

## Finanční činnost socialistického státu a její právní formy

MILAN BAKEŠ

### 1. PENĚŽNÍ VZTAHY, VZTAHY FINANČNÍ, FINANCE

V oboru finančního práva i v běžném denním životě se velmi často setkáváme s pojmy peněžní prostředky a finance. Stejně často si však obvykle klademe i otázku, jaký je vzájemný vztah těchto dvou kategorií.

Bylo by jistě nesprávné finance od peněžních prostředků oddělovat, ale v žádném případě nelze tyto dva pojmy ztotožňovat. Ztotožnění financí s peněžními prostředky by bylo jednostranností, která by z financí vylučovala jejich hlavní rys, jejich ekonomické a sociální aspekty, jejich vztah k vývoji výroby a spotřeby, k vývoji struktury hospodářství a konečně jejich vztah k vytváření sociální struktury společnosti. Socialistická finanční věda chápe proto finance ne jako peněžní prostředky, ale jako peněžní vztahy, související s rozdělováním společenského produktu.

Kdyby v národním hospodářství docházelo okamžitě a plynule s tvorbou úhrnného společenského produktu k jeho rozdělování a realizaci, stát, organizace ani jednotlivci by nemuseli mít žádné volné peněžní prostředky. Například podnik by tržbu ihned použil na nákup spotřebovaných výrobních prostředků, výplatu mezd a odvod státu. Nebyl by tedy nutný ani institut úvěru. Stát by příjmy použil bezprostředně na krytí výdajů, takže by nebyl nutný institut státního rozpočtu apod.

Běžný ekonomický život však představuje zcela opačnou situaci, za které se stále v průběhu realizace a rozdělování úhrnného společenského produktu vytvářejí dočasně a trvale volné peněžní prostředky, které se musí soustřeďovat v peněžních fondech, ať již centralizovaných nebo denecentralizovaných. A právě proto existence těchto fondů je základem existence financí — všechny peněžní vztahy, související s tvorbou, rozdělováním a používáním peněžních fondů jsou vztahy finanční a jejich souhrn představuje finance.

Materiálním nositelem finančních vztahů jsou peněžní prostředky, jejich subjektem stát, státní a družstevní organizace i obyvatelstvo. Peněžní prostředky, které mohou být buď v hotovosti nebo prostředky bezhotovostní (depozitní, žirové, bankovní) se dostávají do oběhu a z oběhu především na základě úvěrových operací banky. Poskytnutí úvěru vlastně zna-

mená výdej (emisi) peněz do oběhu a naopak splacení úvěru stažení peněz z oběhu.

Finanční vztahy je možno charakterizovat jako vztahy, které

- a) jsou spojeny s hospodářskoorganizačnickou činností socialistického státu při rozdělování úhrnného společenského produktu;
- b) vznikají v průběhu soustřeďování, rozdělování a využívání peněžních prostředků do a z centralizovaných a decentralizovaných peněžních fondů;
- c) jejich objektem jsou peníze resp. peněžní povinnosti, spojené s vytvářením a používáním peněžních fondů.<sup>1)</sup>

Pokud bychom chtěli analyzovat finanční vztahy, musíme přesně rozlišovat příčiny jejich vzniku a rozvoje jako souhrn ekonomických vztahů, podmíněných objektivní nutností využití hodnotových kategorií a jejich obsah a úlohu, které jsou dané socialistickou podstatou. Využívání financí socialistickým státem není však vyvoláno zvláštností jeho politické nadstavby, ale je určeno nutností využívání zbožně peněžních vztahů v socialistické ekonomice. Socialistický stát přihlíží právě k těmto zvláštnostem finančních vztahů, organizuje a mobilizuje peněžní prostředky a zpětně je používá hlavně ve sféře materiální výroby a sociálně kulturní výstavby.

Finanční vztahy jsou pojmově užší než vztahy peněžní. Pokud peněžní vztahy třídíme z hlediska rozdělovací funkce, kterou je třeba v teorii financí stavět na první místo, protože finance jsou kategorií rozdělování a zapadají do celkové soustavy ekonomických nástrojů rozdělování, pak do soustavy ekonomických nástrojů rozdělování, nebo tedy do peněžních vztahů patří:

- a) ceny
- b) mzdy
- c) finance.

Každá z těchto kategorií rozdělování je kategorií samostatnou, na druhé straně však všechny tři působí společně navzájem. Samotné finance by asi velmi málo působily na rozvoj hospodářství, kdyby byly zablokované ceny anebo kdyby se mzdy vyvíjely přísně podle plánu, ačkoli by například v průběhu plnění plánu vznikly nové podmínky, se kterými plán původně nepočítal.

Peněžní vztahy a finanční vztahy nejsou tedy synonyma, nejsou totožné. Finanční vztahy jsou vždy také vztahy peněžní, ale nemusí tomu být naopak, tedy ne všechny peněžní vztahy jsou vztahy finanční. V socialistické literatuře převládá chápání podstaty socialistických financí jako soustavy peněžních vztahů, prostřednictvím kterých se tvoří, rozdělují a používají peněžní fondy.

Tento názor však nevznikl naráz. V důsledku dřívějšího výkladu působení zákona hodnoty v socialistické ekonomice byla teorie silně pod vlivem ekonomické praxe a pod pojmem finance si představovala určitou soustavu

<sup>1)</sup> Viz E. A. Rovinskij: *Finansovoje pravo*, Juridičeskaja literatura, Moskva 1971, str. 24–25.

opatření, pomocí kterých se jednak vytvářejí a jednak používají peněžní prostředky, určené k uspokojování potřeb společnosti. Další, menší část teoretiků chápala finance jako souhrn peněžních prostředků a fondů, přičemž vycházela z tvrzení, že peněžní fondy jsou prvotní a teprve z nich jsou odvozené, tedy druhotné, metody jejich využívání.

