

ANALÝZA RESTITUČNÍCH PROCESŮ V ČESKÉ REPUBLICĚ



KAREL ZEMAN

KAROLINUM

Analýza restitučních procesů v České republice

Restituce a ostatní procesy transformující vlastnická práva

Karel Zeman

Recenzovali:

doc. Ing. Erika Pastoráková, Ph.D.

doc. Ing. Václav Peříček, CSc.

Vydala Univerzita Karlova v Praze

Nakladatelství Karolinum

Redakce Václav Hozman

Grafická úprava Jan Šerých

Sazba Nakladatelství Karolinum

První vydání

© Univerzita Karlova v Praze, 2015

© Karel Zeman, 2015

ISBN 978-80-246-2954-4

ISBN 978-80-246-3312-1 (online : pdf)



Univerzita Karlova v Praze
Nakladatelství Karolinum 2015

www.karolinum.cz
ebooks@karolinum.cz

OBSAH

PŘEDMLUVA AUTORA-----	9
ÚVOD -----	13
1. EKONOMICKÉ TEORIE VZTAHUJÍCÍ SE KE ZMĚNÁM VLASTNICKÝCH PRÁV -----	17
2. RESTITUČNÍ PROCESY-----	39
2.1 ZMĚNY VLASTNICKÝCH PRÁV PROSTŘEDNICTVÍM RESTITUČNÍCH PROCESŮ-----	39
2.2 ANALÝZA PRÁVNÍCH RÁMCŮ RESTITUČNÍCH PROCESŮ -----	40
2.2.1 „MALÁ RESTITUCE“ DLE ZÁKONA Č. 403/1990 SB.-----	40
2.2.2 „RESTITUCE MIMOSOUDNÍMI REHABILITACEMI“ DLE ZÁKONA Č. 87/1991 SB. -----	41
2.2.3 „RESTITUCE ZEMĚDĚLSKÉHO A LESNÍHO MAJETKU“ DLE ZÁKONA Č. 229/1991 SB. -----	43
2.2.4 „RESTITUCE CÍRKEVNÍHO MAJETKU“ PODLE ZÁKONA Č. 428/2012 SB. -----	43
2.2.5 „RESTITUCE ŽIDOVSKÉHO MAJETKU“ PODLE ZÁKONA Č. 212/2000 SB. -----	45
2.2.6 „RESTITUCE HISTORICKÉHO MAJETKU OBCÍ“ PODLE ZÁKONA Č. 172/1991 SB. -----	46

2.3 ANALÝZA INSTITUCIONÁLNÍHO ZAJIŠTĚNÍ	
RESTITUČNÍCH PROCESŮ-----	46
2.3.1 INSTITUCE, V JEJICHŽ PŮSOBNOSTI BYLA	
„MALÁ RESTITUCE“-----	47
2.3.2 INSTITUCE, V JEJICHŽ PŮSOBNOSTI BYLY	
„MIMOSOUDNÍ REHABILITACE“-----	48
2.3.3 INSTITUCE, V JEJICHŽ PŮSOBNOSTI JSOU	
„RESTITUCE ZEMĚDĚLSKÉHO A LESNÍHO MAJETKU“-----	51
2.3.4 INSTITUCE, V JEJICHŽ PŮSOBNOSTI JSOU	
„CÍRKEVNÍ RESTITUCE“-----	55
2.3.5 INSTITUCE, V JEJICHŽ PŮSOBNOSTI BYLA	
„RESTITUCE ŽIDOVSKÉHO MAJETKU“-----	57
2.3.6 INSTITUCE, V JEJICHŽ PŮSOBNOSTI BYLA	
„RESTITUCE HISTORICKÉHO MAJETKU OBCÍ“-----	57
2.4 ANALÝZA REALIZACE RESTITUČNÍCH PROCESŮ-----	58
2.4.1 ANALÝZA REALIZACE „MALÉ RESTITUCE“ PODLE ZÁKONA	
Č. 403/1990 SB.-----	58
2.4.2 ANALÝZA REALIZACE „RESTITUČNÍHO PROCESU	
MIMOSOUDNÍMI REHABILITACEMI“ PODLE ZÁKONA	
Č. 87/1991 SB.-----	59
2.4.3 ANALÝZA REALIZACE „RESTITUČNÍHO PROCESU	
ZEMĚDĚLSKÉHO A LESNÍHO MAJETKU“ PODLE ZÁKONA	
Č. 229/1991 SB.-----	62
2.4.4 ANALÝZA REALIZACE „CÍRKEVNÍCH RESTITUCÍ“	
PODLE ZÁKONA Č. 428/2012 SB.-----	83
2.4.5 ANALÝZA REALIZACE „RESTITUČNÍHO PROCESU	
ŽIDOVSKÉHO MAJETKU“ PODLE ZÁKONA Č. 212/2000 SB.---	90
2.4.6 ANALÝZA REALIZACE „RESTITUČNÍHO PROCESU	
HISTORICKÉHO MAJETKU OBCÍ“ PODLE ZÁKONA	
Č. 172/1991 SB.-----	90
2.5 KOMPARACE RESTITUČNÍCH PROCESŮ-----	91
2.6 ZÁVĚRY ANALÝZY RESTITUČNÍCH PROCESŮ-----	98
2.6.1 ZÁVĚRY ANALÝZY PROCESU „MALÉ RESTITUCE“-----	98
2.6.2 ZÁVĚRY ANALÝZY PROCESU RESTITUCE MIMOSOUDNÍMI	
REHABILITACEMI-----	99
2.6.3 ZÁVĚRY ANALÝZY PROCESU RESTITUCE ZEMĚDĚLSKÉHO	
A LESNÍHO MAJETKU-----	99
2.6.4 ZÁVĚRY ANALÝZY PROCESU RESTITUCE	
CÍRKEVNÍHO MAJETKU-----	100
2.6.5 ZÁVĚRY ANALÝZY PROCESU RESTITUCE	
ŽIDOVSKÉHO MAJETKU-----	102

