

Právní aspekty devizových vztahů členských států RVHP

MILAN BAKES

I. STÁTNÍ DEVIZOVÝ MONOPOL, ZÁKLADNÍ PRINCIP SOCIALISTICKÉHO DEVIZOVÉHO PRÁVA

Na principu státního devizového monopolu je založeno devizové zákonodárství všech socialistických států (snad pouze s výjimkou Jugoslávie, kde je existence státního devizového monopolu diskutabilní). Devizové předpisy socialistických států jsou vlastně normativním vyjádřením devizového monopolu státu.

Státní devizový monopol v jeho nynější podobě je vybudován na následujících principech:

1. peněžní prostředky vnitřního peněžního oběhu nemohou být použity v zahraničí;
2. peněžní prostředky zahraničních měn nesmějí obíhat ve vnitřním hospodářství socialistických států;
3. kurs měn socialistických států vychází z pevně stanoveného zlatého obsahu základní peněžní jednotky měny;
4. efektivní prostředky v zahraničních měnách, jakož i zahraniční pohledávky a závazky jsou koncentrovány v rámci státní devizové pokladny;
5. provádění operací mezinárodního platebního styku je vyhrazeno zvláštním orgánům;
6. plánování a řízení mezinárodních platebních vztahů má přispívat k dosažení rovnováhy v platební bilanci.

Devizový monopol státu, který je tedy vlastně výsadním právem státu uskutečňovat platební a úvěrový styk se zahraničím a k tomu účelu soustřeďovat platební prostředky a rozhodovat o nakládání s nimi,¹⁾ velmi úzce souvisí s monopolem zahraničního obchodu. Ujasnění tohoto pojmu má svou důležitost pro pochopení podstaty devizového monopolu státu.

Monopol zahraničního obchodu u nás právně zakotvený v roce 1948 zákonem č. 119/1948 Sb. z. a n. vznikl v Sovětském svazu jako důsledek znárodnovacích opatření v zahraničně obchodní oblasti. Právním základem byl Dekret Rady lidových komisařů RSFSR z 22. dubna 1918. Monopol

1) Viz Důvodová zpráva k zákonu č. 142/1970 Sb. o devizovém hospodářství.

zahraničního obchodu je tedy důsledkem kvalitativně nového způsobu řízení ekonomických vztahů se zahraničím.

Kalenský vymezuje státní monopol zahraničního obchodu jako výhradní právo státu, řídit prostřednictvím orgánů, které k tomu určí a pomocí určitých metod a prostředků veškerou směnu s cizími státy. Forma projevu monopolu zahraničního obchodu je pak určována formami nového socialistického hospodářství a vlastnictví.²⁾

Sám se domnívám, že toto pojetí, které akcentuje skutečnost, že výrobní prostředky patří státu a proto je nezbytné, aby byl zahraniční obchod uskutečňován státem, správně vystihuje podstatu monopolu zahraničního obchodu.

Mnozí autoři se domnívají, že státní devizový monopol je jakousi součástí monopolu zahraničního obchodu. Tak např. Petřivalský pokládá devizový monopol za „výraz i doplněk státního monopolu zahraničního obchodu, mající v podstatě stejnou aktivní i ochrannou funkci jako monopol zahraničního obchodu“.³⁾

Tento názor a názory podobné převažovaly v šedesátých letech nejen u nás, ale i v řadě ostatních států. Mám ovšem za to, že toto pojetí je diskutabilní, protože považuje státní devizový monopol jen za doplněk monopolu zahraničního obchodu a nerozlišuje jeho specifické funkce.

Funkce státního devizového monopolu by měly především akcentovat měnové a devizové aspekty v hospodářství socialistického státu. Proto považuji za správnější např. pojetí Spáčilova, které pouze dává devizový monopol do souvislosti s „volným nebo přímým monopolem zahraničního obchodu“, aniž by jej pokládalo za součást monopolu zahraničního obchodu.⁴⁾ Domnívám se, že i když monopol zahraničního obchodu s monopolem devizovým souvisí, přesto nelze nevidět, že státní devizový monopol plní v mnoha případech funkce, které jsou odlišné od funkcí monopolu zahraničního obchodu. Má své zvláštní charakteristické rysy, které odůvodňují jeho relativní samostatnost. Na základě státního devizového monopolu je možné plánovitě provádět mezinárodní platební styk prostřednictvím pověřených orgánů. Státní devizový monopol může pomáhat zajišťovat co nejefektivnější využívání devizových prostředků a chránit socialistické hospodářství od konjunkturálních výkyvů. V neposlední řadě umožňuje socialistický devizový monopol prostřednictvím devizového plánu plánovat a řídit mezinárodní platební styk takovým způsobem, aby byla zajištěna vyrovnanost, resp. aktivita platební bilance socialistického státu.

Státní devizový monopol je pojmem širším než monopol zahraničního obchodu, protože nepostihuje pouze operace související s prováděním zahraničního obchodu a mezinárodního zasilatelství, ale je uplatňován i v oblasti neobchodních platů (např. nabídková povinnost devizových tuzemců

²⁾ P. Kalenský: Právní otázky řízení zahraničního obchodu členských států RVHP. Academia, Praha 1966, str. 7.

³⁾ J. Petřivalský a kol.: Peněžní oběh a úvěr v ČSSR. SNTL, Praha 1963, str. 310.