S dnešním pojetím socialistických financí, které klade důraz na společenské vztahy, existující při soustředování a znovurozdělování peněžních prostředků, poprvé vystoupil V. P. Djačenko, který charakterizoval finance jako „soustavu peněžních vztahů, prostřednictvím kterých se uskutečňuje tvorba, rozdělování a využití fondů peněžních prostředků za účelem zabezpečení rozšířené socialistické reprodukce“.<sup>2)</sup> Postupně přebírali toto pojetí i jiní teoretikové a tak se stává toto pojetí od padesátých let převládajícím i v naší finanční literatuře.<sup>3)</sup>

Tato koncepce se dnes uplatňuje až na některé menší rozdíly při posuzování toho, které peněžní vztahy se mají zahrnout do socialistických financí, ve všech socialistických státech. Všichni se shodují na definici financí jako peněžních vztahů tvorby, rozdělování a používání peněžních fondů. Převážná většina autorů zahrnuje do pojmu financí jak peněžní vztahy, vznikající při tvorbě, rozdělování a používání centralizovaných peněžních fondů (státní rozpočet, úvěrový fond, devizový fond, pojistný fond), tak i fondů decentralizovaných (podnikových) včetně peněžních fondů družstev. Pro další úvahy lze vyjít ze společného základu, že finance jsou peněžní vztahy tvorby, rozdělování a používání centralizovaných i decentralizovaných peněžních fondů. Jedná se o peněžní vztahy tak důležité pro celou společnost, že stát nejdůležitější z nich upravuje pomocí práva, aby jim dodal právní závaznosti a jejich plnění mohlo být event. i vynuceno použitím státní moci.

## 2. VÝVOJ KATEGORIE FINANCE, POJEM FINANCOVÁNÍ

Dnes běžně používaný termín „finance“ je etymologicky odvozen od latinského slova finis, které v přeneseném slova smyslu znamenalo ukončení nějakého závazku, hlavně závazku platebního a od slova fina — vyřadit, platit, pokutovat. Ve významu blízkém jeho dnešnímu pojetí se začalo slova „finance“ používat již v 16. století ve Francii, a odtud bylo přeneseno do celé řady dalších jazyků. Už tehdy vyjadřovaly finance vztah ke státnímu hospodářství, zvláště pak k jeho příjmové stránce.

Kategorie financí prošla dlouhým vývojem. I když se s pojmem financí můžeme setkat již za starého Říma, teprve za feudalismu, s postupnou denaturalizací hospodářství, se začíná rozšiřovat okruh příjmů a výdajů státu, které mají peněžní charakter. Začínají se vytvářet první finanční instituty — poplatky, daně, cla a půjčky, což vede současně ke vzniku sou-

<sup>2)</sup> V. P. Djačenko: O přírodě i funkcích sovětských finansov, Voprosy ekonomiki č. 8/1954, str. 49.

<sup>3)</sup> Bakule, Kyzlink, Picmaus, Tuček: Finance a úvěr v ČSR, Praha, SNPL 1959, str. 30; J. Rosa: O socialistických financích, Bratislava, Osveta 1969, str. 93; B. Spáčil: Finanční právo československé, Orbis, Praha 1960, str. 25 a násl. atd.

stavy peněžních vztahů, jejichž prostřednictvím se tvořily, rozdělovaly a používaly prostředky státu — ke vzniku státních financí.

K dalšímu vývoji kategorie financí dochází za kapitalismu v souvislosti s tím, jak zbožní forma výroby se stává formou převládající a jak se postupně mění vztah státu k reprodukčnímu procesu. V předmonopolistickém stadiu kapitalismu se finance stávají hlavní ekonomickou formou, jejíž pomocí si buržoazní stát získává prostředky nutné k zabezpečení své existence a k plnění svých úkolů. Hlavním nástrojem získávání prostředků státem byly i nadále daně a cla. Začíná se ovšem využívat i státních půjček, příjmů ze státního majetku a vydávání papírových peněz. Státní rozpočet, veřejné peněžní fondy, daně, cla, státní půjčky, výdej státovek a financování výdajů ze státního rozpočtu tvoří soustavu peněžních vztahů, která se nazývá státní finance.

Ve státně monopolistickém stadiu kapitalismu dochází ke vzniku státních podniků a tím i jejich financí. Státní finance, finance státních podniků a místní finance (zdroje určené k financování orgánů místní samosprávy, jako místní daně, poplatky, subvence od ústředních orgánů apod.) tvoří kategorii veřejných financí.<sup>4)</sup>

Vedle financí veřejných existují i tzv. finance soukromé, které vyjadřují vztahy soukromých podniků k bankám, pojišťovnám a konečně i státu. Značně se rozvíjí institut pojištění, úvěru a měnových a devizových vztahů.

Finance socialistické společnosti zahrnují soustavu peněžních vztahů, vznikajících při tvorbě, rozdělování a používání peněžních fondů v socialistické ekonomice. Teoretici i praktici zabývající se finanční vědou v socialistických státech, řadí pod kategorii financí čtyři základní složky:

- a) státní rozpočet — včetně všech příjmů, které jej tvoří (odvody, daně, poplatky, cla atd.), členění výdajů a rozpočtů místních;
- b) peněžní oběh a úvěr — včetně otázek měnových, měnové politiky, peněžních operací Státní banky a státních spořitelů a mezinárodního peněžního oběhu;
- c) pojištění
- d) finance podniků a odvětví — včetně metod, forem a zásad financování, rozboru problematiky zisku a rentability podniků a odvětví, financování základních fondů, oběžných prostředků a technického rozvoje.

Kromě toho se značný důraz ve finanční vědě přisuzuje rozboru problematiky finančního plánování, zvláště pak jeho soustavy, finančních plánů a zbožně peněžních vztahů a vztahu mezi hmotnými plány a plány finančními.

