

Kapitola VI.

Doc. JUDr. Slavoj Vaněk, CSc. a kol.

ZVYŠOVÁNÍ ÚČINNOSTI HOSPODÁŘSKÉHO PRÁVA A PRACOVNÍHO PRÁVA PŘI ŘÍZENÍ EKONOMIKY

Kapitola VI.

Doc. JUDr. Štefan Vaneček, CSc. a kol.
XVYŠOVANÍ ČINNOSTI HOSPODÁŘSKÉHO PRÁVA
A PRACOVNÍHO PRÁVA
PŘI ŘÍZENÍ EKONOMIKY

JUDr. Zdeněk Přibyl, CSc. a kol.

§ 1. PRÁVNÍ PROBLEMATIKA ŘÍZENÍ NÁRODNÍHO HOSPODÁŘSTVÍ

I. Uvedení do problematiky a vymezení některých základních pojmů

1. Centrální plánovitě řízení národního hospodářství je relativně novým jevem, který do ekonomických procesů vnáší prakticky teprve socialismus, a to jako sobě vlastní a charakteristický znak výrobního způsobu. A ačkoliv právě tento znak má perspektivní charakter, neboť se bude s rozvojem komunistické společnosti dále rozvíjet, a to na úkor zbožně peněžních vztahů, je právní problematice vztahů vznikajících při plánovaném řízení národního hospodářství (ne příliš přesně vyznačovaných také jako vztahy vertikální) věnováno nepoměrně méně pozornosti než úpravě vztahů, vznikajících při hospodářské činnosti socialistických organizací, zejména vztahů zbožně peněžních (rovněž ne příliš přesně označovaných jako vztahy horizontální). Je pozoruhodné, že tato relevantně malá pozornost právní problematice vztahů, vznikajících při plánovitém řízení národního hospodářství, zasahuje jak oblast teorie a legislativy, tak i oblast realizace.

Na jistou dominantnost vztahů vznikajících v plánovitém řízení národního hospodářství v poměru ke vztahům, vznikajícím při hospodářské činnosti socialistických organizací (kterou ovšem samozřejmě nelze chápat jako prostou a absolutní podřízenost těchto vztahů oněm), bylo v poslední době nejednou poukázáno, a to jak v politických dokumentech (srovnej např. jen materiály XV. a XVI. sjezdu KSČ), tak i v literatuře, a to nejen ekonomické (např. Abalkin, Garotovskij, Krylov), ale i právnické (např. V. V. Laptěv, U.-J. Heuer). Tato dominantnost vztahů, vznikajících při plánovitém řízení národního hospodářství, logicky vyžaduje, aby také právní problematice těchto vztahů, jejímu teoretickému propracování, legislativnímu řešení i bezvadné realizaci byla věnována prvořadá pozornost. To by ovšem zásadně nemělo znamenat zvětšování počtu právních předpisů a jejich ustanovení, ale spíše naopak: jde nikoliv o kvantitativní, ale o kvalitativní stránku této oblasti právní úpravy. Jak poukazují někteří autoři (např. U.-J. Heuer), měla by tato úprava méně ukládat konkrétní postupy (jak se co má dělat), ale spíše přesněji vymezovat (pozitivně

i negativně) meze samostatného rozhodování na jednotlivých stupních řízení. Přitom by ovšem bylo třeba vyřešit také otázku, jak postupovat v případě rozporů mezi různými stupni řízení a jak zabezpečit kontrolu právní správnosti řídicích rozhodnutí. Jde o otázky právně velmi složité a politicky citlivé; proto je třeba na ně zaměřit prvořadou pozornost a jen velmi uváženě a postupně připravovat právní zdokonalování úpravy na tomto úseku.

2. Pojem „plánovité řízení národního hospodářství“ je chápán dost různě. Proto je třeba vymezit jej aspoň pro potřebu této práce.

Sám pojem „řízení“ není chápán jednotně. V souladu s už ustálenou praxí naší legislativy budeme jej chápat spíše širě tak, aby zahrnoval nejen „ovlivňování činností určitých podsystémů“ (tedy to, co se v kybernetice označuje jako „ovládání“, popř. „regulování“), ale i vytváření potřebných struktur (podsystémů). Rozumím tedy řízením i to, co běžná hospodářská praxe označuje jako „organizování“, resp. hospodářský zákoník označuje výrazem „organizace hospodářské činnosti“.

Řízení, jehož předmětem jsou ekonomické procesy, označuji jako „hospodářské řízení“. Hospodářské řízení lze definovat takto: je to cílevědomá lidská činnost spočívající a) ve výběru a formulování racionálních hospodářských cílů, b) v transformování těchto cílů do soustavy konkrétních úkolů, c) ve vytváření a uplatňování nástrojů (včetně vytváření potřebných organizačních forem), jejichž použití vede ke splnění vytčených úkolů a dosažení cílů, d) v usměrňování a koordinování jednotlivých činností (tzv. operativní řízení) a e) v soustavném sledování, zda konkrétní činnosti směřují ke splnění úkolů a dosažení cílů (kontrola) a — pro případ zjištění odchylek — v provádění potřebných rektifikačních opatření.

„Plánovité řízení národního hospodářství“ představuje pouze určitou část „hospodářského řízení“. To souvisí s povahou orgánů a organizací, které se tohoto řízení — ať jako objekty nebo subjekty — účastní. Hospodářské řízení zahrnuje — vzhledem k povaze socialistické ekonomiky — dva druhy řízení, a to: 1. řízení ve sféře mikroekonomické (uvnitř jednoho podniku), 2. řízení ve sféře makroekonomické (řízení národního hospodářství).

Plánovité řízení národního hospodářství — vzhledem k organizačně-právním formám existujícím v organizačním uspořádání socialistického národního hospodářství — zahrnuje především vztahy, jichž se účastní na straně jedné státní i nestátní řídicí orgány a na straně druhé (výkonné) organizace. Jde tedy o vztahy mezi samostatnými právními subjekty, a proto musí tyto vztahy přijímat právní formu (Řízení národního hospodářství se ovšem nevyčerpává pouze právními formami; zahrnuje i činnosti, které takovou povahu nemají, jako např. vypracování různých ekonomických analýz, přípravných studií, sumářů, hlášení apod.; nám

ovšem v této práci jde pouze o **právní** problematiku plánovitého řízení národního hospodářství.)

3. Řídící činnost se vnitřně diferencuje do řady speciálních činností, které se historickým vývojem konstituovaly jako relativně samostatné ve vztahu k ostatním řídicím činnostem. Takovou povahu relativně samostatných řídicích činností mají např. plánování, financování, kontrola aj. Odborná literatura však není v otázce vymezení těchto činností jednotná, takže obecně přijatý názor neexistuje. To by spíše vedlo k tomu, abychom takového vnitřního členění řídicích činností nedbali. Z hlediska problematiky plánovitého řízení národního hospodářství však má taková vnitřní diferenciaci určitý význam.

Se zřetelem k ustanovení § 7 HZ (i se zřetelem k obvykle přijímaným názorům) lze pod souhrnný pojem „řízení národního hospodářství“ zahrnout tyto dílčí činnosti: 1. plánování, 2. financování, 3. kontrolu, 4. organizaci hospodářské činnosti, 5. mzdové soustavy, 6. tvorbu a kontrolu cen, 7. jednotnou soustavu sociálně ekonomických informací (poznámávám, že zařazením těchto dílčích činností do pojmu „řízení národního hospodářství“ nechci rozhodovat otázku, do kterého odvětví patří úprava té které řídicí činnosti).

4. Právo je považováno za nejdůležitější prostředek řízení národního hospodářství (samozřejmě v jiném smyslu než státní plán). Avšak při řízení národního hospodářství se uplatňuje nejen **právo** samo, ale i jiné složky „právního mechanismu“ (v nedostatku jiného vhodnějšího výrazu používám termín, který se dnes užívá v některých jiných socialistických zemích), především **individuální akty** a **normativní akty**, které sice nemají povahu obecně závazných **právních** předpisů, jimiž se však právo v oblasti národního hospodářství významným způsobem realizuje (jde zejména o organizační předpisy, jako jsou statuty, stanovy a organizační řády).

II. Právo jako prostředek ovlivňování ekonomických procesů

Právo jakožto soubor právních norem (právo v objektivním smyslu) je nejdůležitější složkou právního mechanismu; ostatní složky (individuální právní akty, normativní akty, které nejsou obecně závaznými právními předpisy, smlouvy aj.) jsou v poměru k němu složkami odvozenými.

Právní normy ovlivňují chování lidí tím, že určují chování zakázaná, příkázaná nebo dovolená. Toto ovlivňování může být buď **bezprostřední** (v případech, kde povinnosti jsou uloženy přímo právní normou a k jejich aktualizaci již není zapotřebí projevu právního subjektu; tak je tomu např. podle § 15 HZ), anebo **zprostředkované** (v případech, kde povinnosti podle právní normy se aktualizují teprve v konkrétním projevu právního subjektu, např. individuálním právním aktem, jako je tomu např. podle § 118 HZ). V tomto druhém případě právní norma určuje prostor rozho-

dovací činnosti jednotlivých složek celkového systému tím, že určuje jejich kompetenci, přičemž může obsah rozhodnutí buď limitovat stanovením věcných podmínek.

Výše naznačené bezprostřední ovlivňování lidského chování právní normou může být na úseku hospodářského práva z praktických příčin spíše výjimečné (ve skutečnosti i zde ovšem je určité chování nikoliv důsledkem právní normy přímo, ale důsledkem nějaké skutečnosti, zejména události nebo protiprávního stavu, které naplňují hypotézu právní normy, a tím určitou povinnost teprve aktualizují). Naproti tomu ovlivňování zprostředkované nalézá velmi široké uplatnění; proto právě obsahu právních norem tohoto druhu je třeba věnovat prvořadou pozornost.

Pro dobré fungování ostatních složek právního mechanismu má právo rozhodující význam. Realizace práva nemůže být dobrá, je-li špatné právo (naproti tomu ovšem dobré právo samo o sobě ještě nezabezpečuje také svou dobrou realizaci). Zatím však neexistují exaktní kritéria pro určení, jaké právo pro oblast řízení národního hospodářství je „dobré“. Zatím lze pouze ze zkušeností výstavby socialismu vyvozovat některé jednotlivé poznatky a pravidla obecného rázu, které již také ve značné míře byly v odborné právní literatuře zaznamenány. Na tomto základě lze určit tyto základní a obecné postuláty pro účinnou hospodářskou legislativu:

1. Právo jako odraz regulovaných společenských vztahů, byť je zároveň i aktivním činitelem zpětného jejich ovlivňování, nemůže vytvářet nic, co by nebylo již obsaženo v reálných ekonomických vztazích; ono jim „může pouze dodat“ právní formu. Problém je v tom, že souvislost práva s materiálními podmínkami společnosti se stává stále spleťtější, stále zatemněnější různými mezičlánky (Engels). Proto působí v praxi potíže stanovit právo, které by dodávalo konkrétním ekonomickým vztahům takovou právní formu, která by byla reálná a současně zpětně působila progresivním způsobem na formování těchto vztahů.

V této souvislosti jsou, podle našeho názoru, rozhodující dvě otázky: a) co (resp. jaké okruhy) má být vůbec právem upraveno, b) jakým způsobem to má být upraveno.

V prvé z uvedených otázek se pravděpodobně můžeme ztotožnit s názory, které požadují, aby v oblasti národního hospodářství byly upraveny tyto otázky: a) organizačněprávní formy řídicí i výkonné hospodářské činnosti, b) kompetence jednotlivých složek celkového systému, c) podmínky konkrétní rozhodovací činnosti na jednotlivých stupních řízení, d) právní kontrola rozhodovací činnosti. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že právo by mělo stanovit jen organizačněprávní formy, ne požadované organizační uspořádání národního hospodářství (to by mělo příslušet konkrétním rozhodnutím řídicích orgánů v rámci jejich kompetence, které by mělo mít volnost vybrat si na základě ekonomických úvah vhodné

organizačněprávní formy z těch, které právo nabízí). Existují však náznaky, že náš vývoj spíše míří právě k pevnému fixování organizačního uspořádání.

Pokud jde o druhou z uvedených otázek, podmínky pro rozhodování by bylo třeba stanovit pro všechny stupně řízení, a to v takovém rozsahu, aby na jedné straně výkonným organizacím zůstávala zachována reálná možnost rozhodování a na druhé straně aby tam, kde je to žádoucí, byly i řídicí orgány ve svém rozhodování limitovány (stanovením přesnějších podmínek, za jakých mohou ta či ona rozhodnutí přijímat). S touto otázkou úzce souvisí také problém odpovědnosti. Za předpokladu chozrasčotního způsobu řízení národního hospodářství musí být uplatněna zásada, že „odpovědnost nese ten, kdo rozhoduje“ (o tom bude ještě zmínka dále).

2. Dalším požadavkem je požadavek snížení počtu právních předpisů a jejich zjednodušení. Zdůrazňuje jej jak teorie (Tadevosjan, Bar aj.), tak i praxe. Je však třeba si uvědomit některé objektivní podmínky, které možnost splnění tohoto požadavku limitují. Sama skutečnost plánování a řízení v národohospodářském měřítku vyvolává totiž nutnost rozsáhlejší právní úpravy, než je to obvyklé v těch formacích, které počítají s automatikou působení zbožně peněžních vztahů. Při plánovitém řízení národního hospodářství právní úprava musí obsáhnout větší množství společenských vztahů, což vyplývá ze samého rozsahu objektu řízení (celé národní hospodářství). Je historicky ověřenou skutečností (zmiňují se o tom i klasikové marxismu-leninismu), že jednotlivý výrobce se obejde bez administrativy, kolektivní výrobce potřebuje již administrativu relativně složitou; a při řízení národního hospodářství jako celku přistupuje k tomu celá nová oblast společenských vztahů, vyžadující společenskou regulaci.

Rozsah právní úpravy je také těsně svázán s charakterem přijaté soustavy plánovitého řízení národního hospodářství. Čím více přijatá soustava akcentuje administrativní prvky řízení, tím rozsáhlejší musí být právní úprava (z toho lze odvodit, že větší rozsah právní úpravy nejde vždy na vrub legislativy, ale také tvůrců soustavy řízení. Tím však není řečeno, že by legislativa a teorie nemohly přispívat k zjednodušení právní úpravy, kdyby ji ovšem chápaly ne jen jako pouhou kopii ekonomicko-sociálních úvah, postulátů a koncepcí, ale především jako skutečnou právní úpravu, to je jako stanovení mezí rozhodovací činnosti jednotlivých účastníků a právní kontrolu této činnosti).

Rozsah právní úpravy je podmíněn také stavem ekonomické základny. Čím jsou ekonomické podmínky složitější, tím víc si taková ekonomická základna vynucuje různá administrativní opatření, jež je zpravidla nutno podložit příslušnou právní úpravou a jimiž se nahrazují chybějící ekonomické podněty.

To jsou objektivní limity realizace požadavku na snížení počtu právních předpisů. Prostředky ke snižování počtu právních předpisů lze spátřovat zejména v těchto opatřeních:

a) Ve vymezení nezbytného předmětu právní úpravy (které otázky musí být právem upraveny), o čemž bylo již pojednáno výše.

b) V omezení míst oprávněných vydávat právní předpisy (a také překonání vžitých představ, že vydáním předpisu lze vyřešit všechny problémy); dosavadní prostředky (tzv. koordinace legislativy) se totiž ukázaly jako málo účinné. Počet míst, oprávněných vydávat přesně závazné právní předpisy nelze ovšem omezit naráz; bylo by však pravděpodobně možné postupně omezovat zmocnění k vydávání právních předpisů, a to pravděpodobně nejprve u odvětvových ministerstev, a pak postupně i u dalších orgánů se zvláštní působností.

c) V důsledném omezování právních předpisů na úpravu otázek výše uvedených, zejména na stanovení podmínek konkrétní rozhodovací činnosti. Přitom je ovšem třeba mít na paměti, že plánovité řízení národního hospodářství je ekonomickou činností, tj. přijímáním rozhodnutí podle principu ekonomické účelnosti, a že proto — nemá-li být negována jeho typická povaha — právní úprava nemůže být v hlavních směrech (tj. např. při rozhodování o zřizení nové organizace, při ukládání konkrétních plánovacích úkolů apod.) koncipována jako postup při klasické aplikaci práva, tzn. jako subsumpce jednotlivých případů podmínkám obecně stanoveným v právní normě.

3. S požadavkem na snížení počtu právních předpisů souvisí požadavek koncepčnosti hospodářské legislativy v celku i v jejich jednotlivých částech. Tímto požadavkem se sleduje ovšem nejen snížení počtu předpisů, ale především jejich zkvalitnění, odstranění vnitřních rozporů formálních i věcných, odstranění mezer a zlepšení srozumitelnosti i souladu s obecným právním vědomím. Splnění tohoto požadavku lze dosáhnout jednak dlouhodobě promyšleným přístupem k legislativě, jednak důsledným zvyšováním kvality legislativních pracovníků.