2.6.6 ZÁVĚRY ANALÝZY PROCESU RESTITUCE HISTORICKÉHO MAJETKU OBCÍ -----	102
2.6.7 SYNTETICKÉ ZÁVĚRY VŠECH RESTITUČNÍCH PROCESŮ -----	103
3. PROCES LIKVIDACE STÁTNÍCH PODNIKŮ -----	109
3.1 ZMĚNY VLASTNICKÝCH PRÁV PROSTŘEDNICTVÍM PROCESU LIKVIDACE STÁTNÍCH PODNIKŮ-----	109
3.2 ANALÝZA PRÁVNÍHO RÁMCE PROCESU LIKVIDACE STÁTNÍCH PODNIKŮ-----	109
3.2.1 ZÁKON Č. 111/1990 SB., O STÁTNÍM PODNIKU -----	110
3.2.2 ZÁKON Č. 77/1997 SB., O STÁTNÍM PODNIKU -----	111
3.2.3 ZÁKON Č. 92/1991 SB., O PODMÍNKÁCH PŘEVODU MAJETKU STÁTU NA JINÉ OSOBY-----	112
3.2.4 ZÁKON Č. 427/1990 SB., O PŘEVODECH VLASTNICTVÍ STÁTU K NĚKTERÝM VĚCEM NA JINÉ PRÁVNICKÉ NEBO FYZICKÉ OSOBY-----	113
3.2.5 ZÁKON Č. 26/2000 SB., O VEŘEJNÝCH DRAŽBÁCH-----	113
3.2.6 ZÁKON Č. 513/1991 SB., OBCHODNÍ ZÁKONÍK -----	113
3.3 ANALÝZA INSTITUCIONÁLNÍHO ZAJIŠTĚNÍ PROCESU LIKVIDACE STÁTNÍCH PODNIKŮ-----	114
3.3.1 ZAKLADATELÉ STÁTNÍCH PODNIKŮ-----	114
3.3.2 STÁTNÍ PODNIK V LIKVIDACI ZASTOUPENÝ LIKVIDÁTOREM ----	114
3.4 ANALÝZA PROCESU LIKVIDACE STÁTNÍCH PODNIKŮ -----	115
3.5 ZÁVĚRY ANALÝZY PROCESU LIKVIDACE STÁTNÍCH PODNIKŮ -----	116
4. PROCES KONKURZNÍHO – INSOLVENČNÍHO ŘÍZENÍ STÁTNÍCH PODNIKŮ -----	121
4.1 ZMĚNY VLASTNICKÝCH PRÁV PROSTŘEDNICTVÍM PROCESU KONKURZNÍHO – INSOLVENČNÍHO ŘÍZENÍ STÁTNÍCH PODNIKŮ -----	121
4.2 ANALÝZA PRÁVNÍHO RÁMCE PROCESU KONKURZNÍHO – INSOLVENČNÍHO ŘÍZENÍ STÁTNÍCH PODNIKŮ -----	121
4.2.1 ZÁKON Č. 328/1991 SB., O KONKURZU A VYROVNÁNÍ-----	121
4.3 ANALÝZA INSTITUCIONÁLNÍHO ZAJIŠTĚNÍ PROCESU KONKURZNÍHO – INSOLVENČNÍHO ŘÍZENÍ STÁTNÍCH PODNIKŮ -----	122
4.3.1 ZAKLADATEL STÁTNÍHO PODNIKU -----	123
4.3.2 PŘÍSLUŠNÝ SOUD -----	123
4.3.3 STÁTNÍ PODNIK -----	123
4.4 ANALÝZA PROCESU KONKURZNÍHO – INSOLVENČNÍHO ŘÍZENÍ STÁTNÍCH PODNIKŮ -----	123
4.5 ZÁVĚRY ANALÝZY PROCESU KONKURZNÍHO – INSOLVENČNÍHO ŘÍZENÍ STÁTNÍCH PODNIKŮ -----	124

