

Majetková samostatnost státních průmyslových podniků

Имущественная самостоятельность государственных промышленных предприятий

Die Wirtschaftsselbständigkeit der staatlichen Industriebetriebe

STANISLAV PLÍVA

Nová soustava plánovitého řízení národního hospodářství přináší velmi významné změny v celkovém postavení státních podniků v systému celospolečenské organizace národního hospodářství. Mění se především pojetí podniku i jeho úloha při uspokojování potřeb společnosti. Přímo jádrem nové soustavy řízení národního hospodářství jsou kvalitativní změny ve způsobech řízení podniků, ve sladování zájmů podnikových a celospolečenských.

K zásadním změnám dochází i v majetkovém postavení státních průmyslových podniků. Patří mezi základní rysy postupně se uplatňující ekonomické soustavy plánovitého řízení *zdůraznění významu majetkového postavení podniků a prohloubení jejich majetkové samostatnosti*. Reálný obsah majetkového postavení měl vždy, a tím více má nyní mimořádný význam pro obsah právního postavení podniků. Právní samostatnost, i když je sebevíce deklarována a v právních předpisech zajišťována, stává se nereálnou a bezobsažnou, není-li podložena určitým nezbytným stupněm samostatnosti majetkové. Nebude nadsázkou tvrdit, že kvalita právního postavení, právní subjektivity socialistických podniků je přímo závislá na stupni jejich majetkové samostatnosti.

Problematika majetkového postavení státních průmyslových podniků má mimořádný význam zejména též proto, že se v ní promítají nejvýrazněji obecné zásady a vývojové tendence majetkového postavení podniků v plánovitě řízeném socialistickém zbožním hospodářství. Zásady majetkového postavení ostatních státních podniků jsou v nejdůležitějších rysech shodné s právní úpravou této problematiky u podniků průmyslových. Existující rozdíly jsou vyvolány specifickými potřebami toho kterého úseku národního hospodářství (zemědělství a lesní hospodářství, vnitřní obchod apod.).

V soustavě administrativně-direktivního řízení národního hospodářství vycházelo majetkové postavení podniků z centralisticky chápaného pojetí. Pro toto pojetí bylo charakteristické, že *celé národní hospodářství bylo chápáno jako jediný podnik, řízený převážně přímým způsobem*. Jednotlivé státní podniky byly považovány za výkonné orgány, prostřednictvím nichž stát přímo uskutečňuje svoji hospodářskou činnost. Proto byly jednotlivým podnikům z centra, více méně administrativně a mechanicky, stanoveny konkrétní úkoly, které detailně určovaly jejich výrobní činnost i rozdělování vyrobené produkce.

Tomuto pojetí centralistického řízení národního hospodářství odpovídala i *velmi nízká majetková samostatnost podniků*. Podniky měly právními předpisy přiznánu právní subjektivitu, mohly však s hmotnými i finančními prostředky disponovat jen velmi omezeně. Právní předpisy převážně určovaly velmi podrobně k jakému účelu a jakým způsobem mohou podniky svěřené prostředky používat. Rozhodnutí podniku o nakládání s vyrobenou produkcí byla převážně nahrazena nebo alespoň předurčena administrativně-direktivními rozpisy plánu. Také s hmotným majetkem tvořícím základní vybavení podniku, mohl podnik disponovat jen výjimečně a převážně jen se souhlasem nadřízených orgánů.

Financování hospodářské činnosti podniků bylo přísně účelové a právní předpisy přesně stanovily podnikům, z jakých prostředků a v jaké výši mohou konkrétní potřeby financovat. Velmi výrazným omezujícím činitelem pro majetkovou samostatnost podniků bylo prakticky neomezené právo nadřízených orgánů kdykoliv a jakýmkoliv způsobem zasahovat do majetkové sféry podniků. Tak zejména mohl nadřízený orgán uložit podniku uzavření hospodářské smlouvy nebo přímo rozhodnout, že podnik je povinen dodat výrobky určité jiné organizaci (srov. např. § 118 hosp. zákoníku č. 109/1964 Sb.). Obdobně mohl nadřízený orgán prakticky bez omezení rozhodnout o tom, že podniku odnímá určitý majetek a převádí ho do správy jiné státní organizace (srov. např. § 19 odst. 2 vyhl. č. 117/1964 Sb.). Finanční prostředky byly podnikům přidělovány podle stanoveného plánu a mohly být zase příslušným orgánem odčerpány. Nadplánované dobré finanční výsledky odváděly podniky z větší části do státního rozpočtu a naopak ztráty byly ze státního rozpočtu hrazeny. Převážná část investic byla hrazena z ústředního rozpočtu.

Majetková samostatnost podniků byla do značné míry jen *formální* a volnost podniků při hospodaření s hmotnými a finančními prostředky byla *velmi omezená*. To mělo za následek, že právní samostatnost, právní subjektivita podniků ztrácela svůj základ i obsah. Nebylo také možné důsledně uplatnit vůči podnikům majetkovou odpovědnost za výsledky jejich činnosti.

Velmi významným rysem nové soustavy plánovitého řízení národního hospodářství je *zvýšení úlohy, pravomoci a současně i odpovědnosti podniků*. Podnik se stává důsledně *základním článkem* celospolečenské organizace národního hospodářství. V podniku se na základě určitých závazných základních úkolů a v rámci objektivně stanovených podmínek realizuje vlastní výrobní činnost, vytváření užitných hodnot, tvořících zdroj bohatství společnosti. Podnik je nejen základním článkem výrobní činnosti ve společnosti, ale současně představuje i základ rozdělování. Především v podnicích získávají občané ve formě mezd a jiných odměn za pracovní činnost finanční prostředky na opatrování životních potřeb. Kromě toho se podniky účastní rozdělovacích procesů přímo buď jako dodavatelé nebo i jako odběratelé (v oblasti výrobní spotřeby, případně v oblasti společenské nevýrobní spotřeby).

Zvýšená úloha podniku vyplývá i ze skutečnosti, že podnik je *nejúžeji spjat se socialistickou zbožní výrobou*. Ekonomická soustava plánovitého řízení národního hospodářství je právě založena na organickém sepletí plánu a trhu, na využívání zbožně peněžních nástrojů k usměrňování vývoje národního hospodářství. Podniky tvoří *ekonomicky i právně subjekty zbožních vztahů* na základě historicky vzniklého stupně společenské dělby práce a koncentrace výrobních sil.

Využití socialistického trhu, založeného na zbožně-peněžních vztazích, si vynucuje nové pojetí úlohy podniků a současně také rozšíření prostoru pro jejich samostatnou hospodářskou činnost. Podniky již nemohou být chápány jako výkonné orgány centra, které svojí činností plní jeho závazné pokyny. Hlavním posláním podniku zůstane uspokojování potřeb společnosti. Bude však realizováno v úzké souvislosti se zájmem podniku na dosažení co nejlepšího hospodářského výsledku. V rámci dlouhodobě stanovených pravidel musí být podnik vybaven relativně vysokou majetkovou samostatností, a to zejména tam, kde jde o využívání zbožně peněžních vztahů a socialistického trhu. To mu možná rozvinout skutečně socialistickou podnikatelskou činnost, která plánovitě usměrňována ekonomickými nástroji, může rozhodujícím způsobem přispět k rozvoji produktivních sil a celého národního hospodářství.

Zdůraznění významu podniku v ekonomické soustavě řízení neznamena nikterak jeho zabsolutnění. Podnik i v nových podmínkách *zůstává článkem*, i když mimořádně důležitým, celospolečenské organizace a řízení národního hospodářství. Ve své činnosti není izolován. Naopak, rozvoj dělby práce a koncentrace výrobních sil vedou také v podmínkách socialistické zbožní výroby k různým formám nadpodnikové integrace. Rozhodování podniku v majetkové sféře, stejně jako celá jeho hospodářská činnost, je ovlivňováno různým způsobem řadou faktorů, které jsou vně podniku. Jde především o *ovlivňování ekonomické*, uskutečňované jednotlivými stupni a orgány hospodářského řízení s cílem zajištění souladu podnikových zájmů se zájmy oboru, odvětví a celého národního hospo-

dárství. Jeho podstata spočívá ve vytváření obecně závazných podmínek a hranic pro rozvíjení hospodářské činnosti podniku a v operativním jejím *usměrňování ekonomickými nástroji, založenými na působení zbožně-peněžních kategorií a na využívání mechanismu socialistického trhu*. Hospodářské řízení v tomto pojetí představuje velmi významný činitel, formující vlastní rozhodnutí podniku. Nemá však povahu přímého ovlivňování, respektive zasahování do majetkové sféry podniku a nahrazování rozhodnutí samotného podniku rozhodnutím řídicího orgánu.