⁴⁾ B. Spáčil: Teorie finančního práva ČSSR. Orbis, Praha 1970.

je důsledkem státního devizového monopolu), které, jak již vyplývá z jejich samostatného názvu, nijak nesouvisejí s operacemi zahraničního obchodu a tedy s uplatňováním monopolu zahraničního obchodu.⁵⁾

Monopol zahraničního obchodu a státní devizový monopol mají tedy v socialistickém státě své osobité funkce. Zatímco devizový monopol vytváří podmínky pro využívání, řízení a kontrolu zahraničně obchodních vztahů z hlediska devizové finanční, monopol zahraničního obchodu slouží k jejich využívání, řízení a kontrole z hlediska hmotného. Vztahy mezi oběma monopoly jsou značně složité a mění se v závislosti na ekonomických podmínkách rozvoje socialistického hospodářství. Lze je proto vysvětlit a správně pochopit pouze tehdy, jestliže si uvědomujeme vzájemnou podmíněnost, ale také relativní samostatnost a specifičnost obou monopolů.⁶⁾

Úkolem státního devizového monopolu bezprostředně po jeho vzniku bylo plnění dvou hlavních funkcí — ochraňovat socialistickou ekonomiku v měnové i devizové oblasti před některými nežádoucími vlivy kapitalistického hospodářství a dále být aktivním nástrojem spolupráce se socialistickými státy, jejichž devizové hospodářství je založeno na zásadě státního devizového monopolu, tedy být aktivním nástrojem umožňujícím co nejefektivnější devizové finanční vyrovnávání závazků.

Od roku 1948, kdy byl právně zakotven monopol zahraničního obchodu a postupně budován státní devizový monopol, se však podstatně změnily politické a ekonomické poměry. Zpočátku bylo nutné na prvním místě skutečně zdůrazňovat ochrannou funkci monopolu zahraničního obchodu, abychom tím mohli čelit různým formám diskriminace ze strany kapitalistických států. Z potvrzení ochranné funkce monopolu zahraničního obchodu v tomto období vyplynul přímo i důraz na zvýraznění obdobné funkce u státního devizového monopolu.

V dnešní době je ovšem, jak již bylo zmíněno, politická a hospodářská situace odlišná. Domnívám se, že hlavní funkcí státního devizového monopolu, by dnes mělo být jeho aktivní působení k efektivnímu využívání mezinárodní dělby práce, směny a dosahování úspor ve společenské práci, které by mělo přispívat k celkovému rozvoji národního hospodářství. Na rozdíl od devizových režimů kapitalistických států, kladoucích mnohdy diskriminační překážky rozvoji hospodářských styků, zejména se socialistickými státy, spočívá závažné internacionalistické poslání devizového monopolu socialistického státu v aktivním zabezpečování plynulých devizových styků.⁷⁾

Mám za to, že právě dnes aktivní funkce státního devizového monopolu, spočívající v napomáhání prohloubení hospodářské spolupráce a vzájemné

⁵⁾ Blíže viz M. Bakeš: Státní devizový monopol a československé zákonodárství. Právník č. 4/1969, str. 273.

⁶⁾ M. Svoboda: Devizové právo a právní problémy jeho uplatňování. Academia, Praha 1972, str. 26.

⁷⁾ Tamtéž, str. 27.

pomoci mezi Československem a ostatními socialistickými státy v devizové měnové oblasti by měla sehrát prvořadou úlohu, což konečně potvrzuje i Komplexní program dalšího prohlubování a zdokonalování spolupráce a rozvoje socialistické ekonomické integrace členských států RVHP.

V současné době je nezbytné zdůraznit dynamičtější pojetí funkcí devizového monopolu, včetně aktivního působení devizového plánu, jakožto plánu platebního styku s cizinou a správné využití devizové finančních a devizové měnových nástrojů.

II. ŘÍZENÍ DEVIZOVÉHO HOSPODÁŘSTVÍ SOCIALISTICKÝCH STÁTŮ A REALIZACE PRINCIPŮ STÁTNÍHO DEVIZOVÉHO MONOPOLU V DEVIZOVÝCH PŘEDPISECH SOCIALISTICKÝCH STÁTŮ

a) *Právní úprava devizového monopolu v československém devizovém zákoně*

Dnes platný devizový zákon nabyl účinnosti 1. ledna 1971. Vydáním tohoto zákona bylo ukončeno provizorium, trvající od ledna 1969, kdy byly Státní bance svěřeny nové úkoly na úseku devizového hospodářství.

Na základě zákona 107/1953 Sb., tedy právě na základě ustanovení, kterým chtěl zákonodárce vyjádřit nové úkoly ministerstva zahraničního obchodu a ministerstva financí jako nejvyšších orgánů, pověřených místo Státní banky československé řízením a prováděním devizového hospodářství, docházelo k nezdravé automaticce. Státní banka československá postupně počala ztrácet rozhodující vliv na řízení devizového hospodářství a zůstala jí hlavně péče o stabilitu měny.⁸⁾

V roce 1965 byl však přijat zákon č. 117 o Státní bance československé, který upravil novým způsobem její pravomoc a zdůraznil její úkoly v oblasti devizového hospodářství. Další úkoly, které se podle něho ovšem neopíraly ani o v té době platný zákon o devizovém hospodářství, ani o zmíněný zákon č. 117/1965 Sb. vyplynuly pro Státní banku československou z vládního usnesení č. 397 z 11. listopadu 1968.

Tímto vládním usnesením byla Státní banka československá 1. 1. 1969 pověřena prováděním tzv. devizové regulace. Prakticky tedy převzala v rozporu z výše zmíněnými zákony, pouze na základě normy nižší právní síly, řídicí a operativní úkoly pro oblast obchodních platů. Na úseku neobchodních platů zůstalo i nadále příslušné ministerstvo financí.

