

ZAMYŠLENÍ NAD TRANSFORMACÍ STÁTNÍHO VLASTNICTVÍ

PETR HAVLAN

1. VSTUPNÍ POZNÁMKA

Podoba tzv. státního socialistického vlastnictví byla v tom podstatném předurčena společenským zlomem, který se u nás odehrál v několika málo letech po roce 1948. Přitom se dá mluvit o tom, že další vývoj předmětného vlastnictví po uvedeném zlomu byl po většinu času juristicky „dekadentní“.

Onou „dekadencí“ má být vyjádřeno, že jestliže zpočátku – snad díky setrvačnosti působení minulého demokratického právního řádu, resp. v jeho podmínkách zformovaného právního vědomí¹ – tu byla alespoň snaha učinit ze „státního socialistického vlastnictví“ (v mezích jeho genetických možností) institut kompatibilní s jinými (tzn. tradičními, zejm. občanskoprávními) instituty (viz některá ustanovení občanského zákoníku z roku 1950), tak později se už vše – celý právní řád – přizpůsobovalo spíše jemu (viz typicky občanský zákoník a hospodářský zákoník z roku 1964).²

¹ Půjde patrně o jeden z dalších projevů dosti složitého vztahu právního vědomí a platného práva jako dvou in merito svébytných systémů.

² Např. občanský zákoník č. 40/1964 Sb. upravil kuriózní právo úzce spjaté se „státním socialistickým vlastnictvím“, a to následně velmi frekventované právo osobního užívání pozemku. O kritiku jeho svérázné podstaty jsem se pokusil, limitován samozřejmě okolnostmi, už v roce 1984. Srov. Havlan, P.: Je národní výbor povinen provádět vypořádání zaniklého práva osobního užívání pozemku podle ustanovení § 219 občanského zákoníku?, Správní právo č. 3/1984, str. 170. K tomu srov. též Kanda, A.: K problematice nového čs. občanského práva, Právník č. 6/1991, str. 525. Pozornost v tomto smyslu si jistě zaslouží také právo trvalého užívání (znaí je již obč. zák. z roku 1950), které bylo vnímáno jako svérázný způsob výkonu „státního socialistického vlastnictví“, a jehož vlastním smyslem bylo omezit převody některých komponent národního majetku z této formy vlastnictví do jiných (nestátních) forem kolektivního vlastnictví. Neodpustím si proto alespoň jednu dokonalou (a nejen ovšem terminologicky) absurditu poté, kdy správu národního majetku nahradilo hospodaření s tímto majetkem. Ergo: byl-li např. ode-

Zdá se, že „setrvačnost“ je důležitá také v souvislosti s dalším zřetelným společenským zlomem, zlomem dnes stále živým a aktuálním, jehož počátek je spojován s koncem let osmdesátých.

Skutečnost, že nyní – v druhé polovině 90. let – spolu stále v podivné směsici koexistují předpisy z doby prakticky neomezené vlády tzv. státního socialistického vlastnictví a předpisy, které vlastnictví státu chápou již jako nepriviligovanou součást vlastnických vztahů ve společnosti, je toho pouze jedním z dokladů.³

Co ale skutečně překvapí, je fakt, že dnešní vlastnictví státu je do značné míry stále oním „všezahrnujícím“ (nedostatečně vnitřně /tj. zejm. předmětově/ diferencovaným) vlastnictvím, které se od dřívějšího „státního socialistického vlastnictví“ liší často právě jen tím, že mu, sice z pochopitelných, ale pro podstatu věci zjevně málo významných důvodů, chybí adjektivum „socialistické“.

Budíž proto dále učiněn pokus přiblížit (nutně jen v tom nejdůležitějším) proces změn týkajících se vlastnictví státu. Proces, jehož význam pro celkovou reakturaci našeho práva⁴ je nesporný.

2. PRENATÁLNÍ STADIUM TRANSFORMACE

2.1 „SOCIOLOGIZUJÍCÍ“ POZNÁMKA

Především těžko přehlédnout, jak v poměrně krátkém časovém úseku akceleroval ideový vývoj v naší zkoumané oblasti. To jest od pouhého „koketování“ s rozšířením forem „socialistického společenského vlastnictví“ ve fázi tzv. přestavby hospodářského mechanismu, přes důraz na (nikoli ovšem vždy dost jasně specifikovanou) pluralitu a rovnoprávnost všech druhů a forem vlastnictví, vč. soukromého, až po požadavek na dominantní postavení soukromého vlastnictví v ekonomice.

Šlo tedy zjevně o obrat o sto osmdesát stupňů, o v pravdě revoluční střet vývojových tendencí.

Jak učí historie, bývá společenský pohyb podobného typu spojen s nejedním

vzdán zemědělský pozemek ve státním vlastnictví do trvalého užívání JZD, jež na půdě skutečně hospodařilo, zůstalo přesto hospodaření de iure nadále orgánů státní správy, který odevzdání smluvně provedl. Snad i proto, jak jsem si mohl v praxi nesčetněkrát ověřit, nebyl nikdy tento institut zcela přijat a dostatečně pochopen, a to dokonce ani na tuto oblast nespécializovanou právníkovou veřejností.

³ K problémům kontinuity a diskontinuity v právu obecně srov. např. Knapp, V.: Teorie práva, C.H.Beck, Praha 1995, str. 60–61. V našem případě jde patrně i o určitý (historicky jedinečný) projev akulturace práva. Tamtéž, str. 62.

⁴ Blíže k pojmu „reakturace“ Knapp, V.: Základy srovnávací právní vědy, Aleko, Praha 1991, str. 103.

úskalím a problémem. Pravidlem také bývá, že se najdou tací, kteří na taková úskalí a problémy včas upozorňují. Téměř se stejnou pravidelností však na jejich hlasy nikdo příliš nedbá.

Např. Z. Šulc v první polovině roku 1990 napsal: „Ideologie předmarxovských i většiny pomarxovských socialistů, která v soukromém vlastnictví spatřovala zdroj všech disfunkcí v ekonomickém vývoji společnosti (krize, nezaměstnanost, majetková polarita chudých a bohatých atd.), je zde obrácena naruby a interpretována jako univerzální zdroj efektivního, plně funkčního rozvoje ekonomiky.“⁵

Možno též připomenout, byť in merito banální, pravdu, že takový pohyb představuje komplexní společenskou změnu. Jinými slovy, těžko si lze představit ekonomiku, která by byla sama sobě účelem. Opět Šulc k tomu tehdy řekl: „Vedle uspokojování potřeb jednotlivých členů společnosti, jak je vyjadřuje efektivní poptávka, vzniká v moderní společnosti stále širší škála kolektivních celospolečenských (asi lépe veřejných – pozn. P.H.) potřeb, jejichž uspokojení je již někdy spojeno s otázkou samotného jejího přežití.“⁶ Součástí přebudování mechanismu fungování ekonomiky musí být proto i vytvoření určitého mechanismu zabezpečování mimoekonomických cílů a perfektní společnosti (sociální a zdravotní péče, kultura a výchova, ekologická problematika, rozvoj infrastruktury atp.).⁷

Rovněž v případě práva, jako svébytného společenského systému,⁸ by proto v takové situaci neměl být příliš maximalistický požadavek, aby představovalo víc než jen souhrn jakýchsi technokratických pravidel a aby, takřikajíc hned od počátku, akceptovalo, vyjadřovalo a chránilo sociální, kulturní, environmentální či jiné hodnoty moderní civilizace.

Je pravda, že zprav. teprve právu formujícímu se poměrně dlouho ve víceméně stabilním demokratickém prostředí, kde hraje svou významnou roli i mimopráv-

⁵ Šulc, Z.: Snaha rozdávat nikam nevede (Odstátnění a privatizace čs. ekonomiky), Hospodářské noviny č. 18/1990, str. 8. V obecnější rovině, ale jinak velmi podobně (třebaže v úplně jiné souvislosti), se vyjádřil také Etzioni, když vztah Američanů k trhu vyjádřil jako tendenci přisuzovat mu mnohé vlastnosti, počínaje efektivností a ochranou proti tyranii až po zdroj blahobytu pro všechny. Blíže Etzioni, M.: Morální dimenze ekonomiky, Victoria Publishing, Praha 1995, str. 174.

⁶ V tomto kontextu zní zvláště naléhavě také Vavroušková věta, že představa, že by „stačilo nahradit kolabující reálný socialismus jakýmsi standardním reálným kapitalismem, je bohužel mylná, a její případné dogmatické prosazování by mohlo vést k další stagnaci.“ Vavroušek, J.: Rizika standardních řešení, Ekonom č. 45/1994, str. 29.

⁷ Blíže k tomu Šulc, Z.: Cílové řešení a problémy přechodu k ekonomické reformě, Podniková organizace č. 11/1990, str. 480. Srov. též jeho stať: Úz nelze zapřahat před koně (Tři alternativy strategie ekonomické reformy), Hospodářské noviny č. 12/1990, str. 8–9; event. také Havlan, P., Bejček, J.: Privatizace – cíl nebo prostředek?, Národní výbory č. 43/1990, příloha, str. 6.

⁸ Přesvědčivě a přehledně o tom např. Knapp, V.: práce cit. v pozn. 3, zejm. str. 39 a násl.

ní normativní systémy (politika, morálka ...), se to začne „jakžtakž“ dařit. To nicméně neznamená, že by na postupné dosahování parametrů plnohodnotného právního řádu (tzn. vykazujícího výše uvedenou kvalitu) bylo lze, třeba jen na okamžik, rezignovat. Přitom zdaleka nejde pouze o normativní systém sám o sobě, ale také o státně mocenské garance jeho reálného naplňování v konkrétních právních vztazích (typicky: ochrana a vynutitelnost subjektivních práv).

Naši malou odbočku zakončeme u L. Rychetníka, který v úvodu ke svému článku „Cesta k efektivní struktuře vlastnictví“ charakterizoval celou situaci tak, že „řada hodnot a vazeb nezbytných pro fungování tradiční demokratické společnosti byla oslabena nebo i vymazána. Současný vývoj v nových a zdravějších podmínkách, se všemi potížemi, spory a úspěchy, postupně přetváří, a doufejme, že i funkčně dotváří tuto hodnotovou soustavu. Tento proces je však zároveň velkým experimentem. Schůdný postup je nutno teprve hledat a vytvářet... a výsledek není znám (zvýraznil P.H.).“⁹

2.2 ZMĚNY V PRÁVU

Určitý mezník v právní úpravě představoval ústavní zákon č. 100/1990 Sb., kterým se měnila a doplňovala Ústava z roku 1960 a zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci. Především čl. 7 cit. ústavního zákona – jenž v odstavci 1 zněl: „Vlastnické právo a jiná majetková práva občanů, právnických osob i státu jsou chráněna ústavou a zákony“ a v odstavci 2 pak: „Stát poskytuje všem vlastníkům rovnocennou ochranu“ – zrušil právě těmito větami (zejm. ovšem tou druhou) ono nešťastné, ideologicky podmíněné rozlišování druhů a forem vlastnictví v rámci strnulého a hierarchicky uspořádaného systému.¹⁰

Jím obnovené vlastnické právo bylo tedy opět in nuce vlastnictvím, jehož his-

⁹ Rychetník, L.: cit. stať, Národní hospodářství č. 2/1991, str. 11.

¹⁰ Znovu zdůrazněme, že do té doby existující apoteóza „socialistického společenského vlastnictví“ (zejm. státní formy), jakoby jen tolerování osobního vlastnictví (přitom se zde znovu nabízí připomenout institut osobního užívání pozemků, zdůvodňovaný tvrzením, že zásadně nelze převádět pozemky ze „socialistického společenského vlastnictví“ do individuálního vlastnictví občanů, protože půda – coby eventuální výrobní prostředek – nemůže být předmětem osobního vlastnictví), jakož i všeobecně známá diskriminace soukromého vlastnictví, vedly ke zvláštní „inkompatibilitě“ těchto druhů vlastnictví, a to v důsledku jejich značně odlišných právních režimů. Jinými slovy: fungování vlastnických vztahů ve společnosti bylo neuvěřitelně, až na hranici únosnosti, zkomplikováno. Jevově šlo např. o nepřeberné množství často kuriózních administrativních omezení, založených nejen obecně závaznými (právními) předpisy, ale také vnitřními akty státní správy (typicky: interními normativními instrukcemi). K tomu pro ilustraci srov. Havlan, P.: Souhlas národního výboru k převodu nebo nájmu nemovitosti podle § 490 odst. 2 občanského zákoníku, Správní právo č. 3/1986, str. 168 a násl.

bod 15 novely, který zrušil mimo jiné § 31 odst. 1 a 3 vyhlášky 119/1988 Sb. o hospodaření s národním majetkem.¹⁸ Tehdy to bylo jednoznačně vnímáno tak, že přestala v hospodářském zákoníku a cit. vyhlášce v zásadě existovat pro státní podniky omezení,¹⁹ pokud šlo o nabytí věcí do státního vlastnictví, ale zejména pokud šlo o převody vlastnictví na nestátní právní subjekty. Osud této změny, která se ovšem mohla dotknout zase jen rozsahu a nikoli podstaty státního vlastnictví, se v tomto smyslu také naplnil.

