a Ústřední správu energetiky. K podobným organizačním změnám došlo i v řízení dopravy a spojů. Ministerstvo místního hospodářství bylo nejdříve zrušeno a nebyl vytvořen žádný ústřední orgán pro místní hospodářství; později jeho jen částečně změněné funkce vykonával Ústřední úřad pro věci národních výborů a Vládní komise pro národní výbory a v současné době Ústřední správa pro rozvoj místního hospodářství. Ústřední orgán pro investiční výstavbu se vyvíjel od vládního výboru pro výstavbu přes Státní výbor pro výstavbu, který byl zrušen a později obnoven v podobě Státní komise pro investiční výstavbu.

Při pohledu na soustavu ústředních odvětvových orgánů je patrná také určitá nejednotnost formy. Ústřední správa energetiky má všechny charakteristické rysy výrobního ministerstva, avšak nemá jeho označení přesto, že v jejím čele stojí ministr pověřený řízením této ústřední správy.*) Ústřední správa spojů, která má tytéž charakteristické rysy (a dříve to bylo také ministerstvo spojů), má v čele vedoucího, který není ministrem, ale na návrh vlády je rovněž jmenován prezidentem republiky.**) V čele některých ústředních úřadů stál někdy předseda, i když nešlo o sborový orgán (např. dříve Státní úřad plánovací). Podobné nedostatky v organizačních úpravách prováděných ve výstavbě ústředních odvětvových i funkčních orgánů kladou rovněž ne nevýznamné úkoly i na vědu o státu a právu, neboť nepodporují jednotné chápání úlohy a funkcí ústředních orgánů stejného charakteru činnosti.

III.

Pro zkoumání tendencí dalšího vývoje centrálních orgánů mají v současné době největší význam konkrétní požadavky, které pro výstavbu ústředních orgánů vyplývají z principů nové soustavy řízení národního hospodářství v ČSSR, schválených na lednovém zasedání Ústředního vý-

*) Zákonné opatření předsednictva Národního shromáždění č. 3/1963 Sb. o nové organizaci v odvětví paliv, energetiky, dopravy a spojů.

**) Tamtéž.

boru KSČ v r. 1965. Přijetí nových zásad řízení národního hospodářství vyžádá si stanovit i odlišné funkce ústředního řízení, jiný obsah a rozsah působnosti všech článků ústředního řízení a postupně snad i určitých změn v organizační výstavbě ústředních orgánů v našem státě.

Nová soustava řízení národního hospodářství podtrhuje především plánovitost rozvoje československého socialistického hospodářství, avšak zároveň zdůrazňuje — jako nezbytnou součást plánování — využití socialistických vztahů a zákona hodnoty. Hlavní a vůdčí zásadou všech navrhovaných opatření nové soustavy řízení je princip demokratického centralismu, který je v nových podmínkách nezbytně třeba všestranně rozvíjet proto, že vyžaduje na jedné straně v souladu s principy nové soustavy upevnit a správně orientovat řídicí pravomoc centrálních orgánů v ekonomickém rozhodování a na druhé straně vytvořit daleko větší prostor pro iniciativu podniků i menších pracovních kolektivů a jednotlivých pracovníků a přitom ji aktivněji a cílevědoměji zaměřovat k intenzivnímu hospodaření. Teoreticky vzato jde v nové soustavě o koncepci používání tržního mechanismu v socialistickém hospodářství, které však nemá nic společného s nahrazováním plánu živelným trhem. Směřuje k tomu, aby se z tržního mechanismu stal nástroj soustavy plánovitého řízení. Podstata sepětí plánu a tržního mechanismu tkví tedy v rozvinuté formě demokratického centralismu, kdy aktivní úloha horizontálních vztahů mezi podniky, jež mají bezprostřední zájem na svých hospodářských výsledcích, se stává prvkem kontroly a korigování úkolů plánu.

Koncepce sepětí plánu a tržních vztahů v nové soustavě řízení národního hospodářství předurčuje úlohu centrálního řízení, jeho nezbytný rozsah a vztah k řízení v podnicích a jiných člancích. Konkrétním výrazem správného uplatnění demokratického centralismu na jednotlivých stupních řízení je, že i nižší články jsou místem, na kterém se v mnoha věcech rozhoduje s konečnou platností. Značné rozšíření pravomoci a odpovědnosti podniků vyžaduje uskutečnit podstatné změny v obsahu, ve stylu a způsobu práce centrálních řídicích orgánů a také v jejich organizaci. Centrální orgány mají plně respektovat nové postavení výrobně hospodářských jednotek, upustit od jejich detailního řízení a přecházet ke koncepční národohospodářské práci zajišťující ekonomické i jiné podmínky pro plynulou práci odborů a odvětví.

Podle schválených zásad nové soustavy řízení národního hospodářství mají centrální orgány zabezpečovat v základních věcech a základních souvislostech zejména takové úkoly, jako jsou jednotné celostátní centrální plánování procesu socialistické reprodukce, centrální rozdělování fondu akumulace k řízení změn ve struktuře a efektivnosti výroby, jednotnou cenovou a mzdovou politiku a růst životní úrovně lidu, státní monopol zahraničního obchodu a jednotný systém národohospodářské

evidence a kontroly. Realizace těchto úkolů centrálního řízení předpokládá, aby v působnosti všech ústředních orgánů nastal nezbytný přesun těžiště činnosti od běžného operativního řízení k řízení perspektivnímu. V náplni práce ústředních orgánů mají mnohem více převažovat takové činnosti jako vypracovávání technickoekonomických koncepcí odvětví ve vzájemných meziodvětvových vazbách, pomoc výrobním hospodářským jednotkám při vypracování vlastních variant vývoje jako nezbytného základu pro posuzování výhodnosti různých cest a způsobů využití možností jejich zaměnitelností, řízení a ovlivňování investiční výstavby, všestranné podporování nové techniky a řízení základní činnosti vědecko-výzkumné základny, řízení výchovy vedoucích kádrů a péče o systematický růst jejich kvalifikace a nikoliv v poslední řadě i perspektivní otázky mezinárodní hospodářské spolupráce.

Obecně lze říci, že by centrální orgány v nové soustavě odpovídaly za vypracování perspektiv rozvoje národního hospodářství, za sladění základních proporcí tohoto rozvoje a za celou oblast vymezení pravidel či rámce ekonomického jednání a vztahů mezi hospodářskými organizacemi. Centrální orgány musí řešit otázky základní struktury československé ekonomiky, proporce v rozdělení a užití národního důchodu, rovnováhu v základních národohospodářských vztazích, ať již jde o rovnováhu mezi zdroji a potřebami investic, mezi kupní silou obyvatelstva a fondy zboží nebo o rovnováhu v oblastech surovin, energie apod.; dále musí řešit rozmísťování výrobních sil a zabezpečovat v zájmu státu některé úkoly vybočující z rámce přímé ekonomické výhodnosti, ale v zájmu společnosti nutné.

Již výše bylo řečeno, pro správné uplatnění demokratického centralismu je třeba, aby i nižší články (stupně) řízení se staly místem, na kterém se o mnoha ekonomických věcech rozhoduje s konečnou platností. Dosavadní zkušenosti z vývoje řízení průmyslu nebo stavebnictví i jiných odvětví plně potvrzují, že nelze z úrovně centrálních orgánů zabezpečit např. přizpůsobování detailní struktury výroby detailní struktuře potřeb, že nelze direktivně žádným rozpisem ukazatelů produktivity práce, plánu vlastních nákladů nebo jinými ukazateli zajistit trvalé snižování výrobních nákladů, zdokonalování užitné hodnoty výrobků. Odpovědnost za plnění těchto úkolů musí plně převzít výrobci, kteří však musí mít dostatečně potřebný prostor pro samostatné rozhodování těchto otázek, aby takovou odpovědnost mohli nést. Systém hmotné zainteresovanosti v nové soustavě řízení má vést podniky k tomu, aby správně reagovaly na podněty trhu, zabezpečovaly vysokou technickou úroveň výrobků a dosahovaly nejvyšší rentability ve výrobě. V nové soustavě řízení národního hospodářství bude možno dosáhnout tím zefektivnění a zracionalizování nesmírné masy rozhodnutí, v jednotlivostech z centra nepostižitel-

ných, avšak naprosto nezbytných pro intenzivní směr hospodářského rozvoje.

Zdokonalenému systému plánovitého řízení národního hospodářství odpovídá také nové pojetí plánu a jeho nový vztah k hmotné zainteresovanosti, což tvoří klíčové opatření zásad nové soustavy schválených ústředním výborem KSČ v lednu t.r. Novým pojetím plánu má být překonán stav, kdy plán určuje nejen základní proporce, nýbrž přes direktivní ukazatele stanoví i objem výroby, konkrétní sortiment a růst technickoekonomické úrovně podniků. Národohospodářský plán zůstává základním nástrojem řízení, který zajišťuje základní proporce rozvoje, avšak jeho realizace nemá být direktivně ukládána a zabezpečována přímo vazbou hmotné zainteresovanosti na jeho jednotlivé direktivní ukazatele. Centrální orgány mají mít v zájmu zajištění plánem stanovených základních proporcí v rukou takové nástroje, jako je mzdová politika, cenová politika, odvody ze základních fondů, úvěr a úrok.

Ze stručného výkladu hlavních zásad nové soustavy řízení národního hospodářství tedy vyplývá, že dělba práce mezi centrem a podniky je jedním ze základních kamenů této soustavy. Zahrnuje v sobě jak posílení centrálního rozhodování v hlavních ekonomických otázkách, tak i konkrétní uplatnění široké samostatnosti, pravomoci a odpovědnosti výrobních hospodářských jednotek a rozvíjení účasti pracujících na řízení.

Nové úloze a funkcím ústředního řízení a účelné dělbě práce mezi centrálními orgány a podniky musí odpovídat i organizace centrálního řízení. Organizace centrálního řízení má proto navazovat na takovou organizaci výrobně technické základny, kde oborová ředitelství koncernových podniků a trustů budou nejvyšším stupněm řízení v chozrasčotní (hospodářské) sféře, tzn. že žádná část výrobně technické základny průmyslu nebude řízena centrálními státními a hospodářskými orgány přímo, nýbrž jen jejich prostřednictvím.

Organizační výstavba centrálních orgánů odpovídající nové soustavě řízení hospodářství měla by být uspořádána tak, aby byla uskutečněna racionální dělba práce, aby bylo vyloučeno zbytečné duplicitní rozhodování a aby byla nastolena plná odpovědnost za rozhodnutí v hospodářských věcech. Zejména by bylo podle našeho názoru třeba provádět výstavbu ústředních orgánů z hlediska takových požadavků, jakými jsou požadavky postupně zabezpečovat komplexnost v rozhodování centrálních orgánů a odstraňovat resortní způsob, event. uspořádání řízení (zejména v průmyslu), propracovat novým způsobem účelnou soustavu a dělbu práce orgánů vlády a zajistit jednotnost řízení finančních, cenových a mzdových otázek a odvětvové ústřední orgány budovat z hlediska jejich soustředění na hlavní obsah činnosti, tj. na státní (celospolečenské a politické) řízení svěřeného odvětví a oborů.

Na základě zkoumání centrálních státních orgánů z hlediska jejich objektivní nutnosti, analýzy dosavadního vývoje a požadavků hlavních zásad nové soustavy řízení národního hospodářství lze podle našeho názoru shrnout některé tendence dalšího vývoje ústředních orgánů v ČSSR. Nejde nám přirozeně o to, podat návrh ucelené soustavy ústředních orgánů nebo obsah a rozsah působnosti, pravomoci a odpovědnosti jednotlivých ústředních orgánů této soustavy, nýbrž pouze o shrnutí některých vývojových tendencí úlohy a funkcí ústředních orgánů v současném období a jejich účelného uspořádání a vzájemných vztahů, zejména ve vztahu k řízení národního hospodářství a jeho organizacím. Jsme si vědomi toho, že konkrétní vypracování optimálně účelného systému ústředních orgánů s ohledem na organizaci ústředního řízení a funkce jednotlivých ústředních orgánů by si vyžadovalo mnohem hlubšího a podrobnějšího rozboru nežli bylo možno v tomto článku i nežli jsme s to učinit v současné době.

Je jistě nesporné, že další výstavbu ústředních státních orgánů a jejich úlohu a funkce v současném období potřeba zaměřovat a podřizovat především požadavkům zdokonaleného plánovitého řízení národního hospodářství, jehož hlavní zásady byly schváleny lednovým zasedáním ústředního výboru KSČ v roce 1965. Těmito tendencím vývoje úlohy ústředních orgánů byla věnována především i tato stať a závěry a návrhy, které činíme. Při výstavbě ústředních orgánů nelze však zapomínat, že jejich soustava musí zdokonalovat ústřední řízení i jiných oblastí společenského života a odvětví státní správy a dále zejména, že všechny ústřední státní orgány (včetně „hospodářských“) musí jako ústřední orgány provádějící politické řízení společnosti a státní správu v oboru své působnosti mnohem účinněji plnit jim svěřené funkce státního mocenského dozoru v podnicích a organizacích při ochraně všech státních a veřejných zájmů vyplývajících ze zákonných předpisů, mnohem intenzivněji zajišťovat a respektovat především svou řídicí činností právní poměry občanů a organizací, stručně řečeno — lépe plnit v mezích své působnosti funkce všeobecné státní správy.*)

*) Z těchto důvodů nemohou být podle našeho názoru ústřední státní orgány komplexně zkoumány pouze z hlediska řízení národního hospodářství. Ústřední státní orgány hospodářského řízení jsou vždy státními orgány, které v mezích své působnosti a na základě zákonů a k jejich provedení provádějí hospodářskou politiku komunistické strany a vykonávají celou státní správu ve svém oboru (nebo ve více jejích oborech nebo všech jejích oborech). Chápání ústředních orgánů řízení národního hospodářství pouze jako hospodářských orgánů není s to postihnout ústřední státní orgány (soustavu, úlohu a funkce, obsah a rozsah působnosti, pravomoci a odpovědnosti) v celém jejich komplexu, tj. z hlediska uskutečňování všech funkcí socialistického státu, které jako orgány provádějící politické řízení a státní správu mají a musí vykonávat a zajišťovat.

Vzhledem k nutnosti přizpůsobit výstavbu ústředních orgánů v současné době především požadavkům realizace hlavních zásad nové soustavy řízení národního hospodářství věnujeme však nadále pozornost některým tendencím vývoje úlohy a funkcí i organizace ústředních orgánů převážně z hlediska zdokonalení jejich řídicí činnosti v hospodářství. Přitom je nám však zřejmé, že půjde o proces ne tak izolovaný od jiných orgánů ústředního řízení v naší společnosti a státě a zejména ne od vývoje zastupitelských sborů a rozvoje socialistické demokracie —, jak činíme v tomto článku.

Z hlediska zdokonalení plánovitého řízení národního hospodářství vyžaduje výstavba soustavy ústředních orgánů dnes především provést při trvalém zabezpečování a při prohlubování vedoucí úlohy ÚV KSČ účelnou dělbu řídicí práce mezi vrcholnými státními a hospodářskými orgány a zároveň stanovit takový postup rozhodování, kdy v určeném okruhu ekonomických činností rozhoduje jen jeden orgán a tento je také plně za rozhodování a činnost svěřeného úseku zodpověden jen jedinému vyššímu řídicímu orgánu. Taková dělba řídicí práce by odstranila dnešní stav, kdy všichni rozhodují jakoby o všem, kdy dochází ke kumulaci rozhodování (faktického) u určitých orgánů, k mnohokolejnosti v řízení, duplicitnímu rozhodování, k přesouvání rozhodování na vyšší stupně a články a v důsledku toho všeho k nepružnosti v řízení a k nezodpovědnosti.

Pro jednotlivé řídicí stupně nutno dále stanovit okruh plných mocí a plné zodpovědnosti, který by byl založený na soustředění všech nutných prostředků (finančních, mzdových, materiálových atp.) v rukou příslušného řídicího orgánu. Pouze tato opatření mohou překonat dnešní funkcionální způsob řízení, který v ústředním řízení vede k obsahovému a časovému nesouladu řídicích direktiv ukládaných přirozeným komplexním ekonomickým celkům, jakými jsou hospodářské podniky. Z organizačního hlediska nové výstavby ústředních orgánů půjde také zejména o odstranění přílišného resortismu a o větší skloubení a koordinaci činnosti všech článků odvětvového a oborového řízení v národním hospodářství (zejména v průmyslu, ale v hospodářství vůbec).

Zajištění a prohloubení vedoucí úlohy Komunistické strany Československa si v nové soustavě řízení národního hospodářství žádá přesnější vymezení vztahu mezi ústředním výborem KSČ (nebo jejím předsednictvem), vládou a ostatními centrálními orgány. ÚV KSČ (PÚV KSČ) uplatňuje ve vztahu k vrcholným státním a hospodářským orgánům svou vedoucí úlohu — obecně řečeno — tak, že na podkladě usnesení sjezdů Komunistické strany Československa a v souvislosti s hlavními úkoly mezinárodního dělnického hnutí vypracovává koncepci dlouhodobého ekonomického rozvoje naší země a stanovuje rámcové obrysy taktiky jejího uskutečňování. ÚV KSČ (PÚV KSČ) prověřuje postup a reálné

výsledky řídicí činnosti vlády a ostatních státních a hospodářských orgánů. Současně mobilizuje pracující ke splnění úkolů vlády a ostatních centrálních orgánů.

Vláda jako nejvyšší výkonný orgán v soustavě řízení národního hospodářství řídí ostatní centrální státní a hospodářské orgány především v otázkách zásadní povahy, tj. při rozpracování a realizaci dlouhodobé koncepce rozvoje hospodářství. Ve své činnosti se v souladu s ústavou ČSSR řídí usneseními a direktivami ÚV KSČ a usneseními (především zákony) Národního shromáždění. Ve vztahu k hospodářství a řízení kulturní výstavby se vláda zaměřuje zejména na rozpracování direktiv (hospodářskopolitických směrnic) pro perspektivní plán, na projednání a schválení dlouhodobých národohospodářských plánů a schválení postupu jejich realizace v běžném řízení, na projednání a schválení státního rozpočtu a pokladního plánu Státní banky čs.; vláda provádí také v zásadních rysech kontrolu toho, jak je jejími orgány a jinými ústředními orgány realizován perspektivní plán rozvoje, soustřeďuje se na koordinaci činnosti vrcholných řídicích správních orgánů a řešení problémů přesahujících kompetenci nadresortních orgánů vlády a rámec jednotlivých odvětvových ústředních orgánů při zabezpečování úkolů hospodářského rozvoje, úkolů kulturně výchovných a úkolů v oblasti zdravotnictví, sociálního zabezpečení apod., a na zabezpečování ekonomického rozvoje oblasti republiky.

V souvislosti s novým systémem řízení národního hospodářství je podle našeho názoru nutné provést na úrovni vlády účelné soustředění dosavadních orgánů vlády do větších celků a mezi těmito celky zajistit účinnou dělbu a koordinaci řídicí práce. Množství centrálních nadresortních orgánů vlády vznikalo — jak bylo řečeno již výše — z bezprostředních praktických potřeb při řešení koordinace jednotlivých problémů reprodukčního procesu. Dosavadní výklad této problematiky však ukazuje, že by bylo možné a pro zdokonalení centrálního řízení prospěšné řadu těchto orgánů vlády nyní spojit a zajišťovat plnění společných funkcí, které mají příbuzný charakter, komplexně z jednoho místa.

V oblasti perspektivního rozvoje měly by být z jednoho centra obstarávány činnosti, které souvisí přímo s pracemi na perspektivním plánu, plánu investiční výstavby, vědeckotechnického rozvoje, hospodářské a vědeckotechnické spolupráce. Soustředění těchto činností a jejich organizační i kádrové zabezpečení by umožnilo systematicky pracovat na perspektivě rozvoje československého národního hospodářství a koordinaci plánu rozvoje s ostatními socialistickými zeměmi; současně by byla jednoznačně vymezena odpovědnost vládě za řešení všech problémů a nedostatků v této oblasti.

V oblasti realizace perspektivy bylo by třeba jednodušeji nežli dosud zabezpečovat práce souvisící s přípravou, zpracováním a kontrolou plnění

prováděcích plánů za účinného využití ekonomických nástrojů, tj. cen, mezd, odvodů, úvěrů a úroků. Vyžaduje to komplexní a vzájemně sladěné řešení, které předpokládá zajistit jednotné a koordinované řízení této oblasti organizačně a kádrově. Novým uspořádáním byla by posílena odpovědnost za běžné řízení, které by bylo obstaráváno v zásadních věcech z jednoho centra.

Soustavu odvětvových centrálních orgánů je ve zdokonaleném plánovitém řízení národního hospodářství možné řešit zhruba dvěma způsoby: Za prvé — soustavou jednotlivých relativně samostatných, centrálních orgánů, za druhé — odvětvovými útvary komplexních orgánů vlády.

Činnosti odvětvového hospodářského řízení a státní správy v jednotlivých ústředních orgánech je nutné soustředit výlučně na záležitosti a problémy, které vyžadují obecného řešení, tj. zásadně na úseky perspektivy odvětví, technickoekonomického výzkumu, vývoje struktury a výchovy kádřů, ekonomických nástrojů, mocenské ochrany a tvorby životního a pracovního prostředí a plnění jejich úlohy (převážně řídicí) ve věcech realizace právních poměrů občanů a organizací. Z uváděných funkcí odvětvového ústředního řízení vyplývá, že těžiště činnosti odvětvových ústředních orgánů je v přípravě, zpracování a rozhodování problémů a úkolů charakteru dlouhodobého rozvoje, zatímco přímé operativní hospodářské řízení přechází na oborové jednotky.

Důležitou stránkou činnosti centrálních odvětvových orgánů je kontrola vývoje hospodaření výrobně hospodářských jednotek, zejména z toho hlediska, jak podniky uspokojují potřeby národního hospodářství a obyvatelstva co do množství, sortimentu, kvality výrobků, technické úrovně a vlastních nákladů vyráběné produkce. Nemalá pozornost měla by být věnována tomu, jak výrobní hospodářské jednotky si svojí činností vytvářejí zdroje pro svůj perspektivní dynamický vývoj. Přitom je nutné prosazovat zásadu, že centrální odvětvové orgány odpovídají za provádění hospodářské politiky ve svěřeném odvětví a za plnění jiných celospolečenských politických funkcí, avšak nikoliv za činnost jednotlivých podřízených jednotek vcelku.

