

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

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

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

ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE IURIDICA I

Vol. XI.

1964

No. 1, pag. 3—101

Obsah

<i>J. Kovářik:</i> K otázce jednotné úpravy pracovněprávních vztahů v ČSSR . . .	str.	3
<i>K. Witz:</i> Otázky úlohy pracovního práva při výchově k socialistickému vztahu k práci . . .	str.	25
<i>V. Fábry:</i> K pojmu, systému a kritériím účelové kategorizace půdy . . .	str.	49
<i>M. Svátek:</i> Některé aktuální otázky socialistické zákonnosti v jednotných zemědělských družstvech . . .	str.	73

Содержание

<i>Я. Коваржик:</i> К вопросу о единой правовой регулировке трудовых отношений в ЧССР . . .	с.	3
<i>К. Витз:</i> Вопросы роли трудового права при воспитании в духе социалистического отношения к труду . . .	с.	25
<i>В. Фабны:</i> К понятию, системе и критериям ценовой категоризации земли . . .	с.	49
<i>М. Сватек:</i> Некоторые актуальные вопросы социалистической законности в единых сельскохозяйственных кооперативах . . .	с.	73

Contents

<i>J. Kovářik:</i> On the question of a unified regulation of labour law relations in the Czechoslovak Socialist Republic . . .	p.	3
<i>K. Witz:</i> Problems concerning the task of labour legislation in the education which has as its aim the socialist attitude towards labour . . .	p.	25
<i>V. Fábry:</i> On the significance, the system and the criteria of the classification of land according to its designation . . .	p.	49
<i>M. Svátek:</i> Some topical questions of socialist legality in the Unified Agricultural Cooperatives . . .	p.	73

K OTÁZCE JEDNOTNÉ ÚPRAVY PRACOVNĚPRÁVNÍCH VZTAHŮ
V ČSSR

K ВОПРОСУ О ЕДИНОЙ ПРАВОВОЙ РЕГУЛИРОВКЕ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В ЧССР

ON THE QUESTION OF A UNIFIED REGULATION OF LABOUR LAW
RELATIONS IN THE CZECHOSLOVAK SOCIALIST REPUBLIC

JAN KOVÁŘÍK

ÚVODNÍ POZNÁMKY

Požadavek jednotné právní úpravy chování lidí ve společenských pracovních vztazích pro všechny pracující v naší společnosti má objektivní charakter, neboť vyplývá z ekonomických a politických skutečností, které určují podstatu těchto vztahů za socialismu.

V procesu budování socialismu v naší vlasti byla vytvořena socialistická hospodářská soustava, založená na zespolečnění výrobních prostředků a plánovitém řízení veškerého národního hospodářství. Na tomto základě došlo v souvislosti s rozvíjením a prohlubováním socialistických výrobních vztahů k odstranění vykořisťování člověka člověkem a tím k osvobození lidské práce, která se stala základním činitelem v celé naší společnosti. Tak došlo v důsledku socialistického vlastnictví výrobních prostředků a politiky vládnoucí dělnické třídy, vedené Komunistickou stranou Československa, k vytvoření podmínek pro zásadně rovné postavení členů socialistické společnosti co do jejich poměru k těmto prostředkům a společenské práci.

Podstatu společenských pracovních vztahů v oblasti organizace společenské práce, které tvoří součást výrobních vztahů v socialistické společnosti, možno pak obecně vymezit takto: Jde o vztahy, jejichž prostřednictvím dochází na jedné straně k výkonu práce jednotlivými, navzájem spolupracujícími členy socialistické společnosti ve prospěch celku a tím i pro sebe, na druhé straně k všestranné péči socialistické společnosti o každého pracovníka v pracovním poměru a v souvislosti s ním, která zahrnuje uskutečňování zásady odměny podle vykonané práce a péči o pracovní podmínky, za nichž je práce konána.

Výkon práce pro společnost, stejně jako uskutečňování péče o pracovníky, je pak v socialistické společnosti organizováno a uskutečňováno podle jednotných zásad v celospolečenském měřítku, a to prostřednictvím

určitých organizačních forem. Těmito organizačními formami jsou zejména socialistické organizace, které slouží zároveň jako formy socialistické kooperace práce i jako formy správy socialistického vlastnictví. Tak dochází konkrétně ke společenským pracovním vztahům mezi jednotlivými občany jako pracovníky a socialistickými organizacemi. Jednotliví pracovníci však nestojí ve společenských pracovních vztazích za socialismu jako „zaměstnanci“ proti socialistickým organizacím jako „zaměstnavatelům“, nýbrž naopak sami jsou hospodáři, kteří se ve vzájemné soudružské spolupráci aktivně podílejí na řízení těchto organizací. Rovněž výrobní prostředky, s nimiž pracovníci spojují své pracovní síly, nejsou soukromým vlastnictvím jejich „zaměstnavatelů“, ale socialistickým vlastnictvím všeho lidu.¹⁾

Uvedené skutečnosti vedou ke vzniku jednotné a ucelené soustavy společenských pracovních vztahů za socialismu. Jednota těchto vztahů a zájem všeho pracujícího lidu v čele s dělnickou třídou vyžaduje, aby chování lidí ve společenských pracovních vztazích bylo upraveno na základě jednotných zásad (určených konečným poznáváním a využíváním ekonomických zákonů socialismu). Tak se vytváří platforma pro vznik jednotného systému pracovního práva a pro vznik socialistického pracovního práva jako samostatného právního odvětví. Součástí jednotného systému a pojetí socialistického pracovního práva je i jednotná úprava chování lidí ve společenských pracovních vztazích.²⁾

Požadavek jednotné úpravy chování lidí ve společenských pracovních vztazích je dále podmíněn plánovitým a cílevědomým uskutečňováním organizace společenské práce v celospolečenském měřítku v naší společnosti podle jednotných zásad. Tyto zásady, které jsou v podstatě zároveň zásadami pro právní úpravu chování lidí ve společenských pracovních vztazích, jsou zakotveny v Ústavě ČSSR, zejména v její první a druhé hlavě.

Tak Ústava ČSSR především slavnostně prohlásila osvobozenou lidskou práci za základního činitele v celé naší společnosti, v níž bylo navždy odstraněno vykořisťování člověka člověkem a vyloučeny hospodářské krize a nezaměstnanost. Význam práce za socialismu jak z hlediska jednotlivých členů socialistické společnosti, tak i společnosti jako celku, vyjadřuje článek 19 odst. 2 ústavy, kde se praví: „Ve společnosti pracujících může jednotlivec dospět k plnému rozvinutí svých schopností a k uplatnění svých oprávněných zájmů jen aktivní účastí na rozvoji celé společnosti, především náležitým podílem na společenské práci. Proto je práce

¹⁾ Srov. projev soudruha J. Hendrycha na zasedání ÚV KSČ, konaného dne 7. a 8. prosince 1960, Rudé právo ze dne 13. prosince 1960.

²⁾ Proto také v souvislosti s dobudováním socialistického pracovního práva byl usnesením ÚV KSČ z 8. prosince 1960 k dalšímu upevňování socialistické zákonnosti a zlidovění soudnictví vytýčen úkol: „sjednotit úpravu pracovního poměru pro všechny pracující“. Srov. Rudé právo ze dne 13. prosince 1960.

ve prospěch celku přední povinností a právo na práci předním právem každého občana.“

Naše socialistická ústava zakotvila dále ve svých člancích právo pracujících na odměnu za vykonanou práci podle jejího množství, jakosti a společenského významu (článek 21 ústavy), právo na odpočinek po vykonané práci (článek 22), právo na ochranu zdraví a léčebnou péči, jakož i právo na hmotné zaopatření ve stáří a při nezpůsobilosti k práci (článek 23). Pracující mají zaručeno právo sdružovat se v dobrovolné společenské organizace k rozvíjení společné činnosti, k všestranné a aktivní účasti na životě společnosti a státu a k uskutečňování svých práv (článek 5). Ženám a mladistvým se zajišťuje právo na zvláštní úpravu pracovních podmínek (články 26 a 27). Všechna tato práva jsou reálně (materiálně) zajištěna a jejich záruky spočívají na pevném základě našeho socialistického zřízení.

Ústava ČSSR ukládá občanům také některé povinnosti. Z hlediska úpravy chování lidí ve společenských pracovních vztazích jde zejména o povinnost všech občanů vynaložit nejvyšší úsilí a vyvinout co největší iniciativu k co nejlepšímu splnění úkolů státního plánu rozvoje národního hospodářství (článek 13 ústavy), povinnost zachovávat ústavu a ostatní zákony a dbát ve všem svém konání zájmů socialistického státu a společnosti pracujících (článek 34). Konečně jde o povinnost chránit a upevňovat socialistické vlastnictví jako nedotknutelný základ socialistického zřízení a zdroj blahobytu pracujícího lidu, bohatství a síly vlasti (článek 35).

Tyto ústavní zásady ovšem platí pro organizaci společenské práce a pro právní úpravu chování lidí ve společenských pracovních vztazích v celospolečenském měřítku, tedy jak pro státní formu výroby, tak i pro družstevní formu výroby (tu pak máme na mysli jednotná zemědělská družstva). V tomto smyslu můžeme říci, že se v uvedených ústavních zásadách projevuje požadavek jednotné právní úpravy chování lidí ve společenských pracovních vztazích v nejobecnější poloze. Proto je třeba pro náš další výklad zúžit zkoumanou problematiku.

Dříve je však třeba podotknout, že při konkretizaci uvedených jednotných zásad v oblasti státní a družstevní formy výroby se objevují i v období budování vyspělé socialistické společnosti některé různosti. Neboť různý stupeň rozvoje výrobních sil a rozdílný vývoj výrobních vztahů, a zejména vztahů vlastnických v průmyslu a zemědělství (z hlediska historického)³⁾ podmiňuje dvě formy socialistického vlastnictví, tj. státní

³⁾ Tyto rozdíly jsou dány různým vývojem průmyslu a zemědělství na území naší republiky před rokem 1945, neboť „v průmyslu jsme po kapitalistech zdědili velkovýrobu, kdežto v zemědělství malovýrobu“. Ze zprávy ÚV KSČ XII. sjezdu strany, přednesené prvním tajemníkem ÚV KSČ soudruhem A. Novotným. Rudé právo (příloha) ze dne 5. prosince 1962.

(všelidovou) formu a družstevní formu. Tyto skutečnosti, velmi stručně řečeno, podmiňují pak i různé formy a metody uskutečňování organizace společenské práce ve státní a družstevní formě výroby, což se projevuje i v rozdílné právní úpravě chování lidí ve společenských pracovních vztazích. To se projevuje mimo jiné i v tom, že výše uvedené zásady Ústavy ČSSR rozvádějí a konkretizují v oblasti organizace společenské práce ve státní formě výroby normy pracovního práva, v družstevní formě výroby (v zemědělství) normy zemědělskodružstevního práva.

My pak budeme v dalším pojednání sledovat problematiku jednotné úpravy chování lidí ve společenských pracovních vztazích v oblasti státní formy výroby. Přitom z důvodů stručnějšího vyjádření budeme místo o jednotné úpravě chování lidí ve společenských pracovních vztazích hovořit o jednotné úpravě pracovněprávních vztahů.

Nakonec se chceme v těchto úvodních poznámkách zmínit o problematice používání samého pojmu pracovněprávní vztahy. V dosavadní literatuře pracovního práva není používáno jednotného označení pro právní vztahy, jejichž obsah upravují normy pracovního práva. Dříve se často hovořilo o pracovním poměru v širším a užším smyslu, v poslední době se pak rozlišují různé druhy pracovněprávního poměru. Tak např. N. G. Alexandrov rozlišuje jako dva základní druhy pracovněprávních poměrů: a) pracovněprávní poměry dělníků a zaměstnanců (dělnické a zaměstnanecké pracovněprávní poměry); b) pracovněprávní poměry členů kolchozů a členů řemeslnických artělů (výrobnědružstevní pracovní poměry).⁴⁾ Při tomto rozlišování druhů pracovněprávních vztahů se vychází z existence dvou forem socialistického vlastnictví výrobních prostředků, s nimiž pracovníci, popř. členové kolchozů a řemeslnických artělů spojují své pracovní síly. Takový přístup k řešení otázky, jak bylo naznačeno, však nemáme na mysli.

Jiní autoři, např. doc. K. Witz, vycházejí při vymezení druhů pracovněprávních poměrů z jiné koncepce. V podstatě vychází ze širšího pojetí pracovněprávního poměru, než jak se činilo dosud, pro jehož označení používá pojmu pracovněprávní poměry (poměry pracovního práva). V jeho rámci pak rozlišuje jednotlivé druhy pracovněprávních poměrů, které se liší svým objektem, tj. chováním, k němuž jsou zaměřeny.⁵⁾

Podle našeho názoru je správné a potřebné rozeznávat několik druhů právních poměrů, jejichž obsah upravují normy pracovního práva, a to podle objektů těchto vztahů, kterými je to, k čemu směřují práva a povinnosti jejich účastníků. Přitom možno z důvodů snazšího vyjádření

⁴⁾ Srov. N. G. Alexandrov a kolektiv, Sovětské pracovní právo, Orbis, Praha 1952, str. 83 an.

⁵⁾ Srov. Československé socialistické pracovní právo, SPN, Praha 1962, str. 59 až 61.

a rozlišení používat pro obecné označení všech druhů těchto právních poměrů pojmu *pracovněprávní vztahy*. Jednotlivé druhy právních poměrů, jejichž obsah upravují normy pracovního práva, se pak označují jako pracovní poměr (pracovněprávní poměr), učební poměr, právní poměr ze způsobené škody při výkonu zaměstnání a v souvislosti s ním atd. V tomto smyslu pak tvoří pracovněprávní poměr jeden, a to hlavní druh pracovněprávních vztahů.⁶⁾

To jsou stručně nastíněné důvody, proč hovoříme o jednotné úpravě pracovněprávních vztahů. Neboť tu nejde toliko o jednotnou úpravu pracovněprávního poměru (i když hlavně), ale též o jednotnou úpravu učebního poměru, právního poměru ze způsobené škody při výkonu zaměstnání a v souvislosti s ním atd.

POJETÍ JEDNOTNÉ ÚPRAVY PRACOVNĚPRÁVNÍCH VZTAHŮ

Pro pojetí jednotné úpravy chování lidí ve společenských pracovních vztazích je důležité, že organizace společenské práce je za socialismu uskutečňována plánovitě a cílevědomě podle jednotných zásad jak v celospolečenském měřítku, tak i v každé socialistické organizaci. Tím je také určen jeden z důležitých rysů socialistické organizace společenské práce spočívající v tom, že tu organizace práce tvoří ve svém souhrnu jednotu určité hierarchie organizačních forem, a to od organizace práce v celospolečenském měřítku (prostřednictvím hospodářské politiky socialistického státu) přes organizaci práce v každé socialistické organizaci až po organizaci práce v jednotlivých organizačních útvech socialistické organizace (provozech, dílnách apod.). Na všech stupních této hierarchie jsou uplatňovány jednotné zásady při uskutečňování organizace společenské práce na základě principu demokratického centralismu.

To se nutně musí promítnout i v socialistickém pracovním právu, jehož normy upravují chování lidí ve společenských pracovních vztazích v oblasti organizace společenské práce. Rozdíl z hlediska této úpravy v celospolečenském měřítku a v každé socialistické organizaci (popř. jejím organizačním útvaru) tu spočívá pouze v různém stupni obecnosti a různém okruhu působnosti norem pracovního práva. Hlavní zásady, platné obecně pro úpravu chování lidí ve společenských pracovních vztazích v naší společnosti, jsou obsaženy v normách s celostátní platností (zákony, popř. zákoník práce, vládní nařízení). Některé specifické a konkrétní otázky, podmiňené zvláštními pracovními podmínkami nebo povahou konané práce v jednotlivých odvětvích národního hospodářství, popř. i v jednotlivých

⁶⁾ Přitom jsme si vědomi, že používání pojmů pracovněprávní vztahy a pracovněprávní poměr činí určité jazykové potíže. To však napravuje pouze zdánlivě používání pojmu pracovní poměr na místo pracovněprávní poměr, neboť i tu máme na mysli *právní* poměr.

socialistických organizací, jsou upraveny v normách s nižší obecností a s užším okruhem působnosti (např. vyhlášky, výnosy ministrů apod.).

Přitom však v naší společnosti je nezbytné, aby ve všech zmíněných případech, na všech uvedených stupních této „hierarchie“ spočívala úprava pracovněprávních vztahů na jednotných zásadách. Jinými slovy, aby všechny *základní otázky*, týkající se pracovněprávních vztahů mezi pracovníky a socialistickými organizacemi, byly upraveny *jednotně*.

Zásady, podle kterých má být zajištěna jednotná úprava základních otázek, týkající se všech pracovněprávních vztahů, jsou vytýčeny zejména v deseti základních zásadách připravovaného zákoníku práce ČSSR.^{*)} Tyto zásady jsou výrazem konkretizace ústavních zásad v normách pracovního práva pro oblast státní formy výroby v naší společnosti, jakož i pro některé „přechodné“ či méně typické pracovněprávní vztahy (např. pro pracovněprávní poměry domáckých dělníků, pro pracovněprávní poměry mezi občany apod.). Uvedené základní zásady připravovaného zákoníku práce mají platnost celospolečenskou a vztahují se na všechna odvětví národního hospodářství.

Tak je jisté nesporné, že všichni občané jako účastníci pracovněprávního poměru jsou např. povinni řádně plnit své povinnosti vyplývající z tohoto poměru a z funkce, jíž byli v socialistické organizaci pověřeni, a tím upevňovat a prohlubovat socialistickou pracovní kázeň. Na druhé straně jsou pak všechny socialistické organizace povinny např. poskytovat pracovníkům mzdu za vykonanou práci podle jejího množství, jakosti a společenského významu. Stejně jsou povinny vytvářet pracovní podmínky, které umožňují pracovníkům co nejlepší výkon práce podle jejich schopností a znalostí, rozvoj tvůrčí iniciativy a zvyšování kvalifikace a které přispívají ke stálosti pracovních poměrů (srov. článek IV a VI zásad zákoníku práce).

Zásady zákoníku práce pak dále obsahují mnohá ustanovení, která rovněž stanoví jednotnou úpravu základních otázek. Avšak zároveň nutno počítat s tím, že tato ustanovení budou podrobněji rozvedena, a to s určitými diferencemi podle zvláštních pracovních podmínek, popř. podle povahy konané práce v jednotlivých odvětvích národního hospodářství. Tak je tomu např. v otázce pracovní doby. *Jednotně* je stanovena délka pracovní doby, zásady pro rozdělení pracovní doby, pro kratší pracovní dobu, začátek a konec pracovní doby atd. Avšak zároveň nutno počítat s *určitými různostmi* v rozdělení pracovní doby, v určení začátku a konce pracovní doby apod., a to jednak na různých úsecích (průmysl, doprava, zemědělství, obchod apod.), jednak i v určitých socialistických organiza-

^{*)} Srov. Zásady zákoníku práce ČSSR, návrh vydaný Ústřední radou odborů k veřejné diskusi, mimořádné vydání Odboráře, leden 1963. V dalším textu budeme z důvodů stručnosti hovořit o „zásadách zákoníku práce“.

cích (např. vzhledem k dopravě pracovníků do práce). Podobně je tomu při stanovení jednotných zásad pro mzdové soustavy a při jejich konkrétní úpravě výnosy jednotlivých ministrů, při určení jednotných zásad bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a vydávání podrobných předpisů o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci v jednotlivých odvětvích i pro určité profese atd. Tu pak můžeme hovořit o *nezbytných odchylkách* při úpravě pracovněprávních vztahů (viz dále). Úkolem na tomto úseku pak je zajistit, aby i v těchto případech bylo postupováno podle jednotných zásad.

Problematiku jednotné úpravy základních otázek, týkajících se pracovněprávních vztahů v naší společnosti, můžeme pak sledovat také podle toho, kterých otázek se tato úprava týká z hlediska předpokladů a prvků pracovněprávních vztahů.

Tak především socialistické pracovní právo (stejně jako ostatní právní odvětví) musí v souladu s Ústavou ČSSR vycházet ze zásady, že všichni občané mají rovná práva a rovné povinnosti bez zřetele na národnost, rasu a pohlaví. Stejně platí i pro socialistické pracovní právo, že socialistická společnost zajišťuje rovnoprávnost občanů vytvářením stejných možností a stejných příležitostí ve všech oborech života společnosti (srov. článek 20 odst. 4 ústavy), tedy i při účasti občanů na společenské práci.

Z tohoto hlediska se projevuje zásada jednotné úpravy pracovněprávních vztahů v normách pracovního práva především ve stanovení pracovněprávní způsobilosti, tedy v *určení účastníků* (subjektů) pracovněprávních vztahů. Zásady zákoníku práce sjednocují ustanovení o pracovněprávní způsobilosti a používají také jednotné terminologie. V části první, hlavně druhé se stanoví, že účastníky pracovněprávních vztahů v naší společnosti jsou socialistické organizace a pracovníci. Tu se vychází z typických vztahů v naší společnosti v období budování vyspělé socialistické společnosti.

V normách pracovního práva jde dále, jak o tom byla již zmínka, o jednotnou úpravu všech základních otázek, které se týkají chování lidí ve společenských pracovních vztazích. Jinak řečeno všechna *základní práva a povinnosti* účastníků pracovněprávních vztahů musí být v podmínkách socialistické společnosti upravena v normách pracovního práva jednotně. To je určeno zejména tím, že celý proces výroby a organizace společenské práce organizuje, řídí a uskutečňuje socialistický stát, a to plánovitě a cílevědomě na základě jednotných zásad, jak to vyplývá ze samé podstaty socialistické ekonomiky.

V tomto smyslu je dán požadavek jednotné úpravy chování lidí ve společenských pracovních vztazích koneckonců objektivně, je určen působením některých ekonomických zákonů socialismu (zejména základního

ekonomického zákona socialismu, zákona odměňování podle práce apod.) a ze zásadního souladu celospolečenských zájmů se zájmy jednotlivých pracovníků. Komunistická strana Československa poznává na základě učení marxismu leninismu působení těchto zákonů, vědomě jich využívá a vytyčuje pak hlavní směr a úkoly ve všech oblastech života naší společnosti. Z hlediska našeho zkoumání byly pak jednotné zásady pro úpravu chování lidí ve společenských pracovních vztazích zakotveny přímo v Ústavě ČSSR.

To se především projevuje v jednotném vytýčení předního práva a přední povinnosti každého praceschopného občana v naší společnosti, totiž práva na práci a povinnosti pracovat ve prospěch celku. V souladu s Ústavou ČSSR musí socialistické pracovní právo dále jednotně upravit základní otázky, týkající se odměny za vykonanou práci podle jejího množství, jakosti a společenského významu, jakož i pracovní podmínky, na nichž je práce pro společnost konána (pracovní doba, dovolená na zotavenou, bezpečnost a ochrana zdraví při práci apod.). Stejně jednotně musí být upraveny i základní otázky, souvisící s řízením práce kooperujících pracovníků v jednotlivých socialistických organizacích, popř. v jejich vnitřních organizačních útvech (próvozech, dílnách apod.). Tu půjde zejména o stanovení hlavních povinností vedoucích i ostatních pracovníků v pracovním procesu (pracovní kázeň) a o zásady kárné odpovědnosti. Konečně jde o jednotnou úpravu otázek náhrady škody při výkonu zaměstnání a v souvislosti s ním a otázek rozhodování pracovních sporů.

V uvedené souvislosti se projevuje jednotná úprava z hlediska *obsahu* pracovněprávních vztahů, tedy při stanovení základních práv a povinností účastníků pracovněprávních vztahů.

Předmětem úpravy pracovního práva je také určení právních skutečností, v důsledku kterých dochází ke vzniku, změně a zániku pracovněprávních vztahů. Při určení právních skutečností (zejména pracovněprávních úkonů) pak jde o jednotnou úpravu jejich obsahu a podmínek, za nichž vznikají (stávají se perfektní). Zásady zákoníku práce stanoví např. jako převažující základ vzniku pracovněprávního poměru pracovní smlouvu. Jednotně pro všechny pracovníky se upravuje obsah (esenciální složky) pracovní smlouvy, podmínky a náležitosti, za nichž se stává perfektní, a také podmínky potřebné k tomu, aby na jejím základě vznikl pracovněprávní poměr (zejména předchozí souhlas závodního výboru základní organizace ROH). Zároveň se upravuje jednotně změna a zánik pracovněprávního poměru. Tak se např. sjednocují výpovědní lhůty.

To jsou podle našeho názoru hlavní momenty, které určují pojetí jednotné úpravy pracovněprávních vztahů. Z uvedeného vyplývá, že jde o jednotnou úpravu *základních otázek*, týkajících se: a) určení účast-

níků pracovněprávních vztahů; b) úpravy chování lidí ve společenských pracovních vztazích v normách socialistického pracovního práva, tedy obsahu pracovněprávních vztahů; c) určení právních skutečností, které vedou ke vzniku, změně a zániku konkrétních pracovněprávních vztahů a podmínek, za nichž se tyto skutečnosti (zejména pracovněprávní úkony) stávají perfektními.

POSTUPNÉ USKUTEČŇOVÁNÍ JEDNOTNÉ ÚPRAVY PRACOVNĚPRÁVNÍCH VZTAHŮ V NAŠÍ SPOLEČNOSTI

Zásada jednotné úpravy pracovněprávních vztahů ve výše uvedeném smyslu byla v naší společnosti uskutečňována v život postupně, v závislosti na vytváření potřebných ekonomických a politických podmínek.

Po Květnové revoluci v roce 1945 byly normy pracovního práva velmi různorodé a značně nejednotné. Úprava týkající se přímo pracovněprávního poměru (zejména jeho vzniku a zániku, ale i obsahu) byla roztržštěna pro jednotlivé kategorie zaměstnanců. Pro dělníky platila ustanovení 26. hlavy obecného zákoníka obecného z roku 1811 ve znění III. dílčí novely z roku 1916, pro tzv. zaměstnance ve vyšších službách (dnes technické a administrativní pracovníky a pracovníky obchodu) platil zákon č. 154/1934 Sb. o soukromých zaměstnancích. Dále zůstaly v platnosti ještě další speciální předpisy, např. pro státní zaměstnance (zákon č. 15/1914 Sb. o služebním poměru státních úředníků a státních zřízenců, doplněný zákonem č. 103/1926 Sb.), pro tzv. statkové úředníky (zákon č. 9/1914 Sb.) atd. V platnosti také zůstaly normy tzv. sociálního zákonodárství. Kromě zmíněných předpisů, vydaných zčásti za bývalého Rakousko-Uherska a zčásti za předmnichovské republiky, byly zde ještě předpisy z doby okupace.⁸⁾

V důsledku uvedených skutečností existovaly v úpravě pracovněprávních vztahů značné rozdíly i v základních otázkách pro jednotlivé skupiny (kategorie) pracovníků, jak byly do značné míry uměle, v zájmu vládnoucí třídy buržoazie, vytvořeny před rokem 1945. Tak byly mimo jiné upraveny podle různých měřítek mzdy a platy, dovolená, výpovědní lhůty, nároky po dobu nemoci apod. u dělníků, tzv. zaměstnanců ve vyšších službách a státních zaměstnanců.

Mezi první opatření, která byla učiněna ihned po Květnové revoluci,

⁸⁾ Prvním krokem, který byl učiněn na tomto úseku, bylo postupné zrušení předpisů z doby okupace. Z norem, které se dotýkají oblasti pracovního práva, je možno uvést např. zrušení vládního nařízení ze dne 11. října 1938, č. 223, o pracovních útvarech a vládní nařízení č. 36 ze dne 15. ledna 1944, o uvolnění pracovních sil k válečně důležitým úkolům. Tak byly postupně odstraněny křivdy, které byly způsobeny našim pracujícím za okupace, jako byl systém tzv. totálního nasazování a příkazování do práce doma i v Německu, prodlužování pracovní doby až na 84 hodin týdně, zkrácení a dokonce i úplné zastavení dovolených bez náhrad atd. Srov. „Činnost ROH“, Práce, Praha 1946, str. 59.

patří zvýšení nízkých mezd horníků a zemědělských pracovníků, jakož i dělníků dalších profesí. Sem spadá také mzdové zrovnoprávnění žen s muži, které bylo provedeno vyhláškou č. 74/1945 Úředního listu. Dalším důležitým krokem k sjednocení úpravy pracovněprávních vztahů pro všechny pracovníky byla první poválečná úprava dovolené na rok 1945, uskutečněná vládním nařízením č. 23/1945 Sb. Tím byl položen základ pro odstranění nespravedlivého rozlišování mezi úpravou dovolené pro dělníky a tzv. zaměstnance ve vyšších službách, jak tomu bylo za předmnichovské republiky.

K odstraňování dalších rozdílů v úpravě pracovněprávních vztahů zejména mezi dělníky, tzv. zaměstnanci ve vyšších službách a státními zaměstnanci docházelo pak postupně. Uskutečňování jednotné právní úpravy, jak bylo zmíněno, nerozlučně souvisí s uplatňováním socialistických zásad organizace společenské práce. Proto bylo nezbytné postupně sjednotit zejména úpravu odměny za práci a otázek s ní souvisících. Tu však nešlo pouze přímo o stále důslednější uplatňování hledisek odměny podle množství, jakosti a společenského významu práce, k čemuž docházelo postupně.⁹⁾ Zásada odměny podle práce se nepřímo promítala i do oblasti nemocenského pojištění, kde zákonem č. 54/1956 Sb. byla všem pracovníkům zajištěna dávka nemocenského od prvního dne nemoci. Tak byly odstraněny neodůvodněné rozdíly zejména mezi úpravou pro dělníky a tzv. zaměstnance ve vyšších službách.

V této souvislosti nutno připomenout, že pro postupné sjednocení úpravy pracovněprávních vztahů pro všechny pracovníky (pokud jde o základní otázky) musely být vytvořeny nejen ekonomické podmínky,

⁹⁾ Úprava odměny za vykonanou práci podle jejího množství, jakosti a společenského významu mimochodem také ukazuje, jak se některá ustanovení norem pracovního práva musela v průběhu budování socialismu měnit v závislosti na rozvoji a prohlubování socialistického charakteru společenských pracovních vztahů. Tak v souvislosti s vytvářením ekonomických a politických podmínek pro stále důslednější uplatňování odměny podle práce došlo od roku 1945 k několika změnám mzdových předpisů.

Pokud jde o mzdy dělníků, byly v letech 1945—1946, jak už bylo zmíněno, upraveny vyhláškami býv. ministerstva ochrany práce a sociální péče, kterými došlo zejména k odstranění tzv. hladových mezd. Od roku 1946 do roku 1954 byla výnosy býv. ministerstva práce a sociální péče a později vyhláškami jednotlivých ministerstev zavedena nová tarifní soustava, známá pod označením „soustava mezd podle zásluhy“. Tu již byla uplatněna hlediska odměny podle množství a jakosti (kvalifikace) práce. V letech 1951—1956 byly v některých klíčových odvětvích národního hospodářství zavedeny výnosy příslušných ministerstev tzv. odvětvové mzdové soustavy, v kterých bylo kromě hledisek množství a jakosti práce uplatněno i hledisko odměny podle společenského významu práce (např. doly, energetika, naftový průmysl atd.). Poslední úprava dělnických mezd byla provedena výnosy jednotlivých ministerstev v letech 1960—1961 na základě přestavby dělnických mzdových soustav, která byla uskutečněna postupně ve všech odvětvích národního hospodářství. Tu bylo zejména prohloubeno hledisko odměny podle kvalifikace.

Na základě podobných zásad došlo k úpravě platů technických a administrativních pracovníků výnosy jednotlivých ministerstev v roce 1958, u pracovníků státního aparátu vládním nařízením č. 17/1954 Sb.

kteře umožňovaly provést toto sjednocení tak, aby uvedené rozdíly mohly být odstraněny, ale i podmínky politické. Neboť mnohé „výhody“, které byly před rokem 1945 přiznány právními předpisy tzv. zaměstnancům ve vyšších službách a státním zaměstnancům, měly třídní charakter a byly poskytovány na úkor dělníků.¹⁰⁾ Právě proto, že při úpravě těchto otázek byl uplatňován především třídní zájem vládnoucí třídy buržoazie, nebyla tato úprava v souladu se socialistickými zásadami pracovního práva. Proto musely být tyto „výhody“ postupně zrušeny, neboť úprava pracovněprávních vztahů v naší společnosti vychází z jiných principů a nezávisí na libovůli zákonodárce, nýbrž v podstatě na dosažených ekonomických výsledcích v procesu budování socialismu, popř. vyspělé socialistické společnosti.

Přitom však ve většině případů přinášelo postupné sjednocování úpravy pracovněprávních vztahů zlepšení pracovních podmínek nejen pro dělníky (i když zde bylo ve srovnání se stavem před rokem 1945 nejvýraznější), ale i ostatním pracovníkům. Tak tomu bylo při úpravě dovolené na zotavenou (zejména po úpravě uskutečněné zákonem č. 3/1954 Sb.), při zkrácení pracovní doby, při úpravě otázek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci atd. Navíc pak se změnila sama podstata pracovněprávních vztahů, což se mimo jiné projevilo i v tom, že normami socialistického pracovního práva byly upraveny některé otázky, které dříve vůbec nepřicházely v úvahu. Tak je tomu zejména při úpravě záruk práva na práci, náhrady škody způsobené při výkonu zaměstnání a v souvislosti s ním, zvláštních pracovních podmínek žen a mládeže, péče o stálost pracovněprávního poměru apod.

K velmi důležitým opatřením z hlediska jednotné úpravy pracovněprávních vztahů došlo u pracovníků státního aparátu. V socialistické společnosti se postupně kvalitativně mění sama podstata a úloha socialistického státu. Tato skutečnost je vyjádřena v prohlášení k naší socialistické ústavě, kde se praví: „Československý stát, ve který se zorganizoval pracující lid v čele s dělnickou třídou, stal se lidovou organizací v nejvlastnějším slova smyslu — socialistickým státem“. Současně se mění

¹⁰⁾ O tom lze uvést alespoň dva příklady. Za prvé podle zákona č. 67/1925 Sb. příslušela dělníkům placená dovolená takto: po jednom roce nepřetržitého zaměstnání u téhož zaměstnavatele šest dnů v roce, po deseti letech zaměstnání sedm dnů a po patnácti letech zaměstnání osm dnů v roce (srov. § 2 cit. zákona). Podle zákona č. 154/1934 Sb. příslušela tzv. zaměstnancům ve vyšších službách dovolená takto: trval-li pracovní poměr v témže podniku méně než pět let — dva týdny, trval-li pracovní poměr přes pět let — tři týdny a trval-li pracovní poměr přes patnáct let — čtyři týdny (srov. § 26 cit. zákona).

Druhý příklad je z oblasti důchodového pojištění, v němž se také odrážela výše mezd (platů) jednotlivých kategorií zaměstnanců. Tak v roce 1937 činila průměrná penze dělníka pouhých 142 Kčs, zaměstnance ve vyšších službách 787 Kčs a státního zaměstnance dokonce 1100 Kčs. (Srov. Otázky sociálního zabezpečení, SÚSZ, č. 4/1959, str. 2.)

i funkce a úkoly socialistického státu a stále většího významu nabývá hospodářskoorganizační a kulturně výchovná činnost státních orgánů a organizací.

Za těchto podmínek není zapotřebí a není ani možné, jako je tomu za kapitalismu, odtrhávat činnost, kterou koná socialistický stát, a zájem, v němž tuto činnost koná, od společnosti. Neboť v období budování vyspělé socialistické společnosti není činnost státu konaná v zájmu určité třídy proti zájmům jiných, protikladných tříd, nýbrž je konána v zájmu všeho pracujícího lidu. Na rozdíl od kapitalismu (a vůbec od všech vykořisťovatelských společenskoekonomických formací) je socialistický stát nejobecnější politickou formou organizace všeho pracujícího lidu a prosazuje otevřeně celospolečenské zájmy, aniž je musí vydávat za nějaké „vyšší, všeobecné zájmy“ a odnímat je samotné činnosti členů socialistické společnosti.