S pojmem financí velmi úzce souvisí i financování, tj. poskytování peněžních prostředků za určitým cílem. Financování představuje v sobě dvě stránky — stránku objektivní a subjektivní.

Stránka objektivní spočívá ve stanovení konkrétního cíle financování (např. financování investic ze státního rozpočtu). Subjektivní stránka financování spočívá v určení pasivního subjektu, který prostředky dostává

<sup>4)</sup> Viz Finanční slovník, Svoboda, Praha 1973, str. 158 a násl.

(např. ze státního rozpočtu jsou hrazeny náklady činnosti rozpočtových organizací).

Teoreticky lze financování dělit na financování nenávratné a návratné. Nejtypičtějším příkladem nenávratného financování je vydávání peněžních prostředků ze státního rozpočtu. Financování návratné (např. půjčky, úvěry) se častěji nazývá úvěrováním.

### 3. FINANČNÍ ČINNOST SOCIALISTICKÉHO STÁTU, JEHO PENĚŽNÍ FONDY

Aby socialistický stát mohl plnit své funkce, musí mít určité materiální zabezpečení. Za tím účelem je nezbytné soustřeďovat peněžní prostředky a znovu je rozdělovat. Peněžní prostředky, které socialistický stát získá z realizovaných produktů výroby, a pomocí nichž financuje plnění svých úkolů a funkcí, hlavně pak v rámci hospodářskov ýchovné činnosti, soustřeďuje jak již bylo řečeno, do peněžních fondů.

Peněžní fondy se vytvářejí hlavně:

- a) rozdělováním tržeb z realizace produkce a služeb v jednotlivých podnicích a družstvech;
- b) nenávratným rozdělováním části peněžních důchodů státu, podniků, družstev a obyvatelstva; toto rozdělování může mít formu odvodů, daní, poplatků, dotací a subvencí. Tímto způsobem se vytváří především fond státního rozpočtu a částečně peněžní fondy podniků a družstev;
- c) návratnou, úvěrovou mobilizací části peněžních důchodů podniků, družstev, obyvatelstva i státu, která může mít formu vkladů podniků a obyvatelstva v peněžních ústavech, formu zahraničního úvěru apod.;
- d) placením pojistného podniky, družstvy a obyvatelstvem.<sup>5)</sup>

Vytvořené peněžní fondy se používají převážně k zabezpečení rozšířené reprodukce základních prostředků, rozšířené reprodukce pracovní síly (výplata mezd a odměn, rozvoj společenské spotřeby atd.), k vytváření rezerv v národním hospodářství a ke krytí výdajů na obranu, bezpečnost a státní správu.

Tyto fondy mohou být buď fondy centralizovanými, pokud se prostředky v nich uložené používají k financování celospolečenských potřeb, nebo fondy decentralizovanými, jestliže se jedná o prostředky, které používají podniky a odvětví.

Nejdůležitějšími z peněžních fondů jsou státní centralizované peněžní fondy, které tvoří:

- a) státní rozpočet
- b) účelové fondy (silniční fond, fond vodního hospodářství, fond ochrany ovzduší, fond pro zúrodnění půdy);
- c) úvěrový fond;
- d) devizový fond;
- e) fond majetkového a osobního pojištění.

<sup>5)</sup> Viz V. Novotný: Finance a financování v ČSSR, Práce, Praha 1969.

K centralizovaným peněžním fondům patří také družstevní centralizované peněžní fondy.

Decentralizovanými peněžními fondy jsou peněžní fondy státních socialistických podniků (obratový fond, fond základních prostředků, fond odměn, fond kulturních a sociálních potřeb atd.) a peněžní fondy družstev (jednotných zemědělských družstev, spotřebních a výrobních družstev).

Soustřeďování peněžních prostředků do centralizovaných a decentralizovaných peněžních fondů a jejich opětovné rozdělování tvoří finanční činnost státu.

Finanční činnost socialistického státu vyjadřuje dvě základní funkce socialistických financí:

- a) funkci rozdělovací;
- b) funkci kontrolní.

Rozdělovací funkci socialistických financí nelze chápat jen z hlediska její distribuční stránky, tj. vlastního procesu rozdělování a znovurozdělování, ale i z hlediska aktivní stránky, tj. takové organizace finančních vztahů v národním hospodářství, aby tato soustava ovlivňovala stimulačně jejich rozvoj.

Kontrolní funkce socialistických financí vychází z objektivní nevyhnutelnosti sledovat průběh plnění plánovaných finančních vztahů, prostřednictvím kterých se vytvářejí a rozdělují peněžní fondy v národním hospodářství. Z tohoto hlediska potom kontrolní funkce socialistických financí bezprostředně vychází z plánovitého charakteru rozdělovací funkce financí a tvoří s ní jednotu.

I kontrolní funkce má své dvě stránky. Pasivní stránka kontrolní funkce vystupuje do popředí při kontrole finanční činnosti. Tuto stránku lze označit jako informační nebo signalizační. Pasivní stránka kontrolní funkce je východiskem pro využití stránky aktivní, racionalizační, uplatňované při řízení finanční činnosti a při sestavování finančních plánů pro budoucí období. A právě v aktivní stránce kontrolní funkce socialistických financí, tj. ve využití provedené analýzy, event. nápravě nedostatků a požadavku maximální efektivity v další finanční činnosti a finančním plánování, je podstata kontrolní funkce socialistických financí.<sup>6)</sup>

Finanční činnost socialistického státu neprobíhá živelně, ale řídí se určitými zásadami. Tyto zásady vyplývají přímo z podstaty socialistického státního a hospodářského zřízení a jsou totožné se zásadami, kterými se řídí celá hospodářskoorganizační činnost socialistického státu. Jsou to zásady plánovitosti, demokratického centralismu, socialistického demokratického centralismu a socialistické zákonitosti.