Úkoly ústředního odvětvového řízení bylo by však možno zabezpečovat odvětvovými útvary komplexních orgánů vlády, aniž by dále existoval tak značný počet samostatných odvětvových centrálních orgánů jako dosud. K tomuto uspořádání, které by nesporně podstatně a definitivně odstranilo nezdravý resortismus, je však možné přistoupit patrně až po plném vybudování a rozvinutí činnosti oborových ředitelství, která by byla kvalifikovanými partnery přímo pro orgány vlády a po větším sladění činnosti jednotlivých oborů řízených dosud ministerstvy a jinými ústředními orgány státní správy.

В указанной статье исследуются роль и функции центральных государственных органов (правительства, функциональных органов правительства, министерств и других центральных органов государственной власти) в трех аспектах, а именно, с точки зрения объективной необходимости центрального государственного руководства, с точки зрения развития к настоящему времени и с точки зрения конкретных требований, предъявляемых к центральным органам принципами новой системы руководства народным хозяйством, принятыми на пленарном заседании Центрального комитета КПЧ в январе 1965 года. На основании этого исследования автор делает некоторые общие заключения для дальнейшего развития роли и функций центральных государственных органов, для их целесообразного устройства и взаимных отношений, равно как и для их отношений к хозяйственным органам и организациям.

С точки зрения объективной необходимости центрального руководства делается в статье заключение, что роль и содержание деятельности центральных органов государства заключается в осуществлении политики коммунистической партии. Это понимание означает, с одной стороны, что центральные государственные органы несут полную ответственность за непосредственную реализацию этой политики и что в этой ответственности они не заменяются партийными органами и, с другой стороны, оно ведет к ограничению центрального руководства хозяйством или другими областями общественной жизни сферой общественного, политического властно-административного принятия решений (например в хозяйственных делах) в общегосударственном масштабе. Для того, чтобы центральное государственное руководство имело качественно повышающийся уровень, центральные органы должны освободиться от обычного и оперативного каждодневного руководства, и эти функции в отдельных отраслях, отделах или секторах должны переходить к хозрасчетным органам (в области хозяйства) или к организациям, как правило, бюджетным (в области культурного строительства).

Анализ развития роли центральных государственных органов в ЧССР к настоящему времени указывает прежде всего, что центральные органы осуществляли ряд функций обычного оперативного руководства отраслями и отделами хозяйственного и культурного строительства и что выполнение этих функций ослабляло их характер государственных органов, которые в руководящей деятельности обеспечивают общеобщественные, политические и властные интересы трудящихся и всего общества. У центральных органов остались также функции властного надзора за соблюдением государственных и вообще общественных интересов и функции (преимущественно руководящие), вытекающие из уважения и обеспечения правоотношений граждан и организаций, но и выполнению этих функций следовало бы посвящать повышенное внимание. С точки зрения горизонтального разделения труда между центральными государственными органами, в строительстве и деятельности проявляются проблемы, связанные с преодолением функционального и ведомственного способа руководства. Функциональная система руководства вытекает, с одной стороны, из чрезмерного количества оперативно-исполнительных функций, осуществляемых сверхведомственными центральными органами правительства в хозяйстве, но эти недостатки находятся под влиянием и большого количества центральных функциональных органов правительства. На ведомственный способ руководства, наряду с общими условиями всего центрального руководства и непроведением

разницы между государственным (общественным и политическим) руководством и руководством обычным и оперативным, имели влияние также значительное количество центральных отраслевых органов и недостаточная увязка в их системе.

Для исследования тенденций дальнейшего развития центральных государственных органов наибольшее значение в настоящее время имеют конкретные требования, вытекающие из реализации принципов новой системы руководства народным хозяйством. Концепция сочетания плана и рыночных отношений в этой системе предопределяет дальнейшее развитие демократического централизма и, прежде всего, правильную ориентацию руководящей компетенции центральных органов в принятии решений в экономических делах. В новой системе центральные органы должны отвечать за разработку перспектив развития хозяйства, за увязку основных пропорций этого развития и за всю область определения правил или рамок относительно самостоятельной экономической деятельности и отношений между государственными организациями; Они должны также решать вопросы основной структуры экономики ЧССР, пропорций в распределении и использовании национального дохода, равновесия в народно-хозяйственных отношениях, размещения производственных сил и некоторые другие задачи (например, необходимые в интересах безопасности государства). Новая система руководства народным хозяйством исходит далее из того, что низшие ступени руководства принимают решения по многим экономическим делам с окончательной законной силой и что пользуются широким простором для своей инициативной и самостоятельной деятельности. В целях обеспечения планом установленных основных пропорций, центральные органы должны иметь в своих руках прежде всего такие орудия, как политика заработной платы, политика цен, отчисления в основные фонды, кредит и проценты.

На основании исследования центральных государственных органов с этих указанных точек зрения устанавливаются некоторые тенденции дальнейшего развития в ЧССР, а именно с точки зрения требований усовершенствованного планомерного руководства народным хозяйством, принципы которого были утверждены в январе 1965 года. Одновременно, однако, подчеркивается, что при дальнейшем строительстве центральных органов необходимо иметь в виду то, чтобы их система вела к усовершенствованию центрального руководства и других областей общественной жизни и отраслей государственного управления и в особенности, чтобы все центральные государственные органы гораздо эффективнее выполняли вверенные им функции государственного властного надзора при охране всех государственных и общественных интересов, предусмотренных законными предписаниями, и гораздо больше уважали и обеспечивали права, правомерные интересы и обязанности граждан и организаций и в пределах своей компетенции выполняли функции всеобщего государственного управления. В связи с новой системой экономического руководства народным хозяйством, в статье предлагается провести на уровне правительства целесообразное сосредоточение существующих органов правительства в более крупные целые, а именно в особенности в области перспективного развития и в области реализации перспективы. Систему же отраслевых центральных органов возможно улучшить, или системой отдельных, относительно самостоятельных центральных органов, или при помощи более комплексных отраслевых структурных частей (например, в области руководства промышленностью). В заключениях статьи подается также краткая характеристика роли и содержания работы правительства, органов правительства и отраслевых централь-

ных органов государственного управления. При этом подчеркивается принцип, что центральные государственные органы отвечают за осуществление хозяйственной политики в вверенной области и за выполнение других общеобщественных политических функций, но не за деятельность отдельных подчиненных единиц в целом.

Summary

The article in question examines the task and the function of the central State organs (government, functional organs of the government, ministries and other central administrations) from three points of view: from that of the objective necessity of a central State direction, from the point of view of the present evolution and from the point of view of the concrete demands which are put before the central organs by the main principles of the new system of management of national economy, adopted by the plenary session of the Central Committee of the Communist Party of Czechoslovakia, in January 1965. On the basis of this examination, the authors draw some general conclusions concerning the further evolution of the task and the function of the central State organs, their appropriate arrangement and mutual relations, as well as their relations with economic organs and organizations.

As far as the objective necessity of a central management is concerned, the article arrives to the conclusion that the task and the content of the activities of the central State organs consist in the realization of the policy of the Communist Party. This conception means on the one hand that the central State organs are fully responsible for the immediate realization of this policy and that they are not substituted, as far as that responsibility is concerned, by the Party organs and on the other hand this conception leads to the limitation of the central management of economy and of other spheres of social life to a scope comprising only political decisions and decisions of an administrative character, involving questions of power (for instance in economic matters), which concern the society as a whole and are taken on a nation-wide scale. If the central State management has to increase its qualitative level, the central organs must get rid of problems concerning the current and operative daily management; these functions must be taken over in the different branches, departments and sections by the "khozrazchot" unities (in the sphere of economy) or by organizations, usually based on the budget (the sphere of the cultural construction).

The analysis of the present evolution of the task of the central State organs in the Czechoslovak Socialist Republic shows, first of all, that the central organs exercised a series of functions of daily operative management of the branches and departments in the field of economic and cultural construction and that the fulfilment of these tasks weakened their character of State organs which have to secure by their activities of management the social, political and power interests of the working people and of the society as a whole. The central organs had also to fulfil functions of a power control of the maintenance of the State and general public interests, as well as the functions (overwhelmingly functions of direction) resulting from the observance and the securing of juridical relations between citizens and organizations; it is necessary to consecrate in future a greater attention also to the fulfilment of these tasks. From the point of view of the horizontal divi-

sion of labour between the central State organs, there appear problems concerning the structure and the activities, which are connected with the overcoming of the functional and departmental method of management. The functional system is, on one side, the consequence of a too great number of operative and executive functions which incomb in the sphere of economy to central governmental organs, superior to the individual departments, but is caused also by the existence of a great number of central functional organs of the government. As far as the departmental system of management is concerned, it was influenced, besides by the general conditions of central management and the non differentiation between the State management (political and nation-wide) and the current and operative management, also by the existence of a great number of central branch organs and the unsufficient harmonization of the system composed of these organs.

As far as the examination of the tendencies of a further development of the central State organs, is concerned the greatest importance is to be attributed in the present period to the concrete demands resulting from the realization of the principle of a new system of management of national economy. The conception of the linking of the plan with market relations within this system predetermines a further development of democratic centralism and first of all a correct orientation of the managing competence of the central organs as far as their decisions on economic matters are concerned. In the new system, the central organs will be responsible for the elaboration of the perspectives of evolution of national economy, for the harmonization of the fundamental proportions of this evolution and for the entire sphere containing the determination of rules or scope of relatively autonomous economic activities and relations between the economic organizations. They have to decide also on questions concerning the basic structure of Czechoslovak economy, the proportions in the distribution and utilization of the national income, the balance in the fundamental economic relations, the disposition of productive forces, as well as some other tasks (for instance those necessary for the security of the State). The new system of management of national economy is based further on the fact that the lower degrees in the system of management decide on many economic matters with definitive validity and that they have a great space left for their initiative and independent activity. In order to be able to maintain the basic proportions, determined by the plan, the central organs should have in their hands principally such instruments as are the policy of salaries, of prices, the deductions of the basic funds, the credit and the interest.

On the basis of an examination of the central State organs from the mentioned aspects, the authors resume some of the tendencies of a further evolution in the Czechoslovak Socialist Republic, principally from the aspect of the demands for an improved planified management of national economy, the principles of which have been approved in January 1965. At the same time they emphasize however that, in the course of the further edification of central organs, one should have in view that their system should lead to an improvement of the central management even as far as other spheres of social life and other branches of State administration are concerned, principally that all the central State organs should fulfil more effectively the functions which are theirs and which consist in the control by the State power of the protection of all State and public interests, fixed by juridical regulations and that they should, far more than it is actually the case, respect and secure the rights, the justified interests and obligations of the citizens and of the organizations a that they should fulfil, within the scope of their competence, the functions of a general State administration. In connection with the new system

of economic management of national economy, the article proposes to proceed on the governmental level to an appropriate concentration of the existing organs of government, so as to create greater unities, principally in the sphere of the perspective evolution and also in the sphere of the realization of these perspectives. The problem of the structure of the central branch organs can be resolved either by a system of different, relatively autonomous central organs, or by a system of more complex branch formations (f. i. in the sphere of industrial management). The final part of the article gives also a brief characteristic of the task and of the work of the government, of the governmental organs and of the central branch organs of the State administration. Hereby is emphasized the principle that the central State organs are fully responsible for the execution of the economic policy within the branch they have to care for and for the fulfilment of other society-wide political functions, but not for the activities of every single subordinated unity taken as a whole.

NĚKOLIK POZNÁMEK K OTÁZKÁM VÝVOJE PRÁVNÍHO POSTAVENÍ STÁTNÍCH HOSPODÁŘSKÝCH ORGANIZACÍ V ČSSR

НЕСКОЛЬКО ЗАМЕЧАНИЙ К ВОПРОСАМ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО
ПОЛОЖЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
В ЧССР

SEVERAL REMARKS ON QUESTIONS CONCERNING THE EVOLUTION
OF THE JURIDICAL POSITION OF THE STATE ECONOMICAL
ORGANIZATIONS IN CZECHOSLOVAK SOCIALIST REPUBLIC

ZDENĚK PŘIBYL

I. PRÁVNÍ POSTAVENÍ STÁTNÍCH HOSPODÁŘSKÝCH ORGANIZACÍ JAKO JEDNA
Z ÚSTŘEDNÍCH OTÁZEK SOUSTAVY ORGANIZACE A SYSTÉMU ŘÍZENÍ
NÁRODNÍHO HOSPODÁŘSTVÍ

Usnesení ústředního výboru Komunistické strany Československa o hlavních směrech zdokonalení plánovitého řízení národního hospodářství a o práci strany¹⁾ je nejen důležitým teoretickým dokumentem, ale současně i *východiskem* k praktickému uplatnění v jednotlivých úsecích hospodářského života a k teoretickému zpracování, zpřesnění a prohloubení celé řady otázek.

Usnesení celým svým obsahem podrobuje kritice současný stav řízení našeho národního hospodářství, projevující se v nadměrném používání administrativně direktivních metod, a současně vytyčuje v obecnosti — jako hlavní direktivu pro řízení národního hospodářství v budoucnosti — soustavu využívající plně zbožně peněžní vztahy mezi socialistickými organizacemi.

Sledujeme-li usnesení v jednotlivostech, nelze nevidět, že ústřední otázkou úvah o zdokonalení plánovitého řízení národního hospodářství je podnik, jeho postavení v kooperačních vztazích a v systému řízení, jeho práva, povinnosti a odpovědnost, a to podnik především — s ohledem na jeho význam v socialistickém národním hospodářství — státního socialistického sektoru, tj. prakticky — mluveno právní terminologií dnes u nás přijímanou praxí i legislativou — státní hospodářská organizace. Je to pochopitelné, neboť tyto organizace (zejména v průmyslu a stavebnictví) jsou konec konců oním činitelem, který rozhoduje o zdatu v úsilí za vybudování materiálně technické základny vyspělé socialistické společnosti a za vytvoření podmínek k postupnému přechodu ke společnosti komunistické a který tak posunuje (směrem k úspěchu nebo neúspěchu) jazýček na váze rozhodování v ekonomickém soutěžení dvou společenských řádů.

Postavení státních hospodářských organizací v socialistickém národním hospodářství je velmi složité, odrážejíc imanentní rozpory socialistické

¹⁾ Rudé právo ze 30. 1. 1965.

ekonomiky, spočívající v tom, že tato ekonomika — představující přechodný výrobní systém mezi systémem kapitalistickým a systémem komunistickým — slučuje v sobě vlastně dvě stránky, z nichž jedna „vězí ještě svými kořeny v minulosti a druhá zasahuje svými výhonky do budoucnosti“,²⁾ což se navenek jeví „ve vzájemném sepětí a zároveň rozporu plánovitosti v celospolečenském měřítku na jedné straně a v systému tržních vztahů na straně druhé“.³⁾

Je známou skutečností, že ekonomické vztahy — a tedy také vztahy do kterých vstupují státní hospodářské organizace, souhrn otázek týkajících se jejich postavení, práv, povinností a odpovědnosti — nalézají adekvátní výraz ve vztazích ideologických, obzvláště pak ve vztazích právních, a že tento jejich právní výraz *nehraje pouze pasivní*, registrující úlohu, ale do značné míry (nadán relativní samostatností) i *úlohu usměrňující a určující*. Již z toho je patrné, jak důležitým je studium tohoto úseku právní úpravy a jak pod zorným úhlem zásad usnesení o hlavních směrech zdokonalení plánovitého řízení národního hospodářství a o práci strany dostávají se do popředí i otázky *de lege ferenda* toho se týkající. Některá ohlednutí zpět — jako ostatně při studiu každého společenského jevu — zde mohou být užitečná.

Účelem tohoto článku není podat ucelený pohled na vývoj právní úpravy postavení státních hospodářských organizací v průběhu minulých téměř dvaceti let. Jde pouze o několik poznámek k určitým skutečnostem minulosti, která se stávají nově aktuálními, totiž jednak k otázce právního postavení státních hospodářských organizací v nejužším smyslu (tj. k otázce právní subjektivity), jednak k srovnání výrazných charakteristických rysů v právní úpravě dvou období vývoje státních hospodářských organizací, které představují vyhraněné systémy řízení národního hospodářství, totiž počátečního období (zhruba od roku 1945 do počátku padesátých let⁴⁾), v němž se téměř plně uplatňovaly zbožně peněžní vztahy, a období od počátku padesátých let do roku 1958, tj. období tuhého administrativně direktivního způsobu řízení, kdy se spoléhalo především na

²⁾ Wergner: Problémy plánovitého řízení národního hospodářství ČSSR, Hospodářské noviny č. 3/1964, str. 6.

³⁾ Tamtéž.

⁴⁾ Zdůrazňujeme, že nechceme podávat periodizaci vývoje státních hospodářských organizací *vůbec*, a to proto, že 1. předmět našeho článku je užší (jde pouze o *právní postavení* státních hospodářských organizací a kromě toho nejde o vývoj tohoto postavení vcelku, ale toliko z *určitých hledisek*) a 2. periodizace je úkolem, který bude vyžadovat mnohem rozsáhlejších výzkumů; nalézt mezi narůstajícími změnami v národním hospodářství tu, která již znamená kvalitativní změnu charakteru soustavy řízení, je obtížné. Tak je tomu ostatně právě také v případě přechodu našeho národního hospodářství od systému spočívajícího na zbožně peněžních vztazích k systému administrativně direktivnímu, jehož zárodky lze spatřovat již před rokem 1950, avšak k jehož dovršení došlo až přijetím sovětské metodiky sestavování státního plánu rozvoje národního hospodářství, což se stalo vládním usnesením z 19. dubna 1952.

direktivu shora (zatímco zbožně peněžní vztahy jako prostředek řízení národního hospodářství se prakticky neuplatňovaly) a kdy reálná náplň operativně hospodářské samostatnosti hospodářských organizací byla (i při zachování právní subjektivity) minimální. Srovnání právě těchto dvou období jsme zvolili proto, že charakteristické rysy řízení národního hospodářství zde vystupují ve zvlášť „čisté“ podobě, zatímco u období po roce 1958, které je obdobím určitého kompromisu,⁵⁾ tomu tak již není.

Při srovnávání výše uvedených období nám půjde především o to, ukázat negativní rysy administrativně direktivního systému řízení. Současně však je třeba připomenout, že v období let 1950 až 1958 (kromě dále zjišťovaných negativních rysů) bylo také *vyřešeno úspěšně* mnoho politických, politickoekonomických a konec konců i ekonomických problémů. Jinými slovy: Jestliže dnes obecně uznáváme, že administrativně direktivní systém řízení neodpovídá dosaženému stupni rozvoje výrobních sil, pak to ještě neznámá, že soustava zvolená začátkem padesátých let byla už tehdy od základu nesprávná. Představovala — podle našeho názoru — svým způsobem nutnou vývojovou etapu. Tuto nutnost spatřujeme v tom, že zvolený systém byl nejen výsledkem subjektivismu v realizování hospodářských záměrů, ale vyplýval také z objektivní situace země. Vždyť zejména nelze přehlédnout, že dosažený stupeň společenského vědomí nutně vyžadoval opřít se také v ekonomice o dosud prakticky jediné zkušenosti s výstavbou socialismu v SSSR; nelze také přehlédnout, že v této době, kdy naše země byla vystavena ekonomickopolitickému tlaku zvenčí, nebylo reálné hospodářské síly, o kterou by se mohla naše ekonomika opřít, a že mezinárodně politická situace se natolik komplikovala, že s možností válečného konfliktu bylo třeba zcela reálně počítat. To vše — vedle dalších příčin — sehrálo důležitou úlohu v zavádění administrativně direktivního způsobu řízení národního hospodářství.

II. PROBLÉM PRÁVNÍ SUBJEKTIVITY HOSPODÁŘSKÝCH ORGANIZACÍ

Problém právního postavení (v nejužším slova smyslu, totiž problém právní subjektivity) státních hospodářských organizací vyvstal hned v roce 1945 v období příprav první etapy znárodnění. Otázka, jak bude stát znárodněného majetku (určeného svým posláním k podnikatelské činnosti) dále užívat, byla jednou z těch, které bylo třeba řešit v první řadě.

⁵⁾ Charakteristiku období po roce 1958 podal Bystřina: K aktuálním otázkám plánovitého ekonomického řízení a jeho právní formy, Právník č. 7/1964, str. 605 a násl.

Z buržoazního státu byla do té doby známa určitá forma státního podnikání, jejíž použití se nabízelo. Byly to tzv. *státní podniky*.⁶⁾

Jejich právní povaha byla dosti neurčitá.⁷⁾ Považovaly se za pojem spíše technickohospodářský než právní. Představovaly určité soubory vydělených hospodářských prostředků určených k podnikatelské činnosti a vedených — obdobně jako podniky soukromých podnikatelů — s cílem dosahovat zisk (příčemž však toto hledisko bylo často tlumeno jinými cíli, např. hospodářsko intervenčními, obrannými, veřejnospolečenskými apod.) a po stránce rozpočtové, účetní a administrativní odděleně od ostatního (správního) hospodářství státu. Právní subjektivita se jim nepřiznávala. Stát jako podnikatel zde stál vůči třetím osobám jako právní subjekt s neomezeným podnikatelským rizikem. Práva a závazky vzniklé z činnosti státního podniku byly právy a závazky státu. Na této neomezené majetkové odpovědnosti státu neměnila nic ani ta skutečnost, že schodky státních podniků uhrazoval stát podle § 2 odst. 3 zákona č. 404/1922 Sb. pouze formou záručitelné zálohy; toto ustanovení mělo právní význam toliko pro uspořádání vzájemných poměrů mezi podnikem a státem; na uspořádání občanskoprávních vztahů mezi podnikem a třetími osobami bylo bez vlivu.

Státní podniky jako forma státního podnikání byly podrobovány v buržoazním státě kritice; vytýkaly se jim především nedostatek obchodně hospodářské aktivity a iniciativy, strnulost a příliš administrativně byrokratické vedení.⁸⁾ I když tato kritika z velké části vycházela z třídních pozic buržoazie a i když v období příprav znárodnění byla zneužívána k boji proti znárodnění a k obraně třídních výsad buržoazie, přece jen obsahovala také určité obecně platné jádro. Protože znárodnění v první etapě se týkalo podstatné masy výrobních prostředků, bylo třeba kritiku brát v úvahu, a to nejen z důvodů politickotaktických, ale přímo i z důvodů ekonomických. Byla proto hledána nová konstrukce podnikatelské formy státu, která by na jedné straně dala sice výraz tomu, že jde o podniky státu a státem řízené podle jednotného státního národohospodářského plánu, ale která by současně na druhé straně umožnila podnikům pružně a nebyrokraticky, v pravém smyslu obchodně jednat a přizpůsobovat se poměrům na trhu i úspěšně se vypořádávat s konkurencí soukromých podnikatelů doma i v zahraničí (která byla i po znárodnění stále ještě značná).