V procesu rozvíjení socialistické demokracie, možno-li tak říci, se postupně „vrací“ oprávněné a důležité funkce státu do rukou a služeb všeho pracujícího lidu v čele s dělnickou třídou, vedeného komunistickou stranou. Cesta rozvíjení a zdokonalování socialistické demokracie je proto cestou neustálého rozvíjení a prohlubování všestranné a aktivní účasti nejširších vrstev pracujících na správě státu.

Za těchto okolností se stává společný zájem skutečně všeobecným zájmem, který spočívá na souladu zásadních zájmů celé společnosti a každého jednotlivce, a je uskutečňován za bezprostřední účasti pracujících. Přitom však i v naší společnosti socialistický stát hájí a prosazuje skutečně celospolečenské zájmy. Přitom však nejde o řešení antagonistických třídních rozporů, nýbrž o překonávání přežitků kapitalismu ve vědomí lidí a neantagonistických rozporů mezi celospolečenskými zájmy a dílčími (specifickými) zájmy jednotlivců.

To je jeden důležitý moment, který se promítá i v postavení pracovníků státního aparátu v naší společnosti. Druhý moment vyplývá z toho, že v naší společnosti patří veškerá moc pracujícímu lidu, který ji vykonává zastupitelskými sbory, jež jsou jím voleny, jím kontrolovány a jemu odpovědny (srov. článek 2 Ústavy ČSSR). Za socialismu se tedy vytváří jednota lidu a „státního aparátu“. Pevnost a síla socialistického státního aparátu spočívá právě v tom, že je vytvořen lidem a z lidu a že se ve své činnosti opírá o aktivní účast lidových mas.¹¹⁾

Z hlediska těchto skutečností nutno posuzovat i postavení a úlohu pracovníků státního aparátu v naší společnosti. Tito pracovníci již netvoří zvláštní stav s řadou privilegií, nýbrž stávají se vykonavateli vůle ve stát zorganizovaného pracujícího lidu v čele s dělnickou třídou. Nová,

¹¹⁾ Srov. N. P. Kareva a kolektiv, Teorie státu a práva, SPN, Praha 1957, str. 155.

socialistická podstata státu a jeho poslání podmiňuje také nové postavení pracovníků státního aparátu a odstraňuje podmínky, za nichž byla úprava chování lidí ve společenských pracovních vztazích jako pracovníků státního aparátu značně odlišná od této úpravy u jiných skupin pracovníků. Přitom však nešlo pouze o odlišnou úpravu pracovních podmínek, ale i o odlišné společenské postavení „státních úředníků“ vůbec, které vedlo až k tomu, že byly vydány zvláštní zákony „o posvátnosti a nedotknutelnosti úředníků“ (Engels).

Naproti tomu v socialistické společnosti, kde je státu třeba zejména proto, „aby ochranou společného vlastnictví výrobních prostředků chránil rovnost práce a rovnost rozdělování výrobků“,¹²⁾ je nutné vycházet při úpravě pracovněprávního poměru pracovníků státního aparátu z jednotných zásad socialistického pracovního práva. V tom spočívají obecné předpoklady pro to, aby úprava pracovněprávních poměrů pracovníků státního aparátu za socialismu byla postupně ve všech základních otázkách sjednocena s úpravou tohoto poměru všech ostatních pracovníků.

Tato tendence se také projevila v naší společnosti již při vydání zákona č. 66/1950 Sb. o úpravě pracovních a platových poměrů státních zaměstnanců, který vycházel z obdobných zásad, na jakých spočívaly v době jeho vydání pracovní poměry ostatních pracovníků. O tom se pravilo v § 1 zákona č. 66/1950 Sb.: „účelem tohoto zákona jest uspořádat pracovní a platové poměry státních zaměstnanců obdobně, jak je tomu u ostatních pracujících, umožnit tak správný výběr, hodnocení a odměňování zaměstnanců a zaručit v nejvyšší míře osobní odpovědnost, uvědomělou kázeň a podmínky pro socialistický poměr k práci, a tím i celkové zvýšení produktivity práce“.

To jsou některé základní otázky postupného sjednocování úpravy pracovněprávních vztahů v naší společnosti. Důležitým mezníkem v dovršení této otázky jsou zásady zákoníku práce, které vzhledem k současným podmínkám přináší sjednocení úpravy základních otázek, týkajících se pracovněprávních vztahů, v maximální míře.

NEZBYTNÉ ODCHYLKY V ÚPRAVĚ CHOVÁNÍ LIDÍ VE SPOLEČENSKÝCH PRACOVNÍCH VZTAZÍCH ZA SOCIALISMU

Zkoumáme-li podstatu společenských pracovních vztahů za socialismu a chceme ji odlišit od podstaty těchto vztahů za kapitalismu, pak jsou rozhodující ty otázky, které jsme dosud vymezily jako základní. Na základě výše uvedeného rozboru jsme pak dospěli k závěru, že v podmínkách

¹²⁾ V. I. Lenin, Spisy, svazek 25, SNPL, Praha 1956, str. 437.

socialistické společnosti musí být tyto základní otázky, pokud se týkají určení účastníků pracovněprávních vztahů, obsahu těchto vztahů a právních skutečností, na jejichž základě vznikají konkrétní pracovněprávní vztahy, upraveny v normách pracovního práva jednotně.

Tento závěr však nijak nevylučuje existenci určitých, a to nezbytných odchylek při úpravě pracovněprávních vztahů, které se objevují např. při konkretizaci uvedených jednotných zásad v jednotlivých odvětvích národního hospodářství, popř. i uvnitř těchto odvětví. Tyto nezbytné odchylky tudíž vyvolává v život složitost vztahů mezi lidmi v procesu organizace společenské práce v dané etapě vývoje naší socialistické společnosti. Podmiňují je také rozdílné pracovní podmínky v jednotlivých odvětvích národního hospodářství, různá povaha konané práce apod. Jejich existence je podle našeho názoru dána stejně objektivně jako zásada jednotné úpravy základních otázek, týkajících se pracovněprávních vztahů všech pracovníků.

Problematika nezbytných odchylek v úpravě pracovněprávních vztahů v naší společnosti byla dosud poněkud opomíjena na úkor zkoumání otázek jednotné úpravy. Pokusíme se nyní stručně nastínit hlavní důvody, které vedou k těmto nezbytným odchylkám a k nimž nutno přihlížet při úpravě chování lidí ve společenských pracovních vztazích za socialismu.

Dříve však chceme ještě jednou zdůraznit, že je zapotřebí, aby i v této otázce bylo postupováno všude, kde je to možné, podle jednotných zásad. Proto také hovoříme o *nezbytných odchylkách*, a snad by bylo správné dodat ještě *zdůvodněných* odchylkách. Jde totiž o to, aby z důvodu nejrůznějších odchylek nebyly porušovány předpisy pracovního práva, zakotvující jednotně základní otázky týkající se pracovněprávních vztahů. Proto by měly být podle možností všechny „odchylky“ upraveny nebo alespoň zmíněny v normách pracovního práva, i když zpravidla v normách nižšího stupně (vyhláškách, výnosech ministrů apod.).

Hlavní důvody, které vedou k nezbytným odchylkám v právní úpravě chování lidí ve společenských pracovních vztazích (dále budeme hovořit z důvodu stručnosti pouze o nezbytných odchylkách), možno rozdělit zhruba do pěti skupin.

Za prvé jsou podle našeho názoru určité nezbytné odchylky z jednotné úpravy, pokud máme na mysli jednotnou úpravu pracovněprávních vztahů pro všechny pracovníky, podmíněny postupným poznáváním a využíváním některých ekonomických zákonů socialismu. Tu se prosazuje úloha socialistického pracovního práva jako hospodářskoorganizačního nástroje a jeho zpětné působení na ekonomiku naší společnosti. Socialistický stát prosazuje a chrání i pomocí pracovního práva celospolečenské zájmy v oblasti organizace společenské práce, jako je tomu např. v oblasti rozmístování pracovních sil podle potřeb národního hospodářství.

V tomto smyslu stanoví normy pracovního práva určité odchylky od jednotné úpravy pracovněprávních vztahů tím, že v celospolečenském zájmu zvýhodňují ty pracovníky, kteří se rozhodnou pracovat jednak v klíčových odvětvích průmyslu (doly, stavebnictví, energetika apod.), jednak v určitých oblastech s nedostatkem pracovních sil (např. v pohraničí). Toto zvýhodnění se projevuje zejména ve dvou směrech. Za prvé pokud jde o různé výhody, jako náborový příspěvek, příspěvek na zapracování, rodinná podpora v případě odloučení pracovníka od rodiny apod. (srov. např. vyhláška č. 57/1959 Úředního listu). Za druhé přímo v oblasti odměny za vykonanou práci, kdy je uplatňováno hledisko odměny podle společenského významu práce (např. doly, naftový průmysl, energetické závody apod.).

Sem spadá zřejmě i funkce pracovního práva při zvýšené ochraně sociálního vlastnictví v oblasti náhrady škody způsobené pracovníkem při výkonu zaměstnání. I tu je nutná určitá odchylka pro ty pracovníky, kteří převzali odpovědnost za schodek na svěřených hodnotách, které jsou povinni vyúčtovat. To se projevuje především v rozsahu náhrady škody (hradí se zásadně skutečně způsobená škoda v plném rozsahu).

Za druhé jsou nutné určité nezbytné odchylky z důvodů rozdílných pracovních podmínek, a to: a) v různých odvětvích národního hospodářství (průmysl, zemědělství, doprava, obchod); b) uvnitř těchto odvětví, např. v samotném průmyslu (např. doly, hutě, strojírenství, spotřební průmysl); c) uvnitř jednotlivých resortů, např. uvnitř hutí (práce na rizikových pracovištích).

Z důvodů rozdílných pracovních podmínek dochází k mnoha nezbytným odchylkám, které se promítají z části v zákonech, z větší části v nižších formách pracovněprávních předpisů (vyhláškách, výnosech ministrů, ale i v pracovních řádech). Tu záleží na tom, o jak závažnou otázku jde a do jakých podrobností musí být upravena.

K různým (tedy odchýlným) úpravám dochází např. v oblasti rozdělování pracovní doby a doby odpočinku během určitého časového období. Hlavní důvody tu spočívají v pracovních a výrobních podmínkách v průmyslu, zemědělství (tu máme na mysli státní sektor), dopravě a obchodu, avšak i uvnitř průmyslu (např. nepřetržitý provoz). Tak je zapotřebí upravit odlišné rozdělení pracovní doby během týdne, popř. delšího období, poskytování volna mezi směnami a nepřetržitého odpočinku v týdnu (např. vzhledem ke špičkovým pracím v zemědělství, nebo k organizaci práce v nepřetržitých provozech apod.).

Další nezbytné odchylky jsou pak podmíněny namáhavostí a nebezpečností (rizikovostí) práce. To se projevuje v rozdílných (podrobných) ustanoveních o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci, jako např. při práci v dolech, koksovárnách, stavebnictví, na železnici atd. Toto hledisko

se také projevuje v oblasti mzdové, zejména stanovením příplatků za práci ve ztíženém pracovním prostředí a v oblasti dovolené stanovením dodatkové dovolené (např. pro pracovníky, kteří pracují celý kalendářní rok pod zemí, pro pracovníky, kteří pracují v zařízeních pro léčení tuberkulózy nebo pod vlivem rentgenového záření apod.) a v některých případech i ve stanovení kratší pracovní doby.

Nezbytné odchylky v důsledku zvláštních pracovních podmínek se projevují i v oblasti pracovní kázně, popř. zvýšené kárné (disciplinární) odpovědnosti. Tak je tomu zejména u pracovníků železnic, spojů a automobilové dopravy (srov. např. disciplinární řád pro pracovníky spojů, vydaný výnosem ministerstva dopravy z 31. ledna 1957, čj. 5855/57).

Zvláštnosti v pracovních podmínkách podmiňují některé odchylky i při úpravě pracovněprávního poměru domácích dělníků, a to zejména z toho důvodu, že tito pracovníci nevykonávají práci v socialistické organizaci, nýbrž doma. To se projevuje např. v odlišných ustanoveních o pracovní době, náhradách mzdy apod.

Za třetí jsou nezbytné odchylky podmíněny důvody, které shrnujeme pod pojem zvláštní povaha konané práce. Sem spadá několik případů. Především jde o případy, kdy společnost má zvýšený zájem na výkonu práce a plnění povinností některých pracovníků, jako je tomu u vedoucích pracovníků socialistických organizací, popř. jejich organizačních útvarů (např. ředitelé podniků, vedoucí závodů, vedoucí provozů) a u vedoucích pracovníků státního aparátu (např. vedoucí ústředních orgánů, oddělení atd.).

U vedoucích pracovníků hospodářských socialistických organizací je tomu tak proto, že tito pracovníci mají právo organizovat a řídit práci celého jim podřízeného úseku a odpovídají státu, popř. nadřízeným orgánům, za splnění úkolů, které ukládá organizaci státní plán. U pracovníků státního aparátu (kam patří i pracovníci rozpočtových organizací) jsou některé nezbytné odchylky podmíněny zejména tím, že se tito pracovníci podílejí svou činností (prací) na uskutečňování důležitých ekonomických a politických otázek a jejich práce souvisí s prováděním usnesení a příkazů orgánů státní moci a správy.

Z těchto důvodů se vyskytují některé odchylky v úpravě pracovněprávního poměru uvedených pracovníků, zejména pokud jde o zvláštní formu základu vzniku tohoto poměru (jmenování) a zvláštnosti jeho zániku, o širší okruh povinností a o zvýšenou pravomoc i odpovědnost. Pokud jde o jmenování jako formu vzniku pracovněprávního poměru těchto pracovníků, přináší zásady zákoníku práce určitou změnu oproti dosavadnímu stavu v tom, že má být používáno skutečně jen tehdy, má-li společnost zvláštní zájem na výkonu práce, kterou bude jmenovaný pracovník vykonávat. Proto má být jmenování základem vzniku pracovněprávního po-

měru jen tehdy, bude-li prováděno orgánem nadřízeným organizaci, v níž bude pracovník zaměstnán. Tak se podstatně zúží okruh osob, jejichž pracovněprávní poměr jmenováním vznikne, zejména u pracovníků státního aparátu.

Zvláštní forma vzniku pracovněprávního poměru se v této souvislosti objevuje ještě v jednom případě. Jde o volbu, kterou vznikne pracovněprávní poměr u některých funkcionářů. V naší společnosti, v níž pracující lid vykonává státní moc zastupitelskými sbory a neustále roste úloha dobrovolných společenských organizací, na které přecházejí postupně některé úlohy státních orgánů, nabývá výkon veřejných funkcí stále většího významu. V případech, kdy je nutné a účelné, aby občan vykonávající funkci byl v pracovněprávním poměru, a stanoví-li to zvláštní předpisy nebo stanovy, je třeba považovat volbu do funkce za rovnocenný základ vzniku tohoto poměru jako pracovní smlouvu.

Zvláštní povaha konané práce, spočívající v její ojedinělosti nebo jednorázovosti, podmiňuje také v podstatě odchylky v úpravě právního poměru, který podle zásad zákoníku práce bude vznikat na základě dohody o provedení práce.

V některých případech se zvláštní povaha konané práce, ale i podmínky za nichž je práce konána a zájem společnosti projevují tak silně, že si pracovněprávní vztahy těchto pracovníků vyžadují úpravu ve zvláštních předpisech (a to i v případě vydání zákoníku práce). Tak je tomu u příslušníků ozbrojených sil v činné službě a příslušníků ozbrojených sborů z povolání v oboru ministerstva vnitra. I tu by však měly být v maximální míře uplatňovány výše uvedené jednotné zásady, platné pro ostatní pracovníky.

Za čtvrté důvody pro nezbytné odchylky v úpravě pracovněprávních vztahů vyplývají také ze zvýšené péče socialistické společnosti o ženy a mládež (zpravidla se hovoří o zvláštních pracovních podmínkách žen a mladistvých). Tu jde zejména o takovou úpravu pracovních podmínek, která by vedle obecně platné úpravy umožňovala jednak rovnoprávné uplatnění žen v práci s muži a zároveň přihlížela k jejich mateřskému poslání ve společnosti, jednak zajišťovala všestranný rozvoj tělesných a duševních schopností mladistvých pracovníků (popř. učňů).

Za páté nutno počítat s určitými nezbytnými odchylkami v úpravě pracovněprávního poměru, který vzniká na základě pracovní smlouvy mezi občany navzájem. Vzhledem k článkům 7 a 9 Ústavy ČSSR mohou pracovněprávní poměry mezi občany vznikat jen za účelem poskytování osobních služeb (např. pomocnice v domácnosti). Skutečnost, že jde o poměr mezi občany navzájem a také zvláštní povaha konané práce, podmiňují některé odchylky v úpravě obsahu tohoto poměru, zejména ve směru zúžení vzájemných práv a povinností.

To jsou podle našeho názoru hlavní důvody, podmiňující existenci nezbytných odchylek v úpravě pracovněprávních vztahů v naší socialistické společnosti.

ZÁVĚRY

Z uvedeného rozboru vyplývají podle našeho názoru tyto tři závěry:

Za prvé v naší společnosti jsou dány ekonomické a politické předpoklady pro jednotnou úpravu základních otázek, týkajících se pracovněprávních vztahů všech pracovníků. Zároveň však existují určité skutečnosti, jako zvýšený zájem společnosti na určité práci, rozdílné pracovní podmínky a různá povaha konané práce, které podmiňují určité nezbytné odchylky při úpravě určitých otázek, týkajících se pracovněprávních vztahů některých skupin pracovníků. Tyto odchylky se týkají otázek, které jsou z hlediska podstaty pracovněprávních vztahů za socialismu nikoli podstatné (základní).

Za druhé z uvedených důvodů je podle našeho názoru zapotřebí v souladu s Ústavou ČSSR vycházet z koncepce, že základní (a podstatné) otázky, týkající se pracovněprávních vztahů, mají platit jednotně pro všechny pracovníky. Tedy i pro ty skupiny či kategorie pracovníků, pro které dosud platily předpisy speciální (tedy pro dělníky, technické a administrativní pracovníky, pracovníky státního aparátu, domovníky, domácí dělníky atd.). V tomto směru nutno považovat nový zákoník práce za základní předpis našeho socialistického pracovního práva. Některé nezbytné odchylky, o kterých byla řeč výše, by pak měly být upraveny jako odchylky, ať již se týkají pracovněprávní způsobilosti, obsahu pracovněprávních vztahů nebo určení právních skutečností. A to buď v samotném zákoníku práce, nebo podle potřeby v nižších formách pracovněprávních předpisů.

Za třetí na základě učiněného rozboru docházíme k závěru, podle kterého právní úprava chování lidí ve společenských pracovních vztazích za socialismu nemůže být uskutečněna pouze v jednom zákoně (popř. zákoníku práce). A to zdaleka nejen z toho důvodu, že by šlo o předpis příliš obsáhlý. Docházíme k tomuto poznatku proto, že řízení organizace společenské práce za socialismu vyžaduje určitou „hierarchii“ organizačních forem, a to od státu (v celospolečenském měřítku) přes jednotlivá ministerstva a ostatní ústřední úřady až po jednotlivé socialistické organizace a jejich vnitřní organizační útvary. Přitom dochází k procesu od vytýčení nejobecnějších zásad až po zcela konkrétní pokyny, týkající se např. provozu či dílny. Tomu pak musí odpovídat i určitá hierarchie předpisů, popř. jejich forem, které jdou od stanovení obecných, jednotných zásad (zákony, popř. zákoník práce) přes stálou konkretizaci včetně výše

уведенých nezbytných odchylek (vládní nařízení, vyhlášky, výnosy ministrů apod.) až po pracovní řády, prémiové řády apod. v jednotlivých socialistických organizacích.

Posledně uvedenému závěru pak svědčí ještě jedna skutečnost. Zákony, popř. zákoník práce, upravují jednotně zásadní otázky, které platí na delší časové období. Tak tomu zřejmě bude u většiny otázek, které upraví připravovaný zákoník práce. Naproti tomu ty otázky, které jsou upravovány jako nezbytné odchylky, se mohou v závislosti na změnách v ekonomice měnit častěji (např. rozdělení pracovní doby, některé mzdové otázky, konkrétní podmínky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci apod.). Tu pak má svůj smysl nižší forma norem pracovního práva, neboť dovozuje pružněji reagovat na zdůvodněné změny.

Резюме

Статья эта ставит себе целью наметить некоторые теоретические вопросы, связанные с проблематикой единой регуляции трудового отношения для всех работников в нашем обществе.

В процессе строительства социализма на нашей родине была создана социалистическая экономическая система, основанная на обобществлении средств производства и на планомерном руководстве всем народным хозяйством. На этой основе было, в связи с развитием и углублением социалистических производственных отношений, достигнуто устранение эксплуатации человека человеком, а тем самым освобождение человеческого труда, который стал основным фактором во всем нашем обществе. Указанные факты ведут к возникновению единой и цельной системы общественных трудовых отношений при социализме. Единство этих отношений и интерес всего трудового народа во главе с рабочим классом требуют, чтобы поведение людей в общественных трудовых отношениях было урегулировано на основе единообразных принципов, определенных в конце концов путем познания и использования экономических законов социализма. Так создается платформа для возникновения единой системы социалистического трудового права, которое становится самостоятельной правовой отраслью. Составной частью единой системы трудового права является затем и единообразная регуляция поведения людей в общественных правовых отношениях при социализме.

На основании указанных фактов мы приходим в статье к следующим главным заключениям:

Во-первых, принцип единообразной правовой регуляции поведения людей в общественных трудовых отношениях в нашем обществе имеет объективный характер, так как он вытекает из экономических и политических фактов, определяющих сущность этих отношений при социализме. Если мы говорим о единообразной регуляции трудового отношения для всех работников в нашем обществе, мы имеем в виду *регуляцию основных вопросов*, касающихся: а) определения участников трудовых отношений (субъективность в правовых

отношениях по труду); б) регулировки поведения людей в общественных трудовых отношениях в нормах социалистического трудового права, то есть содержания трудовых отношений; в) определения юридических фактов, ведущих к возникновению, изменению и прекращению конкретных трудовых отношений и условий, при которых эти факты (в частности, юридические сделки) вступают в действие. Принцип единообразной регулировки трудовых отношений в указанном смысле осуществляется в нашем обществе постепенно, в зависимости от создания необходимых экономических и политических условий.

Во-вторых, принцип единообразной регулировки трудового отношения не исключает, однако, существования определенных, а именно *безусловно необходимых отклонений* при регулировке трудового отношения, которые проявляются, например, при конкретизации указанных единообразных принципов в отдельных отраслях народного хозяйства, или же и внутри этих отраслей. Эти безусловно необходимые отклонения вызываются сложностью отношений между людьми в процессе организации общественного труда на данном этапе развития нашего общества. Обуславливают их также разные трудовые условия в отдельных отраслях народного хозяйства, разный характер совершаемого труда и т.п. По нашему взгляду существование этих безусловно необходимых отклонений дано так же объективно, как принцип единообразной регулировки основных вопросов, касающихся трудового отношения тех работников. Проблематике безусловно необходимых отклонений в регулировке трудовых отношений в нашем обществе уделялось несколько меньшее внимание, чем исследованию вопросов о единообразной регулировке.

В-третьих, из указанных фактов согласно нашему взгляду вытекает, что правовая регулировка поведения людей в общественных трудовых отношениях при социализме не может быть осуществлена только в одном законе (или же кодексе труда). Ибо руководство организацией общественного труда и, значит, и регулировка поведения людей в общественных трудовых отношениях при социализме требует определенной „иерархии“ организационных форм, а именно от государства (в общеобщественном масштабе) через отдельные министерства и остальные центральные правительственные учреждения до отдельной социалистической организации и ее внутренних структурных частей. При этом возникает процесс от намечения наиболее общих единообразных принципов, действующих в общеобщественном масштабе, до совершенно конкретных постановлений, касающихся отдельных социалистических организаций, а в их рамках, и мастерских и т.п. Этому затем должна отвечать и определенная „иерархия“ предписаний, или же их форм (а именно как хозяйственных, как и трудовых предписаний), которые идут от установления общих и единообразных принципов (законы, или же кодекс труда) через постоянную конкретизацию в том числе упомянутых безусловно необходимых отклонений (правительственные распоряжения, объявления, постановления министров и т.п.) до положений о труде, положений о премиях и т.п. в отдельных социалистических организациях.

Summary

The objective of the present article is to indicate certain theoretical problems related to questions concerning a unified regulation of labour relations (relations between employer and employee) which would extend to all workers of our society.

In the course of the construction of socialism in this country a socialist economic system has been built up, founded on the socialization of the means of production and on a planified direction of the entire national economy. On that base and simultaneously with the development and intensification of the socialist relations of production the exploitation of man by man was abolished and the liberated human labour became the fundamental factor in our whole society. These facts lead to the creation of a unified and compact system of social labour relations within the socialist system. The unity of these relations and the interest of the whole working people, headed by the working class, require that the conduct of men in social labour relations should be regulated on the basis of unified principles, determined finally by the knowledge and the utilization of economic laws, which govern the socialist society. This way a base was brought into existence making possible the creation of a unified system of socialist labour legislation, which becomes an independent branch of the legal system. The unified regulation of human conduct in socialist labour relations is a part of the unified system of labour legislation.

On the basis of the above mentioned facts we come in the present article to the following principal conclusions:

Primo, the principle of a unified legal regulation of human conduct in social labour relations existing in our society has an objective character, as it results from the economical and political facts which determine the essence of those relations in a socialist society. When speaking about a unified regulation of labour relations extending to all workers in our society, we have in view the regulation of basic questions referring to:

a) the determination of the participants in labour relations (that means of the subjects of labour legislation),

b) the regulation of human conduct in social labour relations, within the norms of the socialist labour legislation, that means the regulation of the content of labour relations,

c) the definition of legal data determining the origin, the change and the extinction of concrete labour relations, as well as the definition of conditions which have to be fulfilled in order that the legal data (principally acts in the law) should become perfect. The principle of a unified regulation of labour relations in the exposed sense was put into practice gradually in our society, simultaneously with the creation of the necessary economic and political conditions.

Secundo, the principle of a unified regulation of labour relations does not exclude the existence of certain *indispensable departures from the rule*, concerning the regulation of labour relations; this becomes manifest when the mentioned unified principles have to be applied to the individual branches of national economy, or even within those branches. These indispensable departures from the rule result from the complex character of human relations in the course of the organization of social labour on the given stage of development of our society. They are determined also by the fact that labour conditions are different in the individual branches of national economy, by the different character of the performed work a. s. o. The existence of these indispensable departures from the rule is, according to our opinion, as objectively determined as the principle of the unified regulation of basic questions

referring to the labour relations of all the workers. The problems resulting from the necessity of departures from the rule as far as the regulation of labour relations in our society is concerned, have been in a certain degree neglected on behalf of the examination of problems resulting from the unified regulation.

Tertio: according to our opinion it results from the mentioned facts that the legal regulation of human conduct in social labour relations of a socialist society cannot be effected by a unique act (f. i. by a Labour Code). The direction of the organization of social labour and consequently also the regulation of human conduct in social labour relations of a socialist society necessitate a certain „hierarchy“ of organizational forms, headed by the State (on the society wide scale), passing through the different ministries and other central administrations, and finishing by the individual socialist organizations and their internal organizational formations. This implies a process which begins by the determination of the most general unified principles valid on the society wide scale and ends by the setting up of very concrete dispositions, concerning individual socialist organizations and within their frame even individual workshops a.s.o. To this must correspond also a certain „hierarchy“ of legal regulations, event. of their forms (on the one hand of economic, on the other hand of labour regulations), which stretches from dispositions containing general and unified principles (Acts, event. the Labour Code) to continually concreter dispositions, comprising also the mentioned necessary departures from the rule (governmental decrees, edicts, ministerial ordinances a.s.o.), and finishes by labour regulations, bonus regulations a.s.o. which are in force in the individual socialist organizations.

OTÁZKY ÚLOHY PRACOVNÍHO PRÁVA PŘI VÝCHOVĚ K SOCIALISTICKÉMU VZTAHU K PRÁCI

ВОПРОСЫ РОЛИ ТРУДОВОГО ПРАВА ПРИ ВОСПИТАНИИ В ДУХЕ
СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО ОТНОШЕНИЯ К ТРУДУ

PROBLEMS CONCERNING THE TASKS OF LABOUR LEGISLATION IN
THE EDUCATION WHICH HAS AS ITS AIM THE SOCIALIST ATTITUDE
TOWARDS LABOUR

KAREL WITZ

I. VÝZNAM PRACOVNÍHO PRÁVA PŘI VÝCHOVĚ K SOCIALISTICKÉMU VZTAHU K PRÁCI

Neoddělitelným předpokladem vybudování vyspělé socialistické společnosti je rozšíření socialistického vztahu k práci v masách pracujících. Společnost, ve které by vedle socialistické soustavy hospodářské převládal nesocialistický vztah k práci, by trpěla značnými vnitřními rozpory a nemohla by se rozvíjet směrem ke komunismu.

Dobytní politické moci dělnickou třídou a vítězství socialistických výrobních vztahů, jakož i s tím související nahrazení práce pro soukromé vlastníky výrobních prostředků prací ve prospěch celku a tím zároveň pro pracující samotné sice vytváří objektivní předpoklady pro změnu vztahu pracujících k jejich pracovní činnosti. Ovšem k překonání vztahu dělníků a ostatních pracovníků k práci, která je vlastní kapitalistickému řádu, jako nepříjemného a často těžkého břemene, ke které je pracující nucen hrozbou hladu, ve které je vydán bezohlednému vyssávání podnikatele lhostejného k zájmům pracujícího a z něhož je bezohledně odstraněn, vyžaduje-li to zájem podnikatele, nedochází samočinně. K tomu, aby si masy pracujících osvojily vztah k své účasti na společenské práci jako přední občanské povinnosti a za stejnou povinnost považovali poctivě a svědomitě plnění pracovních úkolů, je třeba intenzivní a vytrvalé výchovné práce komunistické strany, orgánů státu a společenských organizací, zejména odborů. Je třeba překonávat názory přežívající ve vědomí pracujících z doby kapitalismu, ba ještě z doby feudalismu, které jsou během výstavby socialismu ožiovány nesprávným pojetím zásady hmotné zainteresovanosti. Tak dochází ve společnosti budující socialismus¹⁾ k opoždě-

¹⁾ Srov. usnesení XII. sjezdu KSČ a zprávu ÚV KSČ tomuto sjezdu, dále usnesení ÚV KSČ k otázkám dalšího upevňování socialistické zákonnosti a zlidovění soudnictví z 8. prosince 1960 a usnesení ÚV KSČ k plnění usnesení XII. sjezdu z 30. května 1963.

vání společenského vědomí v oblasti pracovních vztahů za rychle se rozvíjející socialistickou ekonomikou, což vyvolává různé potíže a zdržuje vývoj vpřed.

Vezměme situaci v ČSSR. V letech 1945—1948 dělnická třída spojená s pracujícím rolnictvem a inteligencí dosáhla politické moci, kterou upevnila v následujícím období. Postupným znárodněním průmyslu, dopravy, obchodu, peněžních ústavů a pojišťoven a združstevněním převážné většiny zemědělských hospodářství nabyly naprosté převahy socialistické výrobní vztahy. Koncem r. 1961 byl národní důchod vytvářen jednotlivými sociálními sektory s přihlédnutím k formám vlastnictví výrobních prostředků v tomto poměru: ve státních podnicích 84 %, v družstvech 11 %, v osobních hospodářstvích 4 % a v soukromých podnicích 1 %.²⁾ Tyto úspěchy budování socialismu byly právně zakotveny v Ústavě ČSSR z 11. července 1960.

Přes význačné úspěchy ve výchově pracujících, projevujících se zejména v masovém rozvoji socialistického soutěžení při různých příležitostech a vzniku hnutí brigád socialistické práce, se vyskytují četné nedostatky ve vztahu pracujících k práci. Vyhýbání se práci se omezuje na nepatrný počet asociálních živlů. Horší je situace v pracovní kázní. Stále se vyskytuje neomluvená absence. I když v posledních letech poněkud klesla, činila za r. 1962 v průměru 0,9 dne na jednoho dělníka.³⁾ Poměrně značná je zmetkovitost v průmyslu, která způsobila v r. 1963 ztrátu přibližně 1500 milionů Kčs.⁴⁾ Tato zmetkovitost je z velké části způsobena porušením technologické kázně, která je součástí pracovní kázně, i když poměr mezi zaviněnými a nezaviněnými zmetky nelze z uveřejněných údajů zjistit. V tisku se často setkáváme s příklady takových projevů nedisciplinovanosti v práci, jako jsou opožděné příchody na pracoviště, předčasné odchody z pracoviště, nevyužívání pracovní doby atd.

XII. sjezd KSČ zdůraznil ve svém usnesení význam ideologické práce v současné etapě vývoje naší společnosti. V rámci kounnistické výchovy pracujících položil na první místo výchovu ke komunistickému vztahu k práci. S tím souvisí, že mezi úkoly Revolučního odborového hnutí, které strana považuje za nejdůležitější v tomto období, se uvádí „vést rozhodný boj proti rušitelům pracovní a technologické kázně“.⁵⁾ Úkoly plynoucí z usnesení XII. sjezdu KSČ na úseku řízení národního hospodářství byly rozpracovány usnesením ÚV KSČ z 30. května 1963. V něm byla do popředí postavena některá opatření sloužící upevnění pracovní kázně, jako

²⁾ Viz Statistická ročenka pro r. 1962 str. 42.

³⁾ Statistická ročenka na r. 1963 str. 173.

⁴⁾ Viz novoroční projev presidenta republiky A. Novotného z 1. ledna 1964

⁵⁾ Srov. XII. sjezd Komunistické strany Československa. Vydal ÚV KSČ Praha 1962 str. 104—105.

důležitému prostředku boje za kvalitativní rozvoj ekonomiky. Jde zejména o důsledné uplatňování odpovědnosti za kvalitu výrobků u všech pracovníků, kteří během výroby ji svojí činností ovlivňují, dále o používání tvrdých zákonných opatření proti jednotlivcům, kteří nekázní, absenci, fluktuaci, lajdáctvím a rozkrádáním podlamují úsilí poctivých pracujících o zvýšení produktivity práce.⁶⁾

Při formování a upevňování socialistického vztahu k práci má značný význam socialistické právo a v jeho rámci pracovní právo — soubor právních norem regulujících chování lidí a socialistických organizací v procesu společenské práce. Výchova pracujících mas k socialistickému vztahu k práci je považována za jeden z hlavních úkolů socialistického pracovního práva.⁷⁾ Toto pojetí nalezlo výraz v Návrhu zásad zákoníku práce ČSSR předloženém Ústřední radou odborů do diskuse v lednu 1963, který bude v dalším označován stručně „Návrh zásad“. V preambuli se praví: „... zákoník práce... napomáhá k tomu, aby pracující poctivě a čestně pracovali pro společnost, důsledně dodržovali pracovní kázeň, plně využívali pracovní dobu a výrobní prostředky, uvědoměle upevňovali hospodářskou základnu našeho státu — socialistické vlastnictví výrobních prostředků.“ V úvodních ustanoveních označených jako „Základní zásady“ se především vytyčuje, že „práce ve prospěch společnosti a podle jejich potřeb je přední povinností a současně předním právem a věcí cti každého občana“ (čl. I). Jako další základní zásada se stanoví: „povinnost pracovníků plnit řádně své povinnosti vyplývající z pracovního poměru a tím upevňovat socialistickou pracovní kázeň“ (čl. IV) a na druhé straně „povinnost socialistických organizací vytvářet pracovní podmínky, které umožňují pracovníkům co nejlepší výkon práce podle jejich schopností a znalostí, rozvoj tvůrčí iniciativy, stálé zvyšování kvalifikace a které přispívají ke stálosti pracovních poměrů“ (čl. III).

