

K problematice nadpodnikových řídicích orgánů

К проблематике сверхзаводских органов
хозяйственного руководства

Zur Problematik der überbetrieblichen Leistungsorganen

ZDENĚK PŘIBYL

I. ÚVOD

Významné místo v soustavě organizace a řízení československého průmyslu a stavebnictví zaujímají nyní výrobní hospodářské jednotky (VHJ).¹⁾

Organizačně a právně samostatné řídicí orgány VHJ²⁾ jsou nejvyššími orgány hospodářského řízení v tzv. *chozrasčotní sféře*, tedy nadpodnikovými řídicími orgány *podnikohospodářského typu*. Jak zdůraznily stranické a jiné dokumenty³⁾ a jak vyplývá i z právních předpisů upravujících úkoly a právní postavení těchto orgánů, zejména z § 8 vl. nař. č. 132/1965 Sb., jde o orgány vybavené velkou pravomocí.

Získané zkušenosti, např. v souvislosti s přípravou a projednáváním návrhů statutů VHJ, ukázaly, že zmínky a ustanovení o řídicích orgánech VHJ jako o orgánech s velkou pravomocí nezůstaly jen na papíře. Mají velkou pravomoc skutečně, a jako takové jsou respektovány, a to nejen ve vlastním hospodářském, ale i v celém našem veřejném životě. Do určité míry zastínily i ministerstva a jiné ústřední orgány.

Již to samo o sobě by bylo dostatečným důvodem, aby jejich problematice bylo — právě v tomto období rozvíjení myšlenek nové soustavy řízení a jejího postupného uskutečňování v praxi — vyhrazeno patřičné místo také ve vědeckém zkoumání.

Je to však potřebné i z dalšího důvodu. Samostatnost podniku jako zá-

¹⁾ Rozumí se VHJ jako pojem daný právním řádem (viz zejména §§ 31–34 hospodářského zákoníku a vl. nař. č. 132/1965 Sb.).

²⁾ Organizačně a právně samostatnými řídicími orgány VHJ jsou *oborová (generální) ředitelství trustů podniků a oborové podniky* ve vztahu k přidruženým podnikům a jiným organizacím (srovnej ustanovení § 2 odst. 1 vl. nař. č. 132/1965 Sb., o organizaci výrobních hospodářských jednotek a o jejich statutech).

³⁾ Srovnej např. *Hlavní směry zdokonalení plánovitého řízení národního hospodářství; podkladový materiál k jednání ÚV KSČ, Praha, Státní komise pro řízení a organizaci*, leden 1965, str. 8.

kladního článku v národním hospodářství, jejíž posílení patří k základním principům nové soustavy řízení, je vždy — jak je obecně známo — toliko *relativní*; skutečné postavení podniku je odvislé od celé řady faktorů, mezi nimiž sama existence nadpodnikových řídicích orgánů a rozsah jejich oprávnění ve vztahu k podnikům je jedním z velmi důležitých.

Pokusím se v tomto článku dopátrat se některých obecnějších tendencí v dosavadním vývoji nadpodnikových řídicích orgánů a z nich vyplývajících požadavků na právní regulaci jejich postavení v budoucnosti.⁴⁾

Přitom považuji za nutné věnovat v určitém rozsahu pozornost organizačním formám nadpodnikových řídicích orgánů v předchozích obdobích, a to nejen pokud těmito orgány byly organizačně a právně samostatné orgány VHJ,⁵⁾ ale i v obdobích dřívějších, zejména v letech 1945—1951. Toto období (ač jeho studium může přinést mnoho cenných poznatků) je stále ještě málo předmětem zájmů teoretických pracovníků z oboru ekonomických a právních disciplín.⁶⁾ Přitom dlouholetí pracovníci v národním hospodářství se s překvapivou shodou vyjadřují o organizačních formách a metodách řízení tohoto období jako o nejlepších jaké naše národní hospodářství od znárodnění dodnes mělo. Hodnotí zejména velmi dobrou přizpůsobivost podniků daným ekonomickým podmínkám a jejich samostatné řešení řady problémů, obchodní (v dobrém slova smyslu) přístup nadpodnikových řídicích orgánů k řešení základních otázek řízení, zaměření nadpodnikového řízení ve všech stupních na řešení základních koncepčních otázek a pružnost a kvalitu sestavování plánu. Připomínají též vynikající кадровé obsazení, vzpomínají na řadu „velkých postav“, jak v podnicích, tak zejména na generálních ředitelstvích, v Ústřední plánovací komisi, na Generálním sekretariátu Hospodářské rady i ve Státním úřadu plánovacím.^{6a)}

I když samozřejmě takové hodnocení je třeba brát s určitou rezervou, protože v něm může hrát úlohu též částečné idealizování minulosti, k němuž jsou lidé — aniž si to uvědomují — náchylni, přece jen nelze zcela přehlédnout *spontánnost a shodu* řady lidí v názorech. Nadto výsledky,

⁴⁾ Jde o úkol, který by vyžadoval ve značné míře také důkladnějšího zkoumání archívních materiálů a statistických přehledů i využití zkušeností přímých účastníků dosavadního vývoje. To jsem však v této souvislosti mohl učinit jen ve skrovném rozsahu. Z toho ovšem plyne nebezpečí nedokonalosti a podmíněnosti závěrů, ke kterým dospívám; ty bude jistě třeba doplnit a upřesnit a v některých směrech — možná i podstatně — korigovat.

⁵⁾ Tak tomu bylo od roku 1958. Původně byly organizačně a právně samostatnými řídicími orgány VHJ, *sdílení národních podniků a vedoucí národní podniky* (viz §4 zák. č. 51/1955 Sb., ve znění pozdějších předpisů vyhlášeném pod č. 68/1958 Sb.). *Oborová ředitelství trustů podniků a oborové podniky* (srovnej poznámku č. 2) vznikly v roce 1965.

⁶⁾ Pozoruhodnou výjimkou v tomto směru je práce D. Fišera: *Teoretické otázky vrcholných plánovacích orgánů. Rozbor československých zkušeností z let 1945—1948*, Praha, Nakladatelství ČSAV, 1965.

^{6a)} Mnozí z nich byli později vystaveni bezdůvodnému pronásledování. Jedním z příkladů je bývalý Generální sekretář Hospodářské rady inž. Outrata.

kterých tehdy naše národní hospodářství dosahovalo, nejsou s uvedeným hodnocením v rozporu, spíš naopak lze říci, že jeho správnost potvrzují.

Z hlediska organizačního uspořádání nadpodnikových řídicích orgánů se v dosavadním vývoji od sebe odlišují tři období⁷⁾, a to:

1. období od roku 1945 (popřípadě od roku 1946) do konce roku 1951,
2. období od konce roku 1951 (popřípadě od počátku roku 1952) do 1. 4. 1958,
3. období po 1. dubnu 1958.

První z uvedených vývojových fází je ohraničena na začátku první etapou znárodnění, jejíž předpisy⁸⁾ vytvořily základ pro zřizování tzv. ústředních (oblastních) orgánů znárodněného průmyslu (generálních ředitelství), s jejichž faktickým zřizováním bylo započato v roce 1946.^{8a)} Na konci je první vývojová fáze ohraničena zrušením generálních ředitelství, k němuž došlo koncem roku 1951.⁹⁾ Charakterizuje ji především to, že hospodářské organizace státního socialistického sektoru¹⁰⁾ byly budovány jako ekonomicky a právně samostatné jednotky, jejichž řízení se prakticky zcela uskutečňovalo ve sféře *podnikohospodářské* (nebo, řečeno pozdější terminologií, ve sféře *chozrasčotní*). Tomu také plně odpovídalo organizační uspořádání *průmyslu* a později (když v roce 1948 došlo ke znárodnění podstatné části stavebních podniků) i *stavebnictví* státního socialistického sektoru.

⁷⁾ Nejde o periodizaci vývoje československého národního hospodářství, ale pouze o rozčlenění vývoje z hledisek odpovídajících předmětu tohoto článku. Kdybychom prováděli všeobecnou periodizaci vývoje našeho národního hospodářství, pak bychom museli přihlížet také k jiným (a dokonce především k jiným) skutečnostem, než je uspořádání nadpodnikových orgánů řízení. Za jednu z rozhodujících skutečností pro rozhranění vývojových fází by bylo třeba pokládat např. podstatné změny v metodice sestavování státního plánu rozvoje národního hospodářství, k jakým patří např. přechod na metodiku podle sovětského vzoru, jenž byl proveden vl. usnesením z 19. 4. 1952. Výsledky, k nimž bychom tak dospěli, by ovšem byly podstatně jiné. Srovnej např. periodizaci provedenou v práci J. Kobra: Organizace průmyslu a průmyslových podniků v nové soustavě řízení, Praha, Nakladatelství politické literatury, 1965.

⁸⁾ První etapa znárodnění byla provedena (pokud se průmyslových podniků týká) s účinností ode dne 27. října 1945 dekrety č. 100/1945 Sb., o znárodnění dolů a některých průmyslových podniků, a č. 101/1945 Sb., o znárodnění některých podniků průmyslu potravinářského.

^{8a)} Jako personálního a materiálního základu bylo k budování generálních ředitelství použito hospodářských skupin Ústředního svazu průmyslu.

⁹⁾ Zrušení generálních ředitelství (s výjimkou generálních ředitelství v resortu dopravy a pošt) bylo provedeno na základě vl. nař. č. 74/1951 Sb., kterým se zřizují nová ministerstva. Den zrušení nebyl stanoven pro všechna generální ředitelství jednotně; např. generální ředitelství v oboru těžkého průmyslu byla zrušena s účinností ode dne 1. října 1951, generální ředitelství Československých stavebních závodů ode dne 1. listopadu 1951.

¹⁰⁾ Tehdy šlo prakticky výhradně o národní podniky a o ústřední (oblastní) orgány znárodněného průmyslu (zcela stranou ponecháváme tzv. státní podniky, budované zejména v dřívějších dobách jako právně nesamostatná oddělená část státní správy a v této podobě i po zřízení prvních národních podniků po určitou dobu dále provozované). Teprve v roce 1949 se začínají objevovat další organizační formy státních hospodářských organizací, nejprve v podobě komunálních podniků.

Druhá vývojová fáze, kterou jsem ohraničil na začátku zrušením generálních ředitelství, resp. jejich nahrazením hlavními správami ministerstev koncem roku 1951⁴⁴⁾ a na konci uskutečněním rozsáhlé reorganizace národního hospodářství a uplatněním některých nových prvků jeho řízení ke dni 1. dubna 1958, je z hlediska zkoumaných otázek mnohem méně zajímavá, než vývojová fáze předchozí. Je charakterizována do značné míry faktickou ztrátou ekonomické samostatnosti jednotlivých hospodářských organizací. Dotvořením jednotného plánovacího systému a jednotné finanční soustavy v pojetí těchto let — přes slovní ujišťování o opaku — přestaly být podniky ve skutečnosti základním článkem národního hospodářství a staly se podřadným přívěskem tohoto systému. Řízení národního hospodářství se přeměnilo v řízení administrativně-direktivní; rozsah řízení v podnikohospodářské sféře se podstatně zúžil a těžiště řízení se přesunulo téměř výhradně do sféry rozpočtové.