4. Významným požadavkem je dodržování socialistické zákonnosti při vydávání právních předpisů, zejména aby byly prováděcí předpisy vždy v souladu s předpisy základními (Laptěv). Porušením tohoto požadavku je, když prováděcí předpis překračuje rozsah, vymezený mu základním předpisem, nebo když prováděcí předpis upravuje některé otázky jinak než základní předpis. Porušením tohoto požadavku jsou také blanketová zmocnění k vydávání právních předpisů a zmocnění k úpravám, odchylujícím se od základního předpisu (důsledné splnění tohoto požadavku by ovšem vyžadovalo také existenci orgánu, který by mohl rozhodovat o nezákonnosti prováděcích předpisů).

5. Konečně je třeba vzít v úvahu, že v našem národním hospodářství existuje právní kontrola konkrétní rozhodovací činnosti jen na poměrně malém úseku (tj. hospodářskou arbitráží na úseku dodavatelsko-odběratelských vztahů). Na ostatních úsecích hospodářského práva neexistuje mechanismus umožňující spolehlivou kontrolu správnosti konkrétního rozhodování a rektifikaci nesprávných rozhodnutí. Tento nedostatek by měl být perspektivně právní úpravou překonán.

III. Individuální právní akty v řízení národního hospodářství

Jde především o autoritativní rozhodnutí v oblasti řízení národního hospodářství. Tu se projevují zřetelně ve dvou od sebe se lišících formách. Především jako rozhodnutí, jimiž se bezprostředně **zabezpečuje plánovitě řízení** národního hospodářství (tzv. akty hospodářského řízení), jednak jako rozhodnutí **při výkonu právní kontroly** (zejména rozhodnutí hospodářské arbitráže, ale pravděpodobně i jiná rozhodnutí o rozporech, např. tzv. sporech o příslušnost ke správě národního majetku, při rozhodování některých otázek v investiční výstavbě apod.). Zde nám půjde pouze o akty hospodářského řízení. V právnické literatuře se již déle uvažuje o vytvoření některých předpokladů, které jsou žádoucí pro lepší fungování práva na tomto úseku (Příbyl). Jde zejména o tato opatření:

1. Kompetence řídicích orgánů k vydávání individuálních právních aktů by měla být v právních předpisech vymezena přesněji, ne všeobecnými formulacemi (např. „řizuje a řídí“), které v podstatě stavějí ekonomicky relativně samostatné právní subjekty, nesoucí vlastní majetkovou odpovědnost, do pozice neomezené subordinované jednotky, nesoucí majetkovou odpovědnost za rozhodnutí někoho jiného (tedy do pozice, která je v rozporu s jejím ekonomickým postavením).

2. Bylo by třeba v právních předpisech (stačilo by jedno obecné ustanovení) také přesněji vymezit oprávnění pracovníků řídicích orgánů k vydávání individuálních právních aktů jménem řídicího orgánu a stanovit právní sankce při překročení tohoto oprávnění.

3. Zásadně by měly být v právních předpisech vymezeny podmínky, za nichž může být individuální právní akt vydán, a to — pokud možno — nejen povšechným odkazem na „důležité důvody“ nebo „důvody obecného zájmu“ (i když ovšem ani tomu se zřejmě nelze v některých případech vyhnout), pokud ovšem nejde o výše naznačený druh ekonomických rozhodnutí, kde by stanovení podrobných podmínek mařilo charakter řídicí činnosti jakožto ekonomické činnosti.

4. Jako pravidlo (připouštějící event. v určitých omezených případech výjimku) měla by být uložena písemná forma pro vydávání individuálních právních aktů.

5. Měla by být výslovně stanovena zásadní nezměnitelnost jednou vydávaných individuálních právních aktů. Protože však hospodářský život je mnohotvárný, bylo by žádoucí stanovit podmínky (změna hospodářské reality), za nichž může řídící orgán již vydaný individuální právní akt změnit; pro takový případ by však mělo být řídícím orgánem uloženo, aby vypořádal všechny ekonomické důsledky, spojené s takovou změnou, pro výkonnou organizaci (viz též bod 7).

6. Zvláště významnou je otázka právní kontroly na úseku řízení národního hospodářství. Bylo již upozorněno výše, že právě na tomto úseku neexistuje prakticky žádný mechanismus, který by zabezpečoval jednak centrální shromažďování poznatků a realizaci práva v jednotlivých odvětvích, jednak sjednocování této realizace. Překonání tohoto nedostatku by bylo možné buď v rámci dnešní struktury státního aparátu (například přizpůsobením úkolů prokuratury) nebo její změnou (vybudováním nového vhodného orgánu). Právní kontrola může podléhat samozřejmě rozhodnutí jen po stránce právní bezpečnosti, ne po stránce věcné správnosti (ekonomické účelnosti). Kontrola ekonomické účelnosti podléhá jinému mechanismu (viz bod 7).

7. Znovu je nutno zabývat se otázkou náhrady škody, či spíše vypořádání negativních ekonomických důsledků způsobených výkonnou organizací individuálním právním aktem řídícího orgánu. Stále zdůrazňovaný význam důsledného chozrasčotního hospodaření zcela logicky v takový požadavek vyúsťuje a je již také v některých evropských socialistických zemích v té nebo oné míře splněn. Je sice pravda, že v minulosti jsme získali s uplatněním požadavku na takovou právní úpravu zkušenosti, které nejsou příliš povzbudivé (organizace prostě takové právo nevyužívaly, což zřejmě je podmíněno jejich organizační podřízeností orgánu, který by většinou měl vypořádání uskutečnit). Snad by však bylo možné nalézt řešení, které by fungování příslušného právního mechanismu umožnilo. Uzavíráme tuto úvahu tím, že by mělo být riziko hospodářských rozhodnutí rozvrženo mezi jednotlivé stupně řízení podle zásady „kdo rozhoduje, odpovídá“. To by ovšem předpokládalo především zvýšení ekonomických zdrojů u řídících orgánů, z nichž by bylo možno čerpat prostředky potřebné k příslušnému vypořádání (o této problematice se připravuje samostatné pojednání). Otázka jiných individuálních právních aktů, než jsou akty hospodářského řízení, je natolik specifická, že ji zde zatím neřešíme.

IV. Normativní akty nemající podobu obecně závazných právních předpisů

Jde o normativní akty vydávané převážně samotnými socialistickými organizacemi nebo jejich orgány. Ačkoliv takové normativní akty vybo-

čují z rámce řízení národního hospodářství, jak byl vymezen v kapitole I, jsou přesto významným nástrojem hospodářského řízení a jejich funkce je v tomto směru nezastupitelná. Proto je třeba se jimi v této souvislosti také zabývat. Přitom jim byla zatím teoretická pozornost věnována spíše v oblasti ekonomických věd (Schenk, Schulz), zatímco zájem právní vědy byl projeven spíše ojediněle (K. Čepěk, J. Trávníček, Příbyl). Vzhledem k tomu jsou právnícké poznatky o těchto normativních aktech jen kusé a ani zde ještě nebude možné konečné řešení.

Normativní akty tohoto druhu představují skupinu aktů velmi rozmanité povahy. Patří sem např. hospodářským zákoníkem předvídané organizační předpisy (tj. zejména statuty, stanovy a organizační řády), zákoníkem práce a jinými pracovněprávními předpisy předvídané pracovní řády a premiové řády, jakož i celá řada normativních aktů právními předpisy vůbec nepředvídaných (např. aprobační řády, řády spisové manipulace, různé pracovní postupy atd.). Vydávání takových normativních aktů je velmi účelné (omezuje se tím množství individuálních rozhodnutí a není (a ani nemůže být) právními předpisy omezeno; jediným požadavkem je, aby tyto normativní akty nebyly v rozporu s obecně závaznými právními předpisy.

O povaze norem obsažených v těchto normativních aktech není názorová shoda, zdá se, že však převažuje názor, že to nejsou normy právní (a že tedy tyto akty nejsou součástí práva), ale že jde o zvláštní způsob realizace, popřípadě o další předpoklad realizace práva. Proto jsou také součástí právního mechanismu. Proto je účelné o nich pojednat v souvislosti s právní problematikou řízení národního hospodářství.

Bylo by jistě účelné provést kategorizaci těchto normativních aktů. Dosavadní pokusy ztroskotaly proto — jak se domníváme — že vycházely z víceméně nahodilých znaků těchto aktů (např. z jejich označení jako „statut“, „řád“, „směrnice“, „instrukce“ apod.). Ve skutečnosti by bylo třeba vycházet z jejich skutečného obsahu. Z tohoto hlediska se např. rozlišují akty, jejichž obsahem je převahou (nikdy ani nebude možno počítat s úplně „čistým“ obsahem) problematika **statické stránky organizace** (vytvoření struktur) a těch, jejichž obsahem je převahou problematika **dynamické stránky organizace** (chování jednotlivých částí celého systému ve vzájemné interakci). Do první skupiny budou patřit např. organizační řády, do druhé různé akty upravující pracovní postupy. Podrobná klasifikace bude vyžadovat konkrétní průzkum v hospodářské praxi.

Pro tyto normativní akty je charakteristické, že chování jimi uložené postrádá přímou vynutitelnost státními orgány; ta je většinou zprostředkována sankcemi pracovněprávní povahy (např. možností uložit kárné opatření příslušnému pracovníkovi). Také tuto stránku bude třeba ještě podrobněji prozkoumat a zvážit event. možnosti i jiných řešení; to však

zatím ještě nelze uzavřít (o této problematice se uvažuje se samostatným pojednáním).

Doc. JUDr. Stanislav Plíva, CSc. a kol.

§ 2. ORGANIZACE, HOSPODAŘENÍ A PRÁVNÍ POSTAVENÍ ČLÁNKŮ VÝROBNĚ TECHNICKÉ ZÁKLADNY

Právní problematika organizace výrobně technické základny je otázkou stále aktuální a otevřenou. To má svůj důvod v tom, že každá etapa socialistické ekonomiky přináší nové požadavky na formy organizace hospodářské činnosti vůbec a výroby zvlášť. Právu připadá v procesu zdokonalování forem organizace výrobně technické základny významná úloha. Musí nalézat takové organizačně právní formy, které jsou adekvátní potřebám dané etapy a soustavy řízení národního hospodářství a které zajišťují i další rozvoj socialistické ekonomiky, resp. pro něj vytvářejí podmínky.

Soubor opatření ke zdokonalení soustavy plánovitého řízení národního hospodářství vytyčil požadavek budovat výrobní hospodářské jednotky jako základní článek řízení v podnikové hospodářské sféře, který jako celek je komplexním stupněm řízení s plnou právní subjektivitou, je nositelem úkolů plánu a rozpočtu a subjektem vztahu ke státnímu rozpočtu. Řeší a realizuje úkoly technické, výrobní a ekonomické koncepce rozvoje svěřených oborů. Jednotlivé podmínky mají být diferencované vybaveny potřebnými pravomocemi a odpovědností v záležitostech, které bezprostředně souvisejí především s plněním jejich výrobně technických, sociálních a chozrasčotních funkcí. Za odpovídající uvedeným cílům byly prohlášeny organizačněprávní formy oborového podniku a koncernu. Naproti tomu ve vztahu k trustu podniků bylo konstatováno, že neodpovídá postavení výrobní hospodářské jednotky jako základního článku řízení v podnikové hospodářské sféře.

Vzhledem k tomu lze za jeden ze stěžejních problémů úvah o koncepci nové právní úpravy organizace výrobních hospodářských jednotek považovat problematiku trustové formy. V současné době představuje trust podniků seskupení právně samostatných jednotek, státních hospodářských organizací, z nichž jedna, generální ředitelství trustu, je vůči ostatním, tj. národním podnikům a účelovým organizacím, v postavení orgánu hospodářského řízení. Generální ředitelství může být také nositelem společných podnikových činností, které jsou na jeho úrovni centralizovány. Trust podniků je organizačním a ekonomickým celkem, nikoliv však celkem právním. Novelizované znění hospodářského zákoníku (§ 33) umožňuje, aby trust podniků jako seskupení několika státních hospodářských

organizací, tvořil také právní celek. Musel by tak ale stanovit prováděcí předpis, k jehož vydání je zmocněna vláda ČSSR.

Jedna z variant, reagující na požadavek vytvořit z trustu podniků článků řízení s plnou právní subjektivitou, je možná cestou jeho prohlášení za tzv. vyšší státní hospodářskou organizaci, která je seskupením národních podniků, popř. účelových organizací (státních hospodářských organizací). Trust jako celek by měl způsobilost vystupovat v hospodářských vztazích svým jménem a nesl by majetkovou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Způsobilost vystupovat v hospodářských vztazích svým jménem a majetkovou odpovědnost by současně měly do trustu začleněné národní podniky a účelové organizace. Trust by mohl určit, že místo něho do práv a povinností z hospodářských závazků nastupuje jím určený národní podnik nebo účelová organizace. Musel by o tom neprodleně informovat ostatní dotčené organizace. Současně by byl povinen zajistit úměrné ekonomické vyrovnaní případných hospodářských důsledků, které by vznikly určenému podniku. Závazky mezi národními podniky a účelovými organizacemi uvnitř trustu by mohly být založeny, měněny a rušeny také opatřením generálního ředitele trustu, popř. dalších pověřených pracovníků. Trust by vykonával práva a povinnosti nadřízeného orgánu stanovené právními předpisy. Generální ředitelství trustu by ztratilo postavení státní hospodářské organizace s právní subjektivitou a stalo by se vnitřním řídicím útvarem.

Naznačená konstrukce přináší však celou řadu problémů. Především je problematická sama povaha trustu jako státní hospodářské organizace. Ne zcela jasný je také vztah právní subjektivity trustu, jejího obsahu, k obsahu právní subjektivity trustových národních podniků a účelových organizací. Celkově ji lze hodnotit jako nepřiměřeně složitou, výrazně zasahující do dosavadní a vžitě konceptce socialistické organizace a svými důsledky se blížící konstrukci koncernu.

Jiná varianta vychází z toho, že by jako organizačněprávní formy výrobních hospodářských jednotek byly ponechány pouze oborový podnik bez přidružených organizací a tzv. sdružení podniků. Obě formy by měly povahu státních hospodářských organizací s plnou právní subjektivitou. Přitom sdružení podniků by bylo seskupením podniků, které mají tzv. omezenou právní subjektivitu, nejsou státními hospodářskými organizacemi a rozsah jejich způsobilosti vystupovat v hospodářských vztazích vlastním jménem a nést majetkovou odpovědnost by upravil statut sdružení. Generální ředitelství sdružení by bylo jen vnitřním řídicím útvarem bez právní subjektivity. Jde tedy o variantu, která odpovídá dnešní konstrukci koncernu. Znamená opuštění formy trustu podniků a její převedení na formu koncernu, resp. sdružení.

Zdokonalováním organizačních struktur a řízení na úrovni výrobních

hospodářských jednotek se zabývala řada pracovišť ekonomického výzkumu v rámci státního plánu ekonomického výzkumu. Hlavní závěry tohoto výzkumu nelze nebrat v úvahu při výzkumu právním. Z hlediska organizačně právních forem výrobních hospodářských jednotek se doporučuje vedle oborového podniku a koncernu uplatnit i další formy, zejména kombinát jako formu uspořádání založeného na vertikálním zřetězení navazujících oborů.

Máme za to, že požadavkům ekonomického výzkumu plně odpovídají dnešní formy oborového podniku bez přidružených státních hospodářských organizací a forma koncernu. Proto také nepovažujeme za nutné vytvářet jako další typ kombinát. Je třeba připomenout, že hospodářský zákoník a prováděcí nařízení vlády ČSSR č. 91/1974 Sb. umožňují konstituování výrobních hospodářských jednotek nejen na principu oborovém, popř. územním, ale také na principu kombinátním. Stanoví, že při vytváření výrobních hospodářských jednotek se vychází zejména z technologické příbuznosti nebo návaznosti výroby, sepětí výzkumu s výrobou apod. V praxi se však většinou uplatňovala hlediska výrobní, a to především oborový princip a jen výjimečně hledisko kombinace výroby, vycházející z výrobní spojitosti, návaznosti několika různých oborů nebo jejich částí. Využití principu kombinátního uspořádání v organizaci průmyslu se stává právním problémem teprve s myšlenkou meziodvětvových, vertikálně organizovaných výrobních komplexů. Ale i možnost vytvářet takové meziodvětvové výrobní hospodářské jednotky je právně podložena. Způsob je naznačen v § 48 odst. 1 HZ a předpokládá dohodu ústředních orgánů o převodu těch organizací nebo jejich částí, které ji mají tvořit, do působnosti toho ústředního orgánu, který ji hodlá vytvořit a řídit. Bez takové dohody však nemůže VHJ tohoto typu vzniknout. Je proto problematické, zda perspektivně je platná úprava vyhovující. Máme za to, že věci by prospělo zvýšit ingerenci vlád do procesu vytváření výrobních hospodářských jednotek.