Upevňování socialistického vztahu k práci se prolíná celým socialistickým pracovním právem a neomezuje se jen na řešení otázek pracovní kázně. Projevuje se např. v úpravě mzdy, pracovní doby, odpočinku, odpovědnosti za způsobenou škodu a dalších otázek. Značný význam má jmenovitě důsledné provedení zásady odměny podle množství a jakosti práce. Lze však konstatovat, že působení na pracující, aby si osvojili socialistický vztah k práci, se v pracovním právu soustřeďuje vedle odměňování práce zejména do úpravy těchto otázek: a) nábor a umísťování pracovníků; b) stanovení pracovních povinností a vzájemných povinností vedení organizace; c) rozšíření a omezení různých práv z pracovního poměru

⁶⁾ Rudé právo ze 4. června 1963.

⁷⁾ Srov. usnesení ÚV KSČ z 8. prosince 1960 bod II; N. G. Alexandrov, Sovetskoje trudovoje pravo, Moskva 1959 str. 23—24; Československé pracovní právo, Orbis Praha 1957 str. 18 a násl.

v závislosti na vztahu k práci; d) kárná odpovědnost při porušení pracovních povinností.

II. NÁBOR A UMÍSTOVÁNÍ PRACOVNÍKŮ

Tato problematika se týká postupu při začleňování do procesu společenské práce. V teorii i legislativě je sporné, zda úprava těchto otázek spadá do pracovního práva. Socialistická věda pracovního práva ve své většině považuje společenské vztahy, které vznikají při začleňování občanů do procesu společenské práce (jde převážně o vztahy mezi orgány státu a socialistickými organizacemi na jedné straně a orgány státu a občany na druhé straně) za vztahy státní správy, které jsou předmětem správního práva.⁸⁾ Obdobné stanovisko zaujímá, až na výjimky, též buržoazní právní teorie. Socialistické kodifikace pracovního práva vesměs otázky začleňování do pracovního procesu neupravují.⁹⁾ Část socialistické vědy pracovního práva ovšem úpravu začleňování do procesu práce do systému pracovního práva zařazuje.¹⁰⁾ Rovněž Kodex zákonů o práci RSFSR z r. 1922 v původním znění obsahoval hlavu o „najímání a poskytování pracovní síly“.

Návrh zásad podle mého názoru správně upravuje v hlavě nazvané „Zabezpečení práva na práci a práce ve prospěch společnosti“ zásady postupu při rozmísťování pracovníků. Je pravda, že vztahy mezi pracovníkem nebo socialistickou organizací na jedné straně a státním orgánem na druhé straně o provádění náboru pracovních sil nebo umísťování uchazečů o zaměstnání jsou vztahy při uskutečňování státní správy a jsou tedy v první řadě předmětem správního práva. Avšak zároveň jde o vztahy, které jsou těsně spjaty s pracovními vztahy a v té či oné formě musí předcházet vzniku těchto vztahů. V ustanoveních o náboru pracovníků a umístění uchazečů o zaměstnání se odráží socialistické pojetí vztahu občana schopného práce k jeho účasti na společenské práci. Je v zájmu co nejúčinnější výchovy pracujících k socialistickému vztahu k práci po

⁸⁾ Srov. N. G. Alexandrov, cit. kniha str. 16 a násl.; J. Licki, Prawo pracy PRL část I, Warszawa — Łódź 1961 str. 7 a násl.; R. Schlegel, Leifaden des Arbeitsrechts, VEB Zentralverlag Berlin 1957. Jako příklad buržoazní teorie lze uvést Hueck a Nipperdey, Lehrbuch des Arbeitsrechts Erster Band, Berlin—Frankfurt a/M 6. vyd. str. 96.

⁹⁾ Tak zákoník práce Rumunské lidové republiky z r. 1950, zákoník práce Maďarské lidové republiky z r. 1951, zákoník práce Bulharské lidové republiky z r. 1951, zákoník práce Albánské lidové republiky z r. 1956 a zákoník práce Německé demokratické republiky z r. 1961.

¹⁰⁾ Srov. A. E. Pašerstnik, Teoretičeskije voprosy kodifikacii obščesoznuznovo zakonodatelstva o trudě, Moskva 1955 str. 42; A. Weltner, Poňatije trudovogo prava, Annales Universitatis scientiarum Budapestinensis 1959 str. 402; Československé socialistické pracovní právo (učební text pro vysoké školy) Část 1, Státní pedagogické nakladatelství 1962 str. 4.

uvedené stránce, aby úprava těchto otázek byla vložena do zákona, který bude pracujícím nejbližší a který bude tak nejintenzivněji působit na jejich vědomí. Tímto zákonem bude nepochybně zákoník práce.

Platná úprava rozmísťování pracovních sil v ČSSR je obsažena v zákoně č. 70/1958 Sb., o úkolech národních výborů a podniků na úseku péče o pracovní síly, který je doplněn vlád. nař. č. 16/1963 Sb., o umísťování absolventů vysokých škol, konzervatoří a středních odborných škol a vyhláškou Státního úřadu sociálního zabezpečení č. 20/1960 Sb., o péči o osoby se změněnou pracovní schopností. Tyto předpisy vychází ze základní zásady, že při zabezpečování pracovních sil pro národní hospodářství se v největší míře uplatňuje iniciativa pracujících, odpovědnost podniků a řídicí úloha národních výborů. Zajišťování práva občanů na práci a současně potřebných pracovních sil pro národní hospodářství se uskutečňuje těmito formami: zabezpečení zaměstnání občanům, kteří se o ně ucházejí, nábor potřebných pracovních sil přímo podniky a orgány národních výborů, péče o umístění absolventů škol v souladu s nabytou kvalifikací a potřebami národního hospodářství, péče o umístění osob se změněnou pracovní schopností a péče o stálost pracovních poměrů. Podle získaných zkušeností zajišťuje tento komplex forem hladké začleňování občanů do procesu společenské práce.

Návrh zásad přebírá zásady platné úpravy, které doplňuje zásadou spolupráce orgánů ROH v těchto otázkách. Pokud jde o formy, rozpracovává odpovědnost organizace za stálost pracovních poměrů. Tato povinnost nabývá na významu též v souvislosti s odstraněním dosud nezbytného souhlasu orgánů okresního národního výboru s rozvázáním pracovního poměru. Zkušenosti ukazují, že jen náležitá péče o kvalifikaci pracovníků a její zvyšování, spravedlivé přidělování práce, dobrá organizace práce, péče o kulturu práce, bydlení pracovníků atd. zajišťuje stabilitu kádrů v organizaci. Z uvedeného plyne, že připravovaná úprava *maximálně usnadňuje uplatnění práva na práci a tím i splnění povinností pracovat ve prospěch celku.*

III. STANOVENÍ PRACOVNÍCH POVINNOSTÍ A VZÁJEMNÝCH POVINNOSTÍ ORGANIZACE

1. Pracovní smlouva nebo akt jmenování do funkce vyjadřuje zpravidla jen druh práce nebo funkci, kterou pracovník má konat po dobu trvání pracovního poměru a povinnost organizace mu takové práce přidělovat a jeho pracovní činnost řídit. Plnění těchto vzájemných závazků je dlouhodobé a tak se stává potřebným stanovit způsob, jakým pracovník bude svůj pracovní závazek plnit a jakým bude vedení organizace plnění pra-

covního závazku řídit. Vedle základní pracovní povinnosti (pracovního závazku) je tedy vhodné stanovit další pracovní povinnosti týkající se plnění pracovního závazku a konkrétnější povinnosti organizace, popřípadě vedoucích pracovníků, pokud jde o řízení plnění pracovního závazku.¹¹⁾

Platné československé pracovní právo neupravuje povinnosti pracovníků při plnění pracovního závazku soustavně a jednotně. Jen v souvislosti se zákonnou úpravou některých otázek pracovních podmínek, jako např. bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a závazku k náhradě škody způsobené pracovníkem při výkonu zaměstnání nebo při úpravě pracovních poměrů některých skupin pracovníků, např. pracovníků státního aparátu, učňů, pracovníků železnic a dalších byly stanoveny obecně některé pracovní povinnosti, popřípadě též vzájemné povinnosti organizace. Nebo zase byly stanoveny souhrnně pracovní povinnosti pracovníků, případně též vzájemné povinnosti organizace u některých skupin pracovníků.¹²⁾ Vedle toho se počítá s tím, že tyto obecné a základní povinnosti pracovníků a organizací budou konkretizovány a doplněny z hlediska potřeb a zvláštností jednotlivých organizací nebo celých odvětví v pracovním řádu, popřípadě disciplinárním řádu.¹³⁾ Tento způsob úpravy pracovních povinností a vzájemných povinností organizace pro svoji mezerovitost a nepřehlednost není vhodný z hlediska potřeb upevňování pracovní kázně.

Sovětské kodexy zákonů o práci z r. 1922 a po jejich vzoru zákoníky práce Rumunské lidové republiky, Maďarské lidové republiky a Bulharské lidové republiky vycházely ze stanoviska, že je vhodnější nestanovit pracovní povinnosti a povinnosti vedení organizace, pokud jde o řízení plnění pracovního závazku, všeobecně pro všechny pracovníky a organizace, ale stanovit je až konkrétně pro pracovníky a vedení určité organizace nebo určitého hospodářského nebo správního odvětví. Proto zmíněné kodexy nestanoví ani základní pracovní povinnosti a povinnosti vedení organizace, týkající se řízení plnění pracovního závazku, ale ponechávají tento úkol podnikovým pracovním řádům a v některých odvětvích odvětvovým pracovním řádům. Aby však v této důležité otázce pracovního práva nedošlo k podstatným a neodůvodněným rozdílům, byl některý ústřední orgán, zpravidla vláda, zmocněn, aby vydal na návrh, popřípadě v dohodě s vrcholným orgánem odborové organizace vzorový pracovní řád, ze kterého musí hospodářské a odborové orgány v organizacích vycházet při vypracování konkrétního pracovního řádu.

Tento systém stanovení pracovních povinností a vzájemných povin-

¹¹⁾ K tomu podrobněji viz *K. Witz, Závazek pracujícího k náhradě škody způsobené při výkonu zaměstnání*, Orbis Praha 1961 str. 86 a násl.

¹²⁾ Srov. např. § 12 odst. 2 zák. č. 65/1961 Sb., § 3 odst. 1 zák. č. 71/1958 Sb., § 10 zák. č. 66/1950 Sb. a §§ 5 a 7 zák. č. 89/1958 Sb.

¹³⁾ Viz např. § 33 zák. o národních podnicích a některých jiných hospodářských organizacích ve znění vyhl. č. 68/1958 Sb. a § 6 vl. nař. č. 44/1954 Sb.

nosti organizace má vážné nedostatky: a) Stanovení základních povinností účastníků pracovního poměru náleží zákonu a nemá být v zájmu upevnění socialistické zákonnosti, není-li tu zcela naléhavý důvod, přenášeno do prováděcího předpisu a svěřováno do pravomoci hospodářských a odborových orgánů v organizacích. b) Vzorový pracovní řád není sám obecným předpisem, ale toliko směrnici pro vypracování podnikových pracovních řádů. Tu může dojít k odchýlení se obsahu těchto pracovních řádů od obsahu vzorového pracovního řádu. Jelikož v praxi se vzorové pracovní řády omezují na stanovení zcela všeobecných vzájemných povinností pracovníků a organizace platných pro všechna odvětví a organizace, není zvláštních důvodů, proč by nemohly být určeny přímo v zákoně. Z těchto zkušeností vyšel zákoník práce NDR, který stanovil hlavní povinnosti pracovníků.

Návrh zásad se přiklonil k stanovisku, že je možné a účelné *základní povinnosti pracovníků a vzájemné povinnosti organizace stanovit přímo v zákoně*. Posléze uvedené povinnosti formuluje jako „základní povinnosti vedoucích pracovníků“. Přitom se předpokládá, že tyto základní povinnosti budou podle potřeb jednotlivých organizací, popř. odvětví rozvedeny v podnikových, popřípadě odvětvových pracovních řádech.

2. V souvislosti se stanovením pracovních povinností je tu další problém. Tyto povinnosti vyjadřují pravidla chování, jejichž dodržování na členu socialistické společnosti bezpodmínečně požadujeme. Již ve výstavbě socialismu se u nejuvědomělejších dělníků a ostatních pracovníků projevují prvky vyšší úrovně chování v pracovním procesu. Jsou přijímány socialistické závazky přesahující normální pracovní úkoly, vzniká a rozvíjí se socialistické soutěžení jednotlivců, pracovních kolektivů i celých závodů. V 60. letech vznikla vyšší forma socialistického soutěžení kolektivů — hnutí brigád socialistické práce. To jsou projevy vyšší pracovní morálky — komunistického vztahu k práci, jehož hlavními znaky jsou podle formulace Programu KSSS schváleného XXII. sjezdem KSSS: „práce ve prospěch společnosti je první životní potřebou a uvědomělou nutností a každý uplatňuje své schopnosti tak, aby přinášel největší užitek lidu“.¹⁴⁾ V období budování vyspělé socialistické společnosti se okruh pracujících, kteří usilují o dosažení tohoto vyššího vztahu k práci, rozšiřuje. Tito uvědomělí pracovníci se často setkávají s obtížemi spočívajícími v tom, že není jasno, jakou konkrétní náplň má komunistický vztah k práci, jaká jsou pravidla socialistického chování v procesu společenské práce. I Program KSSS při formulaci „morálního kodexu budovatele komunismu“ se omezuje v oblasti společenských pracovních vztahů na všeobecnou zásadu: „svědomitá práce pro společnost: Kdo nepracuje,

¹⁴⁾ XXII. sjezd KSSS, Nová mysl, říjen 1961, zvláštní číslo str. 445.

ať neji“.¹⁵⁾ Určité normy komunistického chování v práci nalézáme ve stanovách KSČ, popřípadě ROH, v člancích jednajících o povinnostech členů. Tyto výpočty jsou však neúplné. Za této situace se stává neobyčejně aktuální otázka, zda by do pracovního práva neměla být vložena pravidla socialistické pracovní morálky vyjadřující již prvky komunistického vztahu k práci, která by byla návodem chování pro uvědomělé vrstvy pracovníků. Zachování těchto pravidel ovšem nelze postavit pod sankci státu, nelze je stanovit jako právní povinnosti. Jejich porušení nebude mít za následek kárnou odpovědnost, uložení náhrady škody apod. Může však být předmětem kritiky nebo podnětem pro jinou formu výchovného působení v rámci strany, ROH nebo ČSM.

Tato koncepce byla doporučena na zasedání Ústředního výboru KSČ konaného 7.—8. prosince 1960 projednávajícím další upevnění socialistické zákonnosti a zlidovění soudnictví, i když se nestala součástí přijatého usnesení. V referátu bylo řečeno, že velká část ustanovení uvažovaného zákoníku práce bude již mít výrazný charakter regulace chování lidí podle norem komunistické mravnosti a že jeho garantem do značné míry bude odborové hnutí.¹⁶⁾ Proti zařazování pravidel chování do zákona bez státní sankce se vyslovují někteří právní teoretikové. Podle jejich názoru se tím stírá typický znak právní normy. Domnívám se, že zajisté by nebylo správné, aby normy státem nesankcionované nabyly v zákoně převahy. Někdy ovšem je z hlediska účinné výchovy ke komunistické morálce vhodné dát pravidlům této morálky, která nejsou nikde „kodifikována“, správnou formulaci. Tato potřeba se projevuje zejména u komunistického vztahu k práci, na jehož znaky není jednotný názor. Vzpomeňme jen na nejasnosti, se kterými se potýkají brigády socialistické práce při zaměřování své činnosti.¹⁷⁾

Návrh zásad přijal tuto koncepci a na několika místech taková pravidla socialistického chování v procesu společenské práce formuluje. Vedle části první, hlavy třetí je to zejména část druhá, hlava třetí. V úvodním bodu se uvádí, že z uvědomělého poměru k práci vyplývá „rozvíjení iniciativy v práci, zvyšování ideologické a odborné úrovně, upozorňování na zjištěné nedostatky, dodržování socialistické zákonnosti a pravidel socialistického soužití při společné práci.“ Některá pravidla tu uvedená vzbuzují pochybnost, např. dodržovat socialistickou zákonnost je právní povinnost plynoucí z ústavy. Na druhé straně schází takové normy, jako pomoc

¹⁵⁾ Tamtéž str. 464

¹⁶⁾ Srov. referát J. Hendrycha na zasedání ÚV KSČ dne 8. prosince 1961, *Rudé právo* z 13. prosince 1961.

¹⁷⁾ Shodně M. Kalenská, K návrhu nové úpravy pracovní kázně, *Právník* 1963 č. 4 str. 286—290, která tato pravidla označuje jako „morální požadavky formulované v právních aktech bez negativní právní sankce“.

v boji proti rušitelům pracovní kázně a předávání zkušeností spolupracovníkům.

3. Pro stanovení pracovních povinností a vzájemných povinností organizace má velký význam *pracovní řád*, vydávaný zpravidla pro jednotlivou organizaci vedením organizace ve spolupráci s odborovou organizací. Pracovní řád dovoluje, aby zmíněné povinnosti byly stanoveny zcela konkrétně s přihlédnutím k poměrům a zvláštnostem podniku nebo jiné organizace a zároveň byly přístupné pracovníkům a vedoucím pracovníkům. V situaci, kdy pracovní právní normy nejsou kodifikovány, ale roztroušeny do četných zákonů pocházejících z různých dob, přistupuje ještě naléhavá potřeba povinnosti pracovníků a organizace shrnout a soustavně uspořádat. Tím ovšem nechci tvrdit, že pracovní řád se omezuje jen na otázky pracovních povinností a odpovídajících povinností organizace. Jeho význam je samozřejmě širší.

Současná situace pokud jde o pracovní řády v ČSSR je zcela neuspokojivá. Až do r. 1958 se v národním hospodářství — s výjimkou několika odvětví — uplatňoval systém pracovních řádů, závazných na základě pracovní smlouvy nebo dobrovolného podrobení se pracovníky. Zákonem č. 67/1958 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon o národních podnicích a některých jiných hospodářských organizacích a zákonem č. 73/1959 Sb., o místním hospodářství byli ředitelé národních podniků, podniků místního hospodářství a některých jiných hospodářských organizací pověřeni, aby v dohodě s příslušným odborovým orgánem vydali pracovní řád, který se stane závazným již vydáním, popřípadě vyhlášením. Tento řád byli povinni vydat podle vzorového pracovního řádu, který vydá vláda na návrh Ústřední rady odborů. Vzorový pracovní řád však vydán nebyl a tak bylo po určitou dobu sporné, zda v organizacích lze vůbec vydat pracovní řád. V důsledku toho se setkáme s podnikovým pracovním řádem zcela ojediněle. Situaci již nezlepšila okolnost, že právní teorie dospěla k závěru, že lze vydávat pracovní řády platné na základě smlouvy. Tak v současné době není tak důležitý prostředek upevňování pracovní kázně, jako je pracovní řád, využíván.

Návrh zásad samozřejmě počítá s používáním pracovních řádů a jejich vydání upravuje. Na rozdíl od struktury pracovních řádů podle pracovního práva SSSR, Rumunské lidové republiky, Maďarské lidové republiky a Bulharské lidové republiky nepředvídá vydání nějakého jednotného vzorového pracovního řádu. Jelikož základní povinnosti pracovníků a vedoucích pracovníků budou stanoveny přímo v zákoníku práce a též jiné otázky, např. kárná odpovědnost budou dosti podrobně upraveny v zákoníku, není vydání takového vzoru nezbytné. Pracovní řád může jen konkrétnizovat ustanovení zákoníku podle zvláštních podmínek v organizaci nebo v odvětví v souladu s jinými právními předpisy.

Návrh zásad předvídá *dva typy* pracovních řádů: pracovní řád pro jednotlivou organizaci a pracovní řád pro celé odvětví. Pracovní řád pro organizaci vydá vedoucí organizace se souhlasem závodního výboru ROH, odvětvový pracovní řád ústřední orgán se souhlasem vyššího orgánu ROH. Podle znění Návrhu zásad má odvětvový pracovní řád přednost před podnikovým pracovním řádem a proto, bude-li vydán odvětvový pracovní řád později, pozbude dnem jeho účinnosti, popřípadě jeho vyhlášením účinnost podnikový pracovní řád dříve vydaný.

Pracovní řád vydaný v souladu se zákoníkem práce bude závazným pro organizaci a všechny její pracovníky. Nebude třeba, aby se mu pracovníci podrobili pracovní smlouvou nebo dodatečným prohlášením. Nabývá účinnosti dnem, který je v něm stanoven, nejdříve však dnem vyhlášení v organizaci. Totéž platí i pro odvětvový pracovní řád. Podnikový pracovní řád podle Návrhu zásad bude mít povahu podnikového právního předpisu.

IV. ROZŠÍŘENÍ A OMEZENÍ PRÁV PRACOVNÍKŮ Z PRACOVNÍHO POMĚRU V ZÁVISLOSTI NA JEJICH VZTAHU K PRÁCI

Socialistické pracovní právo při rozvíjení základních práv občanů zaručuje pracovníkům celou řadu pracovních práv. Přitom lze postupovat tak, že se tato práva přiznají všem pracovníkům bez rozdílu. Toto řešení převažuje až dosud v zákonících práce socialistických států. Je však také možná úprava, při které se všem pracovníkům přiznají práva v určitém základním rozsahu a kromě toho se vedení organizace v dohodě s odborovým orgánem na závodě svěří pravomoc přiznat některá práva ve zvýšené míře, popřípadě další práva, jestliže si to pracovník zaslouží za svůj dobrý vztah k práci. Na druhé straně může hospodářský orgán v dohodě s odborovým orgánem tato práva omezit u pracovníka, který se projevuje jako rušitel pracovní kázně, popřípadě bezdůvodně mění zaměstnání. Výhodou takové úpravy je, že využívá přiznávání pracovních práv jako výchovného prostředku k socialistickému vztahu k práci. Toto řešení ovšem klade značné nároky na práci vedení organizace a zejména odborových orgánů. Takové úpravy se vyskytovaly v socialistickém pracovním právu až dosud ojedinele.

Byly to právě československé pracovněprávní předpisy vydané v období budování socialismu, které se snažily u některých práv a povinností na jedné straně zvýhodnit poctivé a svědomité pracovníky a na druhé straně postihnout pracovníky se špatným poměrem k práci, zejména absenty a fluktuanty.

Tak zákonné úpravy dovolené na zotavenou (poslední je zákon č. 81/1959 Sb.) stanovily jako podmínku nároku na dovolenou nepřetržité zaměstnání

v téže organizaci určité délky (nyní 11 měsíců). Dále stanovily pravidlo o krácení dovolené z důvodu absence bez důležité příčiny v poměru za 1 zmeškaný den 1—2 dny dovolené. Poslední úprava stanovila jako hledisko pro prodlužování dovolené na 3 a 4 kalendářní týdny z důvodu delší pracovní činnosti trvání nepřetržitého zaměstnání v téže organizaci 5, popřípadě 15 let. (Při změně zaměstnání v obecném zájmu nebo z jiného důležitého důvodu se do doby nepřetržitého zaměstnání započte doba, která pracovníku byla nebo měla být započtena v dřívějším pracovním poměru.)

Podle vlád. nař. č. 21/1952 Sb., o věrnostním přídatku horníků je rozhodujícím hlediskem pro výši přídatku doba zaměstnání v témže závodě. Při neomluvené absenci dojde k snížení, popřípadě k ztrátě nároku na přídatek.

Zákon č. 71/1958 Sb., o závazcích k náhradě škody způsobené zaměstnancem porušením povinností z pracovního poměru umožnil snížení náhrady škody pod částku skutečné škody, popřípadě pod trojnásobek průměrného měsíčního výdělku a mezi hledisky pro určení snížené náhrady se uvádí na prvním místě zaměstnancův poměr k práci a k socialistickému vlastnictví. Obdobně ustanovení o náhradě škody způsobené vadnou prací (zmetky) obsažené v mzdových předpisech pro dělníky se stanoví jako jeden z předpokladů snížení částky náhrady pod skutečnou škodu, popřípadě pod 1/2 měsíčního výdělku, že jde o jinak svědomitého pracovníka.

Konečné zákonné opatření předsednictva Národního shromáždění č. 101/1961 Sb., o náhradě mzdy při vojenském cvičení prodloužilo dobu nepřetržitého zaměstnání v organizaci, která podmiňuje při vojenském cvičení nárok na náhradu mzdy ve stanovené výši, ze 2 kalendářních týdnů na 3 měsíce. Pravidlo o zápočtu doby započtené v předchozím pracovním poměru při tzv. zvýhodněných změnách zaměstnání platí i zde.

Návrh zásad tuto diferenciaci v úpravě některých práv a povinností mezi poctivými a svědomitými pracovníky na jedné straně a pracovníky se špatným vztahem k práci a k majetku v socialistickém vlastnictví převzal a ještě rozšířil. V tomto směru bude mezi socialistickými kodifikacemi pracovního práva ojedinělým. Pokud jde o zmíněnou diferenciaci, obsahuje Návrh zásad tři skupiny úprav.

a) Především obsahuje ustanovení, které činí *určité právo nebo rozšíření práva závislým na trvání nepřetržitého pracovního poměru k téže organizaci*. Tím mají být zvýhodněni pracovníci, kteří jsou věrni organizaci a tvoří její kádrovou oporu, proti pracovníkům, kteří bez vážného důvodu přecházejí z organizace do organizace a ztěžují plnění jejich úkolů.

Zásada o podmínkách nároku na dovolenou stanoví, že podmínkou nároku je nepřetržitý pracovní poměr k téže organizaci v trvání aspoň 11 měsíců. Při nepřetržitém zaměstnání po 18. roku věku v téže organizaci v trvá-

ní alespoň 5 roků, popřípadě 15 roků prodlužuje se základní výměra dovolené 2 kalendářních týdnů na 3 kalendářní týdny, popřípadě na 4 kalendářní týdny.

Právo na náhradu mzdy při nástupu vojenské základní služby nebo vojenské náhradní služby a po dobu výkonu vojenského cvičení, popřípadě dalších druhů služeb v ozbrojených silách přísluší jen za podmínky, že pracovní poměr k organizaci trval nepřetržitě nejméně 3 měsíce.

Konečně nepřetržitě zaměstnání v téže organizaci alespoň 3 měsíce je podmínkou pro poskytnutí náhrady mzdy při překážce v práci spočívající v důležitých důvodech týkajících se osoby pracovníka, jako např. ambulanci lékařské ošetření, účast na pohřbu rodinných příslušníků, nepředvídané zpoždění hromadných dopravních prostředků atd.

Ve všech těchto případech ovšem platí, že při změně zaměstnání v obecném zájmu nebo z jiných vážných důvodů se započítává doba pracovního poměru, která pracovníkovi byla nebo měla být započtena v předchozí organizaci, jako doba nepřetržitého pracovního poměru v nové organizaci.

b) Návrh zásad dále obsahuje řešení některých práv, popřípadě povinností, při kterém *určitý rozsah je stanoven obecně pro všechny pracovníky*. Kromě toho však zajišťuje *pracovníkům s dobrým vztahem k práci další zvýhodnění*. Tak nemůže-li pracovník konat práci z důležitých důvodů týkajících se jeho osoby, aniž šlo o případy neschopnosti k práci pro nemoc nebo úraz, nařízené a karantény, mateřské dovolené anebo ošetřování nemocného člena rodiny nebo péče o dítě mladší než 10 let, které nemůže být z důležitých důvodů v péči dětského výchovného zařízení nebo školy,¹⁸⁾ má po dobu pracovního volna nárok na náhradu mzdy v některých výslovně stanovených případech, např. vyšetření nebo ošetřování pracovníka ve zdravotnickém zařízení, doprovod rodinného příslušníka k vyšetření nebo ošetření do zdravotnického zařízení při náhlém onemocnění nebo úrazu, úmrtí nejbližších rodinných příslušníků a nepředvídané zpoždění hromadných dopravních prostředků.¹⁹⁾ Doporučí-li to závodní výbor ROH, poskytne se náhrada mzdy v dalších případech, např. doprovod rodinného příslušníka k pravidelnému nebo předem stanovenému vyšetření nebo ošetření do zdravotnického zařízení, úmrtí dalších rodinných příslušníků a vlastní svatba. Návrh zásad nestanoví výslovně důvody, ze kterých má odborový orgán zaplacení náhrady mzdy v případě těchto překážek v práci doporučit. Z usnesení IV. všeodborového sjezdu o závodních výborech základních organizací ROH (bod 1) plyne, že závodní výbor ROH řeší všechny otázky v souladu se zájmy společnosti. Zájem společnosti vyža-

¹⁸⁾ V těchto případech je pracovník hmotně zabezpečen z prostředků nemocenského pojištění.

¹⁹⁾ Počet těchto tzv. osobních překážek, u kterých se přiznává náhrada mzdy, je proti počtu případů, kdy se poskytovala náhrada mzdy podle dříve platných předpisů, poněkud menší.

duje, aby náhrada mzdy ve zmíněných případech, které představují překážky, které nejsou náhlé a nepředvídatelné, byla poskytnuta především pracovníkům, kteří plní řádně své povinnosti vůči společnosti, projevují dobrý vztah k práci. Se zřetelem k tomu navrhne závodní výbor ROH náhradu mzdy v případech, kdy pracovník nemá na ni právní nárok, zejména zachovával-li pracovník uvědoměle pracovní kázeň a nejde-li o fluktuanta.

V této kapitole pod písm. a) bylo hovořeno o tom, že pracovník, který bez vážného důvodu změni zaměstnání, ztratí nárok na zápočet doby předchozího pracovního poměru, popřípadě jiných v něm započtených dob pro vznik nároku na dovolenou a pro délku dovolené. Návrh zásad však umožňuje, aby dodatečně byly důsledky změny zaměstnání bez vážného důvodu zmírněny nebo dokonce zcela odstraněny, jestliže pracovník v novém pracovním poměru projeví po delší dobu dobrý vztah k práci. Stanoví totiž, že dosahuje-li takový pracovník alespoň po dobu 1 roku mimořádné pracovní výsledky, může závodní výbor ROH navrhnout, aby mu pro stanovení délky dovolené byly započteny plně nebo zčásti všechny započitatelné doby a organizace je povinna tomuto návrhu vyhovět.

Návrh zásad stanoví odpovědnost pracovníka za škodu, kterou způsobí organizaci zaviněným porušením povinností při výkonu zaměstnání nebo v přímé souvislosti s tímto výkonem. Pracovník je povinen nahradit jen skutečnou škodu a — s výjimkou některých druhů škod — nejvýše v částce trojnásobku svého průměrného měsíčního výdělku. Avšak byla-li škoda způsobena jen nedbalostí, může organizace po projednání se závodním výborem ROH, u některých druhů škod rozhodčí orgán, popřípadě soud, určit vyšší náhrady škody nižší částkou, než je skutečná škoda, popřípadě trojnásobek průměrného měsíčního výdělku. Výše náhrady nemůže však být nižší než třetina skutečné škody, a přesahuje-li škoda trojnásobek průměrného měsíčního výdělku, nižší než jeho průměrný měsíční výdělek. Mezi okolnostmi, ke kterým se má přihlížet při snižování výše náhrady pod částku skutečné škody, popřípadě pod trojnásobek průměrného měsíčního výdělku uvádí Návrh zásad na prvním místě „pracovníkův poměr k práci a k společenskému vlastnictví“. Podobně u škody způsobené pracovníky odměňovanými podle soustavy dělnických mezd vyrobením zmetku stanoví Návrh zásad, že náhrada může být snížena pod částku skutečné škody, popřípadě pod polovinu průměrného měsíčního výdělku“ „vznikl-li zmetek omluvitelnou chybou pracovníka, který je jinak v práci svědomitý“. Nad to obsahuje připravovaná úprava ustanovení o dodatečném částečném prominutí náhrady škody. Nejde-li o škodu způsobenou úmyslně, v opilosti, na svěřených hodnotách, které je pracovník povinen vyúčtovat, nebo o ztrátu svěřených předmětů, a uhradil-li pracovník alespoň 2/3 určené náhrady škody, pak prokazuje-li mimořádné pracovní

výsledky, může organizace na návrh závodního výboru ROH od vymáhání zbylé částky upustit. V tomto případě není návrh odborového orgánu pro vedení organizace závazný, jak tomu je u návrhu na prominutí krácení dovolené na zotavenou, nýbrž musí být shoda stanoviska závodního výboru ROH a vedení organizace. Je to odůvodněno potřebou ochrany majetku v socialistickém vlastnictví, za kterou odpovídá vedoucí organizace.

c) Návrh zásad podržel ustanovení o *přísném postupu proti pracovníkům, kteří absentují bez náležitého důvodu, v úpravě dovolené na zotavenou*. Za každý zameškaný den, kdy organizace s předchozím souhlasem závodního výboru ROH neomluví nepřítomnost pracovníka, krátí se mu dovolená o jeden nebo dva dny; zamešká-li však pracovník takto více pracovních dnů v kalendářním týdnu, krátí se mu dovolená za každý zameškaný den o jeden až tři dny. O rozsahu krácení dovolené pro neomluvenou nepřítomnost v práci rozhoduje závodní výbor ROH. Dosahuje-li však pracovník mimořádných pracovních výsledků, může závodní výbor ROH rozhodnout, že se mu krácení dovolené pro dřívější neomluvenou nepřítomnost v práci promíjí.

Obdobně stanoví Návrh zásad, že náhrada mzdy za svátek nepřísluší pracovníkovi, který zameškal pracovní směnu bezprostředně předcházející svátku nebo bezprostředně po něm následující anebo směnu nařízenou vedením ve svátek. Na tuto náhradu má nárok pracovník, který nepracoval proto, že svátek připadl na jeho obvyklý pracovní den, pokud mu tím ušla mzda. Dále stanoví, že nepřísluší náhrada mzdy za dobu zameškanou pro důležitou osobní překážku, jestliže pracovník neomluveně zameškal pracovní směnu nebo její část v posledních 30 kalendářních dnech před poskytnutím volna nebo jestliže se po skončení pracovního volna bez vážného důvodu včas nevrátí do práce.

Sankcionování hrubého porušení pracovní kázně se též projevuje v ustanovení, že pracovník, s nímž organizace okamžitě zrušila pracovní poměr, ztrácí vůči ní nárok na poměrnou část dovolené, která by mu jinak příslušela.²⁰⁾

Návrh zásad tedy užívá úpravy nejrůznějších práv pracovníků, aby jejich rozšiřováním, popřípadě jejich omezováním působil k upevnění pracovní kázně a k potírání bezdůvodné fluktuace.

Soudím však, že jako prostředku k boji proti škodlivé fluktuaci mělo být použito prodlužování výpovědní lhůty, tedy že dvouměsíční, popří-

²⁰⁾ Důvodem k okamžitému zrušení pracovního poměru organizací má podle Návrhu zásad být vedle pravomocného odsouzení k trestu odnětí svobody na dobu delší 1 roku porušení pracovní kázně tak hrubým způsobem, že ponechání pracovníka v organizaci do uplynutí výpovědní lhůty není možné z důvodu udržení pracovní kázně.

padě tříměsíční výpovědní lhůta měla být přiznána na základě delšího trvání nepřetržitého pracovního poměru v téže organizaci a nikoliv na základě vyššího věku. Bylo by to ostatně lépe v souladu s potřebami socialistických organizací při skončení pracovního poměru. Tyto mají zajisté větší obtíže se získáním náhrady za pracovníka, který je v ní zaměstnán delší dobu a je dobře zapracován, než za pracovníka věkově staršího.