Pokud posuzujeme tato fakta z právního hlediska, musíme dojít k závěru, že respektování této situace ze strany těchto organizací se nezakládalo na právní úpravě, ale opíralo se pouze o monopolní postavení Státní banky československé, jako vrcholného měnového orgánu. Státní banka

⁸⁾ S. Košť: Na okraj nového devizového zákona. Finance a úvěr č. 5/1970.

československá se tak fakticky stávala vrcholným devizovým orgánem státu, aniž by jí toto postavení náleželo *de iure*. Důsledkem toho bylo, že Státní banka československá přes skutečné řízení devizového hospodářství v oblasti obchodních platů, nemohla plnit např. funkci kontroly devizového hospodářství organizací, což bylo jistě jedním z podstatných nedostatků minulé právní úpravy.

Vydání nového devizového zákona se stalo nezbytností i vzhledem ke změnám, které vyplývaly z ústavního zákona č. 143/1968 Sb. o československé federaci. V neposlední řadě je nutno připomenout, že dosavadní úprava, obsažená v zákoně č. 107/1953 Sb. ve znění zákona č. 64/1958 Sb. byla vývojem již zastaralá a neodpovídala významu devizové politiky socialistického státu a požadavku uplatňování jeho autority při jejím řízení.⁹⁾

Za podstatný přínos nové právní úpravy, provedené právě zákonem č. 142/1970 Sb. a prováděcí vyhláškou k zákonu č. 143/1970 Sb. považují fakt, že ve srovnání s předchozími devizovými právními normami, zakotvuje nový devizový zákon (§§ 4–6) výslovně ustanovení o státním devizovém monopolu jako základním principu československého devizového hospodářství. Státním devizovým monopoem se rozumí výhradní právo státu, uskutečňovat platební a úvěrový styk se zahraničím a k tomu účelu soustřeďovat zahraniční platební prostředky a rozhodovat o nakládání s nimi.

Operativními úkoly, vyplývajícími z devizového monopolu je pověřena Státní banka československá (§ 4 dev. z.). Zabezpečování devizového monopolu orgány Státní banky československé se opírá také o novelu zákona č. 144/1970 Sb., kterou se Státní bance čs. svěřuje správa devizově měnových rezerv ve zlatě a ostatních devizových prostředcích, nákup a prodej devizových prostředků, stanovení kursu měn, vypracování měnového plánu, jehož součástí je i plán devizový apod. Je tedy jistě jen logické, že jestliže Státní bance čs. je svěřeno spravovat zlaté a devizové rezervy a plnit řadu dalších významných funkcí na úseku devizového hospodářství, že jí byla svěřena také odpovědnost za provádění státního devizového monopolu a z ní vyplývající pravomoci v oblasti devizového hospodářství státu.

Dohled nad prováděním devizového monopolu a odpovědnost za jeho provádění přísluší vládě ČSSR, což umožňuje, aby si vláda zachovala rozhodující vliv na řízení československého devizového hospodářství a zajišťuje jí právo dohledu, prováděného prostřednictvím federálního ministerstva financí (§ 6 dev. z.).

Hodnotíme-li devizový zákon jako celek, bez ohledu na jednotlivá jeho dílčí ustanovení, je jistě kladem, tak jak to konečně zdůrazňuje i Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o devizovém hospodářství, že kromě zakotvení principu státního devizového monopolu obsahuje zákon ve srovnání s předchozím stavem i řadu dalších pozitivních ustanovení. Devizový zákon usiluje jednoznačným koncipováním jednotlivých ustanovení o větší právní jistotu jak organizací, tak i občanů. Zákonnou úpravou je stanovena

⁹⁾ Např. také M. Svoboda: O právních aspektech devizové regulace v ČSSR. Právní obzor č. 3/1970.

maximální hranice devizových omezení, nad která nemohou jít prováděcí předpisy. Tato skutečnost má význam i pro rozvoj mezinárodních hospodářských vztahů, protože úprava připouštějící široký nebo nejednoznačný výklad je jeho vážnou překážkou. Zákon se dále, opět se zřetelem na rozvoj zahraničně obchodních vztahů, vyhýbá i ustanovením, kterým by mohl být vytýkán konfiskatorní nebo diskriminační charakter (viz např. dřívější spory hlavně mezi Československem a Spojenými státy americkými v otázkách vydávání dědictví apod.). Tím se vychází vstříc i požadavku lepších podmínek pro uznávání našich devizových předpisů v zahraničí. A konečně je nutno podotknout, že nový devizový zákon formulací svých ustanovení umožňuje další rozvoj spolupráce v oblasti měnové, finanční a devizové z titulu členství Československé socialistické republiky v RVHP.

Nový devizový zákon vychází z existence devizového monopolu státu a z posílení jeho funkcí a vyjadřuje právně takový jeho ekonomický model, který využívá devizového plánování jako základního nástroje řízení, avšak zároveň vytváří přiměřený prostor pro postupné uplatňování nepřímých forem devizové regulace. Přitom se ovšem devizový zákon nevzdává některých, zejména v současné naší situaci nezbytných administrativních prostředků.¹⁰⁾

Se státním devizovým monopolem tedy velmi úzce souvisí i devizové plánování, jehož úloha je jak v devizovém zákoně, tak i nepřímo v novele zákona o Státní bance československé výslovně zdůrazněna. Návrh devizového plánu vypracovává Státní banka československá v souladu se záměry státního plánu rozvoje národního hospodářství, ve spolupráci s příslušnými federálními a národními orgány. Zákon rovněž ukládá Státní bance československé zabezpečovat realizaci a kontrolu schváleného devizového plánu.

Devizovému plánu, který je s plánem pokladním a úvěrovým součástí plánu měnového, se přisuzuje aktivní úloha především v posilování měnových prvků při řízení devizového hospodářství. Při realizaci devizového plánu je nejdůležitějším úkolem Státní banky československé zabezpečování bezporuchového platebního styku se zahraničím a časová i teritoriální vyrovnanost platební bilance.