5. PROCES TRANSFORMACE STÁTNIHO MAJETKU	
DO VLASTNICTVÍ OBCÍ -----	127
5.1 ZMĚNY VLASTNICKÝCH PRÁV PROSTŘEDNICTVÍM PROCESU TRANSFORMACE STÁTNIHO MAJETKU DO VLASTNICTVÍ OBCÍ-----	127
5.2 ANALÝZA PRÁVNÍHO RÁMCE PROCESU TRANSFORMACE STÁTNIHO MAJETKU DO VLASTNICTVÍ OBCÍ -----	127
5.2.1 ZÁKON Č. 172/1991 SB., O PŘECHODU NĚKTERÝCH VĚCÍ Z MAJETKU ČESKÉ REPUBLIKY DO VLASTNICTVÍ OBCÍ -----	127
5.3 ANALÝZA INSTITUCIONÁLNÍHO ZAJIŠTĚNÍ PROCESU TRANSFORMACE STÁTNIHO MAJETKU DO VLASTNICTVÍ OBCÍ-----	128
5.3.1 PŘEDÁVAJÍCÍ STÁTNI PODNIK -----	128
5.3.2 PŘEBÍRAJÍCÍ OBECNÍ ÚŘAD -----	128
5.4 ANALÝZA PROCESU TRANSFORMACE STÁTNIHO MAJETKU DO VLASTNICTVÍ OBCÍ -----	129
5.5 ZÁVĚRY ANALÝZY PROCESU TRANSFORMACE STÁTNIHO MAJETKU DO VLASTNICTVÍ OBCÍ-----	130
ZÁVĚR -----	133
SUMMARY -----	139
SEZNAM ZKRATEK -----	141
SEZNAM OBRÁZKŮ -----	142
SEZNAM TABULEK -----	143
SEZNAM GRAFŮ-----	144
LITERATURA -----	145
PŘÍLOHY -----	149
PŘÍLOHA 1: PŘÍLOHA K ZÁK. Č. 212/2000 SB. („RESTITUCE ŽIDOVSKEHO MAJETKU“) -----	149
PŘÍLOHA 2: ANALÝZA RESTITUČNÍCH PROCESŮ-----	154
PŘÍLOHA 3: METODIKA MAJETKOVÉHO VYPOŘÁDÁNÍ -----	159
PŘÍLOHA 4: SOUHRNNÁ INFORMACE O VÝZVÁCH VŠECH POVINNÝCH OSOB – ZEMĚDĚLSKÉ NEMOVITOSTI -----	177
PŘÍLOHA 5: PODROBNÁ KOMPARACE ZÁSDAŇNÍCH ODLIŠNOSTÍ ZÁKONŮ Č. 229/1991 SB. A Č. 428/2012 SB.-----	179

PŘEDMLUVA AUTORA

Transformace české ekonomiky po roce 1989 byla nejradikálnější změnou národního hospodářství v uplynulých šedesáti letech. Tento proces často bývá laickou a někdy i odbornou veřejností ztotožňován pouze s částí privatizačního procesu realizovaného Fondem národního majetku ČR a Ministerstvem financí ČR, které uskutečňovalo prodej akcií prostřednictvím kupónů (respektive bývá na tuto část privatizačního procesu zužován), přestože transformaci národního hospodářství České republiky tvořily čtyři pilíře:

1. liberalizace cen,
2. liberalizace zahraničního obchodu,
3. makroekonomická stabilizace,
4. změny (transformace) vlastnických práv.

Na rozdíl od procesu privatizace se restituční procesy řešily zcela minoritně, přestože svým rozsahem i četností zaujímají velmi významnou část změn vlastnických práv v ČR po roce 1989. Jedinou výjimkou, která byla určitým způsobem jak v odborné, tak zejména v laické veřejnosti významně a široce diskutována, byly tzv. církevní restituce, které zákonodárce schválil jako poslední ze všech restitučních procesů, a to proti vůli většiny odborníků a laické veřejnosti i restituentů v ostatních právních režimech.

Zcela stranou zájmu jak laické, tak odborné veřejnosti zůstaly procesy likvidace a konkurzy – insolvence státních podniků a proces transformace státního majetku do vlastnictví obcí.

Nutno však konstatovat, že odborné publikace, které by analyzovaly restituční procesy z národohospodářského, makroekonomického, statistického i legislativně-právního hlediska zpracovány do současné doby nebyly. Autor předkládané publikace se domnívá, že zmíněná publikační nedostatečnost je způsobena značnou roztržitostí restitučních procesů, která determinuje velmi obtížné získávání podkladů pro zpracování jakékoli analýzy. Vyskytují se pouze velmi stručná a dílčí konstatování týkající se těchto procesů, ať již kladná, nebo záporná.