Při rozšiřování a omezování práv pracovníků se zřetelem na jejich vztah k práci budou mít velkou pravomoc závodní výbory ROH. Toto řešení bude mít nespornou výhodu v tom, že tu bude vyjádřeno mínění kolektivu pracovníků a že bude moci být přihlédnuto k zvláštnostem každého jednotlivého případu. Bude ovšem důležité dbát na to, aby se v praxi hlediska závodních výborů ROH v různých závodech nelišila diametrálně. Mohlo by se stát, že v některých organizacích by byly na „socialistický vztah k práci“ kladeny požadavky nadměrně mírné, v jiných organizacích opět požadavky příliš přísné. Tak např. v jednom podniku na okrese Praha-východ navrhl závodní výbor ROH u pracovníka, který bez náležitého dovolení nastoupil dovolenou 1 týdně, během níž prováděl opravu vlastního domku, a nepřerušil ji, ač byl vyzván vedením organizace k návratu, krácení dovolené v poměru za 1 den zameškání 2 dny dovolené. Jelikož šlo o dobrého pracovníka, který dosud neporušil pracovní kázeň bylo rozhodnutí závodního výboru ROH nesprávné a bylo později na doporučení okresní odborové rady změněno tak, že dovolená má být krácena v poměru 1 : 1. Vzhledem k tomuto nebezpečí velmi rozdílného rozhodování odborovými orgány na závodech bude třeba, aby vyšší odborové orgány upozorňováním na správné a nesprávné rozhodování závodních výborů ROH tuto činnost při provádění zákoníku práce vhodně usměrňovaly.

V. KÁRNÁ ODPOVĚDNOST

1. Projevem socialistického vztahu k práci při účasti na procesu společenské práce je socialistická pracovní kázeň. Charakteristickými rysy této kázně je uvědomělost a dobrovolnost.²¹⁾ Proto mají v socialistické společnosti tak velký význam opatření, která působí na pracovníky, aby své pracovní úkoly plnili poctivě a svědomitě na základě vědomí o nezbytnosti takového chování a bez vnějšího nátlaku. Takovými opatřeními jsou různá čestná uznání nebo hmotné odměny anebo kombinace obou druhů opatření.

Nejširší uplatnění mají uznání a odměny udílené vynikajícím dělníkům,

²¹⁾ Srov. V. I. Lenin, Spisy sv. 29, str. 414.

novátorům, zlepšovatelům, vynálezčům a ostatním pracovníkům, kteří sami nebo jejichž útvary dosahují nejlepších výsledků ve vnitrozávodním a vnitropodnikovém soutěžení. Udílení uznání a odměn je těsně spjato se socialistickým soutěžením a organizováním socialistických závazků. Hlavní úlohu tu mají orgány-ROH. Iniciativu pracovníků při plnění výrobních a jiných úkolů organizace a činnost zaměřenou na organizaci této iniciativy pracovníků není vhodné řídit závaznými právními normami a tak je vázat na určité formy. Proto v socialistických zemích i zemích budujících socialismus je až dosud účast pracovníků na rozvoji organizace, ve které pracují, regulována směrnicemi vydanými společně nejvyšším orgánem státní správy a vrcholným orgánem odborové organizace. V ČSSR je to zejména usnesení vlády a Ústřední rady odborů z 11. prosince 1958 o rozvoji socialistického soutěžení v nové organizaci národního hospodářství.

Za vynikající výkony na poli hospodářské výstavby, vědy, techniky a kultury a za dlouhodobou obětavou práci na těchto úsecích jsou jednotlivým pracovníkům a pracovním kolektivům propůjčována státní vyznamenání. Přiznávání těchto forem uznání je upraveno právními normami, ale zpravidla společně s oceněním jiných zásluh o společnost, např. vynikajících výkonů při obraně státu nebo při revoluční činnosti pro dělnickou třídu.

Proto zákoníky práce socialistických států tato uznání a odměny vůbec neupravují nebo tak činí zcela všeobecně. Též Návrh zásad obsahuje o této otázce zcela stručnou a všeobecnou zmínku. Právní význam má jen uložení povinnosti vedoucím pracovníkům, aby spolu s orgány ROH (u těchto jde ovšem jen o morálně-politickou povinnost) hodnotili pracovní výsledky jednotlivých pracovníků a pracovních kolektivů, zejména nové projevy iniciativy pracujících, které vytvářejí předpoklady pro úspěšné plnění úkolů organizace. Pokud jde o způsoby morálních uznání a hmotných odměn, ponechává Návrh zásad volné pole směrnicím vrcholných hospodářských a odborových orgánů, popřípadě i určité iniciativě hospodářských a odborových orgánů v závodech. Pokud jde o propůjčování státních vyznamenání se odkazuje, na zvláštní předpisy. Tím je míněn zákon č. 62/1962 Sb., o propůjčování vyznamenání a prováděcí předpisy k němu.

2. I když socialistická společnost klade při výchově k socialistické pracovní kázní na prvé místo metodu přesvědčovací a působení společenských organizací,²³⁾ nemůže se zcela zříci donucovacích prostředků vůči jednotlivým pracovníkům, u nichž přesvědčování nevedlo k cíli. Společnost i kolektivy pracovníků organizací nemohou trpět, aby pracovní úsilí převážné většiny pracovníků a chod pracovního procesu byly ohrožovány

²³⁾ Srov. čl. 17 Ústavy ČSSR.

menšinou neuvědomělých pracovníků. Tak v pracovním právu všech socialistických států nalézáme úpravu *kárné nebo disciplinární odpovědnosti*. Charakteristickými znaky této odpovědnosti jsou: a) sankční pravomoc vykonává vedoucí organizace ve spolupráci s odborovým orgánem v organizaci; b) sankce spočívá v provedení opatření, které má ráz morálního odsouzení (důtka a veřejná důtka) nebo spojuje morální odsouzení s finančními důsledky (dočasné převedení na méně placenou práci nebo snížení části mzdy vyjadřující osobní ohodnocení).

V některých socialistických systémech pracovního práva je úprava kárného stíhání obsažena přímo v zákoně. Tak tomu je podle zákoníku práce Maďarské lidové republiky, Bulharské lidové republiky a Německé demokratické republiky. V jiných systémech pracovního práva je tato otázka ponechána do působnosti pracovních řádů, při čemž zásady jsou vloženy do vzorového pracovního řádu. Tak tomu je podle sovětských kodexů zákonů o práci a zákoníku práce Rumunské lidové republiky.

Legislativa pracovního práva v ČSSR nevěnovala po dlouhou dobu úpravě kárné odpovědnosti pozornost. S výjimkou některých zvláštních úprav pracovních poměrů, jako jsou např. vl. nař. č. 120/1950 Sb. týkající se pracovníků státního aparátu, pracovní řády pro zaměstnance železnic, silniční automobilové dopravy, letecké dopravy a říční dopravy, které byly vystřídány disciplinárními řády pro zaměstnance veřejné dopravy podléhající ministerstvu dopravy a pro pracovníky spojů a vyhl. č. 91/1952 Sb., týkající se příslušníků veřejných požárních útvarů, — nebyla dlouho upravena právním předpisem. Teprve zákony č. 67/1958 Sb. a č. 73/1959 Sb. upravily pro masu pracovníků našeho hospodářství alespoň základy kárné odpovědnosti. Zejména byly stanoveny druhy kárných opatření. Ovšem pokud jde o kárné řízení, bylo odkázáno na pracovní řády, které měly vycházet ze vzorového pracovního řádu, který však vydán nebyl. Jelikož kárné řízení není upraveno jednotně, může docházet při ukládání kárných opatření k porušení práv pracujících, jako je slyšení postiženého pracovníka, možnost stížnosti proti uložení kárného opatření apod.

Kromě ustanovení kárné odpovědnosti předvídají postih za porušení pracovní povinnosti mzdové předpisy upravující prémie. Předpisy o prémiování, které byly vydány na základě usnesení Státní mzdové komise č. 1/1962, stanoví, že jestliže pracovník, popřípadě skupina pracovníků ve snaze o dosažení prémie poruší předpisy o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci nebo základní pracovní povinnosti, je bezprostředně nadřízený vedoucí povinen prémie po předchozím souhlasu příslušného orgánu odborové organizace krátit, popřípadě odejmout.

Z uvedeného je zřejmé, že platná úprava kárné odpovědnosti je kusá a roztržitá. Proto naprosto nevyhovuje jako dobrý nástroj k upevňování pracovní kázně.

Návrh zásad upravuje důkladně kárnou odpovědnost a dává jí správné postavení v systému pracovního práva. Při tom vychází z těchto myšlenek: a) slaďuje ukládání kárných opatření s přesvědčovací metodou; b) sjednocuje různá opatření používaná za porušení pracovních povinností; c) řeší vztah kárné odpovědnosti k výpovědi a okamžitému zrušení pracovního poměru z důvodu porušení pracovní kázně, jakož i k trestně právní odpovědnosti, popřípadě k opatřením uloženým jinými orgány pro totéž jednání.

3. Závažným problémem kárné odpovědnosti je *vztah této odpovědnosti k uplatnění jiných sankcí předvídaných za porušení pracovní kázně* jednak pracovním právem, jednak jinými zákony.

V platném pracovním právu je spornou především otázka, zda skutečnost hrubého porušení pracovní povinnosti lze použít *jako důvodu k předčasnému propuštění, popřípadě k výpovědi* (tam, kde je vázána na zákonné důvody), aniž by předcházelo výchovné působení v rámci organizace, zejména uplatnění kárné odpovědnosti, nebo zda při porušení pracovní kázně je nutno nejprve použít výchovných opatření a teprve po jejich bezvýslednosti je možno přikročit k předčasnému zrušení pracovního poměru nebo výpovědi. Úpravy skončení pracovního poměru, a to ani úpravy vydané již lidově demokratickým státem, ani úpravy kárné odpovědnosti (pokud tu jsou) nedávají jasnou odpověď, přesněji řečeno nepodmiňují rozvázání pracovního poměru z důvodu porušení pracovní kázně dřívějším použitím kárné odpovědnosti. Nejvyšší soud zaujal nedávno stanovisko, že „předčasné zrušení pracovního poměru má být omezeno na ty případy, kdy zaměstnanec, u něhož výchovné prostředky selhaly, hrubě porušil povinnosti vyplývající z pracovního poměru.“²³⁾ Toto stanovisko, i když se opírá jen o pojetí „důležitého důvodu“ k předčasnému zrušení pracovního poměru v naší socialistické společnosti, plně odpovídá základním zásadám československého pracovního práva a lze s ním souhlasit.

Návrh zásad tuto otázku výslovně řeší a stanoví, že porušení pracovní kázně může být použito jako důvodu k výpovědi jen tehdy, jestliže je opětovné a jestliže pracovníku již bylo uloženo kárné opatření, nebo má takovou kvalifikaci, že by mohlo být použito jako důvod k okamžitému zrušení pracovního poměru. U okamžitého zrušení nemusela věc být výslovně řešena, jelikož tu je porušení pracovní kázně důvodem jen za takových okolností, že nelze klást podmínku předchozího uplatnění kárné odpovědnosti.

Další otázkou je, zda při porušení pracovní kázně, za které je organizace povinna omezit pracovní právní nárok, může, popřípadě má být uloženo některé kárné opatření. Platné úpravy, ale ani Návrh zásad na tuto otázku, nedávají odpověď. Ze znění platných úprav kárné odpovědnosti i Návrhu

²³⁾ Srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu č. 13/1961 Sb. rozh. obč.

zásad lze vyvodit, že použití kárného opatření závisí na uvážení vedoucího organizace v dohodě se závodním výborem ROH. Bude tedy záležet na tom, zda zmíněný hospodářský a odborový orgán se zřetelem na konkrétní případ bude pokládat za účelné, aby vedle krácení nebo zániku nároku bylo provedeno ještě kárné řízení. Domnívám se, že i když dojde k omezení pracovněprávního nároku, pro porušení pracovní kázně, musí v každém případě vedoucí pracovník toto porušení viníkovi aspoň vytknout a upozornit ho na nesprávnost jeho počínání.

Porušení pracovní kázně se může za určitých okolností stát zároveň *proviněním proti pracovní kázni*, které projednává *místní lidový soud* (§ 21 zákona č. 38/1961 Sb., o místních lidových soudech) a — pokud není ustaven místní lidový soud — *orgán místního, popřípadě okresního národního výboru* (§ 40 zákona č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku). Má-li porušení pracovní kázně zároveň charakter porušení státní disciplíny je stíháno *orgány lidové kontroly*, které mohou uložit kárné opatření (§§ 23 a 37 zákona č. 23/1963 Sb., o lidové kontrole a o národohospodářské evidenci. Za určitých okolností může porušení pracovní kázně nabýt kvalifikace *trestného činu*, např. vymezeného v § 130 nebo § 223 trest. zákona č. 140/1961 Sb. Tu porušení důležité povinnosti zaměstnání je stíháno před *okresním soudem*. Vzniká otázka, který druh odpovědnosti má přednost, zda kárná odpovědnost podle pracovního práva nebo trestněprávní, popřípadě zvláštní odpovědnost podle zmíněných zákonů, anebo zda může být uplatněn současně obojí druh odpovědnosti.

Je pravda, že kárná odpovědnost a odpovědnost trestněprávní, popřípadě ukládání výchovných opatření podle zvláštních předpisů se liší tím, že prvý druh odpovědnosti se uskutečňuje před orgánem kolektivu organizace, kdežto druhý druh odpovědnosti se uskutečňuje před orgánem celé společnosti (státu). Z toho by plynula možnost uplatnění obojího druhu odpovědnosti. Podle mého názoru však dvojí stíhání jednoho porušení pracovní kázně není namístě. Vždyť u obou druhů odpovědnosti jde o výchovné působení, jak zdůrazňují příslušné zákony. U kárné odpovědnosti přebírá výchovné působení vedení organizace spolu s orgánem společenské organizace za součinnosti kolektivu pracovníků organizace. U trestně právní odpovědnosti a u kárné odpovědnosti prováděné komisí lidové kontroly a statistiky přebírá výchovné působení orgán státu, i když se též opírá o součinnost kolektivu pracovníků organizace. Proto je namístě uplatnit pouze jeden druh odpovědnosti, a to ten, který se zřetelem na okolnosti porušení pracovní kázně a osobu provinilého pracovníka je z hlediska výchovného působení nejvhodnější. Přednost má ovšem odpovědnost uplatněná orgánem státu. Z tohoto pojetí vychází i Návrh zásad, když stanoví, že za porušení pracovní kázně nelze uložit kárné opatření,

bylo-li pracovníku za tuto činnost uloženo jiné opatření, čímž se myslí opatření podle § 31 zákona č. 38/1961 Sb. a § 26 zákona č. 60/1961 Sb., nebo kárné opatření podle § 37 zákona č. 23/1963 Sb. a podle § 5 zákona č. 24/1957 Sb. ve znění § 45 zákona č. 38/1961 Sb., nebo byl-li za ní trestán.

Uskutečňování této zásady, že pracovník nemá být za porušení pracovní kázně dvakrát „trestán“, nebude ve většině případů dělat obtíže, neboť podnět jak k trestnímu stíhání, tak ke kárnému stíhání bude vycházet od vedení organizace nebo vedení organizace aspoň bude o zahájení takového řízení informováno. V případech zahájení řízení orgánem státu, bude třeba s uplatněním kárné odpovědnosti vyčkat do právoplatného skončení trestního nebo jiného řízení před státním orgánem. Může se ovšem stát ve výjimečných případech, že vedoucí uloží právoplatně kárné opatření a teprve dodatečně se zjistí, že pracovník byl pro totéž jednání potrestán soudem, orgánem národního výboru nebo komisí lidové kontroly a statistiky.²⁴⁾ V takových případech je nutno, aby vedení organizace v dohodě se závodním výborem ROH kárné opatření zrušilo.

VI. ZÁVĚR

Z provedeného rozboru plyne, že platné československé pracovní právo obsahuje některá ustanovení, která působí výchovně k rozšíření socialistického vztahu k práci. Jsou to zejména ustanovení o náboru a umísťování pracovníků a řešení některých práv a povinností, které přihlíží k vztahu pracovníka k práci. Naproti tomu úprava pracovních povinností a vzájemných povinností organizace, dále kárné odpovědnosti je ve srovnání s předpisy platnými v jiných socialistických státech nepostačující. Přitom jde o otázky z hlediska působení na vytváření socialistického vztahu k práci neobyčejně důležité.

Návrh zásad zákoníku práce přináší vyplnění těchto mezer a to způsobem celkem vyhovujícím potřebám naší společnosti v současné etapě vývoje. Zároveň prohlubuje zásady, které se týkají výchovného působení na pracující a které už v platném právu upraveny jsou.

Kdyby proti očekávání došlo k zdržení ve vydání zákoníku práce, považují za naléhavě nutné, aby byly neprodleně upraveny jednotně otázky základních pracovních povinností a vzájemných povinností organizace, jakož i kárné odpovědnosti.

²⁴⁾ Uložení kárného opatření vedením organizace nezabavuje pracovníka odpovědnosti podle zákona č. 38/1961 Sb., zákona č. 60/1961 Sb., zákona č. 23/1963 nebo trestního zákona.

1. Нераздельной предпосылкой строительства развитого социалистического общества является углубление социалистического отношения к труду в массах трудящихся. В действительности имеет место отставание общественного сознания от быстро развивающейся экономики и политического развития. Автор доказывает это на данных из практики строительства социализма в ЧССР. На современном этапе развития особо подчеркивается воспитание в духе социалистического отношения к труду. При этом значительную роль играет также трудовое право. Из этой концепции исходит и Проект принципов кодекса труда ЧССР, обозначаемый в дальнейшем сокращенно как „Проект принципов“.

2. Эта функция социалистического трудового права проявляется прежде всего при наборе и размещении работников. Вопреки противоположной точке зрения некоторых социалистических кодексов труда и части теории, Проект принципов эти вопросы урегулировал. Уже действующая регулировка исходит из этого основного принципа: инициатива работников, ответственность организации за привлечение работников и за заботу о них, руководящая и контрольная роль национальных комитетов и сотрудничество профсоюзных органов. Проект принципов еще углубляет проведение этого принципа. Так в максимальной степени облегчает применение права на труд, а тем самым и исполнение обязанности работать в общую пользу.

3. Весьма важным юридическим средством воспитания в духе социалистического отношения к труду является установление трудовых обязанностей и взаимных обязанностей организации. Действующее трудовое право регулирует эти вопросы неполно и неединообразно. В ЧССР не используется даже институт положений о труде. Однако обязанности работников и организаций составляют предмет закона. Проект принципов устранил этот недостаток. В рамках трудового права целесообразно формулировать правила коммунистического отношения к труду, которые таким образом становятся руководством для сознательных работников. Проект принципов принял эту концепцию. Поскольку речь идет о возможности издавать правила внутреннего трудового распорядка в ЧССР положение неясно, так как не были изданы типовые правила. Поскольку основные обязанности работника и организации предусмотрены в законе, нет необходимости в издании типовых правил. Проект принципов предусматривает два типа правил для организации и для всей отрасли. Правила издаст руководитель организации по соглашению с соответствующим профсоюзным органом и такие правила будут обязательными со дня их издания.

4. Действующее чехословацкое трудовое право проводит у некоторых прав и обязанностей дифференциацию, которая ставит в привилегированное положение честных и добросовестных работников и карает работников с плохим отношением к труду. Проявляется это, в частности, в регулировке ежегодного отпуска, прибавки горнякам за верность, возмещения вреда, причиненного работником при отправлении занятия, и возмещения заработной платы при военных упражнениях. Проект принципов эту дифференциацию принимает и еще расширяет ее. Проявляется это в следующих видах мероприятий: а) Некоторые права и их расширение зависят от продолжительности непрерывного трудового отношения к той же организации; б) у некоторых прав установлен определенный размер в общей форме для всех работников, но работникам с хорошим отношением к труду обеспечиваются дальнейшие льготы; в) наконец у ряда прав имеет

место их ограничение при невыходе на работу без уважительного основания. При проведении этих постановлений в жизнь очень большую роль будет играть профсоюзная организация.

5. В чехословацком социалистическом обществе необыкновенное значение имеют почетные признания и материальные вознаграждения за честное и добросовестное выполнение трудовых задач. Наиболее широкое применение находят признания и вознаграждения в соревновании внутри предприятия. Определенные направления организации этой инициативы трудящихся нельзя проводить правовыми нормами. Весьма важную часть социалистического трудового права составляет регулировка дисциплинарной ответственности. В чехословацком праве этому вопросу было посвящено сравнительно небольшое внимание, так что действующая регулировка является неполной. В общей форме были установлены только виды дисциплинарных мероприятий. Санкция за нарушение трудовых обязанностей¹ входит также в рамки премирования. Проект принципов приносит основательную регулировку. Весьма важную проблему составляет отношение дисциплинарной ответственности к применению других санкций предусмотренных трудовым правом или другими законами. Практика пришла к заключению, что нарушение трудовой дисциплины служит основанием для преждевременного увольнения, только при условии, что перед этим были безуспешно применены воспитательные средства. Проект принципов прямо высказывает этот принцип, а именно у предупреждения об увольнении. Неясно отношение дисциплинарной ответственности в случаях, когда за нарушение обязанности было ограничено какое-либо право. Здесь все будет зависеть от квалификации конкретного случая. Поскольку за нарушение трудовой обязанности последовало назначение какой-либо меры государственным органом или уголовное преследование, применить дисциплинарной ответственности нельзя.

6. Действующее чехословацкое трудовое право содержит определенные регулировки, которые действуют воспитательно в духе социалистического отношения к труду. Но некоторые значительные правовые средства остаются неиспользованными. В этом отношении Проект принципов вносит исправление. Регулировка этих вопросов чрезвычайно настоятельна.

Summary

1. An unseparable indispensable for the construction of an advanced socialist society is the spreading of the socialist attitude towards labour in the masses of working people. In fact the social consciousness is retardative in relation to the rapidly developing economy as well as in relation to the political evolution. The author proves it by facts taken from the practice of the socialist construction in the Czechoslovak Socialist Republic. At the present stage of evolution a great stress is being laid on the education having as its aim the socialist attitude towards labour. An important part incombms in that respect also to the labour legislation. On this conception is also based the Project of Principles of the Czechoslovak Labour Code, further refered to in the abbreviated form as the „Project of Principles“.

2. The mentioned function of the socialist labour law becomes manifest first of

all as far as the recruitment and the location of labour are concerned. Differently from the point of view of some of the socialist labour codes and of a part of the theory, the Project of Principles regulates these questions. Already the regulation in force is based upon the following fundamental principles: the initiative of the workers, the responsibility of the organization for the acquirement of workers and the care for them, the tasks of direction and control as incombining to the national committees, the participation of the trade-union organs. The Project of Principles still intensifies the putting into practice of this policy and at the same time facilitates the putting into practice of the right to work and by that means also the fulfilment of the duty to work in the interest of the community.

3. An important juridical instrument of education, the aim of which is a socialist attitude towards work, is the determination of the duties of the workers and of the reciprocal duties of the organizations. The labour legislation in force regulates these questions uncompletely and inconsistently. Even the institution of labour regulations is not utilized in the Czechoslovak Socialist Republic. The fundamental duties of the workers and of the organizations should however be included in the law. The Project of Principles will remove the existing default. It is also useful to formulate in the labour law the principles of communist attitude towards labour, because this way it becomes an inspiration for the conscious workers; the Project of Principles has adopted this conception. In the Czechoslovak Socialist Republic the situation is not clear as far as the possibility of issuing labour regulations is concerned, because of the fact that no model labour regulations have been enacted. If the basic duties of the workers and of the organizations are fixed by the law, it is not necessary to issue labour regulations. The Project of Principles foresees two types of labour regulations: regulations valid for one organization and regulations valid for a whole branch. The labour regulations will be enacted by the head of the organization, in accordance with the competent trade union organ and will be binding from the day of publication.

4. The Czechoslovak labour legislation in force is based on the principle of differentiation as far as some rights and some duties are concerned, with the aim to promote the honest and the assiduous workers and to disadvantage workers whose attitude towards labour is a negative one. The principle in question is applied chiefly in the following cases: the regulation of paid holidays, of the miners' fidelity bonus, of the indemnity paid for damages caused by the worker in the execution of his profession and of the salary compensation paid during the time of military exercise. The Project of Principles takes over this differentiation and still enlarges it. This becomes manifest in the following sorts of measures:

a) Certain rights or their extension depend on the uninterrupted duration of the existing relationship between the employee and the organization in question;

b) as for certain rights, a given extent of them is fixed generally, valid for all the workers, but for workers with a good attitude towards labour further advantages are secured;

c) finally, a series of rights are restricted because of not duly excused absences at work.

The trade-unions will have to play a very important part in the execution of these dispositions.

5. In the Czechoslovak socialist society very great is the importance of honorary as well as of pecuniary rewards for honest and assiduous fulfilment of labour tasks. The widest is the application of honorary and pecuniary rewards in the internal competition within the enterprises. It is impossible to regulate the organization of

this initiative of the workers by means of legal rules. A very important section of socialist labour legislation is related to the regulation of disciplinary responsibility. A very small attention has however been paid in the Czechoslovak law to this problem; this resulted in the fact that the existing regulation is incomplete. Generally only the categories of disciplinary measures are fixed. Penalty clauses on infringements of labour duties exist also within the system of bonus. The Project of Principles contains a detailed regulation also of these questions. An important problem represents the relation between the disciplinary responsibility and the application of other penalties, foreseen by labour legislation or other laws. The practice has finally adopted the point of view according to which an infringement of labour discipline constitutes a sufficient reason for a dismissal before time only when educational measures have been applied beforehand and remained without success. The Project of Principles proclaims explicitly the said principle as far as dismissal is concerned. Not sufficiently clear is the question when, because of some infringement of a labour duty, a right was reduced; the solution will depend on the evaluation of the concrete case. The disciplinary responsibility cannot be applied if for the infringement of a labour duty some measure has already been imposed by a State organ or if a criminal prosecution has been opened.

6. The Czechoslovak labour legislation in force contains certain dispositions which have an educational effect as far as socialist attitude towards labour is concerned. Some important legal instruments are however not utilized; in this respect the Project of Principles brings about a redress. The regulation of the problems in question is extremely urgent.

K POJMU, SYSTÉMU A KRITÉRIÍM ÚČELOVÉ KATEGORIZACE
PŮDYК ПОНЯТИЮ, СИСТЕМЕ И КРИТЕРИЯМ ЦЕЛОВОЙ КАТЕГОРИЗАЦИИ
ЗЕМЛИON THE SIGNIFICANCE, THE SYSTEM AND THE CRITERIA OF THE
CLASSIFICATION OF LAND ACCORDING TO ITS DESIGNATION

VALER FÁBRY

1. Území, na němž se rozvíjí veškeré společenská činnost, tvoří základ života každé společnosti. Území má tedy mimořádný ekonomický, sociální a politický význam. Tomu odpovídá též skutečnost, že půda, a to buď jako hmotný substrát, nebo jako adekvátní výraz pro teritorium, je předmětem bádání různých vědních oborů, přírodních a zemědělských věd, geologie a geografie atp. Každý z nich vytváří svou vlastní kategorizaci jednotlivých částí zemského povrchu podle určitých specifických, pro jeho vlastní předmět zkoumání důležitých a rozhodujících znaků, které je sjednocují, resp. od jiných částí je odlišují.

Z ekonomického a politického významu půdy vyplývá, že půda je předmětem bádání též společenských věd, které ji však nezkoumají jako hmotu a její vlastnosti, nýbrž *společenské vztahy*, které se k ní upínají. Tyto společenské vztahy jsou určovány danou společensko-ekonomickou formací, ale též určitými charakteristickými vlastnostmi půdy, která vystupuje v zemědělství a lesnictví jako výrobní prostředek a výrobní síla, v báňském průmyslu jako pracovní předmět a zásobárna suroviny a při veškeré společenské činnosti jako její základ a podmínka. Proto je teritorium státu předmětem bádání též vědy o státu a právu, neboť celospolečenský zájem vyžaduje, aby v určité etapě vývoje společnosti důležité společenské vztahy týkající se půdy byly upraveny též právem. Právo vytvořilo řadu právních institutů souvisejících s půdou, např. teritoriální suverenitu, administrativně územní dělení státu atp.

V této práci nás však zajímá půda nikoli jako předmět státního, správního nebo mezinárodního práva, nýbrž jako předmět *pozemkové právních vztahů*, tj. takových právem upravených ekonomických vztahů, jejichž předmětem je půda, totiž vztahy užívání, vlastnictví a správy půdy stmeňené v určitou organickou jednotu.¹⁾

Půdu lze rovněž jako předmět pozemkově právních vztahů kategorizovat podle různých hledisek. Vzhledem k zvláštnímu významu půdy pro rozvoj celé společnosti, jakožto základu veškerého našeho přírodního bohatství, — což vyžaduje, aby veškerého půdního fondu bylo využíváno plánovitě v zájmu proporcionálního rozvoje celé naší společnosti a všech jejích národohospodářských odvětví při plném respektování jednoty celospolečenských a dílčích zájmů, — lze půdu kategorizovat jako předmět vlastnického práva, nebo jako předmět užívacích právních institutů, ale především a zejména podle *účelového určení jejich jednotlivých částí.*²⁾

Jedním z rozhodujících kritérií při kategorizaci půdy je tedy *účelové určení jednotlivých částí teritoria (pozemků), tj. hospodářský, popřípadě jiný společenský cíl jejich využívání*, které determinuje jiné pozemkové právní vztahy spojené s jednotlivými kategoriemi pozemků.

Soustava práv a povinností uživatelů, vlastníků, státních organizací a orgánů, jakož i fyzických osob ve vztahu k jednotlivým kategoriím půdy, tj. jejich celkový právní režim, slouží k tomu, aby bylo dosaženo určitého hospodářského nebo jiného společenského cíle. Tento cíl, tj. určitý způsob využívání půdy, určuje v socialistické společnosti státní orgán chránící celospolečenský zájem v jeho jednotě se zájmem skupin a jednotlivců, buď už těch, které z titulu vlastnického nebo určitého užívacího práva mají právo ji vůbec užívat, nebo jiných osob. Nutnost celospolečenské reglementace vyplývá jednak z mimořádného významu půdy pro rozvoj společnosti, jednak z použitelnosti těžbe půdy pro různé účely, jednak z nutnosti harmonického řešení využívání určitého prostoru.

V tomto smyslu se skládá území z různých kategorií pozemků stejného a zároveň od jiných pozemků odlišného účelového určení, sjednocených nikoli prostorově (i když ani takové sjednocení není vyloučeno, což však není otázkou rozhodující), nýbrž podle stejného účelového určení, které vyvolává stejnou soustavu právních vztahů zabezpečující realizaci určitého hospodářského cíle.

2. Účelová kategorizace jednotného půdního fondu patří k hlavním

¹⁾ Mluvíme-li o půdě jako o předmětu právního vztahu, máme na mysli věc, která je předmětem lidského chování, tj. tzv. nepřímý předmět právního vztahu, kdežto přímým předmětem právního vztahu je lidské chování samo.

²⁾ Nelze vyloučit ani podle pozemkového práva též jiná další kritéria kategorizace půdního fondu, např. dělení teritoria podle toho, které státní orgány, popřípadě resorty spravují jednotlivé jeho části. (Srov. G. A. Akseněnok, *Zemelnyje pravoотношения в СССР*, Gosjurizdat 1958, str. 159). Správně však uvádí A. M. Turubině, že klasifikace jednotlivých částí půdního fondu podle toho, který státní orgán je spravuje, není správná, neboť právní režim jednotlivých částí půdy není určován touto okolností. (A. M. Turubině, *Pravo gosudarstvennoj sobstvennosti na zemlju v Sovětskom sojuze*, Gosjurizdat 1958, str. 83). Bylo by lze kategorizovat půdu též podle subjektů jednotlivých užívacích institutů (např. půda v užívání jednotných zemědělských družstev).

právním institucím sovětského i našeho pozemkového práva. Přesto je zde řada odlišností v samotné koncepci i v kategorizaci.

Teorie sovětského pozemkového práva vychází při objasňování tohoto právního institutu ze státního půdního fondu jakožto *jednotného a výlučného předmětu státního socialistického vlastnictví*. V rámci této jednoty, určené výhradním vlastnickým právem sovětského státu k veškerému území, jsou však různosti. V učebnici sovětského pozemkového práva z r. 1958 se praví: „V systému jednotného státního pozemkového fondu se rozlišují podle jejich právního režimu různé kategorie půdy v závislosti na jejich hospodářském určení, např. zemědělská půda, půda zvláštního určení, městská půda, půda lesního fondu, půda zabraná vodními nádržemi, půda státní rezervy.“³⁾

Tim se tedy jeví účelová kategorizace půdy jako *hospodářské označení půdy jakožto předmětu státního socialistického vlastnického práva*.

A. G. Akseněnok rozebírá však kategorizaci půdy nikoli jako předmětu socialistického vlastnického práva, nýbrž jako předmětu *pozemkově právních vztahů*⁴⁾ zahrnujících jak vlastnictví, tak užívací a jiné právní vztahy.

Podle N. I. Krasnova se v rámci jednotného pozemkového fondu, jako objektu státního vlastnictví, vyvinulo jeho třídění na oddělené hlavní části, které se odlišují především obsahem práv a povinností *uživatelů půdy*.⁵⁾ Podle něho se jednotlivé kategorie půdy liší podle *užívacích právních institutů*.

Sovětská právní věda odvozuje tedy účelovou kategorizaci půdy sice ze státního socialistického pozemkového vlastnictví, z *oprávnění státu jakožto vlastníka půdy určit hospodářský účel jednotlivých částí jednotného půdního fondu*, přitom se však názory jednotlivých autorů rozcházejí, pokud jde o otázku, zdali se jednotlivé části zemského povrchu rozlišují proto, že jsou různé (i když v hlavních rysech jednotné) předměty *vlastnického práva*, nebo předměty různých *užívacích vztahů* nebo různých *pozemkově právních vztahů*.

Pokud jde o jiné předměty v státním socialistickém vlastnictví, takové bližší účelové určení není nutné, protože v naprosté většině případů je

³⁾ N. D. Kazancev, *Zemelnoje pravo*, Gosjurizdat 1958, str. 53. Obdobně pojímá účelovou kategorizaci půdy učebnice pozemkového práva z r. 1957: „Jednotný státní půdní fond se dělí na pět hlavních druhů půdy, neboli na pět hlavních kategorií. Jednotlivé kategorie půdního fondu se liší od sebe různým cílovým určením. Pro každého je určen zvláštní právní režim a způsob správy.“ (Pavlov I. V. a d., *Zemelnoje i kolchoznoje pravo* 1957, str. 21). Tyto kategorie jsou podle této učebnice zemědělská půda, půda městská, půda zvláštního určení, půda lesního fondu a půda státní rezervy. Jednotlivé kategorie se dělí pak podrobněji podle bližšího označení účelového určení.

⁴⁾ Srov. *Pozemkově právní vztahy v SSSR*, Gosjurizdat 1958, str. 137 a 159.

⁵⁾ N. I. Krasnov, *Pravovoj režim zemel specialnogo naznačeniya*, Gosjurizdat 1961, str. 13.

dáno samou a lehce poznatelnou přírodou věci, k jakému účelu má sloužit (např. nákladní automobil slouží k dopravě nákladů atp.) a společnost nemá zájem na tom, reglementovat určitý způsob jejich užívání zvláštním právním režimem, i když ani zde nelze vyloučit takovou nutnost (např. rozlišování rodinných domků od činžovního domu). U půdy, která může sloužit k různým výrobním a též k nevýrobním účelům a která je nenahraditelná a má eminentní společenský význam, taková společenská nutnost však zřejmě existuje.

Pro nás, kde vedle státního socialistického vlastnictví existuje ještě též soukromé vlastnictví, *účelová kategorizace nevyplývá z vlastnického práva státu*, tj. z oprávnění státu jako *vlastníka* určit hospodářský účel určitých pozemků, a tím méně z práva soukromého vlastníka nakládat svou půdou libovolně k jakémukoli účelu.

Právo i povinnost státu označit hospodářské určení jednotlivých částí teritoria vyplývá u nás nikoli z vlastnického práva státu, nýbrž z jeho *hospodářsko-organizátorské funkce*, ze společensky objektivně dané nutnosti zajistit co nejefektivnější využívání veškeré půdy a přírodního bohatství v naprostém souladu různorodých celospolečenských, skupinových a osobních zájmů a všech prvků tvořících harmonickou jednotu území. V tomto ohledu se ve vztahu k půdě *ve státním vlastnictví* projevuje jednota moci a vlastnictví.