Jiným významným činitelem, který spoluvytváří reálný obsah a rozsah majetkové samostatnosti podniku je způsob vzniku a zániku podniku a začlenění v celé organizační soustavě průmyslu a národního hospodářství. Není bez významu pro reálný obsah a rozsah majetkové samostatnosti podniku právní úprava takových otázek, jako například kdo může zřídit podnik, zda a kdo může rozhodnout o jeho zrušení, popřípadě rozdělení, zda k nadpodnikové integraci dochází z vůle podniku nebo na základě rozhodnutí nadřízeného orgánu apod.

Určité hranice majetkové samostatnosti podniku mohou být též stanoveny orgány státní správy v zájmu ochrany veřejných zájmů, jako jsou například ochrana životního prostředí (ovzduší, vody, přírody), ochrana zemědělského půdního fondu, ochrana zdraví při práci apod. Jde v podstatě o ochranu společnosti před škodlivými následky hospodářského podnikání a o prosazování takových veřejných zájmů, které jsou v rozporu s bezprostředními podnikovými zájmy. Orgány státní správy musí mít právně zaručenou možnost uložit k zajištění takových zájmů určitou činnost nebo naopak určitou činnost zakázat a současně možnost tento svůj příkaz nebo zákaz vynutit. Takové veřejné zájmy, které nejsou založeny na zbožní výrobě a nemají bezprostředně ekonomickou povahu, představují svým způsobem omezující faktor pro hospodářskou činnost podniků a pro jejich majetkovou samostatnost.

Pokud tedy mluvíme o majetkové samostatnosti podniku, musíme si být vědomi, že *není a patrně ani nikdy nemůže být zcela absolutní*. Působí tu řada činitelů omezujících, které vyplývají ze skutečnosti, že podnik vyvíjí svoji hospodářskou činnost jako článek celé soustavy národního hospodářství, v němž působí na sebe navzájem zejména jednotlivé podniky, ostatní organizace a orgány řízení.

V tomto smyslu rozumíme majetkovou samostatností *souhrn oprávnění podniku samostatně, na vlastní účet a pod vlastní odpovědností, rozhodovat o využití a nakládání s hmotnými i finančními hodnotami, vytvořenými v podniku jeho hospodářskou činností nebo tvořícími pro hospodářskou činnost materiální základnu*. Pro její konkrétní náplň a stupeň mají zásadní význam:

a) vymezení ekonomických (finančních) povinností podniku k celospolečenským fondům, reprezentovaným především státním rozpočtem, a dále vymezení ekonomických povinností k nadpodnikovým sdružením (výrobně hospodářským jednotkám),

b) právní úprava vztahů nadřízených orgánů k podnikům, a to jak

pokud jde o oblast bezprostředně majetkovou, tak i pokud jde o oblast organizačně právní (např. zřizování podniků a jejich rušení, převody výrobních programů, způsob tvoření nadpodnikových integračních sdružení, ustavování vedení podniku apod.),

c) z toho vyplývající právní vymezení dispozičního práva podniku k hmotným a finančním prostředkům, vytvořeným jeho hospodářskou činností.

III.

Podnik vytvořené užité hodnoty realizuje na trhu a opatřuje si finanční a hmotné prostředky na další svoji činnost. Nestačí, aby podnik určité hodnoty vyrobil. Vyrobená produkce bude pro majetkové postavení podniku bez významu, pokud nebude realizována prodejem na trhu.

Proto také základnu pro majetkovou samostatnost podniku tvoří jím *realizovaný hrubý důchod*, který vlastně představuje *novou hodnotu, vytvořenou v podniku*. Podnik však nemůže s těmito finančními prostředky disponovat zcela samostatně v plném rozsahu. Hrubý důchod není jen materiální základnou podniku, ale také zdrojem, z něhož čerpá podnik prostředky pro plnění svých finančních povinností vůči celospolečenským fondům, fondům výrobně hospodářské jednotky apod. Teprve po splnění těchto povinností může podnik použít hrubého důchodu ve vlastní pravomoci. Samostatnost podniku při dispozici s hrubým důchodem je tedy především limitována rozsahem hrubého důchodu, který podniku zůstane k použití ve vlastním zájmu.

Povinnosti, které musí být podnikem přednostně plněny z hrubého důchodu, lze rozdělit podle jejich povahy do třech skupin:

a) povinnosti vůči státnímu rozpočtu nebo rozpočtu národního výboru,

b) povinnosti vůči oborovému ředitelství (s výjimkou příspěvku na úhradu nákladů vlastní činnosti oborového ředitelství, který se od tržeb tvořících hrubý důchod odečítá jako výdaj nevýrobní povahy),

c) ostatní povinnosti.

Povinnosti podniku vůči státnímu rozpočtu jsou stanoveny *ve formě odvodů*, a to z hrubého důchodu nebo ze zisku, ze základních prostředků, z odpisů základních prostředků, ze zásob a stabilizačního odvodu. Všechny tyto odvody mají povahu dlouhodobých ekonomických nástrojů, jimiž je usměrňována hospodářská činnost podniků. Představují příspěvek podniků na financování celospolečenských potřeb, zejména v oblasti nevýrobní.

Z hlediska majetkového postavení podniku je mimořádně důležité, aby odvody byly stanoveny *dlouhodobě, stabilně a jednotně*. Podnik musí dostatečně dlouho předem znát, jaké odvody a v jaké výši bude povinen ze svého hrubého důchodu platit do státního rozpočtu. Proto musí být druhy a výše odvodů stanoveny *v dlouhodobém plánu rozvoje národního hospodářství*. Jestliže by byla dána možnost stanovovat je vždy každý rok nově, potom by vznikalo nebezpečí, že odvody nebudou plnit funkci ob-

jektivních ekonomických podmínek, na základě nichž se má uskutečňovat vlastní samostatná činnost podniku. Podnik by neměl záruku, že mu dobré výsledky jeho výrobní, obchodní či jiné hospodářské činnosti nebudou odčerpány právě formou nově stanovených odvodů dříve, než jich bude moci využít ve vlastním podnikovém zájmu. Také výše odvodů musí být stanovena dlouhodobě a nemělo by docházet v průběhu delšího období k jejich změnám.

V současné právní úpravě jsou druhy odvodů stanoveny jednotně v zákoně o čtvrtém pětiletém plánu rozvoje národního hospodářství č. 83/1966 Sb. (§ 4 a § 9 odst. 2, písm. b). K jejich změně by mohlo dojít pouze změnou zákona. Žádný orgán hospodářského řízení a ani vláda není zmocněna ukládat jiné odvody ve prospěch státního rozpočtu (to neplatí ovšem o tzv. dodatkových odvodech, které mají jiný charakter a o nichž je zmínka dále). Nejenom že nemohou být ukládány jiné odvody než stanoví právní předpis, ale také ke změnám v jejich výši může dojít jen zcela výjimečně. Oprávnění zvyšovat výši odvodů je svěřeno výhradně vládě, která je může použít jen u odvodu z hrubého důchodu nebo ze zisku, přičemž zvýšení může činit nejvíce 1 % ročně.

Výše odvodů je stanovena zákonem jednotně pro všechny podniky v průmyslu (resp. pro všechny podniky řízené národními výbory) a není možné povolovat individuální sazby odvodů (s výjimkou stabilizačního odvodu). Tak jsou zajišťovány stejné podmínky pro všechny podniky.