Dosavadní úvahy o formách výrobních hospodářských jednotek vyznívají v požadavek zachovat pouze tzv. čistý oborový podnik (oborový podnik bez přidružených podniků a účelových organizací) a koncern. To by znamenalo přebudovat dosavadní oborové podniky s přidruženými podniky a dosavadní trusty na některou z uvedených forem. Praktické zkušenosti z dosavadní přestavby trustů na koncerny však ukazují na řadu složitých problémů a mnoho formálnosti, kdy teprve poté, když došlo k organizační změně z trustů na koncerny, se hledaly možnosti uplatnění koncernového způsobu řízení, nebo kdy se dokonce v tomto směru ve skutečnosti mnoho nezměnilo. Zdá se tedy, že princip všeobecné přestavby trustů na koncerny bude třeba znovu uvážit.

Případnou přestavbu trustů na koncerny komplikuje i situace tzv. VHJ

s celostátní působností, což jsou některé trusty podniků v působnosti republikového orgánu, ale svými podniky rozmístěné na území obou republik a které jsou napojeny podle rozmístění podniků na státní rozpočty i státní plány obou republik. Soubor opatření předpokládá, že problematika těchto VHJ bude řešena zvlášť, což bude vyžadovat především řešení základních řídicích vazeb.

Naznačené důvody vedou k závěru, že nelze vyloučit, že trustová forma VHJ v dnešní podobě bude mít svoje uplatnění, třeba i jen jako forma výjimečná, i nadále. Přitom máme za to, že nic nebrání tomu, aby právní předpisy regulující vztahy na jednotlivých úsecích plánovitého řízení národního hospodářství formovaly trusty jako základní články řízení, jak to už dnes činí např. předpisy o odvodech do státního rozpočtu nebo o finančním hospodaření. Také v oblasti dodavatelsko-odběratelských vztahů má podle hospodářského zákoníku a nařízení vlády ČSSR č. 91/1974 Sb. generální ředitelství trustu, popř. generální ředitel účinné právní prostředky k prosazení svých záměrů (např. přípravné smlouvy uzavírané orgány hospodářského řízení, právo generálního ředitele trustu, popř. pověřených pracovníků generálního ředitelství jednat jménem trustových podniků).

Pokud by byla přijata koncepce budovat všechny výrobní hospodářské jednotky jako ekonomické celky s právní subjektivitou a zachovat trustovou formu, nepovažujeme za nutné trusty označovat za vyšší státní hospodářské organizace. Trust v tomto novém pojetí by měl právní subjektivitu jako celek, přičemž trustové podniky by plnou právní subjektivitu mít nemohly, jejich právní samostatnost by musela být omezena ve prospěch celku minimálně v tom směru, že by trust mohl určit, který z podniků vstupuje do práv a povinností ze závazků, které na sebe vzal trust. To ovšem vede k závěru, že trust a koncern by byly formy VHJ, které by se postupně v základních rysech svého právního postavení sbližovaly.

Pokud jde o oborové podniky s přidruženými podniky, tyto nevyhovují požadavku základního článku řízení a požadavku VHJ jako právního subjektu. Máme za to, že lze poměrně bez obtíží přebudovat na tzv. čisté oborové podniky s tím, že dosavadní přidružené podniky by se staly závody, popř. odštěpnými závody bez právní subjektivity, nebo na koncerny s tím, že přidružené podniky by byly přeměněny na koncernové podniky s omezenou právní subjektivitou. V tomto druhém případě by bylo možné využít i zkušeností NDR a uplatnit zvláštní metodu řízení spočívající v tom, že řízení koncernu by bylo spojeno s řízením jednoho koncernového podniku (býv. oborového podniku), aniž by byl vytvářen zvláštní aparát generálního ředitelství koncernu.

Základní právní úprava postavení koncernu a koncernových podniků a koncernových účelových organizací se jeví jako v zásadě vyhovující.

Vyžaduje však některá zpřesnění, popřípadě doplnění. Platí to zejména o právním postavení koncernových podniků a účelových organizací (dále jen koncernové podniky). V zájmu odstranění určitých pochybností, zda za subjekty práva prohlašuje koncernové podniky např. vláda ČSSR č. 91/1974 Sb. nebo statuty koncernů, bylo by vhodné budoucí právní úpravu formulovat tak, aby plně odpovídala § 17 odst. 2 HZ. Podle tohoto ustanovení jsou organizační jednotky státních organizací subjekty hospodářskoprávních vztahů v případech a za podmínek stanovených právním předpisem. Proto by bylo vhodné v nové právní úpravě výslovně stanovit, že koncernové podniky jsou organizační jednotky koncernu, které vystupují v hospodářských vztazích svým jménem a nesou majetkovou odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Rozsah, v němž mohou nabývat práv a zavazovat se, vymezí statut. Máme za to, že rozsah právní subjektivní koncernových podniků může být obecně vymezen právním předpisem, jak je někdy požadováno. Právní úprava musí umožnit řešení diferencované a úloha statutu je v tomto směru nezastupitelná.

Dosavadní úprava počítá s tím, že závazky mezi koncernovými podniky téhož koncernu mohou vznikat nejen na základě hospodářských smluv, ale také z opatření generálního ředitele koncernu, popř. orgánu jím pověřeného. Neobsahuje však možnost opatřením generálního ředitele hospodářské závazky mezi koncernovými podniky téhož koncernu zrušit nebo změnit. Protože ve smyslu § 390b HZ jsou orgány hospodářského řízení všechny orgány a organizace, které řídí hospodářskou činnost podřízených organizací, popřípadě organizačních jednotek s právní subjektivitou, lze dojít k závěru, že ve vztahu ke koncernovým podnikům je orgánem hospodářského řízení koncern. Vzhledem k tomu pak může koncern, resp. generální ředitel použít opatření podle § 118 HZ a zvláštní úprava obsažená v § 10 nař. vl. ČSSR č. 91/1974 Sb. se jeví jako nadbytečná. Podmínkou ovšem je, že by k použití opatření podle § 118 HZ koncerny pověřily příslušné ústřední orgány. Tato okolnost a skutečnost, že opatření podle § 118 HZ bylo vždy chápáno spíše jako opatření výjimečné, vedou k závěru, že bude vhodné i nadále zachovat v právní úpravě oprávnění generálního ředitele koncernu podle § 10 nař. vl. ČSSR č. 91/1974 Sb., doplněné o právo také závazky mezi koncernovými podniky v rámci koncernu změnit nebo zrušit, popř. o právo uložit uzavření hospodářské smlouvy.

Právní úprava, pokud jde o orgány koncernových podniků, je neúplná. Zejména není výslovně upraveno postavení ředitele jako statutárního orgánu, i když toto jeho postavení lze z právní úpravy dovodit. Bylo by však vhodné úpravu v tomto smyslu doplnit výslovným ustanovením, že ředitel koncernového podniku je oprávněn jednat jako jeho statutární orgán ve všech věcech, v nichž může koncernový podnik vystupovat vlastním jménem. Rovněž by bylo účelné doplnit právní úpravu v tom

smyslu, že ředitel koncernového podniku je jediným vedoucím, který stojí v čele koncernového podniku, řídí jeho veškerou činnost a odpovídá za tuto činnost generálnímu řediteli koncernu.

Nařízení vlády ČSSR č. 91/1974 Sb. zmocňuje generálního ředitele, popř. další pracovníky určené statutem jednat jménem koncernových podniků ve věcech, v nichž vystupují tyto podniky vlastním jménem. Hledisko právní jistoty vyžaduje omezit oprávnění pracovníků koncernu jednat jménem koncernových podniků pouze na případy určené statutem koncernu a současně stanovit, že taková jednání podnik zavazuje od okamžiku, kdy se o něm dověděl.

Samostatnou pozornost je třeba věnovat u výrobních hospodářských jednotek ve formě koncernu problematice vztahu k národnímu majetku, zejména pak k národnímu majetku hmotnému. Je to odůvodněno tím, že vzhledem k celkové konstrukci koncernu a koncernových podniků vyžaduje právní úprava hospodaření s národním majetkem řadu specifických a problémů, které se nevyskytují u ostatních forem výrobních hospodářských jednotek.

Koncern jako státní hospodářská organizace je správcem národního majetku, což vyplývá z § 11 nař. vl. ČSSR č. 91/1974 Sb. Současně však uvedené ustanovení stanovilo, že koncernové podniky jako organizační jednotky koncernu v rozsahu, v němž vystupují svým jménem, činí též svým jménem právní úkony související se správou národního majetku, jehož správcem je koncern.

Na uvedenou úpravu navázala pak vyhl. č. 156/1979 Sb., o správě národního majetku, podle níž koncernové podniky, popř. koncernové účelové organizace, činí svým jménem právní úkony související se správou národního majetku, a to v rozsahu stanoveném statutem koncernu. Přitom vyhláška stanovila, že statut koncernu určí zejména rozsah oprávnění koncernových podniků, popř. koncernových účelových organizací, k úkonům týkajícím se přebytkového nebo neupotřebitelného národního majetku, dočasného užívání národního majetku, převodů správy a vlastnictví národního majetku (§ 3 odst. 1). Toto ustanovení je vykládáno tak, že jde o určení, v kterých právních vztazích souvisejících se správou národního majetku mohou koncernové podniky vystupovat vlastním jménem. Současně je ve vyhlášce stanoveno, že povinnosti státních organizací při správě národního majetku mají i koncernové podniky, popř. koncernové účelové organizace, pokud hospodaří a nakládají svým jménem s národním majetkem, jehož správcem je koncern, a to v rozsahu stanoveném ve statutu koncernu (§ 2 odst. 3). Tato úprava tedy předpokládá, že rozsah povinností koncernových podniků bude konkrétně vymezen statutem koncernu. Pokud by se tak nestalo, bylo by, vzhledem k formulaci uvedeného ustanovení, nutno patrně dojít k závěru, že koncernové podniky

nemají žádné povinnosti, resp. že se na ně povinnosti podle předpisů o správě národního majetku nevztahují. To by se týkaly jen koncernu jako správce národního majetku.

Legislativní vývoj byl zakončen novelou hospodářského zákoníku, podle jehož § 64 odst. 2 organizační jednotky státní organizace vystupující svým jménem v hospodářských vztazích vykonávají svým jménem, v rozsahu své způsobilosti nabývat práv a zavazovat se, též správu národního majetku, který je ve správě státní organizace a s nímž tyto jednotky hospodaří. Svým jménem činí též právní úkony týkající se tohoto národního majetku. Mají přitom stejná oprávnění a povinnosti jako státní organizace, spravující národní majetek. Prováděcí předpis nebo statut za podmínek stanovených prováděcím předpisem mohou stanovit něco jiného. Mohou tedy odchýlně o hospodářském zákoníku stanovit, že uvedené organizační jednotky mají právo a povinnosti odlišně od těch, které právní předpisy stanoví státním organizacím, spravujícím národní majetek.

Tato úprava představuje nikoliv nevýznamnou změnu proti nařízení vlády ČSSR č. 91/1974 Sb. a vyhl. č. 156/1975 Sb. Především se tu výslovně hovoří o tzv. výkonu správy národního majetku. Dříve byl tento termín jako označení nového institutu použit jen v literatuře. Druhá změna spočívá v tom, že nová úprava hovoří nejen o povinnostech, ale také o oprávněních (srov. k tomu § 66 HZ). Konečně pak oprávnění a povinnosti má organizační jednotka za podmínek § 64 odst. 2 HZ ze zákona v plném rozsahu, pokud prováděcí předpis nebo statut nestanoví něco jiného. Nemusí být tedy rozsah oprávnění a povinností určován statutem, jak to vyžaduje § 2 odst. 3 vyhl. č. 156/1975 Sb. Navíc statut nemůže odchylky od zákona stanovit libovolně, ale jen za podmínek vymezených v prováděcím předpise.

Je nesporné, že novelizace hospodářského zákoníku představuje pro úpravu vztahu koncernu a koncernových podniků k národnímu majetku výrazné zlepšení. Máme však za to, že zcela neodstraňuje problémy na tomto úseku. Právní úprava bude vyžadovat v tomto směru další zdokonalení. Přitom určitý pokrok by byl možný a účelný již na úrovni prováděcího předpisu o správě národního majetku.

Pro označení nové právní instituce, vyjadřující vztah koncernového podniku k národnímu majetku ve správě koncernu, bylo použito termínu „výkon správy“. V této souvislosti je třeba si však uvědomit, že dochází k situaci, kdy v hospodářském zákoníku a v prováděcí vyhlášce o správě národního majetku č. 136/1975 Sb. je termín „výkon správy“ používán ve dvojím významu. Uvedené předpisy totiž až do novelizace hospodářského zákoníku označovaly jako výkon správy realizace oprávnění a plnění povinností tvořících obsah správy národního majetku státní organizací, a to jménem této státní organizace (§ 75 HZ, § 32 odst. 1 vyhl. č. 156/1975

Sb.). Do budoucnosti bude patrně účelné od termínu „výkon správy“ v tomto druhém pojetí upustit.

Realizace správy hmotného národního majetku ve správě koncernu je ve srovnání s realizací správy u jiných státních organizací podstatně odlišná. Dochází tu vlastně k jakémusi rozdělení realizace správy. Správu národního majetku realizují především, v rozsahu své způsobilosti nabývat práv a zavazovat se, koncernové podniky. Tato realizace správy se týká národního majetku, s nímž koncernové podniky hospodaří. Činí tak svým jménem a v uvedeném rozsahu vlastně realizují vlastnické právo státu a právo správy národního majetku, které přísluší koncernu. Máme za to, že v rozsahu, v jakém je oprávněn svým jménem vykonávat správu národního majetku koncernový podnik, je vyloučeno, aby ji svým jménem realizoval koncern. V tomto případě tedy základní vlastnická oprávnění státu nerealizuje svým jménem koncern, který má ve smyslu platné právní úpravy národní majetek ve správě, ale koncernový podnik, který jeho správcem není. Přitom postavení koncernového podniku je zásadně stejné jako postavení státní organizace, tedy jako správce. A naopak, koncern, který je správcem národního majetku, s nímž hospodaří koncernový podnik, ve vymezeném rozsahu nejen svým jménem správu nerealizuje, ale ani není oprávněn ji realizovat. V tomto rozsahu je tedy jeho právo správy do značné míry jen formální, bez obsahu.

Koncern svým jménem realizuje správu národního majetku ve dvou případech. Především je to u národního majetku, s nímž nehospodaří žádný koncernový podnik (tj. zejména majetek sloužící generálnímu ředitelství). Kromě toho pak koncern realizuje svým jménem správu národního majetku, s nímž sice hospodaří koncernové podniky, ale realizace správy jde nad rozsah způsobilosti koncernových podniků nabývat práv a zavazovat se. Zde mají koncernové podniky postavení každé jiné organizační složky bez právní subjektivity (např. závodu).

I když tedy právní úprava rozlišuje správu národního majetku a tzv. výkon správy národního majetku svým jménem, zdá se, že oba instituty mají hodně společného. V obou případech se jedná o realizaci základních vlastnických oprávnění státu právním subjektem, který byl státem (jeho příslušným orgánem) zřízen. Jak koncern, tak i koncernový podnik mají oprávnění a povinnosti státní organizace. Oba subjekty vystupují svým jménem a nesou samostatnou majetkovou odpovědnost. Rozdíl je především v rozsahu oprávnění a povinností a v tom, že odpovědnost koncernového podniku není výlučná.

Právní dispozice s národním majetkem, které svým jménem při výkonu správy provádějí koncernové podniky, lze rozdělit do dvou základních skupin:

— dispozice na jiné koncernové podniky uvnitř koncernu

— dispozice na subjekty mimo koncern.

Při dispozicích s národním majetkem uvnitř koncernu nedochází z hlediska platné právní úpravy ke změně subjektu správy. Tím zůstává koncern, může se však změnit subjekt, který je oprávněn správu svým jménem vykonávat. Dispozice může mít dvojí právní povahu. Národní majetek buď zůstává ve výkonu správy koncernového podniku a jinému koncernovému podniku uvnitř koncernu je přenecháno jeho užívání nebo přechází do jeho výkonu správy.

První dispozice má výrazně přechodný charakter a svojí podstatou odpovídá přenechání národního majetku do dočasného užívání. Druhá dispozice má za následek zánik výkonu správy převáděcího koncernového podniku. U přejímajícího koncernového podniku způsobuje vznik výkonu správy, ovšem jen za podmínky, že přijímající koncernový podnik je v konkrétním případě k výkonu správy svým jménem oprávněn. Jde o období převodu správy národního majetku, v daném případě o převod výkonu správy mezi koncernovými podniky.

Vyhláška č. 156/1975 Sb. na dispozice v rámci koncernu nepamatuje. Vztahy, které při nich vznikají, však mají nepochybně povahu hospodářských závazků. Máme za to, že i tak by bylo možno ve spojení s § 17 odst. 2 HZ dovodit, že pro ně platí obdobně příslušné ustanovení o dočasném užívání a o převezech správy národního majetku. Závazky tohoto druhu mohou být založeny především hospodářskou smlouvou uzavřenou koncernovými podniky. Vzhledem k obecné formulaci § 10 odst. 1 nařízení vlády ČSSR č. 91/1974 Sb. mohou být založeny také opatřením generálního ředitele koncernu, popř. orgánu jím pověřeného. V zájmu úplnosti právní úpravy a odstranění některých pochybností, které může vyvolávat uvedený výklad, je žádoucí, aby prováděcí předpis o správě národního majetku výslovně právní dispozice, zejména pak převody výkonu správy mezi koncernovými podniky, výslovně upravil. Přitom může stanovit i potřebné odchylky od úpravy převodů správy (např. možnost vyloučit ve statutu převody výkonu správy smlouvou, omezit, popř. vyloučit úplatnost takových převodů).