Nejde nám ani o to, abychom třídili půdu jako různé předměty *vlastnického práva*. Půdu člení selospolečenský orgán na různé kategorie proto, aby přesněji a právně závazným způsobem formuloval *způsob jejího užívání*, práva a povinnosti jejích uživatelů užívat této půdy k určitému účelu, a to bez ohledu na to, zdali jí užívají i titulu vlastnického nebo jiného práva.

Domnívám se proto, že při účelové kategorizaci je rozoddujícím momentem *způsob využívání určité půdy k určitému ekonomickému nebo jinému účelu*. Tím se stává určitá půda předmětem různých užívacích institutů. Účelová kategorizace půdy determinuje však nejen práva a povinnosti uživatelů, někdy též výběr subjektů jako uživatelů, nýbrž s touto skutečností jsou spojeny různá práva a povinnosti též jiných osob, socialistických organizací a též státních orgánů. Proto lze říci, že *účelovou kategorizací jednotlivých částí státního teritoria označujeme jejich hospodářské určení jakožto předmětu zvláštních užívacích institutů a jimi determinovaných jiných a tento účel zabezpečujících pozemkově právních vztahů*.

3. Účelová kategorizace půdy je v socialistických zemích, kde soukromé vlastnictví nebylo ještě překonáno, důležité nejen z hlediska vytváření rozmanitých právních institutů zabezpečujících *určitý způsob využívání* určitých kategorií půdy (např. institut užívání zemědělské půdy) a *určitý*

způsob ochrany tohoto způsobu užívání (např. ochrana zemědělské půdy před exhalacemi průmyslových podniků), nejen z hlediska *výběru určitých subjektů* jakožto možných uživatelů jednotlivých kategorií půdy (např. lesní půda ve státním socialistickém vlastnictví je ve správě určitých k tomu cíli vytvořených organizací), nýbrž především a též proto, že i práva a povinnosti *soukromých pozemkových vlastníků* jsou postupně přizpůsobovány a přetvářeny tak, aby účelové určení půdy mohlo být realizováno.

Z toho vyplývá, že účelové určení půdy determinuje též práva a povinnosti vlastníků a *způsob překonání soukromého pozemkového vlastnictví* vůbec. Např. vlastník *zemědělské půdy* je povinen postarat se o její obdělávání; hospodářsko-technická úprava půdy se nevztahuje na *stavební pozemky*; soukromé vlastnictví *k zemědělské půdě* není překážkou jejího využívání socialistickým výrobním způsobem socialistickým podnikem na podkladě socialistických užívacích institutů; potřebuje-li stát půdu pro vybudování *dopravního spoje*, přistupuje k jejímu vyvlastnění.

Účelová kategorizace půdy vystihuje *hlavní a rozhodující společenský cíl*, kterému půda má sloužit. Není totiž vyloučeno, ba naopak často se stává, že táž půda slouží několika účelům zároveň, a to buď stejnými uživateli (např. půda ve vojenských výcvikových táborech slouží k branným účelům, přesto se však zde provádí též lesní výroba organizacemi vojenské správy), nebo *různými* uživateli (např. na zemědělské půdě je postaveno elektrické vedení). V těchto případech je půda ve správě subjektu, který zabezpečuje realizaci hlavního účelu.

Účelová kategorizace půdy determinuje tedy práva a povinnosti

a) jejích uživatelů (vlastníků) využívat daného teritoria k určitému účelu, popřípadě trpět její užívání též jinými uživateli,

b) státních orgánů a organizací (např. vyvlastnění k určitým účelům, provádět agrochemické zkoušení půdy, zajistit obdělávání zemědělské půdy, provádět geologický průzkum atp.),

c) socialistických organizací i jednotlivců, jako uživatelů a popřípadě též vlastníků sousedících nebo jiných blízkých pozemků (např. povinnost zabránit exhalacím),

d) blíže nespecifikovaných organizací a osob (např. oprávněných k výkonu práva myslivosti k vstupu na cizí pozemky atp.).

4. Základní otázkou, kterou je třeba při účelové kategorizaci půdy vyřešit, je samotný systém a kritéria kategorizace. Jelikož nás z hlediska pozemkového práva zajímají, jak bylo vyloženo, pozemkově právní a v jejích rámci především užívací vztahy, je zřejmé, že jednotné teritotium státu chceme dělit na takové její části, k nimž se upínají určité ucelené právní instituty, jejichž jádrem je právem upravené chování lidí *směřující*

k tomu, aby bylo využíváno určité části zemského povrchu k určitému výrobnímu nebo nevýrobnímu účelu.⁶⁾

Systém účelové kategorizace půdy podle účelového určení jejích částí bývá různý v jednotlivých etapách vývoje společnosti. Směrodatnou je otázka, které hospodářské cíle jsou rozhodující. Např. podle zák. č. 177/1927 Sb., o pozemkovém katastru a jeho vedení, třídícím kritériem bylo daňové hledisko, totiž okolnost, zdali určité pozemky mohly být ekonomicky využívány tak, že poskytovaly určité zdanitelné příjmy. Zákon ve svém § 3 výslovně uvádí, že pozemkový katastr má sloužit k tomu, „aby byl získán podklad pro vyměřování veřejných daní a dávek s držbou pozemků spojených“, i když zároveň sleduje též některé jiné cíle. Proto byly pozemky tříděny na pozemky s katastrálním výtěžkem, pozemkové daní zásadně podrobené⁷⁾, a na pozemky bez katastrálního výtěžku.⁸⁾ Přitom vůbec nešlo o to zavázat soukromého vlastníka, aby ve skutečnosti tuto půdu využíval k určitému účelu.

Sovětské pozemkové právo dělí jednotný půdní fond státu, jak již bylo uvedeno, na zemědělskou půdu, lesy, vodní plochy, městskou půdu, půdu zvláštního určení a na rezervní půdu.

K tomu je třeba poznamenat, že věda sovětského pozemkového práva považuje za rezervní půdu takovou půdu, „kterou stát nepřidělil žádné organizaci nebo jednotlivým osobám k trvalému užívání.“ Tyto pozemky zůstávají v dispozici příslušných orgánů státní moci a tvoří rezervu pro uspokojování různých státních a společenských potřeb.⁹⁾ Pojem „rezervní půda“ neoznačuje tedy hospodářský účel, k němuž má pozemek sloužit, protože taková půda je rezervou pro různé možné způsoby využívání. Zemědělská půda nepřestane být půdou zemědělskou, i když zatím nemá trvalého uživatele.

Název „půda zvláštního určení“ je vlastně souhrnný název, kterým se označují pozemky sloužící k rozmanitým účelům, např. k účelům průmyslu, dopravy, obrany státu atp.

Je třeba vidět, že označení „městská půda“ vyjadřuje nejen určitý souvislý aglomerát, nýbrž především orgán, který spravuje určité teritorium jako své území, tj. území města, které samo se skládá z půdy různého účelového určení. Jsou zde stavební pozemky, pozemky sloužící různým dru-

⁶⁾ Neméně důležitou otázkou je právní režim zařazení určité půdy do určité účelové kategorie resp. její přearování do jiné kategorie. V této studii se však touto otázkou nezabýváme.

⁷⁾ Tyto pozemky se dále dělily podle jejich skutečného využívání na louky, zahrady, vinice, pastviny, lesy, močály, jezera a rybníky a na parifikační půdu (tj. půdu zemědělskému nebo lesnímu užívání úmyslně odňatou).

⁸⁾ Byly to pozemky zastavěné a nádvoří, neplodné půdy nebo močály, jezera a rybníky hospodářsky neobdělávané a žádný užitek neposkytující a též některé jiné pozemky.

⁹⁾ Sovětskoje zeměfnoje právo, 1951, str. 39.

hům dopravy, parky, zdravotní a tělovýchovná zařízení a též zemědělská a lesní půda atp.

Ačkoli účelové určení půdy se proplétá s otázkou užívacího subjektu a tyto dvě otázky se vzájemně ovlivňují, přesto je třeba rozlišovat účelové určení určité půdy a jejího uživatele, přičemž rozhodujícím faktorem je právě účelové určení.

Podle dnes platného právního stavu nejdůležitější komplexní třídění provádí zákon č. 22/1964 Sb. a vyhl. č. 23/1964 Sb., o evidenci nemovitostí, které od 1. dubna 1964 nahradily, avšak v podstatě nezměnily dosud platné směrnice Ústřední správy geodézie a kartografie č. 154/1957 Ú.l. o označení druhů pozemků pro účely jednotné evidence půdy a pro účely dodávkové povinnosti a nákupu zemědělských výrobků.

Ačkoli na třídění podle směrnic č. 154/1957 Ú.l. ponechal své stopy zák. č. 177/1927 Sb., neboť bylo třeba použít dosavadního geometrického zobrazení, soupisu a popisu pozemků, zde již odpadlo daňové hledisko. Do popředí vystoupil nový ekonomický důvod, a to nutnost získat potřebné podklady *zejména pro plánování zemědělské výroby a pro účely nákupu zemědělských výrobků*. Tomu odpovídá nejen třídění území na půdu zemědělskou a nezemědělskou a její evidence a mapové podchycení, nýbrž též podrobnější kategorizace zemědělské půdy samé. Zároveň se však třídí a evidují jednotlivé části též nezemědělské půdy.¹⁰⁾

Vyhláška o evidenci půdy č. 23/1964 Sb. již nemluví o tom, že členění pozemků na jednotlivé druhy a kultury sleduje cíl získat podklady pro dodávkové úkoly. Zákon č. 22/1964 Sb. ve svém § 1 vytyčuje náročnější cíl získat podklady pro plánování a řízení hospodářství vůbec, včetně zemědělství, a pro ochranu zemědělského půdního a lesního fondu.

5. Vycházíme-li z předpokladu, o němž jsem se již zmínil, že účelové kategorizaci území má odpovídat soustava zvláštních pozemkově právních institutů určujících hospodářský cíl a účel využívání jednotlivých kategorií pozemků, je třeba zkoumat, zdali kategorizace, provedená dříve směrnicí č. 154/1957 Ú.l. a nyní vyhl. č. 23/1964 Sb. skutečně vyjadřuje tuto potřebu.

Zastavíme se nejdříve u *zemědělské půdy*. Především je třeba uvést, že

¹⁰⁾ K 1. lednu 1963 se dělilo území státu na půdu zemědělskou (56,6 %) a na půdu nezemědělskou (43,4 %).

Zemědělská půda se dále člení na půdu ornou (40 % celého území), chmelnice (0,1 %), vinice (0,2 %), zahrady (1,7 %), intenzivní ovocné sady (0,4 %), louky (8,1 %), pastviny (6,1 %).

Nezemědělská půda se dělí na lesní půdu (34,6 % celého území), vodní plochy (1,5 %), zastavěné plochy (1,5 %), neplodné plochy (1 %), tzv. ostatní plochy, které zahrnují skladištní a dílenské prostory, pozemky určené k povrchovému dobývání nerostů, k ukládání vedlejších produktů při těžbě nerostů, k účelům obrany, zdravotnictví, tělesné výchovy a rekreace, dále chráněná území, státní přírodní rezervace a kulturní památky, parky a okrasné zahrady atd. (4,8 %).

dodávkové úkoly zemědělských produktů připadající na určitou půdu nemohou být pro účelové určení půdy rozhodujícím kritériem, stejně jako je z hlediska pozemkově právních vztahů nerozhodné, vyrábí-li průmyslový podnik ten nebo onen druh průmyslových výrobků. Dodávky zemědělských výrobků, vyplývající ze zemědělské výroby probíhající na zemědělské půdě, samy o sobě neurčují ještě hospodářský účel půdy, nýbrž obráceně, dodávkové úkoly vyplývají z té skutečnosti, že zemědělská půda je zemědělsky využitelná a výroba má být organizována tak, aby hospodařící subjekt byl s to splnit dodávky.

Není třeba snad dokazovat, že hlavní třídění území na půdu *zemědělskou* a *nezemědělskou* je správné a má zásadní význam pro rozvoj naší společnosti a vyjadřuje nejdůležitější historicky se vyvinuvší dělbů práce. Tato okolnost a zvláštnosti zemědělské výroby pevně spojené s půdou jako výrobní silou vyžadují, aby společenské vztahy spojené se zemědělskou půdou a týkající se jejího využívání, jakožto vztahy velkého společenského významu a specifické, byly chráněny a reglementovány uceleně a podle dnešního stavu rozvoje společnosti též právními normami.¹¹⁾

Některé součásti zemědělské půdy, využívané pro různá odvětví rostlinné výroby, podléhají zvláštnímu režimu.¹²⁾

Domnívám se však, že vnitřní podrobnější členění zemědělské půdy vyžaduje určité přesnější právní reglementace společenských vztahů týkajících se některých druhů pozemků. Bylo by třeba upravit režim *údolních luk* jako nezrušitelných trvalých drnů; nevyhovuje již ani jednotný pojem *zahrady*, kterým jsou dosud označeny zejména pozemky zpravidla oplocené, na nichž se trvale a převážně pěstuje zelenina, květiny a jiné zahradní plodiny zpravidla pro vlastní potřebu, jakož i souvislé pozemky do 0,25 ha osázené ovocnými stromy a keři, které zpravidla tvoří souvislý celek s obytnými a hospodářskými budovami; toto třídící kritérium již nevyjadřuje skutečnost, že některé zahrady do určité výměry slouží k uspokojování osobních potřeb občanů; podle § 199 občanského zákoníku pozemek v osobním užívání může být zahrádka, která však nesmí být zemědělskou půdou. Třídící kritéria pro označení orné půdy, luk a pastvin již neodpovídají nejnovějším vědeckým poznatkům, vyjádřeným v materiálech o delimitaci půdy.

6. S kategorizací území na *nezemědělskou* a *zemědělskou* půdu a s jejím

¹¹⁾ Máme řadu norem, které takto činí. K nejdůležitějším patří zajiště zák. č. 48/1959 Sb. a vyhl. č. 7/1960 Ú. l., o ochraně zemědělského půdního fondu.

¹²⁾ Orná půda, která je z hlediska intenzity zemědělské výroby zvláště významná, je zvláště chráněna zák. č. 48/1959 Sb. Chmelnice jsou chráněny zák. č. 39/1957 Sb. (ve znění zák. č. 77/1962 Sb.) o chmelařských výrobních oblastech, chmelařských polohách, povinném známkování chmele a o evidenci chmelnic. Nemáme však zvláštní předpis upravující společenské vztahy k vinicím. Zák. SNR č. 81/1949 Sb. n. SNR upravuje právní poměry pastvin bývalých urbáriátů, komposorátů a podobných právních útvarů.

vnitřním členěním souvisí bezprostředně otázka, jakých charakteristických vlastností se vyžaduje, aby určitá půda byla takto označena. Není pochybnosti o tom, že rozhodující budou jednak *přírodní podmínky* (vlastnosti půdy jako hmoty být stanovištěm rostlin, klimatické podmínky, nadmořská výška, svažitost terénu, vodní poměry atp.), jednak *společenskoekonomické poměry*, umožňující, aby podle dosaženého stupně rozvoje výrobních sil, vědy a výrobních vztahů určitá půda mohla být využívána jako zemědělská půda a v jejím rámci např. jako chmelnice, vinice, ovocné sady atp.¹³⁾

Při účelové kategorizaci půdy se tedy čím dále, tím více prosazuje *volní prvek*, vůle společnosti a člověka poznávajícího zákony rozvoje společnosti a řídicího se nutností vytvořit z území, v němž žije, harmonicky celek uspokojující jeho potřeby. Využívání území pro všestranné potřeby společnosti vyžaduje, aby se zařazení půdy do té nebo jiné kategorie nepojímalo staticky, jako určitý jev přírodou nebo dosavadním vývojem jednou pro vždy daný a vytvořený a člověkem jen registrovaný. Celospolečenský zájem vyžaduje, aby *byly uskutečněny potřebné změny*, např. přeměna zaplavovaného území v zemědělskou půdu, zemědělské půdy v půdu lesní, zemědělské půdy na stavební pozemky, městského území v pozemky využívané báňským podnikem. Je však třeba aby tyto změny byly prováděny plánovitě podle určitého právem regulovaného řádu.

Proto je důležité přesněji označit nejen jednotlivé druhy pozemků, nýbrž též kritéria, která působí, aby určité pozemky, zejména pokud jde o zemědělskou a lesní půdu a vodní plochy, byly označeny právě jako takové.

V této souvislosti je třeba zmínit se o zákoně č. 48/1959 Sb., o ochraně zemědělského půdního *fondu*, tedy nikoli o ochraně zemědělské *půdy*. Podle tohoto zákona patří do zemědělského půdního fondu

- a) pozemky zemědělsky obhospodařované,
- b) pozemky, které byly a mají být nadále zemědělsky obhospodařovány, ale dočasně obdělávány nejsou.

Zákon tedy zachycuje při označení půdy jako půdy zemědělské jednak *existující* skutečný stav zemědělského využívání, jednak *bývalý* a z různých důvodů *dočasně* změněný stav. Zemědělská půda nepřestává být zemědělskou půdou, i když dočasně obdělávána není. Podle zákona je tedy hlavním kritériem určitá historicky se vyvinuvší společenská praxe některé pozemky zemědělsky obhospodařovat. Teprve v procesu delimitace zemědělské a lesní půdy byla vytvořena *vědecká kritéria* pro označení

¹³⁾ Např. orná půda se získává zúrodněním některých částí Východoslovenské nížiny u nás, Hortobágyu v Maďarsku, celin v SSSR.

té anebo oné půdy za půdu ornou, za louku, pastvinu atp., jejichž souhrn pak tvoří půdu zemědělskou.

Kromě toho lze za součást zemědělského půdního fondu *prohlásit* rozhodnutím příslušného státního orgánu některé pozemky, a to:

a) u nichž je národohospodářsky odůvodněno, aby byly zemědělsky obhospodařovány (zejména pozemky, které byly ještě před účinností zákona zemědělské výrobě svémocně odňaty); za takovou půdu lze např. prohlásit i bývalé stavební pozemky nebo dosud jinak používané pozemky.¹⁴⁾ V tomto případě nastane tedy přeměna jiné kategorie půdy na půdu zemědělskou „prohlášením“, tj. administrativně právním aktem;

b) jež neslouží bezprostředně zemědělské výrobě, avšak jsou pro zemědělskou výrobu nepostradatelné. Jsou to např. polní cesty, závlahové zařízení, hráze a zajisté, i když se vyhl. č. 7/1960 Ú.l. o tom nezmiňuje, též účelové stavby, silážní jámy, výběhy atp. Vyhl. č. 23/1964 Sb. zařazuje silážní jámy, trvalé polní mlaty, tvrdé výběhy pro dobytek do nezemědělské půdy v rámci kategorie „ostatní plochy“, Tato nezemědělská půda tvoří pak součást zemědělského půdního fondu.

Toto ustanovení zákona je zvláště zajímavé, protože zde *nejde o zemědělskou půdu*, která slouží jako výrobní síla, nýbrž o půdu, která tvoří součást organizovaného území socialistického zemědělského závodu nebo zemědělských závodů a je v jejich užívání, popřípadě je spravována jinou organizací. Tato půda podléhá tedy režimu zákona č. 48/1959 Sb. o ochraně zemědělského půdního fondu; přitom je však zřejmé, že různá ustanovení zákona na ni nedopadají.¹⁵⁾ Zejména však z hlediska přeměny též této půdy na jinou kategorii půdy platí zde zvýšená ochrana, kterou zákon poskytuje nejen zemědělské *půdě*, nýbrž zemědělskému *půdnímu fondu*. Vzhledem k tomu, že organizace vnitřního teritoria zemědělského závodu je záležitostí hospodářsko-technických úprav pozemků, podle nichž dřívější síť polních cest se mění v novou odpovídající potřebám socialistické velkovýroby, a na tomto teritoriu se vymezují též plochy pro účelovou nebo bytovou výstavbu zemědělského podniku, je problematické, má-li se mluvit o ochraně zemědělského půdního fondu v tom pojetí, jak to činí zákon č. 48/1959 Sb. Mám za to, že by bylo třeba místo toho důkladně upravit především ochranu *zemědělské půdy* a jejích jednotlivých součástí a kromě toho relementovat obsah užívacího práva socialistického zemědělského podniku, družstevního a státního, ke svému teritoriu a chránit *toto území jako celek*, a to bez ohledu na to, zdali jde o zemědělskou půdu,

¹⁴⁾ V souvislosti s úsilím, které se rozvinulo v r. 1963, vyhledávat pro zemědělskou výrobu nevyužitou půdu, se ukázalo, že některé průmyslové podniky nevyužívaly pro svou průmyslovou potřebu celé území, které jim bylo dříve přiděleno. Právě používáním tohoto ustanovení zákona (§ 2 odst. 2) lze takovou půdu prohlásit znovu za součást zemědělského půdního fondu.

¹⁵⁾ Např. povinnost ji zúrodňovat.

vodní plochy, lesy, stavební pozemky atp., avšak bez oslabení ochrany, kterou příslušné právní předpisy poskytují jednotlivým jiným účelovým kategoriím půdy.

7. Podrobme nyní zkoumání členění tzv. *nezemědělské půdy*.

a) V rámci souhrnného pojmu „nezemědělská půda“ má mimořádný význam *lesní půda a vodní plochy*. Zemědělství, lesní a vodní hospodářství tvoří určitou dialektickou jednotu a vzájemně se ovlivňující harmonický celek. Snížení lesnatosti např. ovlivňuje vodní režim a zemědělskou výrobu a též klimatické podmínky; nesprávné hospodaření na zemědělské půdě zhoršuje odtokové poměry a zpětně ovlivňuje též lesní hospodářství; neuvážené zásahy do vodní soustavy mají nepříznivý vliv na zemědělskou výrobu. Proto se dostává těmto třem kategoriím půdy zvláštní ochrany nikoli jen každé zvláště, nýbrž též všem dohromady jako *celku*. Podle vládního usnesení z r. 1953 byl u nás vypracován *generální plán zvelebení zemědělského, lesního a vodního hospodářství*, jako vědecký podklad pro zjednání komplexního souladu mezi těmito třemi odvětvími národního hospodářství.

Společenské důležitosti uvedených dvou kategorií půdy odpovídá též ucelený soubor právních předpisů, které regulují společenské poměry jich se týkající. Je to zák. č. 166/1960 Sb. a vyhl. č. 17/1961 Sb., o lesích a lesním hospodářství, a zákon č. 11/1955 Sb. (ve znění zák. č. 12/1959 Sb. a vyhl. č. 13/1959 Sb.), o vodním hospodářství, a nař. č. 14/1959 Sb., kterým se tento zákon provádí.

Charakteristické pro oba zákony je okolnost, že pojednávají nejen o pozemkově právních vztazích k lesní půdě resp. k vodním plochám, nýbrž zároveň o lesním, resp. vodním *hospodářství*.¹⁶⁾

Výrobně hospodářská činnost uživatele půdy nepatří tedy do pozemkových vztahů. Rozdělování a znovurozdělování teritoria se však řídí účelovým určením půdy a celý proces přivlastňování probíhá při respektování účelového určení půdy a z toho vyplývajících užívacích vztahů.

Zákon č. 166/1960 Sb. má důležité části o úpravě pozemkových vztahů, a to část I. o lesním fondu a část II. o užívání lesního fondu a právech a povinnostech vlastníků (uživatelů) lesa. Obdobně jako zákon č. 48/1959 Sb. vytvořil pojem zemědělského půdního fondu, vytvořil *mutatis mutandis*

¹⁶⁾ Je třeba rozlišovat pozemkově právní vztahy od jiných ekonomických vztahů právem upravených a půdy se týkajících. „Nejsou všechny ekonomické vztahy svázané s půdou specifické vztahy pozemkové, nýbrž především ty, které se týkají jí — jakožto podmínky práce a výrobního prostředku — při jejím přivlastňování, rozdělování, znovurozdělování, směně a reprodukci. Tyto vztahy teprve umožňují určitou specifickou výrobní a jinou společenskou činnost. Nepovažujeme však za specifické pozemkové vztahy výrobní nebo jinou společenskou činnost, která se na ní nebo v ní rozvíjí, pokud nesměřuje k její reprodukci jakožto výrobního prostředku, např. k rekultivaci půdy.“ (V. Fábry, K základním otázkám československého pozemkového práva, Právník, č. 5, 1963, str. 356).

těž zák. č. 166/1960 Sb. pojem *lesního fondu*. Součástí lesního fondu jsou *pozemky* zalesněné včetně porostů a (hospodářské a účelové lesy) a těž *pozemky* nezalesněné, které slouží lesnímu hospodářství (lesní cesty, sklady atp.). Administrativně právním aktem lze prohlásit za součást lesního fondu těž *jiné pozemky*, např. ty, které lze nejhospodárněji využívat za-lesněním, které mají zalesněním chránit půdu atp. Zajímavé je, že za součást lesního fondu lze prohlásit těž stavby a technická zařízení na *pozemcích* sloužící provozu lesního hospodářství. Zákon tedy ochraňuje nejen *zalesněné pozemky*, nýbrž i *nezalesněné pozemky*, a to jednak *pozemky*, které nejsou a v dohledné době nebudou zalesněny, jednak *pozemky*, které mají být zalesněny, tedy ještě před jejich zalesněním. Můžeme tedy říci, že lesní půdou rozumíme *pozemky* zalesněné a nezalesněné, pokud jsou určeny k zalesnění, resp. jako nezalesněné slouží lesnímu hospodářství.

Nelze však souhlasit s názorem autorů komentáře k lesnímu zákonu,¹⁷⁾ že lesní půdu tvoří především *pozemky* zapsané jako les v pozemkovém katastru, v pozemkové knize, popřípadě v jednotné evidenci půdy vedené střediskem geodzie a kartografie. Tyto dokumenty jsou a mají být odrazem existujících, resp. právními normami určených poměrů. Lesní půda se eviduje jako taková, protože je lesní půdou podle určitých znaků a nelze za lesní půdu považovat půdu, která byla sice takto evidována, ale změnou poměrů již není. Evidence se má přizpůsobit skutečnosti odpovídající právnímu stavu a ne obráceně.

Vodní zákon a podle něho vydané další předpisy¹⁸⁾ se soustřeďují především na užívání *vody*, což však bezprostředně souvisí s užíváním koryta, břehů, pobřežních *pozemků*, zátopných a zaplavovaných *pozemků*, které nelze od sebe oddělit.

Blížeší kritéria *lesní půdy* podle vyhl. č. 23/1964 Sb. se plně nekryjí s kritérii lesní půdy podle zák. č. 166/1960 Sb. Vyhláška totiž označuje za lesní půdy i těž vrbiny, vřesoviště, dočasné holiny třeba přechodně zemědělsky obdělávané. Tyto *pozemky* nejsou v zákoně výslovně uvedeny jako lesní půda, ani jako *pozemky* patřící do lesního fondu, ačkoli jistě jde o půdu lesní. Pozoruhodné je ustanovení, že i těž lesní půda může být dočasně jako zemědělská půda obdělávána, aniž by ztratila svůj charakter lesní půdy. To je do určité míry v rozporu s ustanovením zák. č. 48/1959 Sb., že půda zemědělsky obhospodařovaná je půdou zemědělskou. Pova-

¹⁷⁾ V. Zásmeš, A. Böhm, Lesní zákon a prováděcí vyhláška, SZN 1962, str. 46.

¹⁸⁾ Např. nař. č. 87/1953 Sb. o hygienické a protiepidemické ochraně vody upravující zejména práva a povinnosti uživatelů *pozemků* sousedících s vodními plochami, směrnice č. 34/1960 Sb. směr. o úpravě stavebního režimu v zaplavovaném území, směrnice č. 49/1960 Sb. směr. o hospodářském využívání *pozemků* v zátopných územích plánovaných nádrží.

žují dále za nadmíru důležité ustanovení směrnic, že zemědělská půda, která byla podle delimitace zemědělské a lesní půdy určena k zalesnění a vyňata ze zemědělského půdního fondu, se stane lesní půdou teprve skutečným odnětím zemědělské výroby. Toto hledisko bude mít obecnější platnost při zkoumání otázky okamžiku změny účelového určení některých kategorií půdy.

Složitějším úkolem je blíže vymezit charakteristiku *vodní plochy*. Vyhláška č. 23/1964 Sb. rozlišuje jednak rybníky (též pozemky letněných rybníků, které tedy neztratí svou charakteristiku vodní plochy) s chovem ryb a potoky s chovem pstruhů, jednak tzv. ostatní vodní plochy, které zahrnují močály, jezera a potoky bez chovu ryb, řeky, náhony, přehrady a jiné nádrže, průplavy, odvodňovací a zavodňovací kanály, vodoteče a otevřené splaškové kanály.

Z hlediska pozemkově právních vztahů rozlišování vodních ploch podle toho, zdali slouží nebo neslouží chovu ryb, není zdůvodněno. Přitom nechceme v ničem snižovat význam tohoto rozlišování pro hospodářskou činnost organizací, které spravují tyto vodní plochy, resp. pro plánování celospolečenského hospodářského efektu této činnosti.

Zajisté lze uvítat bližší rozvedení pojmu „ostatní vodní plochy“, i když jde jen o různorodý hospodářský účel jednotlivých vodních zařízení. Není však ničím zdůvodněno, proč jsou ochranné hráze a bermy u regulovaných vodních toků evidovány jako „ostatní plochy“ (dříve podle směrnic č. 154/1957 Ú.l. jako „neplodná půda“), když jde o součást vodních ploch, na které dopadají ustanovení vodního zákona.^{18a)} U vodních ploch by bylo třeba evidovat kromě koryta též břehy a vyznačit též pobřežní, zaplavované a zátopné pozemky, bez zřetele na to k jakému jinému hospodářskému účelu zároveň slouží.^{18b)}

b) V třídění dalších kategorií půdy vládne ve vyhlášce 23/1964 Sb. značná nejasnost a nejednotnost. Vyhláška provádí třídění půdy sice pro účely její evidence, přesto se však domnívám, že je třeba evidovat takové jednotlivé součásti půdního fondu, k nimž právní řád právě pro jejich společenskou důležitost spojuje soustavu právních vztahů jako výraz celospolečenského řízení. Nemají být tříděny jen abstraktně podle určitých znaků, nýbrž též naprosto konkrétně jejich vyznačením v evidenci pozemků. Jinak by bylo totiž třeba v každém případě zjišťovat a rozhodovat, zdali určitý pozemek slouží k tomu nebo k onomu účelu.

Je skutečností, že postupující rozvoj společnosti odčerpával a dále odčerpává zejména ze zemědělské a lesní půdy značné plochy pro vybudování

^{18a)} Důvod, že tomu tak je proto, aby nebyla zkreslována rozloha vodní plochy, plně neuspokojuje.

^{18b)} V mapách jsou vyznačeny s označením jiného účelu pozemku (např. pastviny).

průmyslových, báňských, dopravních a jiných výrobních zařízení, pro výstavbu měst a sídlišť, pro potřeby zdravotnictví, tělovýchovy a rekreace atp. Vyhláška č. 23/1964 Sb. zahrnuje tyto pozemky s různorodým účelovým určením do tzv. „ostatních ploch“, resp. do zvláštní kategorie tzv. „zastavěných ploch a nádvoří“. Přitom se nerozlišuje, jsou-li tyto pozemky na území sídlišť nebo ne.¹⁹⁾

Domnívám se, že toto třídění pozemků a ploch je nedostačující.^{19a)} Potřeby řízení a dalšího rozvoje národního hospodářství vyžadují, aby nejen zemědělská půda, nýbrž i nezemědělská půda byla přesněji tříděna podle existujících souborů právních, zejména užívacích vztahů, a podle toho též evidována. Ochranu zemědělské půdy zabezpečuje právní řád zejména též tím, že přesně určuje užívací a jiné právní vztahy též k ostatním, nezemědělským kategoriím půdy, a to nejen obecně pro určitou kategorii půdy, nýbrž naprosto konkrétně k určitým pozemkům, a to jejich označením jako pozemku určité kategorie, což se má projevit též v evidenci půdy.

Například nemáme přesnou evidenci *stavebních pozemků*. Podle vyhl. č.23/1964Sb. evidujeme jen zastavěné plochy, tj. pozemky, [na nichž jsou zřízeny stavby, a nádvoří náležející k obytným, hospodářským nebo průmyslovým budovám jako jejich příslušenství. Spolu s „ostatními plochami“ evidujeme též „stavební místa“, pokud v přítomné době slouží jiným účelům a nedají se zemědělsky využít. Neslouží-li jiným účelům a dají-li se zemědělsky využít, tato stavební místa nejsou evidována jako taková, nýbrž zřejmě jako zemědělská nebo jiná půda.^{19b)}

Usnesení vlády o úkolech ve výstavbě venkovských socialistických sídlišť²⁰⁾ z října 1962 poukázalo na hlavní nedostatky ve výstavbě vesnic, které záleží zejména v rozdrobenosti osídlení, v neukázněnosti individuálních stavebníků, kteří i přes zákaz stavebního úřadu budují rodinné domky na orné půdě, v činnosti národních výborů, které nezískají ucelené plochy pro soustředěnou individuální výstavbu a často povolují stavby na jiných než stavebních pozemcích, v rozrůstání sídlišť a v obestavení silničních komunikací atd.

¹⁹⁾ V sovětském pozemkovém právu se mluví o *půdě zvláštního určení* s výjimkou *území měst*, které tvoří zvláštní kategorii půdy.

^{19a)} To nevyvrací ani skutečnost, že v operátech evidence půdy je u tzv. „ostatních ploch“ v poznámce u příslušného parcelového čísla uvedeno bližší určení způsobu užívání (silnice, hřiště, halda atp.), protože schází lépe propracovaný systém třídění, vystihující potřeby společnosti.

^{19b)} Je to značně nejasná definice. Evidenci stavebních pozemků by bylo třeba prosadit i proto, že nový občanský zákoník spojuje důležité hmotné právní důsledky s pozemky označenými jako pozemky stavební. Tomu nemůže být na překážku fakt, že právě zde dochází k častým změnám v účelovém určení půdy.

²⁰⁾ Srov. usnesení vlády ČSSR ze dne 29. října 1962 č. 1024 o úkolech ve výstavbě venkovských socialistických sídlišť č. 57/1962 Sb. směr.

Vláda vyvodila z těchto nedostatků příslušné závěry a určila pro bytovou výstavbu v obcích, které byly pro další rozvíjení vybrány, zásadu, že nová výstavba má být soustředěna bez podstatného územního zvětšení sídliště, že staveniště mají být získávána uvnitř současného zastavění (proluky, stavební mezery, odklizení nepoužitelných staveb), že je třeba zabezpečit potřebnou územně plánovací dokumentaci a územním rozhodnutím vymezit plochy pro vícepodlažní bytovou výstavbu, pro individuální bytovou výstavbu a pro výstavbu potřebných zařízení občanské a technické vybavenosti a ostatních funkčních skupin pozemků. Z toho vyplývá závěr, že evidence půdy, opírajíc se o příslušné územní rozhodnutí, má zachytit účelové určení pozemků v intravilánu venkovských sídlišť a obdobně též v městech. Teprve tímto účelovým určením se stane určitý pozemek pozemkem stavebním, a to zvláště pro jednotlivé funkční účely sídliště²¹⁾ stavebním pozemkem pro vícepodlažní a individuální výstavbu obytných domů, stavebním pozemkem pro zařízení občanského vybavení, pro technická zařízení; stejně mají být určeny plochy pro sport, rekreaci, zdravotnické účely, školství a kulturu, zeleň, dopravní síť sídliště atp. Bližší vyznačení stavebních pozemků zejména pro individuální výstavbu rodinných domků a chat²²⁾ je obzvláště důležité též se zřetelem na občanský zákoník, který vyslovil princip, že nezastavěný stavební pozemek v soukromém vlastnictví lze převádět jen na stát, popř. na jinou socialistickou organizaci; pokud však může být předmětem osobního užívání, občané je mohou darovat svým příbuzným v řadě přímé a sourozencům. Tato skutečnost má velký význam též pro správné provedení vyvlastňovacího řízení a pro poskytování náhrady a má též některé jiné společenskoprávní aspekty. Budou-li tyto stavební pozemky zastavěny stavbami pro daný účel, budou označeny přirozeně nikoli jen jako stavební pozemky, nýbrž též jako zastavěné plochy, a to pro účely výrobní a nevýrobní atd.

c) Pro rozvoj našeho národního hospodářství má mimořádný význam z hlediska využívání naší surovinové základny, objevení, dobývání a využívání nerostného bohatství. XII. sjezd KSČ kladl zvláštní důraz na nutnost vyhledávání nových surovinových zdrojů prováděním systematického geologického průzkumu našeho území.