Ve prospěch státního rozpočtu mohou být podnikům ještě uloženy další povinnosti ve formě dodatkových odvodů.¹⁾ Nemůže se tak stát ale kdykoliv, nýbrž jen v případech právním předpisem stanovených resp. dovolených. Společným rysem dodatkových odvodů je to, že mají *sankční charakter* a mohou být podniku uloženy tehdy, jestliže podnik porušil určitou konkrétní právní povinnost (např. cenové předpisy nebo povinnost instalovat a řádně provozovat zařízení na ochranu pracujících apod.). Tyto dodatkové odvody mají za účel odčerpat tu část hrubého důchodu podniku, kterou podnik docílil porušováním právních předpisů nebo zanedbáváním určitých svých povinností.

Druhou velkou skupinu povinností podniku, k jejichž splnění musí přednostně použít hrubého důchodu, tvoří *povinnosti vůči oborovému ředitelství*. Pro majetkovou samostatnost podniku je důležité, aby i tyto povinnosti byly zásadně stanoveny *dlouhodobě a jen v rozsahu nezbytně nutném*.

V současné době jde o tyto odvody oborovému ředitelství:

a) odvody k vytvoření centralizovaných prostředků výrobně hospodářské jednotky,

b) dodatkové odvody za účelem nezbytného přerozdělení prostředků mezi podniky v rámci výrobně hospodářské jednotky.

Centralizované zdroje vytváří oborové ředitelství z odvodů podniku

¹⁾ Zde neuvažuji dodatkové odvody, stanovené oborovým ředitelstvím pro nezbytnou redistribuci prostředků v rámci výrobně hospodářské jednotky.

k financování určitých společných potřeb celé výrobně hospodářské jednotky. Vztahy mezi oborovým ředitelstvím a podniky při tvorbě centralizovaných prostředků *upravují podrobněji statuty* výrobně hospodářské jednotky. Podle § 8 vlád. nařízení č. 132/1965 Sb. musí statut kromě něho upravit způsob tvorby centralizovaných finančních zdrojů, jejich použití a způsob hospodaření s oborovými fondy. S centralizovanými prostředky musí oborové ředitelství hospodařit odděleně od svých vlastních prostředků a také od prostředků určených pro dočasné přerozdělení mezi podniky výrobně hospodářské jednotky. Zdrojem centralizovaných prostředků mohou být také dodatkové odvody, pokud je podnik odvádí oborovému ředitelství (např. odvody za nesplnění závazného úkolu). Patří k nim i odvod části odpisů základních prostředků ze závodů, určených k likvidaci, pokud náhradní kapacitu nebuduje podnik, jehož je likvidovaný závod součástí.

Dodatkový odvod za účelem nezbytného přerozdělení prostředků může oborové ředitelství uložit podniku jen zcela výjimečně. Musí tak učinit *dlouhodobě a absolutní částkou*. Prostředků takto získaných může být použito v rámci výrobně hospodářské jednotky k poskytování mimořádných dotací, majících povahu výpomoci zaostávajícím podnikům.

Provádění redistribuce finančních prostředků mezi podniky je *cizím prvkem* v ekonomické soustavě řízení národního hospodářství. I když má v současné době svoje odůvodnění, mělo by toto omezování a deformování majetkové samostatnosti podniků postupně zmizet. Výpomoc zaostávajícím podnikům by neměla být prováděna vůbec formou povinného a nenávratného přerozdělení prostředků, nýbrž výhradně buď prostřednictvím bankovního úvěru nebo *na základě dobrovolných a návratných půjček* od podniků, ať již by je podniky poskytovaly zaostávajícím podnikům přímo nebo prostřednictvím oborového ředitelství. Přitom by podnik, který takovou půjčku poskytne, měl mít právo v dohodnutém rozsahu a dohodnutým způsobem zasahovat do hospodářské činnosti podporovaného podniku. Jedině odstranění povinného a nenávratného přerozdělování prostředků mezi podniky může vést k posílení majetkové samostatnosti i odpovědnosti podniků při hospodaření s hrubým důchodem.

K ostatním povinnostem, jež musí podnik uhradit z hrubého důchodu, patří pojistné, poplatky, úroky, náhrada mank, škod a obdobných závazků, dále pokuty, penále a jiné sankce a konečně závazky, vyplývající pro podnik z úvěru na mzdy.

Po splnění povinností ke státnímu rozpočtu a k oborovému ředitelství, jakož i ostatních povinností uhrazovaných z hrubého důchodu, může podnik *zbývající část hrubého důchodu použít k financování vlastních potřeb*. Hospodaření s touto částí hrubého důchodu představuje jádro majetkové samostatnosti podniku, protože o dispozicích s ní rozhoduje v rámci obecně stanovených podmínek podnik *zásadně sám*. Žádný nadřízený orgán není oprávněn samostatnost podniku v tomto směru omezovat nebo jeho vlastní rozhodnutí nahrazovat.

Současná právní úprava hospodaření s tzv. podnikovou částí hrubého důchodu²⁾ (tj. s tou částí, která podniku zbývá po uhrazení povinností vůči státnímu rozpočtu, oborovému ředitelství atd.) není stále ještě zcela v souladu s požadavkem majetkové samostatnosti podniku, i když došlo v poslední době k dalším progresivním změnám. Dříve platná vyhl. č. 90/1965 Sb. o plánovitém řízení národního hospodářství přesně určovala podniku, které fondy může a současně je povinen vytvořit a k jakým účelům je může použít. Nová právní úprava, obsažená ve vlád. nařízení č. 100/1966 Sb. vychází rovněž ze zásady *fondového hospodaření v podnicích*. Závazně určuje, že podniky musí podnikovou část hrubého důchodu použít k tvorbě a doplňování povinných fondů jako zdroje financování nezbytných podnikových potřeb. Jsou to rezervní fond, fond kulturních a sociálních potřeb, fond výstavby a fond pracujících. Podniku není ponecháno na vůli, zda tyto fondy vytvoří či nikoli. Kromě toho vláda u rezervního fondu a u fondu kulturních a sociálních potřeb stanoví závazně jejich minimální výši. Na rozdíl od dřívější právní úpravy mohou však nyní podniky vytvářet i jiné fondy než které jsou uvedeny ve vlád. nař. č. 100/1966 Sb. I nadále je majetková samostatnost podniků omezena určením náplně a způsobu použití jednotlivých povinných fondů a zákazem převodu prostředků mezi některými z nich (např. nejsou možné převody z fondu kulturních a sociálních potřeb do fondu pracujících a do rezervního fondu).

Z hlediska majetkové samostatnosti podniků má mimořádný význam základní otázka nutnosti a vhodnosti rozdělování prostředků do jednotlivých účelových fondů. Povinnost vytvářet určité fondy a dotovat některé z nich minimálně ve stanovené výši představuje vážné omezení dispozičního práva podniku. Takové omezení by mělo být zachováno pouze v případech, kdy je o vytvoření určitých nezbytných záruk stability podniku. Proto také považuji výhledově za nutné zachovat pouze povinnost vytvářet rezervní fond (v určité minimální výši), aby byly kryty výkyvy v hospodaření podniku. Od dělení prostředků podniku na ostatní fondy by mělo být upuštěno. Odpadlo by také oddělování prostředků investičních od provozních. Majetková samostatnost podniku by v tomto směru měla být dále rozšířena. Podniku by bylo ponecháno, aby z hlediska svých zájmů a ostatních okolností samostatně rozhodoval o použití podnikové části hrubého důchodu. Jeho rozhodování by bylo ovlivňováno jen nepřímou prostřednictvím ekonomických nástrojů (např. v souvislosti s poskytováním úvěru apod.). Není ovšem pochyb o tom, že uskutečnění této zvýšené majetkové samostatnosti je závislé též na vyřešení věcných problémů našeho národního hospodářství a zejména na celkové stabilizaci ekonomické soustavy řízení.

Z provedeného rozboru právní úpravy použití hrubého důchodu vyplývá tato obecná charakteristika majetkového postavení podniku:

²⁾ Někdy je tato část hrubého důchodu též nazývána „použitelným hrubým důchodem“ — srov. např. dr. J. Vinš v článku „Dodatkové odvody a jiné ekonomické nástroje“, *Arbitrážní praxe* č. 2/1967.