⁶⁾ Ve formě státních podniků byly provozovány zejména: zemědělské a lesní hospodářství, těžba uhlí, rud a soli, výroba tabákových výrobků, tiskárna, nakladatelská činnost, železnice, pošta a poštovní spojitelná.

⁷⁾ Srovnej: Spišiak: Národné podniky, Bratislava 1949, str. 66 a násl.

⁸⁾ Viz např. Engliš: Malá finanční věda, Praha 1946, str. 77 a násl. Odkazy na světovou právníckou literaturu zabývající se otázkou nutnosti tzv. industrializace či komercializace veřejné správy, viz Janovský: Teorie veřejného vlastnictví, Praha 1927, str. 18.

Splnění tohoto požadavku bylo nalezeno v organizační formě *národních podniků*, která byla v počátcích chápána jako forma pro státní socialistický sektor univerzální a výlučná. Její právní základ byl položen v příslušných ustanoveních série znárodnovacích dekretů presidenta republiky č. 100 až 103/1945 Sb. Tyto dekrety, které vyjadřovaly výsledky kompromisu (vyplývajícího ze skutečnosti, že Komunistická strana Československa se o moc dělila s politickými stranami části buržoazie, a dále z určitého tápání a teoretické nejasnosti), znamenají důležitý vývojový stupeň a významné politické vítězství. I přes uvedený charakter a nedostatečnost vyjádřily již v první fázi znárodnění v podstatě správně postavení prvních státních hospodářských organizací — národních podniků — a položily spolehlivý základ pro jejich další vývoj.

Právní konstrukce národních podniků byla natolik nová a natolik se odchylovala od tradičních představ, že vyvolávala u právní teorie určité rozpaky. Vidělo se, že „není prosta jisté míry originality, zajímavosti, ale i neobvyklosti“.⁹⁾ Znamenala opuštění fiskálních principů státního hospodářství v rozsáhlé oblasti státní činnosti vymezené rozsahem znárodnění.

Výrazem nového pojetí právního postavení národních podniků bylo ustanovení § 13 odst. 1 dekretu č. 100/1945 Sb., podle něhož jsou národní podniky *jednak majetkem státu* (ve smyslu dalších ustanovení dekretu), *jednak samostatnými právníckými osobami*. Věcně (a pokud se týká i formulačně) shodná ustanovení obsahovaly § 10 odst. 1 dekretu č. 101/1945 Sb., § 7 dekretu č. 102/1945 Sb. a § 3 dekretu č. 103/1945 Sb. Výlučná majetková odpovědnost národních podniků průmyslových a potravinářských byla ještě zdůrazněna ustanoveními § 18 odst. 1 dekretu č. 100/1945 Sb. a § 15 odst. 1 dekretu č. 101/1945 Sb., podle nichž stát za závazky *těchto podniků neručí*.

Právní konstrukce národních podniků tedy znamenala, že se těmto podnikům přiznávala plná občanskoprávní subjektivita; považovaly se též za občanskoprávní respektive (pokud jde o nemovitosti) knihovní vlastníky majetku, kterého užívaly, bez ohledu na to, zda šlo o majetek určený k výrobní či jiné hospodářské činnosti nebo o majetek z výrobní činnosti vzešlý (o produkci). Současně však bylo naznačeno, že jinak — kromě sféry vztahů k třetím osobám (občanskoprávních) — má stát plné vlastnické právo k těmto podnikům, projevující se navenek zejména právem tyto podniky zřizovat,¹⁰⁾ jmenovat členy nebo část členů jejich

⁹⁾ Malovský-Wenig: Příručka obchodního práva, Praha 1947, str. 49.

¹⁰⁾ Zřízení národního podniku bylo možné buď přímo zákonem (jako tomu bylo např. podle § 1 odst. 1 dekretu č. 102/1945 Sb. u národních podniků bankovních) nebo na základě zvláštního administrativního opatření vydávaného buď vládou (jako tomu bylo u národních podniků pojišťoven — § 10 odst. 1 dekretu č. 103/1945 Sb.) nebo příslušným resortním ministerstvem (jako tomu bylo u národních podniků průmyslových nebo potravinářských — § 12 odst. 1 dekretu č. 100/1945 Sb. a § 8 odst. 1 dekretu č. 101/1945 Sb.).

představenstev nebo konečně jmenované nebo zvolené členy představenstev potvrzovat,¹¹⁾ jmenovat jejich ředitele nebo vykonávat vliv na jmenování ředitelů prostřednictvím tzv. ústředních orgánů (generálních ředitelství)¹²⁾ a zřizovat zvláštní ústřední orgány s obdobným právním postavením jako národní podniky (a s posláním vést jednotně národní podniky a — pokud jde o národní podniky průmyslové a potravinářské — též podnikatelsky obstarávat jejich společné záležitosti) a jejich prostřednictvím ovlivňovat činnost národních podniků.¹³⁾

Podstata tohoto pojetí právní úpravy operativně hospodářské samostatnosti národních podniků (jako současné *způsobilosti* mít práva a závazky a vlastním jménem je zakládat i *podřízenosti* centrálnímu státnímu řízení) vyjádřila již tehdy nové vztahy charakteristické pro socialistickou ekonomiku a jejich odraz na postavení hospodářských organizací; vyjádřila „dvojediné postavení podniků“¹⁴⁾ jakožto jednak součásti všelidového vlastnictví zajišťující uspokojování potřeb celku, jednak zbožních výrobců opatřujících si potřebné prostředky prodejem svých výrobků.

Tato právní konstrukce se osvědčila a stala se ve své podstatě základem všech pozdějších úprav právního postavení státních hospodářských organizací,¹⁵⁾ ze stejných zásad vycházejí i příslušná ustanovení hospodářského zákoníku č. 109/1964 Sb. o právním postavení státních hospodářských organizací.

¹¹⁾ Viz § 21 odst. 2 dekretu č. 100/145 Sb., § 18 odst. 4 dekretu č. 101/1945 Sb. § 12 odst., 2 dekretu č. 102/1945 Sb. a § 5 odst. 2 dekretu č. 103/1945 Sb.

¹²⁾ Viz § 22 odst. 1. dekretu č. 100/1945 Sb., § 19 odst. 1 dekretu č. 101/1945 Sb., § 13 odst. 5 dekretu č. 102/1945 Sb. a § 6 odst. 1 věta druhá ve spojení s § 25 odst. 1 a 2 dekretu č. 103/1945 Sb.

¹³⁾ Viz § 19 dekretu č. 100/1945 Sb., § 16 dekretu č. 101/1945 Sb., § 15 dekretu č. 102/1945 Sb. a § 23 dekretu č. 103/1945 Sb.

¹⁴⁾ Červinka: Postavení podniku v socialistické ekonomice, Hospodářské noviny, č. 42/1964.

¹⁵⁾ Srovnej zejména např. ustanovení § 16 zákona č. 118/1948 Sb., o organizaci velkoobchodní činnosti a o znárodnění velkoobchodních podniků, § 11 zákona č. 120/1948 Sb., o znárodnění obchodních podniků s 50 nebo více činnými osobami, § 10 odst. 3 zákona č. 121/1948 Sb., o znárodnění ve stavebnictví, § 12 zákona č. 122/1948 Sb., o organizaci a znárodnění cestovních kanceláří, § 11 odst. 1 zákona č. 123/1948 Sb., o znárodnění polygrafických podniků, § 14 zákona č. 124/1948 Sb., o znárodnění některých hostinských a výčepnických podniků a ubytovacích zařízení, § 9 odst. 1 zákona č. 311/1948 Sb., o národních podnicích dopravních, §§ 1 a 14 odst. 1 zákona č. 199/1948 Sb., o komunálních podnicích, §§ 10 odst. 1 a §§ 12 a 14 zákona č. 103/1950 Sb., o národních podnicích průmyslových, § 3 odst. 1 a 4 a § 14 vládního nařízení č. 3/1953 Sb., o podnicích státního obchodu, §§ 1, 6 a 7 odst. 1 zákona č. 167/1950 Sb., o komunálních podnicích a §§ 5, 6, 8 a 42 až 45 zákona č. 51/1955 Sb., o národních podnicích a některých jiných hospodářských organizacích.

Národní podniky byly v první etapě svého vývoje zasazeny — možno-li to tak říci — do starého prostředí, jehož podstata, tj. způsob výroby a směny, v němž vládne zákon hodnoty, nebyla dotčena, nehledíme-li k některým předpisům, které jednak zůstaly jako pozůstatek okupace, jednak vyplynuly z potřeb válkou poškozeného národního hospodářství (zejména např. dekret presidenta republiky č. 109 /1945 Sb., o řízení výroby), a které vytvořily rámec tzv. řízeného hospodářství. Proto bylo také pro toto včlenění národních podniků do kontextu národního hospodářství použito starých formálně juristických kategorií a soustav. Vztahy vznikající při spolupráci s ostatními účastníky hospodářských procesů byly považovány za vztahy soukromého práva, které se řídí — s ohledem na ustanovení zejména § 13 odst. 1 dekretu č. 100/1945 Sb. a § 10 odst. 1 dekretu č. 101/1945 Sb., (jimiž byly národní podniky průmyslové a potravinářské jakožto fiktivní obchodníci prohlášeny za kupce plného práva) — v prvé řadě ustanoveními obecného zákona obchodního z roku 1863 a subsidiárně — nehledíme-li k prvořadě subsidiaritě obchodních obyčejů, o jejichž povaze bylo ostatně v právní teorii dosti sporů¹⁵⁾ — ustanoveními jiných soukromoprávních předpisů, zejména občanského zákoníku. Platila zde tedy především klasická smluvní soustava soukromého práva v čele s kupní smlouvou.

V souladu s uplatňováním hodnotových kategorií v národních podnicích byla také právní úprava jejich finančního hospodářství, která do značné míry vycházela ze zkušeností získaných u kapitálových společnostech obchodního práva. Každý národní podnik byl hospodářsky prakticky úplně samostatný a nevytvářela se žádná jednotná finančně propojená soustava. Podnik měl kmenové jmění, jímž se rozuměla čistá hodnota majetkové podstaty začleněné do podniku, kterou sem stát při zřízení podniku převedl. Vedle kmenového jmění se v podnicích vytvářel příděly ze zisku a mimořádnými příspěvky rezervní fond. Potřeby finančních prostředků nad rámec daný kmenovým jměním a rezervním fondem si podnik opatroval samostatně úvěrem u banky nebo u kteréhokoliv jiného peněžního ústavu; pouze k dlouhodobému úvěru (tj. prakticky úvěru na investice) potřeboval souhlas příslušného ústředního úřadu. Teprve v roce 1948 byly vytvořeny určité předpoklady k vybudování jednotného systému financování národních podniků, nejprve u podniků průmyslových a potravinářských, tím že Fondem znárodněného hospodářství byla svěřena — vedle tzv. náhradové služby (tj. služby související s řešením otázek náhrad za znárodněný majetek) — též služba finanční (viz zákon

¹⁵⁾ Viz Hermann-Otavský: Komentář k všeobecnému zákoníku obchodnímu, Praha 1929, poznámky k čl. 1, str. 34 až 36.

č. 51/1948 Sb., o úpravě některých finančních poměrů národních podniků průmyslových a potravinářských). Finanční služba spočívala jednak v převzetí některých nedobytných nebo pochybných pohledávek a jiných práv jakož i nepřiměřeně tíživých závazků, jednak v soustředování určitých finančních prostředků z národních podniků a jejich redistribuci podnikům podle potřeby. Zákonem č. 161/1949 Sb. byl tento způsob financování rozšířen na další národní podniky.

Již znárodňovací dekrety předpokládaly vytvoření chozrasčotních nadpodnikových orgánů (tzv. ústředních orgánů, popřípadě oblastních orgánů na Slovensku). Tyto ústřední orgány — generální ředitelství — vznikaly od roku 1946. Jejich úkolem bylo jednotné vedení a u podniků průmyslových a podniků potravinářských též podnikatelské obstarávání společných záležitostí. Tyto orgány měly stejné právní postavení (právní subjektivitu) jako národní podniky.

Jako resortní ministerstva nadřízená národním podnikům se uplatňovala v první vývojové fázi ministerstva průmyslu a výživy. Po druhé etapě znárodnění k nim přibyla ještě ministerstva vnitřního obchodu, techniky, informací a zdravotnictví. Resortním ministerstvem komunálních podniků, vytvořených později podle zákona č. 199/1948 Sb., bylo ministerstvo vnitra. Hospodářské řízení z ministerstev však ještě neexistovalo; šlo pouze o výkon administrativní působnosti ve smyslu tradičních správněprávních představ a o legislativní činnost. Bezprostřední hospodářské řízení podniků bylo prováděno zcela ve sféře podnikohospodářské, respektive — mluveno pozdější terminologií — ve sféře chozrasčotní.

Ústřední řízení národního hospodářství obstarávala zejména Hospodářská rada jako pomocný orgán vlády pro přípravu a koordinaci opatření a rozhodnutí v hospodářských věcech, tj. ve věcech výroby, distribuce a spotřeby, a to nejen hmotných statků, ale i služeb a úkonů včetně věcí dopravy a věcí finančních (viz § 1 dekretu presidenta republiky č. 63/1945 Sb.). Hospodářskou radu tvořil předseda vlády jako její předseda (popřípadě jeden z jeho náměstků), ministři financí, průmyslu, vnitřního obchodu, zahraničního obchodu, zemědělství, výživy, dopravy, pošt a ochrany práce a sociální péče, guvernér národní banky a vládou jmenovaní zástupci Slovenské národní rady, Ústřední rady odborů, Ústřední rady družstev a Jednotného svazu zemědělců. Hospodářská rada vykonávala svou působnost prostřednictvím svého generálního sekretariátu (vládní nařízení č. 144/1945 Sb.). Generální sekretariát byl podřízen přímo předsedovi vlády; v čele byl generální sekretář Hospodářské rady. Pro výkon prací spojených s výkonem působnosti měl generální sekretariát placený úřednický aparát. Technickou stránku plánovacích prací obstarával státní úřad plánovací (§ 8 odst. 1 dekretu č. 63/1945 Sb.). K zabezpečení přímé účasti představitelů hospodářského života na pracích Hospodářské

rady byla u Generálního sekretariátu Hospodářské rady vytvořena zvláštní komise odborníků. Shrnutí to znamená, že řízení národního hospodářství se uskutečňovalo ve třech stupních: vláda (Hospodářská rada, Generální sekretariát Hospodářské rady, státní úřad plánovací) — generální ředitelství — podniky. Takto organizované ústřední řízení, představované zejména Hospodářskou radou a Generálním sekretariátem Hospodářské rady, které byly pomocnými orgány vlády, mělo možnost omezovat se skutečně jen na rámcové koncepční otázky. Znamenalo také — s ohledem na výše uvedenou náplň činnosti hospodářských ministerstev — organizační oddělení řízení národního hospodářství ve sféře mocensko-politické od řízení hospodářského.

Je třeba zdůraznit, že národní hospodářství v tomto vývojovém období zvládlo úspěšně velmi náročné úkoly vyplývající z obtížné situace poválečného rozvratu; bylo zabezpečeno zásobování obyvatelstva a podařilo se zajistit přechod na mírové hospodářství.

IV. HOSPODÁŘSKÉ ORGANIZACE V OBDOBÍ ADMINISTRATIVNĚ DIREKTIVNÍHO ŘÍZENÍ

Počátkem padesátých let byly v našem národním hospodářství — obdobně jako v jiných lidově demokratických zemích — přijaty principy organizace a systém řízení národního hospodářství, které se do té doby vyvinuly v Sovětském svazu.

Administrativně direktivní soustava organizace a systém řízení nevznikly ze dne na den. Jak již bylo řečeno, šlo o proces, jehož některé symptomy lze spatřovat již před rokem 1950, a který byl dovršen v letech 1952 až 1953. Zejména v roce 1950 však byly přijaty významné právní předpisy, které vytvořily pro nový systém potřebný právní rámec; máme na mysli zejména zákony č. 103/1950 Sb., o národních podnicích průmyslových, a č. 99/1950 Sb., o hospodářských smlouvách a státní arbitráži.

Zákon č. 103/1950 Sb. původně upravoval právní poměry národních podniků v oboru ministerstev průmyslu, výživy, informací a osvěty a zdravotnictví, později však byla jeho působnost rozšířena též na podniky v oboru ministerstev techniky (zákony č. 58 a 60/1951 Sb.), národní obrany (zákon č. 99/1951 Sb.) a školství, věd a umění (zákon č. 107/1952 Sb.), na podniky pro těžbu, výkup a dodávky dříví (zákon č. 124/1951 Sb.) a na podniky v oboru Státního úřadu statistického (zákon č. 93/1953 Sb.).

Současně došlo k určité diferenciaci typů státních hospodářských organizací. Vedle národních podniků byly položeny právní základy dalším formám, zejména komunálním podnikům (zákony č. 199/1948 Sb. a č. 167/1950 Sb.) respektive později podnikům místního průmyslu a komunálního hospodářství (zákon č. 105/1953 Sb.), státním peněžním ústavům

(zákon č. 31/1950 Sb. a 84/1952 Sb.), podnikům státního obchodu (vládní nařízení č. 3/1953 Sb.) a organizacím bytového hospodářství (zákon č. 106/1953 Sb.).

Charakteristickým příznakem tendencí v národním hospodářství bylo i to, že některé hospodářské organizace byly přeměněny na organizace rozpočtové, jako např. státní lesy (vládní nařízení č. 124/1951 Sb.), československá pošta (vládní nařízení č. 13/1952 Sb.), státní dráhy (vládní nařízení č. 33/1952 Sb.) a strojní traktorové stanice (vládní nařízení č. 94/1953 Sb.).

Začlenění státních hospodářských organizací do kontextu národního hospodářství se změnilo. Kooperací vztahy státních hospodářských organizací se sice i nadále řídily občanským právem (obecný zákon obchodní ovšem s dalšími obchodněprávními předpisy byl zrušen občanským zákoníkem z roku 1950); avšak z něho zůstala pouze *forma*, kdežto jeho tradiční obsah, který byl výrazem působení zákona hodnoty, byl v důsledku administrativně direktivního způsobu řízení suspendován. Závazkové poměry přestaly být výrazem vůle účastníků závazkového poměru, vůle podložené ekonomickými podněty, ztratily určující a organizující charakter, staly se — zavedením absolutní kontraktační povinnosti na podkladě zákona č. 99/1950 Sb. (vyhláška č. 57/1953 Ú. l.) — pouhým přívěskem prováděcích plánů, jejichž úkoly jen blíže určovaly.

Nové pojetí činnosti hospodářských organizací se projevilo na první pohled viditelně i důsledným vypuštěním všeho, co v právních předpisech jakýmkoliv způsobem připomínalo obchodně podnikatelskou činnost. Tak např. se již nemluvilo o národním podniku jako *formě podnikatelské činnosti státu*, obchodní rejstřík byl nahrazen *podnikovým rejstříkem*, firma *názvem* atd. I když tyto změny jako součást celkové koncepce legislativy — tj. zrušení obchodněprávních předpisů — sledovaly důležité politické cíle: odstranit právní normy, které v minulosti sankcionovaly privilegia kapitálově nejsilnějších soukromých podnikatelů, přece jen na druhé straně sehrály také určitou negativní úlohu. Toto potlačení všech připomínek obchodně podnikatelské činnosti bylo nikoliv bezvýznamným příspěvkem k vytváření atmosféry, v níž projevy *jakékoliv* podnikavosti byly považovány za škodlivé, v níž zájem o obchodně podnikatelské otázky upadal.

Utuzování administrativně direktivních metod se projevilo i v úpravě financování hospodářských organizací. Již zákon č. 104/1950 Sb., který se stal prakticky univerzálním předpisem pro všechny druhy národních podniků, odstranil financování investic úvěrem a přesunul je přímo na Fond znárodněného hospodářství; dále přesunul přímo na stát financování ústředních orgánů (generálních ředitelství) a obdobných orgánů zřízených pro komunální podniky (Ústředního inspektorátu komunálních podniků),

jejichž potřeby se nyní uhrazovaly z rozpočtových prostředků příslušných ministerstev. Dokončení těchto vývojových tendencí připadlo zákonu č. 106/1951 Sb., o úpravě financování národních a komunálních podniků. Veškeré finanční prostředky, jimiž se provádí financování národního hospodářství, byly nyní soustředěny přímo ve státním rozpočtu, podnikům a resortům byly stanoveny odvody a příděly. Vyhláškou č. 26/1952 Sb. bylo dokonce zrušeno i úrokování kmenového jmění národních a komunálních podniků; tak i tento důležitý ekonomický stimul byl opuštěn.

Řízení státních hospodářských organizací v chozrasčotní sféře bylo odbouráno. Vládním nařízením č. 74/1951 Sb., kterým se zřizují nová ministerstva, (§ 5) byla (s výjimkou resortů dopravy a pošt) zrušena generální ředitelství a řízení podniků bylo převedeno přímo na ministerstva. K zajištění tohoto úkolu byla provedena hlubší specializace ministerstev. Již v roce 1950 bylo ministerstvo průmyslu přeměněno na ministerstvo těžkého průmyslu a vedle něho vytvořeno ministerstvo lehkého průmyslu; ministerstvo výživy bylo přeměněno na ministerstvo potravinářského průmyslu a ministerstvo techniky na ministerstvo stavebního průmyslu (vládní nařízení č. 159/1950 Sb.). V příštím roce bylo vládním nařízením č. 74/1951 Sb. ministerstvo těžkého průmyslu rozděleno na ministerstvo paliv a energetiky (které bylo v roce 1953 v časovém rozmezí ohraničeném vládními nařízeními č. 6 a 77/1953 Sb. rozděleno na samostatné ministerstvo paliv a ministerstvo energetiky), hutního průmyslu a rudných dolů, chemického průmyslu, těžkého strojírenství a všeobecného strojírenství a nově vytvořeno ministerstvo lesů a dřevařského průmyslu. Ještě v téže roce bylo vytvořeno další ministerstvo řídicí národní podniky, a to ministerstvo výkupu. V roce 1953 vzniklo ještě (vedle ministerstva stavebního průmyslu) zvláštní ministerstvo stavebních hmot a správa polygrafického a gramofonového průmyslu (vládní nařízení č. 36/1953 Sb.). Později počet ministerstev řídicích státní hospodářské organizace postupně mírně poklesl, avšak uvedené principy specializace ministerstev zůstaly v podstatě zachovány. K zajištění plánování a operativního řízení svěřených hospodářských odvětví byly uvnitř ministerstev vytvořeny rozpočtové útvary — hlavní správy. Řízení tak přešlo zcela z chozrasčotní sféry na státní orgány odtržené od bezprostředního hospodářského života a „osvobozené“ také od ekonomických podnětů, které — přirozeně kromě některých negativních vlivů — směřují k dosahování kvalitativně lepších výsledků.