Pozemky obsahující ložiska nerostů a jejich dobývací prostory, a to

²¹⁾ Včetně samostatných skladištních a dílenských prostorů označených podle vyhl. č. 23/1964 Sb. jako „ostatní plochy“.

²²⁾ Např. není jasné, proč mají být podle vyhl. č. 23/1964 Sb. evidovány rekreační plochy u chat, ale nemají být evidovány tyto plochy u soukromých chat (a k tomu ještě v rámci tzv. „ostatních ploch“).

bez zřetele na to, zdali jde o vyhrazené nebo nevyhrazené nerosty, resp. zdali jsou nerosty dobývány pod zemí nebo povrchovými pracemi, tvoří zvláštní účelovou kategorii půdy, protože společenské, zejména užívací vztahy k této půdě se vztahující a právem upravené mají své zvláštnosti a tvoří ucelené právní instituty.

Významu půdy, obsahující nerosty, odpovídá též skutečnost, že společenské vztahy zejména k ložiskům a dobývacím prostorům jsou regulovány též zvláštními předpisy, a to zpravidla ve spojení s úpravou též hospodářské činnosti příslušných těžebních podniků.²³⁾

Z uvedené skutečnosti vyplývá též závěr, že dobývací prostory, které jsou evidovány v tzv. knize dobývacích prostorů vedené Státní báňskou správou, mají být evidovány též v jednotné evidenci půdy. Podle vyhl. č. 23/1964 Sb. jsou v rámci tzv. „ostatních ploch“ evidovány pozemky určené k dobývání nerostů, ale jen pískovny, štěrkoviště, hliniště, lomy a devastované pozemky, jakož i pozemky určené k ukládání vedlejších produktů při těžbě nerostů a jejich surovin a jako stálé manipulační prostory, např. haldy u šachet. Z toho je zřejmé, že se evidují jen pozemky s povrchovými doly a lomy; pokud jde o pozemky, v nichž se dobývají nerosty pod zemí, jsou evidovány až a pokud poddolováním nastane devastace jejich povrchu využívaného pro zemědělskou nebo lesní výrobu nebo pro jiné účely. Do té doby se totiž nezmění účel využívání zemského povrchu. Je však známo, že těžba i pod zemí vyvolává určité povrchové změny, což vyžaduje, aby hospodářská nebo jiná společenská činnost na povrchu počítala s těmito změnami a aby se výhledové plány a investiční činnost této skutečnosti přizpůsobovaly.

Klademe-li požadavek, aby dobývací prostory byly evidovány též v jednotné evidenci půdy, neznamená to, že tato evidence je podmínkou uznání dobývacích prostorů jako zvláštní účelové kategorie půdy. Dobývací prostory, stejně jako stavební pozemky a další pozemky, o nichž se ještě zmíníme, tvoří zvláštní kategorii, i kdyby nebyly souhrnně evidovány. Evidence jednotlivých kategorií půdy poskytne však plánovacím orgánům a socialistickým organizacím náležitě a snadno přístupné podklady pro usměrnění hospodářské činnosti.^{23a)}

²³⁾ Nejvýznamnější předpisy jsou zák. č. 41/1957 Sb. o využití nerostného bohatství (horní zákon), vyhl. č. 260/1957 Ú. I. obsahující normy o dobývacích prostorech, vyhl. č. 261/1957 Ú. I. obsahující normy o plánech otvírky, přípravy a dobývání, jakož i o plánech zajištění a likvidace hlavních důlních děl a lomů.

Též zákony č. 48/1959 Sb. a 166/1960 Sb. obsahují řadu ustanovení ukládajících provozovatelům báňského podniku různé povinnosti v zájmu ochrany zemědělské a lesní půdy. Zákon č. 84/1958 Sb. o územním plánování ukládá příslušným organizacím povinnost při vypracovávání rajónních plánů respektovat funkční celky těžebních podniků.

^{23a)} Dobývací prostory jsou sice zobrazeny v důlních mapách, je však otázka, zda to stačí.

To, co bylo řečeno o nerostech, platí přiměřeně též o *rašelině*, která však nerostem není.²⁴⁾

d) Zvláštní účelovou kategorií půdy tvoří pozemky sloužící *dopravě*, jejíž význam pro rozvoj naší společnosti je na bile dni. Společenské vztahy k dopravním plochám je třeba zvláště reglementovat i pozemkově právními instituty, přičemž přirozeně nemám na mysli dopravní předpisy upravující provoz a hospodářskou činnost jednotlivých forem dopravy. Z hlediska pozemkového práva to budou otázky, které souvisí se získáváním půdy pro dopravní účely, a vzájemné vztahy organizací spravujících a užívajících dopravní síť a uživatelů a vlastníků sousedních a jiných blízkých pozemků, jejichž obsahem je ochrana účelového určení dopravních pozemků, tedy nerušeného výkonu užívacího práva provozovatele, resp. účelového určení blízkých pozemků, pokud by mohlo být rušeno dopravní sítí a dopravou.

Mluvíme-li o dopravě, je třeba vidět, že každý druh dopravy má své zvláštnosti, k nimž je třeba přihlížet. Zejména máme na mysli pozemky určené pro železniční dopravu,²⁵⁾ silniční dopravu²⁶⁾ a leteckou dopravu²⁷⁾, jakož i městskou dopravní síť.

Vody, i když jsou používány pro vodní dopravu, a to též průplavy, pojímáme jako vodní plochu a nikoli jako dopravní pozemky.

Jiný charakter mají pozemky sloužící k dopravě elektrické energie, topných plynů, ropy, resp. sloužící telekomunikačním účelům. Z hlediska účelové kategorizace půdy nemají tyto pozemky velký význam, jelikož se pro jejich podzemní nebo nadzemní vedení většinou využívá pozemků, které mají jiné hlavní účelové určení (např. zemědělská půda, lesní půda atp.). Tím složitější jsou však pozemkově právní vztahy provozovatelů těchto vedení k hlavnímu uživateli, popřípadě též k uživatelům blízkých pozemků.

Vyhláška č. 23/1964 Sb. vyžaduje, aby v rámci tzv. „ostatních ploch“ byly zvláště evidovány plochy sloužící k dopravě (silnice, stálé vozové cesty, pěšiny, náměstí, návsi, ulice a pod. a pozemky drah) nebo k telekomunikaci (pozemky sloužící k provozu radiových stanic).

8. Uvedené podrobnější třídění nezemědělské půdy na pozemky lesní, vodní plochy, stavební pozemky, dobývací prostory nerostů a rašeliny a dopravní pozemky v hlavních rysech vyčerpávají jednotlivé kategorie nezemědělské půdy sloužící hlavním hospodářským účelům.

Nezabývali jsme se dosud pozemky, jejichž účelové určení je jiné než užívání s určitým *hospodářským* cílem.

²⁴⁾ Společenské vztahy k rašelinistům upravuje zák. opatření předsednictva NS č. 61/1956 a vyhl. č. 151/1957 Ú. l. o těžbě rašeliny.

²⁵⁾ Zákon č. 51/1964 Sb. a vyhláška č. 52/1964 Sb. o drahách.

²⁶⁾ Zákon č. 135/1961 Sb. a vyhl. č. 136/1961 Sb. o pozemních komunikacích.

²⁷⁾ Zákon č. 47/1956 Sb. o civilním letectví.

Mám na mysli především pozemky, které souží *obraně státu*, dále pozemky, jejichž cílem je zabezpečit určité *zdravotnické* požadavky, nebo slouží *tělesné výchově, rekreaci* nebo *jiným kulturním účelům*. Sem lze zařadit např. též pozemky, jejichž účelem je využívání přírodních léčebných lázní a léčivých zdrojů, nebo které jsou chráněny jako část přírody a důležitých kulturních hodnot.

Z hlediska účelové kategorizace těchto pozemků stačí, jelikož jde o velký počet velmi rozmanitých účelů, jen jejich *souhrnná kategorizace*, a to jednak k účelům obrany, jednak k účelům zdravotnickým, tělovýchovným, rekreačním a jiným kulturním cílům.

Резюме

Из экономического и политического значения земли вытекает, что земля является предметом исследования также общественных наук, в частности, и науки о государстве и праве вообще и науки земельного права в особенности, которые, однако, не исследуют ее как материю и ее свойства, а как общественные отношения, ее касающиеся. Эти общественные отношения определяются данной общественно-экономической формацией, но и определенными характеристическими свойствами земли, которая выступает в сельском и лесном хозяйстве как производственное средство и производственная сила, в горно-заводской промышленности как трудовой предмет и резервуар сырья и при всяческой общественной деятельности как ее базис и условие.

Ввиду особого значения земли для развития всего общества, как основы всего нашего природного богатства, — что требует, чтобы весь земельный фонд был использован планомерно в интересах пропорционального развития всего нашего общества и всех его народно-хозяйственных отраслей при полном уважении единства общеобщественных и отдельных интересов, — землю можно разбить на категории как предмет права собственности или как предмет пользования, но прежде всего и главным образом, согласно *целевому назначению ее отдельных частей*.

Одним из решающих критериев при категоризации земли является, таким образом, *целевое назначение отдельных частей территории (земельных участков)*, т. е. *хозяйственная или же иная общественная цель их использования*, которое детерминирует иные земельные правовые отношения, связанные с отдельными категориями земельных участков. Эта цель, т. е. определенный способ использования земли, определяет в социалистическом обществе государственный орган, охраняющий общеобщественный интерес в его единстве с интересом группы и отдельных лиц. Необходимость общеобщественной регламентации вытекает, во-первых, из исключительного значения земли для развития общества, во-вторых, из возможности использования той же земли для разных целей, в-третьих, из необходимости гармонического решения вопроса об использовании определенной территории.

В этом смысле территория состоит из разных категорий участков одинако-

вого и вместе с тем отличающегося от других участков земли целевого назначения, объединенных не по площади (хотя и такое объединение не исключено, что, однако, не является решающим вопросом), а по одинаковому целевому назначению, которое вызывает одинаковую систему правовых отношений, обеспечивающих реализацию определенной хозяйственной цели.

Право и обязанность государства определить хозяйственное назначение отдельных частей территории вытекают у нас не из права собственности государства, а из его *хозяйственно-организаторской функции*, из общественно объективно данной необходимости обеспечить как можно эффективнее использование всей земли и природного богатства в совершенном согласии разнородных общесоциальных, групповых и личных интересов и всех элементов, составляющих гармоническое территориальное единство. В этом направлении по отношению к земле в государственной собственности проявляется единство власти и собственности.

Целевой категоризацией отдельных частей государственной территории мы обозначаем их хозяйственное назначение как предмет особых институтов пользования и ими детерминированных и эту цель обеспечивающих других земельно-правовых отношений.

Целевая категоризация земли детерминирует, таким образом, права и обязанности:

1. ее пользователей (собственников) использовать данную категорию для определенной цели, или же терпеть ее пользование и другими пользователями,

2. государственных органов и организаций (например, принудительно отчуждать для определенных целей, производить агрохимическое испытание земли, обеспечить обработку сельскохозяйственной земли, производить геологическое исследование и т.п.),

3. социалистических организаций и отдельных лиц, как пользователей и иногда и собственников соседних или других близко лежащих участков земли (например, обязанность воспрепятствовать экспроприациям),

4. более подробно неспецифицированных организаций и лиц (например, правомоченных на осуществление права охоты, на вступление на чужие земельные участки и т.п.).

Система целевой категоризации земли согласно целевому назначению ее частей бывает разной на отдельных этапах развития общества. Определяющим является вопрос, какие хозяйственные цели являются решающими.

По действующему в настоящее время законодательству наиболее важную комплексную классификацию производит закон № 22/1964/СЗ и объявление № 23/1964/СЗ об учете недвижимостей, которые с 1 апреля 1964 года заменили, но в сущности не изменили действующих до сего времени директив Центрального управления геодезии и картографии № 154/1957 ООП об обозначении видов земельных участков для целей единого учета земли и для целей выполнения обязанностей по поставкам и закупкам сельскохозяйственных продуктов. Но это не значит, что эта система учета отражает верную картину всех категорий земли, с которыми связаны особые юридические институты пользования.

На 31 декабря 1963 года территория государства делилась на сельскохозяйственную (56,6 %) и несельскохозяйственную (43,4 %) землю.

Сельскохозяйственная земля далее делится на пахотную землю (40 % всей территории), хмельники (0,1 %), виноградники (0,2 %), сады (1,7 %), интенсивные фруктовые сады (0,4 %), луга (8,1 %), пастбища (6,1 %).

Несельскохозяйственная земля делится на лесную землю (34,6 % всей терри-

тории), водные площади (1,5 %), застроенные площади (1,5 %), неплодородные площади (1 %), так называемые остальные площади, которые охватывают складочные и цеховые площади, участки земли, предназначенные для добычи минералов на поверхности, для хранения побочных продуктов при добыче минералов, для целей обороны, здравоохранения, физического воспитания и дачного отдыха, далее, охраняемые территории, государственные заповедники и культурные памятники, парки и декоративные сады и т.д. (4,8 %).

С категоризацией территории на несельскохозяйственную и сельскохозяйственную землю и с ее внутренним подразделением связан непосредственно вопрос, какие характерные свойства требуются для того, чтобы определенная земля была таким образом обозначена. Нет сомнений, что решающими будут, с одной стороны, *природные условия*, и, с другой стороны, общественно-экономические отношения.

При целевой категоризации земли, таким образом, чем дальше, тем больше проводится *волевой элемент*, воля общества и человека, познающего законы развития общества и руководящегося необходимостью создать на территории, на которой он живет, гармоническое целое, удовлетворяющее его потребностям. Использование земли для всесторонних потребностей общества требует, чтобы включение земли в ту или иную категорию не понималось статично, как определенное явление, природой или истекшим развитием раз и навсегда данное и созданное и человеком только регистрированное. Общественный интерес требует, чтобы *были осуществлены необходимые изменения*.

В этой связи необходимо упомянуть о законе № 48/1959 СЗ об охране сельскохозяйственного земельного фонда, т.е. не об охране сельскохозяйственной земли.

В рамках совокупного понятия „несельскохозяйственная земля“ исключительное значение имеет *лесная земля* и *водные площади*. Сельское хозяйство, лесное и водное хозяйства составляют определенное диалектическое единство и подвергающееся взаимному влиянию гармоническое целое.

Общественной значимости указанных двух категорий земли отвечает и полный комплекс правовых предписаний, регулирующих касающиеся их общественные отношения. Таковыми являются: закон № 166/1960 СЗ и объявление № 17/1961 СЗ о лесах и лесном хозяйстве и закон № 11/1955 СЗ (в редакции закона № 12/1959 СЗ и объявления № 13/1959 СЗ) о водном хозяйстве, и распоряжение № 14/1959 СЗ, которым настоящий закон проводится в жизнь.

Классификация земельных участков несельскохозяйственной земли и площадей является недостаточной. Например, у нас нет точного учета *строительных участков земли*.

Для развития нашего народного хозяйства исключительное значение в интересах укрепления нашей сырьевой базы имеют открытие, добыча и использование *минерального богатства*.

Наиболее значительными предписаниями являются закон № 41/1957 СЗ об использовании минерального богатства (горный закон), объявление № 260/1957 ООП, содержащее нормы о выемочных пространствах. Выемочные пространства, которые учитываются в так наз. книге выемочных пространств, введенной Государственным горнозаводским управлением, должны учитываться и в едином учете земли.

То, что было сказано о минералах, имеет соответствующую силу и в отношении *торфа*, который, однако, минералом не является. Общественные отно-

шения к торфяникам регулирует законное мероприятие президиума Национального Собрания № 61/1956 и объявления № 151/1957 ООП о добыче торфа.

Особую целевую категорию земли составляют участки земли, служащие *транспорту*. Каждый вид транспорта имеет свои особенности, которые необходимо учитывать. Я имею в виду в особенности участки земли, предназначенные для железнодорожного транспорта, шоссейного транспорта и авиотранспорта, а также для городской транспортной сети.

Подразделение несельскохозяйственной земли на лесные участки, водные площади, строительные участки земли, выемочные пространства минералов и торфа и транспортные участки земли в главных чертах исчерпывают отдельные категории несельскохозяйственной земли, служащей главным хозяйственным целям.

Но существуют и участки земли с иным целевым назначением, чем использование с определенной хозяйственной целью.

Я имею в виду прежде всего участки земли, служащие для *обороны государства*, далее, участки земли, имеющие своей целью обеспечить определенные здравоохранительные требования, или служащие *физическому воспитанию и дачному отдыху*, или *другим культурным целям*. В эту категорию можно включить, например, и участки земли, служащие охране и использованию природных источников, а также и охране природных и важных культурных ценностей.

Summary

It is a consequence of the economic and political importance of land, that it represents also the object of investigation of social sciences and in the first place of the science of State and of Law in general and especially of the science of land law. These sciences however do not examine land from the point of view of its substance and its qualities, but the object of their investigation are *social relations* connected with it. The social relations in question are determined by the given social and economic formation, but also by certain characteristic qualities of the land; in agriculture and in forestry the land constitutes a means of production and a force of production, in mining industry it represents the labour object and a permanent stock of raw-materials and as far as the whole social activity is concerned, land constitutes its base and condition.

Because of the special importance of land for the development of the entire society, land being the basis of all our natural resources, it is necessary that the whole land fund should be utilized in a planned way and in the interest of a proportional development of our entire society and of all its economical branches, under the condition of respecting fully the unity existing between the interests of the society and the particular interests; land can be therefore classified as object of the right of ownership or as object of institutes of use, but principally according to the *specific appointment of its individual parts*.

One of the decisive criteria for the classification of land is the designation of the *individual parts of the territory (land)*, that means the *economic or some other social purpose of their exploitation*, which determines different land law relations connected with the different categories of land. The purpose in question, that is a certain mode of the exploitation of the land, is determined in a socialist society

by State organs which protect the interest of the whole society in its unity with group and individual interests. The necessity of the regulation of this question by the whole society, results from the extraordinary importance of land for the development of society, from the possibility of utilizing the same land for different purposes and from the necessity to find a harmonious solution to the problem of the utilization of a given space.

In that sense the territory is composed of different categories of land having the same specific designation, which is different from the designation of lands of all the other categories, that means of lands united not in space (even if such a unification is not excluded, this however being not the decisive point) but by their designation which is the same and determines the same system of legal relations securing the completion of a certain economic purpose.

The right and the duty of the State to determine the economic appointment of individual parts of the territory does not result in this country from the right of ownership of the State, but from its *economical and organizational function*, from the socially determined objective necessity to secure the most effective exploitation of all the land and of all natural resources, in complete harmony of the heterogeneous social, group and personal interests and of all elements which constitute the harmonious unity of the territory.

The designation of the land determines thus the rights and the duties:

1. of its users (proprietors) to utilize the given territory for a certain purpose, or to sustain the utilization of it also by other users,

2. of State organs and organizations (f.i. to expropriate lands for certain purposes, to effect agrochemical tests of the land, to secure the cultivation of farm land, to effect geological researches etc.),

3. of socialist organizations and individuals as users, and also as owners of adjoining or other near lands (f.i. the duty to prevent exhalations),

4. organizations and persons nearer not specified (f.i. of subjects authorized to make use of the right of gamekeeping, or authorized to intrude etc.)

The system of the classification of the designation of land according to the specific appointment of its parts differs at the different stages of development of the society and depends on what is regarded as being the decisive economic aim.

According to the actual legal situation, the most important complex classification is implemented by the Act. No. 22/1964 and the Decree No. 23/1964 concerning the Evidence of Immovables which substituted from the 1st of April 1964, without having changed them in any substantial way, the Instructions of the Central Administration of Geodesy and Carthography No. 154/1957 Official Gazette, concerning the designation of categories of land for the purposes of a unified evidence and for the purposes of the delivery obligations and the purchase of agricultural products. This does not imply that the system of evidence in question would give a true picture of all the categories of land to which are connected special legal institutions of use.

To the date of the 31st of December 1963 the territory of the State was divided into farm land (56,6 %) and non farm land (43,4 %).

Farm land is further divided into arable land (40 per cent of the whole territory), hopfields (0,1 %), vineyards (0,2 %), gardens (1,7-), intensively cultivated orchards (0,4 %), meadows (8,1 %), pastures (6,1 %).

Non farm land is divided into forest land (34,6 % of the whole territory), water surfaces (1,5 %), built-up areas (1,5 %), sterile areas (1 %), the so called „other land“ which include storage and workshop areas, land assigned to open-cast extraction of

minerals, to the stockage of residual products of mineral mining, to purposes of national defence, of the health service, of gymnastics and recreation, further protected areas, state natural reservations and cultural values, parks and embellishing gardens e.t.c. (4,8 %).

The classification of territory based on the distinction between farm and non farm land and the internal classification within these two categories of land, are immediately related to the question what characteristic features determine that a given land is classified as belonging to a certain category. Undoubtedly, at the one hand the *natural conditions* will be decisive, at the other hand *the social and the economical ones*.

More and more, as far as the designation of land is concerned, the *voluntary element*, is asserted that means the society recognizes the laws of social development and creates out of the territory where it lives a harmonious entity which would satisfy all its needs. The utilization of the territory for all the needs of the society necessitates that the designation of land according to one or the other category should not have a static character of a phenomenon given once and forever by nature or by the standing development and only registered by men. The interest of the whole society requires that *necessary changes should be effected*.

In this connection it is necessary to mention the act No. 48/1959 of the Collection of Laws concerning the protection of agricultural land *fund*.

Within the global category of „non farm land“ an extraordinary importance is attached to *forest land and water surfaces*. Agricultural, forest and water economy represents a certain unity and a harmonious entity with mutual interacting influences.

To the social importance of the mentioned two categories of land correspond also legal rules among them the Act No. 166/1960 C. of L. and the Notice No. 17/1961 C. of L. concerning forests and forest economy, as well the Act No. 11/1955 C. of L. (in the wording of the Act. No. 12/1959 C. of L.) and the Notice No. 13/1959 C. of L.) concerning water economy and the Decree No. 14/1959 C. of L. which implements the act in question.

The classification of non farm lands and surfaces is not sufficient. We lack for instance an exact evidence of *building sites*.

For the development of our national economy and the exploitation of our raw material basis, the disclosure, the extraction and the exploitation of *mineral resources* is of extraordinary importance.

The most important regulations in this respect are the Act. No. 41/1957 C. of L. concerning the exploitation of mineral resources (Mining Act) and the Notice No. 260/1957 Official Gazette. The mining territories, registered in the so called Register of mining territories, administered by the State Board of Mines, should also be recorded in a unified evidence of the land.

What has been said about minerals, is adequately true also for *turf*, which is however not a mineral; the social relations in question are regulated by the Legal Measure No. 61/1956 C. of L. and by the Notice No 151/1957 Official Gazette, concerning the extraction of turf.

A special specific category of land constitutes by land serving for purposes of *transportation*. Every kind of transportation has its peculiarities which must be taken into account; I have principally in mind land, appointed for railway, road and air transportation, as well as for the municipal transport network.

There exists however also land, the designation of which is other than *exploitation* for economic purposes.

I have here in mind principally land which is used for purposes of *national, defence, which secure certain sanitary demands, or which are used for gymnastics, recreation or other cultural purposes*. This category may include f.i. also land the purpose of which is the protection and exploitation of natural mineral springs as well as the protection of nature and of important cultural values.

NĚKTERÉ AKTUÁLNÍ OTÁZKY SOCIALISTICKÉ ZÁKONNOSTI V JEDNOTNÝCH ZEMĚDĚLSKÝCH DRUŽSTVECH

НЕКОТОРЫЕ АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ЗА-
КОННОСТИ В ЕДИНЫХ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ КООПЕРАТИВАХ

SOME TOPICAL QUESTIONS OF SOCIALIST LEGALITY IN THE UNIFIED
AGRICULTURAL COOPERATIVES

MIROSLAV SVÁTEK

I.

(Sociální výzkum)

1. V právní vědě se v poslední době často hovoří o vztazích vědy o státu a právu a marxistické sociologie. Diskuse, které se až dosud rozvíjely o této otázce v různých polohách a na různých místech, ústí zpravidla podtrháváním významu vědecké metody sociálního výzkumu (nepřesně sociologického výzkumu), jakožto teoretické a současně nejpraktičtější báze základního výzkumu a vědecké teoretické práce. Pro právní vědu, respektive pro právo vůbec, má metoda sociálního výzkumu význam zcela výjimečný a v mnoha směrech principiální. Napomáhá k překlenutí často a oprávněně kritizovaného jevu zpoždování právní teorie za právní a vůbec společenskou praxí. Tato skutečnost, tedy zpoždování a řekněme přímo i určitý *rozpor teorie a praxe*, má mimo jiné své kořeny v období dogmatismu, kdy všeobecně marxistické bádání ve vědě o státu a právu bylo začasť omezováno na mechanické rozvíjení řady citátů a hesel a skutečná fakta vývoje společnosti byla v rámci podle těchto formulí jen formulována, pokud již k nim bylo vůbec seriózně přihlíženo. Ignorování praxe v její *rozporuplnosti* anebo její šablonovité třídění na ryze kladné a ryze záporné jevy, tedy tato černobílá hodnocení složitých společenských jevů, nemá vůbec nic společného se skutečnou vědou a především ne s marxistickou vědou.

Důsledný požadavek zavedení sociologických metod ve vědě o státu a právu posílí exaktnost právní teorie, nehledě již na to, že posílí také její autoritu a podtrhne její aktivní roli při přetváření již přežitých právních vztahů, což má velký význam zejména pro legislativu. Jinými slovy, jde o uvědomělé plnění notoricky opakovaného požadavku spojení právní teorie a praxe.

Zavádění a prosazení uvedených metod vědecké práce, které ostatně nejsou nikterak nové, má (jak již bylo řečeno) nesporný význam pro

posílení autority vědy o státu a právu a jak doufám, povede také k postupnému vykořeňování žel příliš vžitého právního nihilismu, který se neprojevuje jen u neprávnicků. Mám za to, že za současných podmínek se právní nihilismus a také přezíraný pohled i praktických právníků na právní teorii, nedá překonat ničím jiným, než právě likvidační ztrnulých metod vědecké práce a s nimi souvisejícími projevy dogmatického myšlení. Jen v minulosti jsme si mohli (a někdy též museli) dovolit zjednodušovat složité společenské jevy a skutečnosti, přes více či méně rozsáhlé zásoby pouček a citátů provádět jejich promítnutí a „typizaci“ a své spojení s praxí dokazovat jen vybranými příklady z praxe, jejichž „typičnost“ však byla umělá či iluzorní, protože se zjišťovala subjektivně, totiž buď na základě subjektivního přesvědčení pisatele, či spíše na podkladě subjektivního názoru autority. Proto tolik subjektivismu až voluntarismu v právní vědě; tento stav však nepanoval jen v této vědní oblasti.

Provádění sociálních průzkumů si vyžádá mnoho soustředění a také mnoho drobné práce a mnoho času. Aby se metoda nestala samoučelnou a aby v nastávajícím pro ni konjunkturálním období nebyla pouhým módním jevem, bude nutno zavést konkrétní systém a koordinaci společných vědeckých postupů, které si vyžádají řadu příslušných organizačních a plánovacích opatření. Je rovněž nebezpečí, že za některých podmínek by se metoda sociálních průzkumů mohla zvrhnout v živelné nekoordinované akce jednotlivců, jejichž výsledek by byl spíše poplatný praktikismu a nesl by všechny jeho negativní rysy. „Vědecký postup předpokládá zvládnutí exaktních metod a technik, jež umožňují co nejširší poznání zkoumaných jevů. V sociálním výzkumu to například znamená ovládnout určité statistické a matematické metody, umět co nej přesněji kvantifikovat sociální jevy, dovést správně stanovit výběrové šetření, dělat korelační výpočty, mít základní vzdělání v psychologii (např. při vedení rozhovorů) atd.“¹⁾

2. Když jsme zhruba načrtli problematiku vědeckých metod sociálního průzkumu a výzkumu, aniž bychom se v tak krátkém rozsahu mohli hlouběji zabývat jeho stránkami, musíme konstatovat, že před právní vědou jsou nyní značně složité a obtížné úkoly především *při zavádění nového způsobu a pojetí vědecké teoretické práce*. O těchto otázkách se mnoho hovoří a v poslední době se objevují i některé teoretické práce. Redakční článek Právníka (č. 8/1963, str. 621—632), který se zabývá některými významnějšími otázkami překonání kultu osobnosti a dogmatismu ve vědě o státu a právu, ukazuje na některé z dalších otázek na okraji a z jeho polemičnosti (i když nepříliš adresné) si lze slibovat i další pokračování disku-

¹⁾ Doc dr. Jaroslav Klofáč, Jak je to s naší sociologií?, Rudé právo ze dne 2. listopadu 1963

se. Hovoří se zde také o některých metodologických otázkách, avšak již méně o otázkách, které by měly i po stránce organizační zajistit důsledně vědecké metody bádání.

Tento článek, který následuje, si ani nemůže klást za cíl se plně vypořádat s otázkami sociálního výzkumu a dalších sociologických metod v jejich vztazích k právní vědě a ke zkoumanému předmětu článku především, tedy v praxi teoretické literární práce. Je však pokusem použít ve větší míře výsledků sociálního výzkumu v teoretické práci. Konkrétní dokumentace k této práci byla získána z rozsáhlého dopisového materiálu Zemědělských novin.

II.

OBEČNÉ OTÁZKY

1. Socialistická zákonnost jako politická metoda uskutečňování diktatury dělnické třídy ve svazku s družstevním rolnictvem a ostatními třídními složkami socialistického státu a společnosti, zahrnuje vedle požadavku regulování určitých závažných společenských vztahů socialistickým právem, uplatňování vůle dělnické třídy vyjádřené v právních normách — tj. zachovávání *socialistického práva všemi jeho subjekty*, tzn. subjekty, na něž se socialistické právo, respektive jeho normy, vztahují.

Socialistické právo využívá dělnická třída při budování nové společnosti jako důležitého činitele, které jí slouží k vyvolávání a usměrňování pro ni žádoucích společenských procesů, k regulování až dosud poznaných či poznávaných ekonomických a ostatních společenských zákonitostí. Právo a zákonnost jako společenské kategorie jsou především nástrojem způsobilým zajistit *jednotné uskutečňování politiky* socialistického státu, tedy politiky dělnické třídy vedené komunistickou stranou na celém území státu a všemi jeho obyvateli.

Proto v socialistické společnosti je požadavek socialistické zákonnosti *předním politickým požadavkem* kladeným na práci jak všech orgánů státu a pracovníků státního aparátu, tak na práci a činnost všech hospodářských a také společenských organizací a na jednání všech občanů.

Proti tomuto jasnému a přesnému revolučnímu požadavku stojí jako nesmířitelný protiklad s dějinným posláním socialistického státu (který je založen a rozvíjí se na vysokém stupni socialistické demokracie, na účasti nejširších vrstev všeho lidu na řízení a správě země) svévolný policejné byrokratický režim *buržoazního imperialistického státu* (který je nucen zachovávat své pozice uplatňováním jezuitského hesla „Účel světi prostředky!“ a ve svém vrchnostenském poměru k naprosto převažující části spo-

lečnosti, kterou spravuje, musí sám své vlastní zákony porušovat. Uvědomění si tohoto protikladu v pojetí a v praxi dodržování zákonnosti ve společnosti s antagonistickými rozpory od společnosti s neantagonistickými rozpory je nutné proto, abychom si uvědomili základní příčiny, proč vůbec dochází k porušování zákonnosti.

Zatímco buržoazie a její státní mašinerie porušuje zákonnost, je to jen v souladu se zájmy její monopolistické hrstky, je to *součástí její třídní protilidové politiky*, jejíž skutečný smysl zahaluje do frází a nezávazných politických proklamací „demokratických práv a svobod“.

Naopak případy, kdy je v socialistickém státě porušena v jednotlivostech zásada socialistické zákonnosti, *jde o excesy*, jde o případy, které jsou v *naprostém rozporu s politikou dělnické třídy*, s politikou svazku dělnické třídy s družstevním rolnictvem a pracující socialistickou inteligencí. Proto je našemu státu cizí jen pouhé proklamování demokracie a zákonnosti, proto náš právní řád zachovává *rovnováhu mezi povinnostmi a právy a poskytuje reálné záruky socialistické zákonnosti*.

Síla socialistické demokracie spočívá právě v tom, že případy, kdy již z různých příčin k porušení socialistické zákonnosti došlo, odsuzuje a napravuje nejen ve sféře práva, ale odsuzuje je veřejně celá společnost. Otevřenost a přísnost s jakou se vypořádáváme s narušiteli socialistického pořádku, který je v souladu s chápáním socialistické morálky a disciplíny, naprosto nepokrytě odhaluje buržoazní proklamaci „právního státu“ jako mýtus.

2. V současném období vývoje naší společnosti, kdy zejména po XII. sjezdu naší strany si jasně uvědomujeme složitost problematiky nynější vývojové etapy a kdy prožíváme období závažných společensko hospodářských proměn, kdy výrobní a společenské procesy chceme a musíme poznávat, využívat, řídit a usměrňovat daleko lépe a účinněji v zájmu naší další správné cesty ke komunismu a kdy proto řízení národního hospodářství a státu se stává složitější, je třeba daleko více než jak tomu bylo v minulosti se zabývat teoretickými a současně praktickými otázkami socialistické zákonnosti v jejím širokém pojetí.

S rozvojem a s novou kvalitou třídních vztahů, které jsou odrazem vybudované socialistické základny, ustupují na druhé místo správní (tzn. v nikoli pejorativním smyslu „administrativní“) formy a metody řízení — přednostní postavení při řízení státu nabývá nikoli politika, ale ekonomika.

Nelze však od sebe roztrhovat politiku a ekonomiku. Podtrhování významu ekonomiky a využívání jejích zákonitostí ani zdaleka neobsahuje úkoly socialistického státu a jeho orgánů a jeho poslání jako politické organizace socialistické společnosti, naopak současně podtrhuje význam úlohy socialistického práva. V tomto tvrzení není nelogičnost. Chceme, aby naše

právo bylo daleko pružnější než dosud, aby se na nejmenší možnou míru odstraňoval neustálé zákonitý rozpor mezi poznáváním ekonomických zákonitostí a jejich právním zachycením. Dogmatické lpění na právních předpisech, které již dávno neodrážejí skutečnost a jejichž násilná realizace a aplikování jejich ustanovení na společenské skutečnosti, které ustrnulé právo ani nepředvíдалo, vede k byrokratickému formalismu by nyní, kdy vědecky poznáváme a předvídáme procesy rozvoje naší společnosti, nutně vedlo nejen k deformování ekonomiky, ale také k pokřivení generální linie strany. Toto poznání a závěry z něho povedou především k odstranění jedné z příčin porušování socialistické zákonnosti.

V současném období zahrnujícím celou vývojovou etapu musíme současně skoncovat se subjektivistickými tendencemi a s hrubým voluntarismem jakožto neblahým dědictvím období kultu osobnosti, které se projevovaly a dokonce ještě projevují při uskutečňování politiky a tedy i práva, kdy docházelo k umělému a nepřirozenému odtrhování práva od politiky a ekonomiky a tak k deformování ekonomicko sociálních vztahů zaměňováním vědeckého a odborného řízení rozvoje společnosti — řízením z mocensko správních pozic, které, jak konstatoval s. J. Hendrych ve svém projevu na XII. sjezdu strany,²⁾ „je snazší“, je pohodlnější, protože je ryze formální.