Zásada plánovitosti při vykonávání finanční činnosti je výrazem respektování ekonomického zákona plánovitého a proporcionálního rozvoje národního hospodářství. Vyjadřuje skutečnost, že i finanční činnost socialis-

<sup>6)</sup> Podrobněji viz V. Háčik: Základy socialistických financí, ALFA, Bratislava 1975, str. 15 a násl.

tického státu se řídí soustavou finančních plánů, z nichž většina má povahu finančně plánovacích aktů.

Výrazem uplatnění zásady demokratického centralismu ve finanční činnosti socialistického státu je pravomoc ústředních a místních orgánů státní moci a státní správy vytvářet ústřední a decentralizované peněžní fondy socialistického hospodářství. Zatímco z ústředních, centralizovaných peněžních fondů se hradí nejdůležitější náklady, spojené s činností socialistického státu, představují fondy decentralizované vlastní finanční základnu pro činnost místních orgánů státní moci a správy a podniků a dalších organizací.

Zásada socialistického demokratismu vyjadřuje bezprostřední účast pracujících na provádění finanční činnosti a její kontrole. Účast může být účastí přímou (např. práce ve finančních komisích národních výborů, účast na veřejném projednávání rozpočtů národních výborů apod.) nebo účastí nepřímou prostřednictvím poslanců zastupitelských sborů.

Uplatňování zásady socialistické zákonnosti při finanční činnosti socialistického státu je realizováno právní regulací této činnosti, s kterou úzce souvisí dodržování finanční disciplíny.<sup>7)</sup>

Převážná část finanční činnosti socialistického státu je řízena a regulována právními předpisy. Právními předpisy je stanoven odvod části zisku podniku do státního rozpočtu, daně a poplatky, jejich výše a způsob vybírání. Právními předpisy je upraven státní rozpočet a další finanční plány, úvěr, měna, devizové hospodářství, pojištění i celá řada dalších finančních institutů.

Finanční činnost socialistického státu dostává tedy výraz ve finančně právních aktech. Právní forma těchto aktů závisí na jejich ekonomickém obsahu a politickém významu orgánu, který finančně právní akt vydal.

#### 4. FINANČNĚPRÁVNÍ NORMY A JEJICH REALIZACE

Pro právní normy každého právního odvětví jsou typické jednak rysy společné a jednak rysy specifické. Společným rysem všech právních norem je to, co je odlišuje od jiných norem společných, jejich struktura, závaznost a právní vynutitelnost. Na druhé straně se však právní normy odlišují určitými specifickými znaky, vlastními každé skupině právních norem, upravující blízké společenské vztahy.

Charakteristickým znakem finančněprávních norem je to, že upravují společenské vztahy, vznikající v procesu finanční činnosti státu, tedy vztahy finanční. Finančněprávní normy jsou takové normy, které stanoví pravidla chování subjektů, vystupujících při plánovitém soustředování, rozdělování a využívání peněžních prostředků a dále upravující vytváření a používání centralizovaných i decentralizovaných peněžních fondů socialistického státu.<sup>8)</sup>

<sup>7)</sup> Podrobněji viz A. Slovinský, J. Girášek: Československé finanční právo, Obzor, Bratislava 1974, str. 28 a násl., a řada dalších prací, jako např. E. A. Rovinskij: Finansovoje pravo, Juridičeskaja literatura, Moskva 1971, str. 27 a násl., apod.

Struktura finančněprávních norem je shodná se strukturou právních norem obecně (hypotéza, dispozice, sankce). Je typické pro finančněprávní normy, že v převážné většině jde o normy imperativní (kogentní), tedy o normy nepřipouštějící žádné odchylky od oprávnění a povinností, stanovených dispozicí právní normy. Jen zřídka se ve finančním právu setkáváme s normami dispozitivními, které umožňují subjektům práv, aby si samy, v určitých mezích, určily obsah vzájemných oprávnění a povinností. Příkladem dispozitivní finančněprávní normy je vyhláška o místních poplatcích fakultativních.

Účelu finančněprávní normy není však dosaženo jejím pouhým vydáním. Finančněprávní normy je třeba uvést v život, realizovat. Realizace finančněprávních norem se uskutečňuje činností finančních orgánů,<sup>8)</sup> resp. chováním ostatních subjektů finančněprávních vztahů.

Na podkladě obecně závazných norem finančního práva a v mezích těchto norem vydávají finanční orgány finančněprávní akty. Finančněprávní akt je formou, kterou se uskutečňuje nařizovací a výkonná činnost finančních orgánů. Finančněprávním aktem se zakládají, mění nebo ruší finančněprávní vztahy. Specifika finančněprávních aktů, které jsou akty správními, jsou jako u finančněprávních norem v jejich obsahové stránce, tj. v tom, že se vždy týkají ať již přímo nebo nepřímo finanční činnosti socialistického státu. Stejně tak jako právní normy obecně, i finančněprávní akty se člení na finančněprávní akty normativní a akty individuální.

Normativní finančněprávní akt je výsledek činnosti státního orgánu, nejčastěji orgánu finančního, který obsahuje právní normy. Naproti tomu individuální finančněprávní akt je aktem aplikace práva. Individuální finančněprávní akt je výsledkem činnosti státního orgánu, opět nejčastěji orgánu finančního, vztahující se jen na určitý individuální případ. V oboru finančního práva jsou individuálními právními akty obvykle rozhodnutí finančního orgánu v konkrétní věci. Typickým případem individuálního finančněprávního aktu je daňový výměr nebo rozpis limitů pokladního plánu.