Od 1. 5. 1990 – kdy novela hospodářského zákoníku nabyla účinnosti (stejně jako zákon č. 111/1990 Sb., který umožnil /srov. zejm. §§ 6 odst. 2, 28 a 32/ vkládat majetek státu do různých akciových nebo jiných obchodních společností, převádět jej /vč. darování/ do vlastnictví právnických či fyzických osob, ač pro takový pohyb neexistovalo elementární ekonomické a koneckonců ani právní prostředí) – skutečně nastala jakási „živelná privatizace“ majetku státu.

K nápravě vzniklé situace se však přistoupilo až po určitém váhání. V červnu 1990 se sice objevilo doporučení federálního MF všem členům vlády, aby do vydání „transformačního zákona“ nezakládali akciové ani jiné obchodní společnosti vkladem části „majetku státních podniků“, ale na právní předpis – zakazující státním podnikům do dne účinnosti zákona o podmínkách převodu majetku státu (čl. 9 odst. 2 úst. zák. č. 100/1990 Sb.) mimo tzv. obvyklé hospodaření uzavírat smlouvy o převodu vlastnictví majetku, k němuž mají právo hospodaření, a neumožňující jim se vklady podílet na společných podnicích, sdruženích, která jsou právnickým osobám, nebo na akciových či jiných obchodních společnostech²⁰ – se čekalo až do 30. srpna 1990. Teprve tehdy předsednictvo FS přijalo svérázné zákonné opatření č. 364/1990 Sb., o nakládání s majetkem svěřeným státním podnikům. Jestliže shora uvedené omezení smluvní volnosti státních podniků obsažené v § 1 odst. 1 cit. opatření nebylo lze než akceptovat, neplatilo to o jeho § 2.

Konstrukce, podle níž právní úkony učiněné od 1. května 1990 do účinnosti zákonného opatření, které je zakázáno, byl státní podnik povinen oznámit do 31. října 1990 svému zakladateli s tím, aby ten posoudil jejich platnost (§ 2 věta

¹⁸ Státním podnikům zůstala zachována kontraktační povinnost podle § 12 odst. 4–7 a § 14 odst. 5 cit. vyhlášky, poněvadž její ustanovení v § 31 odst. 2 a 4 zrušena nebyla. Stejně tak nebyl zrušen odst. 5 poslední cit. paragrafu, ukládající státním podnikům povinnost při výkonu práva hospodaření s pohledávkami a jinými majetkovými právy státu postupovat podle části třetí předmětné vyhlášky. Naproti tomu zrušením § 31 odst. 6 (čl. IV bod 15 hosp. zák.) se nemusely nadále státní podniky řídit příslušnými ustanoveními vyhlášky při hospodaření se svými pohledávkami.

¹⁹ Zůstala pochopitelně zachována omezení vyplývající z jiných právních předpisů (např. z oblastí devizové, zahraničního obchodu apod.).

²⁰ Výjimku z tohoto omezení pak mohl ve smyslu § 1 odst. 2 zák. opatř. č. 364/1990 Sb. povolit zakladatel.

první cit. opatř.), byla konstrukcí přece jen až příliš účelovou, vytvářející nadto značný prostor pro subjektivistické přístupy a rozhodování. Nejzávažnější se však jevila skutečnost, že předmětná konstrukce vykazovala výrazně retroaktivní prvky. Zejména formulace věty druhé § 2, že „nebude-li takový právní úkon ve stanovené lhůtě oznámen, je neplatný“, v žádném případě nemohla obstát při konfrontaci s požadavkem právní jistoty.²¹

S odstupem času (a svým způsobem tedy už „neaktuálně“) se dostalo předmětné zákonné opatření na stůl Ústavnímu soudu. Ten v nálezu č. NA 02/94, kterým zamítl ústavní stížnost, jež směřovala právě proti cit. § 2, dovedil z některých výše uvedených ustanovení, že vlastně v době od 1. 5. 1990 do 30. 8. 1990 neexistoval žádný právní předpis, který by umožňoval státnímu podniku převod majetku ve státním vlastnictví do vlastnictví soukromých osob. To znamená, že ustanovení § 1 cit. zák. opatření toliko deklarovalo stav v daném období již existující a ustanovení § 2 téhož předpisu prý v podstatě umožňovalo za stanovených podmínek dokonce jakousi konvalidaci právních úkonů v tomto problémovém období učiněných.

V reflexi na práve zmíněné jen stručně: bylo by jistě dobré moci dát Ústavnímu soudu – alespoň principiálně²² – za pravdu. Obávám se však, že je to zatím téměř nemožné. V základech myšlenkové konstrukce právního názoru obsaženého v nálezu se totiž zdá být, sama o sobě nepochybně správná (a pro futuro asi jediné přijatelná), zásada, že dispozice s majetkem státu připadají v úvahu pouze tehdy, jsou-li explicitě upraveny příslušnými právními předpisy, tj., že smí být činěno pouze to, co je těmito předpisy (veřejnoprávní povahy) výslovně stanoveno. Ani v roce devadesát, ale ani dnes nemáme však ohledně této zásady pražádnou jistotu, kterou bychom mohli opřít o platné právo. Naopak, na základě jeho stavu existují oprávněné pochyby, jestli není nejen možné, nýbrž i vhodné činit vše, co není právními předpisy zakázáno. Jinými slovy: postupovat při nakládání s majetkem státu podle in nuce dispozitivních soukromoprávních předpisů.

Příklady, kdy je v zájmu státního majetku podle naposled uvedených předpisů postupovat, resp. není vyhnouti než podle nich postupovat, existuje vícero.

Typickou a důležitou v tomto směru je zejména situace vyhl. č. 119/1988 Sb.. Ta v důsledku zrušení hospodářského zákoníku (jehož byla vyhláškou prováděcí) a v důsledku novely občanského zákoníku pozbyla zákonnou oporu pro řadu svých majetkových dispozic. Ba nakonec pozbyla i některé, pro ni příznačné, majetkové instituty. Kde pak hledat náhradu, než v občanskoprávních předpisech, tedy

²¹ Blíže k tomu Havlan, P.: práce cit. v pozn. 15, str. 43.

²² Podrobný kritický rozbor cit. nálezu (třebaže lze mít výhrady i k některým dílčím argumentům Ústavního soudu) považují dnes již za bezpředmětný. Ostatně v námi sledovaném kontextu by tak jako tak neměl větší význam.

novýte v občanském zákoníku ?

Zpět ale ještě na chvíli do roku 1990. Aniž by snad měla být řeč o „normativní síle skutečna“,²³ faktem zůstane, že zmíněný rok byl u nás charakterizován razantním nástupem „neoliberalizmu“, přičemž s ním začal také proces, řekněme, „civilizace“ (a contrario „publicizace“) práva. Ostatně výše naznačená sociálně ekonomická realita spontánního a dynamického pohybu majetku státu (právě u státních podniků), a až následně uplatněný první neumělý pokus tento pohyb omezit (s možností později jej usměrnit) v podobě zák. opatření č. 364/1990 Sb., o tom přímo vypovídají. V daném kontextu pak působí nález č. NA 02/94 nutně poněkud akademicky a odtrženě od skutečnosti.²⁴

„Jakous takous“ vypovídací hodnotu má snad dále i vypuštění § 74a hospodářského zákoníku a zrušení § 29 vyhl. č. 119/1988 Sb. (čl. IV bod 15), jímž odstranila novela hospodářského zákoníku správněprávní sankce (pokuty) za porušení právních předpisů upravujících ochranu národního majetku a hospodaření s ním. Ty mohly být státním organizacím uloženy příslušnými finančními orgány.

Ve zrušení obligatorně bezplatných převodů práva hospodaření k pozemkům, tj. § 12 odst. 3 písm. a) vyhl. č. 119/1988 Sb. čl. IV novely hosp. zák., by pak event. bylo možno spatřovat připomenutí, že také státní pozemek má svou hodnotu,²⁵ a je proto třeba vyjádřit její peněžní ekvivalent (cenu) i ve vztahu mezi státními organizacemi; ovšem zásadně s výjimkou organizací rozpočtových (srov. § 12 odst. 3 písm. b) cit. vyhl.).²⁶

V čem tedy spočíval význam změn, jejichž nástin byl právě učiněn a jež jsme hned na začátku odmítli označit za zásadní pro samu podstatu státního vlastnictví? Bylo to patrně v tom, že zvláště úst. zák. č. 100/1990 Sb. do jisté míry rehabilitoval obecný pojem vlastnického práva jako takového, a rovněž v tom, že další, lze-li ji tak nazvat, podpurná legislativa, předcházející vlastní transfor-

²³ K tomu Jellínek, G.: Všeobecná státověda, nákl. Jana Laichtera na Král. Vinohradech, Praha 1906, str. 358 a násl.

²⁴ Jak kdysi pravil, v souvislosti s pohledem na metodu Tilschovy tvorby a jeho pojetím dilematu dvojí pravdy, tj. pravdy logické a empirické, Svoboda: „Ale pro právníka objevuje se spásná cesta: pochopiti životní účelovost práva (vzpomeň též Jheringa – poznamenal P.H.) a jeho přirozené směřování k empirické, životem ověřené pravdě.“ Svoboda, E.: Výbor prací z práva občanského a z právní filosofie (studie: Emanuel Tilsch), Melantrich, Praha „1939“, str. 6.

²⁵ Spíše pro zajímavost srov. též starší judikát (rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 3 To 26/74 publikovaný ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek č. 1/1976, str. 6), který jako škodu národního majetku v socialistickém vlastnictví ve smyslu § 127 odst. 3 tehdy platného znění tr. zák. hodnotu také neoprávněný převod majetku v rámci tzv. socialistického vlastnictví (tj. aniž by předmětný majetek sféry tohoto vlastnictví opustil) bez poskytnutí protihodnoty.

²⁶ K některým dalším změnám souvisejícím s genezí nové vlastnické struktury ve společnosti takřkájící, v širším smyslu srov. Havlan, P.: práce cit. v pozn. 15, str. 43–44.

maci státního vlastnictví, byla asi nutnou, i když samozřejmě nikoli dostačující podmínkou započetí tohoto procesu.

3. VLASTNÍ TRANSFORMAČNÍ FÁZE

3.1 „EKONOMIZUJÍCÍ“ EXKURZ K PODSTATĚ TRANSFORMACE

Jak už poznamenáno, nejobecněji je proces transformace tzv. státního socialistického vlastnictví možno vnímat jako výraz (projev) historicky jedinečného střetu vývojově protichůdných tendencí. Následující řádky by se proto měly pokusit alespoň naznačit o jak extrémně složitý proces vlastně šlo a jde.

Předně je třeba poznamenat, že prakticky nikdy nepanovala a ani dnes nepanuje nějaká jednota při hodnocení role státního vlastnictví (a koneckonců vlastnictví vůbec) ve státě tzv. reálného socialismu. Nemám teď samozřejmě na mysli jeho apologety, ale ty, kteří se pokoušeli a pokoušejí pochopit a také uskutečnit historický úkol restrukturalizovat a rekonstruovat vlastnické vztahy tak, aby byly konformní moderní (nesporně tedy in merito tržní) společnosti.

Instruktivní hodnotu má v tomto směru především konfrontace většinového („vládnoucího“) názoru, podle něhož je transformace pohybem od příkazové ekonomiky k ekonomice tržní, kde u prvé z ekonomik se jednostranně zdůrazňuje vliv centrálního („všeobsahujícího“) plánu²⁷ a u druhé stejně jednostranně role spontánních („všeuspořádávajících“) autoregulačních sil trhu,²⁸ s názorem, který takový přístup považuje za nepřijatelně zjednodušující.

Posléze uvedený názor vyjádřil např. L. Mičoch tak, že „transformace jako cesta „od command economy k tržní ekonomice“ je zavádějící, zjednodušená a ideologizující klíšé. Nejde o objevování trhu – jakoby až dosud žádný neexistoval – nejde dokonce ani o zcela novou tvorbu vlastnických struktur (zvýraznil P.H.). Úkolem transformace a privatizace je nahradit méně formální „entitlements“ právním systémem vlastnických práv a učinit existující trhy... otevřenějšími, soutěžnějšími a výkonnějšími.“²⁹

Ač zde samozřejmě – v duchu zásady „ševče drž se svého kopyta“ – nemůže

²⁷ Osobně jsem jej také tak původně vnímal.

²⁸ To jsem si nikdy nemyslel. Celkově se dnes dívám (mj. také pod vlivem poznatků institucionální ekonomie) na věc asi tak, že sdílím názor, podle něhož není trh o nic přirozenější nástroj, než právě např. centrální plánování. Srov. Kubík, P.J.: Institucionalismus jako teoretická alternativa, Politická ekonomie č. 5/1994, str. 655 a literatura tam citovaná. Příp. srov. též: Večerník, J.: Svobodný trh není přirozený stav (rozhovor časopisu Ekonom), Ekonom č. 28/1995, str. 11–13.