1. Hrubý důchod vytvořený v podniku představuje *majetkovou základnu podniku*. Majetkové postavení podniku je přímo závislé na výši jím vytvořeného hrubého důchodu.

2. Podnik je povinen *financovat svoje potřeby především a téměř výhradně ze svého hrubého důchodu (a odpisů)*. Tyto prostředky jsou vytvořeny přímo v podniku a nikoliv poskytovány podniku ze státního rozpočtu. K doplnění vlastních prostředků používá podnik úvěru, který splácí ze svého hrubého důchodu. Jen zcela výjimečně jsou podniku poskytovány účelové dotace ze státního rozpočtu nebo přiděly a dotace z bezprostředně nadpodnikových zdrojů (centralizované prostředky výrobně hospodářské jednotky a prostředky pro nutné přerозdělení).

3. Podnik nemůže celý hrubý důchod použít výhradně a nebo v prvé řadě ve svém podnikovém zájmu. Musí příslušnými orgány stanovenou část hrubého důchodu ve formě odvodů a dodatkových odvodů odvést *k celospolečenskému a bezprostředně nadpodnikovému použití*. Tato část v podniku vytvořených prostředků je vyňata ze sféry majetkové samostatnosti podniku a o jejím použití rozhodují příslušné orgány hospodářského řízení a nejvyšší orgány státní moci. Slouží k zajištění celospolečenských, odvětvových nebo oborových zájmů bezprostředně podnikových.

4. Povinnosti podniku vůči celospolečenským a bezprostředně nadpodnikovým fondům jsou stanoveny dlouhodobě a vůči celospolečenským fondům i jednotně. Podniku je proto *předem znám způsob a rozsah rozdělení hrubého důchodu na část nadpodnikovou a podnikovou*. Povinnosti podniku vůči oborovým ředitelstvím mohou být stanoveny jen za podmínek a způsobem určeným ve statutu výrobně hospodářské jednotky.

5. Podnikovou část hrubého důchodu může podnik používat v rámci obecně stanovených podmínek zásadně samostatně a ve svém *podnikovém* zájmu. Jeho rozhodování nemůže být přímo nijak omezováno nebo nahrazováno. Může být jen ovlivňováno nepřímým způsobem prostřednictvím ekonomických nástrojů v případech a za podmínek stanovených právními předpisy nebo smlouvou (např. úvěrovou). Podniková část hrubého důchodu tvoří *sféru vlastní majetkové samostatnosti podniku*. Právním řádem jsou podniku tyto prostředky zajištěny jako jeho vlastní ve smyslu výhradního oprávnění rozhodovat v rámci obecných podmínek o jejich použití a o dispozicích s nimi.

6. Majetková samostatnost podniku při hospodaření s podnikovou částí hrubého důchodu je *v současné době významně omezena*:

a) stanovením povinnosti rozdělovat prostředky podniku do účelových fondů a zákazu převádět prostředky mezi některými fondy,

b) povinností zřizovat právním předpisem obligatorně stanovené fondy (rezervní, kulturních a sociálních potřeb, výstavby a fond pracujících),

c) stanovením minimální výše některých fondů,

d) účelovým určením náplně a způsobu použití všech fondů.

7. Existující základní prostředky podnik (až na určité výjimky) postupně splatí státu ve formě odvodů z odpisů základních prostředků. Nové základní prostředky (opět až na určité výjimky) bude podnik financovat

z odpisů, úvěru (spláceného z podnikové části hrubého důchodu) a nebo přímo z hrubého důchodu. Budou tedy *základní prostředky (stejně jako jeho oběžné prostředky) financovány téměř výhradně z podnikových prostředků.*

8. Je dovoleno používat podnikové části hrubého důchodu i *mimo rámec podniku formou příspěvků* na investiční výstavbu a provoz různých obecně prospěšných zařízení (zařízení v oblasti společenské spotřeby). Podniky též mohou *poskytovat různé půjčky* jiným podnikům a organizacím.

9. V rámci své majetkové samostatnosti mohou podniky na základě smlouvy o sdružení *spojuvat své prostředky* k obstarávání společných činností. Takové spojení prostředků může podle zvláštních předpisů nebo se souhlasem nadřízených orgánů vést i *ke vzniku nové státní organizace.*

10. Majetková samostatnost podniku je značně narušena možností provádět *povinné a nenávratné přerozdělení prostředků* mezi podniky výrobně hospodářské jednotky na základě dodatkových odvodů.

IV.

Majetková samostatnost státního průmyslového podniku není charakterizována jen rozsahem oprávnění při dispozicích s vyrobenou produkcí a v podniku vytvořeným hrubým důchodem. Velmi významné místo má také hospodaření podniku s hmotným národním majetkem, který slouží jako materiální základna pro jeho hospodářskou činnost.

Současná právní úprava správy národního majetku je založena na hlavních zásadách, obsažených v §§ 63 až 75 hospodářského zákoníku č. 109/1964 Sb. Tyto zásady vycházely z tehdy celkem všeobecného pojetí státního socialistického vlastnictví a jeho výkonu a z převážně nesamostatného majetkového postavení státních organizací. Vyhlášky ministerstva financí,³⁾ vydané k provedení rámcových ustanovení hospodářského zákoníku, přinášely postupně některé *dílčí změny*, které převážně jen rozšiřovaly již existující oprávnění podniků, *aniž by se dotkly základních zásad* právní úpravy státního socialistického vlastnictví a správy národního majetku. Prováděcí vyhláška ani více přinést nemohla, pokud základní ustanovení hospodářského zákoníku o státním socialistickém vlastnictví a správě národního majetku zůstávají zachována.

Domnívám se, že dosud ani nebyly podmínky pro nějaké zásadní přehodnocení této problematiky, a to zejména proto, že celý soubor otázek s tím souvisejících (jako např. pojetí a postavení podniku, financování jeho činnosti a zejména investic, otázky tvoření fondů a hospodaření s nimi, odvody do státního rozpočtu apod.) byl teprve ve stadiu vyjasňování a postupného řešení. V současné době však lze tyto základní „prejudiciální“ otázky považovat za relativně vyřešené. Je proto možné

³⁾ Od účinnosti hospodářského zákoníku, tj. od 1. 7. 1964 postupně platily vyhlášky č. 117/1964 Sb., č. 94/1965 Sb. a nyní od 1. 1. 1967 vyhl. č. 104/1966 Sb.

a dokonce i nutné přistoupit k řešení problémů spojených se státním socialistickým vlastnictvím a zejména se správou národního majetku. Opomíjení těchto otázek by z hlediska současné situace a potřeb ekonomické soustavy řízení znamenalo v jistém smyslu překážku v jejím rozvíjení a prohlubování.

Všimněme si nejprve těch hlavních rysů současné právní úpravy správy národního majetku, které jsou v souladu se zásadami ekonomického řízení národního hospodářství a s majetkovou samostatností podniků.

Vycházejíc z nového pojetí úlohy práva při řízení národního hospodářství, jako určitého rámce pro samostatnou činnost organizací, upustila nová vyhláška o správě národního majetku od závazné úpravy řady dílčích otázek. Nesnaží se již tak podrobně upravovat veškerou činnost státních organizací v této oblasti. Tak např. byly dříve daleko detailněji řešeny takové otázky, jako evidence a ochrana, provádění generálních oprav a investic na jiném majetku než národním, nakládání s neupotřebitelným národním majetkem, péče o pohledávky státu i státních organizací apod.

Dalším charakteristickým rysem v současné právní úpravě je *podstatné rozšíření samostatnosti organizací* a s tím související *omezení práva nadřízených orgánů zasahovat svými opatřeními do majetkové sféry organizací*. Vyhláška č. 104/1966 Sb. vychází ze zásady, že převody správy národního majetku mezi státními organizacemi se uskutečňují téměř výhradně na základě hospodářských smluv, tedy na základě dohody mezi účastníky takového převodu. Možnost provádět převody správy opatřeními nadřízených orgánů je nyní omezena jen na zcela výjimečné případy, taxativně vypočtené ve vyhlášce (jde-li o převod majetkového celku při zřízení organizace nebo při reorganizaci, anebo jde-li o rozhodnutí příslušného orgánu ve sporu o příslušnost ke správě). V jiných případech není žádný nadřízený orgán oprávněn svým rozhodnutím převádět majetek ze správy jedné státní organizace do správy jiné státní organizace.