Od normativních aktů prvotních a druhotných a od individuálních právních aktů musíme odlišovat interní normativní instrukce. Jimi lze zavazovat v příslušných věcech administrativně podřízené orgány, organizace a instituce a pracovníky státního aparátu a to ke konkretizaci úkolů, stanovených obecně závaznými právními předpisy. Právo vydávat interní instrukce má kterýkoli orgán i vedoucí pracovník státního aparátu. Interní normativní instrukce nejsou pramenem práva, ale jen konkretizují oprávnění a povinnosti, vyplývající z právních norem obecně závazných právních aktů.<sup>10)</sup>

<sup>8)</sup> Viz také *Finansovoje pravo*, pod red. E. A. Rovinskovo, *Juridičeskaja literatura*, Moskva 1971, str. 42.

<sup>9)</sup> Pod pojem finančních orgánů zahrnuje teorie finančního práva jednak orgány finanční správy (např. ministerstva financí, finanční správy, finanční orgány národních výborů), dále peněžní ústavy a pojišťovny.

<sup>10)</sup> Viz *Teorie státu a práva*, skriptum I, 2. část, SPN, Praha 1975.



Normativní interní instrukce jsou velmi častou formou úpravy finanční činnosti socialistického státu. Velká část řídicích úkolů socialistického státu na úseku finanční činnosti je realizována právě pomocí normativních interních instrukcí. Formu normativních interních instrukcí mají zpravidla vládní usnesení, která jsou projevem operativní činnosti vlády. Normativní interní instrukce jsou vydávány ministrem financí i předsedou Státní banky československé jako vedoucími příslušných ústředních úřadů. Jsou však vydávána i na úrovni rad národních výborů a finančních odborů.

Zvláštní místo ve finančním právu náleží finančněprávním aktům plánovacím, jejichž cílem je zabezpečení výsledků plánování ve sféře finanční činnosti socialistického státu. Z právního hlediska není forma finančněplánovacích aktů jednotná. Některé finanční plány jsou upraveny přímo zákonem, některé normami nižší právní síly, některé pouze individuálním finančněprávním aktem či interní směrnicí.

Nejdůležitějším z finančněprávních aktů plánovacích jsou státní rozpočty federace a republik, mající formu zákona. Dalším důležitým finančněprávním plánovacím aktem je měnový plán, který se skládá z plánu pokladního, úvěrového a devizového. Povinnost sestavovat měnový plán je uložena Státní bance čs. zákonem, jeho úprava, členění a rozpis je pak upraven normami nižší právní síly včetně interních směrnic.

K ústředním finančním plánům patří také úhrnný finanční plán, v kterém jsou zachyceny všechny finanční zdroje socialistického státu a všechny jeho potřeby v příslušném období. Úhrnný finanční plán je velmi úzce spojen se státním rozpočtem, plánem měnovým i plány podniků, protože jak na straně zdrojů, tak na straně potřeb je stanoveno, zda jsou prostředky poskytovány ze státních rozpočtů, úvěrové soustavy nebo podnikových financí, či zda budou použity pro státní rozpočty, úvěrovou soustavou nebo podnikové finance.

Nejdůležitějšími decentralizovanými finančními plány jsou finanční plány podniků, skládající se jednak z finanční bilance, zachycující komplexně tvorbu a použití finančních zdrojů podniků a dále z dílčích finančních plánů, zachycujících jednotlivé aspekty tvorby a použití finančních zdrojů podniků.

## 5. FINANČNĚPRÁVNÍ VZTAHY, JEJICH CHARAKTERISTICKÉ RYSY

Právní normy se realizují prostřednictvím právních vztahů. Právní normy ukládají subjektům vystupujícím v právním vztahu povinnost, aby v případě, že nastanou určité okolnosti, se chovali určitým způsobem a subjektům druhým dávají naopak oprávnění, aby toto chování požadovali.

Právní vztahy jsou zvláštním druhem společenských vztahů, v nichž jejich účastníci vystupují jako nositelé navzájem spjatých oprávnění a právních povinností. U každého právního vztahu musí jako jeho nezbytný prvek existovat jeho subjekty (lidé nebo kolektivy lidí), oprávnění (subjektivní práva) a právní povinnosti a konečně i objekty právních

vztahů. Předpokladem vzniku a trvání právního vztahu je pak právní norma a právní skutečnosti.<sup>11)</sup>

Protože finančněprávní vztahy jsou jedním z druhů vztahů právních, musí i ony obsahovat tyto prvky — subjekty, objekt a oprávnění a povinnosti. Charakteristickým rysem finančněprávních vztahů je skutečnost, že tyto vztahy vznikají a existují v procesu právní regulace finanční činnosti socialistického státu. Toto úzké sepětí finančněprávních vztahů s právní úpravou finanční činnosti socialistického státu se musí nutně odrazit i v jejich prvcích.

Subjekty finančněprávních vztahů jsou socialistický stát, představovaný svými orgány, působícími na úseku řízení finanční činnosti státu, a dále socialistické organizace, jiné právnické osoby a osoby fyzické. Zatímco stát je subjektem oprávněným, právnické a fyzické osoby jsou většinou subjekty zavázanými, subjekty majícími vzhledem ke státu určité povinnosti. Práva a povinnosti subjektů finančněprávních vztahů, stanovená finančněprávní normou jsou pak obsahem finančněprávního vztahu. Typickým příkladem je povinnost hospodářské organizace splnit své odvodové povinnosti vůči státu, povinnost občana zaplatit státu daň nebo poplatek a na straně druhé oprávnění státu splnění této povinnosti na zavázaném subjektu vyžadovat.