²⁹ Mičoch, L.: Ekonomická transformace a pojem řádu, Politická ekonomie č. 3/1994, str. 316.

jít o žádný ekonomický rozbor ve vlastním smyslu, bude vhodné k citovaným větám přičinit pár poznámek, a to zejména s ohledem na jejich význam pro právo (a právníky).

Pro nositele názoru odmítajícího účelově zjednodušovat společenský pohyb v tranzitivních ekonomikách, tj. pro představitele tzv. institucionálního evolucionizmu v ekonomické vědě, je příznačné, že své závěry činí na základě důkladných analýz skutečného fungování ekonomik³⁰ „reálného socialismu“.³¹ Proto pak také nemůže nikoho soudného překvapit další zásadní Mlčochova věta, kterou formuloval, jednak v reakci na přečeňování spontánních sebeorganizujících procesů v tržní ekonomice, jakož i podobném přečeňování příkazovací formy a hierarchické organizační struktury (jak sám říká, „plánovací mašinerie“) v „reálném socialismu“ (čili koneckonců v reakci na názory F. A. Hayeka, resp. celého západního proudu komparativní ekonomické teorie), a jednak záměrně právě v kontextu s Hayekovým chápáním „řádu“.³² Předmětná věta zní: „Přidržíme-li se Hayekova pojetí řádu, tedy pokud bylo možno v reálném socialismu činit správná očekávání vůbec, pak jejich základem byly pravidelnosti v chování účastníků dodavatelsko – odběratelských vztahů, zatímco plánovací příkazy shora, pokud nebyly podloženy dialogem s „převrácenou řídicí pyramidou“, měly povahu nepredikovatelných rozhodnutí typu přírodní katastrofy, tedy *ne-řádu*“.³³ To značí, že také ve státech tzv. reálného socialismu byl koordinátorem ekonomiky trh, a to trh funkční, ať už byly jeho funkce jakkoli deformovány.³⁴ Ostatně není snad tak těžké si vzpomenout, že i tehdy se kupovalo a prodávalo, byly tu nějaké zisky, a samozřejmě pak i daně, odvody atd.

Vraťme se ale ještě na chvíli k první zde citované Mlčochově větě, v níž zazněl zajímavý termín „entitlements“.³⁵ Institucionální ekonomové jím rozumí jakási

³⁰ K metodologickému významu tohoto postupu srov. např. Klir, G.I.: Několik poznámek k ekonomii z pohledu neekonomů, Politická ekonomie č. 3/1994, str. 367.

³¹ Srov. např. Mlčoch, L.: Chování čsl. podnikové sféry, EÚ ČSAV, Praha 1990.

³² Jen připomeňme a upřesněme, že Hayek rozlišuje tzv. kosmos, tj. spontánně vyrostlý, přirozený abstraktní řád (typický trh) a tzv. taxis, tj. umělý, vytvořený (zkonstruovaný) řád (organizace). Odtud také jeho univerzální „pravidla správného chování“ („nomos“, „právo svobody“, „soukromé právo“) imanentní spontánnímu řádu a účelová „pravidla organizace“ („thesis“, „veřejné právo“) stanovená autoritou (státem /„vládou“/), imanentní řádu umělému. Hayek, F.A.: Právo, zákonodárství a svoboda (nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie), sv. 1. Pravidla a řád, Academia, Praha 1991, str. 38, 39, 109, 110, 113, 114 a porůznu.

³³ Mlčoch, L.: práce cit. v pozn. 29, str. 315.

³⁴ Instruktivní, byť jakoby z druhé strany, je v této souvislosti Englišův pohled na „socialismus“ a „kapitalismus“. Srov. Engliš, K.: Hospodářské soustavy, Všehrd, Praha 1990, zejm. str. 51–54.

³⁵ Zmíněný termín pochází od Wisemana (Wiseman, J.: Privatization in the Command Economy, in: Ott, A.F., Hartley, K. (eds.): Privatization and Economic Efficiency, Edward Elgar Ltd. London 1988).

méně formální práva, jakási „oprávnění“ sui generis, jež subjekty měly díky svému statusu a pod ochranou politicko-ekonomické struktury moci. Obecně jsou považována za méně snadno dělitelná a převoditelná.³⁶ U právníka by pak nebylo divu, kdyby mu zmíněná „oprávnění“ asociovala takové instituty související se „státním socialistickým vlastnictvím“ jako správa³⁷ národního majetku (hospodaření s tímto majetkem), trvalé užívání, příp. další.

Bylo by však zásadní chybou, činit mezi kategoriemi ekonomickými a právními jednoduché paralely. I když se oba přístupy – ekonomický a juristický – mohou velmi plodně ovlivňovat a doplňovat, nikdy nelze zapomínat na zcela svébytné uchopení reality každým z nich, a tudíž i na svébytnou interpretaci jejich poznatků.³⁸

Ostatně už sám fakt, že byl právní pojem vlastnictví ve státě „reálného socialismu“ silně ovlivněn právě ekonomickým chápáním vlastnictví, velmi často vedl pro obvyklé právníké myšlení k nestravitelným konstrukcím a závěrům.³⁹ Mohli bychom dokonce říci, že došlo v tomto směru až k **svěráznému ekonomizaci práva**.

Zaměříme se proto ještě raději na pozitivní stránky, na přínosy – zejm. pak zde prezentované institucionální ekonomické teorie – k otázce podstaty transformace „státního socialistického vlastnictví“.

Svou specifickou ekonomickou interpretací „kvazivlastnických“ struktur, jak říkají, za **fasádou „celospolečenského vlastnictví“**,⁴⁰ totiž (aspoň mně se tak zdá) umožňují **neodsuzovat státní vlastnictví a priori**, ideologicky.⁴¹ A tím, abych parafrázoval Mlčocha, že chtějí nahradit méně formální „entitlements“ skutečně právním systémem vlastnických práv, mu dávají zcela reálnou šanci.

Domnívám se, že podstatnou předností institucionální ekonomické teorie (už vlastně z povahy věci) je její komplexní přístup k problému. „Obnova institucionálního rámce potřebného pro fungování moderní tržní ekonomiky se ovšem dotýká onoho širšího kontextu řádu, tj. právního řádu a morálního řádu;“ říká Mlčoch a pokračuje, „nejde jen o čistě „technické“ aspekty racionality v komplementaritě

³⁶ Mlčoch, L.: práce cit. v pozn. 29, str. 316.

³⁷ Ekonomický pohled na „správu“, resp. „operativní správu“ lze nalézt např. u Mlčocha, L.: Restrukturalizace vlastnických vztahů očima institucionálního ekonomů, Politická ekonomie č. 3/1995, str. 301. Podrobněji pak též autor: práce cit. v pozn. 31.

³⁸ K některým s tím souvisejícím obecnějším otázkám srov. např. Đogan, M.: Křížovatky nových společenských věd, Právník, č. 4/1997, str. 297 a násl.

³⁹ Srov. např. Knapp, V.: práce cit. v pozn. 13, str. 454.

⁴⁰ Vedle zmíněné existují i další neméně zajímavé. Např. neoinstitucionalista Williamson hovoří dokonce o vlastnictví *de facto*, což vlastně znamená splynutí vlastnictví s řízením. Blíže k tomu Mlčoch, L.: práce cit. v pozn. 37, str. 299.

⁴¹ Téhož, jak známo, se nelze nadít u radikálních (ideologizujících) ekonomů liberálních.

obou typů Hayekova řádu, tj. trhu a organizace.⁴²

S ohledem na výše uvedené lze mít tedy za to, že bude-li transformace vedle rozměru ekonomického vykazovat také skutečný rozměr právní, morální, environmentální ..., čili bude-li reálně multidimenzionálním kulturním procesem, je už tím samým dáno, že se vytvoří prostor také pro uplatnění její sociální funkce. Funkce, bez níž by byla transformace prostě holým nesmyslem. O tom, že by pak v právu mělo právě řečené dojít výrazu také v odpovídajících formách státního, resp. veřejného vlastnictví, nevidím důvodu pochybovat.

3.2 CHARAKTERISTIKA TRANSFORMACE STÁTNÍHO VLASTNICTVÍ V PRÁVU

V kontextu s předchozími zjištěními můžeme formulovat tento základní předpoklad: má-li se vůbec mluvit o transformaci státního vlastnictví ve vlastním smyslu, musí být tato výsledkem komplexních změn, a to nejen ekonomických, ale i mimoekonomických.⁴³ Nic takového u nás doposud spiněno nebylo. Zejména právo zůstalo zcela ve stínu ekonomiky, zůstalo ve zvláštním služebním (subordinančním) poměru k ní.

Před právo byly bez dalšího předestřeny ideje a teze transformace státního vlastnictví, spočívající především na bezmezném víře v soukromé vlastnictví a autoregulační síly trhu, s kategorickou výzvou: „Ukaž, co umíš!“ Přitom, což je signifikantní, příliš nevdalo – abych použil „odpovídající“ terminologie – ani nebezpečí spjaté s chováním tzv. černých pasažérů, ani si nikdo zrovna nelámal hlavu se státem jako vlastníkem po skončení transformace. Tedy opět zvoleným slovníkem, téměř jakoby neexistovala otázka důležitých veřejných statků, pozitivních externalit významných pro většinu příp. všechny členy společnosti, potažmo významných pro společnost jako celek.

Proces transformace byl redukován v zásadě na tzv. privatizaci (event. reprivatizaci), a to ještě převážně v její triviální podobě „prostého“ pohybu majetku ze státní sféry do sféry soukromé.⁴⁴ Z ekonomického hlediska je pak současný stav tohoto procesu poněkud tristní. Mluví se dokonce o tom, že jde v některých přípá

⁴² Mičoch, L.: práce cit. v pozn. 29, str. 316.

⁴³ Správně k tomu Dalago, když praví: „K transformaci se může přistupovat různými způsoby za předpokladu, že změny v jednotlivých oblastech jsou vzájemně kompatibilní, že se jiné prvky sociálně ekonomického systému přizpůsobují a že jsou překonány bariéry bránící změnám.“ Dalago, B.: Privatizace jako prostředek transformace ekonomického systému, Politická ekonomie č. 3/1995, str. 307.

⁴⁴ Co všechno si lze pod pojmem privatizace přestavit srov. tamtéž, str. 311–312.

dech toliko o „přechod od kvazivlastnických struktur formálně státního vlastnictví ke strukturám vlastnictví kvazisoukromým“.⁴⁵ Z pohledu, již dříve letmo zmíněné ekonomické teorie operacionalizace vlastnických práv, která pracuje s principy dělitelnosti, převoditelnosti a vymahatelnosti (vynutitelnosti) těchto práv – čemuž dobře rozumí i právník –, se pak uvádí, že jediným principem, jenž mohl být realizován v úplnosti, byl princip dělitelnosti, kdežto převoditelnost a vymahatelnost pouze ve velmi omezené míře.⁴⁶

Objektivní posouzení této nijak uspokojivé situace ale vyžaduje dodat, že ne ze všeho lze vinit zdejší „architektury“ transformace. Seriózní empirické studie totiž ukázaly, že přes rozdílné transformační cesty v jednotlivých státech – dříve tzv. reálného socialismu – jsou jejich výsledky nápadně podobné. Někteří ekonomové tu hovoří o principu „path dependency“ na někdejší institucionální uspořádání právě tohoto „socialismu“.⁴⁷ Uvedené přitom úzce souvisí se (také námi sub 1. zmiňovanou) „setrvačností“ v právu.

3.2.1 GLOSA K TZV. PRIVATIZACI

Následující řádky nebudou zevrubnou analýzou právní úpravy privatizačního procesu (to by ostatně bylo téma na samostatnou monografii z povahy věci nemalého rozsahu), nýbrž velmi stručnou informací o ní, spjatou s některými, pokud možno podstaty věci se týkajícími, kritickými připomínkami.

Pro tuzemskou privatizační trajektorii jsou příznačné dvě etapy, resp. formy, legislativně vyjádřené jednak zákonem č. 427/1990 Sb., o převodech vlastnictví státu k některým věcem na jiné právnické osoby nebo fyzické osoby, ve znění pozdějších předpisů (zák. o tzv. malé privatizaci) a jednak zákonem č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby (zák. o tzv. velké privatizaci). Vedle těchto základních zákonů existují i další právní předpisy, jejichž předmětem úpravy je tak či onak privatizační proces. Pro naše účely zde však postačí věnovat

⁴⁵ Blíže k tomu, zejm. k pojmům „rekombinované vlastnictví“, „křřžové vlastnictví“ apod., Mičoch, L.: práce cit. v pozn. 37, str. 301–304 nebo též: Privatizace jako problém institucionálního evolucionismu, Finance a úvěr č. 45/1995, str. 203–206. Srov. také Zelený, M.: Poskytneme příležitost úvěrové privatizaci?, Hospodářské noviny z 26.8.1997, str. 9, kde se hovoří až o jakémsi postkupónovém, rozptýleném „veřejném vlastnictví“.

⁴⁶ Blíže k tomu tamtéž, zejm. práce uvedená na prvním místě, str. 302.