Většina textů, které nějakým způsobem restituční procesy v ČR řeší, je zpracována v podstatě z historického, politologického a převážně politického úhlu pohledu. Z odborného hlediska, zejména z legislativně-právního a národohospodářského, jsou nejhluběji zpracovány texty týkající se církevních restitucí. Proč tomu tak je, je dostatečným způsobem analyzováno v příslušných kapitolách této publikace. Na rozdíl od publikací týkajících se privatizačního procesu, které jsou velmi často zatíženy označováním viníků za chyby a negativní jevy, popř. vyvíňováním se z neúspěchů, se tato pojetí v publikacích vztahujících se k restitucím nevyskytují, což je opět způsobeno roztržitostí jak legislativně-právní, tak roztržitostí institucionálního zajištění, ale zejména tím, že v některých procesech na první pohled neexistují subjekty, které by za neúspěchy

a chyby odpovídaly tak, jako je tomu v privatizačním procesu, kde je možno u každého případu odpovědné osoby dohledat.

Tato monografie vznikla jako odborná analýza, kterou autor připravoval souběžně po celé období, kdy působil ve vrcholových manažerských pozicích v transformačních institucích realizujících IV. pilíř, tedy změny vlastnických práv v České republice.

Cílem monografie je zpracování základních teoretických východisek a testování praktické aplikovatelnosti dotčených ekonomických teorií renomovaných ekonomických fundamentalistů, strukturované analýzy právního rámce, institucionálního zajištění, vlastního vývoje a makroekonomické, a statistické analýzy zkoumaných procesů.

Výše uvedený systém strukturované analýzy je aplikován samostatně na jednotlivé procesy, tj.:

- restituční procesy:
 - „malá restituce“,
 - „restituce mimosoudními rehabilitacemi“,
 - „restituce zemědělského a lesního majetku“,
 - „restituce církevního majetku“,
 - „restituce židovského majetku“,
 - „restituce historického majetku obcí“
- proces likvidace státních podniků,
- proces konkurzního – insolvenčního řízení státních podniků,
- proces transformace státního majetku do vlastnictví obcí.

Předkládaná kniha je určena odborné veřejnosti a zájemcům o studium odborné literatury týkající se ekonomie, národního hospodářství, práva, hospodářských a politických dějin a ekonomické analýzy.

Ke zpracování této publikace inspirovaly autora následující skutečnosti:

1. Možnost vyhodnotit kladné i záporné národohospodářské efekty restitučních procesů, procesů likvidace a konkurzů (resp. insolvencí) státních podniků a procesu transformace státního majetku do vlastnictví obcí s odstupem 25 let od data zahájení transformačního procesu národního hospodářství v České republice.
2. Neexistence publikací určených jak pro odbornou a laickou veřejnost, tak pro studenty, které by restituční procesy, proces likvidace státních podniků, proces konkurzního (resp. insolvenčního) řízení státních podniků a proces transformace státního majetku do vlastnictví obcí v ČR řešily komplexně jak z hlediska právního rámce, institucionálního zajištění, analýzy vlastního vývoje všech procesů, tak zejména z hlediska makroekonomické a statistické analýzy.
3. Potřeba zpracovat nezávislou odbornou publikaci založenou na analytických závěrech, která by byla oproštěna od názorových střetů zastánců či odpůrců jednotlivých metod, postupů či filozofií.

4. Nedobré výkony, které dlouhodobě vykazují v této složité problematice studenti, a to zejména z důvodu nedostatku relevantních studijních podkladů.
5. Působení na vědeckém pracovišti, působení ve významných národohospodářských pozicích a z toho vyplývající potřeba zkoumat, analyzovat a zpracovávat odborné národohospodářské texty.
6. Možnost intenzivně se podílet v celém zkoumaném časovém intervalu na koncipování legislativně-právního rámce, prováděcích a metodických pokynů, institucionálního zajištění, zejména však na realizaci vlastních procesů.

Tato publikace by nemohla vzniknout, kdyby autor neměl tu vzácnou možnost se osobně dlouhodobě podílet na tomto ekonomickém a národohospodářském „experimentu“ jako zástupce ředitele odboru na Ministerstvu pro správu národního majetku a jeho privatizaci ČR, jako místopředseda výkonného výboru Fondu národního majetku ČR, jako vedoucí sekce majetku a člen výkonného výboru Pozemkového fondu ČR, jako náměstek a poradce ministra financí ČR apod.

Za to, že autor mohl zpracovat tuto publikaci, protože působil ve výše uvedených národohospodářských funkcích, si dovoluje dodatečně poděkovat všem, kteří mu umožnili výše uvedené strategické národohospodářské pozice zastávat.