Třetí vývojová fáze, tj. doba po 1. dubnu 1958, je charakterizována postupně sílící snahou o návrat k řízení podniků prostřednictvím řídicích orgánů podnikohospodářského typu. Z hlediska organizačního uspořádání těchto orgánů lze tuto vývojovou fázi ještě rozdělit na období od 1. dubna 1958 do 30. června 1965 a na dobu po 1. červenci 1965. V obou těchto obdobích je sice shodně základním technickoorganizačním článkem našeho průmyslu a stavebnictví VHJ, avšak použité metody řízení tato dvě období viditelně odlišují. V první z nich byly na starou administrativně-direktivní soustavu řízení pouze naroubovány některé prvky ekono-

⁴⁴⁾ Zrušení generálních ředitelství bylo provedeno — jak již bylo řečeno — na základě vl. nař. č. 74/1951 Sb. Tím bylo řízení podniků přeneseno na ministerstva. K zajištění tohoto úkolu byla provedena hluboká specializace ústředních státních orgánů, jak je patrné z těchto údajů o vývoji jejich organizace:

V roce 1950 bylo ministerstvo průmyslu rozděleno ve dvě ministerstva: ministerstvo těžkého průmyslu a ministerstvo lehkého průmyslu; ministerstvo výživy bylo přeměněno na ministerstvo potravinářského průmyslu a ministerstvo techniky v ministerstvo stavebního průmyslu (vl. nař. č. 159/1950 Sb.). V roce 1951 bylo ministerstvo těžkého průmyslu dále rozděleno v ministerstvo paliv a energetiky, ministerstvo hutního průmyslu a rudných dolů, ministerstvo chemického průmyslu, ministerstvo těžkého strojírenství a ministerstvo všeobecného strojírenství; nově bylo vytvořeno ministerstvo lesů a dřevařského průmyslu (vl. nař. č. 74/1951 Sb.). V prvním roce bylo vytvořeno další ministerstvo, které rovněž řídilo podniky, a to ministerstvo výkupu (vl. nař. č. 18/1952 Sb.). V roce 1953 bylo zřízeno (vedle ministerstva stavebního průmyslu) ministerstvo stavebních hmot a hlavní správa polygrafického a gramofonového průmyslu, vydavatelství a obchodu s knihami (vl. nař. č. 6/1953 Sb. a později též ministerstvo místního hospodářství (vl. nař. 77/1953 Sb.). Ministerstva těžkého strojírenství a všeobecného strojírenství byla v roce 1953 sloučena v ministerstvo strojírenství (vl. nař. 77/1953 Sb.), aby v roce 1955 bylo toto ministerstvo opět rozděleno v ministerstvo těžkého strojírenství, ministerstvo přesného strojírenství a ministerstvo automobilového průmyslu a zemědělských strojů (vl. nař. čís. 48/1955 Sb.).

Některá z uvedených ministerstev sice později zanikla, ale princip hluboké specializace zůstal prakticky zachován dodnes.

K zajištění plánování a operativního řízení podřízených podniků — vzhledem k velké roztržitosti výrobní základny a z toho vyplývajících nadměrných a složitých mezipodnikových kooperací, které se obtížně zvládaly, byly uvnitř ministerstev vytvořeny rozpočtové orgány — hlavní správy.

mického řízení v podobě uplatnění ekonomických stimulů jako nástroje řízení podniků.¹²⁾ Druhé období znamená již začátek nástupu k realizaci skutečně nové, ekonomické soustavy řízení národního hospodářství.¹³⁾ Zůstane určitým historickým paradoxem, který je ovšem charakteristický pro období poznamenané administrativními metodami řízení celé společnosti, že právě jako první z celého bohatství myšlenek cílového řešení ekonomické soustavy řízení národního hospodářství byla realizována organizační přestavba výrobní základny, jež spočívala v přebudování VHJ ve směru jejich zvětšení, změny organizačních forem a posílení pravomoci ve vztahu k podřízeným organizacím.¹⁴⁾

Při svém zkoumání obecných tendencí vývoje nadpodnikových řídicích orgánů v průmyslu a ve stavebnictví a požadavků na jejich právní úpravu se zaměřením zejména na tyto otázky:

1. jsou vůbec nadpodnikové řídicí orgány v našem národním hospodářství nutné?
2. jakou mají mít konkrétní podobu, zejména zda to mají být orgány podnikohospodářského nebo jiného typu,
3. jak má být právním řádem upraveno jejich zřizování (a popřípadě zrušování),
4. zda, resp. jak mají být promítnuty do právní úpravy jejich správy a řízení demokratické prvky.

II. NUTNOST EXISTENCE NADPODNIKOVÝCH ŘÍDICÍCH ORGÁNŮ

Pochopitelně první otázkou, kterou si klademe, je otázka účelnosti, popřípadě nutnosti samotné existence nadpodnikových řídicích orgánů. Potřebuje vůbec náš průmysl a naše stavebnictví takové orgány? Osvědčily se v minulosti stanovené organizační formy na tomto úseku, či nikoliv? Nepřežily se v souvislosti se zaváděním nové soustavy řízení a není nutné je proto odmítnout? Jak vlastně si vůbec v nové soustavě řízení představujeme nadpodnikové řízení, jakými metodami má pracovat a jaké organizační formy předpokládá? Jaké řídicí orgány těmto představám odpovídají?

¹²⁾ Vedle řady operativních a bezprostředně působících ekonomických stimulů byl učiněn pokus o vytvoření určitého dlouhodobě působícího ekonomického tlaku na podnik v podobě tzv. normativů dlouhodobé zainteresovanosti. Jejich uplatnění v podmínkách dané administrativně direktivní soustavy se však záhy ukázalo nemožným.

¹³⁾ Rozuměj soustavu řízení, jejíž základní principy byly přijaty usnesením Ústředního výboru Komunistické strany Československa o hlavních směrech zdokonalení plánovitého řízení národního hospodářství a o práci strany (Rudé právo ze dne 30. ledna 1965).

¹⁴⁾ Teprve později následovalo, jako další krok k realizaci nové soustavy řízení, vydání vyhlášky č. 90/1965 Sb., o plánovitém řízení národního hospodářství, (nahrazené nyní vl. nař. č. 100/1966 Sb.) a dalších právních předpisů na tuto vyhlášku navazujících.

Řízení (jakožto zvláštní druh činnosti, která se postupující dělbou práce oddělila od činnosti výkonné) je objektivně nutné při každé společenské práci.¹⁵⁾

Samozřejmě, z toho nelze ještě dovodit, že je nutné i řízení *nadpodnikové*. Bylo by možné mít za to, že správnost této teze se vztahuje toliko na procesy probíhající uvnitř jednoho podniku. Hledejme proto odpověď na otázku, zda na dnešním stupni vývoje našeho národního hospodářství končí řízení u bran podniku a zda před jeho branami žádné řídicí procesy neexistují nebo nemají existovat.

Tato otázka není uměle vykonstruována, ale je velmi konkrétní a je skutečně často takto stavěna a často je také na ni (někdy i dost autoritativně) odpovídáno ve smyslu absolutní volnosti podniku.

Rozsah řízení¹⁶⁾ je nepochybně odvislý od *dosaženého stupně rozvoje výrobních sil*, jakož i *charakteru výrobních vztahů*.¹⁷⁾

V podmínkách nižšího stupně rozvoje výrobních sil se prosazuje nutnost řízení jen v rámci menších nebo větších samostatných výrobních jednotek (např. jednotlivých manufaktur), zatímco v širším rozsahu nebyla tato nutnost zatím pociťována. Postupující rozmach výrobních sil si vynucuje také postupné integrování řídicích funkcí, nejprve v bezprostředně nadpodnikovém rozsahu, a to v různé intenzitě. Formou integrace jsou různá integrační seskupení jako např. kartely, koncerny, trusty, holdingy apod.; integračním tendencím však slouží i jiné prostředky, zejména např. různé organizace zájmové samosprávy. Později se integrační tendence prosazují už v rámci celé jedné národní ekonomiky. V tomto rozsahu nalézá integrace svou formu ve státním mechanismu, který ke svým tradičním funkcím přijímá důležité funkce také v řízení národního hospodářství, jak jsme toho dnes svědky, a to nejen v socialistických zemích, ale — v určité podobě — i v průmyslově vyspělých zemích kapitalistických. Současná epocha je výrazně ovlivňována integračními snahami jdoucími již i nad rámec jedné národní ekonomiky.

Kapitalistické výrobní vztahy, založené na soukromém vlastnictví výrobních prostředků, kladou však do určité míry překážky objektivně se prosazujícímu požadavku řízení hospodářství v rámci celé národní ekonomiky; naopak socialistické výrobní vztahy mohou být prosazování tohoto požadavku příznivé;¹⁸⁾ ostatně při jejich politickém probíjování to byl jeden ze strategických cílů.

¹⁵⁾ Moderní teorie řízení považují řízení za „všudypřítomnou kategorii, za atribut (neoddělitelný rys) každého *dynamického jevu* (podtrženou mnou)“ — viz S. Smola: *Úvod do teorie organizace*. Svoboda, Praha 1966, s. 15.

¹⁶⁾ Přirozeně nejen rozsah řízení, ale také jeho *cíle a metody*.

¹⁷⁾ Srovnej např. M. Baránik: *Organizácia riadenia národného hospodárstva*, Vydavateľstvo politickej literatúry, Bratislava 1965, s. 9–21, a M. Sedlák: *Organizácia výrobného-hospodárskych jednotiek v priemysle*, Osvěta, Bratislava 1960, s. 5–8.

¹⁸⁾ Srovnej: Urban a kol.: *Politická ekonomie socializmu*, Svoboda, Praha 1966, str. 163.

Pro socialistickou společnost je charakteristické, že *řídí*¹⁹⁾ centrálně své národní hospodářství.

Není pochyby o tom, že řízení je uvědomělou lidskou činností; není však činností odtrženou od objektivních ekonomických zákonitostí. Voluntarismus zde nemá místa. Řízení, které nedbá objektivních ekonomických zákonů, se za čas projeví špatnými hospodářskými výsledky v rámci celé společnosti. Je v podstatě stejně nežádoucí, jak živelný samovývoj ekonomiky. Proto je dobrá úroveň řízení jedním z důležitých předpokladů zdravého optimálního rozvoje ekonomiky.

Rozsah řídicích funkcí je odvislý od složitosti strukturálních vztahů uvnitř ekonomického systému. Charakter řízení je dán především metodami řízení.

Metody řízení si vynucují určité organizační formy; nesprávné řídicí metody nepříznivě ovlivňují organizaci řídicího aparátu, vyvolávají v život jeho nové, zbytečné články, jiné důležité fakticky vyřazují z funkce.