⁴⁷ „Řečeno jinak, váha institucionální „paměti“ čtyř dekad tohoto období se ukazuje silnější než odlišnosti ve strategiích transformace za poslední ... roky. Nejde o náhradu jednoho systému institucí nějakým zcela novým systémem institucí, ale spíše se jedná o jakousi metamorfózu existujících institucionálních prvků, které se přestrukturují a opět slouží do institucionálního uspořádání, které je v některých rysech podobné uspořádání minulému.“ Mičoch, L.: práce cit. v pozn. 45 na druhém místě, str. 203.

v nezbytné míře pozornost povýtce právě explicitě uvedeným normám.

Ústředním pojmem a objektem tzv. malé privatizace byly „provozní jednotky“. Zákon je vymezil coby movité a nemovité věci, které jako majetková podstata provozních částí státních organizací tvořily nebo mohly tvořit soubor, který byl ucelenou hospodářskou nebo majetkovou jednotkou. K privatizaci docházelo na smluvní bázi, přičemž se tak zásadně dělo převodem (prodejem) provozní jednotky ve veřejné dražbě⁴⁸ a pouze výjimečně, za podmínek stanovených zákonem se předmětné jednotky prodávaly bez veřejné dražby, tj. dosavadním („de iure“) uživatelům kupní smlouvou.⁴⁹ Vlastní účel zákona č. 427/1990 Sb. pak lze specifikovat jako privatizaci věcí ve státním vlastnictví, které se nacházely ve sféře služeb obchodu a nezemědělské výroby uskutečňované na decentralizované (municipální) úrovni.⁵⁰

Objektem tzv. velké privatizace se stal v prvé řadě majetek státu, jímž se pro tento účel rozumí (stále je, jak známo, aktuální používat prézens) souhrn věcí a finančních (resp. peněžních) prostředků, ke kterým má státní organizace (legislativní zkratka: „podnik“) právo hospodaření a souhrn práv, jiných majetkových hodnot a závazků takové organizace. Objektem velké privatizace jsou ale také majetková účastí státu na podnikání jiných osob (převážně obchodních společností a z nich pak typicky společností akciových), tzn. v tomto případě vlastně část majetku právních subjektů od státu de iure zcela odlišných.

Důležitý instrument velké privatizace představuje privatizační projekt, plnící funkci jakéhosi konkrétního scénáře v jednotlivých privatizačních „kauzách“. Pů-

⁴⁸ Poněkud jiného názoru je Vrchní soud v Praze, který ve svém rozsudku 1 Cdo 31/92 (publikován: Právní rozhledy č. 6/1994, str. 210 a poté ještě pod č. 64 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek č. 8/1995) konstatoval, že při prodeji ve veřejné dražbě podle zák. č. 427/1990 Sb. nabývá vlastnictví k vydraženým věcem nikoli smlouvou, ale na základě jiné skutečnosti stanovené zákonem. Má tedy za to, že „udělení příklepu licitátora“ je tu varia causarum figura. Tentýž názor Vrchního soudu však došel poměrně značné kritiky. Např.: Knapp, V.: O příklepu a tak o právní filozofii, Právní rozhledy č. 6/1995, str. 229 a násl.; Eliáš, K.: Soudce a zákon, Právní rozhledy č. 7/1994, str. 234 a násl. a nejnověji také Spáčil, J.: Právní povaha dražby podle zák. č. 427/1990 Sb., a její průběh v odborné literatuře a v judikatuře Obchodního kolegia Nejvyššího soudu ČR, Právní rozhledy č. 1/1997, str. 28 a násl. V posléze uvedené stati je povýtce komentován rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 1996, sp. zn. Odon 9/95, který, narozdíl od Vrchního soudu, zaujal názor, že dražba je specifickou smlouvou. Vrchní soud v Praze ale v této věci i své zastánce. Z poslední doby srov. např. Herda, J., Müller, Z.: Co je dražba, Právní rozhledy č. 4/1997, str. 199 a násl.

⁴⁹ Podrobněji k tomu, včetně otázky organizačního zajištění malé privatizace, srov. např. Hlaváček, P.: práce cit. v pozn. 15, str. 78–81; ovšem s přihlédnutím k dalším (pozdějším) novelám na tomto úseku.

⁵⁰ Ovečková, O.: Privatizácia – prostriedok transformácie štátneho vlastníctva, Právny obzor č. 2/1991, str. 51.

vodně byl příslušnými orgány schvalován a později, po novele provedené zák. č. 210/1993 Sb., bylo započato s vydáváním rozhodnutí o privatizaci na základě návrhu privatizačního projektu (§ 5).

S ohledem na výše zmíněné rozdílné objekty velké privatizace lze zmínit i dvě typové základní podoby privatizačních projektů, resp. rozhodnutí o privatizaci na základě jejich návrhů vydaných.

Podle prvního z nich zruší zakladatel podnik bez likvidace nebo vyjme část majetku, s nímž podnik hospodařil, přičemž dnem zrušení nebo vynětí přechází (ex lege) majetek státu na Fond národního majetku (§ 11 odst. 2). A tím také, což je pro nás důležité, z formálně právního hlediska skončí pouhý tohoto majetku coby majetku státního. Nadále jde totiž o majetek svébytného právního subjektu – Fondu⁵¹ a nikoli již o majetek státu samotného.

Týká-li se pak privatizační projekt, potažmo rozhodnutí o privatizaci majetkové účasti státu na podnikání jiných osob (ona druhá „základní podoba“), tak ke dni převodu majetkové účasti státu na Fond národního majetku (§ 11 odst. 5)⁵² nejde striktně vzato vůbec o pohyb majetku státu, ale právě jen o pohyb v rámci majetku této „jiné osoby“.⁵³

Abychom alespoň trochu naplnili obsah názvu (z naznačeného pohledu zatím poněkud nelogického) zákona č. 92/1991 Sb., řekněme si, že jsou, světe div se, možné skutečně i případy, kdy lze mluvit o převodu majetku státu ve vlastním smyslu, a to tehdy, převádí-li se smlouvou mezi státním podnikem a nabyvatelem („konečným“ adresátem) privatizovaného majetku (nikoli tedy Fondem) práva z průmyslového nebo „jiného“ duševního vlastnictví⁵⁴ ve smyslu § 11 odst. 4 a § 16 cit. zákona⁵⁵ O převod majetku státu může jít za určitých okolností též při nakládání s částmi nepoužitelného majetku (tj. ještě před výše uvedeným přechodem „použitelného“ majetku na Fond) podle rozhodnutí o privatizaci (§ 11 odst. 3).

Z právě předestřené je patrné, že drtivá většina dispozic s privatizovaným majetkem není de iure nakládáním s majetkem státu, ale nakládáním s majetkem

⁵¹ K tomu srov. též příslušná ustanovení (zejm. §§ 5 odst. 1, 18 odst. 1, 20 odst. 1, 20a a 21) zák. č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů, příp. usnesení Vrchního soudu v Praze sp. zn. 5 Cmo 203/93 (publikováno pod č. 57 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek č. 6–7/1994).

⁵² Srov. též § 5 odst. 5 zák. č. 171/1991 Sb.

⁵³ Blíže k tomu Kindl, M.: Několik úvah nad smlouvami o převodu podniku v procesu privatizace, Právní rozhledy č. 12/1994, str. 446 a násl.

⁵⁴ Tyto termíny ovšem nemají právě ostrý význam, což nemusí být bez problémů. Blíže k tomu např. Knapp, V., Knappová, M., Švestka, J. in: Knappová, M., Švestka, J. (ed.): Občanské právo hmotné, sv. I., díl 2., Codex, Praha 1995, str. 196–197.

⁵⁵ Srov. též § 5 odst. 4 zák. č. 171/1991 Sb.

Fondu národního majetku, event. třetího subjektu (např. akciové společnosti), což si praxe ne vždy plně uvědomuje⁵⁶ a což také občas vede k jejím zbytečným omylům.⁵⁷

Nutno ale zároveň zdůraznit, že i tehdy, jde-li o majetek Fondu, jde nepochybně o majetek veřejný.⁵⁸ Znamená to, že v případě Fondu národního majetku⁵⁹ můžeme mluvit jak o věcech ve veřejném vlastnictví, tak o dalším veřejném majetku.⁶⁰ Podrobněji o tom někdy přišťe.

Proto i kritika tzv. velké privatizace, která se zpr. mýlí de iure, protože mýří na nakládání s majetkem státu, ač obvykle jde, jak řečeno, o nakládání s majetkem Fondu, se zase tak příliš nemýlí de facto, protože zasahuje toliko jiný veřejný majetek, vzniklý nota bene transformací majetku státního. Že jde o majetek stejného, lze-li tak vyjádřit, celostátního významu, je nabitelní.

O tom, že bylo a je co kritizovat, svědčí poměrně bohatá literatura na toto téma. Neudíví přítom dominance literatury ekonomické,⁶¹ stejně, jako že vedle jiných měli a mají k danému tématu co říci i právníci.⁶²

Ač sám privatizační proces není, jak v úvodu avizováno a dále stručně zdůvodněno, úhelným kamenem této stati, sluší se, jak rovněž v úvodu slíbeno, něco málo k němu připodotknout.

První připomínka souvisí s možná překvapivou otázkou, kterou si, myslím, zcela

⁵⁶ Je sice pravda, že bylo zvláště počátkem roku 1993 uvažováno o jakémsi „postátnění“ Fondu národního majetku a „zestátnění“ jeho majetku – v podtextu s převážně ekonomickými důvody (srov. např. Hospodářské noviny z 1. 2. 1993, str. 1) – k realizaci tohoto projektu však, jak známo, nedošlo.

⁵⁷ Srov. např. Kindl, M.: práce cit. v pozn. 53, str. 446.

⁵⁸ Z tohoto hlediska byl Fond, jako tzv. veřejnoprávní subjekt svého druhu, charakterizován např. in: Havlan, P.: práce cit. v pozn. 15, str. 85.

⁵⁹ Hledali-li bychom nějaký analogon, byla by jím in nuce např. situace, která vznikla po přechodu věcí (ex lege i ex actu) z majetku státu do vlastnictví obcí podle příslušných ustanovení zák. č. 172/1991 Sb., jakož i po přechodu majetkových práv a závazků na obce podle § 68 odst. 1 zák. č. 367/1990 Sb. (či § 37 odst. 1 zák. č. 418/1990 Sb.). Blíže k tomu např. Plíva, S.: Převod věcí z majetku republik do vlastnictví obcí, Hospodářství a právo č. 6/1991, str. 406–407 nebo Havlan, P.: práce cit. v pozn. 15, str. 100–102.

⁶⁰ Přitom se zdá, že to, co má pro právo zásadní význam, tj. zřetelné rozlišení majetku státu a majetku Fondu, je z ekonomického pohledu přece jen poněkud subtilní distinkcí. Právě uvedené mělo totiž patrně za následek i nenaplnění úvah naznačených v pozn. 56.

⁶¹ Kromě již citované, zmírně na ukázkou alespoň: Stark, D.: Path Dependency and Privatization Strategies in East-Central Europe, Cornell University, Ithaca, New York 1992, Targetti, F. (red.): Privatization in Europe (West and East Experiences), Aldershot, Dartmouth 1992 a Stiglitz, J.E.: Financial system for Eastern Europe's emerging democracies, ICEG, San Francisco 1993.

⁶² Nevidím jako účelné, pokoušet se zde o výčet právní literatury, protože dobře dostupných informačních zdrojů o ní je, myslím, dostatek.

legitimně položili někteří ekonomové; a sice: „je privatizace vůbec nezbytná?“. I když si na ni většinou odpověděli kladně, nic jim nebránilo přiznat, že jsou země, kde se podařilo (empiricky samozřejmě věrohodně doloženo), dosáhnout týchž cílů, které u nás byly postaveny před privatizací, a to právě bez samotné privatizace.⁶³

Z toho ovšem plyne důležité zjištění, že privatizace patrně není jedinou cestou (třebaže byl a je většinou kategoricky tvrzen opak) k dosažení strategických transformačních cílů, tak jak jsme o nich hovořili sub 3.1.

Připustme ale, že privatizace je schůdnou (a možná i efektivnější než jiné) cestou k dosažení zmíněných strategických cílů, a že tudíž i politické rozhodnutí o jejím provedení bylo na místě. Z toho pak plyne, že kritiku netřeba vést (a většinou se tak ani neděje) na sám fakt privatizace, nýbrž na způsob jejího zajištění a uskutečňování – samozřejmě také, ba především, v rovině práva.

Co musí u privatizačních předpisů prima facie zaujmout, je jejich značná „teleologičnost“ a malá stabilita. Není jistě pochyb o tom, že každé právní normě je implikován nějaký společenský účel,⁶⁴ jímž je dosažení určitého žádoucího stavu.⁶⁵ „Bezúčelná“ právní norma by byla zjevně contradictio in adiecto. V čem tedy spočívá problém našich privatizačních předpisů? Lze se domnívat, že v prvé řadě v tom, že v nich existuje zřetelná diskrepance mezi bezprostředním účelem (cílem): co nejrychleji a masově zprivatizovat, který jednoznačně (programově) preferují (favorizují), a vzdálenějším účelem (cílem): vytvořit odpovídající podmínky pro skutečně funkční strukturu vlastnických vztahů ve společnosti, na kterýžto cíl naopak, v podstatě stejně programově, rezignují.⁶⁶

S takto chápanou „teleologičností“ úzce souvisí rovněž malá stabilita těchto

⁶³ K tomu o jaké cíle šlo a v čem spočívala podstata mechanismu jejich dosažení srov. Mičoch, L.: práce cit. v pozn. 45 na druhém místě, str. 199 a literatura tam citovaná.