Ústřední řízení prováděla vláda zejména pomocí státního úřadu plánovacího reorganizovaného již v roce 1949, kdy současně byla zrušena Hospodářská rada a Generální sekretariát Hospodářské rady, jejichž pravomoci přešly na státní úřad plánovací (zákon č. 60/1949 Sb.). Státní úřad plánovací byl nyní koncipován jako ústřední orgán pro věci plánování a

pro koordinaci v hospodářských věcech, jakož i pro přípravu opatření a rozhodnutí předsedy vlády v takových věcech. Metodou řízení se stalo stanovení úkolů až do podrobností a jejich stupňovité rozepisování až na nejnižší složky (tzv. „dovádění plánu až na posledního pracovníka“). Uměním přestalo být plnění plánu, ale „vyboxování“ plánu co nejnižšího při současném zajištění co nejvíce prostředků.

Řízení národního hospodářství bylo tedy uskutečňováno ve čtyřech stupních: vláda a její tzv. objektivní orgány jako např. ministerstvo financí a státní úřad plánovací — odvětvová ministerstva (resp. jejich funkční útvary) — hlavní správy — podniky. Řízení ve sféře mocensko-politické i řízení hospodářské nebyly již organizačně odděleny, ale naopak sloučeny u týchž orgánů a navzájem proluty.

V. ZÁVĚRY

Z uvedených několika poznámek z historie vývoje právního postavení státních hospodářských organizací vyplývají — podle našeho názoru — některé závěry, které dávají další podněty k rozpracování některých otázek, jejichž řešení bude v souvislosti s realizací zásad usnesení o hlavních směrech zdokonalení plánovitého řízení národního hospodářství a o práci strany nutné. Z nich zdůrazňujeme:

1. Základní principy právní úpravy postavení státních hospodářských organizací (což ostatně, snad pouze v jiné míře, platí i o dalších socialistických organizacích) jsou předurčeny celkovou charakteristikou socialistického národního hospodářství na dnešním stupni vývoje, jakožto dialektické jednoty *zbožního způsobu výroby a celospolečenského řízení*, jak o tom již byla řeč. To s sebou nese komplikovanost hospodářské problematiky a — podle našeho názoru — nutnost do jisté míry složité právní úpravy, v níž je nutné přizpůsobivě podmínkám volit nejrůznější metody právní úpravy, zejména současně jak metodu založenou na myšlence rovnosti stran, tj. metodu v klasickém pojetí považovanou za občanskoprávní, tak i metodu založenou na organizačních vztazích tj. vztazích nadřízenosti a podřízenosti, která se považuje tradičně za metodu správněprávní. Použití různých metod právní úpravy musí být ovšem sladěno a musí vytvářet logicky utříděnou a harmonickou soustavu jednotlivých ustanovení, v níž úprava jednotlivými metodami se nejen nerozchází, ale naopak navzájem se doplňuje a podporuje v společném úsilí o dosažení jednoho cíle. V tomto směru ostatně mnohé již napověděla diskuse o hospodářském právu, jejíž požadavek komplexního teoretického zkoumání právní problematiky národního hospodářství a vytvoření specifické větve hospodářské legislativy považujeme za její nejdůležitější přínos. To přirozeně nijak

neznamená, že konečné formy právní úpravy byly nebo v nejbližší době budou nalezeny. Naopak, v souvislosti s realizací usnesení o hlavních směrech zdokonalení plánovitého řízení národního hospodářství a o práci strany mnoho problémů čeká bezprostředně na řešení.

2. V socialistickém národním hospodářství je dobře myslitelná taková soustava řízení národního hospodářství, která bude počítat s co největší operativně hospodářskou samostatností státních hospodářských organizací, přičemž dosahování souladu mezi zájmem jednotlivých organizací a zájmem společnosti bude zprostředkováno soustavou ekonomických podnětů odvozených z působení zákona hodnoty. Přitom není nikterak nutno a nebylo by ani žádoucí vzdát se tak ohromné přednosti socialistického národního hospodářství, která — s ohledem na vlastnické poměry a zejména existující jednotný fond státního socialistického vlastnictví — umožňuje v rozsahu téměř celého národního hospodářství vydávat závazné příkazy. Zkušenosti ovšem také ukazují, že takové příkazy zanášejí vždy do národního hospodářství subjektivní prvek a že je proto třeba je omezit na nejnutnější možnou míru.

I když dosavadní vývoj ukazuje, že přiznání právní subjektivity zdaleka není jediným činitelem, určujícím právní postavení státních hospodářských organizací a zajišťujícím vytvoření dostatečného prostoru pro operativně hospodářskou samostatnost jednotlivých organizací, přece jen na druhé straně nutno na základě historických zkušeností konstatovat, že přiznání právní subjektivity všem základním článkům národního hospodářství, podložené majetkovou samostatností a samostatnou majetkovou odpovědností, je nezbytným předpokladem takového uspořádání národního hospodářství, jaké má na mysli usnesení o hlavních směrech zdokonalení plánovitého řízení národního hospodářství a o práci strany. To tedy znamená, že právní subjektivita musí být přiznána oborovým podnikům, národním podnikům (včetně podniků koncernově přidružených) i oborovým ředitelstvím trustů podniků (ústředním ředitelstvím, generálním ředitelstvím).

3. Je rovněž možný takový systém řízení národního hospodářství, v němž hospodářské řízení v podrobnostech (operativní řízení) končí u chozrasčotních orgánů svázaných s vlastní výrobní sférou společnými ekonomickými zájmy. Takový systém má před řízením z rozpočtových státních orgánů, nezainteresovaných na výsledcích výroby a nenesoucích žádnou ekonomickou odpovědnost za její výsledky, řadu předností. Předpokladem jeho účinného uplatnění je ovšem skutečně důsledné propojení ekonomických zájmů řízených organizací i chozrasčotních orgánů hospodářského řízení.

Výhodou takového uspořádání je možnost omezit centrální řízení národního hospodářství na rámcové otázky a tím vytvořit předpoklad, aby

toto centrální řízení bylo obstaráváno myslitelně malým aparátem a současně — vzhledem k tomu, že není zatíženo přemírou detailních rozhodování (která mohou být kvalitněji činěna v chozrasčotní sféře s podrobnou znalostí místních podmínek) — při plném uplatnění vědeckých metod.

Mezi výhodami takového uspořádání nelze ani dost docenit to, že *vytváří předpoklady pro vyloučení administrativně byrokratických a rozvinutí socialistických podnikatelských pracovních metod* ve sféře vlastní podnikové činnosti. To přirozeně neznámá, že tento systém odstraní byrokratismus sám o sobě a automaticky; on pouze pro to vytvoří ekonomické předpoklady. „... není možné vyhnat byrokratismus, ..., smést ho z povrchu zemského. Je možné jen pozvolna, houževnatou prací ho zmenšovat“.¹⁶⁾ Avšak podstoupit tuto houževnatou práci je nutné. Protože „jestliže nebudeme umět věcně, po obchodnicku plně zajistit své zájmy, budeme vypadat jako vyložení hlupáci“.¹⁷⁾

Je ovšem samozřejmé, že na druhé straně nese s sebou takovýto systém větší možnost zneužití. Jeví se proto v novém světle i úkoly kontroly, kde bude nutno vytvořit takové předpoklady, aby kontrola nebyla formální, ale vysoce účinná. Nebude možné spoléhat jen na kontrolu uvnitř jednoho hospodářského organismu podrobeného týmž ekonomickým podnětům.

4. Větší využití zbožně peněžních vztahů znamená, že mnohem víc než dosud se stane exponovaným úsekem práva oblast hospodářských závazků, zejména hospodářských smluv.¹⁸⁾ Bude úkolem pracovníků právní teorie i praxe bedlivě sledovat vývoj na tomto úseku a pružně napomáhat vývoji právní úpravy. Zvláštní pozornost připadne — s ohledem na nové pojetí plánování — dlouhodobým závazkovým poměrům, které by mohly sehrát velmi důležitou úlohu (a přiznejme si, že teprve nová soustava řízení národního hospodářství staví reálné předpoklady pro jejich skutečné uvedení v život) v řízení národního hospodářství, tím že by vytvořily podmínky pro stabilitu dodavatelsko-odběratelských vztahů. Úkoly v tomto směru jsou o to závažnější, že se nelze zatím opřít o žádné dosa-
vadní praktické *pozitivní* zkušenosti.

Protože hospodářský závazek vyjadřuje také onu rozpornost socialistického národního hospodářství, o níž byla již vícekrát řeč, bude třeba zvláštní pozornost věnovat otázkám právní úpravy vztahu mezi plánem a hospodářským závazkem. Konkrétně vyjádřeno: právní povaze plánovacích aktů a plánování vůbec. A dodejme hned zde, že obdobná otázka se týká celé řady dalších oblastí řízení národního hospodářství. V mnohých směrech bude věc nesporná, jinde však lze mít pochybnosti. Pochybnost

¹⁶⁾ Lenin: Dopis M. Sokolovovi, Spisy 35, str. 449

¹⁷⁾ Lenin: Dopis lidovému komisariátu financí, Spisy 35, str. 501

¹⁸⁾ Máme na mysli nejen ustanovení částí VI. až X. hospodářského zákoníku, ale zejména též masu prováděcích předpisů — základních podmínek dodávky.

pokud jde o právní povahu státního plánování byla v poslední době vyslovena.¹⁹⁾ Obdobně však lze uvažovat i o dalších nástrojích řízení, o konkrétních příkazech nadřízených orgánů, o organizačních předpisech (organizačních řádech, směrnicích, popisech funkcí atd.), o národohospodářské evidenci, kontrole, technické kontrole, technické normalizaci apod. Nejde snad v tomto směru jen o výraz vůle společnosti organizující své hospodářství na základě socialistického vlastnictví výrobních prostředků, vůle, která se nemusí vždy navenek odívat do právní formy? Tyto úvahy nebudtež vykládány jako snaha snížit význam práva při řízení národního hospodářství, ale spíš jako jedna z možností, jak společenský význam práva i jeho účinnost pozvednout. Řešení těchto otázek je přirozeně složité, názory nikoliv jednotné. Nicméně zdá se, že jejich postavení není neúčelné a budoucí řešení že je žádoucí.

5. Konečně ještě otázka jednotného fondu státního socialistického vlastnictví. V diskusi o zdokonalení plánovitého řízení národního hospodářství byla — i když ne v tisku a oficiálně — nadhozena otázka, zda existence jednotného fondu státního socialistického vlastnictví přece jen nepůsobí negativně na psychiku pracujících v tom směru, že by snižovala jejich aktivitu a iniciativnost a odváděla je od ochrany národního majetku. Jde o otázku velmi ožehavou, než aby ji bylo možno prostě odbýt. Skutečné výsledky v otázkách ochrany národního majetku jistě nejsou uspokojivé. Nicméně se domníváme, že příčiny tohoto stavu nelze hledat v psychice lidí, ale v materiálních podmínkách. Jestliže se podaří — a usnesení o hlavních směrech zdokonalení plánovitého řízení národního hospodářství a o práci strany to sleduje řešením otázek odměňování pracujících — vytvořit vhodný systém hmotné zainteresovanosti celého kolektivu pracujících na výsledcích hospodářské činnosti organizace *včetně výsledků při ochraně národního majetku*, pak — podle našeho názoru — odpadnou dnešní potíže a prostředky ideologického působení přestanou být jedinými a dokonce i prvořadými pro vytváření ovzduší „morální zavržitelnosti“ činů proti národnímu majetku a k povzbuzování aktivity a iniciativy při ochraně tohoto majetku. V žádném případě sama existence státního socialistického vlastnictví nebude vytvoření takového ovzduší na překážku ani nebude bránit iniciativě a aktivitě pracujících.

¹⁹⁾ Viz Bystřina: Právo — nástroj řízení, Hospodářské noviny č. 14/1964 a Bystřina: K aktuálním otázkám plánovitého ekonomického řízení a jeho právní formy, Právník č. 7/1964, str. 607 a násl.

Статья выдвигает некоторые вопросы, которые необходимо будет разработать в связи с реализацией проекта принципов усовершенствования планомерного руководства народным хозяйством, которые были утверждены Президиумом ЦК КПЧ и опубликованы в газете Руде Право 17 октября 1964 года.

Содержащееся в статье изложение исходит из исследования развития правовой регуляции положения государственных хозяйственных организаций (в частности, в промышленности и в строительстве) или же из некоторых их сторон. Так, в частности, исследуется (с точки зрения конкретного развития в Чехословакии) вопрос о правовой субъектности государственных хозяйственных организаций в связи с подчинением этих организаций общесоюзному руководству. Далее проводится сравнение характерных черт правового положения государственных хозяйственных организаций в двух четко определенных периодах развития чехословацкого народного хозяйства, а именно, с одной стороны, в периоде первоначальном (в общем в 1945—1950 гг.), когда в народном хозяйстве применялись товарно-денежные отношения как орудие руководства, и, с другой стороны, в периоде от начала пятидесятых годов до 1958 года, когда в чехословацком народном хозяйстве были применены принципы административно-директивного способа руководства.

Результатом указанного исследования явилось по существу следующее:

Основные принципы правовой регуляции положения государственных хозяйственных организаций предопределены характером социалистического народного хозяйства на современной ступени развития, как диалектическим единством общесоюзного руководства и товарного способа производства. Это логически вызывает и осложненность регуляции правовой проблематики народного хозяйства. Вместо традиционных юридических форм появляется необходимость прибегнуть в правовой регуляции проблем народного хозяйства друг возле друга и в логически сочлененной системе к разным методам, а именно, одновременно как к методу, считавшемуся прежде гражданско-правовым, так и к методу считавшемуся до сих пор типично административно-правовым. В этом направлении указывается и на ход недавней дискуссии по вопросу о хозяйственном праве, наибольшим результатом которой считается выставление требования комплексного теоретического исследования вопросов правовой проблематики народного хозяйства и создание специфической отрасли хозяйственного законодательства.

Шагом вперед считается такая система руководства народным хозяйством, которая будет полагаться на наибольшую оперативную хозяйственную самостоятельность государственных хозяйственных организаций и в которой согласие между интересами этих отдельных организаций и интересами всего общества будет достигаться не при помощи административного приказа, а при помощи системы экономических стимулов. Необходимым условием такого распорядка считается признание правовой субъектности за государственными хозяйственными организациями. Одновременно подчеркивается, что такая система не предполагает, и в социализме даже не может предполагать, отказа от возможности прямого вмешательства в деятельность отдельных организаций, хотя и подчеркивается, что вмешательство (как проявление субъективизма в руководстве) должно быть органичено всегда до минимума.

Делаются указания на то, что перенесение оперативного руководства отдельными организациями с государственных органов в хозяйственную сферу даст

возможность улучшения качества центрального руководства и одновременно создаст условия для более успешной борьбы против бюрократизма и за обновление предприимчивости с сфере предприятий.

Подчеркивается, что при большем применении товарно-денежных отношений и при новом понимании планирования возрастет роль хозяйственных обязательств, в особенности долгосрочных. Поэтому статья направляет внимание на исследование вопросов правовой регулировки хозяйственных обязательств, а именно, в особенности и в подзаконных предписаниях (основных условий поставки), на исследование правовой регулировки планирования и в этой связи и на исследование правового характера некоторых дальнейших актов хозяйственного руководства.

Наконец статья реагирует на одиночные взгляды, которые приписывают существованию государственной социалистической собственности неблагоприятное влияние на психику трудящихся в том направлении, что сознание этой собственности ослабляет интерес в охране народного имущества. Но согласно статье неудовлетворительное состояние охраны народного имущества следует искать прежде всего в материальных условиях. Если удастся найти такой способ заинтересованности всех работников организации в результатах их деятельности, в том числе и в результатах охраны народного имущества, то будут созданы условия для улучшения современного положения.

Summary

The article deals with some of the problems which it will be necessary to elaborate in details in connection with the realization of the principles of the improvement of the planned management of national economy, principles which have been approved by the presidency of the Central Committee of the Communist Party of Czechoslovakia and have been published in the journal "Rudé právo" on October 17, 1964.

The considerations contained in the present article are founded on the examination of the evolution of the juridical regulation concerning the position of the State economical organizations (principally in the industry and in the construction industry), event. of some of the aspects of this regulation. So, first of all, is examined (from the point of view of the concrete evolution which has taken place in Czechoslovakia) the problem of the juridical subjectivity of the State economical organizations, in connection with the subordination of these organizations to the society-wide management. Follows a comparison of the characteristic features of the juridical position of the State economical organizations in the course of two very characteristic periods of evolution of the Czechoslovak national economy, that means on one hand in the course of the initial period (approximatively during the years 1945—1950), when the mercantile and pecuniary relations were used in national economy as instruments of management, and on the other hand during the period starting from the beginning of the years fifty and lasting up to the year 1958, during which have been introduced in the Czechoslovak national economy principles of an administrative and authoritative management.

The examination in question results in the following conclusions:

The fundamental principles of the juridical regulation of the position of the State economical organizations are predetermined by the character of the socia-

list national economy on the actual level of evolution, as constituting a dialectical unity of a society-wide management and the mode of mercantile production. This results logically also in a complicated character of the juridical problems connected with the regulation of national economy. Instead of the traditional juridical forms, appears the necessity to utilize in the juridical regulation of the problems of national economy simultaneously and within a logically harmonized structure different methods, so, in the first place, simultaneously methods considered formerly as being proper to civil law and methods, considered up to now as being typical for administrative law. In this respect the article mentions also the recent discussion on economic law. As the most positive achievement of this discussion is considered the fact, that the demand was clearly stated for a complex theoretic examination of juridical problems concerning national economy and for the creation of a specific branch of economic legislation.

As a great pace in advance is also considered the system of management of national economy, which will be based on an as great as possible operative economic independance of the State economical organizations, within which the harmony between the interests of these single organizations and those of the society considered as a whole will not be secured by administrative orders, but by a system of economic incentives. Is considered as constituting a necessary condition of such a regulation the attribution of juridical subjectivity to the State economical organizations. At the same time is also emphasized the fact that such a system does not suppose, and in socialism even cannot suppose, the elimination of the possibility of direct interventions into the activities of the different organizations, even if the principle is stressed according to which such interventions (as expressing subjectivism in management) must be limited to the smallest possible extension.

It is hinted further to the fact that the transfer of the operative management of the single organizations from State organs to the sphere of the "khozrazhot" will make possible the improvement of the quality of central management and, at the same time, will create better conditions for a more effective struggle against bureaucracy and for the renewal of an enterprising spirit in the sphere of socialist enterprises.

The article stresses also the fact that a greater application of the mercantile and pecuniary relations and a new conception of the planification will result in a greater importance of the obligations, principally of the long term obligations. That is the reason why the article devotes its attention to the examination of questions of the juridical regulation of the economical obligations, principally as far as the provisions in execution of the law are concerned (the basic conditions of delivery), to the examination of the juridical regulation of the planification and in this connection also to the juridical character of some other acts of economic management.

Finally, the article reacts against certain isolated opinions which impute to the existence of the State socialist property an unfavourable influence on the mentality of the working people in the sense that the consciousness of this property weakens the interest in the protection of it. According to the article, the cause of the unsatisfactory situation in the protection of national property is to be looked after principally in the sphere of material conditions. When we shall succeed in finding a mode of interestedness of all the working people of the organization in the results of the activities of the organization, comprising also the results of the protection of national property, at that moment only conditions will be created for an improvement of the actual situation.

NĚKTERÉ OBECNÉ OTÁZKY HOSPODÁŘSKÝCH SMLUV PŘI
SPRÁVĚ NÁRODNÍHO MAJETKUНЕКОТОРЫЕ ОБЩИЕ ВОПРОСЫ ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ДОГОВОРОВ ПРИ
УПРАВЛЕНИИ НАРОДНЫМ ИМУЩЕСТВОМCERTAIN GENERAL PROBLEMS RELATED TO ECONOMIC CONTRACTS
CONCERNING THE ADMINISTRATION OF NATIONAL PROPERTY

STANISLAV PLÍVA

Hospodářský zákoník vytvořil v části desáté, hlavě první nový typ hospodářských smluv mezi socialistickými organizacemi. Tyto hospodářské smlouvy, neznámé v dřívější právní úpravě, přinášejí některé změny i do právní úpravy správy národního majetku, protože se týkají převodů správy národního majetku, převodů jeho vlastnictví a jeho přenechání k dočasnému užívání.

Hospodářské smlouvy o převodu správy národního majetku, o převodu vlastnictví a o dočasném užívání národního majetku nejsou samozřejmě jedinými smlouvami, které se dotýkají správy národního majetku. Také ostatní typy hospodářských smluv více či méně zasahují správu národního majetku. Tak např. také při dodávce výrobků nebo při investiční činnosti dochází ve vztazích mezi státními socialistickými organizacemi k převodům správy národního majetku a ve vztazích mezi státními a ostatními socialistickými organizacemi k převodům vlastnictví národního majetku. Povaha těchto převodů správy a vlastnictví je však zásadně odlišná od povahy převodů podle části desáté, hlavy první hospodářského zákoníku.

Pouze tyto posléze uvedené hospodářské smlouvy uzavírají státní socialistické organizace při správě národního majetku v užším slova smyslu, jak je upravena v části druhé, hlavě čtvrté hospodářského zákoníku a zejména v prováděcí vyhlášce o správě národního majetku č. 117/1964 Sb. Z těchto důvodů považují označení „hospodářské smlouvy při správě národního majetku“ pro hospodářské smlouvy o převodu správy, o dočasném užívání a o převodu vlastnictví národního majetku za odpovídající jejich povaze a současně za označení dostatečně odlišující tento typ smluv od smluv ostatních. V tomto smyslu je tedy třeba rozumět hospodářskými smlouvami při správě národního majetku (jak bude tohoto označení dále používáno — také z důvodu stručnosti) hospodářské smlouvy o převodu správy, dočasném užívání a převodu vlastnictví, pokud jejich předmětem je národní majetek.