Objektem finančněprávního vztahu je to, čeho se týkají práva a povinnosti subjektů. Ve finančněprávních vztazích budou objektem peněžní prostředky nebo určité peněžní plnění. V řadě případů na první pohled se bude zdát, že peníze ani peněžní plnění objektem určitého vztahu nejsou (např. povinnost podat přiznání k dani, povinnost ohlašovací podle devizového zákona apod.). I když tedy ne vždy vystupují peněžní prostředky nebo peněžní plnění ve finančněprávním vztahu přímo, vždy jde o vztah k peněžním prostředkům nebo peněžnímu plnění alespoň nepřímý, zprostředkovaný.

Vznik, zánik nebo změna právního vztahu je vázána na právní skutečnosti. Okruh právních skutečností, kterými mohou být jak úkony tak události, je stanoven v jednotlivých finančněprávních normách. Například předpokladem vzniku daňové povinnosti je existence určitého důchodu nebo majetku. Daň ze mzdy bude platit pouze ten občan, který pobírá určitý příjem z pracovního poměru nebo poměru obdobného, daň domovní pouze vlastník určité obytné budovy, povinnost nabídková na úseku právní úpravy devizového hospodářství se bude týkat jen těch osob, které získaly devizové prostředky atd. Další skutečnosti, jako např. úmrtí daňového poplatníka, prodej cenných papírů na devizovém trhu apod. jsou pak důvodem změny nebo zániku finančněprávního vztahu.

Již z tohoto stručného nástinu a stručné charakteristiky základních prvků finančněprávních vztahů lze jistě vyvodit určité obecnější poznatky, obecnou charakteristiku finančněprávních vztahů. Toto vymezení finančně-

<sup>11)</sup> Blíže viz Teorie státu a práva, I, 2. část, skriptum, SPN, Praha 1975, str. 101 a násl.

něprávních vztahů je nezbytné pro jejich odlišení od jiných právních vztahů, které také mohou vznikat, existovat a zanikat ve spojitosti s finanční činností socialistického státu.

Domnívám se, že za charakteristické rysy finančněprávních vztahů je nutno považovat to, že:

- a) předmětem finančněprávních vztahů jsou ať již přímo nebo nepřímo peněžní prostředky nebo peněžní plnění.
- b) Jedním ze subjektů finančněprávních vztahů je stát, představovaný většinou svými orgány státní moci nebo státní správy resp. pověřenými peněžními ústavy. Subjekty finančněprávních vztahů vystupují také v převážné většině jako nerovnoprávní partneri — stát je subjektem nadřízeným, subjektem podřízeným, zavázaným k určitému plnění jsou pak právnické a fyzické osoby.
- c) Finančněprávní vztahy se ať již přímo nebo nepřímo týkají ústředních peněžních fondů socialistického státu a zprostředkovaně i fondů decentralizovaných. Peněžní prostředky resp. výsledky peněžního plnění jsou vždy v konečné fázi odváděny do některého z peněžních fondů a odtud opět přerozdělovány a používány na jiné účely. Například výnos daně ze mzdy, odvedený individuálním poplatníkem je organizací odváděn do státního rozpočtu, jehož prostředky jsou používány na hrazení celé řady celospolečenských výdajů (jako např. další rozvoj národního hospodářství, obranu, státní správu, sociální a kulturní opatření apod.). Návrátným způsobem jsou používány jak organizacemi, tak občany ve formě úvěrů nebo půjček prostředky z fondu úvěrového. Devizové prostředky, odkoupené od občanů devizovou bankou jsou odváděny do fondu devizového a odtud opět rozdělovány na úhradu důležitých celospolečenských potřeb, které je nutno získat nákupem ze zahraničí, část je rezervována pro individuální turistiku apod.
- d) Konečně je charakteristickým rysem finančněprávních vztahů jejich majetkový aspekt. Majetkový aspekt finančněprávních vztahů je dán již samotnou povahou finanční činnosti socialistického státu. Proto i práva a povinnosti subjektů finančněprávních vztahů musí mít majetkové aspekty, projevující se v majetkové újmě na straně jedné a ve zvětšení majetkové podstaty na straně druhé. Majetkovou újmou jsou pro podnik provedené odvody do státního rozpočtu, nebo pro občany i organizace odvedené daně resp. poplatky. Tato majetková újma je na straně druhé vyvážena zvětšením majetkové podstaty státu, v tomto případě rozpočtových prostředků, z kterých jsou, jak již bylo řečeno, financovány celospolečenské potřeby.

Shrneme-li tedy charakteristické rysy finančněprávních vztahů vidíme, že socialistický stát vystupuje ve finančněprávních vztazích nejen jako subjekt moci, ale i jako subjekt majetkový, hospodářský. Stát plánovanou mobilizací peněžních prostředků, rozdělováním důchodů organizací i částečně občanů v souladu s úkoly národohospodářského plánu, uskutečňuje

na základě mocenských aktů činnost materiálního, majetkového charakteru.<sup>12)</sup> V souvislosti s tím pak ve finančněprávních vztazích se projevují dva právní prvky — mocenský a majetkový. Tato skutečnost také určuje povahu finančněprávních vztahů jako vztahů mocenskomajetkových, vyjádřených v peněžní formě.

<sup>12)</sup> Viz také *Finansovoje pravo*, pod red. E. A. Rovinskovo, *Juridičeskaja litěratūra*, Moskva 1971, str. 47.

МИЛАН БАКЕШ

### **Финансовая деятельность социалистического государства и ее правовые формы**

РЕЗЮМЕ

Для того чтобы социалистическое государство могло осуществлять свои функции, последнее нуждается в определенном рода материальном обеспечении. С этой целью необходимо сосредоточивать денежные средства и вновь распределять их. Денежные средства, приобретаемые социалистическим государством за счет реализованной продукции производства, с помощью которых финансируется выполнение его же задач и функций, причем главным образом в процессе хозяйственно-организаторской и культурно-воспитательной работы, сосредоточиваются им в денежные фонды.