Monopolní plánovitě řízení devizového hospodářství však v žádném případě nevylučuje použití ekonomických nástrojů. Jak konečně předpokládá i Důvodová zpráva k vládnímu návrhu devizového zákona, měly by se postupně začít uplatňovat jak nástroje devizově měnové, tak i devizově finanční. Především úloha nástrojů devizově měnových, se zvláštním zřetelem na měnové kursy, by měla hrát v budoucnu rozhodující roli a nabýt postupně převahy nad nástroji devizově finančními.

¹⁰⁾ Viz Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o devizovém hospodářství.

b) *Řízení devizového hospodářství a výkon státního devizového monopolu v dalších socialistických státech*

Pokud chceme srovnávat devizové hospodářství socialistických států — členů RVHP, je jejich obecně platným charakteristickým rysem skutečnost, že vycházejí tak jako v Československé socialistické republice z existence devizového monopolu státu. I v ostatních socialistických státech jsou tedy devizové zákony právním vyjádřením státního devizového monopolu, i když se třeba v devizových zákonech socialistických států většinou výslovně termínu „devizový monopol státu“ nepoužívá.

Devizový monopol v Sovětském svazu se postupně utvářel již v prvních letech sovětské moci. Právně byl zakotven ustanovením Ústředního výkonného výboru Rady lidových komisářů SSSR ze 7. 1. 1937 č. 8 o obchodování devizovými hodnotami a o platech v cizí valutě a dále pak ustanovení Rady ministrů SSSR z 25. 10. 1948 o způsobu dovozu, vývozu, úhrad a zásllek valut a devizových hodnot do ciziny a z ciziny a i v dalších předpisech na ně navazujících.

Řídícím orgánem státního devizového monopolu je v Sovětském svazu ministerstvo financí, které provádí devizovou kontrolu a řídí valutové operace a nakládání s ostatními devizovými hodnotami. Státní bance Sovětského svazu, která je orgánem vykonávajícím státní devizový monopol, je svěřeno kromě jiného i výhradní právo k obchodu s drahými kovy a dále má právo provádět koupi a prodej cizí měny, platebních prostředků znějících na cizí měnu a zahraničních hodnot. Řada úkolů na úseku devizového hospodářství při výkonu státního devizového monopolu je svěřena Bance pro zahraniční obchod.

Devizové hospodářství Bulharské lidové republiky je upraveno v zákoně o transakcích s devizovými hodnotami a o devizové kontrole č. 536 z 29. 6. 1966. Podle článku 6 zákona, vykonává celkovou devizovou kontrolu ve státě ministerstvo financí, kterému jsou svěřeny i další úkoly. Kromě toho však vykonávají devizovou kontrolu i Bulharská národní banka, Bulharská banka pro zahraniční obchod a ministerstvo zahraničního obchodu. Vrcholným devizovým orgánem je tedy ministerstvo financí, ale i ostatním jmenovaným orgánům jsou propůjčeny významné devizové funkce. Je jistě zajímavé a zřejmě v dalších socialistických státech neobvyklé, že na úseku výkonu státního devizového monopolu mají rovné postavení Bulharská národní banka jako banka emisní a Bulharská banka pro zahraniční obchod.

Také v Maďarsku podle zákona č. 1/1974 o plánovaném řízení devizového hospodářství, vykonává vrcholnou funkci v řízení devizového hospodářství ministerstvo financí. Ministr financí má právo udělovat výjimky z omezení, uložených platným zákonem a může výkonem některých funkcí pověřit jiné orgány. Operativní uskutečňování státního devizového monopolu je svěřeno Maďarské národní bance a některé úkoly (vyřizování žádostí o udělení vývozních a dovozních licencí) ministerstvu zahraničního obchodu.

Obdobné ustanovení jako v Maďarsku má podle polského devizového zákona z 5. 5. 1952 i polský ministr financí. Ministr financí Polské lidové

republiky vykonává hlavní dozor nad nakládáním s devizovými hodnotami a pečuje o správné a jednotné dodržování devizových předpisů. Přitom zejména podává výklad pojmů, uvedených v devizových předpisech a vydává příslušné směrnice. V jednotlivých případech může i osvobodit od povinností a omezení, stanovených zákonem.

Ministr financí Polské lidové republiky může také přenést v mezích stanovených zákonem, povolovací pravomoc, týkající se nakládání s devizovými hodnotami na Polskou národní banku, event. na jiné banky nebo instituce. Polská národní banka rozhoduje tedy o devizových záležitostech v mezích přeneseného oprávnění a při splnění podmínek stanovených ministerstvem financí. Pokud jde o nakládání s devizovými hodnotami, je Polská národní banka oprávněna vlastnit devizové hodnoty, uzavírat a realizovat dohody a provádět činnost na vlastní účet a vlastním jménem v rozsahu nezbytném pro provádění činnosti, stanovené tímto zákonem. Dále je oprávněna provádět mezinárodní platební styk a z příkazu devizových tuzemců a cizozemců operace, přípustné na základě ustanovení devizového zákona (čl. 12).

Významné postavení v oblasti devizového hospodářství má také ministr zahraničního obchodu, který schvaluje platební dohody, týkající se dovozu i vývozu zboží a služeb (čl. 15).