Zařazení vztahů vznikajících mezi socialistickými organizacemi při správě národního majetku do jednotného komplexního systému hospodářských závazků je bezesporu značným krokem vpřed, jak z hlediska teoretického, tak i legislativně praktického. Přináší však určité nové jevy a problémy, které vyžadují podrobnějšího rozboru. Zvláštní pozornost nutno věnovat zejména vztahu obecných ustanovení hospodářského zákoníka a jeho společných ustanovení o hospodářských závazcích k jednotlivým hospodářským smlouvám při správě národního majetku.

I. POSTAVENÍ HOSPODÁŘSKÝCH SMLUV PŘI SPRÁVĚ NÁRODNÍHO MAJETKU

Hospodářské mlouvy při správě národního majetku *jsou součástí komplexní úpravy hospodářských závazků* v hospodářském zákoníku. Spolu s ostatními typy hospodářských smluv tvoří vzájemně sladěnou soustavu právní úpravy smluvních vztahů mezi socialistickými organizacemi. Stejně jako ostatní typy hospodářských smluv jsou právní formou organizované spolupráce socialistických organizací. Také při nich jsou socialistické organizace povinny si vzájemně pomáhat k zajištění potřeb národního hospodářství.

Jako nástroj organizované spolupráce jsou tyto hospodářské smlouvy *úzce spojeny s plánem rozvoje národního hospodářství* i když by se na první pohled mohlo zdát, že tomu tak není. Závazky z hospodářských smluv při správě národního majetku musí být v souladu se státním plánem rozvoje národního hospodářství. Významně přispívají k zajištění plnění úkolů plánu, zejména pak pomáhají zajistit materiálové předpoklady pro jeho plnění. Hospodářské smlouvy při správě národního majetku jsou nástrojem znovurozdělení již existujících hmotných podmínek společenské výroby (výrobních prostředků, zásob apod.) a tak přispívají k jejich účelnému a hospodárnému využití. Správné a důsledné jejich používání může tak být úspěšným nástrojem ke zvyšování efektivnosti celého národního hospodářství.

I když hospodářské smlouvy při správě národního majetku jsou podřízeny ve svých důsledcích národohospodářskému plánu a s tímto úzce souvisí, není jejich vztah k plánu stejného stupně jako u jiných hospodářských smluv, zejména u smluv o dodávce výrobků. Rozdílná kvalita souvislosti s plánem se projevuje především v tom, že podkladem pro hospodářské smlouvy při správě národního majetku nejsou nikdy plánovací akty a smlouvy o přípravě dodávek. To souvisí s okolností, že tyto hospodářské smlouvy nejsou právní formou výměny činností socialistických organizací, jako je tomu např. u smluvy o dodávce výrobků nebo u smluv v investiční výstavbě.

Pokud jde o společné rysy hospodářských smluv při správě národního majetku a ostatních typů hospodářských smluv, je třeba ještě zdůraznit jejich *stejnou zásadní právní podstatu*. Jak podle smlouvy o dodávce výrobků, tak i podle smlouvy o převodu správy národního majetku, pokud se dodávka uskutečňuje mezi státními socialistickými organizacemi, dochází k převodu správy národního majetku z jedné státní organizace na jinou státní organizaci. Obdobně podle smlouvy o dodávce výrobků státní organizaci nestátní organizaci (např. družstevní apod.) dochází k převodu vlastnictví stejně jako při smlouvě o převodu vlastnictví.

To, co je hospodářským smlouvám při správě národního majetku společné s ostatními typy hospodářských smluv, resp. to, co je společné všem typům hospodářských smluv nachází právní výraz na několika místech hospodářského zákoníku. Především jsou to zásady hospodářskoprávních vztahů, dále obecná ustanovení hospodářského zákoníku a konečně společná ustanovení o hospodářských závazcích. Uvědomění si těchto souvislostí má zásadní význam pro výklad a správné uplatňování konkrétních ustanovení upravujících hospodářské smlouvy při správě národního majetku.

Jak již z dosavadního rozboru vyplynulo, jsou hospodářské smlouvy při správě národního majetku nejen součástí komplexní úpravy hospodářských smluv, založené na společných hlavních zásadách. Tyto smlouvy představují zároveň samostatný typ hospodářských smluv, odlišný od typů ostatních. Příčinu odlišnosti a samostatnosti je třeba hledat v *odlišné ekonomické funkci vztahů*, vznikajících v těchto případech mezi socialistickými organizacemi.

Při dodávce výrobků, při investiční činnosti apod. jde u povinné organizace (dodavatele) o činnost, která patří k jejím úkolům a představuje plnění státního plánu rozvoje národního hospodářství. V těchto případech jsou vzájemné vztahy uskutečňovány na základě objednávky a podle sjednaných podmínek.

Naproti tomu při převodu správy, převodu vlastnictví a dočasném užívání národního majetku *nejde o běžnou a obvyklou činnost organizace*. Vztahy mezi socialistickými organizacemi nevznikají v těchto případech v souvislosti s jejich obvyklým hospodařením, nýbrž mimo ně. Nemají charakter vztahů běžných, nýbrž charakter vztahů více či méně výjimečných. Z hlediska ekonomického *nejde převážně o výměnu činností převádějících organizací*, resp. jejich výsledků jako při dodávce výrobků, investiční činnosti a nákladní přepravě, nýbrž jen o nové rozdělení již užívaných výrobních prostředků apod.

Předmětem hospodářských smluv při správě národního majetku je majetek, který byl původně určen k tomu, aby sloužil plnění úkolů té organizace, která ho má ve své správě. K převodu správy nebo vlastnictví anebo

k dočasnému užívání nedochází na základě objednávky přejímající organizace, ale proto, že převáděný národní majetek se stal přebytečným u organizace, která ho má ve správě, případně z jiných důležitých důvodů.

Je třeba ještě zdůraznit *úzkou souvislost* hospodářských smluv při správě národního majetku s *právní úpravou hospodářské činnosti* státních socialistických organizací, jak je obsažena v části druhé, hlavě čtvrté hospodářského zákoníku. V těchto ustanoveních a ve vyhlášce o správě národního majetku č. 117/1964 Sb. jsou do značné míry stanoveny podmínky, za kterých mohou být hospodářské smlouvy při správě národního majetku uzavírány. Přitom jde o ustanovení povahy převážně kogentní, takže závazně pro organizace určují i obsah smlouvy (např. bezplatnost a úplatnost převodů správy národního majetku apod.).

II. POVINNOST UZAVŘÍT HOSPODÁŘSKOU SMLOUVU

Bylo již zdůrazněno, že pro hospodářské smlouvy při správě národního majetku nejsou nikdy podkladem plánovací akty, ani smlouvy o přípravě dodávek. Vzniká v této souvislosti otázka, zda k uzavření hospodářských smluv při správě národního majetku dochází jen z podnětu organizací nebo zda je pro organizace stanovena povinnost k jejich uzavření, případně kdy a za jakých podmínek.

Prvním ustanovením, kterým je třeba se z tohoto hlediska zabývat, je § 66 odst. 1 hospodářského zákoníku ve spojení s § 2 odst. 3 vyhl. č. 117/1964 Sb. Uvedené ustanovení hospodářského zákoníku ukládá státním socialistickým organizacím povinnost postarat se, aby byl využit jinde národní majetek, který mají ve své správě a který pro plnění svých úkolů nepotřebují nebo který je pro ně neupotřebitelný.

S ohledem na zkoumanou otázku je nutno rozlišovat dva případy. Především může jít o případ, kdy organizace má ve správě národní majetek pro ni přebytečný, který však neužívá žádná jiná státní organizace. Organizace spravující národní majetek je povinna se postarat o to, aby pro ni přebytečný majetek byl využit jinde. Žádná státní organizace není však povinna takový národní majetek vzít do své správy, není tedy povinna o něm uzavřít hospodářskou smlouvu o převodu správy národního majetku.

Jinak je tomu ovšem v případě, kdy národní majetek přebytečný pro organizaci, která ho má ve své správě, *užívá zcela nebo převážně jiná státní organizace*. Jsou-li splněny tyto podmínky, je dána *zákonná povinnost pro obě státní organizace uzavřít hospodářskou smlouvu o převodu správy národního majetku*. Oběma státním organizacím je nejen dáno právo domáhat se uzavření hospodářské smlouvy o převodu správy národního majetku, ale je jim současně uložena povinnost takovou smlouvu uzavřít.

Dodržení této zákonné povinnosti je také *vynutitelné*, nikoliv však cestou hospodářské arbitráže, nýbrž *na základě rozhodnutí nadřízených orgánů*, případně ministerstva financí.

Jiným takovým případem zákonné povinnosti převzít národní majetek do své správy a tedy povinnosti uzavřít hospodářskou smlouvu o převodu správy je úprava v § 13 odst. 5 vyhl. č. 117/1964 Sb. Podle tohoto ustanovení přebytečný nemovitý národní majetek, který není příslušný spravovat jiná státní organizace a u něhož společenský zájem vyžaduje, aby i nadále zůstal ve státním socialistickém vlastnictví, je *povinen převzít do své správy místní národní výbor* a jde-li o zemědělské nemovitosti *okresní národní výbor*. Také tato zákonná povinnost uzavřít hospodářskou smlouvu je *vynutitelná na základě rozhodnutí nadřízených orgánů*.

Předpisy o správě národního majetku stanoví, že *národní majetek, který má být odevzdán do trvalého užívání* jiným socialistickým organizacím než státním, může být zásadně ve správě jen příslušného okresního národního výboru. Je-li takový národní majetek ve správě jiné státní socialistické organizace, musí být před odevzdáním do trvalého užívání převeden do správy okresního národního výboru. Z toho je patrné, že v § 16 odst. 2 vyhl. č. 117/1964 Sb., je upraven další případ zákonné povinnosti k uzavření hospodářské smlouvy o převodu správy národního majetku (až na výjimky povolené ministerstvem financí).

Obdobná je situace i v případě, že *k pozemku ve státním socialistickém vlastnictví má být zřízeno právo osobního užívání* podle § 198 a násl. občanského zákoníku a § 17 vyhl. č. 117/64 Sb. Citované ustanovení vyhlášky o správě národního majetku nestanoví tak jednoznačně povinnost převést takový pozemek do správy národního výboru, jako je tomu u trvalého užívání. Celková tendence tohoto ustanovení však jednoznačně směřuje k tomu, aby v tomto případě byly pozemky, odevzdávané do osobního užívání občanům, soustředěny ve správě místních národních výborů.

V souvislosti s trvalým užíváním národního majetku a osobním užíváním pozemků z národního majetku není výslovně upravena *vynutitelnost zákonné povinnosti uzavřít hospodářskou smlouvu o převodu správy národního majetku* jako je tomu u § 65 odst. 2 hospodářského zákoníku a u § 13 odst. 5 vyhl. č. 117/1964 Sb. Není však pochybností o tom, že zde je možné domáhat se převodu správy na základě rozhodnutí nadřízených orgánů a ministerstva financí.

Všechny dosud uvedené případy zákonné povinnosti k uzavření hospodářské smlouvy při správě národního majetku se týkají výhradně převodu správy národního majetku a *souvisí s řešením tzv. příslušnosti ke správě*, založené buď na obecné zásadě § 65 hospodářského zákoníku nebo na speciálních hlediscích §§ 13 odst. 5, 16 odst. 2 a 17 odst. 3 vyhl. č. 117/1964 Sb.

Povinnost uzavřít hospodářskou smlouvu může obecně vyplývat nejen ze zákona nebo jiného právního předpisu, ale může být též socialistickým organizacím uložena příslušným orgánem. Takovým orgánem může být především nadřízený orgán. Oprávnění nadřízeného orgánu vyplývá ze zásad ústředního řízení státních organizací a ze zásady jednotného fondu státního socialistického vlastnictví.

Společná ustanovení o hospodářských závazcích upravují právo nadřízených orgánů uložit podřízeným organizacím uzavření hospodářské smlouvy obecně v § 118 hospodářského zákoníku. Toto ustanovení přiznává zmíněné právo jednak ústředním orgánům, jednak národním výborům všech stupňů a konečně orgánům (organizacím) jimi pověřeným, a to tehdy, jestliže to vyžadují potřeby plánovitého proporcionálního rozvoje národního hospodářství nebo jiné důležité důvody. Přitom je třeba uvedené oprávnění uložit uzavření hospodářské smlouvy odlišovat od oprávnění stejných orgánů vlastním rozhodnutím přímo uložit hospodářské závazky (což se zkoumanou problematikou povinnosti uzavřít hospodářskou smlouvu při správě národního majetku bezprostředně nesouvisí).

Není důvodu nepřiznat příslušným nadřízeným orgánům *oprávnění uložit uzavření hospodářské smlouvy také pokud jde o převody správy, převody vlastnictví a dočasné užívání národního majetku*. Jak již bylo uvedeno, vyplývá ze zásad centrálního řízení státních organizací a z vlastnického práva státu k národnímu majetku. Ustanovení § 118 hospodářského zákoníku je společným ustanovením pro všechny hospodářské závazky a jeho platnost pro hospodářské smlouvy při správě národního majetku není vyloučena ani výslovně, ani povahou vztahů. Je samozřejmé, že je třeba předchozí dohody obou orgánů, jestliže povinnost k uzavření hospodářské smlouvy má být uložena organizacím, řízeným různými orgány, příslušnými ke stanovení takové povinnosti.

Zvláštní situace je u hospodářské smlouvy o dočasném užívání národního majetku, pokud jejím předmětem mají být *místnosti určené nebo užívané k jiným účelům než obytným nebo zemědělským*. Hospodaření s těmito místnostmi podléhá zvláštním předpisům (zákon č. 111/1950 Sb., vl. nař. č. 172/1950 Sb., vl. nař. č. 52/1955 Sb. a směrnice část. č. 42/1959 Ú.l.). Ve smyslu těchto předpisů *vzniká užívací poměr již rozhodnutím příslušného národního výboru o přidělení místnosti* a nikoliv až uzavřením smlouvy mezi vlastníkem (správcem) nemovitosti a uživatelem (srov. § 3 zák. č. 111/50 Sb.).

To ovšem neznamená, že v takovém případě nemusí být mezi státní organizací spravující národní majetek, v němž se přidělená místnost nachází a uživatelem uzavřena hospodářská smlouva o dočasném užívání národního majetku. Rohodnutí příslušného národního výboru se týká zásadně jen přidělení místnosti, nikoliv však podmínek užívání. Protože

tímto rozhodnutím je založen užívací poměr, vzniká jak organizaci spravující příslušný národní majetek, tak i uživatel *povinnost uzavřít na základě dislokačního rozhodnutí hospodářskou smlouvu* o dočasném užívání národního majetku.

Považuji v této souvislosti za nutné upozornit na určitý rozpor mezi citovanými předpisy o hospodaření s některými místnostmi (dislokační předpisy) a hospodářským zákoníkem. Podle § 3 odst. 1 zákona č. 111/1950 Sb. ve znění vl. nař. č. 91/1960 Sb. nedojde-li mezi organizacemi k dohodě o podmínkách užívání, rozhodne ten národní výbor, který místnosti přidělil. Naproti tomu hospodářský zákoník v § 351 odst. 2 stanoví, že rozpory mezi organizacemi při uzavírání smluv (včetně smlouvy o dočasném užívání) řeší jejich nadřízené orgány. Je samozřejmé, že úprava podle dislokačních předpisů nemohla respektovat novou úpravu užívání národního majetku socialistickými organizacemi. Bylo by prospěšné, aby oba předpisy byly uvedeny v soulad, podle mého názoru přizpůsobením dislokačních předpisů jednotnému způsobu řešení sporů, vznikajících při uzavírání hospodářských smluv při správě národního majetku.

Celkově je tedy možné shrnout, že také u hospodářských smluv při správě národního majetku existuje povinnost organizací uzavřít hospodářskou smlouvu, a to v těchto případech:

1. Všechny hospodářské smlouvy při správě národního majetku v případě, že uzavření smlouvy uložil příslušný nadřízený orgán, případně tyto orgány ve vzájemné dohodě,
2. hospodářskou smlouvu o převodu správy národního majetku, jestliže touto smlouvou má být odstraněna tzv. nepříslušnost ke správě,
3. hospodářskou smlouvu o dočasném užívání národního majetku, jestliže bylo příslušným národním výborem podle zvláštních předpisů vydáno rozhodnutí o přidělení místností určených nebo užívaných k jiným účelům než obytným nebo zemědělským.

III. SUBJEKTY SMLUV

Subjekty hospodářských smluv mohou být *výhradně socialistické organizace ve smyslu hospodářského zákoníku*. Jsou to především organizace státní, družstevní a společenské, jakož i jiné organizace, jejichž činnost přispívá k rozvoji socialistických vztahů. Musí jít vždy o takové organizační útvary, které mohou podle hospodářského zákoníku vystupovat v hospodářských vztazích vlastním jménem.

Hospodářskými smlouvami při správě národního majetku, jak již vyplývá z označení, provádějí se dispozice s národním majetkem. Proto také jednou ze smluvních stran musí být vždy státní socialistická organizace;

a to strana předávající (ať již z důvodu převodu správy, převodu vlastnictví nebo odevzdání do dočasného užívání). Na straně přejímající může pak být jak státní, tak i nestátní socialistická organizace podle konkrétní smlouvy.

Na straně organizace předávající, tj. organizace, která formou hospodářské smlouvy provádí dispoziční s národním majetkem, je třeba si všimnout dvou otázek.

Protože národní majetek může být ve správě jen jedné státní organizace a neexistuje obdoba spoluvlastnictví při správě národního majetku, *nemůže se nikdy na straně předávající vyskytnout více smluvních subjektů.* To platí jak při převodu správy, tak i při převodu vlastnictví a při dočasném užívání národního majetku. Přitom subjektem smlouvy může být jak hospodářská, tak i rozpočtová organizace. Jiný organizační útvar státního sektoru může být subjektem smlouvy jen tehdy, jestliže bylo při jeho zřízení stanoveno, že může vlastním jménem nabývat práv a zavazovat se. Nemohou tedy být nikdy subjektem smluv tzv. zálohované organizace nebo závody. Ty jsou vždy součástí rozpočtové nebo hospodářské organizace a nemají právní subjektivitu, a to ani v případě odštěpného závodu.

Z výše uvedených státních organizací může být v konkrétním případě subjektem hospodářské smlouvy při správě národního majetku *jen ta organizace, která má příslušný národní majetek ve své správě.* Jestliže by hospodářskou smlouvu např. o převodu vlastnictví budovy z národního majetku uzavřela státní organizace, která neměla budovu ve své správě, byla by taková smlouva neplatná. Okolnost, že hospodářskou smlouvu uzavřela sice organizace, v jejíž správě příslušná část národního majetku byla, která však zároveň nebyla k jeho správě podle obecných zásad příslušná, nebude mít automaticky za následek neplatnost smlouvy. O takovém důsledku bude možno uvažovat jen v těch případech, kdy podle obecných ustanovení půjde o právní úkon neplatný. Tak tomu zřejmě bude např. tehdy, bude-li hospodářskou smlouvou o převodu správy předán jedné státní organizaci národní majetek, který zcela nebo převážně užívá a je tedy příslušna spravovat jiná státní organizace (pokud potřeba převáděného majetku u této organizace nepominula).

Jestliže jako předávající strana hospodářských smluv při správě národního majetku může vystupovat vždy jen jedna příslušná státní socialistická organizace, pak totéž neplatí obecně pokud jde o stranu přejímající. Tady je situace odlišná u jednotlivých hospodářských smluv.

Hospodářskou smlouvou o převodu správy národního majetku může převzít do své správy konkrétní národní majetek *vždy jen jedna státní organizace.* Předpisy o správě národního majetku nepřipouštějí, aby konkrétní národní majetek byl současně ve správě více státních organizací.

I když určitý předmět (např. nemovitost) slouží plnění úkolů více státních organizací, nemohou ho mít všechny ve své správě, nýbrž společně užívaný předmět musí být vždy ve správě jen jedné státní organizace, zatímco ostatní státní organizace ho mohou užívat na základě hospodářské smlouvy o dočasném užívání. Je tedy hospodářská smlouva o převodu správy národního majetku vyhraněně smlouvou, jejímiž subjekty jak na straně předávající, tak i na straně přejímající může být *vždy jen jedna státní organizace*.

Jako přejímající strana nemůže u hospodářské smlouvy o převodu vlastnictví národního majetku vystupovat nikdy státní organizace. V takovém případě, že by národní majetek přebírala státní organizace, nešlo by totiž o převod vlastnictví, nýbrž jen o převod správy národního majetku. Proto jako subjekt smlouvy o převodu vlastnictví k národnímu majetku musí vždy na straně přejímající vystupovat *jiná socialistická organizace než státní* (např. družstevní, společenská apod.). Jen v takovém případě dojde k převodu vlastnického práva k převáděnému národnímu majetku.

Je třeba se zabývat ještě otázkou, zda i u hospodářské smlouvy o převodu vlastnictví národního majetku, obdobně jako při převodu správy, může být jejím subjektem na straně přejímající jen jedna nestátní socialistická organizace či organizací několik. Hospodářský zákoník a předpisy o správě národního majetku neobsahují v tomto směru nějaké výslovné omezení. To nevyplývá ani z povahy vztahů, vznikajících při hospodářské smlouvě o převodu vlastnictví. Naopak, hospodářský zákoník v obecných ustanoveních o socialistickém společenském vlastnictví upravuje v § 12 spoluvlastnictví socialistických organizací. Není proto pochyb o tom, že hospodářskou smlouvou o převodu vlastnictví národního majetku lze převést národní majetek do vlastnictví jak jedné nestátní socialistické organizace, tak i současně *několika organizací*.

Pokud jde o hospodářskou smlouvu o dočasném užívání národního majetku, zdálo by se, že v ní na straně přejímající (tj. na straně uživatelů) nemůže vystupovat více subjektů. Hospodářský zákoník ve svém § 71, stejně jako vyhl. č. 117/64 Sb. v § 15 používají totiž při označení dočasného uživatele jednotného čísla („jiné socialistické organizací“). Mám za to, že to však samo o sobě nemůže být dostatečným důvodem pro závěr, že by uživatelé národního majetku na základě hospodářské smlouvy o dočasném užívání nemohly být dvě i více socialistických organizací. I když většinou bude praktické užívání národního majetku jen jednou socialistickou organizací, nelze vyloučit ani případy, kdy bude účelné, aby určitý národní majetek byl dán do *společného užívání několika organizací*.