Rozšíření majetkové samostatnosti se projevuje také v tom, že podnik může nabývat za úplatu věci od občanů a nesocialistických organizací bez zvláštních omezení za podmínek občanského zákoníku. Dříve platná úprava této problematiky, obsažená ve vyhlášce č. 72/1964 Sb., byla zrušena. Souhlasu nadřízeného orgánu k takovému získání majetku potřebuje podnik jen jestliže to je výslovně stanoveno (obdobně jako při převodech správy národního majetku). Nově mohou podniky také nabývat bezplatně majetek od nestátních socialistických organizací. Dříve byl tento způsob nabývání majetku do státního vlastnictví vyhrazen jen okresním národním výborům (výjimky z této zásady neplatily pro podniky).

Právní úprava správy národního majetku před vydáním vyhl. č. 104/1966 Sb. obsahovala také úpravu pohledávek a práv státních socialistických organizací (tj. těch, které vyplývají z jejich činnosti a u nichž jsou státní organizace samy věřitelem). V zásadě platil stejný právní režim

pro nakládání s pohledávkami státu i pro nakládání s pohledávkami státních organizací. Vyhláška o správě národního majetku celkem podrobně stanovila podmínky pro povolování splátek, pro upuštění od vymáhání i pro prominutí pohledávek, jakož i pro změnu smluv uzavřených s občany, vzdání se a uznání nároků před soudem. Tato úprava byla z nové vyhlášky, pokud jde o pohledávky státních organizací, zcela vypuštěna. O nakládání s vlastními pohledávkami a jinými právy proto státní organizace rozhodují nyní zcela samostatně a ve vlastní pravomoci, která nemůže být ani nijak nadřízeným orgánem omezena. Je tedy samostatnost podniku při nakládání s vlastními pohledávkami a jinými právy větší než při dispozicích s hmotným národním majetkem.

V souladu s ekonomickou soustavou řízení se v právní úpravě správy národního majetku prosadila *zásada úplatnosti převodů správy*. Vyhláška č. 94/1964 Sb., která předcházela dnešní úpravě, stanovila úplatnost správy jako obligatorní (s výjimkami taxativně vypočtenými) v tom smyslu, že státní organizace musely uskutečnit převod správy úplatně a nemohly se dohodnout na bezplatnosti, jestliže šlo o převod, pro který vyhláška výslovně nestanovila bezplatnost. To znamená, že bylo právním předpisem závazně stanoveno, kdy musí být převod úplatný a naopak zase, kdy bezplatný. Státní organizace se nemohly od vyhlášky ve smlouvě odchýlit.

Současná právní úprava stanoví rovněž úplatnost převodů správy jako obecnou zásadu a obsahuje rovněž taxativní výpočet případů, kdy převod musí být bezplatný. Na rozdíl od dřívější úpravy však umožňuje, aby se i v případech, kdy převod má být podle vyhlášky úplatný, organizace dohodly na převodu bezplatném.

Skutečnost, že provedené změny v právní úpravě správy národního majetku mají *pouze kvantitativní charakter* a že se *nedotýkají základních zásad a celkového pojetí státního socialistického vlastnictví a správy národního majetku*, má vážné důsledky pro majetkovou samostatnost podniků. I přes její významné rozšíření zůstávají i nadále zachována určitá omezení a ne vždy odpovídá platná právní úprava potřebám a zásadám ekonomické soustavy řízení národního hospodářství.

Především *není rozlišováno v právní úpravě mezi správou národního majetku, vykonávanou hospodářskými organizacemi (podniky) a správou, vykonávanou ostatními státními organizacemi*. Rozdíly mezi těmito organizacemi, pokud jde o jejich úlohu v systému národního hospodářství, způsob jejich financování a celkové hospodaření se musí nutně projevit i v jejich vztahu k národnímu majetku, v povaze a rozsahu jejich práv a povinností. Rozšiřování samostatnosti při správě národního majetku se dělo dosud bez ohledu na to, zda národní majetek je ve správě hospodářské či jiné státní organizace. Již dnes lze mít například u rozpočtových organizací pochybnosti, zda celkem neomezená dispoziční volnost (zejména pokud jde o nakládání s vlastními pohledávkami) je vždy odůvodněná. Tím spíše by se mohlo v budoucnosti při dalším rozšiřování samostatnosti ve správě národního majetku nediferencované pojetí správy

národního majetku nepříznivě projevit u ne hospodářských státních organizací. U nich totiž nepůsobí buď vůbec nebo alespoň dostatečně materiální zainteresovanost na řádné správě a ochraně národního majetku.

Právní úprava stále vychází obecně z pojetí správy národního majetku nejen jako práva příslušné státní organizace, ale *chápe ji současně jako právní povinnost státní organizace* vůči státu. Poslední prováděcí vyhlášky spíše zdůrazňují povinnosti při správě. Z tohoto pojetí pak vyplývají i některá konkrétní ustanovení, která omezují stále samostatnost podniků a zbytečně reglementují jejich činnost a rozhodování.

Z hlediska podniku, jeho postavení, majetkové samostatnosti a způsobu hospodaření se jeví zbytečnou úprava takových otázek, jako vymezení přebytkového a neupotřebitelného národního majetku a nakládání s ním. Obdobně to platí také o úpravě dočasného užívání. Rozhodnutí ve všech těchto otázkách musí být určováno výhradně ekonomickými úvahami a podnik by měl mít v rámci obecných ekonomických podmínek plnou volnost sám určit nejen zda je pro něho určitý národní majetek přebytkový či neupotřebitelný, ale i jak s ním naloží. Stejně tak by mělo být ponecháno plně v pravomoci podniku rozhodování o tom, zda, komu, za jakých podmínek a na jak dlouho přenechá do užívání národní majetek, který má ve správě.

Pochybnosti rovněž vzbuzuje taková úprava, kdy právní předpis závazně stanoví tzv. příslušnost ke správě národního majetku a ukládá organizacím povinnost provést převod správy v případě, že národní majetek spravuje státní organizace, která k jeho správě není příslušná podle zásady stanovené právním předpisem. S tím pak souvisí i problematika řešení sporů o příslušnost a jejich rozhodování nadřízenými orgány. Mám za to, že je třeba vycházet ze zásady, že národní majetek, který má podnik ve správě (ať ho získal jakýmkoliv způsobem — nejde-li ovšem o získání neoprávněné), mu nemůže být nikterak odňat a podnik může tento majetek pozbyt jen na základě vlastního rozhodnutí. K takovému rozhodnutí nemůže podnik nutit ani právní předpis (výjimku by mohly tvořit jen případy, kdy jsou obecně dány podmínky pro vyvlastnění).

Úvahu si zasluhuje v této souvislosti i to, že podle dnešní právní úpravy může být národní majetek v určitém okamžiku ve správě jen jedné státní organizace. Pokud jde o podniky, není důvod na této zásadě setrvávat a majetkové samostatnosti podniků by patrně mohlo vyhovovat i připuštění dohody státních organizací o společné správě určitého národního majetku. Praktické to může být zejména v souvislosti se sdružováním prostředků na základě smlouvy o sdružení (§ 85 a 86 vyhl. 100/1966 Sb.).

Současná právní úprava převodů správy národního majetku obsahuje výpočet případů, kdy převod musí být bezplatný. Některé případy obligatorní bezplatnosti převodu správy, jak jsou taxativně uvedeny v § 12 odst. 3 vyhl. 104/1966 Sb., narušují majetkovou samostatnost podniků a jsou v rozporu s ekonomickou soustavou řízení. Ostatně právní význam uvedeného ustanovení o obligatorní bezplatnosti určitých převodů správy

je velmi sporný. Státní organizaci, která má národní majetek ve správě, totiž prakticky nelze přinutit k tomu, aby ho bezplatně předala do správy jiné státní organizace.