ÚVOD

Všechny restituční procesy, proces likvidace státních podniků, proces konkurzního/insolvenčního řízení státních podniků a proces transformace státního majetku do vlastnictví obcí v České republice byly z národohospodářského hlediska v období od roku 1990 do roku 2014 velmi významným segmentem celého IV. pilíře změn vlastnických práv v rámci transformace národního hospodářství ČR. Tento pilíř je tvořen privatizačním procesem, restitučními procesy, likvidací státních podniků, konkurzy (resp. insolvenčními řízeními) státních podniků a transformací státního majetku do vlastnictví obcí. Je zcela nesporné, že IV. pilíř – tedy změny (resp. transformace) vlastnických práv – je ze všech čtyř pilířů transformace národního hospodářství pilířem jednoznačně nejsložitějším, a to jak z hlediska legislativně-právního, institucionálního, tak zejména z hlediska realizace těchto procesů, nároků na množství pracovní síly, nároků na transakční náklady, ale i z hlediska časového. První tři pilíře, tedy liberalizace cen, liberalizace zahraničního obchodu a makroekonomická stabilizace, byly pilíře, u kterých došlo k úspoře pracovních sil způsobené likvidací institucí zřízených v centrálně plánované ekonomice. Legislativně právní náročnost nebyla až tak vysoká a časovou náročnost lze vymezit u prvních dvou pilířů na cca dva roky, u třetího pilíře na cca pět až šest let. Tyto pilíře byly naopak velmi náročné na odvahu tehdejší politické reprezentace k přijímání velmi radikálních národohospodářských a strategických rozhodnutí, ale zejména na jejich správné načasování.

Čtvrtý pilíř – transformace vlastnických práv – není ještě do současné doby dokončen a lze předpokládat, že nebude ukončen ještě ani v roce 2020, a to ze-

jména z důvodu složitých restitučních procesů, ve kterých je vedeno tisíce soudních sporů mezi státem a „oprávněnými osobami“, a rovněž tak s ohledem na zahájení procesu církevních restitucí v roce 2014. Také privatizační proces ještě není zcela ukončen, i když objemy privatizovaného majetku jsou již v současné době oproti letům 1991–2007 nepatrné, ale četnost realizovaných prodejů, zejména v oblasti zemědělského a lesního majetku je stále poměrně významná.

Úvodem je nutné zdůraznit, že demokraticky nastavená vlastnická práva jsou základní premisou pro dobře fungující tržní ekonomiku. Tato základní premisa byla v období centrálně řízené ekonomiky (tedy od roku 1948 do roku 1989) fatálním způsobem deformována. Čtvrtý pilíř neboli transformace vlastnických práv, jejichž součástí jsou restituční procesy, proces likvidace státních podniků, proces konkurzního/insolvenčního řízení státních podniků a proces transformace státního majetku do vlastnictví obcí v ČR, zejména pak procesy restituční měly základní cíl narovnat deformace vlastnických práv do podoby běžné ve všech demokratických státech a napravit majetkové křivdy napáchané v období od roku 1948 do roku 1989 v maximálně možné míře. Zde je nutno zdůraznit, že náprava veškerých majetkových křivd je nereálná, proto ve většině názvů právních norem upravujících restituční procesy je exaktně zdůrazněno, že se jedná o nápravu **některých** majetkových křivd.

Nutno konstatovat, že stupeň deformace vlastnických práv v ČR byl nejvyšší ze všech států východního bloku, neboť stupeň znárodnění majetku byl ze všech států nejvyšší. Další specifikum, které se týká vlastnických práv na území ČR, je velmi turbulentní vývoj v této oblasti, protože od roku 1918 se střídalo hospodářsko-politické zřízení založené na demokratických principech se zřízením totalitním či direktivně řízeným. Jedná se zejména o období druhé světové války a o období „budování socialistického hospodářství“ od roku 1948 do roku 1989.

Výše uvedená nestabilita v oblasti vlastnických práv se na rozdíl od většiny evropských států projevila na území ČR tím, že obrovské množství majetku, zejména pak zemědělského a lesního, změnilo z moci úřední (resp. na základě legislativně-právních změn) svého vlastníka od roku 1918 do současné doby minimálně pětkrát. Tuto nestabilitu je možno označit v oblasti vlastnických práv za jev zcela ojedinělý. Extrémní turbulence způsobují nejistotu vlastnictví, což ve svém důsledku determinuje demotivaci jakékoli tvůrčí činnosti. V této souvislosti je třeba poznamenat, že ve většině evropských států takovéto radikální změny v oblasti vlastnických práv vůbec neexistovaly, naopak stabilita a jistota ve výkonu vlastnických práv determinovaly dlouhodobé vytváření pozitivního vztahu k vlastnictví majetku po mnoho generací, což má zásadní vliv na motivaci vlastníků a následně k dosahování nesrovnatelně lepších ekonomických výsledků.