V případech více subjektů hospodářské smlouvy o dočasném užívání národního majetku na straně přejímající (uživatelů) je třeba však rozli-

šovat dvě možnosti. Především může jít o případ, kdy jako smluvní partner organizace spravující národní majetek vystupuje několik socialistických organizací, ale rozsah a způsob užívání je ve smlouvě vymezen samostatně pro každou z nich. To může být praktické zejména u dočasného užívání budov, kdy budovu užívá společně několik organizací, z toho každá jednotlivá organizace konkrétní místnosti. V těchto případech bude každá užívající organizace zásadně jen ve vztahu k organizaci spravující užívaný národní majetek, nikoliv ve vztahu k ostatním organizacím. Kromě toho se ovšem mohou vyskytnout případy, kdy na základě hospodářské smlouvy o dočasném užívání národního majetku vznikne uživatelům společné užívací právo. Tak tomu může být např. pokud jde o užívání společného příslušenství v budovách, společné užívání pozemku nebo místnosti (např. garáže). Uživatelé budou nejen v právním poměru k organizaci spravující užívanými jimi národní majetek, nýbrž také vůči sobě navzájem.

Hospodářský zákoník ani prováděcí vyhláška o správě národního majetku výslovně společné užívání neupravují, ale také je nevylučují. Nevidím žádné důvody, které by bránily uzavírání smluv o dočasném užívání národního majetku více socialistickými organizacemi současně. Takové hospodářské smlouvy nemohou být svojí povahou v rozporu se zásadami spolupráce socialistických organizací, naopak mohou k ní jen přispívat a napomáhat účelnějšímu využití národního majetku.

IV. FORMA SMLUV

Pro hospodářské smlouvy při správě národního majetku platí obecná ustanovení hospodářského zákoníku. Vztahují se tedy na ně též příslušná ustanovení o formě právních úkonů. Protože ani hospodářský zákoník, ani vyhláška o správě národního majetku nestanoví jinak, je k platnosti uvedených smluv třeba, aby byly uzavřeny *písemnou formou*. Tento požadavek odpovídá povaze a důsledkům dispozic, které jsou hospodářskými smlouvami s národním majetkem prováděny.

Písemná forma je pro hospodářské smlouvy při správě národního majetku závazná v *celém rozsahu*. To znamená, že tuto formu musí mít nejen ty náležitosti smluv, které jsou náležitostmi podstatnými, bez nichž smlouva vůbec nevznikne, ale i ostatní náležitosti. Nesplnění písemné formy má však odlišné důsledky z hlediska platnosti hospodářské smlouvy u náležitostí podstatných a nepodstatných. Pokud není písemná forma splněna u náležitostí podstatných (např. u hospodářské smlouvy o převodu správy národního majetku určení převáděného majetku, dne převodu správy a příp. výše úplaty), má to za následek, že smlouva je neplatná a případ-

ná plnění podle takové smlouvy by bylo nutno posuzovat podle § 123 hosp. zákoníku. Naproti tomu nedostatek písemné formy u ostatních (nepodstatných) náležitostí nemá za následek neplatnost celé smlouvy. Znamená však, že to, co bylo mezi organizacemi ujednáno nikoliv písemnou formou, není platné. To samozřejmě platí jen o takových náležitostech smlouvy, které jsou projevem vůle, resp. právním úkonem. Uvedený důsledek neplatnosti pro nesplnění písemné formy je bezvýznamný pro takové nepodstatné náležitosti smlouvy jako je např. označení nadřízených orgánů, účetní hodnota majetku apod.

Hospodářské smlouvy o převodu správy a o převodu vlastnictví národního majetku vyžadují ke své účinnosti *schválení nadřízených orgánů* za podmínek vyhl. č. 117/1964 Sb. Vzniká otázka, zda toto schválení musí mít písemnou formu nebo zda může být uděleno i jinak. Při jejím řešení je třeba uvážit jednak význam schvalování smluv nadřízeným orgánem, jednak jeho povahu a vztah k § 26 hosp. zák., podle něhož ustanovení zákoníku o právních úkonech se nevztahují na jednání, v nichž socialistická organizace vystupuje jako řídicí orgán.

Právo nadřízených orgánů schvalovat některé dispozice s národním majetkem, prováděné podřízenými organizacemi, vyplývá z existence jednotného fondu státního socialistického vlastnictví a ze skutečnosti, že státní organizace jsou jen orgány socialistického státu, pověřené správou národního majetku. Představuje určité omezení jejich vůle, resp. určitou podmíněnost jejich práv při správě svěřeného jim národního majetku. Současně je právo schvalovat dispozice s národním majetkem podřízeným organizacím nástrojem řízení státních socialistických organizací. Nepochybně tedy nadřízené orgány vystupují při schvalování hospodářských smluv o převodu správy a vlastnictví národního majetku jako řídicí orgán.

Postavení nadřízeného orgánu je však v těchto případech přece jen odlišné od jeho postavení při jiných způsobech řízení. To je dáno tím, že při schvalování uvedených hospodářských smluv vystupuje jejich projev vůle jako součást, resp. doplněk vůle smluvních stran v hospodářskoprávních vztazích. Smlouvu uzavírají sice vlastním souhlasným projevem vůle smluvní strany, avšak jejich projev vůle sám o sobě v takových případech není schopen založit s právními účinky hospodářským zákoníkem předvídané následky. Přitom vlastní projev vůle smluvních stran musí mít podle výslovných ustanovení hospodářského zákoníku písemnou formu.

Z výše uvedených důvodů mám za to, že i *když schválení není smlouvou nebo jinou dohodou* ve smyslu § 23 hosp. zák. a nadřízený orgán při něm do určité míry vystupuje jako řídicí orgán, přece jen *musí být též písemně* jako vlastní hospodářská smlouva. Hlavní důvod spatřuji v tom, že schválení je zákonem předepsaným doplňkem vůle smluvních stran, a to takové

vůle, která musí být projevlena v písemné formě. Přitom schválení má zásadní význam pro právní účinnost hospodářské smlouvy.

Pro úplnost považuji za nutné zdůraznit, že *písemnou formu musí mít i případné dodatky nebo změny* již uzavřených hospodářských smluv při správě národního majetku, ať již se týkají náležitostí podstatných nebo ostatních. Pokud hospodářská smlouva vyžadovala ke své účinnosti schválení nadřízeného orgánu, budou schválení podléhat i doplňky a změny. Mohly by vzniknout pochybnosti, zda schválení doplňků a změn je třeba v případě, že se týkají nepodstatných náležitostí smlouvy. Je třeba si uvědomit, že schválení původní smlouvy se týká smlouvy jako celku a není omezeno jen na podstatné náležitosti. Proto vyžaduje schválení jakákoliv změna, tedy i v náležitostech nepodstatných. To platí nejen o vlastních změnách obsahu původní smlouvy, ale i o změnách v širším slova smyslu, provedených tak, že původní smlouva je doplněna něčím, co v ní původně nebylo.

Chtěl bych ještě v souvislosti s formou hospodářských smluv při správě národního majetku věnovat pozornost *významu ustanovení § 23 odst. 4 hosp. zák. pro tyto smlouvy*. Podle tohoto obecného ustanovení hospodářského zákoníku může hospodářská arbitráž rozhodnout, že je platný od počátku i právní úkon, u něhož nebyly splněny náležitosti písemné formy, jestliže již bylo na jeho základě započato s plněním. Protože jde o obecné ustanovení, jehož platnost není pro hospodářské smlouvy při správě národního majetku vyloučena, je třeba přiznat i pro tuto oblast hospodářské arbitráži uvedené oprávnění.

Nejdříve je však třeba se zabývat jedním obecným problémem výkladu tohoto ustanovení. Jde v podstatě o to, zda uvedené právo může hospodářská arbitráž uplatnit i když tu není žádná písemná forma a existuje právní úkon jen v ústní formě. Vyskytuje se totiž názor, že podmínkou uplatnění práva hospodářské arbitráže podle § 23 odst. 4 hosp. zák. je *alespoň nějaká písemná forma* právního úkonu, která jen nemá všechny náležitosti.

Není pochyb o tom, že nejsou splněny náležitosti písemné formy, jestliže např. přijetí písemné nabídky bylo učiněno ústně. Stejně tak tomu bude v případě, že nabídka byla učiněna ústně a přijata písemně. Mám však za to, že § 23 odst. 4 hosp. zák. bude možno aplikovat i tehdy, jestliže ani nabídka, ani její přijetí nebylo provedeno písemně a *jestliže tedy došlo jen k ústní dohodě* (samozřejmě při splnění ostatních podmínek). Také v tomto posledním případě nebyly splněny náležitosti písemné formy.

Důvodová zpráva k § 23 hosp. zák. výslovně uvádí, že „zákon dává možnost hospodářské arbitráži, aby svým rozhodnutím odstranila nedostatek písemné formy, jeví-li se to z hospodářského hlediska účelné“. Ze srovnání znění § 23 odst. 4 a důvodové zprávy k tomuto ustanovení je

patrné, že formulace důležité pro posouzení rozsahu práva hospodářské arbitráže nejsou stejné. Podle hospodářského zákoníku jde o náležitosti písemné formy a podle důvodové zprávy o nedostatek písemné formy. Tento rozpor je však jen zdánlivý. Jestliže smlouva je uzavřena výhradně jen ústně bez jakéhokoliv písemného projevu, nejsou také splněny náležitosti písemné formy. Rozdíl proti případu, kdy je nesplněna náležitost písemné formy jen u nabídky nebo zase u jejího přijetí, je jen po kvantitativní stránce. Naproti tomu nedostatek písemné formy není dán jen v případě ústní nabídky a jejího ústního přijetí. Také v případě, že byla podána písemná nabídka a její přijetí bylo provedeno jen ústně nebo naopak, není splněn požadavek písemné formy.

Docházím proto k závěru, že právo hospodářské arbitráže podle § 23 odst. 4 hosp. zák. se netýká jen případů, kdy písemná forma není úplná, resp. nemá všechny předepsané vlastnosti. Vztahuje se i na *případy, kdy smlouva nemá ani částečně písemnou formu*, kdy tedy jak nabídka, tak i její přijetí jsou jen ústní. Není však pochyb o tom, že v tomto směru by byla žádoucí jasnější formulace hospodářského zákoníka.

Z uvedeného hlediska si významu ustanovení § 23 odst. 4 hosp. zák. všimneme podrobněji v souvislosti s hospodářskými smlouvami při správě národního majetku.

Aby hospodářská arbitráž mohla hospodářskou smlouvu při správě národního majetku prohlásit za platnou i při nesplnění písemné formy, musí být především *splněny náležitosti, týkající se obecně právního úkonu*. Musí být prokázáno jiným způsobem než písemnou formou, že došlo ke shodnému projevu vůle socialistických organizací, směřujícímu k uzavření příslušné smlouvy. Takový projev vůle musí být učiněn buď oprávněnými orgány organizací nebo jejich zástupci. Současně se musí týkat všech podstatných náležitostí, příp. i nepodstatných náležitostí smlouvy. Pokud smlouva vyžadovala ke své účinnosti schválení nařízenými orgány, bude třeba prokázat i splnění této podmínky.

Jestliže by např. byla mezi organizacemi učiněna ústní dohoda o převodu správy národního majetku bez dojednání některé z podstatných náležitostí, nemohla by ani hospodářská arbitráž prohlásit takovou dohodu za platnou podle § 23 odst. 4 hosp. zák., protože tu vlastně k žádné dohodě ve smyslu hospodářského zákoníku nedošlo. Je nutné zdůraznit, že podle uvedeného ustanovení hospodářská arbitráž nenahrazuje vůli smluvních stran, nýbrž svým rozhodnutím jen odstraňuje nedostatek písemné formy jejího projevu. Proto také požadavek alespoň ústní dohody musí být splněn nejen u náležitostí podstatných, ale i u náležitostí nepodstatných, má-li se jich týkat rozhodnutí hospodářské arbitráže.

Ustanovení § 23 odst. 4 hosp. zák. podmiňuje dále oprávnění hospodářské arbitráže tím, že na základě právního úkonu bylo již započato

s plněním. Tato formulace odpovídající vztahům při dodávkových smlouvách apod. ne zcela vyhovuje vztahům vznikajícím při hospodářských smlouvách při správě národního majetku. Zejména u hospodářských smluv o převodu správy a vlastnictví národního majetku nemluvíme o plnění, nýbrž o přechodu správy a vlastnictví. K tomu dochází dnem určeným ve smlouvě, aniž je k tomu třeba odevzdání nebo odeslání předmětu převodu. Proto bude třeba považovat za splněnou podmínku § 23 odst. 4 hosp. zák. u smluv o převodu správy a vlastnictví národního majetku *tehdy, jestliže již nastal podle smlouvy přechod správy nebo vlastnictví.*

Pokud jde o dočasné užívání národního majetku, potom za započeti s plněním nutno považovat pro účely § 23 odst. 4 hosp. zák. *okolnost, že socialistická organizace začala národní majetek užívat.*

V. NEPLATNOST SMLUV A JEJÍ DŮSLEDKY

Také neplatnost hospodářských smluv při správě národního majetku musí být posuzována z hlediska obecného ustanovení § 24 hosp. zák. Následek neplatnosti má rozpor smlouvy s jakýmkoliv právními předpisy, resp. obcházení jejich účelu. Je samozřejmé, že hospodářské smlouvy při správě národního majetku musí být v souladu především s hospodářským zákoníkem a vyhláškou o správě národního majetku. Z hlediska zásad hospodářské politiky Československé socialistické republiky mají i pro sféru hospodářských smluv při správě národního majetku zásadní význam usnesení nejvyšších stranických orgánů a usnesení vlády.

Jestliže bylo na základě neplatné hospodářské smlouvy při správě národního majetku mezi smluvními stranami plněno, potom jde o tzv. neoprávněné plnění ve smyslu § 123 hosp. zák. Takové plnění si musí smluvní strany vždy navzájem vrátit. Tato povinnost je obligatorní bez ohledu na to, jaký mají jednotlivé smluvní strany k neplatnosti hospodářské smlouvy vztah, tedy bez ohledu na to, zda neplatnost způsobily či zaviniily.

Neplatnost hospodářské smlouvy při správě národního majetku může mít podle obecných ustanovení ještě další důsledky.

V souvislosti s neoprávněným plněním na základě neplatné hospodářské smlouvy mohou vzniknout smluvním stranám různé náklady. Tak např. to budou náklady spojené s převzetím a vrácením převáděného národního majetku nebo náklady na úpravu místností daných podle neplatné smlouvy do dočasného užívání, náklady na stěhování zařízení do takových místností apod. Takové *náklady je povinna hradit ta organizace, která způsobila, že k neoprávněnému plnění došlo, tedy zpravidla ta organizace, která způsobila, že došlo k uzavření neplatné hospodářské smlouvy při správě ná-*

rodního majetku. Bude to většinou některá ze smluvních stran neplatné smlouvy, i když není vyloučeno, aby uvedená povinnost postihla i organizaci, která bude mimo smluvní poměr. Také organizacemi, jimž bude třeba hradit náklady, nemusí být vždy jen subjekty hospodářské smlouvy při správě národního majetku. Mohou to být i organizace, které nebyly účastny na neplatné smlouvě, pokud jim v souvislosti s neoprávněným plněním na základě neplatné hospodářské smlouvy vznikly náklady.

Vrácena musí být vždy tatáž věc, pokud je to možné a účelné. Jinak hospodářský zákoník připouští, aby byla vrácena buď věc téhož druhu, nebo nahrazena cena plnění podle doby získání. Vrácení téže věci má u hospodářských smluv při správě národního majetku zvláštní význam protože jejich předmětem jsou převážně věci individuálně určené (výrobní stroje, budovy apod.). Protože však mezi převzetím věci na základě neplatné smlouvy a jejím vrácením může uplynout delší období, bude pro způsob vrácení neoprávněného plnění mít velký význam stupeň opotřebení národního majetku, který má být vrácen. V každém případě pak nutno *rozdíl mezi hodnotou, resp. cenou věci v době plnění a v době vrácení* posuzovat podle § 123 odst. 4 hosp. zák. a povinná organizace ho musí *uhradit v penězích*.

V některých případech neplatnosti hospodářských smluv při správě národního majetku mohou být smluvní strany nebo některá z nich postiženy dalším důsledkem, spočívajícím v *povinnosti odvést plnění nebo jeho peněžitou hodnotu do státního rozpočtu*. Tento důsledek však není obecným důsledkem neplatnosti smluv. Nastává jen tehdy, jestliže smlouva je neplatná proto, že její obsah se buď přičí právnímu předpisu nebo účel právního předpisu obchází. Kromě toho je třeba, aby na základě takové neplatné smlouvy bylo již započato s plněním. Pokud jde o tuto náležitost, resp. podmínku, platí totéž co bylo řečeno výše u práva hospodářské arbitráže podle § 23 odst. 4 hosp. zák. Přitom je nerozhodné, která organizace s plněním započala.

Sankce odvodu plnění do státního rozpočtu se vztahuje jen na tu organizaci, která o neplatnosti věděla nebo vědět musela, a to v době právního úkonu, tj. v době smlouvy. Předmětem odvodu je vše, co povinná organizace plnila nebo měla plnit, resp. u nepeněžitého plnění jeho peněžní hodnota. V této souvislosti pak vzniká otázka, *co je rozumět peněžní hodnotou plnění*. Sporné by to mohlo být právě u hospodářských smluv při správě národního majetku. Národní majetek je totiž státními organizacemi evidován v tzv. pořizovacích hodnotách a hospodářskými organizacemi ještě v tzv. zůstatkových hodnotách (tj. pořizovacích hodnotách snížených o odpisy). Ani jedny ani druhé však nemohou být směrodatné pro určení výše peněžní hodnoty nepeněžitého plnění (např. hodnoty převáděného národního majetku). Ta se musí vždy vypočítat podle platných

cenových předpisů, resp. odhadem s přihlédnutím ke skutečnému stupni opotřebení.

Zvláštností aplikace § 24 odst. 2 hosp. zák. u hospodářských smluv při správě národního majetku je možnost, že i při splnění všech podmínek k *odvodu plnění do státního rozpočtu přece jen nedojde*, resp. nemůže dojít. Vyplývá to z okolnosti, že v hospodářských smlouvách při správě národního majetku mohou být smluvní strany, které nemají ze smlouvy povinnost plnit druhé smluvní straně, ale jen přijímají plnění bez protiplnění. Je tomu tak vždy u smluv o bezplatném převodu správy a vlastnictví i o bezplatném dočasném užívání. Pokud by organizací povinnou k odvodu měla být v těchto případech organizace přejímající, resp. dočasný uživatel, potom u *takové organizace není plnění, které by podléhalo odvodu do státního rozpočtu*.

Říjen 1964.

Резюме

Статья реагирует на новые явления в правовой регулировке управления народным имуществом государственными социалистическими организациями. Она сосредоточивается на отношениях, возникающих между социалистическими организациями при переводах управления, передачах собственности и временном пользовании народным имуществом. Внимание она уделяет в особенности этим выбранным вопросам об отношении всеобщих постановлений хозяйственного кодекса и его общих постановлений о хозяйственных обязательствах к хозяйственным договорам о переводе управления, временном пользовании и передаче собственности, поскольку их предметом является народное имущество.

1. Положениe имущественных договоров при управлении народным имуществом:

Эти договоры являются самостоятельным типом хозяйственных договоров, который хотя и является составной частью всего комплекса договорных отношений между социалистическими организациями, но в то же время он от них отличается. Общие признаки проявляются в том, что хозяйственные договоры при управлении народным имуществом являются также формой организованного сотрудничества социалистических организаций, что они подчинены государственному плану развития народного хозяйства и служат обеспечению его задач. Но в отличие от остальных хозяйственных договоров они выражают отношения, возникающие не при обычной хозяйственной деятельности социалистических организаций и служат правовым инструментом для проведения в жизнь распоряжений в отношении народного имущества, имеющих характер исключительных мероприятий. Поэтому их предметом является народное имущество, предназначенное первоначально к тому, чтобы организация пользовалась им более продолжительное время для выполнения своих планированных задач.

2. Обязанность заключить хозяйственный договор при управлении народным имуществом:

Автор рассматривает вопрос, насколько и при хозяйственных договорах этого типа организации обязаны заключить договор, и приходит к заключению, что это имеет место в следующих случаях: а) если заключение любого договора предписал вышестоящий орган, б) если хозяйственным договором о переводе управления народным имуществом должна быть устранена так наз. неподведомственность для управления, в) если подведомственным национальным комитетом согласно специальным предписаниям было издано решение об отводе некоторых помещений для пользования.

3. Субъекты договоров:

Договорными сторонами могут быть только социалистические организации согласно хозяйственному кодексу, то есть, в частности, государственные, кооперативные и общественные организации. На стороне передающей могут затем выступать исключительно только государственные организации, а из них только та государственная организация, которая имеет в управлении народное имущество, составляющее предмет договора. На стороне принимающей, за исключением договора о переводе управления, может быть и несколько организаций. Договор о переводе управления является затем исключительно договором между государственными организациями, а принимающей организацией может быть только одна организация.

4. Форма договора:

Хозяйственные договоры при управлении народным имуществом должны иметь письменную форму; это требование относится как к существенным, так и к остальным реквизитам договора. Если для действия договора требуется утверждение со стороны вышестоящих органов, то и такое утверждение должно быть дано на письме. Недостаток несоблюдения формы и у этого типа хозяйственных договоров может быть устранен решением хозяйственного арбитража при условиях, указанных в ч. 4 § 23 хозяйственного кодекса.

5. Недействительность договоров и ее последствия:

В отношении недействительности хозяйственных договоров при управлении народным имуществом действуют общие постановления. Последствия недействительности проявляются в том, что организации обязаны взаимно вернуть все исполнения, произведенные на основании недействительного договора. Помимо этого организация, по вине которой было произведено исполнение, обязана возместить остальным организациям расходы, возникшие у них в связи с неправомерным исполнением. Наконец и для сферы хозяйственных договоров при управлении народным имуществом действуют постановления ч. 2 § 24 хозяйственного кодекса об обязанности организации, которая о недействительности знала или должна была знать, внести исполнение в государственный бюджет в случае недействительности договора по той причине, что он противоречит правовому предписанию или обходит его цель, и уже было начато исполнение.

The article deals with some new appearances in the juridical regulation of the administration of national property by the State socialist organizations. It is concentrated on the relations which originate between socialist organizations on the occasion of transfers of administration, ownership and temporary use of national property. It concentrates its attention principally to chosen questions related to relations between the general provisions of the Economical Code and its general provisions on economic obligations on one hand and the economic contracts, concerning the transfer of administration, of temporary use and of ownership, as far as their object is national property, on the other hand.