Dispozice s národním majetkem prováděné při výkonu správy koncernovými podniky mimo koncern jsou svojí podstatou velmi různorodé. Jejich důsledkem může být nejen přenechání národního majetku jinému subjektu do užívání, ale také převod správy národního majetku z koncernu na jinou státní organizaci a dokonce i převod vlastnického práva ze státu na nestátní socialistickou organizaci nebo na občana. Pro ně platí stejná ustanovení hospodářského zákoníku a prováděcích předpisů o správě národního majetku, popř. jiných právních předpisů jako pro dispozice, které činí státní organizace.

Specifickou otázkou související s dispozicemi s národním majetkem v kon-

cernu mimo obvyklé hospodaření je otázka, zda je k nim potřebný souhlas, popř. kdo je oprávněn souhlas dát. Celkem jasná je situace v případě, že právní úkon, na základě něhož se dispozice uskutečňuje, činí svým jménem koncern. Zde platí příslušná ustanovení o hospodářských smlouvách o převodu správy (§ 347 HZ a § 14 vyhl. č. 156/1975 Sb.) a o převodu vlastnictví (§ 349 HZ a § 16 vyhl. č. 156/1975 Sb.). Nadřazeným orgánem je příslušné ministerstvo. Daleko problematičtější se jeví situace, jestliže smlouvy o dispozicích s národním majetkem mimo obvyklé hospodaření uzavírá svým jménem koncernový podnik.

Při dispozicích s národním majetkem, prováděných v rámci výkonu správy koncernovými podniky, je třeba vždy rozlišovat dispozice, které podle platné právní úpravy vyžadují souhlas nadřízeného orgánu koncernu jako státní organizace a dispozice ostatní, které podle platné právní úpravy může provádět koncern bez schválení nadřízeného orgánu. V případě první skupiny dispozic je nutné schválení příslušného ministerstva i v případě, že dispozici neprovádí koncern, ale svým jménem v rámci výkonu správy koncernový podnik. Jinak je tomu však u dispozic druhé skupiny. U nich má koncernový podnik zásadně stejná práva jako státní organizace, může tedy provést dispozici bez schválení příslušného ministerstva a nepotřebuje zásadně ani schválení koncernu. To však neplatí v případě, že prováděcí předpis nebo za podmínek jím stanovených statut koncernu oprávnění koncernového podniku omezí (srov. § 64 odst. 2 HZ). Takové omezení může spočívat právě v tom, že si v případech stanovených prováděcím předpisem koncern vyhradí ke schválení dispozice s národním majetkem, který má ve správě a u něhož správu vykonávají svým jménem koncernové podniky, pokud tyto dispozice nevyžadují schválení příslušného ministerstva, popř. ministerstva financí.

S postavením koncernu při správě národního majetku souvisí ještě jeden problém. Podle platné právní úpravy (§ 32 vyhl. č. 156/1975 Sb.) jsou nadřízené orgány odpovědné za řádný výkon správy národního majetku jimi řízených organizací. V této souvislosti právní úprava ukládá nadřízeným orgánům zcela konkrétní povinnosti. Stejná odpovědnost i povinnosti by měly platit také pro koncern ve vztahu ke koncernovým podnikům, které vykonávají správu národního majetku. Máme za to, že takový závěr lze dnes dovodit výkladem ve spojení s § 390b HZ, podle něhož jsou koncerny orgánem hospodářského řízení nadřízeným koncernovým podnikům. Bylo by však asi vhodné, aby to prováděcí předpis výslovně stanovil nebo aby alespoň používal v této souvislosti termín „orgán hospodářského řízení“, jak to odpovídá § 190b HZ.*)

*) Nová úprava správy národního majetku provedena vyhl. č. 90/1984 Sb., která nabyla účinnosti 1. 1. 1985, většině výše uvedených vyhovuje, a to též proto, že při její přípravě byly tyto náměty vzaty v úvahu.

§ 3. DODAVATELSKO-ODBĚRATELSKÉ VZTAHY A JEJICH PRÁVNÍ REGULACE

Dodavatelsko-odběratelské vztahy (dále jen DOV) vyjadřují především objektivně existující ekonomické vztahy, které vznikají a realizují se v procesu rozdělování a oběhu výrobních prostředků a předmětů spotřeby. Přitom tento proces je v socialistické ekonomice plánovitě řízen. Socialistický stát, který je nejen vlastníkem převažující masy výrobních prostředků, ale také na tomto základě hospodařícím subjektem, přímo nebo nepřímo řídí celkový ekonomický i sociální rozvoj společnosti. Základním nástrojem tohoto řídicího působení socialistického státu je státní plán rozvoje národního hospodářství, který v souladu s politickohospodářskou směrnicí strany vyjadřuje hospodářskou politiku státu, její základní zaměření. Současně státní plán určuje metody a formy činnosti, kterými se má působit k zabezpečení realizace stanovených úkolů.

Ekonomické vztahy mezi dodavatelem a odběratelem nejsou v socialistickém plánovitě řízeném národním hospodářství izolovanou oblastí. Představují integrální, i když relativně samostatnou součást ekonomických vztahů vznikajících v rámci jednotného hospodářského organismu při plánovitém řízení materiální výroby a národního hospodářství jako celku.

Bezprostřední spojitost těchto vztahů s plánem, vzájemné prolínání organizačně řídicích a majetkových prvků je natolik úzké, že nelze DOV redukovat na majetkové vztahy mezi socialistickými organizacemi, které vznikají při realizaci úkolů plánu. Jejich neoddělitelnou součástí jsou vztahy vznikající při plánovitě tvorbě a utváření smluvních, resp. závazkových vztahů socialistických organizací. DOV jako specifický druh hospodářských vztahů, nevznikající tedy až uzavřením hospodářských smluv, ale daleko dříve, zejména v etapě přípravy a tvorby plánu, kdy na základě úkolů, uložených pro přípravu plánu, dochází mezi dodavatelem a odběratelem k projednávání navržených úkolů plánu. Vznik DOV nemá proto povahu jednorázového aktu, ale představuje dlouhodobý proces. Tato skutečnost je základem institutu „projednávání DOV v plánovacím procesu“.

Také pro oblast DOV a jejich řízení je nutno uplatňovat princip demokratického centralismu. Základem musí být centrální plánování a následující řídicí činnost, kterými se stanoví cíle a úkoly ekonomického rozvoje a zabezpečuje jejich realizace. Z centra však nelze zpravidla určit obrovské množství sortimentů výrobků a určit všechny podrobnosti a obsah DOV. Ty mohou být většinou určeny pouze jednáním mezi dodavatelem a odběratelem.

Projednávání DOV v plánovitém procesu však nemůže plnit jen uve-

denou konkretizační a specifikační funkci. Další funkce odpovídá v odhacení existujících rozporů na všech stupních řízení a vytvoření podmínek pro jejich odstranění ještě v etapě přípravy plánu, aby trvajících rozpory neohrozily zabezpečení nebo realizaci úkolů plánu. Na realizaci této funkce se musí podílet jak socialistické organizace, tak i orgány hospodářského řízení ve vzájemné úzké spolupráci.

Uvedené zvláštnosti DOV jako ekonomických vztahů a základní funkce těchto vztahů podmiňují požadavky na jejich právní úpravu. Lze je shrnout do požadavku, aby právní úprava respektovala jejich povahu jako určitého celku, komplexu, jehož jednotlivé části spolu nejen úzce souvisejí, ale se vzájemně prolínají. To v sobě zahrnuje nutnost koordinované a komplexní právní úpravy ekonomických vztahů v etapě přípravy a tvorby plánu, v etapě zabezpečování úkolů plánu a v etapě jejich realizace a dále nutnost úpravy i vertikálních vztahů objektivně spojených s horizontálními vztahy, vytvářejícími se v etapě přípravy plánu, popř. v dalších etapách plánovacího procesu.

Projednávání DOV v plánovacím procesu představuje jeden ze základních institutů, zabezpečujících vzájemnou vazbu plánu a hospodářských závazků. Lze ho charakterizovat jako obecnou formu spolupráce socialistických organizací a orgánů hospodářského řízení v etapě přípravy a tvorby střednědobých plánů a prováděcích plánů. Z tohoto hlediska byla úprava v hospodářském zákoníku (část šestá) až do jeho novelizace zákonem č. 165/1982 Sb. nedostatečná.

Na základě dosaženého stupně poznání a zhodnocení praktických zkušeností došlo s účinností od 1. 1. 1983 k doplnění hospodářského zákoníku o úpravu základních zásad a otázek projednávání DOV v plánovacím procesu, a to v rozsahu, v jakém lze tyto považovat za dostatečně poznané a stabilní, aby mohly být regulovány v základním předpisu, upravujícím hospodářské vztahy. Současně se předpokládá úprava podrobností a specifik pro jednotlivé úseky DOV v prováděcím předpise. Tak jsou vytvořeny předpoklady, aby hospodářský zákoník vyjadřoval na nejvyšším stupni právně závazným způsobem zásady projednávání DOV v plánovacím procesu jako významné formy spolupráce ve všech etapách přípravy, tvorby, zabezpečování a realizace úkolů plánu a přispíval tak i k plynulé transformaci úkolů plánu do hospodářských závazkových vztahů mezi socialistickými organizacemi. Na druhé straně zaměření na základní a relativně stabilní otázky nebrání, aby v rámci prováděcích předpisů byly v souladu se zvolenou soustavou řízení národního hospodářství povinnosti organizací a orgánů hospodářského řízení měněny a přizpůsobovány potřebám hospodářského a sociálního rozvoje společnosti.

Z povahy ekonomických vztahů a postavení jednotlivých subjektů ekonomické činnosti v socialistickém národním hospodářství vyplývá, že

projednávání DOV nelze obecně koncipovat jako dobrovolnou záležitost organizací. Je proto účelné stanovit v právní úpravě povinnost socialistických organizací i orgánů hospodářského řízení DOV v plánovacím procesu projednávat a toto projednávání chápat jako trvalý proces, cílevědomě zaměřený na vytvoření předpokladů pro uzavírání a plnění hospodářských smluv na takové dodávky výrobků, prací a výkonů, popř. jiných plnění, jaké budou co nejlépe uspokojovat potřeby společnosti. Tato obecně stanovená povinnost by měla být v konkrétním případě závislá na naléhavosti potřeb a stavu jejich zabezpečení, a to zásadně podle rozhodnutí socialistických organizací.

Na druhé straně však nelze přehlížet, že některé dodávky mají pro plnění úkolů plánu mimořádný význam (např. pro rozhodující investiční výstavbu, dodávky v oblasti zahraničního obchodu, dodávky pro zajištění rozvoje vědy a techniky apod.). V těchto oblastech je nutné projednávání DOV stanovit jako jmenovitou povinnost. Jde o případy, které mají relativní stabilitu a lze je přímo stanovit právním předpisem, nejspíše prováděcím vzhledem k tomu, že již nejde o úpravu zásadní otázky projednávání DOV, ale o stanovení podrobnosti. Nelze však vyloučit ani případy, kdy vznikne potřeba rozšířit právním předpisem jmenovitě stanovenou povinnost projednávat DOV, a to na základě konkrétních zjištění orgánů hospodářského řízení učiněných v rámci jejich organizačské a řídicí činnosti směřující k zabezpečení úkolů plánu. Proto se jeví vhodným, aby právní úprava umožňovala orgánům hospodářského řízení stanovit ve vzájemné dohodě i další jmenovité případy, kdy jsou jimi řízené organizace povinny DOV projednat.

Stanovení jmenovitých případů povinného projednávání DOV v uvedeném smyslu má vyjadřovat zvýšený zájem společnosti na zabezpečení realizace této formy spolupráce socialistických organizací. Proto je třeba zajistit v právní úpravě, aby toto projednání, resp. jeho výsledky byly v určité formě zachyceny tak, aby mohly sloužit jako podklad pro další plánovací práce a současně jako podklad pro smluvní zabezpečení plánovaných úkolů. Tuto funkci plní a také do budoucnosti může plnit především protokol o projednání DOV. Představuje formalizaci výsledků předchozího jednání, slouží k zabezpečení informovanosti příslušného orgánu hospodářského řízení a ke stabilizaci vztahů mezi organizacemi, k posílení jejich právní jistoty. Pokud při projednávání došlo mezi organizacemi k rozporům, které se nepodařilo odstranit, slouží protokol k zachycení těchto rozporů, k jejich konkretizaci a zároveň jako podklad pro jejich řešení.

Jak s bezrozporovými protokoly, tak i s rozporovými protokoly musí být v právní úpravě spojeny stanovené následky, jinak by bylo jejich pořizování formální a nemohlo by zajistit základní cíl projednávání DOV,

kterým je zabezpečování vzájemné vazby plánu a hospodářských závazkových vztahů socialistických organizací. Pro bezrozporový protokol je takovým následkem zejména povinnost uzavřít smlouvu o přípravě dodávek jako právní formu další konkretizace vzájemné spolupráce organizací. S rozporovým protokolem pak musí být spojena povinnost organizací předložit rozpor příslušným orgánům k řešení. Vzhledem k tomu, že se jedná o rozpory v etapě přípravy plánu, při plánovitém řízení národního hospodářství, lze za kompetentní k jejich řešení považovat výhradně orgány hospodářského řízení, které též odpovídají za řádnou přípravu a tvorbu plánu a za zabezpečení jeho úkolů.

Projednávání DOV probíhá na základě úkolů, stanovených pro přípravu střednědobého plánu a úkolů uložených za účelem jejich konkretizace v prováděcím plánu, popř. přijatých k jejich zpřesnění. Skutečně schválené úkoly se však mohou od uvedených úkolů více či méně odchylvat. Základem veškeré řídicí činnosti i vlastního hospodaření socialistických organizací musí být plán. Proto se musí výsledky projednání DOV přizpůsobit schválenému plánu a projednané DOV musí být uvedeny v soulad s rozpisem jeho úkolů, pokud to vyžaduje potřeba zajistit úkoly státního plánu.

Projednávání DOV v plánovacím procesu nemůže být jen záležitostí socialistických organizací, mezi nimiž se DOV v konečné fázi bezprostředně realizují, ale také záležitostí orgánů podílejících se na řízení národního hospodářství, orgánů hospodářského řízení. Působení orgánů hospodářského řízení při projednávání DOV v plánovacím procesu představuje jeden z hlavních, ne-li dokonce nejdůležitější způsob řízení těchto vztahů ve všech stádiích projednávání (příprava, vlastní projednání, úprava DOV po schválení státního plánu). Jejich činnost při přípravě, organizování a formování DOV má mimořádný význam i z hlediska úkolů a odpovědnosti orgánů hospodářského řízení ve vztahu k úkolům a cílům národohospodářského plánu.

Těžiště činnosti orgánů hospodářského řízení je třeba spatřovat v organizování projednání DOV. Musí přitom postupovat ve vzájemné součinnosti tak, aby výsledky projednání mohly být zapracovány do návrhů hospodářských plánů na všech stupních řízení. Základem musí být soustavné sledování vývoje DOV a jejich rozbor.

K zabezpečení obecné povinnosti organizovat projednávání DOV musí právní úprava poskytovat orgánům hospodářského řízení odpovídající právní prostředky. Musí jim přiznat konkrétní oprávnění a uložit konkrétní povinnosti, a to jak obecné povahy, tak i diferencované podle stupně řízení národního hospodářství, popř. podle úseků DOV. Lze je rozdělit do dvou základních skupin. Především půjde o oprávnění stanovit ve vztahu k podřízeným organizacím určitou povinnost, popř. určité ome-

zení. Druhou skupinu pak tvoří povinnosti řešit rozpory, vzniklé při projednávání DOV.

Do první skupiny patří již v jiné souvislosti zmíněné oprávnění orgánů hospodářského řízení rozšířit nad rámec právního předpisu okruh případů, kdy je jmenovitě stanovena povinnost projednávat DOV. O vhodnosti takového oprávnění nejsou pochybnosti, neboť umožňuje podle okolností a potřeb určitého odvětví či určité výrobní hospodářské jednotky zabezpečit přímo vazbu mezi plánem a hospodářskými závazkovými vztahy a prohloubit spolupráci organizací a orgánů hospodářského řízení při přípravě a formování DOV v plánovacím procesu. Jeví se proto odůvodněným, aby toto oprávnění bylo přiznáno orgánům hospodářského řízení na všech úrovních, včetně orgánů ústředních. Přitom je samozřejmý požadavek, aby takové rozšíření jmenovitě povinného projednávání DOV se dělalo ve vzájemné dohodě orgánů hospodářského řízení, pokud se má vztahovat na organizace v působnosti různých orgánů.