Již sama formálnost ve spojení s dogmatickým přístupem k uskutečňování práva je zdrojem porušování socialistické zákonnosti.

3. Když říkáme, že existují předpisy, které jsou překonány současným vývojem, tedy, že v našem právním řádu se setkáváme s obsolentními normami, vybízíme k jejich zrušení a požadujeme, aby již nebyly realizovány. To je bezesporu správné. Avšak tento požadavek v sobě skrývá určité nebezpečí a tím je právě nebezpečí subjektivismu. Zejména nižší složky státního aparátu by si mohly tuto úvahu vyložit tak, že mohou samy posuzovat, zda ten či onen předpis jim vyhovuje respektive „zda odráží nové skutečnosti“ a tak voluntaristicky by mohly prohlásit, že se jím neřídí. Ostatně takové názory mnohdy panují. Jak tedy předejít takovým názorům, které jsou možným zárodkem narušování principu socialistické zákonnosti? Jde o dvě otázky a odpovědi.

aa) Je i nadále možné a únosné, abychom zejména nyní, kdy před námi stojí problémy budování vyspělé socialistické společnosti, uchovávali *především v zemědělství* takové velké množství právních předpisů a z nich mnohé poměrně nízké legislativní úrovně, při nichž se ztrácí skutečný přehled o tom co skutečně platí anebo bylo jiným předpisem zrušeno?

Jsou to často předpisy co do úpravy neobyčejně složité i pro odborní-

²⁾ Viz Rudé právo ze dne 6. prosince 1962, str. 3

ka — právníka — a legislativa u řady z nich sama ponechává volné pole širokému výkladu praxe.

Příklady právních předpisů, anebo i jiných nižších norem by bylo možno uvést celou řadu.

V určitých směrech legislativa vcelku postihuje specifické poměry existující v jednotných zemědělských družstvech *zvláštní formou úpravy*.

Je tomu např. v posledních větších legislativních dílech, konkrétně v zák. č. 65/1961 Sb. a v prov. vyhl. č. 83/1961 Sb., o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci, stejně jako v úpravě náhrad při úrazech a nemocech z povolání, jak stanoví zák. č. 150/1961 Sb. a jeho prováděcí předpisy (vyhl. č. 7 a č. 8/1962 Sb.). Jde o neobyčejně důležitou problematiku, která by vyžadovala jednotnost praxe při řešení otázek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v jednotných zemědělských družstvech, zejména daleko větší jasnost úpravy. Různost hledisek se odráží i v teoretických člancích, jichž vyšla za poměrně krátkou dobu od vydání příslušných předpisů celá řada.³⁾

Samotné předpisy jsou složité a těžké pro odborníky. Jak asi jsou nerosrozumitelné pro laiky a především pro ty, kteří se stanou z různých důvodů účastníky jimi regulovaných právních vztahů! Plně chápeme, že zde upravovaná problematika není nikterak jednoduchá a že nutně musí jít o obsáhlejší předpis anebo o jejich souhrn. Jsem však přesvědčen, že by praxi více napomohlo nikoli množství odkazů na jiná ustanovení, ale jejich celkové shrnutí buď přímo ve zvláštní hlavě (současná formulace nevyhovuje), anebo ve zvláštním samostatném předpise, jak je tomu např. při úpravě otázek sociálního zabezpečení družstevních rolníků, anebo při úpravě náhrady škody způsobené z nedbalosti družstevníkem jednotnému zemědělskému družstvu aj.

Právní normy, mají-li splnit své poslání, musí být co nejjednodušší a nejsrozumitelnější. Nejednotnost a rozpory při jejich výkladu rozhodně neslouží dodržování socialistické zákonitosti.

Namátkou uvádím ještě jeden příklad ze zcela jiné oblasti — úprava uplatnění nároků z podaných zlepšovacích návrhů v JZD. Na tomto místě nemá smyslu vysvětlovat význam zlepšovatelského hnutí a v JZD zvláště. Pohlédneme však na to, jak současná právní úprava napomáhá jeho podpoře.

Tyto otázky upravuje řada předpisů, které platí obecně pro celé zlepšo-

³⁾ Uvádíme nejzávažnější: jsou to např. tři studie i ustanovení zák. č. 150/1961 Sb. uveř. v časopise Socialistická zákonost č. 2/1962, článek s. Bičovského „K náhradě škody při pracovních úrazech a nemocech z povolání v JZD“ podle § 11 zák. č. 150/1961 Sb., Socialistická zákonost č. 5/1962, článek s. Lachouta, „Nová úprava náhrad při úrazech a nemocech z povolání“, Právník č. 6/1962 anebo článek ss. Eliáše a Fábryho, „Odškodňování pracovních úrazů a nemocí z polování v JZD“, Právník č. 9/1962, atd.

vatelské a vynalezecké hnutí v celém národním hospodářství a kde se upravují i speciální vztahy vznikající v tomto směru v JZD. Pro JZD tedy také platí zák. č. 34/1958 Sb. a prov. nař. č. 45/1957 Sb. (resp. jeho oddíly 3. 4. a 6.) a články 4, 6, 7 a 8 vyhl. č. 164/1957 Ú.l., o odměnách za zlepšovací návrhy, jejichž splatnost je dále určena články 11 až 13 cit. vyhl. Vedle těchto obligatorních předpisů obsahuje *vzorový premiový řád JZD* ještě další ustanovení, kde se upravují doporučené premie za zlepšovací návrhy.

Jak si praxe „dole“ v JZD na MNV a konečně i na ONV vyložila příslušná ustanovení? Zcela jednoduše. Vzorový premiový řád, který byl vydán o několik let později než jiné uvedené předpisy (r. 1962) a je také lépe a širěji znám, je ve svých *doporučeních* (která umožňují přiznat družstvu jednorázové premie za zavedené a uplatněné zlepšovací návrhy v JZD až do výše 20 % z dosažených úspor) praxi uplatňován daleko více než celostátní kogentní předpisy, ačkoliv vzorový premiový řád ve skutečnosti upravuje jen premie pro zlepšovatele *navíc*, tj. vedle nároků vyplývajících z příslušných právních předpisů.

Takové opomenutí legislativy má tedy za následek poškození zlepšovatele, vede k porušení socialistické zákonnosti a to v době, kdy máme ten největší zájem na tom, aby se zlepšovatelské hnutí v JZD co nejvíce rozvíjelo. Vždyť by stačilo, aby vzorový premiový řád alespoň v poznámce citoval příslušné předpisy (nehledě již na to, že by se mělo přikročit vůbec k nové úpravě těchto otázek a alespoň k jejich částečné kodifikaci v přehledném předpise, který by obsahoval i příslušnou úpravu podobné problematiky v JZD).

Uvedené dva příklady mají sloužit na podporu *návrhu na zvláštní přehlednou publikační formu a úpravu právních předpisů a norem pro jednotná zemědělská družstva*.

Do kanceláře každého družstva i do úřadovny MNV, na výrobní zemědělskou správu přicházejí každým dnem spolu s denní poštou různé předpisy, normy, oběžníky atd., které se sice zaevidují a založí, ale (přízněme si) čtou se a studují zpravidla jen tehdy, když je na ně ještě zvláště upozorněno navíc. Protože se různé předpisy v různých legislativních sbírkách vlastně zakládají v pořádku jak jdou po sobě, tedy v časovém pořadí, není v družstvech a ani na MNV a dokonce ani na ONV resp. na zemědělských výrobních správách jasný přehled o tom, *kteřý* předpis a *jak* různé otázky upravuje. Bylo by proto vhodné, aby družstva i státní orgány pověřené jejich řízením, dostaly do rukou *živou pomůcku*, která by tento nedostatek odstranila. Byl by to jednoduchý kancelářský pořadač (šanon), který by v abecedním nebo jiném, nejlépe věcném pořádku uváděl jednotlivá hesla obsahující právní úpravy určitých otázek. Např. „sociální zabezpečení“, „ochrana půdního fondu JZD“, „domácí porážky“, „přímá

finanční pomoc státu“ atp. Změnila by se pak také distribuce právních norem. Družstva by dostávala jen ty předpisy a normy, které by se jich oborově týkaly. Na čelném místě by tyto normy obsahovaly pokyny pro zařazení do pořadače spolu s požadavkem vyřazení již neplatných norem.

Tento způsob publikace právních předpisů byl zaveden v NDR, kde se také osvědčil. Má celou řadu nesporných předností. Na prvním místě je to *přehlednost právní úpravy*, tzn., kdykoli je možno zjistit platné právo. Další předností je i to, že *působí zpětně na legislativu*, která je přímo tímto systémem vedena jednak ke kontinuitě s přecházející úpravou určitých vztahů (což má význam především u nižších norem), jednak k úspornosti vyjadřování; není nutné opakování určitých otázek. Legislativa má rovněž i možnost při tomto způsobu publikace uvádět u zvláště důležitých otázek (anebo tam kde je to zapotřebí) i části důvodových zpráv anebo výklad jednotlivých pojmů atd.⁴⁾

Dalším kladem je konečně i pružnost a rychlost s jakou se družstva bezprostředně seznámí s konkrétní právní úpravou.

Nelze však zastírat ani potíže. Kdybychom přikročili k realizaci těchto myšlenek, respektive kdybychom převzali určité dobré zkušenosti z NDR, museli bychom vybudovat centrální aparát (nejlépe v ministerstvu zemědělství, lesního a vodního hospodářství zřídit malý organizační útvar), soustřeďující příslušné předpisy, které by po redakční úpravě jako celek anebo v jednotlivých částech v normalizované podobě s příslušnými stručnými pokyny pro manipulaci, byly zasílány družstvům a také státním orgánům a příp. hospodářskému aparátu. Státní orgány by však musely dohlížet na to, jak je tento pořadač v družstvech veden.

bb) Druhou odpovědí na otázku jakými způsoby zabránit subjektivistickému a voluntaristickému přístupu k právu, respektive živelnému posuzování vhodnosti a správnosti či platnosti určitých právních předpisů družstevníky, družstvem anebo též i některými pracovníky státních orgánů, je *požadavek znalosti právních předpisů* v jejich souhrnu i v jednotlivostech, přesněji řečeno, *požadavek alespoň minimální právníkové odbornosti*.

Jak známo, dochází k porušování socialistické zákonnosti již tím, že se právo nezná, anebo se chybně, úmyslně nebo neúmyslně vykládá. Neznalost práva může být dána např. u družstev již objektivně — nedostatečnou publikační formou, jak bylo již řečeno, anebo zejména tím, že se význam práva podceňuje, což způsobuje skutečnost, že některé právní předpisy již svou dikcí a svou nesrozumitelností odrazují od bližšího seznámení

⁴⁾ Není možno v této souvislosti nevpomenout na neefektivní a těžkopádné sbírky právních předpisů vydávaných Právníckým ústavem ještě v nedávných letech, kdy po těžké a složité redakční práci vycházely značně objemné svazky obsahující vzhledem k délce dodacích lhůt tiskáren ve velké řadě případů již jen zlomky právní historie. Takové nehospodárné nakládání s papírem si rozhodně nemůžeme dále dovolovat.

a prostudování. Jejich nesrozumitelnost vede k nihilismu a tak vlastně též k pohodlnosti a ke spoléhání se na „selský rozum“.

Největší nebezpečí v tomto směru je v *právním nihilismu* u družstevníků, družstevních orgánů a funkcionářů JZD, stejně jako u některých pracovníků národních výborů. Tento neblahý zjev, který ostatně je žel patrný v celém našem společenském životě, má své kořeny v lidovém chápání práva a jeho projevů, které v dobách nedávno minulých sloužilo buržoazii jako nástroj její protilidové vykořisťovatelské politiky. Někteří si i do současnosti přinesli z dob dřívějších svůj názor na právo jako na něco formálního, neživého a zaostalého, nepřátelského. Proto se setkáváme s názory, že určitou otázku není možno řešit z právního hlediska, tedy v souladu s právními předpisy, ale tzv. „politicky“. Jestliže vedle toho na podtržení této argumentace se řekne, že se příslušná otázka musí řešit třídně a stranicky a nikoli „advokátsky“, pak máme příklad voluntarismu a právního nihilismu nasnadě.⁵⁾

Požadavek socialistické zákonitosti je třídním a stranickým požadavkem, proto je přísné dodržování právních předpisů politickou záležitostí. Proto je nutné, abychom v tomto smyslu právo používali a vykládali. Právo jako

⁵⁾ Odmítavý poměr k právu našel svou živnou půdu právě v období kultu osobnosti. Chtěl bych připomenout jen některá místa z dopisu M. A. Šolochova J. V. Stalinovi z 16. dubna 1933, jak je uváděl ve svém projevu N. S. Chruščov na setkání vedoucích představitelů strany a vlády s pracovníky literatury a umění dne 8. března 1963 (viz Rudé právo ze dne 12. března 1963 str. 3), stejně tak i Stalinovu odpověď. Píše se zde mimo jiné: „Jestliže všechno, co jsem popsal, zasluhuje pozornost ÚV, pošlete do věšenského okresu opravdové komunisty, kteří mají dostatek odvahy, aby bez ohledu na osoby odhalili všechny, jejichž vinou bylo smrtelné podkopáno kolchozní hospodářství okresu, kteří by skutečně vyšetřili a odhalili nejen všechny, kdo vůči kolchozníkům uplatňovali odporné „metody“ mučení, bití a ponižování, ale i ty, kdo je inspirovali.“ Stalin jako hlavní inspirátor těchto nejhrubších způsobů porušování socialistické zákonitosti, které naštěstí u nás nemají takové obdoby, odepsal: „Vaše dopisy působí dojem jisté jednostrannosti... Děkuji Vám za dopisy, neboť odhalují bolavé místo naší stranickosovětské práce, odhalují, jak někteří naši pracovníci ve snaze potlačit nepřítele bezděčně zasahují přátele a upadají až do sadismu. Neznamená to však, že s Vámi ve všem souhlasím. Vidíte jednu stránku, a to ne špatně. Je to však jenom jedna stránka věci... Abychom se nezmýlili v *politice* (!?) grafická znaménka M. S. (Vaše dopisy nejsou beletrie, ale čistá politika), je třeba rozhlédnout se, je třeba umět vidět i druhou stránku. A druhou stránkou je, že vážení zemědělci vašeho okresu (a nejen vašeho okresu) dělali „tichou stávku“ (sabotáž!) a třeba by byli nechali dělníky, Rudou armádu, bez chleba. Skutečnost, že sabotáž byla tichá a navenek neškodná (nekrvavá), tato skutečnost nemění nic na tom, že vážení zemědělci v podstatě vedli „tichou“ válku proti sovětské moci, válku až do umorění hladem, drahý soudruhu Šolochove... Tato okolnost samozřejmě naprosto nemůže ospravedlnit nešvary, jichž se dopustili jak tvrdíte, naši pracovníci...“ atd.

Uvedl jsem tento zřůdný příklad zvůle, která nemá nic společného se socialismem a s naší politikou, nikoliv pro jeho senzačnost, ale proto, abych na této absurdnosti ukázal, kam až může vést přezírání práva a zákonitosti a jeho *úmyslné* porušování v zájmu falešného chápání „politiky“ a tzv. „stranickosti a třídnosti“. Když si z těchto dopisů (o nichž bych si přál, aby nebyly nikdy napsány) odneseme jen ten poznatek, že socialistické právo není ničím jiným než v určité formě zachycenou politikou, že právo, jak řekl V. I. Lenin, je koncentrovanou politikou a ekonomikou, pak tyto dopisy teprve po letech splní své poslání.

volní složka nadstavby se nemůže správně prosadit bez uvědomělého politického přístupu k jeho projevům.

Z těchto důvodů je třeba, aby naše socialistické právo, a hovoříme-li o zemědělskodružstevním právu, tedy aby naše zemědělskodružstevní právo bylo *soustavně propagováno* a aby s ním byly neustále a do hloubky seznamováni jak družstevníci a funkcionáři družstev, tak i pracovníci zemědělských výrobních správ, národních výborů a všichni, kteří se podílejí na výstavbě našeho zemědělského družstevního hnutí.

Znalost zemědělskodružstevního práva a politicky odborný výklad jeho norem oproštěný od starého nánosu advokátského chytračení, formalismu a byrokratismu, je jednou ze záruk dodržování socialistické zákonnosti v jednotných zemědělských družstvech.

4. Zjednodušování problematiky ekonomických a ostatních společenských vztahů v zemědělství a zejména v jednotných zemědělských družstvech, vedlo k tomu, že orgány pověřené státním řízením JZD uplatňovaly v minulosti převážně správní postupy a namísto soustavné masové politické a organizátorské práce postupovaly od jedné kampaně k druhé, zajišťovaly a prováděly jen různé „akce“.

Nárazovitost a nesoustavnost v politické a organizátorské činnosti spolu s ukvapeností a s neodborným přístupem k řadě otázek způsobily, že při uskutečňování právních norem byly porušovány zásady demokratického centralismu, zejména jednoho z jeho projevů v jednotných zemědělských družstvech — *družstevní demokracie*, jejíž důsledné a správné uplatňování přispívá, respektive *musí přispívat* k zajištění celospolečenských zájmů.

Zabezpečení hospodářských úkolů, plnění právních norem a všech politických požadavků v jejich vzájemné jednotě, musí být v souladu se zákonností, to znamená, nesmí být bezhlavé tj. také byrokratické a administrativní, stejně jako ne oportunistické a formální.

Všechny tyto různé chyby a nedostatky, na které nyní musíme bez slitování ukázat a které musíme odhalit, našly posléze svůj odraz v činnosti jednotných zemědělských družstev, kde ještě navíc byly jejich negativní následky podtrženy dosud nehotovým a syrovým charakterem teprve vznikajících a formujících se socialistických vztahů.

Proto rovněž *i usnesení členských schůzí* jakožto vrcholných orgánů jednotných zemědělských družstev trpí řadou nedostatků, nesprávnostmi a protiprávnostmi, akty družstevních orgánů nesplňují vždy požadavky socialistické zákonnosti. K porušování socialistické zákonnosti v usneseníh členských schůzí dochází nejen pro nízkou úroveň řídicí práce některých národních výborů, ale do značné míry i proto, že sami družstevníci, vedení družstev, představenstva, revizní komise, předsedové družstev a ostatní funkcionáři, jak již bylo řečeno, mnohdy ani neznají nejen smysl

určitých právních norem, které mají v družstvu uplatňovat, ale neznají ani normy samotné anebo si je vykládají po svém, případně jim nerozumějí anebo s nimi nebyli seznámeni. Jak ostatně na konkrétních příkladech ukážeme, ani příslušné státní orgány respektive pracovníci národních výborů namísto aby pomáhali procesu uskutečňování právních norem a dovedli je vykládat, propagovat a politicky využívat, nejsou s nimi ve velkém množství případů dostatečně seznámeni anebo je sami dokonce i záměrně porušují.

Jestliže přes všechny dané záruky zákonnosti přece jen k porušení práva dojde, pak cesta k nápravě různých právních a věcných vad aktů družstevních orgánů je naprosto jasně vytýčena v právních předpisech (např. formy sistace).

Přes dobrou práci přemnohých družstev a státních orgánů však máme dosud dosti velký počet právních excesů, které musíme zredukovat na minimum, aby se staly *zcela výjimečným jevem* v životě všech družstev a aby posléze byly zcela vymýceny z celého našeho života.

Předcházející základní obecné poznámky budeme dokumentovat řadou nejzávažnějších příkladů porušování socialistické zákonnosti zejména usneseními členských schůzí jednotných zemědělských družstev, jak vyplývají z průzkumu.

Na usnesení členské schůze jednotného zemědělského družstva není možno pohlížet jen jako na akty zasahující ve značném množství případů bezprostředně do práv a povinností družstevníků, určující jejich sociální postavení, vymezujících značné množství majetkových a jiných nároků a povinností, stanovících jejich místo a úkoly v pracovním procesu družstva atd.

Rozhodnutí členských schůzí zasahují tím nejvážnějším způsobem do právní situace družstva, do výrobních a jiných hospodářských otázek, do plánování a řízení výroby, finančního hospodaření družstva, zahrnují nevypočitatelné možnosti pro rozhodování členské schůze od operativních úkonů, individuálních rozhodnutí, podávání osvědčení aj., přes určování orgánů družstva, volby a schvalování jeho funkcionářů, úpravy soustavy organizace práce a odměňování za práci atd., až po vypracování a přijetí vlastního pracovního řádu, jednacího řádu a především stanov družstva, které regulují v té nejobecnější závazné formě celý jeho právní režim.

Protože se usneseními členských schůzí vlastně konkretizuje obsah zemědělskodružstevně právního vztahu, anebo převážné množství zemědělskodružstevních vztahů (členská schůze má v jednotném zemědělském družstvu a v soustavě jeho orgánů universální postavení) působí akty členské schůze nejen uvnitř družstva samotného, ale také v řadě případů i vně družstva, ve vztahu k jiným družstvům (např. v kooperačních vztazích,

při poskytování prací a služeb jiných JZD, v rámci např. melioračního družstva aj.), k jiným socialistickým hospodářským organizacím (STS, státním statkům, nákupním organizacím, jiným dodavatelským a odběratelským organizacím aj.), ke státní bance (např. v úvěrových vztazích a při financování vůbec) a především ke státu a k jeho orgánům a to jak k těm, které JZD řídí, tzn. k výrobním zemědělským správám, k národním výborům, anebo také k těm, které se jinak zúčastní na vztazích k JZD, jako zejména k orgánům prokuratury, k soudům a ke státní arbitráži.

Ve vztahu k členům družstva je mimořádný význam usnesení členské schůze především podtržen specifickou povahou členského poměru, který na rozdíl od pracovněprávního poměru, je komplexním právním vztahem zahrnujícím řadu prvků, jako je *pracovní* prvek členství a na něj navazující *majetkové vztahy*, vztahy v oblasti rozdělování družstevního důchodu a podílu družstevníka a jeho rodiny na něm a dále i vztahy, jimiž se projevuje družstevní demokracie, právo a povinnosti účasti na řízení a správě družstva.

V neposlední řadě je pak nutno zdůraznit i jinou významnou skutečnost, totiž, že jednotné zemědělské družstvo je současně i *společenskou organizací* družstevních rolníků. Proto musíme mít na zřeteli i řadu dalších důsledků usnesení členské schůze, jako například ten, že plní v řadě případů analogické poslání, jako mají celozávodní schůze odborové organizace na průmyslových a jiných závodech.

Nemůžeme konečně zapomínat ani na to, že jednotná zemědělská družstva jako např. ostatní lidová družstva, nemají vlastní organizační nadstavbu v podobě okresních anebo krajských rad družstev či nějaké obdoby ÚRD a že ani celostátní sjezd nemá charakter celostátního družstevního *orgánu*, ačkoli i přesto plní neobyčejně důležité funkce. Tím větší důraz proto klademe na práci státních orgánů, které provádějí státní řízení JZD a dohled nad jejich činností. Zde se proto také soustřeďují anebo mají soustřeďovat všechna důležitá rozhodnutí členské schůze, lépe a přesněji řečeno, všechna závažnější rozhodnutí a opatření družstva. Vedle družstevníků a družstevních orgánů tedy mají státní orgány, resp. zemědělské výrobní správy a národní výbory, plnou zodpovědnost za zachovávání zásady socialistické zákonnosti a jsou k tomu vybaveny řadou oprávnění a prostředků k plnění tohoto úkolu.

III.

SOCIALISTICKÁ ZÁKONNOST A STANOVY JEDNOTNÉHO ZEMĚDĚLSKÉHO DRUŽSTVA

1. K významnému prohloubení družstevní demokracie v našich jednotných zemědělských družstvech došlo v roce 1957, kdy v důsledku dalšího rozvoje socialistického demokraticismu a v zájmu rozmachu a prohloubení iniciativy a aktivity družstev a jejich členů, se III. celostátní sjezd jednotných zemědělských družstev usnesl, aby každé JZD vypracovalo podle vzorových stanov a v souladu s nimi *své vlastní stanov*y, kde by zpřesnilo, zkonkretizovalo a dále rozvedlo podle svých místních podmínek a potřeb příslušná jednotlivá ustanovení vzorových stanov.¹⁾ Současně sjezd přijal i podstatné změny a doplňky k dosavadním vzorovým stanovám. Spolu s novým zněním vzorových stanov pak vyšla směrnice ministerstva zemědělství, která upravila zásady, způsob a formy vypracování, schvalování a registrace vlastních stanov družstva (č. 99/1957 Ú.l.).

Hodnotíme-li nyní po uplynutí určité doby význam tohoto sjezdového usnesení a jeho důsledky z právního a tedy také politického hlediska, musíme nutně především ocenit nejen to, co znamenalo pro rozvoj družstevní demokracie a iniciativy družstevníků, ale také jeho neobyčejný přínos pro rozvoj právního vědomí a citění družstevních rolníků a v neposlední řadě též jeho iniciativní přínos pro další legislativní činnost na zkvalitňování obsahu a úpravy vzorových stanov do budoucnosti. Vlastní stanov y družstev, právě proto, že každé JZD má všechny možnosti, aby v nich zakotvilo to nejpokrokovější, co právě jeho družstvu prospívá k jeho nejlepšímu vývoji, jsou snad nejbohatším materiálem, který po jeho zobecnění a zhodnocení musí legislativa plně využívat.

Usnesení členské schůze v tomto světle tak získává i další význam — stává se jedním z podkladů a východisek legislativní práce státních orgánů, zejména ministerstva zemědělství, lesního a vodního hospodářství.

K právní úpravě instituce vlastních stanov družstva se u nás přistoupilo na základě sovětských zkušeností, které jsme tvořivě aplikovali na naše vlastní poměry. Bezprostředním podnětem, vedle jiných skutečností, bylo především usnesení ÚV KSSS a rady ministrů SSSR ze dne 9. března 1956 „O stanovách zemědělského artělu a dalším rozvoji iniciativy kolchozníků v organizaci kolchozní výroby a řízení artělu“.²⁾

¹⁾ Protokol III. sjezdu JZD, SZN, Praha účelový základ MZLVH 1957

²⁾ Viz Rudé právo ze dne 10. března 1956.

Avšak již před tímto usnesením věda kolchozního práva vycházející z praxe kolchozní výstavby v SSSR rozeznávala a od sebe výrazně oddělovala vzorové a vlastní stanov y kolchozu; v tomto směru viz zejména práce: Kazancev, Ruskol, Kolchoznoje pravo, Gosjurizdat, Moskva 1950, hlava III., § 4; Turubině, Ob istočnikach kolchoznogo prava, viz sborník Voprosy kolchoznogo i zemel'nogo prava, Izdatel'stvo AN SSSR, Moskva 1955, str. 64 a 65, anebo viz SGIP č. 2/1955, str. 148, aj.

Až do konání III. sjezdu JZD, jak se nepřesně tradovalo, hospodařila jednotná zemědělská družstva „podle vzorových stanov“. Například usnesení I. sjezdu JZD (1953) požadovalo, aby „... všechna jednotná zemědělská družstva... přijala vzorové stanovy jako základní zákon svého družstevního života a upravila podle nich veškerou činnost...“.⁸⁾

Přesto však ještě před konáním III. sjezdu JZD již některá přední družstva z vlastní iniciativy (jak se říkalo) „zpřesňovala vzorové stanovy“, jako např. JZD Hvozdnice na tehdejší okrese Jaroměř. Těchto zkušeností bylo také plně v návrhu sjezdu využito.⁹⁾

Instituce vlastních stanov družstva se v praxi jednotných zemědělských družstev plně vžila, osvědčila se a plní své poslání.

Avšak současně s vypracováním vlastních stanov družstva vznikla velmi rozsáhlá praktická problematika dodržování a ochrany socialistické zákonnosti, která v souvislosti s vývojem družstev přináší stále nové a nové otázky.

Převážující část družstev přivítala toto další rozvinutí družstevní demokracie a důkladně a zodpovědně zpracovala své stanovy a uvážila všechny možnosti, které se jim v procesu vypracování stanov naskytly a neustále naskýtají (proces vytváření vlastních stanov u družstev ve skutečnosti nemůže být nikdy natrvalo uzavřen). Byla však hlavně zpočátku i družstva, která zcela nepochopila účel a poslání nových opatření. Bylo tomu z různých důvodů. Nejhlavnější příčinou však byla nedostatečná úroveň řídicí práce státních orgánů. Stalo se, že ještě více než přes rok a dokonce až do IV. sjezdu JZD v roce 1959 byla družstva, která své stanovy vůbec nevypracovala a ani o této možnosti dostatečně nevěděla.

Chyby, kterých se v tomto směru dopouštěly především okresní národní výbory, se však s tvrdošijností opakují i v současnosti. Největším nedostatkem, který je předmětem kritiky práce ONV v jiných směrech (jak na to ostatně ukázal opět i XII. sjezd naší strany), spočívají v tom, že vypracování stanov družstev na okrese se považuje za úkol, který má být k určitému termínu splněn za každou cenu, že jde o jednorázovou akci. Proto se jejímu splnění napomáhá různými formálními a přímo řečeno — byrokratickými — formami, jako například vypracováním tzv. „okresních“ vzorových stanov JZD. Při pohledu na tyto „pomůcky“ k rozvoji družstevní demokracie, které ostatně v řadě případů již obsahují řadu obsahových nedostatků, se osobně nemohu ubránit dojmu, který na mně

⁸⁾ Viz publikaci První celostátní sjezd JZD, konaný ve dnech 14.—15. února 1953, vyd. SZN, Praha 1953, str. 113.

⁹⁾ Některými základními otázkami vypracování vlastních stanov družstva jakož i s nimi souvisejícími teoretickými problémy se rovněž s jistým předstihem zabývala i věda našeho zemědělskodružstevního práva, viz M. Svátek, Poměr vzorových stanov JZD k vlastním stanovům družstva a otázky právních předpisů upravujících činnost JZD 2. typu, Právník č. 1/1957, str. 51 a násl.

v jiných případech zanechávají dotazníky. Vytečkovaná místa, která mají družstva doplnit, podle mého názoru, vůbec neodpovídají smyslu vlastních stanov a také proto nemohou splnit svůj účel v rozvoji družstevní iniciativy. Právě naopak. Takové „ulehčení“ práce pro družstva (a pro ONV zvláště), svádí a je návodem pro formální doplnění vzorových stanov. Tím se žel snižuje i význam vlastních stanov v očích družstevníků.

Příklad: Zemědělský odbor jednoho ONV ve Středočeském kraji vypracoval v roce 1961 směrnice na pomoc JZD při vypracování vlastních stanov. Okresní konference JZD učinila i závěry z rozboru okresních podmínek a spolu s odborem zemědělství doporučila družstvům, které články a jak má každé JZD ve svých stanovách upravit. V tomto případě jde o správný postup, protože ONV postupoval v jedné linii s okresní konferencí JZD, kde se družstva sjednotila na zásadách vycházejících z celé problematiky okresu. Ve směrnících odboru zemědělství však byl určitý dílčí nedostatek. Družstvům se uložilo, aby vytvořila komise k vypracování vlastních stanov (do 30. června 1961), které by do 20. září 1961 předložily návrhy z jednání komise k předběžnému přezkoumání odboru. Tedy ještě před tím, než se návrh projedná na širším družstevním kolektivu, především na členské schůzi, kde se právě má plně uplatnit požadovaná iniciativa družstevníků, rozhoduje o stanovách odbor. Nedostatek je třeba spatřovat v tom, že uvedené směrnice nepočítají s prací zemědělské komise ONV ani MNV, ale že ponechávají rozhodovat o tak závažné otázce (i když jen předběžně) správní aparát ONV, a také v tom, že podle odůvodnění pracovníků tohoto odboru, by se stanovy schválené již členskou schůzí v případech jejich eventuální nesprávnosti musely zpětně vracet členské schůzi, která by se pak musela ještě jednou stanovami zabývat. (Podle mého názoru je to spíše k prospěchu celé věci a nikoli naopak.) Zemědělský odbor v tomto řešení spatřoval (ze svého hlediska celkem správně!) jednodušší postup, protože se takto „nezatěžuje“ členská schůze družstva. My však chceme, aby se tímto členské schůze „zatěžovaly“! Důsledky této jinak dobře míněné snahy zemědělského odboru ONV se pak odrazily při skutečném rozhodování o platnosti stanov na zasedání rady ONV dne 30. března 1962 (tedy více než po roce od V. sjezdu JZD!), kde se v bodě 6 usnesení uvádí mimo jiné: „Schválení stanov dle návrhu zemědělského odboru“... a následuje výčet 46 družstev, jejich stanovy se schvalují. Škoda, že tak důležitou věc rozhodla rada ONV tak krátce.

Zdalo by se, že si z podobných nedostatků máme brát ponaučení a že máme udělat vše k tomu, aby se neopakovaly. V rozboru stavu socialistické zákonnosti v zemědělství za rok 1961, který provedla generální prokuratura¹⁰⁾ se konstatují určité nedostatky vypracování vlastních stanov družstev. Uvádím zde a) nedodržení stanovených lhůt a termínů určených k vypracování stanov družstva, b) neznalost právních předpisů a nevyužití období vypracování a schvalování stanov k odstranění těchto jevů, c) nespojování otázek upevňování socialistické zákonnosti se zajišťo-

¹⁰⁾ Viz „Upevňováním socialistické zákonnosti za další rozvoj našeho zemědělství“, Věstník generálního prokurátora č. 4/1962, str. 145 a násl.

váním hospodářských úkolů (jinými slovy to znamená odtrhování hospodářských otázek od otázek stanov a vede to ke snižování úlohy stanov), d) formálnost vypracování vlastních stanov způsobená spěchem, aby stanovy byly vypracovány pokud možno v termínu (tedy „kampaň“), e) družstevní orgány a družstevníci nejsou vždy řádně seznamováni i s neměnitelnými ustanoveními, tj. s kogentními ustanoveními vzorových stanov (jde o to, že vlastně členská schůze projednává jen ona vytečkovaná místa, tzv. okresních VS). Z uvedeného rozboru GP v tomto směru je možno citovat: „pomoc státních orgánů se povětšinou omezovala na konkretizaci ustanovení článků, která lze zpřesnit, doplnit, či upravit podle místních podmínek“.

V čem se tyto nedostatky projevíly ve své konkrétní podobě a v čem byly obecně opakovatelné:

ad a) *Nedodržení stanovených lhůt a termínů*, které byly určeny k vypracování stanov družstva by nebylo tak závažným faktickým nedostatkem, kdyby i delší doba než jak ji stanoví příslušné předpisy, byla skutečně efektivně využita k vážné a soustavné práci na stanovách družstva. Nemá zde smyslu vypočítávat případy, které ostatně uvádí prokurátorská prověrka, kdy v termínu nebyly stanovy radou ONV schváleny (ačkoli vedle zák. č. 49/1959 Sb., směrnic č. 50/1961 Sb., nesplnily národní výbory ani požadavky usnesení vlády ze dne 26. dubna 1961 č. 81/1961). Vedle subjektivních příčin spočívajících v nízké úrovni řídicí práce některých národních výborů a v jejich poněkud přezíravém poměru k otázkám stanov, jsou zde i některé objektivní skutečnosti.

Sjezdy jednotných zemědělských družstev se konají na počátku hospodářského roku v období nástupu k jarním pracem v zemědělství (únor a převážně druhá polovina března). Změny, doplňky anebo úplně nové vzorové stanovy (jako v případě V. sjezdu JZD) musí být vypracovány v družstvech *do šesti měsíců od vyhlášení vzorových stanov*, co se týkalo V. sjezdu JZD, měly být stanovy schváleny radami ONV *do 5. prosince 1961*. Tedy v termínu, kdy současně končí hospodářský rok a kdy družstva musí vykonat ještě řadu velmi náročných prací, připravují nové celoroční výrobně finanční plány, provádí celoroční inventarizace, zabezpečují výsledné splnění nákupních úkolů, nehledě již na jiné hospodářské úkoly. Tedy praktický od konání celostátního sjezdu, po němž začal v družstvu hospodářský rok, až do počátku prosince není v družstvu dostatek času, aby co největší počet družstevníků se mohl podílet na práci na stanovách družstva. A nyní, v poměrně krátkém čase musí družstva vše stačit, včetně vypracování stanov anebo vnesení jejich doplňků schválených a doporučených sjezdem do vlastních stanov.