Созданные денежные фонды используются в основном для обеспечения расширенного воспроизводства основных средств, расширенного воспроизводства рабочей силы (выплата зарплаты и вознаграждений, развитие общественного потребления и т. д.), для образования резервов в народном хозяйстве и для покрытия расходов на оборону, безопасность и государственное управление.

Эти фонды могут быть либо централизованными, поскольку накопленные в них средства используются для финансирования потребностей всего общества, либо децентрализованными, поскольку речь идет о средствах, используемых предприятиями и по отдельным отраслям.

Важнейшими из денежных фондов являются государственные централизованные денежные фонды, в которые входят:

- а) государственный бюджет,
- б) целевые фонды (дорожный фонд, фонд водного хозяйства, фонд охраны атмосферного воздуха, фонд для восстановления плодородия почвы),
- в) кредитный фонд,
- г) валютный фонд,
- д) фонд имущественного и личного страхования.

К централизованным денежным фондам относятся также кооперативные централизованные денежные фонды.

Децентрализованными денежными фондами являются денежные фонды государственных социалистических предприятий (оборотный фонд, фонд основных средств, фонд оплаты по труду, фонд культурных и социальных потребностей и т. д.) и де-

нежные фонды кооперативов (единых сельскохозяйственных кооперативов, потребительных и производственных кооперативов).

Процесс сосредоточения денежных средств в централизованные и децентрализованные фонды и их перераспределение составляет финансовую деятельность государства.

В процессе финансовой деятельности возникают финансовые отношения, важнейшие из которых регулируются нормативными актами.

Думается, что в качестве характерных черт финансово-правовых отношений следует считать то, что:

- а) предмет финансово-правовых отношений составляют — безразлично прямо ли или косвенно — денежные средства либо денежные исполнения,
- б) одним из субъектов финансово-правовых отношений является государство в лице органов государственной власти или государственного управления или же уполномоченных кредитных учреждений. Причем субъекты финансово-правовых отношений фигурируют по преимуществу как неравноправные партнеры — государство является вышестоящим субъектом, между тем как подчиненным субъектом, несущим обязанность относительно того или иного исполнения, суть юридические и физические лица.
- в) финансово-правовые отношения прямо либо косвенно касаются центральных денежных фондов социалистического государства, а опосредствованно и децентрализованных фондов. Денежные средства или же итоги денежного исполнения всегда в окончательной стадии вносятся в тот или иной денежный фонд, причем оттуда они опять перераспределяются и расходуются на иные цели. Так, например, поступления от налогов с заработной платы, вносимые отдельным плательщиком, вносятся организацией в государственный бюджет, средства которого используются на покрытие ряда издержек всего общества (как, например, в части дальнейшего развития народного хозяйства, обороны страны, государственного управления, социальных и культурных мероприятий и т. п.). Средства из кредитного фонда используются как организациями, так и гражданами, возвратным путем в виде кредитования и предоставления ссуд. Валютные средства, выкупленные валютным банком от граждан, вносятся им в валютный фонд, а оттуда опять распределяются на покрытие важнейших потребностей всего общества за счет средств приобретаемых в иностранных государствах, часть их входит в резерв для индивидуального туризма и т. п.
- г) И, наконец, характерной чертой финансово-правовых отношений является их имущественный аспект. Имущественный аспект финансово-правовых отношений вызван уже самой природой финансовой деятельности социалистического государства. Поэтому и правам, а равно и обязанностям субъектов финансово-правовых отношений присущи имущественные аспекты, которые выражаются в имущественном уроне, с одной стороны, и в увеличении имущества в целом, с другой. В качестве имущественного урона, понесенного предприятием, считаются отчисления в государственный бюджет, а в отношении граждан и организаций — вносимые ими налоги или же сборы. С другой стороны, этот имущественный урон компенсируется за счет увеличения государственного имущества в целом, в данном случае бюджетных средств, из которых как уже отмечалось финансируются потребности всего общества.

Следовательно, подытоживая сказанное о характерных чертах финансово-правовых отношений, мы видим, что социалистическое государство в финансово-правовых отношениях выступает не только как субъект власти, но и как имущественный, экономический субъект. Путем планируемой мобилизации денежных средств, распределения доходов организаций и отчасти поступлений граждан в соответствии с задачами народнохозяйственного плана, государством на основе издаваемых им властных актов осуществляется деятельность материального, имущественного характера. Между тем в этой связи в финансово-правовых отношениях обнаруживаются два правовых элемента — властный и имущественный. Данным фактическим обстоятельством определяется также природа финансово-правовых отношений как властно-имущественных отношений, выраженных в денежной форме.

## Die finanzielle Tätigkeit des sozialistischen Staates und ihre rechtlichen Formen

### RÉSUMÉ

Um seine Funktionen erfüllen zu können, muss der sozialistische Staat über eine gewisse materielle Sicherstellung verfügen. Zu diesem Zweck ist es unerlässlich, die Geldmittel zusammenzufassen und neu zu verteilen. Die Geldmittel, die der sozialistische Staat aus der Realisierung der Produktionserzeugnisse einnimmt und mit deren Hilfe die Erfüllung seiner Aufgaben, hauptsächlich auch im Rahmen der wirtschaftlich-organisatorischen und der kulturell-erzieherischen Tätigkeit finanziert wird, konzentriert er in den Geldfonds.

Die erstellten Geldfonds werden grösstenteils zur Sicherstellung der erweiterten Reproduktion der Grundmittel, zur erweiterten Reproduktion der Arbeitskraft (Auszahlung der Löhne und Prämien, Entfaltung des gesellschaftlichen Konsums u. s. w.), zur Bildung von Reserven in der Volkswirtschaft und zur Deckung der Ausgaben für Verteidigung, Sicherheit und Staatsverwaltung verwendet.