1. The position of economic contracts concerning the administration of national property

The contracts in question constitute an independent type of economic contracts, which are a part of the whole complex of contractual relations between socialist organizations, but they differ at the same time from the others. The common features become obvious by the fact that the economic contracts, which originate in the course of the administration of national property, are also a form of the organized cooperation between socialist organizations, are subordinated to the State plan of development of national economy and serve to secure its tasks. They differ from the other economic contracts by the fact that they express relations originating not in the course of the current economic activities of the socialist organizations and that they are juridical instruments serving to secure disposals, the object of which is national property and which have the character of extraordinary measures. Their object is therefore national property, designed originally to be used by the organizations in question in a more durable way, for the fulfilment of the planned tasks of the organizations in question.

2. The obligation to conclude an economic contract concerning the administration of national property

The author deals with the question whether, also when the economic contracts of this type are involved, the organizations have the obligation to conclude the contract and he comes to the conclusion that this is true in the following cases:

- a) if the conclusion of the economic contract in question has been ordered by a superior organ,
- b) if the conclusion of the economic contract concerning a transfer of national property aims at the removal of the so called incompetence for administration,
- c) if the competent national committee has issued, according to special prescriptions, a decision on the attribution for use of some rooms.

3. The subjects of the contracts

Parties of the contract can only be, according to the Economical Code, socialist organizations, that means principally State, cooperative and social organizations. The transferring party can only be a State organization, the one which administers the national property which has to constitute the object of the contract. With the exception of the contract on the transfer of administration, the receiving party can be constituted also by more organizations. As far as the contract on the transfer of administration is concerned, it can be only a contract concluded between State organizations and the receiving organization must be only organization.

NĚKOLIK POZNÁMEK O PŘEDMĚTU A SYSTÉMU
ČESKOSLOVENSKÉHO HOSPODÁŘSKÉHO PRÁVAНЕСКОЛЬКО ЗАМЕЧАНИЙ О ПРЕДМЕТЕ И СИСТЕМЕ
ЧЕХОСЛОВАЦКОГО ХОЗЯЙСТВЕННОГО ПРАВАSEVERAL REMARKS CONCERNING THE OBJECT AND THE SYSTEM
OF THE CZECHOSLOVAK ECONOMIC LAW

JAROSLAV OEHM

ÚVOD

Od doby našeho osvobození uplyne v roce 1965 již 20 let. V tomto, poměrně krátkém období, rychle postoupil jak ekonomický, tak i politický vývoj naší společnosti. V právní nadstavbě se projevil nejenom v tom, že staré formy dostávaly nový socialistický obsah, ale i v tom, že se staré formy opouštěly, že vznikaly nové právní instituty a dokonce i celá právní odvětví, jako je pracovní právo, zemědělskodružstevní právo a další.

V poválečném politickém a právním vývoji naší společnosti jsou určitými mezníky zejména rok 1948, kdy veškerou politickou moc převzali do svých rukou pracující, vedeni dělnickou třídou v čele s komunistickou stranou, a rok 1960, kdy byla na základě rozvoje výrobních sil a upevnění vítězství dělnické třídy přijata nová socialistická ústava. Vzhledem k tomu, že rozvoj výrobních sil po roce 1948 dostoupil vysokého stupně a narostl rozpor mezi právním řádem vybudovaným po tomto roce, objevila se nutnost dokonalejší úpravy hospodářských vztahů, na něž občanský zákoník z roku 1950 již nestačil.

Řešení úpravy hospodářských a právních vztahů v národním hospodářství bylo předmětem intenzivního zájmu nejenom ekonomů, ale i právníků. Zájem právníků vyvolal živou a bohatou, dva roky trvající diskusi, která se týkala otázek právní úpravy těchto vztahů. I když v ní mezi pracovníky právní teorie a praxe nebylo hned docíleno jednotného názoru, přece jen podstatně přispěla k vydání dvou, zcela samostatných zákonů a to: občanského zákoníku — zákon č. 40/1964 Sb. a hospodářského zákoníku — zákon č. 109/1964 Sb.

Nové pojetí a vymezení předmětu občanského práva, jakož i vznik hospodářského práva nezůstává samozřejmě bez vlivu na systém československého socialistického práva. Hospodářské právo vzniká jako nové právní odvětví, kdy speciální společenské vztahy dostupují takového stupně kvantity, že dávají podklad kvalitativně novému společenskému

jevu, který vládnoucí třída musí ve svém zájmu pomocí práva určitým směrem utvářet a dát mu příslušnou ochranu.¹⁾

Systém socialistického práva, který, jak uvádí akademik Knapp „ne-vznikl nahodile, nýbrž se historicky vyvinul a to nejen v závislosti na vývoji ekonomickém a politickém, ale i v závislosti na vývoji lidského myšlení“,²⁾ je stále předmětem četných diskusí nejen v ČSSR, ale i v jiných státech socialistického tábora. Jejich obsahem jsou zejména otázky vymezení předmětu toho kterého právního odvětví a jejich vzájemné vztahy.

Ve svých úvahách se chci pokusit o několik poznámek vztahujících se k nastínění systému československého hospodářského práva a na tomto základě alespoň částečně určit jeho vztah k některým jiným právním disciplínám.³⁾

NĚKTERÉ OTÁZKY VZTAHU PŘEDMĚTU HOSPODÁŘSKÉHO PRÁVA K JEHO SYSTÉMU

Předmět žádného právního odvětví, tedy ani hospodářského práva, nelze stanovit výčtem jeho jednotlivých institutů, ale vždy jen společenskými vztahy, které upravuje. Při studiu vztahů, které se objevují při zkoumání systému hospodářského práva, je nutno vycházet z jeho předmětu. Jen tak je možno vyvodit, které právní instituty jsou vůbec součástí hospodářského práva a jaké mají vnitřní uspořádání. Při tom některé právní instituty jsou takového druhu, že zasahují do několika právních odvětví.

Kritériem pro zařazování jednotlivých právních institutů, upravujících určitý druh společenských vztahů, do jednotlivých právních odvětví je „převažující a ze společenského hlediska rozhodující souvislost“. ⁴⁾ Pokud jde o společenské vztahy, které lze zkoumat, resp. zařadit do několika právních odvětví, převládá názor, že jde o společné právní instituty, které je nejen možné, ale i nutné zkoumat a hodnotit specificky z hlediska různých právních odvětví, jejichž předmětu jsou součástí.⁵⁾

¹⁾ Prof. Levit: Poznámky k otázce systému práva, Stát a právo, čís. IV 1957, str. 221.

²⁾ Akademik Knapp: K otázce systému československého socialistického práva, Stát a právo, čís. IV 1957, str. 208.

³⁾ V tomto úmyslu nacházím podporu v názoru dr. Jičínského, na nějž se odvolává i akademik Knapp v závěru svého článku „K otázce systému československého socialistického práva“, uveřejněném v časopise „Stát a právo“, čís. IV 1957. Dr. Jičínský zastává názor, že kdyby byla věnována větší pozornost otázkám třídění samotných právních odvětví, usnadnilo by to poznání systému práva vůbec.

⁴⁾ Prof. Fábry: Zemědělskodružstevní právo, pozemkové právo a nové zákoníky, Právník č. 1/1964, str. 67.

⁵⁾ Např. prof. Fábry v článku „Zemědělskodružstevní právo, pozemkové právo a nové zákoníky“, Právník č. 1/1964; dr. Vaněk: Platební vztahy socialistických organizací v ČSSR, jejich organizace a právní úprava, docentská habilitační práce, Praha 1964, str. 67; doc. Spišiak: Hospodářské právo v systéme socialistického práva, SAV, Bratislava, 1963, str. 191, 216; doc. Bertelmann: Poznámky k systému československého socialistického práva, Právník č. 8/1961.

Otázkou předmětu hospodářského práva se v naší právní teorii zabývali např. doc. Stuna, doc. Spišiak, doc. Bertelmann, v Sovětském svazu zejména V. V. Laptěv a V. S. Tadevosjan.⁶⁾

Při zkoumání systému hospodářského práva vycházím z názoru, že jeho předmětem je *úprava vztahů, vznikajících při řízení socialistického hospodářství včetně plánovité dělby práce mezi socialistickými organizacemi.*⁷⁾

Uvedenému předmětu hospodářského práva odpovídá i vymezení nového socialistického občanského práva, které upravuje vztahy, vznikající při uspokojování osobních potřeb pracujících.

Pojetí předmětu hospodářského práva, vyjádřeného doc. Stunou (viz shora), doplňují dr. Čapek a dr. Kvasnička vyjádřením, že „plánovité řízení socialistického hospodářství jak přímé (tradičně označované za administrativně právní), tak nepřímé (využívající zákona hodnoty a hmotné zainteresovanosti), tvoří nerozlučný celek“.⁸⁾ Podobně se vyjadřuje i doc. Stuna; podle něho „hospodářské řízení je nutno zkoumat jako organický celek vzájemně skloubených a doplňujících se metod.“⁹⁾

Názor doc. Stuny, dr. Čapka a dr. Kvasničky nesdílí bez námitek prof. Fábry, který naproti tomu namítá, že specifčnost a jednotu hospodářských vztahů nelze hledat v tom, že „se zde uplatňují smluvní a tradičně administrativněprávní metody zároveň“ a požaduje důkaz existence kvalitativně nové jednoty těchto obou metod.¹⁰⁾

Domnívám se, že požadavku prof. Fábryho po důkazu o jednotě smluvních a administrativně právních metod lze vyhovět poukazem na historickou skutečnost, neboť jednotu vztahů administrativního tj. přímého a smluvního tj. nepřímého řízení existovala již od vzniku společenského vlastnictví a plánovaného hospodářství. Jednota těchto vztahů měla svůj základ v ekonomické jednotě reprodukčního procesu a nemohla na ni mít vliv ta skutečnost, že část těchto společenských vztahů byla obsažena

⁶⁾ Doc. Stuna a kolektiv: „Skripta hospodářského práva“, Praha 1963, část I, viz rovněž referát doc. Stuny na vědecké konferenci o hospodářském právu na právnické fakultě v Praze v květnu 1961, o níž byla uveřejněna zpráva v Právniku č. 6/1962, str. 523; doc. Spišiak: „Hospodářské právo v systému socialistického práva“, SAV, Bratislava 1963; doc. Bertelmann: „Poznámky k systému československého socialistického práva“, Právník 8/1961; V. S. Tadevosjan: „Někatoryje voprosy sistemy sovetskovo práva“, Sovětskoje gosudarstvo i pravo, čís. 8/1956; V. V. Laptěv: „O sovětskom chozjajstvennom prave“, Sovětskoje gosudarstvo i pravo, čís. 4/1959.

⁷⁾ Doc. Stuna a kolektiv: Skripta hospodářského práva, Právnická fakulta, Praha 1963, část I, str. 22.

⁸⁾ Dr. Čapek, dr. Kvasnička: O charakteru nepřímého a přímého řízení, Právník, č. 7/1963, str. 567. Stejného názoru jsou dr. Trubač: Aktuální otázky řízení a osnova hospodářského zákoníku, Právník č. 5/1964, str. 427 a doc. Hromada — viz Právník č. 6/1964, str. 557.

⁹⁾ Doc. Stuna: These na zasedání katedry hospodářského práva, konané v Praze, dne 15. 4. 1964.

¹⁰⁾ Prof. Fábry: Zemědělskodružstevní právo, pozemkové právo a nové zákoníky, Právník, č. 1/1964, str. 68.

a zkoumána v občanském právu (nepřímé řízení), část pak ve správním právu (přímé řízení). Ekonomická jednota si vynucuje určitou jednotu právní úpravy, jejíž potřeba s větší či menší intenzitou vyvstávala již při nástupu cesty přestavby našeho národního hospodářství z kapitalistického na socialistické.

Jednota řízení se nevyvíjela přímočaře. V počátečním období přestavby náš stát nutně používal přímého centrálního řízení, později se však ukazovala nutnost toto řízení opustit a přecházet více na řízení nepřímé, založené na působení hodnotových kategorií. Ani přímá, ani nepřímá forma řízení nejsou však výlučné. Mezi nimi existuje *objektivní závislost*. Právě v současné době se zdůrazňuje to, aby za vysoce kvalitního centrálního plánování a řízení národního hospodářství byly plnou měrou využívány hodnotové kategorie.¹¹⁾ Je proto třeba právní normy obou úseků řízení národního hospodářství zkoumat ve vzájemných souvislostech, jako jeden celek.

Jednota obou metod řízení národního hospodářství spojených v hospodářském právu, vyplývá z jednoty moci a společenského vlastnictví výrobních prostředků. Tato kvalitativní jednota se projevuje výrazně v hospodářskoorganizační funkci státu, jejímž základem je plánovitě řízení národního hospodářství. Při tom „socialistické zboží vztahy a zákon hodnoty jsou nezbytnou součástí plánovitého rozvoje národního hospodářství“.¹²⁾ Domnívám se, že všechny vztahy, vyplývající z organizující hospodářské činnosti socialistického státu, se projevují v přímém i nepřímém řízení a proto se musí zkoumat společně, neboť tvoří jednotu.

Nutnost zkoumat všechny vztahy přímého a nepřímého řízení jako jeden celek požaduje i prof. Fábry, když uvádí, že kritériem pro zařazení určitého právního vztahu do určitého právního odvětví je ze společenského hlediska rozhodující souvislost. Tuto rozhodující souvislost vidím právě v jednotě přímého i nepřímého hospodářského řízení. Jádrem hospodářského práva proto není, jak uvádí dr. Tomsová „souhrn právních norem, upravujících závazkové vztahy hospodářských organizací“,¹³⁾ *ale souhrn norem, upravujících plánovitě řízení národního hospodářství orgány hospodářského řízení, jakož i hospodářskou činnost socialistických organizací*. Proto považuji za správné při zkoumání systému hospodářského práva vycházet z jeho předmětu.

¹¹⁾ Viz „O návrhu zásad zdokonalení plánovitého řízení národního hospodářství“, Rudé právo ze 17. X. 1964.

¹²⁾ Viz Rudé právo ze dne 17. 10. 1964, část II „Návrhu zásad zdokonalení plánovitého řízení národního hospodářství“ a článek VII. hospodářského zákoníku: „Důležitým nástrojem organizace, konkretizace a zajišťování vzájemné spolupráce socialistických organizací při plnění plánovaných úkolů jsou hospodářské smlouvy. Jednání o nich je významnou součástí plánovacích prací.“

¹³⁾ Dr. Tomsová: Poznámky k problému hospodářského práva, Právník, č. 7/1963, str. 579.

Stanovení systému hospodářského práva má důležitost pro určení, které právní normy, resp. právní instituty jsou výlučně jeho obsahem a které jsou naopak společné pro dvě nebo i více právních odvětví, a to jak pro aplikaci na praktický život, tak pro zkoumání funkce daného institutu.

Názorů na systém hospodářského práva bylo vysloveno více. U nás byly některé předneseny zejména doc. Stunou, prof. Fábrym a dr. Vaňkem na vědecké konferenci o hospodářském právu, uspořádané právnickou fakultou Karlovy university v Praze, dne 18. 5. 1961.¹⁴⁾ Při zkoumání systému hospodářského práva nelze ani opomenout významné studie sovětských autorů.¹⁵⁾

V právních předpisech,¹⁶⁾ tvořících právní základ hospodářského práva, jsou výrazně patrný *tyto tři jeho základní části*:

- I. Obecná část
- II. Zvláštní část
- III. Rozhodování hospodářských sporů, tj. hospodářské formální právo.

I. OBECNÁ ČÁST HOSPODÁŘSKÉHO PRÁVA

Obecná část obsahuje otázky společné celému hospodářskému právu. Vytyčuje se v ní to, co je pro hospodářské právo obecné a co je současně i jemu specifické, čím se tedy liší od jiných právních odvětví. Specifičnost a zároveň obecnost je v *jednotě hospodářského řízení orgány hospodářského řízení a hospodářské činnosti socialistických organizací*.¹⁷⁾

Jednotu přímého a nepřímého řízení, projevující se např. v souvislosti plánovací metodiky a hospodářských závazků, nelze zkoumat odděleně, jak se činilo doposud jednak ve správním právu, jednak v občanském právu. Při stálém zřeteli na tuto *jednotu a souvislost* je třeba si uvědomit, že *jde současně o vztahy rozdílné a odlišné*, které je proto nutno v rámci hospodářského práva zkoumat odděleně.

¹⁴⁾ Zpráva o vědecké konferenci byla publikována v časopise Právník, č. 6/1962.

¹⁵⁾ V. V. Laptěv: O sovětskom chozjajstvennom prave, Sovětskoje gosudarstvo i pravo, č. 4/1959; V. S. Tadevosjan: Suščnosť sovětskovo chozjajstvennovo prava, Sovětskoje gosudarstvo i pravo, č. 6/1959.

¹⁶⁾ Viz např. Preambule a § 1 zákona č. 109/1964 Sb.

¹⁷⁾ Doc. Stuna charakterizuje socialistickou ekonomiku současného období „jako celospolečensky řízenou zbožní výrobu“. Vyvozuje, že „právní úpravu hospodářského řízení je nutno zkoumat jako organický celek vzájemně skloubených a doplňujících se metod ve specifické oblasti státního a společenského řízení, v hospodářském řízení“ — Teze referátu, předneseného na schůzi katedry hospodářského práva, dne 15. 4. 1964; podobně i v diskusním příspěvku doc. Stuny v anketě časopisu Právník, uveřejněném v č. 7/1964, str. 649. Ke stejným závěrům dochází i dr. Krofta v článku „Ještě k úloze hospodářských smluv v systému řízení národního hospodářství“, Právník č. 8/64, str. 761.

Vztahy mezi orgány hospodářského řízení a socialistickými organizacemi při uskutečňování přímého řízení nejsou pouhou nařizovací činností, jak se projevuje např. vydání plánovacího aktu, ale jsou to vztahy, nesoucí prvky smluvní, prvky dohody docílené při předběžném projednání plánovacího úkolu s jeho nositelem. Podobně např. reorganizace státní hospodářské organizace se provádí po rozboru a přípravě, konzultované a do určité míry i dohodnuté s touto příslušnou organizací. Vedení a usměrňování hospodářské činnosti socialistických organizací má v sobě prvky souhlasu a nikoliv pouze strohé nařízení, příkazu. Tyto prvky se projevují ještě více v nové soustavě řízení národního hospodářství. To však nevylučuje, aby orgány hospodářského řízení v některých výjimečných případech v zájmu celospolečenském použily direktivního zásahu, jak to také je obsahem §u 118 hospodářského zákoníku. Ale i při použití tohoto paragrafu bude nadřízený orgán, případně hospodářská arbitráž konzultovat příslušnou „postiženou“ organizaci, aby vyloučila nebo alespoň omezila negativní vlivy na výsledek jejího hospodaření. Pro takové případy bude třeba de lege ferenda stanovit míru odpovědnosti orgánu hospodářského řízení, pokud by jednal s podřízenou organizací jako s trpným objektem bez ohledu na její úkoly a zájmy.¹⁸⁾

Na druhé straně však i vztahy, vznikající při realizaci hospodářské činnosti, jako jsou např. hospodářské závazky, mají vliv na řídicí činnost, nejsou tedy pouze vztahem mezi dvěma socialistickými organizacemi. Proto se i jednání o hospodářských smlouvách stává součástí plánovacích prací, jak o tom svědčí smlouvy o přípravě dodávek, které mají být podkladem pro stanovení úkolů v ročním plánu. Podobné vztahy se projevují při provádění kontrolní řídicí činnosti Státní banky československé i při realizaci plateb mezi socialistickými organizacemi.

Obojí druh vztahů, jak z řídicí činnosti, tak z činnosti smluvní, by se měl vytvářet na základě spolupráce orgánů řízení a socialistických organizací, jak to také má na mysli článek VI., X., § 119 a další hospodářského zákoníku.

Specifičnost společenských vztahů, které jsou předmětem hospodářského práva, vede ke zkoumání poměru hospodářského práva k jiným právním odvětvím, např. k právu zemědělskodružstevnímu a pozemkovému. V současné době upravují normy zemědělskodružstevního práva přede-

¹⁸⁾ Jak ukazuje článek V. K. Mamutova „Vzájímootnošenija predprijatij s vyšestojščimi gosudarstvennymi orgánami i voprosy dogovornoj otvëstvennosti“, Sovětskoje gosudarstvo i pravo, č. 5/1964, je i v SSSR tato problematika živá. Reakcí na tento článek je úvaha dr. Dejmka „Odpovědnost nadřízených orgánů za škodu“, uveřejněná v časopise Arbitrážní praxe, č. 12/1964, str. 430; rovněž doc. Stuna a dr. Dohnal poukazují v článku „Právo při řízení národního hospodářství“, Nová mysl, č. 12/1964, str. 1505, na nutnost právního zajištění „chozrasčotních práv podniků“ při zásazích zvenčí.

vším specifické vztahy, vznikající na základě a v souvislosti s členstvím, organizací a hospodařením v jednotném zemědělském družstvu, případně v jiném útvaru zemědělského družstevnictví.¹⁹⁾

I když zájem vládnoucí třídy v současné době vyžaduje výraznou úpravu i ochranu vztahů v zemědělském hospodářství až do takové míry, že jejich právní úprava vytváří samostatné právní odvětví, nelze nevidět, že jak zemědělskodružstevní, tak pozemkové právo mají řadu institutů společných s právem hospodářským, jako je např. obecná problematika subjektivity zemědělských organizací jako socialistických organizací, obecná část hospodářských závazků, obecná ustanovení o správě národního majetku apod.

Jak se však bude sbližovat družstevní forma socialistického vlastnictví s vlastnictvím státním, bude se i charakter zemědělskodružstevního vztahu sbližovat se společenskovo výrobními vztahy známými ve státních hospodářských organizacích.²⁰⁾

Zemědělskodružstevní právo, které se „rozvíjí směrem ke komplexnímu pojetí celého zemědělství... a stane se právem zemědělským,“²¹⁾ ztratí svoji dnešní specifičnost a přemění se v součást práva hospodářského, neboť jeho předmět bude totožný s předmětem práva hospodářského právě v jednotě hospodářského řízení a hospodářské činnosti. Bude pak zkoumat jen odlišnosti řízení a hospodářské činnosti v zemědělství.²²⁾

Základem obecné části hospodářského práva jsou zejména zásady, uvedené v člancích I.—X. hospodářského zákoníku. Některé zásady, např. socialistické společenské vlastnictví, plánovité řízení, jsou zkoumány nejenom hospodářským právem, ale i jinými právními odvětvími.