⁶⁴ O účelu v právu např. již Jhering, R.: Zweck im Recht, Bd. I. a II., Breitkopf & Härtel, Leipzig 1893 a 1898.

⁶⁵ Knapp, V.: Teorie práva, Právnická fakulta ZČU, Plzeň 1994, str. 54.

⁶⁶ Konkrétně vyjádřeno, příliš nedbají toho, co, domnívám se, dostatečně výstižně formuloval Kornai: „... vůdčí ideou prodeje státního vlastnictví nemá být snaha, abychom se ho co nejdříve zbavili. ... To je nezodpovědné stanovisko. Státní vlastnictví není zastupitelné v těch případech, kdy určité úkoly dokáže zajistit efektivněji než vlastnictví soukromé. Nikdo by například nenavrhol převést do soukromého vlastnictví silnice. Ale i v případech, kdy je diskutabilní, zda je efektivnější státní nebo soukromé vlastnictví, je vždy nutné konkrétně rozhodnout, zda je ta která transakce efektivní. ... Státní vlastnictví je účelné prodat soukromému vlastníkovvi tehdy, když je to výhodné z makroekonomického hlediska a když jsou z mikroekonomického hlediska dány záruky, že nový vlastník bude hospodařit lépe než předchozí. Nezapomeňme: základním cílem privatizace je uvést do života ty stimulační síly, které dokáže probudit pouze soukromé vlastnictví“ (nikoli tedy likvidovat /destruovat/ vlastnictví státní, resp. veřejné – dodal P.H.). Kornai, J.: Cesta ke svobodné ekonomice (Vášnivý pamflet ve věci ekonomického přechodu), Academia, Praha 1990, str. 62–63.

předpisů. Jevově o tom svědčí množství jejich novel (např. zák. č. 92/1991 Sb. byl změněn a doplněn zatím asi sedmkrát). Ač se daly, s ohledem na povahu privatizačních předpisů, takové změny do jisté míry čekat,⁶⁷ realita – bohužel v tom špatném smyslu – předčila očekávání. Mnohdy totiž docházelo ke změnám privatizačních předpisů nikoli na základě objektivně zjištěné společenské potřeby, ale velmi subjektivisticky, nejednou dokonce jakoby v reakci na dílčí „úspěch“ v utilitárním mocenském boji.⁶⁸ Uvedené – typicky právě pod čarou uvedený příklad, z něhož jako nejdůležitější vyplývá fakt o nemožnosti přezkoumat rozhodnutí o privatizaci – nese s sebou i poměrně závažné obecné důsledky.

Jestliže se takto objektivním právem vlastně stanoví, že v procesu privatizace je (a nemůže být a priori jinak) vše v pořádku, třebaže reálně je to evidentní nesmysl, velmi citelně se tím atakuje důvěra v právo samo. Jinými slovy, těžko mluvit o právním státu tam, kde adresáti (recipienti) práva nabývají oprávněného dojmu, že právo není objektivně podmíněný normativní společenský systém (hodnocený nadto jiným normativním systémem – morálkou), ale že do značné míry splyvá

⁶⁷ Havlan, P.: práce cit. v pozn. 15, str. 90.

⁶⁸ Snad až za projev arogance moci (a moc, jak je doufejme známo, nemůže být totožná s právem coby specifickým normativním systémem – blíže k tomu Knapp, V.: práce cit. v pozn. 3, str. 43–44) lze např. označit vývoj problematiky schvalování privatizačních projektů, resp. později vydávání rozhodnutí o privatizaci. Jestliže zpočátku existoval „jakýs takýs“ prostor, byť s poněkud nejasnými konturami (srov. k tomu zejm. Bejček, J.: Privatizační projekty: Rozhodování bez pravidel?, Týdeník Hospodářských novin č. 26/1991, str. 14 a Havlan, P.: Privatizační projekty: Schvalování vyžaduje jasná právní pravidla, Týdeník Hospodářských novin č. 30/1991, str. 8), pro posouzení správnosti rozhodnutí o schválení privatizačního projektu, respektive byla tu dána možnost jeho přezkoumání soudem (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6A 16/92 – publikován in: Správní právo č. 3/1993 / příloha – Sběrka soudních rozhodnutí ve věcech správních/, str. 284 a násl.), tak po provedených novelách tento prostor zmizel docela. Současně znění § 10 cit. zák. totiž explicitně stanoví, že rozhodování o privatizaci je neveřejné, že se na něj nevztahují obecná ustanovení o správním řízení a že rozhodnutí nepodléhá přezkoumání soudem. Úhrnem to znamená, že jde tak zvaně „jen“ o rozhodování vlastníka a nikoli o správní rozhodnutí, tedy o absenci právních následků s takovým správním aktem běžně spojovaných. Dále je např. normováno, že orgán příslušný k rozhodování není vázán předloženými návrhy projektu a může rozhodnutím o privatizaci změnit podmínky, rozsah a způsob privatizace obsažený v návrhu privatizačního projektu, či že se rozhodnutí o privatizaci doručuje pouze zpracovateli návrhu, který byl tímto rozhodnutím vybrán, a ostatní zpracovatelé se toliko vyzoomávají (srov. k tomu rovněž stanoviska obchodního a občanskoprávního kolegia Nejvyššího soudu sp. zn. Opjn 1/93 a Cpin 102/93 / publikováno pod č. 44 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek č. 6–7/1994/ příp. – jako ukázkou diskuse, která se kolem této otázky rozproudila – také Faldyna, F.: Otázka přezkoumání rozhodnutí o privatizaci soudem, Právo a podnikání č. 7/1994, str. 2 a násl., Mazanec, M.: O velké privatizaci, vládní rozhodnutí a soudech, Právo a podnikání č. 2/1995, str. 27 a násl., č. 3/1995, str. 26 a násl. a č. 4/1995, str. 22 a násl. a opět Faldyna, F.: Soud a velká privatizace, Právo a podnikání č. 6/1995, str. 2 a násl.).

s prostou politickou mocí.⁶⁹

Konečně, s ohledem na výše uvedené a v duchu pravidla podobnosti a souvislosti, zmiňme i poměrně nízkou juristickou kvalitu privatizačních předpisů. Za povšimnutí z hlediska jejich místa v platném právu stojí usnesení Vrchního soudu v Praze, sp. zn. 3 Cmo 188/93, které se týká nejdůležitějšího z nich, tj. zák. č. 92/1991 Sb. Říká se v něm, že pokud cit. zákon nemá zvláštní ustanovení, řídí se společenské vztahy jím zásadně upravené „v obchodních vztazích úpravou obsaženou v obchodním zákoníku ... a v ostatních vztazích úpravou obsaženou v občanském zákoníku ...“. Usnesení Vrchního soudu tedy vyjadřuje, který z uvedených předpisů je *lex specialis*, a tudíž *derogat generalis*. Toto, jistě nikoli překvapivé, pravidlo, ale ještě nedává odpověď na otázku, jaká je míra „organičnosti“ začleňování privatizačních norem do právního řádu. Ač „přesná“ odpověď by vyžadovala detailní analýzu, může být přesto konstatováno, že privatizační normy rozhodně nevstoupily do našeho práva bezrozporně. Jejich rozpornost přitom v souhrnu vykazuje oba v úvahu připadající aspekty, tj. najdeme tu jak normy rozporné logicky, tak normy rozporné praxeologicky.⁷⁰

Rovněž další, řekněme, legislativně technické parametry privatizačních předpisů, tzn. především srozumitelnost právních norem, přesnost, jednoznačnost a stálost pojmů, které používají, nedosahují potřebné úrovně.

Okolnost, že vše právě uvedené dohromady se pak nepříznivě promítá také do jejich efektivnosti, je nasnadě.

Z pohledu této stati je ale důležité ještě něco jiného. Hlavní problém privatizačních předpisů spočívá patrně v tom, že působí v prostoru s nejasnými „státněvlastnickými“ konturami. Stát si totiž měl, a to nejpozději před přijetím zákona o tzv. velké privatizaci, alespoň rámcově, zároveň však dostatečně zřetelně, ujasnit, zda a v jakém rozsahu chce být vlastníkem tzv. vzácných veřejných statků, resp. kterých z nich, do jaké míry se chce vlastnický účastník na ekonomickém životě společnosti, či jaký jiný majetek si chce nebo prostě musí ponechat. Vždyť, jak celkem dobře známo, neexistuje mezi vyspělými evropskými demokraciemi žádný stát, který by na tuto svou vlastnickou funkci a priori rezignoval; přičemž lze důvodně pochybovat, že by si to snad mohl dovolit stát náš.

Vlivem této zcela zásadní (systémové) nekonceptnosti má pak nutně nádech ironie ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 92/1991 Sb., podle něhož je vyloučen z privatizace majetek, začleněný ústavními nebo zvláštními zákony do výhradního vlastnictví státu. *Cum grano salis* lze hodnotit situaci i tehdy, je-li ex post

⁶⁹ Srov. Knapp, V.: práce cit. v pozn. 65, str. 128.

⁷⁰ Blíže k těmto termínům např. Knapp, V.: práce cit. v pozn. 3, str. 166. Pokud jde o konkrétní příklady srov. námátkou Havlan, P.: Právní rádce č. 3/1997, str. 4–5.

a navíc netransparentně (interními akty) vyřazován z privatizace majetek státních subjektů, u nichž by byl z povahy věci tento proces přece jen poněkud absurdní.⁷¹

Důsledkem nejasné vlastnické role státu pro futuro byla a je nepochybně také absence priorit, vyjadřujících zřetelně a zejm. diferencovaně státní (veřejný) zájem v procesu privatizace. Zákon o tzv. velké privatizaci sice dal k dispozici několik způsobů privatizace,⁷² nikde však nenajdeme kritéria reálně zohledňující povýtce sociální význam některých odvětví, s tímž sociálním podtextem zájmy některých regionů apod.⁷³ Proto také jakési následné korekce, např. privatizace ve zdravotnictví,⁷⁴ mají už pouze trpkou příchut' dicta: „pozdě bycha honit“.

3.2.2 GLOSA K TZV. RESTITUCÍM

Mutatis mutandis, co bylo řečeno v úvodu předchozí subkapitoly, bude platit i na tomto místě. Tedy žádné podrobné zkoumání restitučních předpisů, ale toliko základní informace o nich. Zároveň půjde o pokus přiblížit se k podstatě restituce prizmatem vztahu „stát a vlastnictví“ tak, jak je tu průběžně představován.

Pro nás zajímavým pořadacím kritériem restitučních předpisů – jejichž proklamovaným cílem (účelem) je zmírnění (nikoli tedy odstranění) následků majetkových křivd v tzv. rozhodném období (od 25. 2. 1948 do 1. 1. 1990) – může být jejich třídění podle toho, zda majetek ze státu na jiné subjekty přechází ex lege nebo se jim „vydává“ (in merito převádí)⁷⁵ event. na ně přechází ex actu. U restituce je pravidlem, že je třeba činit úkony k „vydání“ majetku, příp. k jeho přechodu ex actu. Výjimkou z pravidla jsou naproti tomu restituční předpisy, u kterých majetek na jiné subjekty přechází obyčejně dnem počátku jejich účinnosti.

Mezi nejdůležitější předpisy z prvně jmenované skupiny náleží zák. č. 403/1990

⁷¹ Stručnou zmínku o tom možno nalézt např. in: Jerman, V.: Praxe Fondu národního majetku při vypracovávání smluv o prodeji podniku v rámci velké privatizace, Právní rozhledy č. 2/1994 str. 44.

⁷² Srov. § 12 cit. zák.

⁷³ Srov. k tomu namátkou Rychetský, P.: Odvrácená tvář české privatizace (I. část), Hospodářské noviny z 10. 5. 1995, str. 10.

⁷⁴ O tom jak mimořádně závažný společenský problém máme před sebou hovoří např. stanovisko Českého helsinského výboru k privatizaci zdravotnických zařízení z 10. dubna 1993 (publikováno Právník č. 10–11/1993, str. 955–956).

⁷⁵ „Vydání věci“ podle restitučních předpisů představuje zvláštní právní institut, který není totožný s „vydáním“ ve smyslu § 126 odst. 1 obč. zák. Srov. stanovisko občanskoprávního kolegia Nejvyššího soudu z 19. 12. 1995 Cjpn 36/95 (publikováno ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek č. 4/1996, str. 126) nebo už jeho stanovisko z 15. 7. 1993 Cjpn 50/93 (publikováno tamtéž č. 7–8/1993, str. 248). K tomu rovněž Eliáš, J.: Příspěvek do diskuse o obsahu a dosahu zákona č. 87/1991 Sb., Právo a zákonnost č. 3/1992, str. 177.

Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd, zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích a zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, všechny ve znění četných pozdějších předpisů.

Z druhé „výjimečné“ skupiny zmiňme alespoň⁷⁶ zákon č. 298/1990 Sb., o úpravě některých majetkových vztahů řeholních řádů a kongregací a arcibiskupství olomouckého, ve znění zák. č. 338/1991 Sb. a též zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů.⁷⁷

Třídít lze ovšem i jinak. Pro první zde uvedenou skupinu restitučních zákonů je např. příznačné, že se jimi restituuje majetek zásadně⁷⁸ fyzickým osobám. Druhá se pak týká „restitucí“ relativně přesně určeným právníckým osobám.⁷⁹ Někdy se s ohledem na toto třídění mluví o „všeobecných“ a „zvláštních“ restitučních předpisech⁸⁰ apod.

O mnoho důležitější je však samotný charakter tzv. restitucí u nás. I z toho mála, co tu bylo zatím řečeno, zdá se být nepochybné, že vlastně nejde o restituce ve vlastním smyslu, tedy o „restitutio in integrum“.⁸¹ Terminologicky jde nejspíše o reprivatizaci. Termín ale není rozhodující.⁸² Rozhodující a podstatný se však jeví fakt, že v „restitučním“ (reprivatizačním) procesu dochází ve většině případů k jakémusi znovunabytí především vlastnického práva původním vlastní-

⁷⁶ Pouze pro úplnost tu lze připomenout také – celou svou konstrukcí velmi sporný – zák. č. 173/1990 Sb., kterým se zrušuje zák. č. 68/1956 Sb., o organizaci tělesné výchovy a kterým se upravují některé další vztahy týkající se dobrovolných tělovýchovných organizací, ve znění pozdějších předpisů. Blíže k němu např. Spirít, M.: K restituci sokolského majetku, Obchodní právo č. 2/1995, str. 2 a násl.

⁷⁷ Srov. zvláště typické restituční ustanovení § 2 naposled cit. zák.

⁷⁸ Srov. § 2 zák. č. 403/1990 Sb. a stanovisko občanskoprávního kolegia Nejvyššího soudu z 15. 7. 1993 Cjpn 50/93 k tomuto ustanovení (publikováno ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek č. 7–8/1993, str. 241–242).

⁷⁹ V případě zák. č. 298/1990 Sb. tak právnícké osoby dokonce zjevně nabývaly (z vůle zákonodárce) vlastnické právo ke konkrétnímu majetku bez ohledu na to, zda jej v minulosti skutečně vlastnily či nikoli. Srov. též Spirít, M.: práce cit. v pozn. 76, str. 2.

⁸⁰ Srov. např. Boka, P.: Privatizácia – kvalitativna zmena vlastnických vztahov, Právny obzor č. 8/1991, str. 424.

⁸¹ V této souvislosti snad bude užitečné, uvědomit si historii tohoto mimořádného prostředku (auxilium extraordinarium). Srov. např. Bartošek, M.: Encyklopedie římského práva (heslo: „restitutio in integrum“), Panorama, Praha 1981, str. 280–281.

⁸² Tak trochu se zde nabízí Popperovo konstatování: „Nikdy se nenech vtáhnout do vážných debat o slovech a jejich významu. Vážné je třeba brát jen fakta a tvrzení o faktech“ Popper, K.R.: Věčné hledání (intelektuální autobiografie), Prostor, Praha 1995, str. 20.

kem (event. jeho právním nástupcem).⁸³ Příslušné zákony v této souvislosti hovoří o „oprávněné osobě“. Zmíněné znovunabytí se pak děje s účinky ex nunc.⁸⁴ Celkově vzato, není ale tato otázka bez problémů. Přitom k jejich odstranění nijak zvlášť nepřispívá ani judikatura.⁸⁵

Z předchozího plyne, že předmětem restitucí je principiálně majetek státu,⁸⁶ určitým způsobem specifikovaný v tom kterém restitučním předpise. Tím samým je také řečeno, že tu mimo jiné existuje vazba na dřívější (mnohdy v pravdě historické) předpisy, podle nichž stát tento majetek získal.⁸⁷ Zmíněné předpisy pak (z hlediska právní jistoty nepochybně správně) nebyly zpětně zrušeny (srov. zejm. § 2 ve spojení s § 1 zák. č. 480/1991 Sb.), ale byly zkonstruovány mechanismy, které měly vést ke „zmírnění“ některých jejich následků. Restituční zákony, u nichž tyto „následky zmírňující mechanismy“ najdeme, tak vlastně stanovily pro dotčené (oprávněné) osoby specifické podmínky a způsoby jak získat (zejm. nabytí) majetek zpět. Nezdá se proto, že by restituční předpisy něco de iure obnovovaly (to by se muselo dít opravdu s účinky ex tunc), ale vytvářejí zvláštní prostor pro uplatnění určitých práv (nároků) ve výše uvedeném smyslu.⁸⁸

Restituční zákony coby předpisy zvláštní mají samozřejmě svůj vztah také

⁸³ Jde o zvláštní nástupnictví upravené v jednotlivých restitučních zákonech. To znamená, že se zásadně neuplatní univerzální (dědické) nástupnictví. Přitom už zde se lze dostat do rozporu s morálkou. Ač se jí, jak známo, v souvislosti s restitucemi často operuje, nezná ono zvláštní nástupnictví něco jako dědickou, tedy v daném případě „restituční“ nezpůsobilost. Čili nereflexivní vztah „oprávněná osoba versus původní vlastník“. Blíže k tomu např. Svoboda, C.: Restituce v rámci privatizace v České republice, Právní praxe č. 3/1994, str. 122.

⁸⁴ Dokonce i tam, kde výjimečně vlastnictví de iure původním vlastníkem pozbyto nebylo, se použije stejný mechanismus. K obnovení oprávněné držby tak dochází ex nunc a nikoli ex tunc. Podobně Bičovský, J., Hořub, M.: Prováděcí a související předpisy k občanskému zákoníku 2. pozn. vyd., Linde, Praha 1994, str. 101.

⁸⁵ Z judikatury Ústavního soudu srov. náleží pléna ÚS z 24. 5. 1994 publikovaný pod č. 131/1994 Sb. a náleží 22/95 z 26. 4. 1995 sp. zn. I. ÚS 59/93; dále srov. např. stanovisko Nejvyššího soudu uvedené v pozn. 75 na druhém místě, str. 248 (II/10.) ... ; z literatury pak například Procházková, A.: K právním účinkům rozhodnutí podle restitučních zákonů a zákonů rehabilitačního, Právník č. 5/1995, str. 417–418 atd.

⁸⁶ I když stricto sensu nemusí jít ve všech případech přímo o státní majetek (srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze 14.12.1993 3 Cdo 48/92, publikovaný pod č. 55 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek č. 6/1995), tak majetkově zainteresován, byť třeba jen zprostředkovatelsky, je stát vždy.

⁸⁷ Vedle nabytí de iure přechodem nebo převodem věci, pamatují restituční předpisy také na převzetí věci bez právního důvodu. V případě takového faktického „zmocnění se“ věci, tato, je už zmíněno, do vlastnictví státu pochopitelně nepřešla. Blíže k tomu např. stanovisko Nejvyššího soudu uvedené v pozn. 75 na druhém místě, str. 252 (III/9.). Co se ovšem v tomto případě restituuje, skutečně, bůh soud.

⁸⁸ Za situace, kdy není možné nabytí zpět původní majetek, se poskytuje finanční náhrada apod.

k obecným (ze zde nazíraného hlediska pouze zdánlivě nezainteresovaným) zákonům – především ovšem k občanskému zákoníku. Tento vztah je nutně ovládán zásadou „ius specialis derogat legi generali“. To znamená, že tam, kde uplatnění práva bylo možné podle restitučního předpisu a nedošlo k němu ve stanovené (propadné) lhůtě, nemůže být už identické právo uplatněno na základě předpisu obecného.⁸⁹

Pochopitelně u těch restitučních zákonů, u nichž majetek přecházel přímo ze zákona (ona „výjimečná“ skupina), není co řešit.⁹⁰ Proto i lhůty stanovené např. pro zápis nově vzniklého právního stavu do katastru nemovitostí (dříve do evidence nemovitostí středisek geodézie) nemohou být než lhůtami pořádkovými.⁹¹

Konečně sluší připomenout, že při pohybu majetku od státu k oprávněné osobě jsou tu také osoby, které majetek tzv. drží (i zde jde o institut sui generis)⁹² a plní proto určité povinnosti, jež korespondují právům osob oprávněných. Těmito povinnými osobami (což je také, jak známo, jejich legální označení v restitučních předpisech) jsou velmi často právnické osoby, které mají k majetku státu některé z oněch svérázných práv, jimiž se vlastnické právo státu zásadně vykonává, tj. povýtce právo hospodaření, příp. právo trvalého užívání; čili jak subjekty státní, tak nestátní. Pouze tam, kde by majetek „držela“ státní instituce bez právní subjektivity, by byl povinnou osobou přímo stát.⁹³ Narážíme zde tedy na specifický projev konstrukce „státního socialistického vlastnictví“ (byť formálně již bez přívlastku „socialistické“), která má v sobě „marná sláva“ zakódovaný princip „děleného vlastnictví“.

Kritickou partii této subkapitoly můžeme, podobně jako sub 3.2.1, otevřít otázkou: „byly (jsou) restituce nezbytné?“, případně, což bude možná obecně spíše přijímáno, „byly nezbytné v takovém rozsahu a takovými způsoby jakými se

⁸⁹ Rubem této mince pak je, že uvedené platí pouze tehdy, jde-li skutečně o sféru působnosti těchto legis specialis, nikoli však už mimo ni. Blíže k tomu např. Kindl, M.: Nové aspekty ochrany vlastnického práva, Právní rozhledy č. 6/1993, str. 195 a násl. nebo též: Zkoumání platnosti právních úkonů v rozhodném období mimo restituce, Právní praxe č. 9/1993, zejm. str. 546.

⁹⁰ Správně bylo konstatováno: „Pak k přechodu majetku zákonem stanoveným dnem skutečně došlo a nic na tom nemění to, že to nevěděl ani ten, na koho majetek takto přešel, ba ve vztahu ke konkrétnímu majetku často ani stát sám.“ Kindl, M.: Závěrečné poznámky k privatizaci, Právní praxe v podnikání č. 1/1996, str. 1.

⁹¹ Srov. např. § 8 (ve spojení s § 2) zák. č. 172/1991 Sb.

⁹² K tomu správně už např. Pekárek, M., Průchová, I.: Komentář k zákonu o vlastnických vztazích k půdě a jinému zemědělskému majetku, Jurín, Brno 1991, str. 15–17.

⁹³ Srov. stanovisko Nejvyššího soudu v pozn. 75 uvedené na prvním místě, str. 125 (bod 6), příp. též Kindl, M.: práce cit. v pozn. 90, str. 1. Stát se ale „kupodivu“ mohl stát také – byť podpůrně – oprávněnou osobou (viz § 34 zák. č. 87/1991 Sb.).

odehrály nebo ještě odehrají?"⁹⁴ Upřímně doznávám, že ani v jedné z těchto dílčích otázek si nejsem jist (kladnou) odpovědí.

Předně je třeba podotknout, že jejich sukus, tj. zda bylo či nebylo třeba začínat s restitucemi, implikuje, mimo jiné, také závažný problém spravedlnosti.⁹⁵ Sám pojem spravedlnosti patří k oněm pojmům, s jejichž vědeckým uchopením jako bychom byli stále na začátku, v tomto případě, řekněme, u Aristotela.⁹⁶ Ostatně lze důvodně pochybovat, že se kdy podaří nějaký obecný pojem spravedlnosti uspokojivě explikovat, natož definovat.⁹⁷ Bude tedy i o „spravedlnosti“ v budoucnu s největší pravděpodobností platit, a není to zas nic tak neobvyklého,⁹⁸ že ji bezděčně rozumíme vcelku dobře, ale při bližším zkoumání už tomu tak zdaleka není.

Přesto možná existuje cesta, jak k problému přistupovat. Naznačil ji podle mého V. Knapp, když upozornil, či lépe připomněl, že existuje více „spravedlností“ které jsou těžko převoditelné na jediného společného jmenovatele.⁹⁹ A to je také určitě problém našich (a samozřejmě nejen našich) restitucí. Viditelně u nich totiž koliduje zejm. spravedlnost v právním smyslu (spravedlnost podle práva) a spravedlnost sociální. Konkrétně tak, že je-li někomu vrácen majetek, o který v minulosti přišel (pozbyl jej),¹⁰⁰ není tím nikde řečeno, jak jej získal (nabyl); to znamená, zda byl způsob nabytí především sociálně spravedlivý.¹⁰¹ Lze mít proto za to, že při tak závažném společensko-politickém kroku, jakým restituce nesporně

⁹⁴ Celý proces restitucí je stále v určitém vývoji a není ani legislativně (byť třeba jen rámcově) ukončen.

⁹⁵ Pochopitelně abstrahováno od banálních výroků. Takovým je např. známé politikum: „vše co bylo ukradeno, musí být vráceno“.