Určité pochybnosti může vyvolávat další oprávnění této skupiny, spočívající v možnosti nadřízených orgánů hospodářského řízení ve vzájemné dohodě stanovit, že projednávání DOV bude probíhat na jejich úrovni. To znamená, že v takovém případě jednání o DOV povedou nikoliv organizace, jak je pravidlem, ale příslušný nadřízený orgán hospodářského řízení. Zásadně lze takové oprávnění považovat za účelné a opodstatněné. Je vyvoláno často poměrně vysokým stupněm specializace a současně potřebou centralizovat řídicí funkce, především na úrovních hospodářských jednotek, popř. národních výborů. Jiná je však situace, pokud jde o toto oprávnění u ústředních orgánů hospodářského řízení. Ty se mají soustředit na řešení základních otázek, zpracování koncepce daného odvětví a na organizování a řízení projednávání DOV. Lze jen stěží považovat za odpovídající povaze a funkci ústředních orgánů hospodářského řízení, jestliže by měly v plánovacím procesu bezprostředně projednávat DOV za podřízené organizace, popř. orgány hospodářského řízení. Na druhé straně je však třeba umožnit ústředním orgánům, aby stanovily rámec a cíle projednání DOV pro podřízené orgány hospodářského řízení a organizace.

Do druhé skupiny patří především zvláštní povinnost nadřízených orgánů středního článku řízení rozhodnout ve vzájemné dohodě rozpory mezi socialistickými organizacemi o tom, které konkrétní dodávky a poddodávky, popř. která výrobní zařízení jsou rozhodující z hlediska povinného projednání DOV. Případnou neshodu mezi orgány ústředního článku řízení nelze podle platné právní úpravy přesunout k řešení na ústřední orgány. Bylo by asi účelné dát orgánu středního článku řízení právo (nikoliv stanovit povinnost) se na nadřízený ústřední orgán s neřešeným rozporem obrátit a pro takový případ stanovit povinnost ústředních orgá-

nů rozpor řešit. Máme za to, že to odůvodňuje mimořádná závažnost potřeb, k jejichž zabezpečení jsou dodávky, popř. poddodávky určeny.

Nejzávažnější je povinnost orgánů hospodářského řízení všech stupňů řešit postupem a ve lhůtách stanovených právním předpisem nebo opatřením příslušné vlády rozpory, které vzniknou při vlastním projednávání DOV mezi socialistickými organizacemi, popř. mezi orgány hospodářského řízení, pokud projednávají DOV na své úrovni. Tato povinnost se však týká jen těch rozporů, které vzniknou při projednávání DOV, které je jako jmenovitě povinné stanoveno právním předpisem. Rozhodování rozporů vzniklých při projednávání DOV by se mělo vztahovat i na případy, kdy jmenovitě povinné projednávání rozšířily orgány hospodářského řízení s tím, že by povinnost rozhodnout rozpor končila na úrovni toho orgánu, který o rozšíření povinného projednání rozhodl.

V celém systému právní úpravy DOV má mimořádný význam úprava přípravných smluv. Stále více roste jejich role jako prostředku k zabezpečení spolupráce socialistických organizací a orgánů hospodářského řízení v zájmu přípravy podmínek pro co nejlepší uskutečňování budoucích plnění. To našlo svůj výraz při poslední novelizaci hospodářského zákoníku mimo jiné i v tom, že právní úprava přípravných smluv byla vyčleněna do samostatné části (šestá A). Obsahuje jednak společná ustanovení, jednak úpravu dvou typů přípravných smluv (smlouva o přípravě dodávek a smlouva o spolupráci).

Obecně jsou přípravné smlouvy z hlediska svého cíle vymezeny jako smlouvy, kterými se organizace nebo orgány hospodářského řízení zavazují spolupracovat tak, aby budoucí plnění mohla být uskutečněna co nejlépe. Tato charakteristika plně vyhovuje tam, kde přípravnou smlouvu uzavírají organizace. Ty na sebe vždy berou konkrétní povinnosti určující jejich vlastní činnost při vzájemné spolupráci k zabezpečení dobrého průběhu budoucích dodávek. Jestliže však přípravnou smlouvu uzavírá orgán hospodářského řízení k výkonu své řídicí činnosti, potom obsahem jeho závazku bude nejen jeho vlastní činnost, ale také budoucí činnost jím řízených organizací, popř. jím řízených orgánů hospodářského řízení. Z tohoto hlediska pak nelze považovat za zcela přesnou obecnou charakteristiku přípravných smluv. Bylo by proto vhodné ji rozšířit a doplnit výchovným ustanovením, že orgány hospodářského řízení se zavazují jednak spolupracovat, jednak zajistit spolupráci jimi řízených orgánů a organizací.

Výpočet typů přípravných smluv je v platné právní úpravě formulován jako taxativní. Přitom z dalších ustanovení vyplývá, že se nepočítá s jinými typy přípravných smluv. Hospodářský zákoník totiž neumožňuje, aby prováděcí předpisy upravily u smlouvy o přípravě dodávek a u smlouvy o spolupráci odchýlně jejich náležitosti, pouze připouští, aby je upra-

vily podrobněji (srov. § 163 odst. 8 a § 164 odst. 4 HZ). Vzniká otázka, zda taková úprava bude vždy vyhovovat potřebám hospodářské praxe.

Ve společných ustanoveních není obsažena úprava vzniku přípravných smluv a doby, na jakou se uzavírají. Přitom však úprava těchto otázek u jednotlivých typů je shodná a charakteristická pro přípravné smlouvy jako specifickou skupinu hospodářských smluv a měla by být proto obsažena ve společných ustanoveních.

Pokud jde o smlouvu o spolupráci, považujeme za účelné, aby její povaha smlouvy přípravné byla výslovně vyjádřena v názvu (například „smlouva o přípravné spolupráci“). Dosavadní označení nevystihuje její povahu a zejména ji neodlišuje od jiných smluv o spolupráci, které nemají přípravný charakter. Jde totiž o odlišení přípravné smlouvy o spolupráci od smluv o jiné spolupráci, která patří do skupiny smluv dodávkových (srov. např. § 352 HZ). S tím souvisí i obecná charakteristika této smlouvy, jak je uvedena v § 164 odst. 1. Tato charakteristika je celkově vyhovující, až na poslední část citovaného ustanovení, tj. slova „anebo za účelem, jiného dohodnutého cíle“. Tato formulace neobsahuje žádné omezení, žádné bližší určení druhu a předmětu spolupráce. Lze je uspokojivě vyložit jen v souvislosti s obecnou charakteristikou přípravných smluv danou v § 162 HZ. Bylo by proto účelné vymezení smlouvy o přípravné spolupráci zpřesnit, např. takto: „Smlouvou o spolupráci se organizace nebo orgány hospodářského řízení zavazují spolupracovat za účelem řádné a včasné přípravy podmínek a vytvoření předpokladů pro hospodárné uspokojení budoucích potřeb.“ V každém případě by mělo být vymezení této smlouvy zpřesněno tak, aby formulace nedovolovala pod tento typ zahrnout spolupráci mající dodávkový charakter ve smyslu § 116 odst. 4 HZ.

Obsahové zaměření smluv o spolupráci může být velmi různorodé. Charakter závazků z těchto smluv vyplývajících však může být jen dvojí. Za prvé jde o závazky, jejichž cílem je konkrétní činnost, směřující k vytvoření předpokladů pro budoucí plnění, ať jde o závazek organizace takovou činnost přímo provést, nebo o závazek orgánu hospodářského řízení zajistit její provedení. Za druhé jde o předurčení podmínek, za nichž budou plnění uskutečňována, a to buď na základě dohody budoucích dodavatelů a odběratelů tak postupovat, nebo na základě dohody orgánů hospodářského řízení zajistit, že dodávky budou uskutečněny za dohodnutých podmínek.

U závazků první skupiny je třeba zajišťovat jejich reálné splnění tak jako u jiných smluvně převzatých povinností, a to i vůči orgánům hospodářského řízení. Jejich splnění může být také zajištěno smluvním penále. Z formulace platné právní úpravy neplyne, že by prováděcí předpisy mohly upravit důsledky nesplnění závazků. Takovou možnost by

však napříště neměla právní úprava vylučovat, jestliže se to bude jevit účelným z hlediska určitého druhu přípravné spolupráce, popř. oblasti, v níž je uskutečňována.

Pokud jde o závazky druhé skupiny, představují předurčení obsahu budoucích hospodářských smluv. Ty musí být promítnuty ve vztahu založeném další hospodářskou smlouvou. Působení zde musí být přímé. Proto zákon stanoví závaznost dohod, sjednaných ve smlouvě o spolupráci pro obsah uzavíraných budoucích hospodářských smluv. Tato závaznost však není absolutní, ale je podmíněna tím, že se jedna z organizací dovolá dohody sjednané ve smlouvě o spolupráci. Mohou tedy organizace předurčený obsah budoucích smluv vyloučit tím, že se žádná na něj nebude odvolávat. To lze považovat za vyhovující v případě, že smlouva o spolupráci byla uzavřena organizacemi. Jestliže však tuto smlouvu uzavřely orgány hospodářského řízení, je podle našeho názoru situace poněkud odlišná. Uzavřená smlouva vyjadřuje záměry orgánů hospodářského řízení z hlediska obsahového zaměření budoucích hospodářských smluv, které budou uzavírat jimi řízené organizace. Tento záměr by mohl být negován tím, že žádná z organizací by se dohody, sjednané ve smlouvě o spolupráci, uzavřené orgány hospodářského řízení, nedovolala. Máme proto za to, že by bylo účelné pro tyto případy uplatnit zásadu, že orgány hospodářského řízení mohou ve smlouvě o spolupráci stanovit u určitých dohod, předurčujících obsah budoucích smluv, absolutní závaznost pro podřízené organizace, takže by organizace byly povinny uzavřít budoucí smlouvu vždy v souladu s takovou dohodou. Mohla by tu být uplatněna obdobná zásada jako u základních podmínek dodávek (srov. § 395 odst. 2 HZ). Tím spíše, že smlouvy o spolupráci, uzavírané orgány hospodářského řízení, mohou v praxi často plnit funkci úpravy, doplňující základní podmínky dodávky pro určité výrobky nebo dodávky.

Pokud jde o smlouvu o přípravě dodávek, považujeme za nutné se věnovat především smlouvě uzavírané orgány hospodářského řízení. Jejím obsahem je závazek zajistit uzavření budoucí smlouvy nebo vydání dodávkového příkazu (dále jen budoucí smlouvy). Tento závazek je splněn teprve uzavřením smlouvy. Z hlediska teoretického i praktického je třeba se zabývat otázkou, jaké důsledky má uzavření smlouvy. Podle našeho názoru je třeba rozlišovat, zda orgán hospodářského řízení určil podřízenou organizaci, která má smlouvu o dodávce v souladu se smlouvou o přípravě dodávek uzavřít či takovou organizaci neurčit.

V prvním případě je určená organizace povinna takovou smlouvu uzavřít, vyplývá jí ze smlouvy o přípravě dodávek (ve spojení s příkazem nadřízeného orgánu hospodářského řízení) kontraktační povinnost ve smyslu § 159 odst. 1 písm. a) HZ. Její splnění může určená odběratelská organizace vymáhat cestou předsmluvního sporu u hospodářské arbitráže.

Také určená odběratelská organizace je povinna smlouvu uzavřít, vůči ní však nemůže být uzavření reálně vynucováno cestou předsmulvného sporu u hospodářské arbitráže. Při nesplnění své povinnosti je povinna hradit dodavatelské organizaci škodu, pokud není dohodnut nebo stanoven též další důsledek.

Jestliže půjde o druhý případ a dodavatelský orgán hospodářského řízení neurčí organizaci, která má smlouvu o dodávce uzavřít, potom lze vůči němu podle našeho názoru vynucovat určení takové organizace cestou sporu o reálné splnění závazku ze smlouvy o přípravě dodávek, popř. ukládáním pokut k vynucení nepeněžitého plnění uloženého arbitrážním rozhodnutím (§ 40 odst. 3 z. h. a.). Pokud však nesplní svůj závazek ze smlouvy o přípravě dodávek odběratelský orgán hospodářského řízení tím, že ani neurčí organizaci, která má smlouvu o dodávce uzavřít, nelze reálně splnění této jeho povinnosti vynucovat cestou arbitrážního sporu. Odběratelský orgán hospodářského řízení však nese majetkovou odpovědnost obdobně jako odběratelská organizace.

Uvedené závěry jsou vyvozovány cestou výkladu platné právní úpravy. Považujeme je za odpovídající jejímu smyslu a za logické. V zájmu jasnosti a jistoty by však bylo patrně vhodné, aby tyto závěry byly výslovně do právní úpravy zařazeny, zejména pokud jde o kontraktační povinnost organizace, určené orgánem hospodářského řízení.

Doc. JUDr. Marie Kalenská, DrSc. a kol.

§ 4. PRÁVNÍ ÚPRAVA ÚČASTI OBČANŮ V PRACOVNÍM PROCESU A JEJÍ PŮSOBNÍ V EKONOMICKÉM A SOCIÁLNÍM ROZVOJI

Realizace závěrů XVI. sjezdu KSČ a Souboru opatření ke zdokonalování řízení národního hospodářství, na něž je zaměřována pozornost hospodářské sféry i široké veřejnosti, vyžaduje aktivní působení socialistického právního řádu a v jeho rámci také práva pracovního upravujícího účast občanů na společenské práci. Základní principy socialistických pracovních vztahů jsou zakotveny v ústavě a rozvedeny především v zákoníku práce.

Zákoník práce je jedním z významných nástrojů řízení ekonomiky i socialistické výchovy pracujících a současně i zárukou jejich práv a povinností při účasti v procesu společenské práce. Proto je zákoník práce velmi úzce spjat s ekonomickým i společenským vývojem společnosti a je třeba soustavně sledovat, jak v dané etapě vývoje plní svou ekonomickou i výchovnou funkci. Vzhledem k těmto souvislostem je nutno počítat s tím, že i při plném respektování oprávněného požadavku co největší stability právního řádu bude poměrně častěji než v jiných základních právních

normách docházet k dílčím úpravám některých otázek řešených zákoníkem práce. Proto byl zákoník práce od nabytí účinnosti (1. ledna 1966) několikrát novelizován.

Úprava pracovních vztahů a podmínek je ovšem oblast velmi citlivá vzhledem k tomu, že se dotýká každodenního života pracovníků. Proto ke změnám je třeba přistupovat uvážlivě, připravovat je s dostatečným předstihem, aby mohla být skutečně objektivně zvážena jejich potřeba a ekonomický a společenský dopad.

Politickoprávní analýza, která se za široké účasti veřejnosti připravovala, má být podkladem pro novelizaci, která má přispět k tomu, aby zákoník práce byl aktivním nástrojem, napomáhajícím dostatečně účinně k realizaci závěrů XVI. sjezdu KSČ a Souboru opatření a zakotvit v zákoníku práce změny, vyplývající z dovršení přestavby výchovně vzdělávací soustavy.

V rámci tohoto oddílu můžeme ukázat jen na některé základní problémy a naznačit jejich řešení.

Pracovní poměr je základním a klíčovým institutem pracovního práva, jehož prostřednictvím se převážná část pracujících zapojuje do procesu společenské organizace práce za socialismu. Jeho životnost a účinnost je prověřována v každodenním životě pracujících, organizací, justičních i dalších orgánech. V souvislosti s ním vzniká řada problémů, které se dotýkají společenského působení i teoretických základů pracovního práva v kontextu celého právního řádu. Pracovní poměr se sjednává nejčastěji mezi socialistickou organizací a pracovníkem.

Postavení socialistických organizací upravuje obecně ustanovení § 8 zákoníku práce, které stanoví, že socialistické organizace vystupují v pracovněprávních vztazích svým jménem; blíže jejich subjektivitu neupravuje a vychází v podstatě z toho, že jejich právní subjektivitu upravuje hospodářský zákoník. V současné době pokračuje v řízení národního hospodářství integrace organizací, které byly dosud samostatnými právními subjekty, ve větší hospodářské celky, které samy se stávají právními subjekty. Tento vývojový trend, který v oblasti ekonomického řízení má své přednosti, vyvolává v pracovněprávní oblasti některé problémy.

Koncern je socialistickou organizací a má tedy právní subjektivitu jako celek. Koncernové podniky a účelové organizace mohou svým jménem vystupovat v hospodářských, pracovněprávních, občanskoprávních a správních vztazích pouze v rozsahu, stanoveném ve statutu koncernu. Mimoto generální ředitel, popř. další pracovníci určené statutem koncernu, jsou oprávněni jednat jménem koncernových podniků i ve věcech, v nichž vystupují koncernové podniky vlastním jménem. Tato současná právní úprava vede v oblasti pracovněprávních vztahů ke stavu právní nejistoty u pracovníků o tom, zda práva a povinnosti vyplývající pro organizaci

z jejich pracovního poměru přísluší výlučně koncernovému podniku, s nímž uzavřeli pracovní smlouvu, nebo výlučně koncernu, anebo zda je vůči nim právní subjektivita organizace rozdělena mezi více právních subjektů. V pracovněprávních vztazích je třeba vycházet ze zásady, že pracovník může mít v témže pracovněprávním vztahu pouze jeden zaměstnávající subjekt, poněvadž povinnosti pracovníka a jeho práva mají vznikat jednoznačně vůči jedinému právnímu subjektu.