Bezplatnost převodu správy pozemků, která by se zdála mimo pochybnost, se jeví problematickou, jestliže si uvědomíme, že podnik bude muset často ze svého hrubého důchodu vynaložit určité prostředky na získání pozemku. Nepůjde jen o cenu pozemku při jeho nabytí od nestátní socialistické organizace nebo občana. Daleko větší význam budou mít pro podnik náklady představované odvodem za odnětí zemědělské půdy zemědělské výrobě. V těchto případech je nepochybně proti zásadám ekonomické soustavy řízení nutit podniky, aby převáděly pozemky do správy jiných státních organizací vždy bezplatně.

Obdobně nelze požadovat na podniku, aby převáděl bezplatně ze své správy do správy jiné státní organizace národní majetek uvedený v § 12 odst. 3 vyhl. č. 104/1966 Sb. pod písm. g) a h), popřípadě i pod písm. c). Sporné to může být i v případech uvedených v citovaném ustanovení pod písm. e) a f). Naproti tomu nevidím žádné důvody, proč by obligatorně měly být stavby realizované z prozatímní správy okresního národního výboru převáděny na podniky bezplatně. Podnik, který by takovou stavbu získal do své správy, by byl již předem právním předpisem zvýhodňován proti podniku, který musí potřebnou budovu pořídit z vlastních prostředků nebo jí úplatně získat převodem od jiné organizace.

Ekonomická soustava řízení národního hospodářství a majetková samostatnost podniků vyžadují, aby otázka bezplatnosti či úplatnosti převodů správy národního majetku mezi státními organizacemi *nebyla řešena závazně právním předpisem*, jestliže jde o převody národního majetku ze správy nebo do správy podniku. O tom, zda převod bude uskutečněn v konkrétním případě bezplatně či úplatně, musí rozhodovat jen účastníci převodu podle všech okolností případu a především podle ekonomických hledisek. Platná právní úprava připouští při obecné zásadě úplatnosti dohodu organizací o tom, že převod se v konkrétním případě uskuteční bezplatně. Jde nyní o to, aby ve vztahu k podnikům byla odstraněna obligatornost bezplatnosti převodu správy v určitých případech, taxativně vypočtených v § 12 odst. 3 vyhl. č. 104/1966 Sb.

V rozporu s majetkovou samostatností podniků je též možnost opatřením nadřízeného orgánu provést převod národního majetku ze správy jedné státní organizace do správy jiné státní organizace. Je pravda, že nyní je tato možnost značně omezená. Úplné její odstranění souvisí úzce s vyřešením jiných otázek. Jestliže by právní úprava správy národního majetku upustila od tzv. příslušnosti ke správě, odpadly by i spory mezi státními organizacemi o tuto příslušnost a nutnost jejich řešení opatřením nadřízených orgánů. Pokud pak jde o druhý případ možnosti použití opatření o převodu správy, tj. o převod majetkového celku při zřízení organizace nebo při reorganizaci, závisí jeho zachování či opuštění na způsobu budoucího řešení vzniku státních organizací, zejména podniků, a možnosti provádět rozhodnutími nadřízených orgánů reorgani-

zace. Aniž bych se pouštěl do rozboru této problematiky, považuji za nutné zdůraznit, že i v případě zřízení podniku mělo by být odnětí národního majetku určitému existujícímu podniku založeno na jeho souhlasu. Majetková samostatnost podniku nebude v případě jednostranného odnětí národního majetku opatřením nadřízeného orgánu zajištěna ani tím, že i takový převod bude muset být proveden zásadně za úplatu. Peněžitá náhrada za odňatý národní majetek nebude totiž většinou ekvivalentní všem újmám, které takové opatření podniku způsobí (zejména zúžení výrobních či jiných provozních možností a tím i snížení hrubého důchodu, ztrátu trhu apod., tedy újmy v ekonomické soustavě z hlediska podniku nikoliv zanedbatelné).

Pokud jde o právo podniků nabývat svými právními úkony do státního vlastnictví určitý majetek, je platná právní úprava v zásadě v souladu s jejich majetkovou samostatností. Výjimku tvoří v současné době jen bezplatné nabývání věcí od občanů a nesocialistických organizací. Vyhláška o správě národního majetku vyhrazuje tento způsob nabývání věcí jen okresním národním výborům a v určitých výjimečných případech také místním národním výborům a státním organizacím, kterým přísluší správa majetku vědecké, umělecké nebo sběratelské hodnoty (vědecké ústavy, muzea apod.).

Státní podnik tedy nemůže sám rozhodnout o přijetí nabídky od občana či nesocialistické organizace na bezplatný převod majetku do státního vlastnictví, i když taková nabídka byla učiněna přímo podniku. Musí ji předat příslušnému okresnímu národnímu výboru, který jediný je oprávněn o ní rozhodnout. Přitom jde o omezení majetkové samostatnosti podniků, pro které lze jen ztěžít najít podložené odůvodnění. Je třeba vzít v úvahu dvě okolnosti, které podle mého názoru mluví proti tomuto omezení. Především právní úprava již dnes umožňuje podnikům přijímat nabídky bezplatného převodu majetku do státního vlastnictví od nestátních socialistických organizací. Hospodářskou smlouvou o bezplatném převodu majetku z vlastnictví nestátní socialistické organizace do vlastnictví státu může uzavřít kterákoliv státní organizace. Kromě toho byla zrušena zvláštní omezení⁴⁾ pro úplatné nabývání věcí státními organizacemi do státního vlastnictví od občanů a nesocialistických organizací. Domnívám se, že by také bezplatné nabývání majetku do státního vlastnictví od uvedených organizací a občanů mělo být podnikům umožněno, jestliže jim je nabídka přímo učiněna.

Dosud zůstává zachována možnost vázat účinnost určité právní dispozice podniku na schválení nadřízeného orgánu. Platí to pro převody správy a pro převody vlastnictví národního majetku mimo obvyklé hospodaření. Přitom u převodů správy je třeba takového schválení jen tehdy, jestliže je to příslušným nadřízeným orgánem (a u podniků tvořících výrobně hospodářskou jednotku ve statutu) výslovně stanoveno. U převodu vlastnictví se naopak vychází ze zásady, že právní úkon pod-

⁴⁾ Do 31. 12. 1966 platná vyhl. č. 72/1964 Sb.

niku musí být vždy schválen přímo nadřízeným orgánem (u podniků řízených národními výbory všech stupňů dokonce vždy krajským národním výborem). Schválení není třeba jen v případech, kdy to přímo nadřízený orgán (krajský národní výbor) výslovně stanoví. V určitých případech je pak vždy k převodu vlastnictví národního majetku mimo obvyklé hospodaření třeba schválení dokonce ministerstva financí.

Postavme si otázku, zda taková *úprava pravomoci k dispozicím s národním majetkem ve správě podniku* je v souladu s jeho novým majetkovým postavením. Nelze přehlížet, že možnost vázat účinnost určitých právních dispozic podniku na schválení nadřízeného orgánu dává nadřízeným orgánům celkem neomezené právo (jeho meze si totiž stanoví právě tento nadřízený orgán) zasahovat do majetkové sféry podniku. Přímé zásahy, které již většinou není možno provádět formou opatření o převodu správy nebo uložení povinnosti uzavřít hospodářskou smlouvu o převodu správy či vlastnictví národního majetku, by nadřízený orgán mohl nepřímou vynucovat tím, že by si vyhradil ke schvalování určité případy právních dispozic podniku s národním majetkem. Přitom odmítnutí schválení například k převodu správy určitého národního majetku může mít pro hospodaření podniku stejně vážné důsledky jako přímé disponování s jeho majetkem.