Organizační formy jsou však ve svém vývoji nadány určitou mírou relativní samostatnosti. Mohou nepříznivě působit zpětně na užívané metody řízení. Řídicí aparát, jehož organizace neodpovídá dosaženému stupni ekonomického vývoje, není s to plnit úkoly, které v dané etapě vývoje je třeba plnit, způsobuje nízkou účinnost řízení, plodí nesprávné řídicí metody.²⁰⁾

Jak již bylo naznačeno v předchozích úvahách o historickém vývoji, centralizování určitých řídicích funkcí v nejvyšších složkách státního aparátu je adekvátní současnému stavu vývoje národního hospodářství. Je otázkou, jaké úkoly by mělo — z hlediska naší nové soustavy řízení —

¹⁹⁾ Termín *řízení* se ovšem užívá v literatuře nejednotně. Většina autorů pod pojmem řízení zahrnuje: a) plánování, b) organizování, c) koordinování, d) vedení, e) kontrolu. Přitom si musíme být vědomi toho, že takové vymezení pojmu „řízení“ je výsledkem především zobecnění zkušeností z řízení *vnitropodnikového*. Současně lze ovšem uvést, že toto vymezení je provedeno na takovém stupni zobecnění, že ho lze v podstatě přijmout i pro řízení nadpodnikové. Problémem ovšem je, jak si budeme představovat technické uskutečňování toho kterého z uvedených prvků řízení. Z hlediska konečných cílů naší nové soustavy řízení bychom — stručně řečeno — mohli podstatu nadpodnikového řízení stručně charakterizovat tak, že je to koordinace rozhodovacích procesů a volba některé z možných variant koncepce činnosti.

V literatuře o řízení průmyslu se zpravidla přísně rozlišují pojmy *řízení* (management a správa (administration)). Přitom se *řízením* rozumí v podstatě (i když definice jsou velmi rozmanité) taková činnost, jejímž cílem je pomocí organizace a koordinace lidských činností dosáhnout zamýšlených výsledků. Naproti tomu správou se rozumějí ostatní činnosti, zejména též ty, které jsou ve vztahu k řízení pomocnými a technickými (např. číselné zpracování plánů, vypracovávání a sumarizace statistických výkazů, výkon účetních prací apod.). Je otázkou, jak dalece lze také v nadpodnikovém řízení tyto dvě stránky odlišovat. Je nepochybné, že u nás se celkem běžně užívá termínu *řízení* v širším slova smyslu (zahrnujícím jak to, co jsme výše označili jako řízení (management) i to, co jsme označili jako správu; přitom se však ve skutečnosti často v nadpodnikovém řízení jednostranně akcentuje právě ta stránka řízení, kterou jsme označili jako (administration).

²⁰⁾ Srovnej např. Šikovo zjištění, že „...organizace řídicích orgánů má podstatný vliv na metody řízení, na možnosti více či méně důsledného respektování objektivních ekonomických souvislostí při řízení ekonomických činností“. O. Šik: *K problematice socialistických vztahů*, (nakladatelství ČSAV, Praha 1964, str. 55).

toto řídicí centrum²¹⁾ plnit. Podle mého názoru by úkoly řídicího centra měly spočívat především:

a) v prosazování takových ekonomických potřeb a zájmů celé společnosti, které nelze dobře rozpoznat z úrovně nižších článků národního hospodářství (podniků a nepodnikových orgánů),

b) v prosazování mimoekonomických potřeb a zájmů společnosti i proti event. tendencím podniků,

c) v eliminování negativních důsledků, k nimž může vést novou soustavou řízení předpokládané dalekosáhlé uplatnění tržních vztahů.

Z povahy věci plyne, že řídicí centrum může být jen orgánem s *všeobecnou působností*. Naproti tomu podnikové řídicí orgány jsou orgány s *působností specialisovanou*. Přitom je známou skutečností, že řízení je tím kvalitnější, čím je míra jeho *konkrétnosti a specializovanosti* adekvátnější danému řídicímu stupni. Čím nižší stupeň, tím větší potřeba specialisovanosti a konkrétnosti řízení.

Nutnost existence celospolečenského řízení a tudíž ani řídicího centra — jak jsme již výše naznačili — nebereme v pochybnost.²²⁾ Je však otázka,

²¹⁾ Zde je ovšem třeba si uvědomit některé terminologické problémy. Celospolečenským řídicím centrem podle své skutečné povahy nejsou dnešní naše řídicí orgány tzv. centrální sféry — ministerstva a jiné ústřední orgány. Ty jsou pouze nadpodnikovými řídicími orgány pro podniky příbuzného zaměření činností, totiž pro podniky jednoho *hospodářského odvětví*; ostatně jsou proto také tyto orgány v některých novějších právních předpisech přesněji označovány jako *ústřední odvětvové orgány* (viz zejména např. zákon č. 115/1965 Sb., o změnách v organizaci a působnosti některých odvětvových ústředních orgánů).

Potíže jsou také v tom, že ústřední odvětvové orgány u nás plní — jako důsledek stavu, který se vyvinul v administrativně direktivní soustavě řízení — také funkce *ústředních orgánů státní správy* v tradičním pojetí. Zdá se, že tento stav se v podmínkách nové soustavy řízení stává stále víc anachronismem. Problematikou, která s tím souvisí, se však nelze zabývat při této příležitosti.

Povahu skutečného řídicího centra má u nás vláda spolu se svými odbornými orgány.

²²⁾ Jak je všeobecně známo, byla nutnost celospolečenského řízení, ba dokonce nutnost jeho utužení a zefektivnění, neščetněkrát v souvislosti s novou soustavou řízení zdůrazněna. Ostatně snad také nebyly — pokud je mi známo — v naší ekonomické ani právníkové literatuře brány tyto skutečnosti v pochybnost. Pochybnosti a nejednotnost názorů se týkají pouze *metod a způsobů* centrálního řízení a *povahy* řídicího centra. Řídicím centrem, jak již bylo řečeno (viz poznámku č. 21) nejsou ministerstva a jiné ústřední orgány, nýbrž vláda, resp. fakticky její ústřední odborné orgány (Státní plánovací komise, Státní komise pro techniku atd.). Dnešní uspořádání centrálního řízení je třeba považovat za určitý výsledek historického vývoje, ale nikoliv za stav racionálně odůvodněný. Šik např. o této věci říká: „Bylo by chybou vydávat existenci těchto ministerských řídicích orgánů a určitých konkrétních řídicích orgánů vůbec za zákonitou. Jde jen o historicky dané a měnící se formy řízení, jež mají vždy jen určitou omezenou dobu působnosti..., bylo by dogmatismem chtít kterýkoliv řídicí orgán a kterýkoliv systém řízení vydávat za něco trvalého... Jestliže... jsou ještě potřebné ministerské řídicí orgány, pak se nelze domnívat, že budou trvale nutné..., je možné si... představit, že místo samostatných ministerských řídicích orgánů mohou existovat třeba jakási odvětvová oddělení či správy uvnitř jediného centrálního hospodářského řídicího orgánu apod.“ (Viz O. Šik, I. c., str. 58–59.) Ostatně volání po odstranění úzce specializovaných hospodářských ministerstev a vytvoření jednotného centrálního řídicího hospodářského orgánu nového typu, adekvátního socialistickému zřízení, je v poslední době stále zřetelnější.

jak má být centrální řízení organizováno. Mohlo by se zdát, že nejučelnějším by bylo takové uspořádání řídicího aparátu, v němž by kromě *centra* (o jehož nutnosti nepochybujeme), existovaly již *jen úzce specializované řídicí orgány*. Tomu by odpovídala existence specializovaných a tudíž většinou také co možná největších podniků. Realizaci takového uspořádání však stojí v cestě některé překážky. Je to především stav a charakter dnešní výrobní základny s daným stupněm koncentrace, který se utvořil v procesu historického vývoje, vychází z daných klimatických a geografických podmínek, rozložení pracovních sil, stupně technického rozvoje atd. Změny v takto vytvořené výrobní základně lze provádět jen pozvolna a jen v určitém rozsahu. Za druhé je to omezená způsobilost podnikových metod řízení, které nedovolují obsáhnout podnikové organismy nad určitou mez velikosti. A jsou zde ještě další příčiny, pro které v celosvětovém měřítku nesměruje vývoj ani zdaleka jednoznačně — jak se to dosud často zjednodušeně tvrdilo — k vytváření podniků-gigantů.

Při takovém uspořádání, kde existuje jen řídicí centrum a jím řízené podniky, řídilo by centrum veliký počet podniků, a to i za předpokladu, který — jak výše řečeno — nelze splnit, že by byly vytvářeny podniky co možná největší. To by ovšem dále znamenalo, že řídicí centrum by bylo zavaleno ohromným počtem informací, které by sotva bylo s to zpracovat za účelem jejich efektivního využití při řízení. Platí totiž vztah, že čím je větší počet integrovaných jednotek, tím větší je počet informací, nutných jako podklad řízení, ale tím současně menší možnost jejich patřičného zpracování jako předpokladu kvalitních řídicích zásahů. Zavádění nové techniky na úseku zpracování informací má a zejména ještě bude mít velký vliv na možnost snižování stupňů řízení. Zatím však se bez vytváření dalších stupňů, stojících mezi řídicím centrem a podniky, nelze zcela obejít. Nezbyvá proto než počítat — vedle podnikových a centrálních řídicích orgánů — i s určitými nadpodnikovými řídicími orgány, sdružujícími několik podniků příbuzného zaměření činnosti nebo podniků s činnostmi jinak na sebe navazující, ke společnému řízení²³⁾ a tvořícími přechodný článek mezi centrem a podniky.

Samozřejmě na druhé straně se takové orgány jeví také jako určitý zbytečný mezistupeň. Každý další článek v linii řízení je z určitých hledisek nežádoucí: prodlužuje tok informací, zhoršuje jejich kvalitu, komplikuje řízení a činí je těžkopádným, vyvolává k životu prvky byrokratismu, omezku a jiné negativní jevy. Proto záleží při vytváření organizace ří-

²³⁾ Přitom ovšem si musíme být vědomi změny obsahu pojmu „řízení“ v souvislosti s realizací nové soustavy řízení národního hospodářství. Řízení nelze chápat jen jako „přenášení úkolů“ a vydávání direktivních, pro podřízené podniky závazných pokynů a příkazů. Na místo direktivních příkazů, usměrňujících konkrétně činnost podřízeného podniku, musí nastoupit především *podnikatelská činnost* na vyšší úrovni. Tím rozumím zejména investování do určitých výrobních oborů nebo skupin nebo spoluúčast na investicích, podporu určité výroby jinými ekonomickými prostředky (úvěrem, dotacemi apod.), uzavírání, resp. pomoc při uzavírání tzv. „velkých obchodů“, finanční účast na překlenutí přechodných obtíží apod.

dicího aparátu velmi na tom, jak se podaří stanovit *co nejmenší, ale přitom ještě stále postačující počet stupňů řízení*. Pro nadpodnikové řízení — jak již bylo ukázáno — nepochybně platí, že, aspoň v převážné většině odvětví a oborů, je existence řídicího mezistupně mezi centrem a podnikem nezbytná.

Může vzniknout pochybnost, zda to, co bylo řečeno, neplatí jen pro administrativně direktivní způsob řízení, v němž se plánem určují téměř všechny stránky podnikové činnosti. Avšak základní problémy řízení jsou — jak se domnívám — stejné, ať jde o tu nebo onu soustavu řízení; ba dokonce — podle mého názoru — podstatně stejné požadavky v tom směru staví i národní hospodářství v jiných sociálně-ekonomických formacích.²⁴⁾ Rozhodující je, zda rozvoj výrobních sil a s tím související komplikovanost dělby práce a vzájemných kooperací dosáhly určitého stupně.