⁹⁶ Srov. Aristoteles: *Etika Nikomachova*, Jan Laichter, Praha 1937, str. 99. a násl.

⁹⁷ Potvrzuje to koneckonců i diskuse o kategorii spravedlnosti, probíhající u nás v posledních letech. Pro ilustraci srov. alespoň Šturma, P.: K problémům spravedlnosti a rovnosti v moderní filozofii práva, *Právník* č. 12/1993, str. 1007 a násl., jakož i monotematické číslo *Právníka* věnované této problematice, tj. *Právník* č. 6/1995. V dané souvislosti nelze nepřipomenout také známé Rawlsovo dílo, jakousi jeho „anatomii“ spravedlnosti, s názvem „Teorie spravedlnosti“ (Rawls, J.: cit. dílo, Victoria Publishing, Praha 1995).

⁹⁸ Takových pojmů je totiž celá řada (ne-li většina). Srov. k tomu např. Knapp, V.: práce cit. v pozn. 65, str. 22.

⁹⁹ Knapp, V.: práce cit. v pozn. 3, str. 86 či týž: práce cit. v pozn. 65, str. 39.

¹⁰⁰ Přitom zde určitě někdy zůstane osten pochybností (časový odstup je tu opravdu značný) zda uvedené pozbytí vykazovalo tehdy skutečně rysy contra legem, a nebylo-li nakonec přece je secundum legem.

¹⁰¹ Diskuse na toto téma jsou ostatně dosti časté. Z poslední doby srov. např. stati (i ryzí publicistické) věnované úvahám o restituci církevního majetku. Jeden z názorových pólů výmluvně vyjadřuje např. tento nadpis: „Jak pravil filozof – zpět k feudalismu“ (Mikule, V.: článek v deníku *Práce* z 25. 7. 1996).

byly a jsou, by se patřilo brát v úvahu minimálně¹⁰² obě zmíněné „spravedlnosti“ (či chceme-li obě zmíněné roviny spravedlnosti). Výklad zaměřený tímto směrem by samozřejmě mohl pokračovat.¹⁰³ Soustředme se už ale jen na několik málo pro náš pohled podstatnějších momentů.

Poznamenejme nejprve, že také ekonomové měli ve svých řadách od počátku jak odpůrce, tak přívržence restitucí, resp. reprivatizace. Nešlo přitom o nijak konstantní skupiny jedněch ani druhých, ale velikost těchto skupin a vzájemný poměr mezi nimi se v čase měnil. V závislosti na čem, toť otázka in merito sociologická či sociálně psychologická, a odpověď na ni nemá pro nás větší význam. Zásadní důležitost, a to obecně, však mělo nakonec rozhodnutí restituce provést.¹⁰⁴ Důležité je rovněž zjištění, že nikdo (ať už ekonom či neekonom) tehdy, (řekněme v polovině roku 1990) přesně nevěděl a ani vědět nemohl, co restituce skutečně přinesou. Ostatně zcela přesně to nevíme ani dnes. Odpuštěme si tu proto pokus o ekonomizující či sociologizující pohled na daný problém a věnujme se už převážně jeho právní stránce.

Faktem zůstává, že i mezi právníky byly, byť někdy spíše intuitivně, hned od počátku tušeny (a to nejen u nás) zásadní potíže s restitučními předpisy.¹⁰⁵ Skutečnost však, bohužel opět v tom špatném, tato tušení překonala.

¹⁰² U restitucí by jistě bylo lze mluvit např. i o historické spravedlnosti či spravedlnosti v etickém smyslu.

¹⁰³ Kupříkladu bychom mohli připomenout, že spravedlnost zásadně implikuje rovnost (snad v každé teorii spravedlnosti je rovnost v nějaké formě přítomna – bliže k tomu Knapp, V.: práce cit. v pozn. 3, str. 86–88, event. jeho práce cit. v pozn. 65, str. 39–41). Té však v české koncepci restitucí dosaženo zjevně nebylo. V onom notorickém „zmírňování“, nikoli tedy odstraňování, minulých křivd je totiž mimo jiné zakomponováno „zmírňování“ pouze u některých subjektů a u některých ne. Jak víme, byla tu poměrně početná skupina osob, kterým bylo evidentně v minulosti ukřivděno, ale restituční předpisy se na ně nevztahují, resp. ani dost dobře vztahovat nemohou. Těmto osobám pak nezbyvá, než se pokusit řešit věc cestou obecných právních předpisů (bliže k tomu např. Kindl, M.: práce cit. v pozn. 89). V tom je ale skryt závažný problém. Nejsme-li totiž objektivně schopni být v daném případě „dostatečně“ spravedliví (tady srov. rovněž často cit. Hartovu větu „Treat like cases alike and different cases differently“ – Hart, H.L.A.: *The Concept of Law*, Oxford 1961, str. 155) měli bychom velmi pečlivě vážit jak způsob, tak rozsah restitucí. Jinak nutně konstituujeme novou nerovnost, resp. nespravedlnost. Ostatně dobře známy jsou např. problémy s některými „dílčími“ aspekty rovnosti, kterými je nucen se zabývat Ústavní soud (za všechny srov. alespoň jeho nálezy publikovaný pod č. 185/1997 Sb.). Charakter našich restitučních kroků (srov. např. Havlan, P.: práce cit. v pozn. 15, str. 83) lze ovšem kritizovat i z dalších hledisek (viz též následující „hlavní“ text).

¹⁰⁴ O roli ekonomů a jejich argumentech „pro“ a „proti“ při tomto rozhodování, stručně např. Mičoch, M.: *Československá ekonomika mezi minulostí a budoucností* (K proměně vlastnických struktur), *Politická ekonomie* č. 5/1992, zejm. str. 606.

¹⁰⁵ Srov. např. Havlan, P.: práce cit. v pozn. 15, str. 83–84; ale také třeba Török, G.: *Organizácia privatizácie v Maďarsku*, *Právny obzor* č. 3/1991, str. 129.

V prvé řadě už „konceptně“ se nebylo možno alespoň přiblížit¹⁰⁶ stále, zvláště z právního hlediska, aktuálnímu Aristotelovu chápání, resp. členění spravedlnosti.¹⁰⁷ O dosažení její diototické (rovnováhu „opravující“) složky, spočívající na předstávě, že ten, kdo bezprávně poruší pokojný stav ve vztahu k jinému, má ho obnovit na principu restituce in integrum, potažmo plné náhrady, je tu vůbec těžké uvažovat.¹⁰⁸ Ale ani tam, kde by se přece jen dalo očekávat více, tj. u distributivní (dle stejného měřítka rozdělující) složky spravedlnosti, nebylo nabízející se příležitosti uspokojivě využito.

Při komplexním pohledu na množinu všech restitučních předpisů je už prima facie patrné, že ani zdaleka se nepodařilo nastavit stejné měřítko pro „rozdělování“ těm, kteří byli v „rozhodném období“ tak či onak majetkově postiženi. Existuje proto naprosto legitimní otázka, zda při dominanci a celkovém pojetí tzv. naturální restituce u nás, kde tzv. relutární přístup je až jakási z nouze ctnost, se lze „ideálu“ rozdělování podle stejného měřítka (nikoli pochopitelně rozdělování každému stejně) alespoň zčásti dobrat. Stručně vyjádřeno: dost silně o tom možno pochybovat.

Pochybnosti o způsobu a rozsahu restitučního procesu v České republice lze vyjádřit i tak, že v něm stát (coby normotvorný a mocensko politický subjekt) poněkud přecenil své síly. Otevřel totiž restitucemi celou řadu dílčích, mimo jiné také právních otázek (původně s největší pravděpodobností vůbec netušených) s nimiž si často zjevně neví rady. Svědčí o tom jak dnes už velmi početná, ale pohříchu nijak konzistentní (koherentní) judikatura,¹⁰⁹ tak neméně četná (zvláště

¹⁰⁶ Ideálu samozřejmě není dosahováno nikdy.

¹⁰⁷ Aristoteles, práce cit. v pozn. 96, str. 104–109.

¹⁰⁸ Kdyby měla být tato věc, při vši své závažnosti, trochu ironizována, dalo by se říci, že mnoho byl zase jen „porušen pokojný stav a ...“. Vždyt představa, že restituční předpisy srovnaly u jedné linky ty, kteří by podle obecných předpisů žádné právo (nárok) na v minulosti pozbyli majetek neměli, s těmi, kterým takové právo svědčí (a navíc jim ještě toto právo omezily je skutečně kuriózní případ vyrovnávací spravedlnosti. Blíže k tomu např. Kindl, M.: Malá úvaha o povaze zákona č. 87/1991 Sb. a zákona č. 229/1991 Sb., Správní právo č. 8/1991 zjejm. str. 48–49.

¹⁰⁹ Z poslední doby stačí uvést např. tuto posloupnost: nález druhého senátu Ústavního soudu z 11. 7. 1996 sp. zn. II ÚS 173/95, dle něhož pravomocná soudní rozhodnutí podle zák. č. 119/1990 Sb. o soudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů, pokud obsahují výrok o zrušení vedlejších trestů propadnutí majetku, jsou listinou způsobilou být podkladem k provedení záznamu podle § 8 odst. 2 zák. č. 265/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále souvislosti jsou nasnadě – viz zejm. § 23 odst. 2 na prvním místě cit. zák. a § 19 odst. 1 spojení s § 3 odst. 1 zák. č. 87/1991 Sb.); stanovisko pléna Ústavního soudu z 11. 3. 1997 sp. zn. Pl. ÚS st. 4/97 ve věci právního názoru čtvrtého senátu Ústavního soudu, které je přes opakné (tj. „... nejsou listinou způsobilou být podkladem ...“), než výrok výše uvedeného nálezu druhého senátu; konečně „přetrvávající“ separátní názory jednotlivých soudců Ústavního soudu

časopisecká) odborná literatura, která se zmíněnými parciálními otázkami snaží zabývat.¹¹⁰

(v našem případě srov. Procházka, A.: Komu patří konfiskované nemovitosti?, Hospodářské noviny z 23. 4. 1997, str. 11).

¹¹⁰ Uvedme si pouze jeden příklad, který však, myslím, situaci poměrně dobře ilustruje. Leckoho mohly překvapit pokusy o „reinterpretaci“ něčeho, co bylo po dlouhá léta pro většinu, tak řečeno, „prakticky zainteresovaných“ (např. agendu „konfiskační a dekonfiskační“ podle dekretu č. 108/1945 Sb., byť existující už delší dobu spíše v jakési latentní podobě, najdeme ještě dnes v pracovních náplních finančních referátů okresních úřadů či na příslušné ústřední úrovni) víceméně samozřejmou věcí, tj., že ke konfiskaci podle dekretů presidenta republiky č. 12/1945 Sb. a č. 108/1945 Sb. docházelo prvním dnem jejich účinnosti (čili k danému dni ex lege). Stát zde vlastně veřejnoprávní cestou nabyl vlastnictví k majetku originálně a ex tunc. S tím souvisí i skutečnost, že ani v jednom případě nebyla třeba ke vzniku vlastnického práva státní tzv. intabulace.

Argumentačně nepochybně zajímavý byl zvláště „reinterpretační“ pokus, který učinili M. Kindl a V. Knapp ve svém článku „K některým otázkám konfiskace podle dekretů presidenta republiky č. 12 a 108/1945 Sb.“ (Právník č. 7/1994, str. 620 a násl.). V daném případě šlo o reakci na rozsudek Vrchního soudu v Praze z 28. 6. 1993 sp. zn. 4 Cdo 40/90 (publikován: Právní rozhledy č. 6/1993, str. 205), který výše uvedené skutečnosti týkající se předmětných dekretů (ač v něm explicitně byla řeč jen o dekretu č. 12/1945 Sb.) jistým způsobem deklaroval, a tudíž připomněl. V jakési oponentuře k tomuto rozhodnutí pak Kindl a Knapp zformulovali dva základní závěry. Podle prvního „... konfiskace nastávala ex lege až po splnění zákonných podmínek, mezi něž patřilo pravomocné správní rozhodnutí příslušného orgánu o tom, zda ta či ona právnická nebo fyzická osoba byla nepřitelem nebo zrádcem ... Pokud rozhodnutí o tom, že taková ... osoba je zrádcem nebo nepřitelem ... nenabýlo právní moci, nedocházelo ještě ke konfiskaci.“ (str. 624) Druhý pak spočíval v tvrzení, že „... konfiskační dekrety ve své době platný intabulační princip, ač ho opustit nepochybně zamýšlely, ve skutečnosti neopustily.“ (str. 627)

Kriticky, a jak sám v podtitulu svého článku uvádí „v barvách Vrchního soudu“, vystoupil vůči těmto závěrům K. Eliáš (srov. jmen. autor: Ještě jednou k některým otázkám konfiskace podle dekretu presidenta republiky č. 12/1945 Sb. a č. 108/1945 Sb., Právník č. 11/1994, str. 971 a násl.). Pro pořádek asi nutno poznamenat, že střizlivě a vlastně tradiční argumenty Eliášovy, postihující celkem vše podstatné i z normového okolí konfiskačních dekretů a vhodně doplněné i o některé obecné závěry doktríny, korespondují v mnohém také mému pohledu na věc. Samozřejmě vždy lze ještě něco dodat. Např. zajímavá by mohla být detailnější analýza pozdějších předpisů, jejichž existence je předpisy, které jsou tady středem zájmu, vlastně podmíněna. Ty pak o „podmiňujícím“ předpise mohou leccos vypovědět (zde srov. namátkou koncepci a některá ustanovení vyhl. č. 303/1952 Ú.ř.). S tím souvisí také možnost hlouběji a samozřejmě kriticky zkoumat právně praktickou činnost a konkrétní právní vztahy vzniklé na základě konfiskačních a na ně navazujících předpisů. I poté však, byla-li by tato možnost důsledně využita, mám za to, že by s největší pravděpodobností nezbylo, než přijmout jako odpovídající postoj, který už v roce 1946 zaujal Nejvyšší správní soud (Bohuslav A 1512/46), když pravil, že: „konfiskace podle dekretu sice nastává ze zákona a nevyžaduje, aby byla prohlášena deklaratorním úředním aktem, obecně ji však lze relativizovat i bez takového rozhodnutí.“ Ač zdánlivě „neslavně nastaný“ (srov. Kindl, M., Knapp, V.: zde cit. práce, str. 625), ve skutečnosti pozoruhodně přesně postihl tento „opatrný“ judikát charakter právních vztahů, které na základě konfiskačních dekretů reálně vznikly, a tak vlastně i charakter a právní úroveň dekretů samých.