Pro oblast pracovního práva jeví se nejvhodnější, aby samostatnými právními subjekty vždy vůči svým pracovníkům mohly být koncernový podnik, koncernové účelové organizace nebo koncern.

Potřeba soustředění právní subjektivity v hospodářskoprávních úkonech na vyšší stupně řízení a naopak ponechání pracovněprávní subjektivity na socialistických organizacích základního stupně vedla i v řadě států RVHP k uplatnění tzv. dělené právní subjektivity mezi více stupňů řízení, kdy pracovněprávní subjektivita je oddělena od hospodářskoprávní.

Se zřetelem ke shora uvedeným skutečnostem se jeví nutným stanovit pracovněprávní subjektivitu socialistických organizací základního stupně (trustové podniky) a některých organizačních jednotek koncernu (koncernových podniků a účelových zařízení koncernu), popř. dalších organizačních jednotek přímo v zákoně jako primární (neodvozených od právní subjektivity socialistické organizace vyššího stupně), která vylučuje v rozsahu působnosti příslušného pracovněprávního subjektu existenci pracovněprávní subjektivity organizace vyššího stupně; pracovněprávní subjektivitu stanovit přímo v zákoníku práce, popř. současně v hospodářském zákoníku s tím, že v případech, kdy nebude pracovněprávní subjektivita takto určena právním předpisem, bude součástí hospodářskoprávní subjektivity, vyplývající z hospodářského zákoníku (subsidiární platnost hospodářského zákoníku). Dále by mělo být v nařízení vlády ČSSR o organizaci výrobně hospodářských jednotek a jejich statutech vyloučeno dosavadní oprávnění generálního ředitele jednat jménem koncernového podniku v pracovněprávních vztazích. Zvláštní pozornost si zaslouží vnitropodniková normotvorba (kolektivní smlouvy, pracovní řády, prémiové řády, statuty, organizační řády), zejména její koordinace.

Pracovněprávní způsobilost občana musí být v zákoníku práce nově upravena se zřetelem k prodloužení povinné školní docházky a některým dalším ustanovením nového školského zákona.

Podle § 11 odst. 1 zákoníku práce vzniká způsobilost občana mít v pracovněprávních vztazích práva a povinnosti a způsobilost vlastními právními úkony nabývat těchto práv a brát na sebe tyto povinnosti počátkem kalendářního roku, v němž občan dokončí povinnou školní docházku, nastoupit však může občan až po dokončení povinné školní docházky. Předsunutí doby vzniku způsobilosti k právním úkonům před dobou vzniku

způsoblosti k většině práv a povinností v pracovněprávních vztazích odpovídala dřívější koncepci povinné školní docházky, kdy rozmísťování mládeže do středních škol a do učebního poměru se provádělo před ukončením základní školy, a to od počátku příslušného školního roku. Nová koncepce povinné 10leté školní docházky znamená, že rozmísťování se bude provádět již dva roky před skončením povinné školní docházky, neboť poslední dva roky bude mládež absolvovat již ve středních školách (včetně odborných učilišť). Není proto žádoucí ponechávat předsunutí doby vzniku pracovní subjektivity k právním úkonům před dobu vzniku subjektivity k právům a povinnostem. Ostatně řešení pracovněprávní subjektivity, jaké obsahuje náš zákoník práce, nenajdeme v žádné jiné zemi; pokud dochází k předsunutí určité způsoblosti, pak zásadně předchází vznik způsoblosti k právům a povinnostem před vznikem způsoblosti k právním úkonům. V zákonodárství socialistických zemí i v úmluvách Mezinárodní organizace práce se věková hranice dosažení pracovněprávní subjektivity postupně zvyšuje.

V pracovněprávní teorii se setkáme s různými názory na pojetí subjektivity pracovníka. V podstatě se však vychází z toho, že právní úprava musí při stanovení věku vycházet z presumpce, že od určité věkové hranice je mladý člověk schopen se zapojit do pracovního procesu, ačkoliv v některých případech může být jeho fyzický a duševní stav na takové úrovni, že by k takovému zapojení mohlo dojít již dříve, popřípadě v jiných případech takový stav, že by k zapojení mohlo dojít až později. Určení pracovněprávní subjektivity věkem vychází z faktické způsoblosti k práci, která však vzniká výrazně dříve než pracovněprávní subjektivita jakožto právní kategorie. Důvodem je zájem na ochraně zdraví mládeže, ocenění fyzické a duševní zralosti a potřeby společenského rozvoje, tedy důvody sociálně ekonomické a lékařské.

Důležitým aspektem u tohoto institutu je požadavek, aby míra práv byla úměrná míře odpovědnosti. To znamená, že kdo nemůže za své jednání v pracovněprávních vztazích odpovídat, nemá být ani subjektem práv a povinností, tím méně subjektem oprávnění činit pracovněprávní úkony.

Vycházíme-li z těchto poznatků, požadavků úmluv MOP a přihlížíme-li ke zkušenostem jiných socialistických zemí, dospějeme k názoru, že nejvhodnější by bylo vázat vznik pracovněprávní subjektivity na dovršení 16 let, popř. na dovršení 16 let a dovršení povinné školní docházky. Obě alternativy by ovšem musily připustit výjimky pro mládež, která dosáhla věku 15 let a koná práci v organizacích jako součást školní výchovy a vzdělání nebo v době školních prázdnin anebo v době školního volna (bude nutno též připustit možnost výjimečného zaměstnávání mladších dětí při uměleckých představeních — filmování — a dětí, které byly zproš-

těny povinnosti dokončit povinnou školní docházku). Povolení k jejich zaměstnávání by vydával okresní národní výbor, který by měl oprávnění stanovit bližší podmínky. V souvislosti s touto problematikou bude nutné též upravit § 5 zákoníku práce tak, aby se zákoník práce vztahoval subsidiárně na žáky při praktickém vyučování v organizacích a při odborné práci, jakož i společensky prospěšné práci. Úzké sepětí mládeže, připravující se pro dělnická povolání, s pracovními kolektivy je nezbytné.

Zabezpečení práva na práci a regulaci pohybu pracovních sil upravuje obecně zejména § 24 zákoníku práce. Tato úprava je značně kusá a při jejím srovnávání s právními úpravami jiných socialistických zemí se nabízí její zdokonalení doplněním § 24, a to: a) zákazem odmítnout přijetí těhotné ženy do zaměstnání z důvodu těhotenství; b) povinností zejména národních výborů napomáhat umísťování občanů poradenstvím pro volbu povolání, zprostředkováním práce a jiným obdobným způsobem; c) právem na volbu povolání, druhu zaměstnání a práce odpovídající nadání, schopnostem, odborné přípravě a vzdělání s přihlédnutím k potřebám společnosti. I když zejména u prvního námětu bude jistě těžké prokázat, že zaměstnání bylo odmítnuto právě z důvodu těhotenství, celkový, zejména politický i sociální význam takového ustanovení je nesporný.

Koncepci rozvoje pracovních kolektivů vyjadřuje **kádrová politika**, která určuje zásady pro výběr, rozmísťování lidí do funkcí, jejich výchovu a hodnocení a způsob řízení kádrové práce ve společnosti.

Stěžejní význam má v každodenní kádrové práci výběr, přijímání, rozmísťování a výchova pracovníků. Výběr pracovníků musí být prováděn na základě dlouhodobějšího hodnocení výsledků práce s přihlédnutím k možností dalšího růstu každého pracovníka. Při výběru je třeba v souladu s náročnými úkoly důsledně uplatňovat nároky na úroveň jejich kvalifikace, která se chápe jako souhrn určitých vlastností, dovedností a vědomostí i zpravidla se pod ní zahrnuje politická vyspělost, třídní uvědomělost, požadovaný stupeň teoretických znalostí a vědomostí, životních a zejména pracovních zkušeností, dovedností a návyků, všeobecného rozhledu a intelektu, morálních vlastností a schopností. Takto charakterizuje kvalifikaci Sborník ke kádrové a personální práci ve státní a hospodářské správě ČSSR, vydaný v Praze roku 1980 Úřadem státní správy. Zařazování pracovníků na pracovní místa, tzv. adaptační proces ve státní správě, odborná praxe absolventů přicházejících ze škol, výchovu a další vzdělávání pracovníků, je podrobněji rozpracováno ve vládních nařízeních, směrnících ústředních orgánů a různých metodických pokynech. Některé zásady by měly být nepochybně zobecněny a upraveny obecně závazným předpisem, a to zákoníkem práce, popř. normativním aktem nižší právní síly. Ani nejdokonalejší právní předpis však nemůže zajistit, aby se k pracovním úkolům i k výchově nepřistupovalo formálně. Významným

činitelem v této oblasti ovlivňujících efektivnost práce a rozvoj pracovních vztahů jsou **styl a metody práce vedoucích pracovníků**.

Zákoník práce i řada dalších předpisů stanoví povinnosti vedoucích pracovníků. Zejména vnitropodniková normotvorba by měla povinnosti jednotlivých vedoucích pracovníků podrobněji a přehledněji rozpracovat. Vedoucí pracovníci vytýkají zákoníku práce někdy liberalismus, a ač zákoník práce jim dává dostatek sankcí, svádějí na něj, že nemohou upevňovat pracovní kázeň. Vytýkají často liberalismus i soudům. Je pravda, že soudy v minulém roce byly nuceny zrušit téměř 50 % uložených kárných opatření, a to pro hrubé závady a protiprávnost rozhodnutí. Přitom kárné řízení je zcela neformální, vyžaduje ovšem vyslechnout toho, kdo pracovní kázeň porušil, a zjistit skutečný stav, zachovat lhůty, vyhotovit rozhodnutí písemně apod. Řada vedoucích pracovníků však neustává vytýkat kárnému řízení složitost a dožaduje se možnosti ukládat blokové pokuty. V této souvislosti je třeba poukázat na zprávu předsednictva ÚV KSČ, přednesenou s. V. Biľakem na 15. zasedání ÚV KSČ, kde se uvádí: „Úctu a vážnost si nikdo nezíská jmenováním do funkce. To si musí každý vydobýt svou svědomitou a odpovědnou prací, znalostmi, smyslem pro nové, pokrokové, pozorným vztahem k lidem a jejich potřebám. Funkcionář, který zneužívá svého postavení, vrhá špatné světlo na tisíce poctivých. Tam, kde základní organizace strany i odbory netrpí pochlebování a kariérismus, kde je vytvořena zdravá atmosféra pro kritiku a sebekritiku, kde hodnocení vedoucích pracovníků není formální a odpovídá zásadám kádrové práce, tam zneužívání funkce, ať v jakékoliv podobě, nemá živnou půdu. Jak zdůraznil s. Husák na XV. sjezdu KSČ, nemůže být dobrým vedoucím ten, komu chybějí tyto vlastnosti: trpělivost, schopnost pozorně vyslechnout kritické připomínky a správně na ně reagovat, sebekriticky posuzovat svou práci a vytvářet ovzduší kritické náročnosti.“

Uváděný výňatek přesvědčivě ukazuje, že nejen dobrá právní úprava, ale i společenské klima a působení organizací KSČ a ROH zde hraje velkou úlohu. Pracující se **sdružují v odborech** k ochraně svých profesionálních zaměstnaneckých zájmů. Jde zejména o to, aby se vedoucí pracovníci nedopouštěli vůči ostatním nezákonností, aby postupovali spravedlivě v souladu s vytyčenými principy sociální politiky apod. Je ovšem nepochybné, že organizace hájící zájmy svých členů nemůže hájit zájmy jedné skupiny na úkor skupiny druhé. Musí být tedy proti tomu, aby na špatnou pracovní morálku, špatnou kvalitu práce apod., dopláceli ostatní řádní pracovníci. Odbory se proto nemohou stavět za špatnou práci, za špatnou pracovní disciplínu a naopak musí proti takovým případům vystupovat. Takto se tedy odbory stávají nejen ochránci zájmů pracujících, ale i ochránci státu. Tato obojí úloha odborů, na kterou poukazoval již V. I. Lenin, má tedy stále svou platnost. Účast pracujících na řízení prostřed-

nictvím odborů je v čs. pracovním právu podrobně upravena. Vznikají ovšem nové formy, např. komplexní racionalizační brigády, vytvářejí se podnikové výbory ROH atd. I tyto otázky vyžadují řešení a úpravu. Právní řád musí obsahovat takové základní vazby, právní záruky a poskytovat právní relevanci některým rozhodnutím odborových orgánů, které mají celospolečenský závazný dosah. Bude třeba např. také uvážit, zda by v zájmu posilování úlohy pracovních kolektivů neměly některá opatření, týkající se všech pracovníků, dát k projednání a ke schválení celému kolektivu, nejen členské schůzi nebo konferenci ROH; půjde např. o kolektivní smlouvy, o pracovní řády, prémiové řády apod. I když pracovní kolektiv se zpravidla z valné části kryje s členstvem závodní organizace ROH, jde především o to, dát možnost se vyjadřovat k zásadním opatřením, popř. je schvalovat i nečlenům ROH.

Závodní výbory ROH mají značný význam při **omezování nežádoucí fluktuace**; svou společenskou kontrolou napomáhají spoluodstraňovat příčiny pro odchod pracovníků. K omezování nežádoucí fluktuace přispívají významnou měrou protifluktuační komise, které byly ustaveny ve všech větších organizacích. Zabývají se všemi návrhy na rozvázání pracovního poměru, jednájí s pracovníky o příčinách, pro které chtějí odejít, projednávají s vedením možnosti odstranění těchto příčin a dávají organizaci podněty k zaměření sociálního plánování jejího rozvoje. Stabilizační význam mají i pracovní poměry, sjednávané na dobu určitou a stabilizační dohody. Úsilí o zdravou stabilitu však neznámá ponechávat na odpovědných místech ty pracovníky, kteří nezabezpečují plnění úkolů, stagnují ve svém vývoji a nepřístupují k povinnostem s potřebnou odpovědností. S těmi se mají organizace rozejít a zákoník práce jim to umožňuje. Problém spočívá jedině v tom, že vzhledem k nedostatku pracovních sil v některých profesích, propuštěný pracovník získá ještě výhodnější pracovní uplatnění. Právní úprava zákoníku práce musí však podněcovat žádoucí **mobilitu pracovních sil**. Očekávané strukturální změny v národním hospodářství, které budou často přesahovat rámec dosavadních organizací, budou naopak vyžadovat uvolňování pracovníků a jejich převádění do jiných organizací. V souvislosti s tím bude nutno přezkoumat platnou právní úpravu, kterou představuje především vyhláška č. 74/1970 Sb. ve znění vyhlášky č. 4/1979 Sb., a odstranit její nedostatky. Půjde například o výši mzdového vyrovnání a výši odstupného se zřetelem k výši průměrných výdělků, o zachování nároků závislých na délce nepřetržitého zaměstnání, o přednostní zabezpečení bydlení, umístění dětí v dětských zařízeních, diferenciaci rozsahu hmotného zabezpečení a zejména o výraznou preferenci společensky zvláště významných akcí, apod. Jen komplexní přístup k řešení této problematiky pomůže přemoci negativní postoje, které zaujímají někteří vedoucí pracovníci a specializovaní odborníci

k urychlené likvidaci neefektivních provozů, kteří ve své organizaci dosáhli určitého společenského a pracovního postavení, které jim nová organizace zatím nemůže zajistit.

Klíčový význam pro úspěšné fungování soustavy plánovitého řízení mají opatření, týkající se oblasti tvorby mzdových prostředků a odměňování. Opatření mají vést k důkladnému prosazení principu **odměňování** podle práce tak, aby postavení každého kolektivu i jednotlivce bylo plně závislé na výsledcích práce a přínosech této práce pro společnost. Zákoník práce upravuje problematiku mezd poměrně velice stručně ve srovnání s jinými důležitými pracovněprávními instituty. Omezuje se v podstatě na nejzákladnější pravidla o mzdách a jejich ochraně, jinak podrobnější úpravu ponechává mzdovým předpisům a kolektivním smlouvám. Lze sotva požadovat, zejména vzhledem k povaze problematiky, podrobnější úpravu v zákoníku práce. Příprava a realizace všech opatření k účinnosti mezd bude časově náročná a věcně složitá. Bude nezbytné, jak předvídá Výklad k Souboru opatření, přepracovat prakticky všechny dosud platné řády a pravidla pro poskytování odměn a promítnout do nich jednoznačnou orientaci na kvalitativní ukazatele, podstatně větší hmotnou odpovědnost pracovníků za plnění uložených úkolů. Velký rozsah práce si vyžádá rozšíření a zkvalitnění normativní základny.

I když zkoumání problematiky pracovního práva ve světle úkolů, vyplývajících ze Souboru opatření, se zaměřuje především na hospodářsko-organizačtorskou úlohu pracovního práva, nelze opomenout jeho druhou a neodlučnou úlohu, a to úlohu ochrannou. **Péče o pracovníky** obecně a péče o zvláštní skupiny pracovníků je nezbytným požadavkem socialistického pracovního práva. Význam společenské péče o rodinu a dítě, péče o ženy, o mládež, o osoby se změněnou pracovní schopností, o občany společensky nepřízpůsobené apod. není třeba jistě zvláště zdůrazňovat.