Rozdíl mezi administrativně direktivní soustavou a ekonomickou soustavou řízení není v tom, že by jedna vyžadovala nadpodnikové řízení a druhá nikoliv, ale především v tom, jakými metodami se sestavuje státní plán rozvoje národního hospodářství a jak se zabezpečuje dosažení shody skutečného průběhu hospodářských procesů s jejich podobou předvídanou v plánech. Ekonomická soustava to má činit zásadně pomocí takových nástrojů řízení, které nesuspendují ani nedeformují tržní vztahy. Proto řízení hospodářských procesů zde pozbývá podoby ukládání direktivních úkolů, závazných pro podřízené podniky, a nabývá podoby vyšší podnikatelské činnosti, v níž řídicí orgány vyšších stupňů na základě zobecněných poznatků, jejichž poznání na nižších stupních není možné, usměrňují činnost nižších stupňů směrem společensky žádoucím.

Nebudu se zabývat otázkou, kolik stupňů řízení je u nás nezbytných. Jde nám především o odpověď na otázku, zda vůbec potřebujeme nadpodnikové řídicí orgány. Zdá se, že to co již bylo řečeno, i dosavadní náš vývoj, hovoří pro takové řešení. V průmyslu a ve stavebnictví prakticky vždy takový orgán existoval; ať již to byla generální ředitelství z let 1945 až 1951, hlavní správy ministerstev z let 1951 až 1958 nebo řídicí orgány výrobních hospodářských jednotek po roce 1958. Měnila se jen jejich povaha.

Opravňuje však již toto zjištění k závěru, že takové orgány musíme mít i do budoucnosti? Není představa, že každý podnik musí mít svůj nadpodnikový řídicí (od řídicího centra odlišný) orgán, příliš ztrnulým obrazem, vyvolaným určitým návykem, kterého je třeba se zbavit, avšak jehož opuštění je velmi obtížné?

Tyto pochybnosti mají určitý rozumný a některými zkušenostmi potvrzený základ. V tom smyslu se např. hovořilo před časem i na sjezdech

²⁴⁾ Jiná je otázka zda, resp. v jaké míře lze v těchto jiných sociálně ekonomických formacích těmto postulátům vyhovět. Jak jsme již výše ukázali, kladou kapitalistické výrobní vztahy prosazování těchto postulátů určité překážky.

družstevních svazů. Do budoucnosti bude nezbytné počítat i s možností, že některé podniky nebudou začleněny do systému nadpodnikových (od řídicího centra odlišných) řídicích orgánů.

To ale zase na druhé straně neznamená, že u jiných podniků — a těch bude patrně většina — začlenění do takového systému by nebylo účelné.

Je třeba si uvědomit, že postupující rozvoj výrobních sil a s ním postupující dělba práce, budou vždy znovu a znovu stavět podniky do situací, v nichž poznají, že obstarání určitých podnikových záležitostí mohou zabezpečit hospodárněji, jestliže se k tomu cíli spojí s jinými podniky, a tu nebo onu záležitost obstarají společně. To ukazují zkušenosti všech průmyslově vyspělých zemí.

Pokud by ovšem nadpodnikové řídicí orgány měly plnit takové úkoly, bylo by zapotřebí, aby se jejich pracovní metody více přiblížily metodám podnikovým. V určitém rozsahu byly podnikatelské prvky nadpodnikovým řídicím orgánům podnikohospodářského typu v průběhu minulého vývoje vždy vlastní a byly také vždy určitým způsobem právně fixovány.

Připomeňme, jak bylo v předchozích obdobích právními předpisy upraveno poslání nadpodnikových řídicích orgánů podnikohospodářského typu.

Jako poslání generálních ředitelství let 1945 až 1951 byly v § 19 dekretu č. 100/1945 Sb. a v § 16 dekretu č. 101/1945 Sb. stanoveny:

- *jednotné vedení* dotčených národních podniků,
- *podnikatelské obstarávání společných záležitostí* těchto podniků.

Ta ustanovení dekretu, která jednala o jednotném vedení, již do určité míry předjímala budoucí vývoj k centralistickému administrativnímu pojetí státního řízení hospodářství. Zatím ovšem byly nejen podniky, ale i generální ředitelství součástí národního hospodářství, kde nebylo pochybností o působení zákona hodnoty, kde způsob výroby a směny nebyly nijak podstatněji omezeny ve srovnání s předchozími obdobími.²⁵⁾

Jako součást takto chápaného národního hospodářství byly národní podniky i generální ředitelství podrobeny právní regulaci, obsažené v tradičních juristických soustavách. Vztahy vznikající při spolupráci mezi jednotlivými účastníky hospodářských procesů byly považovány především za vztahy soukromoprávní a jako takové — s ohledem na ustanovení § 13 odst. 1 a § 20 dekretu č. 100/1945 Sb. a § 10 odst. 1 a § 16 dekretu č. 101/1945 Sb., (jimiž byly národní podniky i generální ředitelství prohlášeny za obchodníky plného práva) — se řídily ustanoveními obecného zákona obchodního z roku 1863 a subsidiárně obchodními obyčeji, resp. — v druhé řadě — ustanoveními jiných soukromoprávních předpisů, zejména občanského zákoníku. Použití *vrchnostenských veřejnoprávních* institutů správního práva přicházelo v úvahu jen v mezích právním řádem přesně

²⁵⁾ Přitom abstrahujeme od ustanovení některých právních předpisů, které byly vydány již za okupace Československa, a jejichž použitelnost byla novým právním řádem zachována, a dalších, které byly vydány po válce jako nouzový prostředek k zajištění naléhavých úkolů vyplývajících z potřeb válkou poškozeného národního hospodářství, a která se dohromady označují jako předpisy tzv. *řízeného hospodářství*.

stanovených;²⁶⁾ pokud právní předpisy možnost vrchnostenských zásahů nedávaly, bylo možno uplatňovat společné vedení v podstatě jen *nepřímými* metodami řízení, zejména vytvářením určitých ekonomických podmínek a doporučováním ekonomicky výhodných řešení.²⁷⁾

Situace tedy byla v tom směru do určité míry podobná jako po vydání vyhlášky č. 90/1965 Sb. nebo nyní za platnosti vl. nař. č. 100/1966 Sb.

Pokud jde o *podnikatelské obstarávání společných záležitostí*, byla jimi uvolněna cesta určitému vývojovému procesu, o jehož žádoucnosti jsem již mluvil a který vyplývá z určitých obecných ekonomických zákonitostí. Tak bývají společně obstarávány zejména nákup surovin, řízení technického rozvoje, výzkum a vývoj, odbyt apod.

Statuty našich národních podniků obsahovaly v tom směru některá výslovná ustanovení, která jsou ve zřejmé shodě s touto celosvětovou vývojovou tendencí; tak body 23 a 25 § 35 vl. nař. č. 6/1946 Sb. a § 53 vl. nař. č. 77/1946 Sb. předpokládaly, že ústřední (oblastní) orgány budou podle okolností samy provádět prodej výrobků podřízených podniků nebo běžně obstarávat, popř. i samy provádět nákup.

Způsob právní úpravy, při němž se jako posláním nadpodnikových řídicích orgánů podnikohospodářského typu stanoví řízení a obstarávání společných záležitostí podřízených podniků, zůstal v podstatě zachován i ve všech pozdějších právních předpisech, jimiž byly upravovány postavení a úkoly takových řídicích orgánů.²⁸⁾

²⁶⁾ Meze vrchnostenských zásahů generálních ředitelství vyplývaly zejména z ustanovení statutů národních podniků (§ 35 vl. nař. č. 6/1946 Sb. a § 53 vl. nař. č. 77/1946 Sb.), podle nichž náleželo do pravomoci ústředního (oblastního) orgánu v podstatě:

a) *jmenovat* a odvolávat ředitele, náměstky a dvě třetiny členů představenstev podřízených podniků,

b) *rozhodovat* o podání žaloby o náhradu škody způsobené neplněním povinností ředitele, náměstka nebo člena představenstva podřízeného podniku,

c) *schvalovat*:

— souvztažné zvýšení a snížení kmenového jmění při majetkových převodech mezi podřízenými podniky,

— plánované programové investice,

— návrhy hospodářských plánů,

— koupi, zcizení a zatížení nemovitostí podřízených podniků v hodnotě nižší 10 % kmenového jmění, nejvýše však 5 mil. Kčs,

— roční uzávěrky,

— návrhy na rozdělení čistého zisku, úhradu ztrát a získání dlouhodobého úvěru,

d) *stanovit* zásady pro:

— získávání úvěru a provádění jiných finančních transakcí,

— náhrady nákladů spojených s výkonem funkce člena představenstva,

— odměňování zaměstnanců,

— prodejní organizaci,

— nákup,

e) *určovat* mimořádné odměny členům představenstva podřízeného podniku za mimořádné práce,

f) *zrušovat* usnesení a opatření, která odporují zájmům podniku a podle potřeby je nahrazovat vlastními usneseními nebo opatřeními.

²⁷⁾ Přesto již zde, v ustanoveních právních předpisů o společném vedení podniků, společně s ustanoveními o zřizování organizací a jejich organizačních změnách a o ustanovování vedoucích pracovníků organizací, lze vidět zárodek pozdějšího administrativního chápání řízení i v podnikohospodářské sféře.

Nelze ovšem přehlédnout, že obě uvedené stránky poslání nadpodnikových řídicích orgánů byly v dosavadních právních předpisech stavěny do určitého protikladu, ač — jak se domnívám — jde v podstatě jen o *dvě stránky* téže činnosti. Pro příště bychom měli jednotu těchto dvou stránek skutečně zdůraznit; jinými slovy řečeno — půjde o to, chápat řízení ne jako vydávání závazných příkazů, ale jako *řízení podnikatelským obstaráváním některých společných záležitostí*.

Závěrem všech těchto úvah lze dospět k názoru, že s nadpodnikovými orgány je třeba zásadně počítat, byť ne již v takové míře, jako tomu bylo dosud.²⁹⁾ Nepochybné ovšem je, že jejich povaha musí doznat v mnoha směrech změny. Musí být daleko více než orgány řídicími, orgány nadpodnikové integrace. Musí ztratit povahu integračních seskupení vytvořených „shora“, ale naopak stát se integračními seskupeními vytvářenými „zdola“ na základě svobodného rozhodnutí skupiny podniků, vedeného úvahou o ekonomické potřebnosti takové integrace.

III. POVAHA NADPODNIKOVÝCH ŘÍDICÍCH ORGÁNŮ

Zatím jsem uvažoval pouze o účelnosti existence nadpodnikových řídicích orgánů. Nyní obraťme pozornost k jejich povaze. Nové pojetí řízení bude mít nepochybně silný vliv na konkrétní utváření jejich povahy.