Součástí hospodářského práva jsou i prováděcí předpisy, které jsou, nebo budou vydány na základě a k provedení hospodářského zákoníku, při čemž je jistě správnou snaha, aby těchto předpisů bylo co nejméně.

Obecná část hospodářského práva obsahuje tři oddíly:

1. základy obecné části,
2. plánovité řízení hospodářské činnosti orgány hospodářského řízení,
3. hospodářská činnost socialistických organizací.

¹⁹⁾ Tyto vnitřní zemědělskodružstevněprávní vztahy souvisí i s vnějšími těmito vztahy, kterými jsou zejména i vztahy státního řízení a které jsou nyní také předmětem zemědělskodružstevního práva.

²⁰⁾ Prof. Fábry: Učebnice „Zemědělskodružstevního práva“, Orbis, Praha 1963, str. 26.

²¹⁾ Prof. Fábry: Zemědělskodružstevní právo, pozemkové právo a nové zákoníky, Právník, č. 1/1964, str. 73.

²²⁾ Zemědělskodružstevní právo zařazuje do hospodářského práva také doc. Bertelmann — viz jeho článek „Poznámky k systému československého socialistického práva“, Právník č. 8/1961.

Základy obecné části

Tato partie, která je nutná pro hospodářské právo jako pedagogickou disciplínu, zahrnuje

- předmět hospodářského práva,
- zásady hospodářského práva,
- společenské socialistické vlastnictví,
- vztah k jiným právním odvětvím a k politické ekonomii,
- prameny hospodářského práva.

Plánovité řízení hospodářské činnosti orgány hospodářského řízení

Zásady nového způsobu plánovitého řízení národního hospodářství, uveřejněné v Rudém právu dne 17. 10. 1964, zdůrazňují, že orgány hospodářského řízení budou pouze koordinovat a usměrňovat zájmy podniků se zájmy celospolečenskými. Půjde především o to, omezit na nejmenší míru administrativní direktivní řízení shora.²³⁾

Druhý oddíl obecné části hospodářského práva se však nezabývá pouze tímto druhem hospodářského řízení, nýbrž i řízením nepřímým, které ovlivňuje hospodářskou činnost socialistických organizací.

Kromě jiných ustanovení hospodářského zákoníku jsou pro tento oddíl důležitá zejména rámcová ustanovení jeho §§ 2—7, která svojí formulací umožňují realizovat eventuelní změny, které oproti dnešní soustavě budou zavedeny při zdokonalení plánovitého řízení našeho národního hospodářství.

Plánovité řízení hospodářské činnosti, jak je vyjádřeno v hospodářském právu, má styčnou plochu se správním právem. V podstatě lze souhlasit s názorem dr. Tomsové, že do hospodářského práva náleží „právní vztahy, vznikající uvnitř organizace, která hospodaří, včetně vztahů, označovaných za vztahy organizační a vztahy mezi těmito organizacemi navzájem“²⁴⁾, i když toto vymezení není zcela přesné, neboť všechny vztahy uvnitř organizace do hospodářského práva nepatří, jako např. pracovně-právní vztahy, vztahy k odborové organizaci, administrativně-právní vztahy, zemědělskodružstevní vztahy apod. Naproti tomu nelze souhlasit s jejím názorem, že „ve správním právu bude těžiště ve vztahu od správního orgánu k hospodářské organizaci a v hospodářském právu bude těžiště ve vztahu hospodářské organizace k správnímu orgánu“.²⁵⁾

Domnívám se, že tyto navenek rozdílné vztahy tvoří vnitřní jednotu a nelze je od sebe oddělovat; vždyť hospodářská organizace nikdy není

²³⁾ Prof. Šik: Problémy nové soustavy plánovitého řízení, Nová mysl č. 10/1964, str. 1180.

²⁴⁾ Dr. Tomsová: Poznámky k problému hospodářského práva, Právník, č. 7/1963, str. 581.

²⁵⁾ Dr. Tomsová, cit. článek, str. 583.

jen objektem řízení a správní orgán jen subjektem řízení. Na tuto jednotu se zvlášť důrazně upozorňuje v návrhu zásad zdokonalení plánovitého řízení národního hospodářství.²⁶⁾

Druhý díl obsahuje:

- a) orgány hospodářského řízení a to jak centrální (včetně hospodářské arbitráže a SBČS), tak i socialistických organizací, jejich soustavu a pravomoc;
- b) nástroje hospodářského řízení, kterými jsou plánování, financování, organizace hospodářské činnosti, tj. stanovení ekonomicky nejvýhodnější organizační soustavy jednotlivých článků národního hospodářství (§§ 29—41 hospodářského zákoníku), zásady mzdové politiky a hmotné zainteresovanosti, tvorba cen, kontrola a národohospodářská evidence, některé činnosti SBČS, činnost hospodářské arbitráže, technický rozvoj, některé partie technické normalizace;
- c) akty hospodářského řízení, jako jsou např. plánovací akty a jednání, v nichž socialistická organizace vystupuje jako řídicí orgán (§ 26 hospod. zákoníku).

Hospodářská činnost socialistických organizací

Hospodářskou činností se rozumí jednak vlastní hospodářská činnost socialistických organizací při rozšířené reprodukci, jednak jejich vzájemná spolupráce, kterou jim ukládá § 15 hospodářského zákoníku. Do této části hospodářského práva nepatří tedy jen vztahy závazkové, i když tvoří nejobsáhlejší část, ale i vztahy jiné spolupráce, které jsou upraveny v hospodářském zákoníku a v dalších právních předpisech, zejména v základních podmínkách dodávky, v přepravních rádech, ve vyhl. min. financí o správě národního majetku, v předpisech o platebním styku atd.

Je třeba zdůraznit, že i v této části hospodářského práva jsou instituty společné s jinými právními odvětvími. Tak např. problematikou subjektivity socialistických organizací se zabývá i občanské právo, platební vzta-

²⁶⁾ V „Návrhu zásad zdokonalení plánovitého řízení národního hospodářství“ se uvádí, že je třeba dosáhnout „větší objektivizace centrálního plánovitého řízení tím, že budou řídicí rozhodnutí přijímána na základě objektivních propočtů a rozborů.“ O perspektivním plánu se říká, „že musí vznikat v procesu soustavné tvůrčí spolupráce mezi centrálními plánovacími orgány a oborovými podniky“. Podobně i v části IV. „Zásad“ se hovoří o tom, že „postavení nových oborových podniků, trustů, příp. kombinátů v řízení národního hospodářství bude nesrovnatelně vyšší než postavení dosavadních výrobně hospodářských jednotek. O tyto nové oborové hospodářské celky se budou opírat centrální státní orgány při přípravě svých hospodářsko-politických rozhodnutí a návrhů. Od nich musí vycházet iniciativa v řešení perspektivních otázek, u nich by měla končit všechna rozhodnutí o běžných otázkách řízení výroby“.

hy zkoumá i finanční právo, obecné otázky hospodářských závazků jsou společné se zemědělskodružstevním právem apod.

Na rozdíl od orgánů hospodářského řízení, vystupují zde subjekty hospodářské činnosti — prostřednictvím svých „orgánů“ nebo zástupců — v určité, právním předpisem vymezené sféře operativní samostatnosti, v níž pak nesou i majetkovou odpovědnost.

Třetí díl obecné části se člení na:

a) společnou část, týkající se

- subjektů hospodářské činnosti (vymezení rozsahu subjektivity, zastoupení, podnikový rejstřík),
- právních skutečností (právní úkony, protiprávní úkony, počítání času, zánik práv),

b) formy spolupráce

- hospodářské závazky,
- platební vztahy včetně fakturace,
- hospodaření socialistických organizací (správa majetku státních, družstevních, společenských a jiných socialistických organizací),
- průmyslová práva (vynálezy, objevy, ochranné známky, chráněné vzory).

II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST HOSPODÁŘSKÉHO PRÁVA

Obecná část hospodářského práva vyjadřuje a vyzvedává jednotu soustavy společenských vztahů hospodářského řízení a hospodářské činnosti, ukazuje, že zde existuje kvalitativně nový jev, který odlišuje hospodářské právo od jiných samostatných právních celků, zejména od občanského práva a práva správního.

Zvláštní část hospodářského práva, vycházejíc z obecné části jako vyššího stupně zobecnění, *zkoumá zvláštnosti vztahů hospodářského řízení a hospodářské činnosti v jednotlivých úsecích národního hospodářství*, přičemž základem systematického dělení jsou úsekové ekonomiky.²⁷⁾

Tato specifika je třeba zkoumat samostatně, zejména v průmyslu, v zemědělství, ve stavebnictví, v dopravě a spojích, v obchodě vnitrostátním i zahraničním a v místním hospodářství.

²⁷⁾ Úseková ekonomika je ekonomická věda, zkoumající objektivní zákonitosti rozvoje jednotlivých úseků národního hospodářství včetně metod a forem řízení a plánování. Viz Stručný ekonomický slovník, NPL, Praha 1963.

Třetí základní částí hospodářského práva je rozhodování sporů mezi socialistickými organizacemi, které je odlišné jak od soudního, tak i od správního řízení. Je ovšem třeba vidět, že některé spory, vznikající v souvislosti s hospodářskou činností řeší i jiné orgány, než hospodářská arbitráž.

Tato část se člení na:

1. rozhodování sporů prováděné orgány hospodářské arbitráže podle zákona č. 121/1962 Sb. o hospodářské arbitráži. V tomto řízení se nyní řeší i spory mezi zemědělskými organizacemi.²⁸⁾

2. Rozhodování sporů jinými orgány na základě § 2 odst. 2, § 3 a § 49 odst. 2 zák. č. 121/1962 Sb. o hospodářské arbitráži ve znění vyhl. č. 116/1964 Sb.²⁹⁾ Patří sem např. rozhodování sporů při správě národního majetku podle § 65 hospodářského zákoníku, řešení rozporů o uzavření nebo o obsah smluv o přípravě dodávek podle § 158 hospodářského zákoníku, rozhodnutí sporů o tom, kdo je příjemcem dodávkového příkazu podle § 216 hospodářského zákoníku, spory, související s technickou normalizací, s ochrannými známkami, spory při sjednávání smluv o odměně za zlepšovací návrhy apod.

ZÁVĚRY

V těchto několika poznámkách, které mají spíše charakter osnovy než hlubokého zkoumání systému hospodářského práva, jež bude jistě řadou právních teoretiků znova a znova studován a hodnocen, jsem se pokusil vyjádřit hlavní myšlenky, obsažené v hospodářském právu, tak jak vyplývají z hospodářského zákoníku a dalších předpisů. Lze je shrnout takto:

1. Hospodářské právo zachycuje a vyjadřuje jednotu mezi hospodářským řízením a vlastní hospodářskou činností.

2. Systém hospodářského práva vyjadřuje jeho jednotu i specifičnost. Lze jej členit do tří základních částí: obecné části, zvláštní části a části o rozhodování hospodářských sporů.

3. Předmětem hospodářského práva jsou vztahy vznikající při hospodářské činnosti státu, tj. vztahy hospodářského řízení s vlastní soustavou

²⁸⁾ Podle vyhl. hlavního arbitra ČSSR, č. 116/1964 Sb. je od 1. 7. 1964 dána pravomoc hospodářské arbitráže i k řešení sporů, v nichž alespoň jednou ze stran je jednotné zemědělské družstvo.

²⁹⁾ V literatuře např. dr. Dušánek: Rozhodovací pravomoc hospodářské arbitráže, Arbitrážní praxe č. 10/1964, str. 345.

orgánů, s vlastními metodami, které jsou odlišné od řízení společnosti v nevýrobní oblasti, jež je předmětem správního práva.

4. Vztahy vznikající při hospodářské činnosti socialistických organizací jsou pouze ty vztahy, v nichž vystupují na obou stranách socialistické organizace. Tím se liší od vztahů pracovněprávních a občanskoprávních.

5. Jakmile se zemědělskodružstevní právo, vyvíjející se směrem ke komplexnímu pojetí celého zemědělství, stane právem zemědělským, ztratí svoji specifičnost, která jej dnes odlišuje od hospodářského práva, a přemění se v jeho součást.

6. Předmětem hospodářského práva jsou i vztahy, vznikající při financování hospodářské činnosti a vztahy platební i úvěrové, přičemž finanční právo zkoumá jen určitou problematiku těchto vztahů, jako např. u úvěrových a platebních vztahů z hlediska řízení úvěrů a peněžního oběhu.

7. Hospodářské právo má „své“ formální právo — arbitrážní řízení, které je odlišné jak od občanského soudního procesu, tak i od správního řízení.

Резюме

Развитие и использование производственных сил в народном хозяйстве ЧССР привели к возникновению противоречия с правовой регулировкой их организации и руководства. Это противоречие явилось стимулом к изданию новых правовых норм, наиболее выразительным представителем которых является хозяйственный кодекс. Вновь возникшая правовая отрасль хозяйственного права служит предметом исследования автора с точки зрения его системы и отношения к другим правовым дисциплинам.

При установлении системы автор исходит из предмета хозяйственного права, определенного так, что речь идет об отношениях, возникающих при руководстве социалистическим хозяйством, в том числе при руководстве планомерным разделением труда между социалистическими организациями. В настоящее время речь идет о том, чтобы при высококачественном центральном планировании как можно больше использовались категории стоимости, и потому в особенности в настоящее время выступает на первый план единство прямого и косвенного руководства, единство хозяйственного руководства и хозяйственной деятельности.

Автор делит хозяйственное право на три основные части:

- I. общую часть,
- II. особенную часть и
- III. решение хозяйственных споров.

Общую часть автор делит на три раздела. В первый из них он включает, в частности, отношения социалистической общественной собственности, предмет, принципы и источники хозяйственного права. Планомерное руководство хозяйственной деятельностью органами хозяйственного руководства, обнима-

ющие органы, орудия а акты хозяйственного руководства, создает второй раздел. Третий раздел — хозяйственную деятельность социалистических организаций — автор делит на часть, выражающую общие понятия, каковыми являются субъекты хозяйственной деятельности и юридические факты, и на часть о формах сотрудничества, каковыми являются хозяйственные обязательства, платежные отношения, хозяйствование социалистических организаций и промышленные права.

В особенной части хозяйственного права исследуются специфические особенности руководства и хозяйственной деятельности в особенности в промышленности, в сельском хозяйстве, в строительстве, в транспорте и службе связи, в торговле и в местном хозяйстве.

Основу третьей части составляет арбитражное производство.

Из изложения предмета хозяйственного права и из проекта его системы автор делает следующее заключения:

1. Главной идеей хозяйственного права является схватывание и выражение единства между хозяйственным руководством и собственно хозяйственной деятельностью.

2. Предметом хозяйственного права являются отношения, возникающие при хозяйственной деятельности государства, т. е. отношения хозяйственного руководства с собственной системой органов, с собственными методами, которые отличаются от руководства обществом в непроизводственной области, являющейся предметом административного права.

3. Отношениями, возникающими при хозяйственной деятельности социалистических организаций, являются лишь такие отношения, в которых на обеих сторонах выступают социалистические организации. Этим они отличаются от трудовых правовых и гражданско-правовых отношений.

4. Как только сельскохозяйственное кооперативное право, развивающееся в направлении к комплексному пониманию всего сельского хозяйства, станет сельскохозяйственным правом, оно потеряет свой специфический характер, отличающий его в настоящее время от хозяйственного права. Оно превратится в раздел особенной части хозяйственного права.

5. Предметом хозяйственного права служит также финансовая деятельность, как она проявляется при реализации платежных и кредитных отношений.

6. Хозяйственное право имеет „свое“ формальное право — арбитражное производство, отличающееся как от гражданского судебного процесса, так и от административного производства.

Summary

The development and the utilization of the productive forces in the Czechoslovak national economy resulted in dissensions concerning their juridical organization and regulation. The dissensions in question led to the adoption of new legal norms, of which the most important is the Economical Code. The new juridical branch of economic law is studied by the author as far as its system and its relation to other juridical disciplines are concerned.

When determining its system, the author bases himself on the object of economic law defined so that it concerns relations which are created in the course of the ma-

management of socialist economy, with the inclusion of the planned division of labour between socialist organizations. Actually, the task is to maintain a central system of planification of high quality and to utilize at the same time to the utmost the categories of value; therefore becomes the most important the problem concerning the unity of direct and indirect management and the unity of economic management and economic activities.

The author divides economic law into three fundamental parts:

1. the general part,
2. the special part,
3. the deciding of economic law suits

The author divides the general part into three sections. The first one comprises first of all the relations resulting from the socialist social property, the object, the principles and the sources of economic law. The planned direction of the economic activities by the organs of economic management, with the inclusion of the organs, the instruments and the acts of economic management, constitutes the second section. The third section, dealing with economic activities of the socialist organizations, is divided by the author into a part, where the general notions are defined, as the subjects of economic activities and the juridical facts, and a part dealing with the forms of cooperation, such as economic obligations, relations of payment, the economy of the socialist organizations and the rights of industrial property.

The special part of economic law studies the specific aspects of the management and of the economic activities, principally in the industry, in agriculture, in the building industry, in transports and communications, in commerce and in the local economy.

The basis of the third part is constituted by the arbitration procedure.

The conclusions, which the author draws from his considerations on the object of economic law and from his proposal of a system of that law, are the following ones:

1. The main idea of economic law is to seize and express the unity between economic management and the proper economic activity.

2. The object of economic law is constituted by relations which are created during the economic activities of the State, that means relations of economic management, with a proper system of organs and proper methods, different from the methods of management of the society as far as the non productive sphere is concerned, this later being the object of administrative law.

3. The relations originated in the course of economic activities of socialist organizations are only relations where we find on both sides socialist organizations. This is the feature by which they differ from relations of civil law and of relations of labour law.

4. As soon as the law of agricultural cooperatives, which evolves toward a complex conception of the whole agriculture, will become agricultural law, it will loose its specific character, which makes it actually different from the economic law and will become a section of the special part of economic law.

5. The object of economic law is constituted also by financial activities which appear in the course of the realization of the relations of payment and credit.

6. The economic law has its proper formal law — the arbitration procedure, which differs from the civil procedure as well as from the administrative one.

Acta Universitatis Carolinae

IURIDICA

- 1960 IURIDICA I: B. Rattinger: *O státně právním významu únorových událostí*. J. Švestka: *Odpovědnost za škody způsobené dopravními prostředky v československém právním řádu*. L. Litsch: *K postavení nejvyšších orgánů Německé republiky v listopadové revoluci 1918*.
IURIDICA II: Vl. Delong: *Obsah pojmu lidové demokratické státní správy*. S. Radvanová: *Byt užívaný manželi*. K. Malý: *Vznik proletářských soudů v sovětském Rusku*.
IURIDICA III: K. Pinc: *K ekonomické problematice společenské spotřeby obyvatelstva*.
- 1961 IURIDICA I: O. Plundr: *Organizace soudů Polské lidové republiky*. J. Fiala: *Změna účastníka v občanskoprávním řízení*. Z. Česka: *Vliv soudního řízení na běh promlčecí doby*.
IURIDICA II: J. Grospič: *Slovenské národní povstání, jeho státně právní význam a obsah*. J. Gronský: *K některým otázkám rozvoja práce komisii polského Sejmu*. V. Klokočka: *Parlamentní kontrola vlády u systému 4. republiky ve Francii*.
IURIDICA — SUPPLEMENTUM 2: V. Fábry: *Pozemková reforma v Československu*. B. Spáčil: *Patnáct let československého finančního práva*. O. Průša: *K otázce rozvoje socialistické státnosti*. S. Zdobinský: *K otázce pojmu a předmětu osobního vlastnictví*.
IURIDICA III: F. Šamalík: *Stát a společenské organizace v SSSR*. V. Veverka: *Filosofie české normativní školy*.
- 1962 IURIDICA I: *Boj komunistické strany Československa za socialistický stát a právo. K otázkám výstavby socialistického státu a státního řízení národního hospodářství* (Sborník).
IURIDICA II: V. Delong: *Orgány socialistického státu a státní správy*.
- 1963 IURIDICA — MONOGRAPHIA I: M. Milde: *The problems of liabilities in international carriage by air*.
IURIDICA I: B. Vybíral, A. Kudlík: *Několik poznámek k příčinám kriminality a její prevence*. O. Novotný: *Otázka příčin a podmínek zločinnosti*. J. Nezkusil, F. Knobloch: *Akutní otrava alkoholová a její soudně psychiatrické posuzování*. A. Dolenský: *Některé otázky nového systému trestů*. I. Pješčak: *Nový trestní řád a kriminalistika*.
IURIDICA II: V. Veverka: *Charakter soudobých pozitivistických teorií práva v západní Evropě*.
- 1964 IURIDICA I: J. Kovářík: *K otázce jednotné úpravy pracovněprávních vztahů v ČSSR*. K. Witz: *Otázky úlohy pracovního práva při výchově k socialistickému vztahu k práci*. V. Fábry: *K pojmu, systému a kritériím účelové kategorizace pudy*. M. Svátek: *Některé aktuální otázky socialistické zákonnosti v jednotných zemědělských družstvech*.
IURIDICA II: A. Dolenský: *Zanedbání povinné výživy*.
IURIDICA III: J. Adam: *Podstata životní úrovně a činitelé ji určující*. M. Král: *Hospodářské souložení socialismu a kapitalismu v letech 1950—1960 a jeho další perspektivy*. K. Rotter: *Problémy výstavby socialismu a komunismu v podmínkách koexistence dvou světových soustav*.
IURIDICA IV: V. Čížkovská: *K některým problémům kvalitativního a kvantitativního vymezení právní kategorie osobního vlastnictví v socialistické společnosti*. S. Radvanová: *Vztah druhu a družky*. J. Švestka: *Nad připravovanou úpravou osvojení v novém zákoně o rodině ČSSR*. J. Hrdlička: *Oprava důvodů rozhodnutí*. Fr. Štajgr: *Důkaz cizího práva*.

Publikace lze obdržet v prodejnách nakladatelství ČSAV, Čs. spisovatel, ROH — Práce, v prodejnách odb. literatury n. p. Kniha a na právnické fakultě University Karlovy, Praha 1, nám. Curieových č. 7.

ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE 1965

IURIDICA 2

© Universita Karlova v Praze 1965

Redakční série Iuridica: prof. dr. V. Outrata (předseda), Z. Červený (tajemník),
doc. dr. J. Boguszak, dr. O. Novotný

Z nové sazby písmem Franc. ant. vytiskly nov. záv. MfR, n. p., závod 1,
Praha 1, Václavské n. 15

Náklad 500 výtisků

Vydání 1.

A-01*51160

Cena brožovaného výtisku Kčs 10.—