Obecně, a rovněž s odkazem na to, co bylo právě uvedeno pod čarou, je možno konstatovat, že „právní“ stav vzniklý v důsledku restitučních předpisů je většinou ještě složitější a nepřehlednější, než „právní“ stav vzniklý na základě předpisů privatizačních.¹¹¹

K naznačené polemice proto už jen tolik, že dnešní praxe směřuje k čemusi, co by se snad dalo nazvat kompromisem (srov. např. nález Ústavního soudu z 26. 4. 1995 sp. zn. I. ÚS 59/93). Současně je tu dobrý důvod učinit ještě následující poznámku. Vede mě k ní mj. také zřetelný (a v jistých souvislostech snad i oprávněný) Kindlův a Knappův despekt k historickému výkladu práva a zvláště, dle mého ne zrovna šťastně volený, přírůstek s francouzským Code civil a rakouským ABGB na str. 626 výše cit. článku. Podle něho totiž, jakoby „Francouz“ interpretující ustanovení CC nebo „Rakušan“ ustanovení ABGB, s cílem aplikovat ho na právě vzniklou skutkovou podstatu, byl ve stejné pozici, jako když se interpretují ustanovení konfiskačních dekretů s tím, aby se v první řadě zjistilo, co se tehdy stalo, a až v druhé řadě, co si o tom lze myslet dnes.

Těžko ovšem zastírat, že ve zmíněném je jedno z velkých úskalí restitucí. I když totiž připustíme, že historický výklad práva je méně spolehlivý než jiné interpretační metody, či, že je dokonce pochybný, ještě tím samým není řečeno, že bychom se bez něho mohli obejít. Tomu v případě restitucí svědčí snad i věta, kterou formuloval Ústavní soud v odůvodnění výroku, jímž zamítl návrh na zrušení dekretu č. 108/1945 Sb. Věta zní: „... co přichází z minulosti, musí sice i v tvář v tvář přítomnosti v principu hodnotově obstát“, současně ale „řád minulosti nemůže být postaven před soud řádu přítomnosti“ (náleze z 8. března 1995, publikovaný pod č. 55/1995 Sb.).

Hlavní důvod, který vedl k volbě zde předestřené příkladu, je však ještě trochu jiný. Jde především o to, proč vůbec došlo k předmětné „reinterpretaci“, a to navíc u otázky, která nebyla na začátku až tak úplně nejasná (je totiž v restitučním procesu množství jiných věcí, které ani zdaleka tak jasné nebyly, nejsou a patrně už nikdy nebudou). Aniž by bylo třeba pátrat po subjektivních pohnutkách jmen. autorů, může být konstatováno, že tímto důvodem byl povytce sám fakt existence restitučních zákonů. Zákonů, které v důsledku své koncepce až příliš často napravují cosi, co napravit nelze, anebo alespoň ne jimi navrženým způsobem, a svou nízkou právní úroveň kuriózně umocnily problémy, které s sebou nesla juristicky nesporně rovněž mnoha nedostatky zatížená – zejm. konfiskační, znárodňovací a pozemkové reformy se týkající – legislativa druhé poloviny čtyřicátých let a první poloviny let padesátých. V ní by však – nebýt restitucí – už tyto nedostatky z větší části zhojil čas. V našem příkladu pak sehrál roli takřkajíc „trojského koně“ zák. č. 243/1992 Sb.; tj. po mém soudu jeden z vrcholů restituční „právní patologie“ dneška. O tomto zákonu, vedle statí již zde citovaných, též např. Kindl, M.: Ještě jednou k problémům konfiskace, Právník č. 12/1994, zejm. str. 1080. Příznačná je snaha jmen. autora zdůvodnit v poslední uvedeném článku alespoň částečnou opodstatněnost existence daného zákona. Že jeho úsilí nevyznívá příliš přesvědčivě, je ovšem třeba do značné míry přičíst na vrub právě zákonodárci.

Na závěr této poněkud delší poznámky ještě něco k evropskému kontextu. Tedy něčemu, co s předchozími řádky souvisí sice volně, ale přece jen souvisí. Předně z extraktu judikátů štrasburských orgánů vyplývá, že zásahy do vlastnického práva v podobě konfiskace, znárodnění nebo vyvlastnění jsou považovány za jednorázové akty, které v zásadě nevyvolávají „pokračující“ resp. „trvajících“ stav porušování Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod vč. jejích protokolů. Uvědomíme-li si pak dobu ratifikace Úmluvy naším státem a dále, že čl. 1 Protokolu č. 1 chrání zásadně toliko „existující majetek“ a nikoli např. právo na nabytí majetku restitucí, není třeba z tohoto úhlu pohledu, mnoho co dodávat. Blíže k tomu např. Mucha, J. in Evropské právo č. 3/1997 (příloha Právních rozhledů), str. 13.

¹¹¹ Kapitoulou samou pro sebe je pak situace daná vzájemným vztahem restitučních a privatizačních

Co lze tedy říci s relativní jistotou? Předně není pochyb o tom, že souladu mezi bezprostředním účelem (cílem) restitucí, tj. oním často zmiňovaným „zmrňováním následků některých majetkových křivd“ a účelem (cílem) vzdálenějším či obecnějším, jímž by mohla v tomto případě být tvorba podmínek pro funkční strukturu vlastnických vztahů, za situace, takřkajíc, „morálně čistého stolu“, dosaženo nebylo. Nemůže být řeči ani o stabilitě restitučních předpisů. Vždyť už jen prostý výčet všech jejich novelizací čítá dnes několik desítek předpisů.

Třebaže se pojmově důvěra v právo a restituce navzájem a priori nevylučují, ba mělo by to být právě naopak, tak a posteriori je stav podstatně jiný. Aplikace restitučních předpisů totiž přináší, jakoby nevyčerpatelně, stále další a další sporné otázky. Jejich kvalifikované (závazně zásadně toliko inter partes) řešení však, přes formální nepřipustnost „denegatio iustitiae“, není v realitě pravidlem. Příčin lze nalézt víc.¹¹² Jednu z rozhodujících nepochybně představuje sama koncepce restitucí.¹¹³ Rovněž jednotlivá ustanovení restitučních předpisů zpravidla nesnesou přísnější měřítko.¹¹⁴ O velmi nízké kvalitě restitučních předpisů přitom svědčí jak jejich častá rozpornost v logickém i praxeologickém smyslu, tak jejich nevalná legislativně technická úroveň. Interpretační a aplikační potíže jsou pak už jen nutným důsledkem tohoto stavu.¹¹⁵

Konečně i ve sféře restitucí lze do jisté míry pozorovat obecně negativní důsledky koncepčně nevyjasněné vlastnické úlohy státu v posttransformačním období.

předpisů. Srov. k tomu např. Svoboda, C.: práce cit. v pozn. 83, zejm. str. 122–123. Stejně jako restitučních předpisů navzájem. Např. o vztahu zák. o půdě k jiným restitučním (jakož i privatizačním) předpisům přehledně Průchová, I.: Restituce majetku podle zákona o půdě, C.H. Beck, Praha 1997, str. 34–44. Srov. též její analýzu vztahu zák. o půdě a obč. zákoníku na str. 45–48.

¹¹² Srov. např. Zuklínová, M.: Jeden z mnoha v restitucích, Právní praxe č. 7/1993, str. 424.

¹¹³ Ba často lze mluvit o kritickém nedostatku čehokoli, co by se jako koncepce mohlo vůbec nazývat. Ač z povahy věci není jistě lehké přijít s odpovídajícím (konceptním) řešením dané problematiky, měla mu být (když už bylo rozhodnuto: restituovat) věnována nesrovnatelně větší pozornost. Ostatně, že to (alespoň do určité míry) jde, ukazuje např. „Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen“ (zákon upravující otevřené majetkové otázky) přijatý v Německu v roce 1990 a na něj navazující „Entschädigungsgesetz“ (kompenzační zákon) a „Ausgleichsgesetz“ (vyrovnávací zákon) – oba platné od 1. 12. 1994. Ty, po mém soudu, zřetelné rysy koncepčnosti, a také uměřenosti, vykazují.

¹¹⁴ Jako jednu z prvních kritik zaměřenou tímto směrem (týká se zák. č. 403/1990 Sb.) srov. např. článek J. Fialy „Zákon s právními nedostatky“, Hospodářské noviny č. 44/1990, str. 5.

¹¹⁵ K tomu srov. též Bičovský, J.: Poznámky k filozofii rehabilitačních a restitučních zákonů, Právník č. 12/1993, str. 1118–1119 a porůznu.

4. SHRUTÍ

Proces, který byl v hrubých rysech přiblížen v předložené stati, je procesem převalně kvantitativního rázu. Zjednodušeně, a tudíž ne tak doslova, vyjádřeno v dramatické reakci na minulý společenský vývoj, při němž bylo zestátněno „kde co“, vede současná vývojová tendence k privatizaci (reps. reprivatizaci) rovněž zatím „kde čeho“.¹¹⁶

Jakákoli etatizace, byť by byla i ekonomicky dobře zdůvodnitelná – a takové případy už dnes reálně existují,¹¹⁷ nepřichází v daném společenském klimatu zatím v úvahu. To vše je ale koneckonců metapravní problém, třebaže problém závažný a práva se přímo dotýkající.

Pro zcela převládající pohyb, tj. pohyb majetku od státu k soukromým osobám je potom, jak výše naznačeno, příznačná jistá bezbřehost a chaotičnost. Takto s ním na začátku spojované (zamýšlené) sociálně ekonomické efekty nejsou zdaleka naplňovány.

Jednoznačně středem pozornosti právní sféry by pak měla být okolnost, že stále chybí jasný (politický) konsenzus v otázce budoucí pozice státu jako vlastníka. Zde také je třeba hledat kořeny dosavadního neřešení problému samotné podstaty a koncepce vlastnictví státu de lege ferenda.

Konečně lze konstatovat, či lépe zopakovat, že z pohledu práva k transformaci státního vlastnictví dosud vlastně nedošlo. To znamená, že nemůžeme hovořit o středoevropské tradici odpovídající podobě vlastnictví státu, ale spíše o výrazně kvantitativně omezeném starém státním vlastnictví z doby tzv. reálného socialismu, třebaže, jak už dříve (sub 1.) poznamenáno, bez onoho symptomatického přívlastku.

Snad jako malou spekulaci (či jako cum grano salis přání autorovo) pak doporučuji chápat poslední poznámku, která tu bude učiněna. A sice: transformační proces možná přispěje k pozitivní změně v našem právním vědomí. Důvod: n

¹¹⁶ Zestátnění, které se uskutečnilo např. na základě úst. zák. č. 496/1990 Sb., o navrácení majetku Komunistické strany Československa lidu České a Slovenské Federativní Republiky a úst. zák. č. 497/1990 Sb., o navrácení majetku Socialistického svazu mládeže lidu České a Slovenské Federativní Republiky, je v daném kontextu třeba považovat pouze za atypickou, a to koneckonců za nepodstatnou výjimku z pravidla.

¹¹⁷ Srov. např. Mířoch, M.: Lze považovat transformaci za uzavřenou?, Hospodářské noviny z 14. 4. 1995, str. 11. Srov. event. též redakční článek: Státní vlastnictví nemusí omezovat restrukturalizaci, Hospodářské noviny z 10. 6. 1997, str. 13 a spíše pro zajímavost (protože zjednodušující paralely činit nelze) Šulc, F.: Norsko: Deregulace státních podniků neznámé, Hospodářské noviny z 27. 5. 1997, str. 22.

stále restituční a privatizační spory nás totiž nutí brát stát coby vlastníka alespoň občas vážně.