Pokud jsem dosud mluvil o orgánech stojících bezprostředně nad podniky, naznačoval jsem, že musí jít o orgány podnikohospodářského typu. Stanovisko k této základní otázce povahy nadpodnikových řídicích orgánů považuji skutečně za jednoznačné. Období let 1951 až 1958, kdy řízení podniků bylo svěřeno rozpočtovým hlavním zprávám, dostatečně — jak se domnívám — ukázalo, že takovým způsobem nelze řízení národního hospodářství účelně organizovat. Proto se dále touto otázkou, jakožto dosavadním historickým vývojem přesvědčivě rozhodnutou, nezabývám. Považuji jen za nutné dodat, že podnikohospodářský charakter řídicích orgánů vidím také v těsném jejich ekonomickém spojení s podřízenými

²⁸⁾ Tak např. v zák. č. 51/1955 Sb. bylo ustanovení o poslání trustů a kombinátů (což byl rovněž určitý typ nadpodnikových řídicích orgánů podnikohospodářského typu, uplatňovaný však v praxi pouze v resortu paliv a energetiky) formulováno v podstatě tak, že tyto orgány:

- řídí, koordinují a kontrolují činnost podřízených organizací a zajišťují plnění jejich plánovaných úkolů,
- provozují hospodářskou činnost sloužící všem těmto organizacím.

Podobně tomu bylo i v novele k zákonu č. 51/1955 Sb. (viz úplné znění tohoto zákona pod č. 68/1955 Sb.), pokud stanovila poslání vedoucích národních podniků a sdružení. Podle ustanovení § 50 odst. 1 tyto orgány:

- řídily podřízené organizace v rozsahu, který je nezbytný pro plnění úkolů VHJ a koordinovaly činnost podřízených organizací,
- obstarávaly společné záležitosti VHJ a provozovaly hospodářské činnosti, pokud jejich jednotný výkon je hospodárnější nebo účelnější.

²⁹⁾ To znamená, že musíme počítat se situací, kde budou častěji existovat organizace, nad nimiž nebude stát žádný nadpodnikový řídicí orgán.

podniky tak, aby řídicí orgán byl přímo na jedné straně majetkově zainteresován na tom, jak podřízené organizace plní své společenské poslání (jak uspokojují potřeby společnosti), a na druhé straně, aby byl zainteresován na tom, jak on sám plní své úkoly ve vztahu k podřízeným organizacím.

V administrativně direktivní soustavě řízení takové důsledné ekonomické propojení nebylo prakticky uskutečnitelné. I když se řídicí orgány VHH právně konstituovaly jako ekonomicky bezprostředně odvislé od podřízených organizací, tím že své potřeby uhradují z příspěvků podřízených organizací, celkové pojetí plánování a nástrojů řízení umožňovalo, aby ve skutečnosti mohly uspokojit své potřeby i jinak (např. pro ně příznivým rozpisem plánu nebo uložením odvodu) na úkor podřízených organizací. Naproti tomu nová soustava řízení vytváří předpoklady pro důslednější a účelnější ekonomické propojení. Jde ovšem stále jen o vytvoření předpokladů. V plném rozsahu nelze zajistit ekonomické propojení jen úpravou způsobu uhrazování nákladů řídicích orgánů, ale jde o problematiku mnohem širší. V této celé šíři není dosud vyřešena; v tom směru bude třeba hledat další prostředky. Dále bude o některých ještě pojednáno.

V souvislosti s otázkou vztahů mezi řídicím nadpodnikovým orgánem a jemu podřízenými organizacemi je třeba uvažovat i o otázce majetkové odpovědnosti řídicího orgánu za závadná rozhodnutí v oboru hospodářského řízení. Je nepochybné, že sama podstata hospodářského života — a myšlenky nové soustavy řízení národního hospodářství tento poznatek zvláště zdůrazňují — nepřipouští, aby kdokoli mohl závazně přikazovat jednotlivým hospodařícím subjektům (podnikům), které jsou současně také právními subjekty, provedení nějaké činnosti nebo jiných hospodářských opatření aniž by převzal riziko nebo aspoň část rizika, které z takových opatření hospodařící subjekt nese.

Existují názory, že tento problém lze řešit právními prostředky, že lze stanovit (soukromo-) právní odpovědnost za škodu takto způsobenou závadným aktem řízení. Ve skutečnosti je však tento problém touto cestou zcela neřešitelný.

V administrativně direktivní soustavě řízení nemají orgány řízení na jednotlivých stupních samostatné vlastní prostředky, nýbrž zdrojem všech prostředků řídicích orgánů je státní rozpočet. Za této podmínky by stanovení majetkové odpovědnosti bylo ve skutečnosti neúčinné. Kdyby byla v takové situaci stanovena majetková odpovědnost orgánů řízení za nesprávné akty řízení, pak orgán, který se takové nesprávnosti dopustí, nepocítí fakticky její ekonomické důsledky; buď se mu potřebných prostředků k tomuto cíli dostane ze státního rozpočtu, anebo to, co zaplatí podřízeným organizacím na náhradu škody, bude kompenzovat tím, že těmto podřízeným organizacím poskytne méně v jiných formách (např. ve formě rozpisu finančního plánu).

Ani v ekonomické soustavě řízení, kde předpoklad vlastních prostředků

na jednotlivých stupních řízení je splněn, však nelze tuto otázku řešit právními prostředky v plném rozsahu. Jako vhodné se takové řešení ukáže nanejvýš patrně jen v těch případech, kde závadnost aktu řízení spočívá v rozporu s právním předpisem (např. akt řízení vydal orgán, v jehož pravomoci není takový akt vydat, nebo který k tomu není příslušný, nebo akt vydal sice příslušný orgán, ale nikoliv způsobem, který právní předpis předvídá). V těchto případech mluvíme o *nezákonných aktech hospodářského řízení*.

Současná naše pozitivně právní úprava již zčásti s odpovědností řídicích orgánů za nezákonné akty hospodářského řízení počítá. Podle § 89 odst. 1 vládního nařízení č. 100/1966 Sb., o plánovitém řízení národního hospodářství, je orgán hospodářského řízení povinen uhradit organizaci škodu, kterou jí způsobil neoprávněným uložením povinnosti platit odvod, popřípadě dodatkový odvod. Pokud jde o nezákonné akty hospodářského řízení v jiných případech, nebyla zatím pozitivně právní úpravou odpovědnost orgánů hospodářského řízení za jimi způsobenou škodu stanovena; jako příčina se uvádělo, že legislativní vymezení podmínek pro vydávání aktů řízení není zatím natolik dokonalé, aby bylo možno spolehlivě nezákonnost posoudit a postihnout. Domnívám se však, že skutečné příčiny leží jednak ve skutečnosti, že na tomto úseku právní úpravy chybí dostatek praktických zkušeností, jednak v obavách o ekonomické důsledky takové úpravy pro státní rozpočet.

Ze skutečnosti, že zůstávají úseky, kde orgány hospodářského řízení mohou, aniž nesou majetkovou odpovědnost za případné škody, ukládat podřízeným podnikům direktivní úkoly, vyplývá řada nebezpečí pro zdárný vývoj národního hospodářství. Ten, kdo nenese podnikatelské riziko, snadno činí rozhodnutí i bez dokonalé znalosti věci a náležitého uvážení budoucích důsledků.

Závadnost aktu hospodářského řízení nemusí však vždy spočívat jen v jeho nezákonnosti; může být také v jeho obsahové stránce. Například příslušný orgán — v souladu s právními předpisy — uloží rozšíření výroby určitého druhu, avšak výrobky se záhy ukáží jako neprodejně, například proto, že se na trhu objevil zastupitelný levnější výrobek. Pak mluvíme — na rozdíl od předchozího případu, kde jsem závadné akty označil jako nezákonné — o *věcně nesprávných aktech hospodářského řízení*. Řešení, které bylo naznačeno shora a které je zčásti v naší legislativě realizováno, se pro tyto případy evidentně nehodí. Posouzení a zhodnocení věcné správnosti nebo nesprávnosti aktu řízení nelze zpravidla s dostatečnou objektivností provést administrativní cestou, ale musí být ponecháno chodu ekonomiky, aby je časem sám zhodnotil. Pouze ekonomické výsledky jsou s to s konečnou platností v této věci rozhodnout.

Ani v těchto případech (vydání věcně nesprávných aktů řízení) by ovšem řídicí orgán neměl zůstat bez odpovědi za své řídicí akty. Neboť zkušenosti ukazují, že — jak už bylo řečeno — orgány, které takovou odpovědnost nenesou, velice snadno a bez náležitého rozmyslu činí různá

řídící opatření. Odpovědnost zde však může být jen ryze ekonomická. Řídící orgán, který vydává věcně nesprávné direktivy, na základě nichž se u podřízené organizace nedostaví patřičné hospodářské výsledky, nýbrž naopak újma, musí to bezprostředně pocítit ve svém vlastním hospodářství; ovšem také naopak, pomůže-li svým řídícím zásahem podřízené organizaci dosáhnout hospodářských výsledků lepších, musí se na nich podílet. A toho lze dosáhnout jen důslednou právní úpravou ekonomických vztahů mezi podniky a nadpodnikovými orgány a nikoliv stanovením majetkoprávní odpovědnosti.

Uvedené úvahy můžeme tedy shrnout takto: Jedním z důležitých úseků právní úpravy postavení nadpodnikových řídících orgánů je otázka právní úpravy jejich odpovědnosti za škody způsobené závadnými akty hospodářského řízení.³⁰⁾ Právní regulace odpovědnosti musí ovšem navazovat na právní úpravu pravomoci orgánů hospodářského řízení vydávat podřízeným podnikům direktivní akty hospodářského řízení. Naznačili jsme z jakých zásad by měla tato právní úprava vycházet.

Otevřenou a další zkoumání vyžadující otázkou jsou konkrétní formy ekonomického propojení nadpodnikových orgánů a podniků, a to zejména pokud jde o zajištění podílu nadpodnikového orgánu na dobrých hospodářských výsledcích, které jsou důsledkem správného řídícího zásahu.

IV. ZŘIZOVÁNÍ NADPODNIKOVÝCH ORGÁNŮ A JEJICH ŘÍZENÍ A SPRÁVA

Vzájemného seřízení řídících orgánů s podřízenými organizacemi je však třeba dosáhnout i jinými prostředky než jsou ty, o nichž byla až dosud řeč. V tomto směru považuji za zralé k řešení zejména tyto otázky:

- a) vliv podřízených organizací na zřizování řídících orgánů,
- b) vliv podřízených organizací na jmenování ředitele řídícího orgánu,
- c) vliv podřízených organizací na zaměření činnosti (podnikání na vyšší úrovni) řídícího orgánu.

Pokud jde o otázku zřizování nadpodnikových řídících orgánů, je třeba se pozastavit především u této věci. Doposud vznikaly nadpodnikové řídící orgány jako výsledek v podstatě administrativně prováděné koncentrace a specializace výroby a administrativně prosazované oborové organizační struktury národního hospodářství. Důsledkem toho bylo, že nadpodnikové orgány vznikaly namnoze bez skutečné ekonomické potřeby, na základě jednostranných nebo zjednodušených úvah a propočtů, bez zájmu ba i proti vůli podřízených podniků apod. Proto je nový pohled na způsob právní úpravy zřizování nadpodnikových orgánů naprosto nezbytný.