Tato období byla poznamenána zejména tím, že v nich nebylo možno aplikovat ekonomické teorie renomovaných ekonomů, a to s ohledem na direktivní

vymáhání moci, extrémní regulaci a podobné negativní jevy aplikované tehdejšími státními zřízeními. Hospodářskou politiku je možno charakterizovat jako metody přístupu určitého státu ke své ekonomice, přičemž používané metody jsou vnímány jako systémová činnost směřující k předem stanovenému cílovému chování státu. Z teoretického hlediska je hospodářská politika vnímána na rozhraní ekonomických teorií a aplikované ekonomické a národohospodářské praxe. Jak z výše uvedeného vyplývá, v určitých časových obdobích, v určitých státech a v určitých politických zřízeních je hospodářská politika ovlivňována různými ekonomickými teoriemi, resp. jejich směry, na základě kterých jsou následně činěna politická či národohospodářská rozhodnutí.

V případě restitučních procesů, odstátnění majetku prostřednictvím likvidací a konkurzů státních podniků je zcela nepochybně tou nejzákladnější ekonomickou teorií teorie vlastnických práv, která vlastnická práva charakterizuje jako soubor práv, jež umožňují danou věc užívat, měnit ji, mít právo na výnosy, svěřit ji do užívání osobě jiné nebo převést vlastnická práva na osobu jinou. Teorií vlastnických práv se zabývali tito renomovaní ekonomičtí teoretici: Ronald Harry Coase, Harold Demsetz, Douglass Cecil North, Armen Albert Alchian, James McGill Buchanan, jejichž texty vytvářely základní filozofii a teoretická východiska pro zpracování této knihy.

Předkládaná publikace zkoumá všechny právní režimy mimo celého privatizačního procesu, který je zpracován v samostatné odborné publikaci. Jedná se o tzv. „malou restituci“ dle zákona č. 403/1990 Sb., „restituce mimosoudními rehabilitacemi“ dle zákona č. 87/1991 Sb., „restituci zemědělského a lesního majetku“ dle zákona č. 229/1991 Sb., „restituci církevního majetku“ dle zákona č. 428/2012 Sb., „restituci židovského majetku“ dle zákona č. 212/2000 Sb., „restituci majetku obcí“ dle zákona č. 172/1991 Sb., proces likvidace státních podniků dle zákonů č. 111/1990 Sb. a č. 92/1991 Sb., proces konkurzního/insolvenčního řízení dle zákona č. 328/1991 Sb. a proces transformace státního majetku do vlastnictví obcí dle zákona č. 172/1991 Sb. Všechny procesy jsou zkoumány ve čtyřech základních oblastech – v oblasti právního rámce, institucionálního zajištění, analýzy vývoje vlastního procesu a v neposlední řadě byla zpracována makroekonomická a statistická analýza těchto procesů jako celku.

Takto podrobná legislativně-právní, institucionální, makroekonomická a statistická analýza umožňuje čtenáři proniknout do významné části IV. pilíře, změn vlastnických práv, transformace národního hospodářství a ekonomiky v ČR po roce 1989. Z dlouhodobého výzkumu vyplynulo mnoho skutečností a dat, která dosud nebyla publikována a která jsou do značné míry překvapivá.

1.

EKONOMICKÉ TEORIE VZTAHUJÍCÍ SE KE ZMĚNÁM VLASTNICKÝCH PRÁV

Při studování ekonomické problematiky se ukázalo, že existuje jen minimální množství publikací, které se zabývají restitučními procesy, likvidacemi a konkurzy státních podniků a transformací státního majetku do vlastnictví obcí, natož aby byly výše uvedené segmenty IV. pilíře transformace národního hospodářství – změn vlastnických práv řešeny z hlediska ekonomických teorií, které se touto problematikou zabývají. Proto se v úvodních kapitolách této publikace zabýváme ekonomickými teoriemi, které s restitučními procesy v ČR nepochybně souvisejí.

TEORIE VLASTNICKÝCH PRÁV

Vlastnická práva lze obecně rozdělit do dvou základních kategorií: na vlastnická práva soukromá a kolektivní. Soukromé vlastnictví je založeno na vylučitelnosti, dělitelnosti, převoditelnosti a vynutitelnosti. Soukromá vlastnická práva omezují možnost využívání statku jinými subjekty, kolektivní vlastnická práva tuto schopnost nemají. Typickým příkladem kolektivního vlastnictví jsou veřejné statky, jejichž spotřeba neomezuje spotřebu ostatních subjektů (Voight 2008).