Za takové situace pak nejen že družstvo, ale ani národní výbor nemůže splnit své úkoly, a pokud je již i splní (splní termín), pak je to za cenu

formálnosti.¹¹⁾ A to nejen ze strany družstva, ale především ze strany státních orgánů, pro které skutečně takové termíny přicházejí v době, kdy musí zajišťovat řadu stejně neodkladných úkolů.

Bylo by proto vhodné uvážit, aby termíny k vypracování stanov družstva byly prodlouženy, respektive aby byly uvedeny v soulad se skutečným průběhem hospodářského roku v JZD. Když ještě uvážíme i to, že družstva provedou na konci každého roku celkovou bilanci svého hospodaření a vypracují svůj CVFP, kde zejména se odrazí úkoly a perspektivy JZD v jejich konkrétní podobě podložené výsledky hospodaření družstva a kdy také chceme, *aby hospodářské úkoly byly projednávány a posuzovány spolu se stanovami družstva a v jejich souladu*, máme plné oprávnění navrhnout, aby členská schůze, která schvaluje stanovy družstva, se konala jako tzv. *výroční schůze*.

ad b) Tato otázka, jak bylo uvedeno, úzce souvisí s tím, že stanovy a vůbec otázky socialistické zákonnosti jsou odtrhovány od hospodářských úkolů. Jakoby ekonomika a politika (řekněme tedy právo) spolu úzce nesouvisely.

Při úvahách, které v konečných důsledcích vedly k vytvoření instituce vlastních stanov družstva, se rovněž sledoval cíl seznámení se s vzorovými stanovami a také s dalšími normami zemědělskodružstevního práva. Určité výsledky proti dřívějšímu stavu zde jsou a musíme je také ocenit. Avšak hlavní poslání nebylo splněno.

Příklad: Zpráva odboru zemědělství ONV. „ZO ONV provedl ve spolupráci s pracovníky justiční služby okresního lidového soudu přezkoušení správnosti předkládaných vlastních stanov JZD, zda jsou v souladu se zák. č. 49/1959 Sb., o JZD a jinými právními předpisy a hospodářsko politickými směrnicemi strany a vlády, a zjistil, že předkládané stanovy jsou v pořádku, že byly projednány a přijaty na členských schůzích JZD většinou přítomných hlasů a projednány v radách MNV a jimi potvrzeny“ (zpráva byla předložena zasedání rady ONV dne 30. března 1962).

Konstatuje se tedy, že stanovy jsou *jen* v souladu s požadavky zákonnosti. Věcná správnost, tedy rozbor, zda stanovy skutečně jsou v souladu s celým družstevním životem, není v této zprávě zachycena vůbec.

Příklad: Rada MNV na tomto okrese na svém zasedání dne 18. ledna 1962 má ve svém zápise uvedeno: „Bylo projednáno hospodaření JZD za rok 1961, byly schváleny vlastní stanovy JZD a bylo přijato usnesení předat výsledek hospodaření za rok 1961 státní kontrole se žádostí o rozbor celé situace v družstvu“. Skutečný průběh zasedání rady MNV, podle vyjádření funkcionářů MNV, se nejvíce týkal výsledků hospodaření JZD za minulý rok a v již menší míře se zasedání zabývalo návrhem stanov. Tyto dvě otázky nebyly vůbec spo-

¹¹⁾ Viz kritiku pronesenou v mém referátu na konferenci zemědělskodružstevního práva, která se konala na počátku listopadu 1961, Socialistické právo a další rozvoj JRD, Vyd. SAV 1962, str. 69—70.

jeny. Neméně pozoruhodné jsou skutečné důsledky anebo „výsledky“ z usnesení MNV. Co se týkalo požadavku, aby otázky hospodaření místního JZD byly předány okresnímu oddělení kontroly a statistiky, nebylo toto usnesení realizováno — příslušný orgán místní národní výbor vůbec nevyrozuměl! Potvrzení MNV o tom, že stanovy JZD rada projednala a potvrdila, bylo zasláno odboru zemědělství (*t. zn. 18. ledna 1962*). Stanovy družstva však byly schváleny radou ONV 22. května 1962, družstvo bylo vyrozuměno ONV o tom, že stanovy nabyly pro družstvo závaznosti až koncem roku 1962! (Nehledě již na to, že obsahovaly i po této zdlouhavé a ničím neomluvitelné proceduře řadu chyb).

Kdybychom pokračovali dále v rozboru stanov tohoto JZD, pak bychom zjistili, že orgány, které mají dbát o to, aby socialistická zákonost byla v každém případě dodržována, dopustily, že kogentní ustanovení vzorových stanov v některých případech vůbec tyto stanovy neuvádějí, jako např. ustanovení, které dává právo vyloučenému družstevníkovi, aby požádal národní výbor o přezkoumání usnesení členské schůze družstva o vyloučení, nebo že družstvo vypustilo celý čl. 19 odst. f VS o tom, že družstvo prodá po rozdělení naturálního příjmu zbývající část rostlinné a živočišné produkce přednostně státu atd. Chybějí další ustanovení, která jen vypočítáme — čl. 21 neuvádí účel fondů, jen je vypočítává a stanoví výši jejich dotace, chybí čl. 23 odst. 4, tedy družstvo neurčuje počet pracovních dnů anebo výkonových norem, které je družstevník povinen odpracovat, chybí čl. 27 odst. 3 o požadavku potřebné většiny při hlasování a jednání členských schůzí družstva, je vynecháno ustanovení čl. 28 odst. 4 o tom, že představenstvo pečuje o bezpečnost a ochranu zdraví při práci, chybí rovněž ustanovení čl. 38 odst. 2 VS o právech přestupujícího člena na majetkové nároky vzhledem k vnesenému inventáři a stejně tak chybí v čl. 39 odst. 2 stanovení konkrétní výměry záhumenku atd.

Touto poznámkou k vlastním stanovám jednoho družstva, které co do způsobu porušení socialistické zákonnosti není zcela ojedinělým případem (jinde jde jen více méně o obdoby), jsem chtěl dokumentovat skutečnost, že *družstva neznají vzorové stanovy*. Pravdivost faktů však přivádí k daleko závažnějšímu poznatku, totiž že toto družstvo (ale i jiná JZD) si libovolně překrucují právní předpisy, zneužívají je, tedy je vlastně „znají“. Družstvo si libovolně vynechá povinnost pečovat o bezpečnost a ochranu zdraví při práci, tj. představenstvo se chce vědomě zbavit své zákonné odpovědnosti, protože jsou v JZD potíže se svoláváním členských schůzí, vynechá se ustanovení o předpokladech platnosti usnesení členské schůze, respektive o požadavku příslušné většiny družstevníků na členské schůzi atd. Např. všechny vlastní stanovy na jiném okrese bez výjimky stanoví v nárocích záhumenkáře nikdy a nikde v žádných vzorových stanovách neupravenou alternativu — buď jednu krávu, anebo jednu kozu. JZD

Hodkov si upravilo disciplinární trestání rozpětím 5—10 PJ, JZD Horce n. Sáz. si určilo maximální hranici trestu za porušení pracovní kázně až do částky 500,— Kčs a za nedbalostní a úmyslné poškození majetku družstva uplatní představenstvo (!) nárok na náhradu škody *v plné hodnotě plus 10 %*. Tedy v těchto případech nemůžeme uvažovat prostě jen tak, že k porušování zákonnosti došlo neznalostí, anebo *pouhou* neznalostí předpisu, dejme tomu i zákona o JZD (jak je tomu v posledním případě), ale že význam a smysl příslušného ustanovení byl znám, ale byl překroucen a libovolně zneužit.

Proti neúmyslné a zcela pochopitelné neznalosti práva je nutno postupovat soustavnou výchovnou a propagandistickou prací. To je úkol národních výborů, stejně jako pracovníků soudů, prokuratury, advokátních poraden poskytujících právní pomoc JZD atd. Avšak jak vidět zde nejsou zcela dobře známy předpisy, jinak by totiž vůbec nemohlo dojít k tomu, že by rady ONV takové vadné stanovy schvalovaly.

Příklad: ONV Praha-východ uplatňoval v praxi názor, že vlastní stanovy se skládají ze vzorových stanov a ze změn a doplňků a dbal jen na to, aby družstva projednávala a schvalovala jen tyto změny a doplňky. Zpráva o prokurátorské prověrce str. 146 cit. Věst. GP uvádí další případy neznalosti práva pracovníky ONV, jako např. „vzorové stanovy *okresu Benešov*“ měly ustanovení, že se členské schůze v jednotlivých výrobních skupinách konají jednou za měsíc a jednou za čtvrt roku že se koná členská schůze celého družstva, dále měly „ustanovení“, že fond bytové výstavby je fondem povinným; na okrese Praha-východ se v návrhu vlastních stanov ponechávalo ustanovení, že v případě neodpracování povinného počtu PJ může být záhumenek odejmut, na okrese Pardubice byla u řady družstev snaha zakotvit do vlastních stanov ustanovení o tom, že rodinní příslušníci těchto družstevníků, kteří pracují v průmyslu apod., a jejichž rodiče nejsou vzhledem ke svému věku a zdravotnímu stavu plně produktivní, musí se vrátit do družstva a převzít tzv. „nástupnictví“ na usedlosti svých rodičů atd.

Proti svévolnému výkladu a aplikaci právních předpisů je třeba postupovat se vši rozhodností, nejen tedy již *jen vysvětlováním chyb* a nesprávností, ale v případě nedorozumění k nápravě po doporučení změny chybných ustanovení, *je třeba uplatnit všechny politické a právní prostředky*, jimiž lze a nutno nápravu dosáhnout.

ad d) Otázky kampaňovitosti a formálnosti byly již rozvedeny výše.

ad e) Stejně tak jsme se podrobněji zabývali i otázkami praxe některých okresních národních výborů, které se namísto požadavku komplexnosti při vypracování stanov omezovaly jen na pouhou konkretizaci ustanovení článků, jež lze zpřesnit, doplnit či upravit podle místních podmínek. Jmenovitě šlo o případ ONV Praha-východ, avšak je to ve skutečnosti otázka tak obecná, že můžeme vcelku vůbec o ní hovořit jako o obecném projevu praxe při vypracování stanov družstev.

Příčinami jsme se také zabývali. Je to především nesprávná praxe „okresních“ vzorových stanov, která přímo nutí družstva, aby se zabývala jen doplňky a změnami a aby ponechala jinak vše ostatní bez důkladnějšího prozkoumání.

Závažnější příčina je však podle mého názoru *již v samém pojetí vzorových stanov*.

V dosavadní formě úpravy a v textaci vzorových stanov JZD do jisté míry *převládá deklaratorní forma*, pro kterou si při práci na návrhu vlastních stanov nedovedou dostatečně poradit ani družstva a ani pracovníci národních výborů.

Příklad: Když jsem zkoumal vlastní stanovy na okrese Kutná Hora i jinde, např. Kladno, Svitavy, aj., našel jsem některá ustanovení VS, která družstva dosti rozpačitě upravovala ve svých stanovách. Např. v čl. 6 VS se říká, že se družstva po vzájemné dohodě slučují ve větší ekonomicky výhodnější celky... atd. Na okrese Kutná Hora téměř všechna družstva ponechala ve svých stanovách toto ustanovení, ačkoli již třeba šlo o družstva sloučená. Jen v některých případech se konstatovalo, že družstvo bylo sloučeno. *JZD v Bohdanči* bylo při formulaci tohoto ustanovení zdrženlivější, říká „V případě lepšího využití strojů a jiných investic budeme po uvážení naše JZD slučovat ve větší ekonomické celky, avšak sloučení musí být v souladu s výhledovým plánem organizace zemědělské výroby, v zájmu družstevníků a celé společnosti“. Jen *JZD v Janovické Lhotě* má ve svých stanovách ustanovení čl. 6, kde říká, že se článek *neschvaluje*.

Stejně proklamační význam v očích družstevníků a pracovníků národních výborů mají články 4 VS (o pomocné a přidružené výrobě — mají je i ta družstva, která používají pomocné a přidružené výroby jiných družstev a vůbec ani neuvažují, že budou takovou výrobní činnost zavádět), čl. 5 VS (o vzájemné kooperaci), čl. 7 VS (o pomoci státu), čl. 13 VS (o zajištění spojojeného stáří družstevníků), čl. 8 VS (o činnosti družstev jako společenské organizace).

I když se nové vzorové stanovy JZD ve své poslední redakci snažily o jasnější vymezení alternativ, např. pokud jde o družstva s peněžním odměňováním, je na okrese Kutná Hora a i na jiných okresech (rozhodně to dokázal průzkum v kladenském okrese), stav takový, že ve vlastních stanovách a bez ohledu na to, zda družstvo odměňuje v pracovních jednotkách anebo peněženě, jsou obě alternativy beze zbytku obsaženy.

Článek 4 VS říká, že druh a rozsah přidružené výroby určují stanovy družstva. Ani v jediném zkoumaném případě stanov tomu tak nebylo. Naopak se stalo, že družstvo nahradilo proklamativní znění uvedeného článku jinou proklamací. Již zmíněné *JZD v Janovické Lhotě* ve svých stanovách říká: „JZD bude provozovat přidruženou výrobu: těžbu kamene, výrobu ze dřeva (košťata, sušáky, rošty na dosoušení píce“. Ani slovo o *rozsahu* této činnosti, nehledě již na to, že jsem se vůbec nikde nesetkal ani s náznaky toho, že družstva vědí o existenci *vyhl. č. 111/1962 Sb.*, která upravuje v současné době otázky režimu pomocné a přidružené výroby v JZD, jakož i poskytování služeb družstvem.

Zatím uvedené poznámky upozorňují na to, že budeme v budoucnost chtít nechtít muset uvažovat vedle otázek obsahu (normativního) vzorových stanov také o jejich redakci, která by měla přiblížit družstvům charakter vzorových stanov jakožto závazného *vzoru* k vypracování vlastních stanov.

Z tohoto důvodu je třeba uvážít u budoucí existenci vyhlášky o vypracovávání, schvalování a registraci stanov družstva. Dosavadní platná vyhláška č. 50/1961 Sb., přesto že po obsahové stránce je dosti přesná, nemůže pro svou nepřehlednost a kazuistickou náplň plnit svou funkci „návodu“, anebo „poučení“ k vypracování stanov družstva. Nepřehledný § 1, který kazuisticky vypočítává všechny možné eventuality a zejména jeho odst. 2, který odkazy na jednotlivé články vzorových stanov anebo na jejich jednotlivé odstavce, instruuje družstvo o neměnitelných člancích vzorových stanov, *je tak nepřehledný*, že je s podivem, že družstva přece jen vlastní stanovy vypracovala, aniž by příliš narušila zde uvedená kogentní ustanovení. Tato kazuistika v uvedené vyhlášce pak musí přivést okresní národní výbory k tomu, že družstvům pomůže — tj. vypracuje ony vzorové-vzorové stanovy.

Stejnou kazuistickou úpravu pak obsahují i další části § 1 cit. vyhl. Ustanovení odst. 3 přece stejně dobře mohou být v samotném textu vzorových stanov. Jestliže řadu doporučení, jak jsou zde obsažena např. k otázkám záhmenku, naturálii, disciplinárních oprávnění družstva aj. uvedeme přímo u jednotlivých článků vzorových stanov, pak jenom ukážeme, že považujeme vzorové stanovy za vzor. Zde se již nemůžeme obávat kazuistiky, půjde jen o návod spojený s textem vzorových stanov a s nimi organicky související.

Obava, že pak vzorové stanovy co do způsobu úpravy (vlastně jen redakce) budou delší a že budou vedle vysloveně normativní části obsahovat daleko více alternativ a v různých formách upravených doporučení, bude jistě vyvážena lepší kvalitou vlastních stanov družstva, na niž máme zájem v první řadě.

Směrnice anebo vyhláška o vypracování, potvrzování a registraci stanov družstva by pak byla více obecná, uváděla by práva a povinnosti družstva a orgánů národních výborů přibližně ve stejné formě jako tomu bylo v předcházející úpravě dané směrnicí č. 99/1951 Ů.l.

Konečně je třeba ještě ukázat na *porušování družstevní demokracie*, jak k ní v procesu přijímání vlastních stanov docházelo.

Notoricky jsou známy potíže, které mají družstva při svolávání členských schůzí JZD. Jsou bohužel případy, kdy si družstvo ve svých stanovách ani požadavek příslušné většiny potřebné k rozhodování na členské schůzi ani neupraví (např. JZD Svinařov na okrese Kladno), nebo si vykládá otázky přijímání usnesení členské schůze zcela libovolně, prohlásí

např., že se členská schůze může usnášet za jakéhokoliv počtu přítomných, popř. otázku družstevní demokracie v tomto smyslu nedocení ani státní orgán.

Зávěr

Otázky socialistické zákonnosti v jednotných zemědělských družstvech jsme mohli rozvést jen na dílčím i když základním úseku (suigeneris) právní činnosti JZD, na úseku praxe při vypracování a přijímání vlastních stanov družstev.

Družstevní demokracie jako hlavní metoda realizace zemědělskodružstevně právních předpisů má zajistit sladění celospolečenských zájmů se zájmy družstva (se skupinovými zájmy) a se zájmy jednotlivce. Bylo by však samoúčelem, kdyby souběžně se zásadou družstevní demokracie a s jejím prováděním v každodenní činnosti družstva nebyla důsledně uplatňována zásada státního řízení, tedy organizátorská činnost státních orgánů umožňující vyvolávající a současně vedoucí iniciativu družstev. Státní orgány zejména svou politickou prací zabezpečují správné projevy družstevní demokracie v plné jejich šíři, jakožto důsledku demokratického centralismu. Takto zajistí orgány státu v co nejširší možné míře dodržování socialistické zákonnosti v jednotných zemědělských družstvech.

Резюме

1. Для исследования вопросов социалистической законности необыкновенное значение имеет метод социального исследования, как один из результатов органической связи социалистической правовой науки с социалистической социологией. Метод социального исследования предполагает овладение точными методами и техническими приемами, дающими возможность наиболее широкого познания исследуемых общественных явлений, овладение определенными целесообразными статистическими и математическими методами, знание искусства квантификации социальных явлений, проявляющихся в юридической плоскости, доведение результатов выборочного обследования до наиболее точных объективных общих заключений.

Введение новых гораздо более точных методов в правовую науку или же в научную работу в секторе государства и права имеет с точки зрения содержания теоретических заключений в монографических работах решающее значение не только для дальнейшего развития самой правовой теории, но прежде всего для убедительности, доказательственности и точности научных аргументов. Устраняется так наз. „объективность“ отставания теории права от юридической практики. Социологические методы, таким образом, являются целесообразным орудием против „кожаного“ догматизма, который упорно до сих пор удерживается в некоторых секторах юридической науки, против формализ-

ма, а также против правового субъективизма как проявлений периода культа личности.

Социальное исследование, введение и проведение которого должно существенной мерой помочь улучшению качества научной работы, предполагает ряд совершенно основных организационных мероприятий прямо в научных институтах, в частности, в Институте государства и права ЧСАН и на юридических факультетах. Поскольку научные работники для своей теоретической работы будут снабжены только основным документальным материалом (пусть даже наиболее тщательным) и хорошими специальными библиотеками и при всем этом будут полагаться только на собственные необъединенные, несосредоточенные и неkoordinированные действия собственного исследования, они никогда или же в подавляющем большинстве случаев почти никогда не смогут прийти к наиболее объективным познаниям. Поэтому необходимо в кратчайшее время разрешить вопрос об организации юридической науки по отношению к социальным исследованиям, вопрос о координации социологических приемов, расследования, розысков, квантификации и классификации и собирания разнообразных познаний. Несмотря на то, что в этом направлении всегда речь будет идти о монографической работе одного теоретического работника, который даст этой работе определенное и точное направление, цель, и выведет из нее точные теоретические и практические заключения, после этого всегда в этой работе должен принять участие штаб работников, преследующих цели социального исследования.

Статья, касающаяся некоторых вопросов социалистической законности в единых сельскохозяйственных кооперативах, пользуется в некоторых направлениях результатами социального исследования. Как исходным материалом она пользуется отделом писем Сельскохозяйственной газеты.

2. а) Социалистическая законность является политическим методом осуществления диктатуры рабочего класса в союзе с кооперированным крестьянством и с остальными классовыми составными частями социалистического государства и общества. Наряду с требованием регулирования конкретных важных общественных отношений социалистическим правом, она охватывает осуществление воли правящего рабочего класса, выраженной в правовых нормах, т.е. соблюдение социалистического права и его норм всеми его субъектами.

Право и законность как две взаимно в замок соединенные общественные категории должны обеспечивать единую реализацию политики социалистического государства.

Нарушение социалистической законности в государстве социалистического типа является общественно-правовым эксцессом, находящимся в совершенном противоречии с политикой рабочего класса. Сила социалистической демократии заключается именно в том, что случаи, когда по разным причинам происходит или произошло нарушение социалистической законности, осуждает и исправляет не только она в сфере права, но ими интересуется публично и все общество, которое их этой деятельностью искореняет.

б) Одной из причин нарушения социалистической законности служит также недостаточный уровень законодательных работ, или же уровень самих правовых предписаний как с точки зрения содержания, так и с формальной точки зрения. Одним из наиболее важных недостатков является многочисленность, сложность, и в результате этого необозримость регулирования отдельных секторов нашего законодательства. Статья указывает на конкретные явления, существующие в законодательстве в секторе регулирования некоторых основных отношений

в сельском хозяйстве, в частности, в единых сельскохозяйственных кооперативах. Предлагается специальная форма издания предписаний и директив в соответствии с областями ведения и новая техника учета и хранения правовых норм государственными органами и социалистическими организациями в сельском хозяйстве.

в) Вопрос о социалистической законности в единых сельскохозяйственных кооперативах имеет совершенно исключительный характер. Большинство правовых предписаний сельскохозяйственного кооперативного права осуществляется в единых сельскохозяйственных кооперативах путем кооперативной демократии. Социалистическое государство регламентирует правовыми нормами главные принципы и наиболее важные социалистические общественные отношения в единых сельскохозяйственных кооперативах и их общественное строительство и одновременно дает членам кооперативов или же всему кооперативному коллективу возможность, чтобы они под активным руководством государства и его органов (в частности, производственных сельскохозяйственных управлений и национальных комитетов) в пределах этих норм, решали и регулировали важные вопросы своей общественной жизни юридически обязательными, общими (нормативными) решениями своих органов.

В этом направлении вопрос заключается в реализации принципа демократического централизма при посредстве кооперативной демократии. В кооперативах дело касается прежде всего вопроса о деятельности общего собрания членов, проблематики правового характера их решений (постановлений или мероприятий), или же вопроса о моральной, политической и правовой обязанности, т.е. квалифицированного общественного значения акта кооперативного коллектива во всех его отношениях к государству и к его органам или же другим социалистическим организациям и другим еще субъектам.

г) Постановлением собрания членов, как правило, конкретизируется содержание сельскохозяйственного кооперативного отношения; акты общего собрания членов действуют не только внутри самого кооператива, но в ряде указанных случаев и вне кооператива, в отношениях к другим единым сельскохозяйственным кооперативам (в частности, в кооперативных отношениях), в отношениях к другим социалистическим организациям (к МТС, государственным хозяйствам, закупочным организациям и др.), к государственному банку и прежде всего к государству.

По отношению к членам кооператива исключительное значение постановлений общего собрания членов подчеркивается специфическим характером членства как одного из самых кардинальных юридических институтов, который является комплексным правовым отношением, охватывающим ряд элементов (элемент трудовой, имущественный, участие членов кооператива в руководстве и управлении единым сельскохозяйственным кооперативом). Кооператив является не только хозяйственной организацией; он одновременно является и общественной организацией кооперированных крестьян; поэтому постановления общих собраний его членов необходимо решают большое количество вопросов, касающихся общественной деятельности единого сельскохозяйственного кооператива. Постановление общих собраний членов имеет, наряду с правовыми последствиями и вместе с ними, глубокое морально-политическое значение.

3. Основные вопросы кооперативной жизни в общей их сложности урегулированы законом № 49/1959 СЗ о единых сельскохозяйственных кооперативах и прежде всего Примерным уставом единого сельскохозяйственного кооператива. В соответствии с их принципами и отдельными постановлениями кооперативы

вырабатывают и принимают свои собственные уставы. Принципы для выработки собственного устава отдельных кооперативов содержит объявление № 50/1961 СЗ о выработке собственных уставов единых сельскохозяйственных кооперативов, их утверждении и регистрации.

Статья на отдельных конкретных примерах исследования критикует наиболее важные явления нарушения основных предписаний сельскохозяйственного кооперативного права при разработке и принятии уставов кооперативов. Имеются в виду прежде всего следующие вопросы:

а) упрощение проблематики собственных уставов и одновременно и упрощение организаторской работы государственных органов изданием так наз. „районного примерного устава“, который на практике не всегда вполне правильно и точно отражает собственную проблематику района и единых сельскохозяйственных кооперативов в районе;

б) несоблюдение сроков и терминов, назначенных для разработки устава кооператива, у которого отправной пункт имеется уже при самом намечении законных сроков (срок для последней разработки уставов истек 5 декабря 1961 года, то есть приходился на период конца хозяйственного года), что ведет к ударности работ на уставах и несомненно не улучшает их качества, а тем менее сознательного созидательного участия членов кооператива в выработке устава. Поэтому предлагается, чтобы сроки для выработки и принятия собственного устава были координированы с рассмотрением основных хозяйственных задач кооператива в конце хозяйственного года; в сельском хозяйстве, таким образом, в связи с принятием годового финансового плана и с утверждением общего баланса кооперативного хозяйства;

в) в связи с выработкой собственного устава в порядке кампаний, приводится критика упрощения работ на уставе, где на практике обсуждаются только некоторые частные вопросы изменений и дополнений, вытекающих из примерного устава, и не учитывается проблематика регулирования общественных отношений в данном кооперативе собственным уставом в общей сложности, т.е. комплексно;

г) к этим проблемам затем присоединяется общая концепция примерного устава, который в ряде случаев содержит постановления декларативного характера.

Заключение:

Кооперативная демократия как метод реализации сельскохозяйственных кооперативных правовых предписаний в единых сельскохозяйственных кооперативах является непредставимой без активной роли государственных органов, без их организаторской деятельности и руководства, то есть без понимания того, что кооперативная демократия находит свое оправдание прежде всего как результат существования принципа демократического централизма. Взаимная принадлежность принципа кооперативной демократии и принципа государственного руководства едиными сельскохозяйственными кооперативами должна закономерно привести к решительному проведению социалистической законности в единых сельскохозяйственных кооперативах.

Summary

1. For the examination of questions concerning socialist legality an extremely great importance incombis to the method of social research, as to one of the results of an organic mutual relation between the socialist legal science and the socialist sociology. The method of social research requires the wielding of exact methods and techniques rendering possible the widest knowledge of the examined social phenomena, of certain instrumental statistical and mathematical methods and requires the mastership of quantifications of the social phenomena projected on the legal level and requires also the art of drawing the most exact general conclusions from the results of selective researches.

The introduction of new, much more exact methods in legal science, event. in scientific work in the domain of State and Law, has a decisive importance from the point of view of the theoretical conclusions of monographic studies not only for the further development of the legal theory itself, but first of all for the emphasis, the conclusive force and the exactitude of the scientific arguments.

The so called objective character of the backwardness of legal theory in relation to legal practice is being removed. The sociological methods represent this way an adequate instrument against the "leather" dogmatism, which is still somewhere maintaining its positions in some branches of legal science, against formalism and also against legal subjectivism, all them being remnants of the period of the personal cult.

The social research, the adoption and enforcement of which have to contribute in a considerable way to raise the quality of scientific work, supposes a series of outmost fundamental organizational measures immediately in the scientific institutions, especially in the Czechoslovak Academy of Sciences and in the faculties of Law. As long as the scientific workers will have at their disposal for their theoretical work only basic documental materials (so profound these may be) and good specialist libraries, but will remain reduced to their proper ununified, unconcentrated and uncoordinated research campaigns, they will either never, or at least in the great majority of cases, not be able to come to items of information of outmost objectivity. Therefore it is necessary to resolve within the shortest possible term the problem of the organization of legal science in relation to social researches, as well as the problems of coordination of sociological processes, of sociological searches, of quantification, classification and assembling of different items of information. Even if in that respect the work will always remain a monographical work of an individual scientific worker who will fix the precise and detailed direction and aim and will draw the respective precise theoretical and practical conclusions, nevertheless a staff of research workers specialized in social research must always take part in the work in question.

The present article, dealing with some problems of socialist legality in the Unified Agricultural Cooperatives, makes in certain respects use of results of social research; its basic materials are letters addressed by readers to the agricultural newspaper „Zemědělské noviny“.

2. a) Socialist legality is the political method of putting into practice the dictatorship of the working class in alliance with the cooperative peasantry and the other class components of the socialist State and society. It involves, besides the necessary regulation of important concrete socialist relations by socialist law, also the application of the will of the governing working class, expressed in legal norms, that means the observance of socialist law and its rules by all its subjects.

Law and legality, as two social categories mutually tied together, have to secure a uniform putting into practice of the policy of the socialist State.

The violation of socialist legality in the State of the socialist type represents a social and juridical excess which is in absolute contradiction with the policy of the working class. The strength of socialist democracy consists precisely in the fact, that cases where for different reasons occur or occurred such violations, are condemned and remedied not only in the sphere of law; the whole society deals with them publicly and removes the causes of such violations of legality.

b) One of the causes of violations of socialist legality is the inadequate standard of legislative work, event. the inadequate standard of legal rules both as far as their content and their form are concerned. One of the greatest defaults in this respect is the exaggerated number and the intricacy of legal rules and in consequence of it the fact that the regulation of different branches of our legal system is not clear enough. The article points to concrete phenomena of this sort in the legal system concerning the regulation of some basic relations in the agriculture, especially in the Unified Agricultural Cooperatives. The author of the article proposes a special form of publication of legal regulations and instructions, the leading idea of his proposal being the principle of separate publication of legal rules according to the different branches. A new technique of the evidence and of the filing up of legal norms by State organs and socialist organizations is also proposed in the article.

c) In the Unified Agricultural Cooperatives the problem of socialist legality has a quite special character. The majority of legal rules of the agricultural cooperative law are put into practice in the Unified Agricultural Cooperatives by the way of cooperative democracy. The socialist State regulates by means of legal rules the fundamental principles and the most important socialist social relations in the Unified Agricultural Cooperatives, as well as their social edification and at the same time makes it possible for the members of the cooperatives, event. for the whole collectivity of the cooperative, to decide and settle — under the active leadership of the State and its organs (principally of the administrations of agricultural production and of the national committees) — within the limits of these norms important questions concerning their social life by means of decisions taken by their organs, the decisions in question having the binding and general character of legal norms.

This means the putting into practice of the principle of democratic centralism by the way of cooperative democracy. In the cooperatives this implies first of all the problem related to the activities of the members' reunions, the problem of the juridical character of their decisions (resolutions or measures), event. the problem of their binding character in the moral, political and juridical sense, that means the problem of the qualified social importance of acts adopted by the collectivity of the cooperative as far as its relations to the State and its organs or to other socialist organizations and other subjects are concerned.

d) A resolution adopted by a members' reunion puts generally into concrete terms the content of an agricultural cooperative juridical relation; the acts of a members' reunion operate not only within the cooperative in question, but in a series of cases also outside of the cooperative, as far as relations to other Unified Agricultural Cooperatives (principally relations of cooperation), to other socialist organizations (State Tractor Stations, State farms, buying combinations a.s.o.), to the State Bank and first of all to the State are concerned.

In relation to the members of the cooperative the extraordinary importance of the resolution of a members' reunion is stressed by the specific character of the mem-

bership as of one of the most essential juridical institutions, the cooperative membership being a complex juridical relation including a series of elements (the element of labour, of property, of participation of a member of the cooperative in the direction and in the administration of the Unified Agricultural Cooperative). The cooperative is not only an economic organization, but is also a social organization of the cooperative farmers and the resolutions of the reunions of its members have therefore to resolve very many questions related to the social activities of the Unified Agricultural Cooperatives. The resolution of a members' reunion has, besides its juridical effects, also and at the same time a profound moral and political importance.

3. The fundamental questions of cooperative life are settled in their complexity by the Act No. 49/1959 of the Collection of Laws, concerning the Unified Agricultural Cooperatives and by the model statutes of the Unified Agricultural Cooperatives. In accordance with their principles and their individual dispositions the cooperatives elaborate and adopt their proper statutes. The principles of the elaboration of the proper statutes by the Unified Agricultural Cooperatives are contained in the Decree No. 50/1961 of the Collection of Laws, concerning the elaboration of proper statutes by the Unified Agricultural Cooperatives, their approval and their registration.

The article criticizes, invoking concrete examples taken from the results of research work, some very serious phenomena of violation of fundamental rules of agricultural cooperative law as far as the elaboration and the adoption of the cooperative statutes are concerned. The problems involved are principally the following ones:

a) simplification of problems related to the proper statutes and at the same time simplification of the organizing work of State organs by the issuing of the so called "district model statutes", which do not always in practice reflect correctly and exactly the proper problems of the district and of the Unified Agricultural Cooperatives of the district;

b) the non-observance of time limits and terms fixed for the elaboration of the statutes of the cooperative, this non-observance of terms having its first causes already in the fixation of the legal terms in question (as for the last elaboration of statutes, the time limit expired the 5th December 1961, that means that the term fell into the final period of the economic year). This results in the fact that the respective work on the statutes is executed hurriedly, which does not contribute to the quality of the statutes and to a conscientious and effective participation of the members of the cooperatives in the elaboration of the statutes. Therefore it is proposed that the terms for the elaboration and the adoption of the proper statutes should be coordinated with the debates on the basic economical tasks of the cooperative at the end of the economical year in agriculture, that means with the adoption of the whole year productive and financial plan and with the approval of the global balance of the cooperative's economy;

c) one of the criticized phenomena as far as the hurried elaboration of proper statutes within short time limits is concerned, is the fact that the work on the statutes is simplified and that in practice only some partial questions concerning changes and amendments resulting from the model statutes are dealt with, without taking into account the problems resulting from a global regulation of social relations in the given cooperative by means of proper statutes, that means in a complex way;

d) these problems are rendered still more difficult by the whole conception of the

model statutes which contain in a series of cases dispositions of purely declaratory character.

Conclusion:

Cooperative democracy, as the method by which rules of the agricultural cooperative law are put into practice in the Unified Agricultural Cooperatives, cannot be imagined without an active part being played by the State organs, without their organizing activities and direction, that means without the fact being clear that cooperative democracy has its "raison d'être" first of all as a consequence of the principle of democratic centralism. The mutual connexity of the principle of cooperative democracy with the principle of the direction by the State of the Unified Agricultural Cooperatives must necessarily lead to a consequent enforcement of socialist legality in the Unified Agricultural Cooperatives.

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 lidově 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. Češka: *Vliv soudního řízení na běh promlčecí doby*.
- IURIDICA II.: J. Grospič: *Slovenské národní povstání, jeho státněprávní význam a obsah*. J. Gronský: *K některým otázkám rozvoje práce komisí polského Sejmu*. V. Klokočka: *Parlamentní kontrola vlády v 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*.

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 1964

IURIDICA 1

© Universita Karlova, Praha, ČSSR, 1964

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

Z nové sazby písmem Franc. latinka 44 vytiskly nov. záv. MÍR, n. p., závod 1, Praha 1,
Václavské n. 15

Náklad 700 výtisků

Vydání 1.

A—09*41121

Cena brožovaného výtisku Kčs 10,—