Devizové hospodářství Německé demokratické republiky je upraveno zákonem z 8. 2. 1956. Kromě toho je možno považovat za normu, která upravuje částečně devizové právní otázky i zákon o Státní bance Německé demokratické republiky (v letošním roce vstoupí v platnost nový zákon o Státní bance NDR), která převzala s účinností od 1. 1. 1968 práva a závazky bývalé Německé cedulové banky, upravující emisní činnost. Obchodní činnost, kterou dříve vykonávala také Německá cedulová banka, přešla nyní na nově vytvořenou Průmyslovou a obchodní banku NDR.

V devizové oblasti je však většina pravomocí soustředěna v rukou ministra financí. Tak např. ministr financí je odpovědný za plánování platebního a zúčtovacího styku se zahraničím (§ 11), rozhoduje o většině zásadních otázek devizového charakteru, udílí devizová povolení a vydává prováděcí předpisy k devizovému zákonu (§ 15).

Operativní provádění mezinárodního platebního styku je svěřeno Státní bance Německé demokratické republiky. Státní banka je kromě toho oprávněna také uzavírat mezinárodní dohody, udržovat zahraniční obchodní spojení, vydávat prováděcí předpisy pro provádění mezinárodního platebního styku, stanovit měnové kursy a kupovat, prodávat a spravovat devizy a valuty (§ 11 zákona o Státní bance).

Poměrně omezená oprávnění má ministr zahraničního a vnitřního obchodu, který je podle § 18 devizového zákona, odpovědný za devizovou kontrolu na celních a státních hranicích.

Devizové hospodářství Rumunské socialistické republiky je v zásadě upraveno zákonem č. 210/1960 o nakládání s platebními prostředky, znějícími na cizí měnu, s drahými kovy a drahokamy. Veškeré operace se zahraničními platebními prostředky a dalšími hodnotami (drahé kovy, dra-

hokamy) mohou podle čl. 15 být prováděny výlučně na základě povolení ministerstva financí.

V témže článku je však uděleno generální zmocnění Státní bance. Bez devizového povolení smí Státní banka Rumunské socialistické republiky uskutečňovat platy do zahraničí a řadu dalších operací, určených statutem Státní banky. Kromě toho má Státní banka RSR i další široká oprávnění, uvedená přímo v devizovém zákoně. Má např. výhradní právo koupě a prodeje devizových prostředků, právo udělovat různé druhy devizových oprávnění fyzickým i právnickým osobám a dále právo provádět řadu operací technického charakteru (dovoz a vývoz cenných papírů, jejich převody, vydávání a akceptace vlastních i cizích směnek, znějících na zahraniční měnu atd.).

Společně s ministerstvem financí vykonává Státní banka Rumunské socialistické republiky i kontrolu nad operacemi s devizovými prostředky a nad prováděním záznamů na zahraničních účtech (zřejmě obdoba našich účtů cizozemských). Společně také vydávají prováděcí předpisy k devizovému zákonu.

Blízké je si svou povahou i vymezení objektu a subjektů devizově právních vztahů a konečně i jejich práva a povinnosti. Alespoň informativně tedy k devizové příslušnosti osob a devizovým hodnotám jako objektu devizově právních vztahů.

Pro určení devizového statutu je rozhodující stálé bydliště nebo sídlo, délka pobytu a úmysl na určitém území setrvat. Podle těchto kritérií pak právní normy dělí subjekty devizového práva na devizové tuzemce — residenty a cizozemce — non residenty. Jedinou výjimkou z této zásady je pouze zákonodárství SSSR; subjekty jsou zde stanoveny pouze obecně — občané, státní a společenské organizace SSSR, cizí státní příslušníci, právnické osoby a jiné organizace cizích států, cizí korespondenti Státní banky a Banky pro zahraniční obchod. Z jednotlivých ustanovení zmíněného předpisu lze pak určit, na který z uvedených subjektů se vztahují.

Za devizové tuzemce (residenty) označují právní normy fyzické a právnické osoby, které mají v tuzemsku stálé bydliště, pobyt nebo sídlo, cizí státní občany, kteří se v tuzemsku zdržují alespoň 6 měsíců s úmyslem usadit se zde trvale; takovéto ustanovení obsahuje bulharský devizový zákon. Ani § 4 německého devizového zákona z roku 1956 nevyžaduje pro přiznání statutu devizového tuzemce při pobytu delším než 6 měsíců úmysl trvale se zde usadit. Podobně je tomu i v Rumunsku, avšak minimální délka pobytu činí 1 rok, stejně jako v československém devizovém zákoně. Naproti tomu nový maďarský devizový zákon nestanoví konkrétní minimální lhůtu pobytu a považuje za residenty maďarské občany s trvalým pobytem v MLR, cizince s právem trvalého pobytu v MLR a právnické osoby a další hospodářské organizace se sídlem v Maďarsku (§ 3 zákona).

I fyzické osoby, které se zdržují v zahraničí — z příkazu event. se souhlasem státních orgánů jsou pokládány většinou devizových norem socialistických států také za devizové tuzemce. Tato ustanovení jsou shodná i s naší právní úpravou. Maďarské a německé právní normy počítají mezi

devizové tuzemce i pobočky zahraničních firem, podobná je i polská právní úprava.

Právní úprava přiznávající zástupcům (představitelům) nebo zplnomocněncům jakýchkoliv cizích právnických osob ve vztahu k operacím uskutečňujícím se v Rumunsku na účet příslušných zplnomocnitelů tuto příslušnost, je zcela ojedinělá.

Devizovými cizinci (non residents) jsou pak fyzické a právnické osoby, které mají stálé bydliště nebo sídlo v zahraničí, zástupci diplomatických, konzulárních a obchodních oddělení, členové jejich rodin a personál; podle bulharského zákona musí být tyto osoby cizími státními příslušníky, podle německého musí být občany vysílajícího státu, podle polského pokud pro ně platí zásada exterritoriality.