Zákoník práce obdobně jako zákoníky práce jiných socialistických zemí vychází z koncepce pracovního práva jako nástroje řízení národního hospodářství a nástroje záruk práv pracujících; jde tedy o spojení funkce hospodářskoorganizačtorské, s funkcí ochrannou, které je typické pro socialistické pracovní právo; to potvrdil i srovnávací výzkum. Je samozřejmé, že dosažená jednota nevylučuje určité rozdíly, vyplývající z národních, zejména ekonomických podmínek jednotlivých států i jejich tradice, zjištěné odchylnosti nejsou podstatné a nevymykají se z obecných zákonitostí socialistické právní úpravy pracovního poměru. De lege ferenda je třeba uvažovat o jednotlivých změnách, které by socialistickou kvalitu právní úpravy rozvíjely na vyšší stupeň v závislosti na rozvoji socialistické ekonomiky i pracovněprávních vztahů.

§ 5. PRÁVNÍ FORMY VNITROSTÁTNÍHO ZABEZPEČENÍ ÚKOLŮ VYPLYVAJÍCÍCH Z HOSPODÁŘSKÉ SPOLUPRÁCE V RÁMCI RVHP

I. Právní mechanismus převodu závazků, převzatých na mezistátní úrovni v rámci hospodářské spolupráce zemí RVHP do národní chozrasčotní sféry a zajištění jejich plnění

Vnější ekonomické vztahy jako efektivní faktor hospodářského rozvoje a intenzifikace naší ekonomiky mají klíčový význam v hospodářském a sociálním programu Československé socialistické republiky. V přijatých dokumentech XVI. sjezdu KSČ jsou vnější ekonomické vztahy postaveny jako jedna z priorit celého našeho národního hospodářství. To je objektivně opodstatněno, neboť prostupují všechny sektory ekonomiky a výrazně ovlivňují tvorbu i užití národního důchodu.

Realizace postulátů, kladených hospodářskou politikou strany a státu na efektivitu vnějších ekonomických vztahů, předpokládá zvýšit úroveň řízení vnějších ekonomických vztahů a v té souvislosti také vytvářet podmínky nejen po komoditní a strukturální stránce zahraničně hospodářských styků, ale i po stránce zajišťování předpokladů pro přesné plnění závazků, vyplývajících z uzavřených obchodních dohod a ročních protokolů k těmto dohodám, z integračních opatření, z koordinace národohospodářských plánů, popř. z jiných dlouhodobých mezinárodních smluv, jakož i pro posílení odpovědnosti států za tato plnění.

Důsledné a přesné plnění mezinárodně převzatých závazků při hospodářské spolupráci nabývá, zejména při integračním procesu, přímo kategorický význam. Výrobní specializace, kompletační dodávky či jiné vyšší formy hospodářské kooperace se zahraničními partnery, jako ostatně všechny druhy integrované spolupráce, principiálně vyžadují přísnou smluvní disciplínu a odpovědnost v dodavatelsko-odběratelských vztazích. Avšak i formálně právní režim už s takovou odpovědností počítá (viz např. dokument přijatý na XXIX. zasedání RVHP v červnu 1975 „Podmínky hmotné odpovědnosti států z dohod o hospodářské a vědeckotechnické spolupráci“, čl. 4, který vyslovuje nevyvratitelnou domněnku, že „stát porušil svůj smluvní závazek, jestliže v souladu se svým platným vnitrostátním pořádkem nezajistil podmínky, nezbytné pro uzavření kontraktů, nebo neučinil vhodná opatření k jejich splnění příslušnými organizacemi“).

Z hlediska účinnosti a právních konsekvencí má na tomto úseku ekonomiky největší význam právní mechanismus převodu závazků, přijatých na mezistátní úrovni (v oblasti mezinárodního práva veřejného) do realizační sféry chozrasčotní, tj. do vzájemných dodavatelsko-odběratelských

vztahů národních hospodářských organizací zainteresovaných členských států (v oblasti mezinárodního práva soukromého, popř. do vztahů hospodářskoprávních). Základem a podmínkou integračního efektu (specializace a kooperace výroby, úkolů vyplývajících z koordinace hospodářské činnosti, z dlouhodobých cílových programů spolupráce atd.) je totiž přesné a náležité plnění převzatých závazků ve všech parametrech dodavatelského a odběratelského vztahu (ve sjednaných lhůtách, v příslušné kvalitě a sortimentu, a pohotovým servisem a dodávkou náhradních dílů apod.).

Ze samotné podstaty mezinárodní socialistické ekonomické integrace vyplývá ingerence států (příslušných státních orgánů) na řízení integračních procesů. Vytvářejí se v nich složitější a intenzivnější hospodářské vazby, úloha i odpovědnost státu za převzaté závazky a jejich realizaci chozrasčotní sférou přiměřeně roste. Stát nutně musí v tomto procesu vystupovat jako autoritativní řídicí činitel. Nemůže to být ovšem projev pouhého administrativního řízení, ale především řízení ekonomického, racionálně využívajícího sjednocený hospodářský potenciál členských států RVHP, podněcující koncentraci a specializaci výroby a intenzitu vědeckotechnické spolupráce. Problémy, které přináší vědeckotechnická revoluce i objektivně nastupující komplikovaná světová palivoenergetická a surovinová situace, bude nutno řešit uplatňováním předností moderní výroby a rozdělování, zvětšováním měřítek výroby (ekonomií rozměrů) a účinnou restrukturalizací národního hospodářství.

Zatímco ve sféře mezinárodního práva veřejného, pokud jde o uzavírání obchodních dohod a protokolů, se nejeví v podstatě žádné vážnější potíže, transformace takto přijatých závazků do oblasti kontraktů mezi národními hospodářskými organizacemi, tj. účinný právní mechanismus těchto převodů, zůstává stále ještě v autonomní sféře států. Potřeba sblížení právních úprav, resp. vytvoření společného právního režimu pro tuto oblast, musí být společným zájmem všech členských států integračního společenství RVHP nejen z právních a morálně politických hledisek, ale i z hlediska ekonomického. Integrační proces, zasahující do struktury národního hospodářství každého členského státu, klade samozřejmě mimořádné nároky na odpovědnost za reálné plnění mezinárodně přijatých závazků k dodávkám zboží, s nímž specializační a kooperační programy počítají (zejména při existenci plánovaných výrob a nekonvertibilních měn). Sjednocování (sblížování) převodového mechanismu mezistátně přijatých závazků do podnikové sféry se zárukami jejich řádného splnění se tedy stává nutností.

Třebaže každý z členských států RVHP má ve svém ústavním zákoně zakotveny zásady hospodářské spolupráce s ostatními státy socialistického společenství a některé z nich dokonce už i aktivní účast na hospodářské

integraci, kteréžto zásady jsou pak rozváděny do užších či širších právních podrobností v dalších zákonných a podzákonných předpisech, aplikačně a interpretačně efektivní může být pouze společný právní režim (ve smyslu programového zdokonalování právních základů socialistické ekonomické integrace — Komplexní program, odd. 15, bod 2), normativně zakládající působnost i odpovědnost státu v integračním procesu, s předpokladem vnitrostátní transformace, umožňující účinná opatření vůči chozrasčotní sféře (závazné úkoly, ukládání hospodářských závazků organizacím) a s tendencí postupného sblížování vnitrostátních právních předpisů, týkajících se tohoto převodového právního mechanismu.

Společný právní režim by proto měl především zabezpečit tyto základní podmínky pro reálné plnění převzatých závazků z mezinárodních obchodních dohod a protokolů:

- závazek každého jednotlivého členského státu, že zajistí všechny podmínky nezbytné pro splnění uzavřené obchodní dohody, a to s objektivní odpovědností
- povinnost každého jednotlivého členského státu učinit potřebná opatření k tomu, aby smlouvy na dodávku zboží, na provedení prací, event. jiných činností, za účelem realizace integračního záměru byly mezi hospodářskými organizacemi zainteresovaných států uzavřeny v dohodnuté lhůtě a byly náležitě splněny
- povinnost členských států (v realizační fázi pak z kontraktů závazných organizací) vzájemně se informovat o vzniku okolností, které brání nebo mohou ohrozit splnění závazků a konzultovat opatření s tím spojená.*)

Přijetí těchto zásad by mělo být doprovázeno doporučením k postupnému sblížování právních úprav, umožňujícimu realizovat shora naznačené povinnosti státu ve vnitrostátní sféře imperativní formou (kontraktační povinnosti).

V čs. právních poměrech jsou základní předpoklady pro převod hospodářských závazků, přijatých v mezistátních dohodách, vytvořeny. Je to především zákon č. 145/1970 Sb. o národohospodářském plánování, zejména jeho § 24, stanovící, že „závazky přijaté při jednáních o mezinárodních hospodářských vztazích orgány k tomu zmocněnými jsou závazné pro příslušné orgány, které je musí zabezpečit v plánech“. Také hospodářský zákoník svojí úpravou účinků plánovacích aktů, dále pak zvláštními ustanoveními o dodávkách pro vývoz a z dovozu, jakož i paragrafem 118, svým určením mimořádným právním prostředkem, zajišťuje pod-

*) Srov. v tom směru náměty na vzorová ustanovení pro dohody o výměně zboží a platbách v materiálech pracovní skupiny expertů, zabývajících se zdokonalováním VDP RVHP, zřízené Poradou RVHP pro právní otázky (bod 6 plánu práce Porady na léta 1981—1984).

mínky pro reálné plnění mezinárodních závazků v rámci integrační (a nejen integrační) hospodářské spolupráce.

Jde nyní o to, jak už bylo shora naznačeno, aby analogická právní úprava v právních rádech všech členských států RVHP vytvářela záruky pro bezporuchový průběh mezinárodní socialistické ekonomické integrace. Přestože v hospodářských reformách některých socialistických států se v poslední době projevují tendence zvyšovat relativní samostatnost hospodářských organizací v jejich podnikatelské činnosti, ve vnějších ekonomických vztazích a jmenovitě v integračním procesu, nelze úlohu státu při řízení těchto vztahů redukovat.

II. Problematika čs. právní úpravy zajišťování závazků, převzatých smluvně na úrovni organizací v rámci hospodářské spolupráce členských států RVHP

Zajišťování závazků, převzatých na úrovni organizací v rámci spolupráce členských států RVHP v tuzemských závazkových, resp. hospodářskoprávních vztazích, je potřebné v těch případech, kdy čs. subjekt, který přejímá závazek vůči zahraničnímu subjektu, nemůže převzatý závazek splnit bez součinnosti dalšího tuzemského subjektu. Taková potřeba vzniká při účasti čs. socialistických organizací jednak na mezinárodním obchodě, jednak na mezinárodní specializaci a kooperaci výroby a na vědeckotechnické spolupráci.

Uvedené formy účasti čs. organizací na mezinárodní dělbě práce si vyžádaly specifickou právní úpravu hospodářských závazků, a to jak pro úsek vývozu a dovozu, tak pro úsek výrobní specializace a kooperace a vědeckotechnické spolupráce se zahraničím (dále jen: hospodářská spolupráce se zahraničím — srov. § 351a HZ). Posláním této specifické právní úpravy je vést organizace k postupům, které se jeví být optimálními z hlediska podpory a ochrany hospodářských (zejména devizových) zájmů státu.

Těžiště účasti čs. ekonomiky na vnějších vztazích je zaměřeno v souladu s hospodářskou politikou strany a státu na spolupráci v rámci RVHP. Proto i specifická právní úprava hospodářských závazků při vývozu a dovozu a při zajišťování hospodářské spolupráce se zahraničím plní především důležitou funkci z hlediska čs. účasti na mezinárodní dělbě práce, uskutečňované v rámci RVHP. Tato úprava ovšem plní shodné poslání i z hlediska čs. účasti na mezinárodní dělbě práce, uskutečňované mimo rámec RVHP.

Hospodářské závazky při vývozu a dovozu

Čs. socialistické organizace, provádějící zahraničně obchodní činnost, lze členit na organizace, které jsou specializované pouze na tuto činnost, resp. vytvářejí plnění, jež samy reprodukují a dovážejí plnění, jež není

určeno pro jejich potřebu, a na organizace, které takovou povahu nemají. Do první z uvedených skupin patří především podniky zahraničního obchodu a akciové společnosti pro zahraniční obchod, které řídí federální ministerstvo zahraničního obchodu; patří sem i některé další organizace, jako např. družstevní podniky pro vývoz a dovoz. (Pro organizace, spadající do této skupiny, je dále použito označení OZO, tj. organizace zahraničního obchodu.) Do druhé z uvedených skupin patří zejména státní hospodářské organizace, jimž bylo uděleno povolení k zahraniční obchodní činnosti FMZO. Převážný podíl dovozu a vývozu zajišťují v ČSSR, obdobně jako v jiných socialistických státech, OZO.

Formy, kterými mohou OZO uskutečňovat zahraničně obchodní činnost, jsou různé. Mohou tak činit svým jménem na svůj účet, tj. formou dodavatelskou, nebo svým jménem na účet tuzemské socialistické organizace, tj. formou komisionářskou, popřípadě formou zprostředkování. S výjimkou posléze zmíněné formy, při níž je účastníkem zahraničního závazkového vztahu tuzemské organizace, pro kterou OZO zprostředkovala uzavření smlouvy se zahraničním subjektem, OZO při své zahraniční obchodní činnosti musí vstupovat do závazkového vztahu se zahraničním subjektem, tj. se svým zahraničním zákazníkem nebo se svým zahraničním dodavatelem (dále jen: zahraniční závazkový vztah). Z povahy věci vyplývá, že při provádění zahraničně obchodní činnosti musí OZO vždy vstupovat do závazkového vztahu s příslušnou tuzemskou organizací (dále jen: tuzemský závazkový vztah). Předmětem hospodářskoprávní regulace je tuzemský závazkový vztah, jehož účastníkem je vyvážející či dovážející OZO.

Platná specifická právní úprava hospodářských závazků při vývozu a dovozu, kterou stanoví hospodářský zákoník, vychází jednak z dodavatelské formy s přítomností některých komisionářských prvků — viz hlavu druhou sedmé části HZ (vývoz a dovoz výrobků) a oddíl druhý hlavy druhé osmé části HZ (dodávky vývozních investičních celků), jednak z formy „sui generis“, která se vyznačuje tím, že obsahuje prvky jak z komisionářské, tak i z dodavatelské formy, aniž by spadala pod některou z nich — viz oddíl první (dovoz investičních celků) a oddíl třetí (dovoz a vývoz prací a výkonů) hlavy druhé osmé části HZ. Formou experimentu je ve vybraných organizacích ověřována vhodnost aplikace „ryzí“ komisionářské formy na úseku vývozu výrobků. Základ její právní úpravy je obsažen v § 354 HZ; podrobnosti stanoví základní podmínky obstarání záležitostí, prováděného organizacemi zahraničního obchodu, které byly vydány výnosem FMZO č. 10/1983 z 20. 7. 1983.

Forma dodavatelská s přítomností některých komisionářských prvků a forma „sui generis“ (dále jen: dosavadní formy) jsou si blízké. Aplikace těchto dvou forem v platném hospodářském právu je výsledkem jeho

historického vývoje v ČSSR. Při uvažované budoucí rekodifikaci hospodářského práva v novém hospodářském zákoníku by bylo možné vystačit jen s formou „sui generis“, jejíž použití by též znamenalo značné zjednodušení oproti současné zákonné úpravě hospodářských závazků při vývozu a dovozu. (Opačné řešení, při němž by byla použita pouze dodavatelská forma s komisionářskými prvky, by bylo nevyhovující; prokázaly to práce na hospodářskoprávní úpravě dovozu investičních celků.)

Dosavadní formy vyhovují uspořádání, při němž OZO není „v podřízeném postavení“ vůči svému tuzemskému smluvnímu partnerovi, resp. při němž jak OZO, tak i její tuzemský smluvní partner odpovídají samostatně za plnění plánovaných úkolů na úseku vývozu a dovozu. „Ryzí“ komisionářská forma vyhovuje uspořádání, při němž odpovědnost za plnění úkolů plánu na úseku vývozu a dovozu nese především tuzemský smluvní partner OZO (komitent). S ohledem na rozdílné pojetí, z něhož vycházejí dosavadní formy na straně jedné a „ryzí“ komisionářská forma na straně druhé, nelze posuzovat vhodnost či potřebnost jejich aplikace z právního hlediska. Je tomu tak proto, že s výjimkou případů, kdy povaha plnění, která je předmětem zahraničně obchodní činnosti, vyžaduje použití určité formy (tak je tomu např. u zprostředkování, pokud jde o sjednávání licenčních smluv se zahraničními subjekty), volba formy provádění zahraničně obchodní činnosti organizacemi zahraničního obchodu je především věcí způsobu řešení výkonu této činnosti v rámci soustavy plánovitého řízení národního hospodářství, jemuž se musí hospodářskoprávní úprava přizpůsobit. V podstatě jde po této stránce o rozhodování, jaké poslání mají OZO plnit při zajišťování zahraničně obchodní činnosti, jaký vliv mají mít na plnění vývozních a dovozních úkolů národohospodářského plánu a jakou odpovědnost mají nést za plnění těchto úkolů. Z právního hlediska jde pouze o to, aby co nejlépe vyhovovala právní úprava té které formy pro použití, o němž se rozhoduje ve sféře ekonomické.