Podle mého názoru nelze ale tuto otázku řešit odděleně od obecné

³⁰⁾ Jde ovšem pouze o prostředek dílčí, který řeší jen některé aspekty dané otázky.

otázky právní úpravy zřizování socialistických organizací vůbec. Tato otázka bude muset být pravděpodobně ve velmi blízké době nově řešena. Půjde o to nalézt takové organizační formy, které by zabezpečily, že vznik hospodářských organizací bude na jedné straně vycházet přímo z potřeb hospodářského života a na druhé straně, že bude v dostatečné míře zabezpečena ingerence státu na posouzení přípustnosti vzniku organizace z hlediska veřejných zájmů.

Domnívám se, že oddělené posuzování těchto dvou hledisek by bylo velmi prospěšné. Posouzení ekonomické potřeby a účelnosti nové organizace by mělo být svěřeno především přímo zřizovateli organizace. Přitom by bylo žádoucí odstranit současný faktický monopol státu, jakožto v podstatě jediného možného zřizovatele podniků. Zřizovatelem organizace by měly být především také již existující socialistické organizace, zejména např. národní podnik, lidové družstvo, vyšší družstevní organizace či společenská organizace a samozřejmě také státní orgány, tj. zejména národní výbory, ministerstva či jiné ústřední orgány. K umožnění nadpodnikové integrace by bylo třeba stanovit, že zřizovatelem může být také několik organizací společně, které ke zřízení nové organizace přistupují na základě společenské smlouvy.

Otázku, jakou konkrétní formu podnikatelské činnosti provozované na základě společenské smlouvy je třeba zvolit, bude ovšem nutno podrobit ještě důkladnějšímu zkoumání. Důležitou otázkou, kterou bude třeba — v případě, že bude přijata naznačená koncepce řešení — bezpodmínečně rozhodnout, je otázka míry vlivu, který má být organizacím, uzavírajícím společenskou smlouvu, vyhrazen ve vztahu k nově zřizované organizaci, a — což je ostatně jen druhá stránka uvedeného problému — kolik naopak samostatnosti, oproti zřizovatelům, má zůstat zajištěno nové organizaci. Podnikatelské formy známé z kapitalistického hospodářství (akciová společnost, společnost s ručením obmezeným aj.) nemohou být patrně vzorem pro naši právní úpravu v plném rozsahu. Ony totiž zabezpečují uplatnění prakticky neomezeného vlivu zřizovatelů (akcionářů, podílníků atd.), tedy těch, kteří poskytli příslušný kapitál, na rozhodnutí základních otázek týkajících se nově zřizované společnosti, zejména na obsazení vedoucích funkcí, na zaměření budoucích činností atd. V socialistickém společenském řádu jsou výrobní prostředky zespolečňeny. To není jen prázdná fráze, je třeba hledat stále další způsoby, jak právní úpravou zabezpečit, aby se pracující v socialistických organizacích mohli skutečně, jako opravdoví vlastníci výrobních prostředků projevit a uplatnit. To vyžaduje garantovat v právních předpisech také přiměřenou míru vlivu kolektivu pracujících nově zřizované socialistické organizace na řešení základních otázek týkajících se existence a hospodaření organizace. O této problematice bude ještě řeč dále v souvislosti s úvahami o otázkách právní regulace řízení a správy nadpodnikových řídicích orgánů.

Státní ingerence v otázkách zřizování nových organizací, o jejíž nutnosti již byla řeč, může být zabezpečena uplatněním v podstatě jednoho ze dvou

různých principů v právním řádu, a to buď principu *koncesního*, anebo principu *registračního*.

Dosavadní naše právní úprava vychází v podstatě z uplatnění principu registračního, nepožadující pro vznik rozhodující většiny hospodářských organizací *souhlasu některého z orgánů státní správy*. Přitom ovšem je třeba si uvědomit, že většinou to jsou organizace státní, které vznikají přímo *rozhodnutím* orgánů státní správy, např. ministerstev či jiných ústředních orgánů nebo národních výborů, takže udělování dalšího souhlasu orgánem státní správy by bylo v podstatě zbytečnou administrativou. (Viz v tom směru ustanovení § 42 hospodářského zákoníku.)

Koncesní princip je v našem právním řádu uplatněn pokud jde o zřizování akciových společností. Státní souhlas ke zřízení akciové společnosti je předepsán ustanovením § 3 písm. a) zák. č. 243/1949 Sb. Tak tomu ostatně bylo již dříve podle čl. 208 odst. 1 obchodního zákoníku z roku 1863. Fakticky platí koncesní princip i pro družstva. Nevyžaduje se sice souhlas orgánů státní správy, ale vyšší družstevní organizace (§ 89 písm. c hospodářského zákoníku), které ovšem za daných poměrů v našem družstevnictví plní stejnou funkci.

Pro uplatnění jednoho z uvedených principů v nové právní úpravě postavení socialistických podniků se bude třeba rozhodnout.

V současné době — zdá se — převažuje názor, že přiměřeným by bylo uplatnění principu registračního. Předpokládá se, že registračním instrumentem by byl i nadále podnikový rejstřík vedený podle části páté hospodářského zákoníku a vyhl. č. 114/1964 Sb. V právní úpravě vedení tohoto rejstříku by ovšem musely být provedeny některé změny. Účinnost registračního principu by pravděpodobně také musela být zabezpečena důslednějším uplatněním konstitutivního významu zápisu zřízení organizace do podnikového rejstříku.

Posouzení ekonomické potřeby nové organizace by bylo především na zřizovateli. Ten by také plně nesl tíži podnikatelského rizika. V případě hospodářského nezdaru by ztratil prostředky, které do zřízení nové organizace vložil. Ve vztahu k orgánu provádějícímu registraci (rejstříkovému soudu popř. jinému státnímu orgánu) by byl zřizovatel (zřizovatelé) povinen prokázat, že je zabezpečena činnost nové organizace a že jsou zajištěna eventuální práva obchodních partnerů této organizace, tedy zejména, že je po ruce potřebný *majetek* (hmotné a finanční prostředky), fixována potřebná *organizační struktura* a zabezpečeno *odborné vedení*.

Právními předpisy by bylo třeba stanovit přesně, jaká oprávnění má orgán, provádějící registraci, které otázky přezkoumává a zejména též za jakých podmínek může registraci nové organizace odmítnout. Zdá se, že v přítomné době je vcelku shoda názorů o tom, že registračnímu orgánu by se mělo dostat oprávnění přezkoumávat především, zda — stanovený předmět činnosti není v rozporu s právními předpisy, popřípadě zda byla udělena zvláštními právními předpisy předpokládaná povolení k podnikatelské činnosti

— je po ruce potřebný majetek
— je zabezpečeno odborné vedení organizace
a že v případě, zjistí-li v uvedených směrech závady, by měl být oprávněn registraci odmítnout.

Otevřenou otázkou zůstává, zda registračnímu orgánu má být svěřeno také právo zkoumat při zřízení nové organizace její hospodářskou odůvodněnost a odmítnout souhlas ke zřízení, jestliže se dojde k závěru, že hospodářská potřeba v oboru předmětu činnosti nově zřizované organizace je dostatečně kryta organizacemi již existujícími. Proti takovému oprávnění státních orgánů se dnes velmi pádně argumentuje tím, že skutečnou ekonomickou potřebu nemůže nikdy rozpoznat orgán státní správy, odtržený od hospodářského života, ale že ji vyjeví trh a že zde ji velmi citlivě může rozpoznat právě ten, kdo je s hospodářským životem v bezprostředním styku (účastník trhu). Podnikatelské riziko spojené se zřizováním se považuje za dostatečný korektiv, aby nové organizace nebyly zakládány neuváženě. Naopak nic nebrání tomu, aby státní orgány zřídily novou organizaci v těch úsecích, kde se jeví potřeba a jiný zřizovatel z nejrozmanitějších příčin (např. pro nedostatek prostředků) není po ruce. Těmto argumentům nelze nepřiznat logiku i nepochybnou znalost příčin řady dnešních nedostatků. Nicméně se domnívám, že nelze státním orgánům, dávajícím tou či onou formou souhlas ke zřízení organizace, upírat ve všech případech právo posuzovat zřízení nové socialistické organizace i z hlediska ekonomické potřeby. Těžiště problému — podle mého názoru — je v tom, aby toto právo bylo omezeno na nejnutnější případy a aby ho bylo využíváno rozumně. Otázka je ovšem složitá a vyžaduje velmi pečlivého uvážení.

Obdobným způsobem jako jiné organizace by měly být zřizovány také nadpodnikové řídicí orgány podnikohospodářského typu. Zřizovatelem by zde ovšem měly být vždy sdružené organizace, které cítí potřebu takový nadpodnikový orgán zřídit. Tak by bylo umožněno, aby organizace samy měly rozhodující vliv na zřizování řídicích orgánů, a bylo by tak ve větší míře než dosud zajištěno, že nadpodnikové orgány budou vznikat jen tehdy, jestliže jejich vznik je ekonomicky i jinak odůvodněn (a že budou zásadně existovat tak dlouho, pokud bude trvat jejich potřeba).

Stejně tak by naopak ovšem zase řídicí orgány měly mít možnost zřizovat — jako projev své podnikatelské činnosti — nové organizace, ovšem přirozeně jen při splnění výše uvedených obecných předpokladů.

Nové řešení zřizování socialistických organizací by samo o sobě ještě příliš nepomohlo, kdyby řídicím orgánům zůstalo zachováno neomezené právo kdykoliv podřízenou organizaci zrušit. Taková možnost prakticky ruší účinnost jakýchkoliv ustanovení a předpokladů dlouhodobé zainteresovanosti celého pracujícího kolektivu organizace; nikdy není jisto, s jak dlouhou dobou se dá počítat jako s prostorem pro různá opatření v rámci podnikatelské činnosti. Zrušení organizace (jakož i organizační změny) by mělo být vyhrazeno *zásadně* orgánům samotné organizace. Přitom ovšem

u nadpodnikových řídicích orgánů je situace poněkud specifická. Zde by bylo třeba zabezpečit podřízeným organizacím přiměřenou ingerenci na řešení této otázky.

Je ovšem pochopitelné, že státu musí zůstat zachován také v otázce zrušování organizací přiměřený vliv, a to jednak event. schvalováním takového opatření, jednak i event. právem organizaci zrušit; právo státu zrušit organizaci by mělo být ovšem omezeno jen na případy *předem v zákoně taxative vypočtené*.

To, co bylo řečeno o zajištění ingerence státu při zřizování nových organizací pokud jde o posouzení ekonomické účelnosti zřízené organizace, platí přiměřeně i zde.