Osoby, které odjely ze země na dobu delší než 6 měsíců, označuje bulharské zákonodárství za devizové cizozemce, stejně jako osoby, které odjely s úmyslem usadit se trvale v cizině. Maďarská právní norma jim tento statut přiznává již v okamžiku překročení hranic. Pobyt v zahraničí delší než 6 měsíců předpokládá německý zákonodárce, aniž by vyžadoval úmysl zdržovat se tam trvale. V RSR a ČSSR, jak již bylo řečeno, je rozhodná doba 1 roku.

Devizové zákony Bulharska a Rumunska, i Československa řadí mezi devizové cizozemce, mimo jiné, i cizí studenty a mezinárodní organizace.

Objektem devizově právních vztahů jsou určité devizové hodnoty (u nás nazývané devizové prostředky a další hodnoty). Zákonodárství členských států RVHP je i zde blízké devizově právní úpravě československé, která do kategorie devizových prostředků řadí valuty, devizy (platební dokumenty, znějící na cizí měnu a veškeré druhy výplat na zahraniční místa), zlato a zahraniční cenné papíry.

Pod pojem valut řadí devizové zákonodárství porovnávaných zemí bankovky, státovky, mince, které jsou zákonným oběživem v cizině; maďarský devizový zákon kromě toho i prostředky směnitelné za jakékoliv oběživo. Z toho lze dovodit, že pod pojem měny by bylo možné zahrnout např. i numismatické sbírky. Maďarská právní úprava je zvláštní i v tom, že do tohoto okruhu řadí i platební prostředky — šeky, směnky, vkladní knížky, pokud je sídlo dlužníka nebo platební místo v zahraničí. Sovětský zákonodárce sem zahrnuje i pokladniční poukázky. Polský a německý devizový zákon zařazují valuty a devizy pod pojem cizí platební prostředky (ausländischen Zahlungsmittel).

Jako platební dokumenty znějící na cizí měnu jsou v podstatě shodně označovány směnky, šeky, platební příkazy a převody a akreditivy. Pouze polský zákonodárce řadí akreditivy mezi cenné papíry.

Podílové listiny, akcie, obligace a úrokové a dividendové kupóny k nim jsou ve všech případech zahrnuty pod cenné papíry. Zvláštností je zařazení vkladních a spořitelních knížek do této oblasti polským a německým právem. Rumunský devizový zákon zařazuje cizí papíry (cenné) pod pojem cizí platební prostředky.

Doba vydání (stáří) devizových předpisů a místní zvláštnosti mají za

následek rozdílů v pojetí drahých kovů a kamenů. Zlato jako měnový kov označují všechny devizové zákony jako devizovou hodnotu. Devizové zákony některých socialistických zemí řadí do této skupiny i platinu (např. PLR, v některých případech i MLR), Rumunsko a Sovětský svaz dokonce i kovy platinové řady.

Bulharský, rumunský a sovětský zákon zahrnuje mezi devizové hodnoty i stříbro; stříbro může být prohlášeno za devizovou hodnotu i v MLR. Německý zákon o devizovém styku a devizové kontrole se o drahých kovech ani kamenech nezmiňuje. Nakládání s nimi je upraveno zvláštním zákonem.

Pohledávky devizových tuzemců za cizozemci jsou devizovou hodnotou podle bulharského zákona, podle německého pak v cizině se nacházející aktiva a pohledávky, rumunský zákonodárce do této skupiny řadí volnou hotovost v cizí měně na účtech v zahraničí. Polské a maďarské devizové předpisy nemají v tomto směru žádné ustanovení.

Hodnotou, chráněnou devizovým zákonodárstvím je stejně jako v ČSSR i tuzemská měna. Bulharsko do této oblasti řadí i cenné papíry a platební dokumenty znějící na tuzemskou měnu, pokud jsou předmětem dovozu, vývozu nebo transakcí mezi devizovými tuzemci a cizozemci. Stejné stanovisko k tomu zaujímá i polský zákonodárce. Německý devizový zákon, kromě výše uvedeného, i vkladní knížky. Rumunské předpisy řadí do této oblasti jen cenné papíry, jsou-li předmětem dovozu nebo vývozu. Ze zákona neplyne, že by sem byla počítána i tuzemská měna.

Ochrana domácí měny devizovým zákonem, resp. regulace jejího vývozu a dovozu je plně v souladu s principem státního devizového monopolu. Vždyť každý stát má zájem, aby oběh jeho platidel byl kontrolován a aby se jeho tuzemské platební prostředky nestaly předmětem spekulace na zahraničních devizových trzích.

Chceme-li hodnotit devizové předpisy socialistických států — členů RVHP, vidíme na první pohled jejich příbuznost, danou existencí státního devizového monopolu. Na tom nic nemění ani skutečnost, že výkon devizové pravomoci a její rozsah je oproti našemu právnímu stavu ve většině socialistických států svěřen ministerstvu financí. Devizové předpisy členských zemí RVHP jsou si blízké i některými konkrétními ustanoveními, o kterých bylo v této části pojednáváno (např. v otázkách vymezení devizové příslušnosti, pojmu devizových prostředků apod.).

Pro devizové právní předpisy členských zemí RVHP, právně vyjadřující devizový monopol socialistického státu je společným rysem i to, že jejich zavedení nebylo důsledkem „stavu nouze“, jak tomu je u devizových omezení v kapitalistickém světě, ale vyplynulo ze zcela jiných a kvalitativně odlišných podmínek, doprovázejících vznik a upevňování socialistické ekonomiky, a odpovídalo plánovitému řízení socialistického hospodářství v této etapě.¹¹⁾

¹¹⁾ Viz také M. Svoboda: Devizové právo a právní problémy jeho uplatňování. Academia, Praha 1972, str. 117.