Aplikace dosavadních forem vyžaduje pro úsek vývozu a dovozu specifickou právní úpravu

a) postupů při povinném projednávání DOV, respektující specifika týkající se vývozu výrobků, dodávek vývozních investičních celků a dovozu výrobků

b) kontraktační povinnosti a povinnosti měnit nebo zrušit hospodářský závazek

c) hospodářských závazků pro vývoz jednotlivých druhů plnění a pro dovoz jednotlivých druhů plnění.

Při aplikaci „ryzí“ komisionářské formy odpadá povinné projednávání DOV a proto i právní úprava uvedená sub a). Dále při aplikaci této formy v podstatě není zapotřebí institutu kontraktační povinnosti, protože k uza-

vření smlouvy o obstarání záležitostí dochází de facto na základě rozhodnutí orgánů hospodářského řízení o použití této formy; specifické úpravy povinnosti změnit nebo zrušit hospodářský závazek je však i při použití této formy zapotřebí. Posléze při aplikaci „ryzí“ komisionářské formy je zapotřebí prováděcí úpravy ke smlouvě o obstarání záležitosti (HZ pamatuje na tuto potřebu jednak v § 354 odst. 10, jednak v § 392 odst. 1 písm. a)).

Hospodářské závazky při hospodářské spolupráci se zahraničím

Základ specifické právní úpravy těchto závazků tkví v principu, podle něhož — jestliže je třeba, aby se na plnění závazků ze zahraniční smlouvy podílela třetí tuzemská organizace, jež se nestane jejím účastníkem — je organizace, která bude odpovídat za tyto závazky, povinna si zajistit součinnost třetí tuzemské organizace tím, že s ní včas uzavře hospodářskou smlouvu. Výjimku v tomto směru tvoří pouze případ, kdy plnění závazku ze zahraniční smlouvy zajišťují nadřízené orgány v rámci své řídicí pravomoci.

Tato právní úprava plní další důležité poslání spočívající v tom, že stanoví pravidla pro vzájemné vypořádání vztahů mezi čs. organizacemi, které se stanou společně účastníky téže zahraniční smlouvy o výrobní specializaci nebo kooperaci anebo o vědeckotechnické spolupráci.

Nejvýznamnější rys, jímž se vyznačují hospodářské závazky při hospodářské spolupráci se zahraničím, tkví v tom, že tyto závazky mají zásadně organizační charakter. Jejich předmětem jsou totiž opatření při výrobě včetně vědeckotechnické spolupráce, popř. při zajišťování budoucích plnění pro vývoz nebo z dovozu, v něž vyúsťuje hospodářská spolupráce se zahraničím, nikoliv však vlastní dodávky nebo plnění obdobného charakteru. Této povaze uvedených závazků musí odpovídat i jejich právní úprava.

Právní úprava závazků při hospodářské spolupráci se zahraničím musí zahrnovat i specifické tituly, zakládající kontraktační povinnost.

III. Právní problematika účasti čs. orgánů a organizací

v mezinárodních ekonomických organizacích, zřizovaných v rámci integračního procesu

Mezinárodní ekonomické organizace socialistických států jsou organickou součástí organizačně právního mechanismu spolupráce a socialistické ekonomické integrace. Lze je charakterizovat jako stálé útvary (institute) mezinárodní povahy s vlastními orgány, které zřizují zainteresované socialistické státy nebo jejich hospodářské organizace k plnění stanovených cílů a funkcí při jejich hospodářské a vědeckotechnické spolupráci a ekonomické integraci. Vývoj mezinárodních ekonomických organizací lze rozdělit do tří etap. V první, v letech 1949—1959, zřizovaly socialistické

státy pro organizování hospodářské a vědeckotechnické spolupráce nejprve mezistátní organizace, první z těchto organizací byla Rada vzájemné hospodářské pomoci. Většina organizací, zřízených v tomto desetiletí, se v mnohém podobala (alespoň v počátečním období své existence) spíše periodicky svolávaným mezinárodním konferencím než stálým organizačním útvarům. V druhé etapě, v letech 1960—1969, se dále stabilizuje a diferencuje organizační struktura RVHP, mezistátní organizace, zřízené v této etapě socialistickými státy, jsou početnější a svým organizačně-právním uspořádáním odpovídají již obecně přijatým kritériím organizací tohoto druhu. Již v této etapě, tedy ještě před přijetím Komplexního programu, vznikají první organizace (Haldex; Intrasmaš), které dnes klasifikujeme jako mezinárodní hospodářské. Třetí etapa vývoje mezinárodních ekonomických organizací je spojena s přípravou, přijetím a realizací Komplexního programu. Zahrnuje delší období než etapy předchozí: od roku 1970 až do dnešních dnů. Charakterizuje ji skutečnost, že vedle toho, že se dále rozšiřuje počet mezistátních ekonomických organizací a RVHP se dotváří jako mezistátní organizace a centrum soustavy mezinárodních ekonomických orgánů a organizací, jsou početně převažující skupinou v tomto období vznikajících organizací útvary, označované jako mezinárodní hospodářské organizace.

Mezinárodní ekonomické organizace lze třídit podle různých hledisek: např. podle počtu členů (účastníků) na dvoustranné a mnohostranné, podle zdrojů financování činnosti na chozrasčotní a příspěvkové, příp. i smíšené. Avšak základním hlediskem (kritériem) jejich třídění je povaha a právní postavení mezinárodní ekonomické organizace. Podle tohoto kritéria se mezinárodní ekonomické organizace třídí na mezistátní ekonomické a mezinárodní hospodářské.

Pro mezistátní ekonomické organizace je charakteristické, že je zřizují státy a ty jsou také jejich členy. Jsou proto oprávněny účastnit se v mezistátních hospodářských vztazích, resp. ve vztazích, regulovaných mezinárodním právem veřejným. Státy, které je zřizují, jim přiznávají mezinárodní právní způsobilost nezbytnou k plnění jejich funkcí a úkolů a s tím související výsady a imunity. Obecně je mezinárodněprávní subjektivita mezistátních ekonomických organizací socialistických států (a současně i jejich vnitrostátní právní subjektivita) dnes upravena Úmluvou o právním postavení, výsadách a imunitách mezistátních ekonomických organizací, působících v určitých oblastech spolupráce z 5. 12. 1980 (č. 5/1984 Sb.). Mezistátní ekonomické organizace můžeme proto definovat jako stále mezinárodní útvary s vlastními orgány, které zřizují zainteresované socialistické státy k plnění stanovených cílů a funkcí v oblasti mezinárodních (mezistátních) vztahů při jejich hospodářské a vědeckotechnické spolupráci a ekonomické integraci. Mezistátní ekonomické orga-

nizace lze dále třídit podle rozsahu působnosti (základní třídící kritérium), podle počtu účastníků a podle odvětvových kritérií.

Naproti tomu mezinárodní hospodářské organizace nevystupují v mezinárodních hospodářských vztazích. Účastní-li se mezinárodních hospodářských vztahů, mají obdobné postavení jako národní hospodářské organizace. Jsou mezinárodní svým členským substrátem a povahou sdružených prostředků, nikoliv právním postavením. Mezinárodní hospodářské organizace můžeme definovat jako hospodářské organizace s členskou účastí alespoň ze dvou států (a mezinárodní účastí) zřízené při hospodářské a vědeckotechnické spolupráci členských států RVHP a při jejich ekonomické integraci. Zmíněné charakteristické znaky MHO vedly již delší dobu k úvahám, zda je správné hovořit o těchto organizacích jako o mezinárodních; zejména v posledním období se proto při označování těchto organizačních útvarů stále častěji setkáváme s názvem společné hospodářské organizace (srov. zejména výnos prezidia Nejvyššího sovětu SSSR o činnosti společných hospodářských organizací SSSR a jiných členských států RVHP na území SSSR, Vedomosti Verchovnogo soveta SSSR, částka 22/1983 a usnesení rady ministrů SSSR z 26. 5. 1983 o způsobu předkládání návrhů na zřízení společných hospodářských organizací SSSR a jiných členských států RVHP na území SSSR, Sobranija postanovlenij pravitelstva SSSR, částka 16/1983). Mezinárodní hospodářské organizace se dále třídí na mezinárodní hospodářská sdružení, společné podniky a mezinárodní hospodářská společenství. Hlubší zkoumání mezinárodních hospodářských vztahů v našem společenství přináší i na tomto úseku novou problematiku: nejnověji se klade otázka (byť dosud nezodpovězená), zda mezinárodní hospodářské společenství (tj. útvar bez právní subjektivity) je formou mezinárodní (společné) hospodářské organizace (jak je dosud klasifikováno v Jednotných ustanoveních o zřizování a činnosti mezinárodních hospodářských organizací, schválených usnesením 74. zasedání Výkonného výboru RVHP v lednu 1976) anebo formou (druhem, typem) mezinárodních socialistických kooperačních vztahů, jejichž právní aspekty nyní počíná zkoumat (a samozřejmě i třídit) porada RVHP pro právní otázky.

Mezinárodní ekonomické organizace socialistických států jsou spolu s mezinárodními ekonomickými orgány těchto států součástí jednotného komplexu (soustavy), jehož centrem je Rada vzájemné hospodářské pomoci jako jediný mezinárodní útvar (jako jediná mezinárodní ekonomická organizace) se všeobecnou působností při spolupráci a integraci socialistických států.

Soustavu mezinárodních ekonomických organizací socialistických států nelze podřazovat soustavě obecných mezinárodních organizací (podle zásad mezinárodního práva veřejného) nebo ji do této soustavy zahrnovat, neboť

do soustavy mezinárodních ekonomických organizací se zahrnují i organizace dvoustranné a organizace, jež nejsou oprávněny účastnit se v mezistátních vztazích a mají chozrasčotní povahu.

Čs. orgány a čs. organizace jsou členy (účastníky) těchto mezinárodních ekonomických organizací:

a) mezistátních ekonomických organizací:

RVHP, Spojený ústav jaderných výzkumů, Organizace pro spolupráci železnic, Organizace pro spolupráci socialistických států v odvětví strojů, Centrální dispečerská organizace propojených energetických systémů, Mezinárodní banka hospodářské spolupráce, Společný park nákladních vozů, Organizace pro spolupráci v průmyslu valivých ložisk, Intermetall, Agromaš, Mezinárodní centrum vědeckých a technických informací, Interchim, Mezinárodní investiční banka, Intersputnik, Interelektro, Rada společného užívání kontejnerů v mezinárodní dopravě, Mezinárodní vědecko-výzkumný ústav problémů řízení

b) mezinárodních hospodářských (vědeckotechnických) organizací:

Mezinárodní sdružení rejdařských organizací, Interatominstrument, Interetalonpribor, Interelektrotest, Intertextilmaš, Interatomenergo, Interchimvolokno, Mezinárodní geologická expedice v MoLR (někteří autoři ji klasifikují jako mezistátní ekonomickou), Intervodoočistka, Interlichter, Interněftěprodukt, Mongolčechoslovakmetal, Haldex Ostrava.

V ČSSR mají sídlo tyto mezinárodní ekonomické organizace, resp. jejich orgány:

a) mezistátní ekonomické organizace: Centrální dispečerská organizace propojených energetických systémů, Provozní byro Společného parku nákladních vozů

b) mezinárodní hospodářské organizace: Haldex Ostrava.

Dohody o zřízení mezistátních ekonomických organizací byly uzavřeny převážně jako vládní. Výjimku z tohoto hlediska tvoří pouze dohody o zřízení Organizace pro spolupráci železnic a Organizace pro spolupráci socialistických států v odvětví spojů, jež uzavřely odvětvové příslušné resorty.

Dohody o zřízení mezinárodních hospodářských a vědeckotechnických organizací poskytují z hlediska účastníků smluvních stran pestřejší obraz. I zde však převažují dohody mezi vládami (takto byly zřízeny Interatominstrument, Intertextilmaš, Interatomenergo, Interchimvolokno, Mezinárodní geologická expedice v MoLR, Interlichter, Mongolčechoslovakmetal a Haldex Ostrava) anebo dohody mezi odvětvově příslušnými resorty (tak vznikl Interetalonpribor, Intervodoočistka a Interněftěprodukt), tedy v souhrnu dohody mezinárodní. Pouze dohodu o zřízení Mezinárodního sdružení rejdařských organizací podepsaly dne 26. 6. 1970 rejdařské organizace, např. jejich sdružení, šesti členských států RVHP a SFRJ (z ČSSR:

mezinárodní a. s. Čs. námořní plavba) a dohoda o zřízení Interelektrotestu má dokonce diagonální povahu, neboť ji 16. 10. 1973 z BLR a SSSR uzavřela ministerstva a z ostatních států organizace (ústavy, sdružení, podniky), z ČSSR konkrétně Výzkumný ústav energetický, Praha a Výzkumný ústav silnoproudé elektrotechniky, Běchovice.

Z přehledu vyplývá, že dohody o zřízení mezistátních ekonomických organizací a též většiny mezinárodních hospodářských (resp. vědeckotechnických) organizací byly uzavřeny jako mezinárodní, převážně jako vládní, ojediněle jako resortní; žádná z těchto dosud nebyla z hlediska čs. třídění mezinárodních smluv uzavřena jako prezidentská (srov. čl. 2 Směrnice vlády ČSSR pro sjednávání, ústavní projednávání, provádění a vypovídání mezinárodních smluv, schválené jejím usnesením z 28. 1. 1982 č. 31, dále jen Směrnice a komentář FMZO k Vídeňské úmluvě o smluvním právu, str. 12, PMZV, 1975, dále jen Komentář). Posuzováno z hlediska projednávání a schvalování těchto dohod v ČSSR mají pravděpodobně i resortní dohody o zřízení mezinárodních ekonomických organizací povahu vládní, neboť přesahují svým obsahem kompetenční rámec resortu (srov. rozhodnutí prezidenta republiky ČSSR z 24. 3. 1969, č. 31/1969 Sb.).

Přípravu, sjednávání, vnitrostátní projednání, schválení a provádění mezinárodních smluv upravuje v ČSSR již zmíněné rozhodnutí prezidenta republiky, Směrnice a prováděcí instrukce ministra zahraničních věcí ČSSR čj. 130/389/82, dále jen Instrukce. Obecně lze konstatovat, že vládní i resortní dohody o zřízení mezinárodních ekonomických organizací nevyžadují ke své platnosti ani ratifikaci, ani souhlas Federálního shromáždění. Nelze však přehlédnout, že publikace těchto dohod ve Sbírce zákonů ČSSR je značně nejednotná; některé publikovány byly, jiné nikoliv. S ohledem na význam mezinárodních ekonomických organizací pro formování organizačněprávního mechanismu socialistické ekonomické integrace doporučujeme zvážit jejich obecnou publikaci ve Sbírce zákonů ČSSR, i když nejde o případ výslovně (také však nikoliv taxativně) uvedený v čl. 33 Směrnice a v § 37 Instrukce.

Jestliže dohoda o zřízení mezinárodní hospodářské organizace byla uzavřena jako mezinárodní (vládní, resortní), stanoví současně podmínky účasti čs. orgánů a organizací (u mezinárodních hospodářských organizací též členské organizace).

Pouze ojediněle byly dosud mezinárodní hospodářské (resp. vědeckotechnické) organizace zřízeny dohodou (smlouvou) mezi zúčastněnými organizacemi, resp. dohodou, jež se za takovou považuje (takto se dnes převážně klasifikují smlouvy diagonální; srov. např. výše uvedený Komentář, str. 14; Č. Goleminov: *Pravno regulirane na meždunarodnata socialističeske specializacija i kooperirana na proizvodstvo*, Sofie 1982, str. 110; M. I. Braginskij: *Učastije sovetского gosudarstva v graždanskich*

otnošenijach, Moskva 1981, str. 159 aj.; v posledním období však tento — dnes převládající a bezvýjimečně formulovaný — názor je alespoň v některých případech zpochybňován; srov. např. A. Kohout, Právník, 1981. 7, 657—658). Protože dnes — po zrušení zák. č. 85/1972 Sb., jehož ustanovení byla extenzivním výkladem aplikována i na zřizování MHO dohodou organizací — není v ČSSR tento postup upraven, je nezbytné — podle našeho názoru — z hlediska ČSSR vždy trvat na zřízení MHO mezinárodní dohodou. Domníváme se, že s ohledem na stále více se prosazující a v usneseních nejvyšších orgánů RVHP ve vzrůstající míře favorizované přímé vztahy na úrovni organizací členských států RVHP jde o mezeru v čs. právu, jež by měla být normativně zaplněna. Tento návrh je navíc zdůvodněn tím, že Jednotná ustanovení o zřizování a činnosti MHO tento způsob zřizování MHO předpokládají (§ 6) a že v ostatních socialistických státech — srov. např. v SSSR — se k této úpravě již přistoupilo.