Tyto úvahy mne vedou k závěru, že právní dispozice s národním majetkem mimo obvyklé hospodaření by měly být ponechány *zcela v pravomoci podniku* a jejich účinnost by neměla být vázána na schválení nadřízeného orgánu. Jestliže bude i nadále nutné z nějakých důvodů pravomoc podniku v tomto směru omezovat, potom by stálo za úvahu, zda má být ponecháno nadřízeným orgánům právo upravit takové omezení více méně volně podle své úvahy. Jde o to, zda nemá právní předpis stanovit, kdy tak může nadřízený orgán učinit a dát tak podniku jistou záruku, že nadřízený orgán nebude moci libovolně omezovat jeho majetkovou samostatnost.

V této souvislosti je třeba si všimnout ještě jedné možnosti omezovat podniky ve výkonu správy národního majetku, kterou nadřízeným orgánům poskytují výslovně ustanovení § 74 hospodářského zákoníku a § 29 vyhl. č. 104/1966 Sb. Jde o *velmi obecně a široce formulované oprávnění nadřízeného orgánu omezit státní organizaci při výkonu správy národního majetku* v případě, že nadřízený orgán zjistí u podniku ve správě národního majetku závady. Uvedené ustanovení hospodářského zákoníku ani prováděcí vyhláška blíže nespecifikují ani rozsah tohoto oprávnění, ani vady, jejichž zjištění může být podkladem jeho použití. Teoreticky je tedy možné, aby podnik byl nadřízeným orgánem omezen při zjištění jakékoliv závady ve správě národního majetku a jakýmkoliv způsobem.

Jak je patrné, představuje toto obecné oprávnění nadřízených orgánů dost velké nebezpečí pro majetkovou samostatnost podniků. Je plodem pojetí správy národního majetku jako povinnosti státní organizace vůči státu, reprezentovanému právě nadřízenými orgány. S ohledem na nové postavení podniku v systému národního hospodářství a na jeho majetko-

vou samostatnost se zdá právo omezovat administrativně podnik ve výkonu správy za *přežilé a neopodstatněné*. Jestliže by však mělo zůstat zachováno, potom by muselo být omezeno jen na zcela *výjimečné* případy, které by byly v právním předpise *taxativně vymezeny*, aby nemohlo docházet k libovolnému a subjektivistickému zasahování nadřízených orgánů do sféry majetkové samostatnosti podniků.

V.

Změny v majetkovém postavení podniků, ke kterým již došlo na základě nového pojetí úlohy podniku v ekonomické soustavě řízení, si vynucují také v mnohém *nový pohled na právní vyjádření státního socialistického vlastnictví a jeho výkonu*. Právní teorie většinou vychází z *jednoty moci a vlastnictví* jako charakteristického rysu státního socialistického vlastnictví.⁵⁾ Z toho pak vyplývá i tvrzení, že: „Obsahem subjektivního práva státního socialistického vlastnictví však nejsou jen oprávnění držet věc, užívat jí a nakládat s ní, nýbrž i právo pověřovat orgány státu výkonem těchto vlastnických oprávnění. Právu státu pověřovat orgány státu výkonem vlastnických oprávnění odpovídá povinnost orgánů vykonávat tato oprávnění v souladu s úkoly jim uloženými a podle příkazů nadřízených orgánů. Právu státu zde tedy odpovídá povinnost jeho orgánů.“⁶⁾ „Z jednoty moci a vlastnictví vyplývá ještě další charakteristický rys státního socialistického vlastnictví. Je to skutečnost, že vedle orgánu, který přímo vykonává vlastnická oprávnění státu... jsou tu ještě další orgány, které na výkon vlastnických oprávnění dohlížejí, stanoví úkoly orgánů vykonávajících vlastnická oprávnění státu a mohou, jestliže zjistí závady, učinit opatření k jejich odstranění. Tyto orgány také mohou rozhodnout, že majetek bude předán jinému orgánu státu.“⁷⁾

Správa národního majetku jako právní institut je chápána jako „souhrn práv a povinností, které má organizace spravující majetek ohledně tohoto majetku.“⁸⁾ Představuje právní formu výkonu základních vlastnických oprávnění státu pověřenými státními organizacemi. Tyto státní organizace jsou právně samostatné, jsou však současně pokládány jen za *výkonné orgány státu*. Výkon správy národního majetku je *zároveň plněním povinností*, kterou má pověřená organizace vůči státu jako subjektu vlastnického práva. Organizaci není ponecháno na vůli, zda chce či nechce vykonávat oprávnění, tvořící obsah práva správy národního majetku. Přitom, pokud jde o základní pojetí, nejsou rozdíly mezi správou vykonávanou hospodářskými organizacemi (podniky) na straně jedné a ostatními státními organizacemi na straně druhé.

⁵⁾ Srov. např. dr. K. Čapek: Správa národního majetku, NČSAV, Praha 1961, str. 110 a násl. a str. 126 a násl., dr. V. Knapp: Vlastnictví v lidové demokracii, Orbis, Praha 1952, str. 321 a násl.

⁶⁾ a ⁷⁾ Dr. K. Čapek: cit. práce str. 125 a 126.

⁸⁾ Dr. K. Čapek: cit. práce, str. 143.

Z hlediska nových rysů majetkového postavení podniků spatřuji hlavní nedostatek dosavadního pojetí správy národního majetku v tom, že *právní konstrukce není pro podniky adekvátní jejich skutečnému vztahu k národnímu majetku a obsahu jejich majetkové samostatnosti*. Vychází ze základní teze, že stát jako vlastník „přiděluje“, „svěřuje“ části jednotného fondu státního vlastnictví jednotlivým nižším organizačním článkům výstavby národního hospodářství. Mám však za to, že nelze, pokud jde o podniky, vycházet „shora“ od státu směrem „dolů“ k podniku, ale právě naopak. Základem státního socialistického vlastnictví i jako právního institutu musí být vztahy vznikající bezprostředně v procesu stále se opakujícího přivlastňování výrobních prostředků a na něm založeného přivlastňování spotřebních předmětů, tj. vztahy vznikající v procesu tvorby a rozdělování společenského produktu. Z těchto vztahů, jejichž základ je v podnicích, je třeba vycházet a postupovat směrem nahoru. Nelze také přehlížet, že předměty státního vlastnictví vznikají ve sféře materiální výroby, tedy především v podnicích.

V dosavadním pojetí socialistického vlastnictví převládají prvky „fiskální“ a „statické“. Suma státního majetku je víceméně dána a stát jako veliký dárce ji jen rozděluje mezi různé státní organizace, „svěřuje“ jim jeho části do správy. To však neodpovídá sociálně ekonomickému obsahu státního vlastnictví a majetkovému postavení podniku. Fond státního socialistického vlastnictví je vytvářen ve sféře materiální výroby a k jeho rozdělování nedochází cestou „shora dolů“, ale *formou tvorby a rozdělování různých společenských fondů na různých stupních řízení* (podnik, výrobně hospodářská jednotka apod.), tedy spíše cestou „zdola nahoru“.

V této stati se nechci věnovat podrobnému obecně teoretickému rozboru státního socialistického vlastnictví a správy národního majetku. V poslední době se vyskytují názory, že je třeba přiznat podnikům k jejich prostředkům vlastnické právo.⁹⁾ Nepovažují pro rozvoj a upevnění nové soustavy řízení za rozhodující, zda bude podnik uznán za vlastníka prostředků, s nimiž samostatně hospodaří, či nikoliv. Daleko důležitějším se mi jeví *přesné vymezení hmotných i finančních prostředků podniku a právní garantování práva podniku a jeho pracovního kolektivu rozhodovat o jejich použití a o nakládání s nimi v rámci pravidel, stanovených pro hospodářskou činnost státních organizací*. Přitom musí mít podnik právně zajištěnou jednak *ochranu proti zásahům nadřízených orgánů do sféry své majetkové samostatnosti* a jednak možnost užívat svých prostředků k zajištění a realizaci *svých podnikových zájmů*.