V principiální otázce poměru vlivu podniků a nadpodnikového orgánu v základních otázkách existence a hospodaření (zejména obsazování funkce ředitele nadpodnikového orgánu a zaměření činnosti tohoto orgánu platí to, co bylo výše řečeno v souvislosti s otázkou vhodnosti vzorů podnikatelských forem uplatňovaných v kapitalistickém hospodářství. Přitom nepochybným zůstává, že přiznat určitý vliv sdruženým podnikům je naprosto nezbytné. Konkrétní formy, jakými se to uskuteční, budou dány zejména právní úpravou řízení a správy nadpodnikových orgánů, o čemž bude ještě dále řeč. Zdá se, že schůdnou cestou, na níž by mohly být vhodné organizační formy pro vyřešení této problematiky nalezeny, je patřičné přebudování dosavadních správních výborů VHJ. Ostatně v tom směru — lze říci — byla již v praxi nová cesta také do určité míry nastoupena.

Při posuzování těchto otázek je nepochybně zajímavé připomenout si právní úpravu řízení a správy generálních (oblastních) ředitelství národného průmyslu v letech 1945—1951. Tato právní úprava znala kolektivní správní orgány generálních ředitelství (představenstva), jimž připadal významný podíl na řízení a správě těchto ředitelství. Proto připomeneme zásady tehdejší právní úpravy poněkud podrobněji.

Správa generálního ředitelství příslušela tedy *představenstvu*, v jehož čele byl *ústřední (oblastní) ředitel*.³⁴⁾ Ústřednímu (oblastnímu) řediteli příslušelo, ve vztahu k představenstvu, vyřizovat věci *běžného obchodního provozu*. V případě potřeby, tj. pokud představenstvo neexistovalo nebo nebylo schopno se usnášet, anebo pokud hrozilo nebezpečí z prodlení, byl ředitel oprávněn učinit i jiná opatření, o nichž byl však povinen podat zprávu nejbližší schůzi představenstva. Úkolem ústředního (oblastního) ředitele bylo provádět usnesení představenstva; měl-li za to, že usnesení je v rozporu se zájmy ústředního (oblastního) orgánu nebo zájmy podřízených podniků, byl povinen podat o tom ihned zprávu jednak představenstvu, jednak nadřízenému ministerstvu (§ 20 odst. 3 dekretu č. 100/1945 Sb. a § 17 odst. 3 dekretu č. 101/1945 Sb.).

³⁴⁾ Viz § 19 a ve spojení s § 20 odst. 1 dekretu č. 100/1945 Sb. a § 16 ve spojení s § 17 odst. 2 dekretu č. 101/1945 Sb.

Ústředního (oblastního) ředitele jmenovala vláda. Rovněž všichni členové představenstva ústředního (oblastního) orgánu byli jmenováni vládou; jmenování se uskutečňovalo na návrh ministrů průmyslu nebo výživy, učiněných — pokud šlo o oblastní orgány — též v dohodě s pověřencem pro průmysl a obchod, resp. pověřencem pro výživu a zásobování.³²⁾

Při konstituování představenstev ústředních (oblastních) orgánů ani při ustavování ústředních (oblastních) ředitelů do funkce se tedy neuplatňovaly demokratické nebo samosprávné prvky.³³⁾

Představenstvům ústředních (oblastních) orgánů příslušelo rozhodování v zásadních otázkách tohoto orgánu, týkajících se zejména

- existence, činnosti a finančního hospodaření, jako např. navrhování rozdělení ústředního orgánu, jeho sloučení s jiným ústředním orgánem a zřízení nového orgánu, schvalování, koupě, zcizení a zatížení vlastních nemovitostí v určitém rozmezí hodnoty, navrhování roční závěrky a rozdělení čistého zisku nebo úhrady ztráty apod.
- právních jednání jménem ústředního (oblastního) orgánu jako např. udělování prokury, ustanovování právního zástupce apod.
- základních otázek služebního poměru ústředního (oblastního) ředitele a odměn zaměstnanců.^{33a)}

Pod zorným úhlem výše uvedených úvah o nutnosti zajištění vlivu podniků na řešení rozhodujících otázek týkajících se nadpodnikového orgánu se otázka právní úpravy řízení a správy podniků i nadpodnikových orgánů prostřednictvím kolektivních orgánů (správní výbor, představenstvo, správní rada apod.), konstituovaných při použití a uplatnění demokratických prvků (volba pracovníků organizace), stává opět aktuální. Je však známo, že představenstva národních podniků i ústředních (oblastních) orgánů z let 1945—1948 pracovala velmi ztěžka a že po Únoru 1948 přestala být nejprve fakticky svolávána a záhy byla i právní úpravou odstraněna.³⁴⁾ Žádná pozdější úprava postavení státních hospodářských organizací se již k podobným orgánům nevrátila.

Vzniká proto otázka, zda není nutné přijmout závěr, že se kolektivní správní orgány podniku (představenstva) neosvědčily. Takový závěr by

³²⁾ Viz §§ 33 a 34 vl. nař. č. 6/1946 Sb. a §§ 51 a 52 vl. nař. č. 77/1946 Sb.

³³⁾ Naproti tomu při konstituování představenstev národních podniků byly určité demokratické, popř. samosprávné prvky uplatněny. Třetinu členů představenstev národních podniků tvořili zástupci zaměstnanců, zvolení osazenstvem z jeho středu. U některých podniků potravinářského průmyslu byli členy představenstev kromě stálých zaměstnanců ještě také zástupci tzv. zemědělských účastníků, tj. zemědělců, dodávajících cukrovku (tak tomu bylo u cukrovarů a rafinerií cukru), zvolení zvláštním valným shromážděním těchto zemědělských účastníků, popřípadě (u pivovarů) zástupců svazků územní samosprávy, jmenovaní okresním národním výborem (§ 9 dekretu č. 101/1945 Sb.).

^{33a)} Srovnej § 37 vl. nař. č. 6/1946 Sb. a § 55 vl. nař. č. 77/1946 Sb.

³⁴⁾ Stalo se tak nejprve zákony č. 114 a 115/1948 Sb., jimiž byla novelována příslušná ustanovení dekretů č. 100 a 101/1945 Sb. v tom smyslu, že působnost představenstev bude upravena později vládou; to se však nestalo a § 49 zák. č. 103/1950 Sb. o národních podnicích průmyslových prohlásil funkce členů představenstev za zaniklé.

však byl patrně příliš jednostranný a unáhlený. Je totiž třeba si uvědomit, za jakých podmínek představenstva fungovala. O obsazení míst v představenstvech byl sveden politický boj; místa byla rozdělena většinou mezi zástupce politických stran paritně. Členové představenstev pracovali jako exponenti svých politických stran a představenstva — v atmosféře všeobecně velmi vyostřeného boje — se stala bojištěm, kde se řešily především všeobecné politické otázky, často vzdálené problematice podniku, resp. ústředního (oblastního) orgánu. Je pochopitelné, že tak se představenstva nemohla stát orgány dělnými a podniku (ústřednímu či oblastnímu orgánu) prospěšnými. Jejich pozdější likvidace byla ovšem také diktována okamžitými potřebami politického boje a určitou roli zde sehrály nepochybně i některé obecně nesprávné názory o podstatě socialistické demokracie.

Lze se domnívat, že kdyby představenstva nebo jiné podobné orgány (správní výbory) fungovaly v jiných podmínkách, že by se podobné negativní důsledky neprojevíly, ale naopak, že by se tyto orgány mohly stát důležitým prostředkem demokratizace správy podniků (nadpodnikových orgánů), posílení reálného vlivu pracujících na správu a zvýšení její kvality.

Znamenalo by to ovšem poskytovat správním výborům v určitém rozsahu rozhodovací pravomoc, která by se měla týkat nejdůležitějších otázek podnikatelské činnosti (investic, převzetí záruk, poskytnutí dotací apod.) a obsazování vedoucích míst. Přitom by ovšem bylo třeba zajistit, aby podřízené organizace měly přiměřený vliv na konkrétní sestavení správního výboru; není rozhodující, jakou cestou by byl tento vliv zajištěn, ale zdá se, že volba (popřípadě volba části) členů pracovníky organizací by nejlépe odpovídala té skutečnosti, že celý kolektiv pracovníků, i každý pracovník jednotně nesou — v podmínkách nové soustavy řízení — v té nebo oné míře přímé hmotné důsledky z hospodářských výsledků organizace, pro jejichž úspěšnost nebo neúspěšnost vytváří ředitel řídicího orgánu svou vlastní činností důležité předpoklady.

Možná, že tento námět vypadá na první pohled převratně, avšak uvážíme-li výše uvedenou novou situaci pracovních kolektivů z hlediska jejich přímé účasti na podnikatelském riziku, pak se sotva může jevit jinak než jako logický.

Konečně připomeňme ještě tuto stránku věci: Dosavadní výrobní hospodářské jednotky jsou organizovány vcelku shodně s výrobními obory a odvětvími. Toto řešení má jistě své výhody. Na druhé straně ovšem nelze přehlédnout ani důsledky negativní. Za podstatné považuji to, že jde vlastně o určitý administrativně vymezený prostor budoucímu vývoji, určité administrativní limitování ekonomických procesů; to může v určité chvíli potřebám ekonomiky vyhovovat, ale v časovém odstupu se nutně musí stát brzdou dalšího progresivního vývoje. Postupující vývoj bude jistě vyžadovat i nadpodnikovou integraci *nad rámec* oborů, koncentraci nebo kombinaci přes takto administrativně vymezené hranice. Tomu bude

třeba poskytnout právními předpisy volnou cestu. Nechci tím mluvit pro novou reorganizaci a odstranění oborové organizace jedním opatřením, které by se nutně opět muselo jevit jako administrativní, a tím i nepřiměřené; jde spíš o to, aby bylo jednotlivým organizacím zabezpečeno skutečně volné rozhodování o svém vlastním výrobním zaměření, a aby jim byl dán do rukou podstatný vliv na své organizační uspořádání i uspořádání nadpodnikových orgánů. Jinak je nebezpečí stále pevnějšího fixování monopolu a vylučování socialistické soutěže. Zejména v některých výrobních oborech to pak vede k tomu, že výrobce nemá dost snahy uspokojovat potřeby odběratelů, a to ani z hlediska kvantitativního ani z hlediska kvalitativního.

V. ZÁVĚR

V tomto článku jsem se pokusil shrnout některé základní problémy nadpodnikových řídicích orgánů v našem průmyslu a stavebnictví a stanovit požadavky na právní úpravu jejich postavení v souvislosti s realizací nové soustavy řízení národního hospodářství.

Při zkoumání těchto otázek jsme dospěli v podstatě k těmto závěrům:

1. s existencí nadpodnikových řídicích orgánů obdobných organizačně a právně samostatným řídicím orgánům dnešních VHJ je třeba počítat i do budoucnosti,
2. tyto nadpodnikové řídicí orgány musí být konstituovány jako orgány podnikohospodářského typu a musí být ekonomicky propojeny s podniky,
3. právní úprava jejich zřizování (a zrušování) — stejně jako zřizování (zrušování) všech socialistických organizací — musí vycházet z nových principů adekvátních nové soustavě řízení a musí zejména umožňovat nadpodnikovou integraci tam, kde je podmíněna objektivní ekonomickou situací,
4. nové prvky musí být promítnuty také do právní úpravy řízení a správy nadpodnikových řídicích orgánů, a to zejména v tom směru, aby byl zabezpečen určitý nezbytný vliv podřízených podniků na orientaci činnosti nadpodnikového orgánu.