V základě je vlastnictví členěno na soukromé a veřejné (státní, obecní). V případech, kdy nejsou dostatečně vymezena vlastnická práva, může docházet ke vzniku externalit (vedlejších účinků), které rozlišujeme na negativní (společenské náklady jsou vyšší než náklady soukromé) a pozitivní (společenské vý-

nosy jsou vyšší než soukromé výnosy). U soukromého vlastnictví existuje pevná vazba mezi vznikajícími náklady a výnosy z dané činnosti vlastníka. Vlastník si je vědom bezprostřední vazby mezi náklady a výnosy, a také ví, že pokud se o svůj majetek bude starat a investovat do něj, ponese mu určité výnosy, a dokáže také pružněji reagovat na měnící se poptávku. V rámci státních a obecních rozpočtů není vazba mezi náklady a výnosy z daného majetku pocítována v takové míře jako u soukromého vlastnictví (Holman 2007).

Teorie vlastnických práv je založena na římském pojetí, které sestává ze čtyř prvků: *usus*, tj. právo užívání k statku, *abusus*, tj. právo na změnu statku, *usus fructus*, tj. právo vlastníka k výnosům vyplývajícím z užívání statku a *venditio*, tj. právo vlastníka převádět užívací práva ke statku na jiný subjekt (Voight 2008).

Teorie vlastnických práv vznikla koncem 60. let 20. století v návaznosti na formování nové institucionální ekonomie, jejímž cílem bylo rozpracování neoklasické ekonomie o institucionální prvky ekonomického systému. Nejvýznamnějším představitelem teorie vlastnických práv je Ronald Harry Coase (1960), autor publikace *The Problem of Social Cost*. Coase definuje vlastnictví jako soubor vlastnických práv, tj. právo věc užívat, měnit ji, mít z ní příjmy, pronajmout ji, prodat ji nebo ji převést na jiný subjekt. Při nedostatečném vymezení vlastnických práv vznikají pozitivní a negativní vedlejší účinky, resp. externality.

Na teorii R. H. Coase navázal Harold Demsetz (1967), který jako jeden z prvních ekonomů řešil problematiku vlastnických práv komplexně. Demsetz popisuje dvě příčiny vzniku a změn vlastnických práv. První příčinou je změna externalit v čase, která může být způsobena např. zvýšením poptávky či přístupem na nové trhy. Druhou příčinou je podle Demsetze internalizace externalit zapříčiněná technickým pokrokem, který snižuje náklady. Demsetz svou teorii staví na dvou předpokladech, tj. na nulových transakčních nákladech a benevolentním jednání vlády, jejíž jednání vede k efektivnímu vymezení vlastnických práv.

Proti Demsetzově teorii ostře vystupuje představitel nové institucionální ekonomie Douglas Cecil North (1982), který zdůrazňuje roli státu. Podle Northa stát opakovaně vytváří neefektivní vlastnická práva, která následně negativním způsobem ovlivňují hospodářský růst. Stát má komparativní výhodu v použití moci, díky které vymezuje a prosazuje vlastnická práva. Předpokladem Northova modelu je maximalizace užitku.

K teorii vlastnických práv přispěl i Armen Albert Alchian (1973), který zdůrazňuje význam soukromého vlastnictví. Alchian demonstruje nutnost soukromého vlastnictví na komunálních statcích, jejichž základním problémem je, že spotřebitelé mají tendenci je nadužívat, neboť nepřispívají k nákladům spojeným s jejich užíváním. Z tohoto důvodu Alchian zastává teorii vlastnických práv založenou na soukromém vlastnictví, kdy vlastník daného zdroje nese jak výnosy, tak i náklady spojené s tímto statkem. Tím dochází k efektivní internalizaci a efektivní alokaci zdrojů.

Problematikou vlastnictví se zabýval i představitel školy veřejné volby James McGill Buchanan (1996), podle něhož je pro vznik soukromých vlastnických práv nutné přijetí společenské smlouvy, která musí být ustanovena v dané společnosti. Vlastnická práva vzniknou ve chvíli, kdy si účastníci interakce uvědomí, že vzájemná dohoda o ustanovení individuálních vlastnických práv je efektivnější a méně nákladná než zabezpečování ochrany svého podílu z dané interakce. Buchananova teorie je založena na předpokladu státní ochrany a vy-mahatelnosti vlastnických práv.

V oblasti vlastnických práv a jejich uplatňování a vymáhání záleží podle institucionálních ekonomů také na konkrétních interních a externích institucích, které nemusejí být vždy v souladu, a představy o fungování vlastnických práv jsou tedy důsledkem institucionálního vývoje v každé společnosti. Komplementární vztah externích a interních institucí je nutnou, ale na druhou stranu nepostačující podmínkou fungování daného národního hospodářství, protože důležitý je především obsah těchto institucí, závislost institucí na minulém vývoji a analýza jednotlivých institucí z pohledu *de facto*, nikoliv jen *de jure*. Pokud jsou externí instituce v souladu s interními institucemi aktérů, dochází ke snižování neformální sektoru (tj. šedé ekonomiky); (Voigt 2008).