Není ovšem pochyb o tom, že pro právní teorii vyplývá z nového pojetí podniku a jeho majetkové samostatnosti řada významných a složitých problémů i pokud jde o státní socialistické vlastnictví a správu národního majetku. Především se jeví nutným přezkoumat dosavadní chápání jednoty moci a vlastnictví jako charakteristického rysu státního socialistického vlastnictví, z něhož by vyplývalo státním orgánům oprávnění uklá-

⁹⁾ Srov. např. J. Spišiak: Hospodárske právo a vedecké riadenie, NSAV 1966.

dat celkem neomezeně úkoly a nápravná opatření, rozhodovat o odnětí majetku apod. Velmi problematickou je i zásada, která tvoří jeden ze základních kamenů současného teoretického chápání správy národního majetku, že oprávnění státní organizace jsou současně jejími povinnostmi vůči státu, reprezentovanému nadřízenými orgány.

Jako minimální požadavek nové soustavy řízení pro oblast majetkových vztahů podniků považují *zásadní rozlišení mezi podniky (hospodářskými organizacemi) na straně jedné a ostatními státními organizacemi na straně druhé*. Vztah státu k podniku a opačně je výrazně odlišný od vztahu mezi státem a rozpočtovými organizacemi. Tato odlišnost v povaze a rozsahu oprávnění státních organizací k národnímu majetku musí najít také svůj právní výraz, a to jak v obecně teoretickém pojetí správy národního majetku, tak i v legislativní úpravě.

Práce předložena v březnu 1967.

СТАНИСЛАВ ПЛИВА

Имущественная самостоятельность государственных промышленных предприятий

РЕЗЮМЕ

Новая экономическая система планомерного руководства народным хозяйством вносит значительные изменения в положение государственных промышленных предприятий, в особенности в их имущественное положение. К ее основным чертам относится именно значительное повышение имущественной самостоятельности предприятий. Правосубъектность предприятий получает новое содержание и становится более реальной, чем раньше.

I

Централистическому пониманию руководства народным хозяйством соответствовала и весьма низкая имущественная самостоятельность предприятия. Предприятия хотя и имели формально признанную правосубъектность, однако, могли распоряжаться материальными и финансовыми средствами в очень ограниченной мере.

Все народное хозяйство понималось как единое предприятие, управляемое в большинстве случаев прямо. Отдельные государственные предприятия считались исполнительными органами, посредством которых государство прямо осуществляло свою хозяйственную деятельность.

II

Экономическая система руководства народным хозяйством основывается на органическом соединении плана и рынка и на использовании товарно-денежных инструментов для направления хозяйственного развития. Основным звеном организации народного хозяйства последовательно становится предприятие. В нем непосредственно осуществляется как производственная деятельность, так и основное общественное распределение. Предприятие тесно связано с социалистическим товарным производством. Оно экономически и юридически представляет собой субъект товарных отношений на основе исторически возникшей ступени общественного разделения труда и концентрации производительных сил.

Предприятия уже нельзя понимать как исполнительные органы государства (центра), которые своей деятельностью выполняют его обязательные указания. Они должны быть наделены относительно высокой имущественной самостоятельностью, которая им позволит развивать настоящую социалистическую предпринимательскую деятельность и осуществлять ее главное назначение, которым является удовлетворение потребностей общества.

Предприятие и в новых условиях остается звеном, причем основным в организации всего общества и руководстве народным хозяйством. В своей деятельности оно не изолировано и

на его решения влияет ряд факторов, находящихся вне предприятия. Речь идет прежде всего о влиянии экономического, заключающемся в создании общих обязательных условий и рамок для развития хозяйственной деятельности предприятия и в ее оперативном направлении экономическими инструментами, основанными на влиянии товарно-денежных категорий и использовании механизма социалистического рынка. Следующими факторами, определяющими положение предприятия, являются, в частности, правовое регулирование его возникновения и прекращения, включение в организационную систему промышленности и взаимоотношения с органами государственного управления в связи с охраной определенных общественных интересов от вредных результатов хозяйственной деятельности (например, охрана чистоты воздуха и т. п.).

Имущественную самостоятельность необходимо понимать как совокупность прав предприятия самостоятельно за свой счет и собственную ответственность использовать и распоряжаться материальными и финансовыми ценностями, созданными в предприятии в результате его хозяйственной деятельности, либо являющимися материальной основой для хозяйственной деятельности предприятия. Для ее содержания и интенсивности имеют принципиальное значение следующие факторы:

а) определение экономических (финансовых) обязанностей предприятия к общественным фондам (государственному бюджету) и объединению предприятий (производственно-хозяйственным единицам);

б) правовое регулирование отношений между вышестоящими органами и предприятиями;

в) правовое определение права распоряжения предприятий материальными и финансовыми средствами, созданными в результате их хозяйственной деятельности.

III

Имущественную базу предприятия представляет созданный им валовой доход. Предприятие обязано финансировать свои потребности прежде всего и почти исключительно из своего валового дохода и амортизационного фонда. Оно не может весь свой валовой доход использовать исключительно и в первую очередь в интересах предприятия. Предприятие должно определенную его часть, установленную соответствующими органами на продолжительный срок и одинаково, отдавать в пользу всего общества. Эта часть средств, созданных предприятием, изъята из сферы имущественной самостоятельности предприятия.

Часть валового дохода, остающегося у него, предприятие может использовать в рамках общеустановленных условий, самостоятельно и в своих интересах. Его решения не могут быть прямо ограничены или заменены. На его решения можно влиять непрямо посредством экономических инструментов. Часть валового дохода, остающегося у предприятия представляет сферу собственной имущественной самостоятельности предприятия. Правовыми нормами эти средства закреплены за предприятием, как его собственные, в том смысле, что оно имеет исключительное право в рамках общих условий использовать и распоряжаться ими.

Имущественная самостоятельность предприятия при распоряжении частью валового дохода, принадлежащего предприятию, в настоящее время в значительной мере ограничена правовым регулированием распоряжения фондами предприятия (обязанность создавать определенные фонды, определять минимальный размер их дотации и способ использования и т. п.).

IV

С точки зрения имущественного положения предприятия имеет большое значение правовое регулирование социалистической собственности и управления народным имуществом. В настоящее время действующее объявление об управлении народным имуществом № 104/1966 СЗ внесло ряд изменений в сторону расширения прав предприятий при распоряжении материальным народным имуществом и денежными обязательствами. Проведенные изменения носят, однако, лишь количественный характер и не касаются основных принципов и общей концепции государственной социалистической собственности и управления народным имуществом.

Прежде всего не проводится различие между управлением народным имуществом, осуществляемым хозяйственными организациями (предприятиями), и управлением, осуществляемым остальными государственными организациями. Что касается предприятий, новой системе руководства народным хозяйством не соответствует понимание управления народным имуществом не только как права, но и как обязанности предприятия по отношению к государству.

В следующей части статьи внимание уделяется анализу некоторых конкретных институтов и норм действующего правового регулирования управления народным имуществом

с точки зрения принципов новой системы руководства народным хозяйством и положения предприятий.

Статья заканчивается критикой до сих пор существующего теоретического понимания государственной социалистической собственности и его реализации, которое не соответствует новому имущественному положению предприятий. Правовая теория до сих пор большей частью исходит из единства власти и собственности как характерной черты государственной социалистической собственности. Из этого делается вывод, что вышестоящие государственные органы имеют право прямо вмешиваться в осуществление конкретных прав собственности отдельными государственными организациями. Предприятия считаются лишь исполнительными органами государства и осуществление управления народным имуществом является одновременно их обязанностью в отношении государства как собственника.

В до сих пор существующем понимании государственной социалистической собственности преобладают элементы „фискальные“ и „статические“. Сумма государственного имущества более или менее существует и государство распределяет его между государственными организациями, „дает“ им его отдельные части лишь в управление. Это, однако, не соответствует социально-экономическому содержанию государственной социалистической собственности и имущественному положению предприятий. Фонд государственного имущества создается в действительности в сфере материального производства и его распределение не происходит „сверху вниз“, а посредством создания и распределения различных общественных фондов на разных ступенях руководства народным хозяйством, следовательно, скорее — „снизу вверх“.

С точки зрения принципов новой системы руководства народным хозяйством необходимо, чтобы средства предприятия отличались от тех средств, которые предприятие вносит в различные фонды вне предприятия. Одновременно должно быть гарантировано исключительное право предприятия и его трудового коллектива использовать и распоряжаться собственными материальными и финансовыми средствами в рамках общеприятных правил.