Poznámka: Rukopis tohoto článku byl odevzdán v květnu minulého roku. Politický vývoj v naší zemi mezitím vytvořil předpoklady pro důslednou realizaci nové soustavy plánovitého řízení národního hospodářství a řešení mnohých otázek, o nichž článek jedná, posunul viditelně kupředu. Pod tímto zorným úhlem se mohou některé úvahy zdát již zbytečnými, některá stanoviska bylo již možno formulovat podrobněji a přesněji. Ve svém celku však je daná problematika stále ještě aktuálním předmětem zkoumání.

Z. P.

V Praze dne 25. března 1968.

Le problème des organes de direction de suprastructure

RESUME

Dès le début de l'édification socialiste de l'industrie et du bâtiment dans la République socialiste tchécoslovaque il existait toujours — à côté des entreprises socialistes d'État — aussi des organes directeurs de suprastructure. Dans les années 1945—1951, c'étaient lesdits organes centraux de l'industrie nationalisée soit les directions générales, constituées conformément aux décrets No. 100 et 101/1945 du Recueil des lois, dans les années 1951—1958 avant tout les formations budgétaires des ministères économiques — les administrations générales organisées d'après l'ordonnance gouvernementale No. 74/1951 du Recueil des lois et depuis le 1^{er} avril 1958 jusqu'à l'époque actuelle les unités économiques de production dont la base juridique a été donnée tout d'abord par les dispositions de la loi sur les entreprises nationales et quelques autres organisations économiques, publiée sous le No. 67/1958 du Recueil des lois, et actuellement par les dispositions des articles 31—34 du Code économique et celles de l'ordonnance gouvernementale No. 132/1965 du Recueil des lois, respectivement les organes de direction des unités économiques de production indépendants sur le plan juridique et d'organisation; à l'époque actuelle, ces organes de direction, ce sont les directions sectorielles des trustes d'entreprises, le cas échéant les entreprises sectorielles par rapport aux organisations affiliées.

Les organes de direction des unités économiques de production, indépendants sur le plan juridique et d'organisation, sont munis d'une grande compétence et en cette qualité ils constituent l'élément qui va décider, dans une grande mesure, de la vitesse avec laquelle le nouveau système de direction sera mis en pratique. C'est pour cela même qu'ils méritent qu'on leur réserve une place due dans les recherches théoriques. Du reste, d'autres raisons encore parlent en faveur de ce postulat, notamment le fait que l'indépendance des entreprises — dont le renforcement constitue une des premières idées du nouveau système de direction — n'est jamais que relative; en effet, leur position effective est toujours déterminée par une série de facteurs parmi lesquels l'un des très importants, c'est l'existence même des organes de direction de suprastructure et l'envergure des attributions de ces derniers par rapport aux entreprises.

En connexion avec le développement progressif des idées du nouveau système de direction et la mise en pratique de ce dernier, l'auteur réfléchit aux questions des tendances générales se faisant jour dans l'évolution des organes directeurs de suprastructure et aux exigences qui en découlent pour la réglementation juridique de leur position dans l'avenir.

La première question que l'auteur se pose, c'est la question de l'opportunité respectivement de la nécessité de l'existence même des organes de direction de suprastructure. Dans ses considérations il part essentiellement du postulat de la direction centrale de l'économie nationale; la nécessité d'une direction centrale à un certain degré de l'évolution de l'économie nationale, il la considère comme prouvée par l'évolution des pays tant socialistes que capitalistes; il s'ensuit qu'elle doit être maintenue même dans le nouveau système de direction de l'économie nationale. A son avis, la fonction de la direction centrale dans le nouveau système de direction doit être avant tout:

- de faire valoir les besoins et les intérêts économiques de toute la société, pour autant que ces besoins ne peuvent pas bien être discernés au niveau de l'entreprise et suivis par cette dernière comme ses propres intérêts,
- de faire valoir les besoins et les intérêts extraéconomiques de la société,
- d'éliminer les résultats négatifs auxquels peut conduire la mise en valeur plus large des rapports marchands, supposée par le nouveau système de direction.

Ceci constaté, l'auteur se pose la question de savoir s'il existe des raisons objectives pour lesquelles il faut constituer un certain élément (des éléments) de direction intermédiaire entre le centre de direction et les entreprises dirigées. Il souligne le principe suivant lequel plus l'échelon de direction qu'on prend en considération est bas, plus on exige que la direction soit plus concrète et plus spéciale. Dans son travail de direction le centre de direction doit se mouvoir à un degré de généralité considérablement élevé. La direction est d'autant meilleure qualité que la mesure

du concret et du spécial le cas échéant de la généralité, dont elle doit s'occuper, est plus adéquate à l'échelon de direction donné.

Il vaut aussi que plus le nombre d'organisations intégrées est grand, plus le centre de direction doit recueillir et traiter d'informations pour diriger avec succès. Or, la possibilité de traiter avec perfection les informations acquises et par conséquent d'acquérir les données nécessaires aux interventions de direction objectivement justes se trouve de ce fait en même temps amoindrie. Si l'on devait faire valoir, dans la direction de l'économie nationale, le principe de direction à deux échelons (le centre — l'entreprise) dans toute son étendue, ceci exigerait — pour ce qui est de l'élimination des insuffisances découlant des principes mentionnés — que le nombre des entreprises soit le plus petit possible. Or, il est impossible, pour nombre de raisons sérieuses, de réduire le nombre des entreprises au-delà d'une certaine limite donnée par le degré acquis de l'évolution. Il ne reste donc que de compter, même à l'avenir, — du moins pour la majeure partie des branches de l'économie — avec un certain échelonnement des organes de direction.

Avec cela, l'auteur se pose aussi la question de savoir si ce qui a été dit est valable aussi pour les conditions du nouveau système de direction et si l'idée que toute entreprise doit avoir son organe supérieur n'est pas la conséquence des représentations figées éveillées par la conception administrative directive de la direction. Il admet que, dans une certaine mesure, il en est ainsi et il souligne que dans le nouveau système de direction la direction, conçue dans le système administratif directif comme *transmission des tâches et imposition d'ordres directifs*, doit être, elle aussi, conçue d'une manière nouvelle et cela avant tout comme *activité d'entreprise à un niveau supérieur*, donc surtout comme influence exercée sur l'activité des entreprises à l'aide des investissements ou la participation financière aux investissements, par l'encouragement de la production par les moyens financiers (dotations, crédit avantageux etc.), par le secours prêté lors de la conclusion des grands négoces, par la participation financière aux mesures visant à surmonter les difficultés passagères et ainsi de suite. C'est pourquoi il entend les organes de direction de suprastructure bien plus comme organes d'intégration de suprastructure dont l'objectif est avant tout la solution de telles tâches économiques communes qui ne peuvent pas être bien ou rationnellement résolues au niveau des entreprises individuelles. Encore montre-t-il dans quelle mesure cette idée a été incorporée dans les prescriptions juridiques des années 1945-1951.

En concevant la direction de façon mentionnée, il faut sans doute compter à l'avenir avec le fait que les organes de direction de suprastructure vont naître comme conséquence de la décision autonome des entreprises elles-mêmes et qu'il y aura donc, peut-être, des entreprises qui ne constitueront pas de tels organes d'intégration de suprastructure et ne seront donc subordonnées à aucun organe de direction de ce genre. Cependant l'auteur juge en même temps que pour la majeure partie des entreprises tchécoslovaques de l'industrie et du bâtiment l'existence des organes de direction de suprastructure sera, même dans les conditions du nouveau système de direction, indispensable.

Des considérations ultérieures sont consacrées au caractère des organes de direction de suprastructure. Il appert, comme les expériences acquises surtout au cours des années 1951-1958 l'ont montré, que la direction de l'économie exercée par l'intermédiaire des organes d'État budgétaires est imparfaite et non convenable. On déduit de ces expériences que les organes de direction de suprastructure dans l'industrie et aussi dans le bâtiment doivent être constituées comme organes du type d'entreprise économique.

Avec cela, on accorde une attention spéciale à la question de l'interconnexion économique des entreprises et des organes de suprastructure, laquelle est simultanément considérée comme le moyen et la condition d'assurer l'existence rationnelle des organes de suprastructure. Dans ses considérations sur l'interconnexion économique des entreprises et des organes de suprastructure l'auteur s'occupe notamment aussi de la question du transfert du risque d'entreprise out out au moins de sa partie — en ce qui concerne les conséquences économiques résultant des interventions de direction — à la charge des organes de suprastructure. Il part de certaines opinions qui croient possible de résoudre ce problème par les moyens purement juridiques, à savoir en établissant la responsabilité matérielle de l'organe supérieur des dommages que cet organe a occasionnés à l'entreprise par son intervention de direction et il montre que cette voie ne résoudra pas, en elle-même, le problème donné. En

effet, la condition préalable de l'efficacité réelle d'une telle réglementation, c'est le mode de dépendance économique de l'organe de suprastructure vis-à-vis des entreprises. Or, si celle dépendance est réalisée de telle manière qu'elle l'a été dans le système administratif directif, l'institution de la responsabilité matérielle des dommages causés par l'intervention de direction perd son sens. Cependant, même lorsque les rapports entre l'entreprise et l'organe de suprastructure se fondent sur l'indépendance patrimoniale de ces deux éléments, la responsabilité matérielle n'est pas un moyen qui soit adéquat aux exigences de la vie économique. Elle n'est applicable, en principe, que là où le dommage a été causé par l'intervention de direction ayant le caractère d'acte juridique illégal et non là où l'intervention de direction est simplement matériellement fautive.

L'auteur attire l'attention sur le fait que la jonction des entreprises avec les organes de direction de suprastructure peut être obtenue même par d'autres moyens que ne l'est l'interconnexion économique. Un des principaux moyens, l'auteur le voit dans la régulation juridique de la création des organes de suprastructure. Il signale les mauvaises expériences qu'on a acquises en ce qui concerne le mode de créer les organes de suprastructure par des actes administratifs et d'autorité. Il juge nécessaire de soumettre la création des organes de suprastructure en principe au même régime que la création de n'importe quel autre organisme socialiste. Avec cela, il croit que dans peu de temps le régime de la création des organismes socialistes devra être nouvellement réglementé et encore faudra-t-il souligner davantage l'autonomie des créateurs de l'organisme et leur responsabilité d'examiner avec circonspection le besoin économique d'un nouveau organisme. Il faudra maintenir une mesure suffisante d'ingérence des organes d'État dans l'appréciation de la justesse de la décision d'établir un organisme.

Le moyen d'assurer l'influence de l'entreprise sur l'organe de suprastructure, l'auteur le voit aussi dans la mise en valeur des éléments démocratiques en ce qui concerne la direction et l'administration de l'organe de suprastructure. En cette connexion, il s'occupe plus en détail des formes dont ces questions ont été solutionnées dans l'industrie nationalisée dans les années 1945-1951. Il croit possible d'adopter une solution analogue même aujourd'hui. Il considère, comme embryon possible, les comités d'administration des unités économiques de production d'après la réglementation juridique contemporaine.

L'auteur se prononce enfin en faveur du relâchement du stricte principe sectoriel dans l'organisation de l'économie nationale.