Diese Fonds können entweder zentralisierte Fonds sein, soweit die in ihnen angelegten Mittel zur Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Bedürfnisse verwendet werden, oder dezentralisierte Fonds, wenn es sich um Mittel handelt, die von Wirtschaftsunternehmen und Zweigen benützt werden.

Die wichtigsten unter den Geldfonds sind die staatlichen zentralisierten Geldfonds, die gebildet werden durch:

- a) den Staatshaushalt,
- b) die Zweckfonds (Strassenfond, Wasserwirtschaftsfond, Fond zum Schutz der Atmosphäre, Fond zur Urbarmachung des Bodens),
- c) den Kreditfond,
- d) den Devisenfond,
- e) den Fond der Vermögens- und Personenversicherung.

Zu den zentralisierten Geldfonds gehören auch die genossenschaftlichen zentralisierten Geldfonds.

Dezentralisierte Geldfonds sind die Geldfonds der staatlichen sozialistischen Unternehmen (Umlaufmittelfond, Grundmittelfond, Prämienfond, Fond der kulturellen und sozialen Bedürfnisse u. s. w.) und die Geldfonds der Genossenschaften (landwirtschaftlichen Einheitsgenossenschaften, Konsum- und Produktionsgenossenschaften).

Die Konzentrierung der Geldmittel in zentralisierten und dezentralisierten Fonds und ihre nachfolgende Verteilung bildet die finanzielle Tätigkeit des Staates.

Im Verlauf der finanziellen Tätigkeit entstehen finanzielle Beziehungen, deren wichtigste durch Rechtsnormen geregelt werden.

Ich glaube, dass als charakteristisch für die finanziellen Beziehungen betrachtet werden muss, dass

- a) Gegenstand der finanzrechtlichen Beziehungen direkt oder indirekt Geldmittel oder Geldleistungen sind,
- b) eines der Subjekte der finanzrechtlichen Beziehungen der Staat ist, der überwiegend durch die Organe der Staatsmacht oder der Staatsverwaltung bzw. durch bevollmächtigte Geldinstitute repräsentiert wird. Die Subjekte der finanzrechtlichen Beziehungen treten auch in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle als nicht gleichberechtigte Partner auf; der Staat ist das übergeordnete Subjekt, untergeordnete Subjekte, die zu einer bestimmten Leistung verpflichtet sind, sind dann die juristischen und die physischen Personen,
- c) die finanzrechtlichen Beziehungen direkt oder indirekt die zentralen Geldfonds des sozialistischen Staates und mittelbar auch die dezentralisierten Fonds betreffen. Die Geldmittel bzw. die Erträge der Geldleistungen werden in der

Endphase immer in einen der Geldfonds abgeführt und von da wieder umverteilt und für andere Zwecke verwendet. Zum Beispiel der Ertrag der Lohnsteuer, die vom individuellen Steuerträger bezahlt wird, wird durch die Organisation in das Staatsbudget abgeführt, dessen Mittel zur Deckung einer ganzen Reihe gesamtgesellschaftlicher Aufwendungen (wie z. B. für die weitere Entfaltung der Volkswirtschaft, die Verteidigung, die Staatsverwaltung, für soziale und kulturelle Massnahmen u. ä.) verwendet werden. Gegen Rückzahlung werden sowohl von Organisationen wie auch von Bürgern in der Form von Krediten oder Darlehen die aus dem Kreditfond stammenden Mittel verwendet. Die Devisenmittel, die den Bürgern durch die Devisenbank abgekauft wurden, werden in den Devisenfond abgeführt und von da wiederum zur Deckung wichtiger gesamtgesellschaftlicher Bedürfnisse, die durch Ankauf aus dem Ausland beschafft werden müssen, verteilt, ein Teil bleibt für die individuelle Touristik reserviert u. ä.,

- d) endlich ein charakteristischer Zug der finanzrechtlichen Beziehungen ihr Vermögensaspekt ist. Der Vermögensaspekt der finanzrechtlichen Beziehungen ist schon durch die Natur der finanziellen Tätigkeit des sozialistischen Staates selbst gegeben. Daher müssen auch die Rechte und Pflichten der Subjekte der finanzrechtlichen Beziehungen Vermögensaspekte haben, die in der Vermögenseinbusse auf der einen Seite und der Vergrößerung der Vermögenssubstanz auf der anderen Seite zum Ausdruck kommen. Eine Vermögenseinbusse stellen für ein Unternehmen die in den Staatshaushalt abgeführten Beträge oder für den Bürger und die Organisationen die abgeführten Steuern bzw. Gebühren dar. Diese Vermögenseinbusse auf der einen Seite wird durch die Vergrößerung der Vermögenssubstanz des Staates, in diesem Fall der Budgetmittel, zu deren Lasten — wie schon gesagt — die gesamtgesellschaftlichen Bedürfnisse finanziert werden, aufgewogen.

Wenn wir daher die charakteristischen Züge der finanzrechtlichen Beziehungen zusammenfassen, dann sehen wir, dass der sozialistische Staat in den finanzrechtlichen Beziehungen nicht bloss als Subjekt der Macht, sondern auch als Vermögens-, als Wirtschaftssubjekt auftritt. Der Staat verwirklicht durch die planmässige Mobilisierung der Geldmittel, die Verteilung der Einkommen der Organisationen und teilweise auch der Bürger in Übereinstimmung mit den Aufgaben des Volkswirtschaftsplanes aufgrund der aus der Staatsmacht abgeleiteten Akte eine Tätigkeit materiellen, das Vermögen betreffenden Charakters. Im Zusammenhang damit treten dann in den finanzrechtlichen Beziehungen zwei rechtliche — die Macht und das Vermögen betreffende — Elemente hervor. Diese Tatsache bestimmt auch die Natur der finanzrechtlichen Beziehungen als Macht und Vermögen betreffender, in Geldform ausgedrückter Beziehungen.