Jak již bylo konstatováno v předchozí části, i přes příbuznost devizových předpisů socialistických států existují ustanovení, která by podle mého názoru vyžadovala sblížení, resp. unifikaci. Za nejdůležitější z tohoto hlediska a vzhledem k úkolům, vytyčeným Komplexním programem, považuji řešení těchto dvou okruhů otázek:

- a) právní úprava problematiky měnových kursů;
- b) unifikace resp. sblížení některých základních pozitivně právních ustanovení devizových zákonů socialistických států.

a) Ekonomická problematika stanovení kursu národních měn ke kolektivní měně — převoditelnému rublu, je řešena v předchozí části této kapitoly. Způsob stanovení a termíny pro zavedení ekonomicky zdůvodněných a vzájemně dohodnutých kursů nebo koeficientů národních měn členských států RVHP jsou uloženy Komplexním programem ne orgánu nadstátnímu, ale jednotlivým členským státům RVHP. Členské státy RVHP jsou povinny stanovit již v tomto období ekonomicky zdůvodněné a vzájemně dohodnuté relace národních měn ke kolektivní měně (převoditelnému rublu) a mezi sebou navzájem. Přitom je nutno mít na zřeteli, že státy samostatně určí, zda uvedené relace budou mít formu kursu nebo koeficientu a rovněž způsob jejich využití uvnitř státu. Rozhodnutí o zavedení jednotného kursu národních měn, jakož i o termínu zavedení bude určen v průběhu roku 1980 (Komplexní program, oddíl 7, čl. 16).

Nepřísluší mně hodnotit z ekonomického hlediska dnešní systém ekonomických nástrojů, používaných v zahraničně obchodních vztazích a soustavu bonifikací, používaných u platů neobchodní povahy. Pokud jde však o současnou jejich právní úpravu, mám za to, že není nediskutabilní.

Hodnotíme-li z hlediska právní úpravy vnitřní reprodukční cenové vyrovnání (dále jen VRCV), používané u platů obchodní povahy,¹²⁾ musíme konstatovat, že příslušná opatření se většinou opírají o usnesení vlády a jsou konkretizována v příkazech předsedy Státní banky československé.

Vládní usnesení nelze však zpravidla považovat za obecně závazný právní předpis, ale mají většinou pouze povahu interních normativních instrukcí a jako taková jsou projevem operativní činnosti vlády. Mají význam spíše pro následnou tvorbu právních norem.¹³⁾ Tak je tomu i s vládním usnesením (Hospodářská směrnice vlády na rok 1969), kterým byly stanoveny sazby VRČR ve vztahu k sovětskému rublu i americkému dolaru. I když se této Hospodářské směrnice dovolávají obecně závazné právní předpisy, jako např. vyhláška ministerstva zahraničního obchodu č. 8/1969 Sb. o povolování při dovozu a vývozu zboží a při některých dalších čin-

¹²⁾ Ve většině socialistických států se pod jinými názvy (např. zvláštní kursy apod.) také uplatňuje soustava různých příplatků jak v oblasti obchodních platů, tak i platů neobchodní povahy.

¹³⁾ Viz také M. Svoboda: O právních aspektech devizové regulace v ČSSR. Právní obzor č. 3/1970, str. 233.

nostech v zahraničním obchodě, nelze toto usnesení vlády považovat za obecně závazný právní předpis.

Pokud jde o příkazy předsedy Státní banky československé, které se naší problematiky bezprostředně týkají (konkretizace Hospodářské směrnice vlády), je možno je pokládat pouze za jakési speciální bankovní podmínky, které příslušné organizace respektovaly do vydání dnešního devizového zákona z titulu monopolního postavení Státní banky československé.¹⁴⁾

Ani dnes, kdy se některé z nich, např. Podmínky pro prodej deviz na nákup strojů a zařízení z dovozu apod. mohou opřít o ustanovení devizového zákona, nelze je považovat za obecně závazné právní předpisy, ale za normu zavazující pouze organizace, které jsou ve vztahu ke Státní bance československé.

Bylo by proto asi na místě uvažovat o změně a upravit kursovou problematiku v obecně závazném právním předpise, a to i z toho důvodu, že dnes se VRČR netýká již pouze organizací, ale od 1. 5. 1970 resp. 1. 1. 1971 i fyzických osob (prodej dopravních cenin do kapitalistických států a Jugoslávie, resp. poštovní a telekomunikační poplatky).

Na úseku neobchodních platů se socialistickými státy se domnívám, že bude nezbytné z právního hlediska revidovat jednotlivé bilaterální dohody o přepočítacích poměrech a stanovit tyto přepočítací poměry reálně vzhledem k současné cenové situaci a předpokládanému vývoji cen, což předpokládá i článek 30 Komplexního programu.¹⁵⁾ Dále by bylo podle mého názoru vhodné, aby tyto dohody neměly neomezenou platnost, ale aby byly uzavírány na kratší časové úseky (3–5 let) event. s tím, že by bylo možno je i v průběhu této lhůty, pokud by se cenová hladina změnila, změnit. Komplexní, definitivní vyřešení kursově problematiky, včetně její právní úpravy, může přinést až stanovení jednotného kursu pro platy obchodní i neobchodní povahy.

b) Z hlediska aktivnější úlohy devizově finančních vztahů při řešení úkolů, zaměřených na další rozvoj a upevňování plánovité hospodářské spolupráce a rozvoj socialistické ekonomické integrace se domnívám, že je zapotřebí vytypovat okruh devizově právních vztahů, které by vyžadovaly sblížení resp. sjednocení.