Vlastnická práva přesně určují, které osoby z daného vlastnictví získávají prospěch a které jsou naopak poškozovány, a tedy kdo komu musí zaplatit, aby došlo ke změně jednání vytvářenému danou osobou. Jsou tak stanoveny vztahy mezi jednotlivými členy směny a dále také vztahy mezi dalšími členy společnosti. Hlavní alokační funkcí vlastnických práv je internalizace příznivých a škodlivých efektů. Nová vlastnická práva vznikají jako odpověď na požadavek vzájemně se ovlivňujících osob pro přizpůsobení se novým výnosově nákladovým možnostem. V případě, kdy přínosy z internalizace převýší náklady s ní spojené, dojde ke vzniku soukromého vlastnictví.

Některá společenství mají méně vyvinutý systém soukromých vlastnických práv a více rozvinutý systém vlastnických práv veřejných, ale i přesto je vznik nových soukromých či státních vlastnických práv reakcí na změny v technologiích a relativních cenách. Rozlišujeme státní vlastnictví, soukromé vlastnictví a skupinové vlastnictví. Skupinovým vlastnictvím je podle Demsetze (1967) takové vlastnictví, které může být uplatňováno všemi členy společnosti – například právo na chůzi městem je společným vlastnictvím.

Soukromé vlastnictví znamená, že společnost uznává právo vlastníka, aby vyloučil ostatní osoby z uplatňování vlastnických práv majitele. Státní vlastnictví znamená, že stát může vyloučit kohokoliv z užívání práv, dokud se stát řídí přijatými politickými postupy, které určují, kdo nemůže užívat státem vlastněný majetek. Oproti soukromému vlastnictví jednou osobou je v rámci skupinového vlastnictví obtížné dosáhnout dohody, která bude brát v potaz jak současné, tak i budoucí náklady – u skupinového vlastnictví budou požadavky současné generace oproti formě soukromého vlastnictví jednou osobou méně hospodár-

né. Skupinové vlastnictví má také za následek velké externality, neboť všechny náklady nejsou neneseny pouze jednou osobou.

Pokud bude skupinově vlastněný majetek rozdělen mezi jednotlivce, dojde ke koncentraci přínosů a nákladů na majitele, která pak vytváří větší motivaci k efektivnějšímu využívání zdrojů. Růst počtu vlastníků znamená zvyšování skupinového vlastnictví a vede ke zvýšení nákladů na internalizaci. Částečná koncentrace přínosů a nákladů, která je spojena se soukromým vlastnictvím, je pouze částečnou výhodou, kterou tento systém nabízí. Náklady vyjednávání zbývajících externalit budou výrazně snižovat skupinová práva umožňující využívání daného majetku. V případech, ve kterých bude docházet k záporným úsporám z rozsahu vlastnictví daného majetku, budou více užívána smluvní ujednání spolupracujícími osobami, na základě kterých budou dané rozdíly vypořádány (Demsetz 1967).

Anderson představuje vlastnická práva jako formální a neformální (nikoliv méně důležitá) pravidla, která stanovují přístup jak ke hmotnému majetku, tak i nehmotnému majetku, jako jsou například patenty a smluvní práva, a jeho užívání. V definování a prosazování vlastnických práv sehrávají důležitou roli také vládní instituce, na druhou stranu ne vždy je vládní zapojení pro dodržování a vynucování vlastnických práv nezbytné. V případech, kdy počet vlastnických osob je malý a skupina je homogenní, existuje větší motivace k uzavření smlouvy než k soupeření o vlastnická práva, aby došlo k minimalizaci neekonomického soutěžení o vlastnická práva. S rostoucí velikostí a nesourodostí dané skupiny může v určitém okamžiku docházet k chaosu a v tomto případě externě uložené předpisy, obsažené v explicitních zákonech nebo vyhláškách, mohou být pro minimalizování sporů o konkrétní zdroje vhodnějším řešením. Splnění ekonomických podmínek pro vznik soukromých práv má pozitivní vliv na spravování zdrojů, majetek a spolupráci mezi jednotlivci (Anderson – McChesney 2003).

TEORIE ZÁJMOVÝCH SKUPIN

Teorie zájmových skupin je založena na poznatku, že každý jedinec má určitou strukturu zájmů, přičemž některé z jeho zájmů se překrývají se zájmy jiných subjektů. Tyto společné zájmy jednotlivce spojují do určitých skupin, a to organizovaně v podobě různých sdružení či svazů, nebo neorganizovaně, např. jako skupinu spotřebitelů či skupinu voličů.

Zájmové skupiny je možné definovat jako osoby či skupiny, které vyvíjejí určitý nátlak na zákonodárny sbor či legislativu. Zájmové skupiny se nepodílejí přímo na moci, ale svým vlivem na jiné subjekty usilují o dosažení svých cílů. Jejich hlavním cílem je především ovlivnit vládní politiku takovým způsobem, aby mohly dosáhnout určitého vlastního zisku, tedy maximalizovat svůj vlastní