Vzhledem k ustanovení našeho devizového zákona, resp. devizových zákonů členských států RVHP a vzhledem k faktu, že celá oblast zahraničně obchodních platů je upravena většinou zvláštními bankovními předpisy, které jsou sice vydávány na základě devizového zákona (ale ne vždy jsou předpisy obecně právně závaznými — mnohdy se jedná pouze o normativní interní instrukce), budu se dále v těchto poznámkách zabývat většinou ustanoveními devizových zákonů, upravujícími oblast neobchodních platů. Mimo to se domnívám, že ve srovnání v oblasti platů obchodní povahy je

¹⁴⁾ Tamtéž.

¹⁵⁾ V průběhu tisku tohoto příspěvku již k řadě změn v tomto směru došlo.

z hlediska sblížení, resp. sjednocení devizových předpisů oblast neobchodních platů pro první kroky v tomto směru příhodnější.

Mám za to, že i když níže uvedený výčet si zdaleka neklade nároky na úplnost, prvořadá pozornost na tomto úseku by měla být věnována následujícím otázkám:

- problematika společné právní úpravy vývozu a dovozu národních měn;
- problematika vzájemné výměny národních měn členských států RVHP;
- problematika sjednocení nebo alespoň sblížení podmínek pro možnosti otvírání a vedení tzv. devizových účtů (se zřetelem na některé negativní důsledky účtů tuzexových resp. obdobných účtů v dalších socialistických státech);
- problematika uvolnění zákazů platů devizových tuzemců devizovým cizozemcům — občanům socialistických států nebo v jejich prospěch.

Řešení těchto problémů je velmi aktuální zvláště z hlediska rozvoje zahraničního cestovního ruchu, na kterém mají všechny členské státy RVHP zájem. Jen namátkou se zmíním o posléze zmíněném — platech ve prospěch devizových cizozemců.

Podle mého názoru jsou diskutabilní ustanovení devizových zákonů, která zakazují provádět platy devizovým cizozemcům — občanům členských států RVHP nebo v jejich prospěch. I když většinou prováděcí předpisy k devizovým zákonům povolují výjimky, přesto tyto výjimky (obvykle možnost poskytnout pohoštění v domácnosti, placení příležitostných obědů a večeří apod.) zdaleka nestačí. Vždyť řada vzájemných cest mezi občany členských států RVHP je uskutečňována na základě pozvání. Mnohdy dokonce musí být v písemném pozvání obsažen závazek k úhradě veškerých výdajů, spojených s pobytem devizového cizince v druhé zemi. Pak vlastně dochází často k překračování devizových předpisů, protože většinou devizové předpisy nedovolují (bez zvláštního devizového povolení) hradit devizovým cizincům i ze států socialistických delší pobyty.

Z výše uvedených důvodů se domnívám, že problematice sjednocování resp. unifikace devizových předpisů členských států RVHP by měla být věnována náležitá pozornost. Řešení těchto, na první pohled drobných otázek, může přispět k dalšímu rozvoji vzájemné spolupráce socialistických států v ekonomické oblasti.

МИЛАН БАКЕШ

Правовые аспекты девизных отношений государств-членов СЭВа

РЕЗЮМЕ

На принципе государственной девизной монополии основано девизное законодательство всех стран социализма (быть может, только за исключением Югославии, где существование государственной монополии оспоримо). Девизные предписания социалистических стран представляют по существу нормативное выражение девизной монополии государства.

Если оценивать девизное предписание социалистических стран-участниц СЭВа, то с первого взгляда видно их родство, следующее из существования государственной девизной монополии. В этом деле ничего не меняет ни тот факт, что исполнение де-

визных полномочий и объем этих последних, в отличие от чехословацкого правопорядка, в большинстве социалистических стран поручено министерству финансов. Девизные предписания стран-членов СЭВа близки друг другу также некоторыми конкретными постановлениями (например в вопросах определения девизной принадлежности, понятия девизных средств и т. п.).

В целях более активной роли девизно-финансовых отношений в деле решения заданий направленных на дальнейшее развитие и укрепление планового хозяйственного сотрудничества и на развитие социалистической экономической интеграции, автор считает необходимым определить сферу девизно-правовых отношений, требующих сближения или унификации.

Ввиду постановлений чехословацкого девизного закона, или же девизных законов стран-членов СЭВа и учитывая тот факт, что вся область внешнеторговых платежей оформлена по большей части особыми банковными предписаниями, которые хоть издаются на основе девизного закона (однако не всегда представляют общие правовые предписания — нередко речь идет о нормативных внутренних инструкциях), автор рассматривает большей частью постановления девизных законов, регулирующие область неторговых платежей. Помимо того он считает, что в сравнении с областью платежей торгового характера, с точки зрения сближения или унификации девизных предписаний область неторговых платежей является более подходящей для первых шагов в этом направлении.

Автор считает, хотя нижеприведенный перечень далеко не претендует на полноту, что первостепенное внимание надо обратить на следующие вопросы:

- проблематика совместного правового урегулирования экспорта и импорта национальных валют отдельных государств;
- проблематика взаимного обмена национальными валютами государств-членов СЭВа;
- проблематика унификации или по меньшей мере сближения условий, чтобы сделать возможным открытие и ведение т. наз. валютных расчетов (ввиду некоторых отрицательных последствий „тузекс“ счетов, или аналогичных счетов в других социалистических странах, вроде советской Березки);
- проблематика смягчения запретов платежей девизных туземцев девизным иностранцам — гражданам социалистических стран или в их пользу.

Решение приведенных проблем является очень актуальным особенно с точки зрения развития приезда иностранных туристов, в котором заинтересованы все государства-члены СЭВа.