

**Mendelova univerzita v Brně**

**Provozně ekonomická fakulta**

**Dizertační práce**

**STÁTNÍ PODNIKY JAKO SOUČÁST  
MAJETKU STÁTU**

**Brno 2014**

**Mgr. Jan Hroch**

## Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem práci Státní podniky jako součást majetku státu vypracoval samostatně a veškeré použité prameny a informace uvádím v seznamu použité literatury. Souhlasím, aby moje práce byla zveřejněna v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů a v souladu s platnou *Směrnicí o zveřejňování vysokoškolských závěrečných prací*.

Jsem si vědom, že se na moji práci vztahuje zákon č. 121/2000 Sb., autorský zákon, a že Mendelova univerzita v Brně má právo na uzavření licenční smlouvy a užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona.

Dále se zavazuji, že před sepsáním licenční smlouvy o využití díla jinou osobou (subjektem) si vyžádám písemné stanovisko univerzity, že předmětná licenční smlouva není v rozporu s oprávněnými zájmy univerzity, a zavazuji se uhradit případný příspěvek na úhradu nákladů, spojených se vznikem díla, a to až do jejich skutečné výše.

V Brně dne:

.....  
Mgr. Jan Hroch

## Poděkování

Děkuji mému školiteli, panu doc. JUDr. Martinovi Janků, CSc., za cenné rady a náměty.

# OBSAH

<b>I. ÚVOD</b> .....	5
<b>II. CÍLE, METODIKA A LITERÁRNÍ REŠERŠE</b> .....	7
2.1 Cíle práce.....	7
2.2 Metodika výzkumu.....	9
2.3 Literární rešerše.....	11
<b>III. VEŘEJNÉ VLASTNICTVÍ A ŘÍZENÍ</b> .....	14
3.1 Vlastnictví z pohledu ekonomie.....	14
3.2 Veřejný sektor z pohledu managementu.....	17
3.3 Vlastnictví z pohledu práva.....	19
3.3.1 Vlastnictví z pohledu ústavního práva.....	19
3.3.2 Vlastnictví z pohledu občanského práva.....	24
<b>IV. MAJETEK STÁTU V ČESKÉ REPUBLICE</b> .....	28
4.1 Ústavní a navazující právní úprava.....	28
4.2 Majetek státu na základě zákona č. 219/2000 Sb., o majetku ČR.....	30
4.2.1 Obecná ustanovení zákona.....	30
4.2.2 Hospodaření s majetkem státu.....	32
4.2.3 Nakládání s majetkem státu.....	37
4.2.4 Ustanovení společná, přechodná a závěrečná.....	40
4.2.5 Kontrola hospodaření s majetkem státu.....	44
<b>V. STÁTNÍ PODNIKY A OBCHODNÍ SPOLEČNOSTI V PRÁVNÍM ŘÁDU ČR</b> .....	46
5.1 Státní podniky.....	46
5.2 Obchodní společnosti se státními podíly.....	48
5.4 Další typy státních podniků.....	49
5.5 Státní podniky a právo hospodářské soutěže.....	49
<b>VI. VEŘEJNÉ PODNIKY V PRÁVU EU</b> .....	51
<b>VII. STÁTNÍ PODNIKY VE VYBRANÝCH EVROPSKÝCH ZEMÍCH</b> .....	55
7.1 Státní podniky ve Velké Británii.....	55
7.1.1 Úvod.....	55
7.1.2 Strategický význam státních podniků.....	56
7.1.3 Státní podniky a rozvoj národních sítí.....	58
7.1.4 Organizace a management.....	59
7.1.5 Finance, investice a výnosnost.....	61
7.1.6 Ekonomické ukazatele a jejich interpretace.....	62
7.1.7 Shrnutí.....	66
7.2 Státní podniky ve Francii.....	68
7.2.1 Úvod.....	68
7.2.2 Tři fáze znárodnění.....	68
7.2.3 Stát a průmysl: trvalý vztah.....	70
7.2.4 Francouzský veřejný sektor a způsoby jeho rozšiřování.....	72
7.2.5 Cíle zestátnění.....	74
7.2.6 Příčiny úpadku.....	75
7.2.7 Shrnutí.....	78

<b>7.3 Státní podniky v Itálii</b> .....	80
7.3.1 Úvod.....	80
7.3.2 Státní zásahy v ekonomice v období mezi sjednocením a 2. světovou válkou....	80
7.3.3 Státní podniky po 2. světové válce.....	83
7.3.4 Management, investice a politické tlaky.....	85
7.3.5 Reakce manažerů na politické tlaky.....	89
7.3.6 Vývoj v 80. a 90. letech.....	90
<b>7.4 Státní ropné společnosti v západní Evropě</b> .....	91
7.4.1 Úvod.....	91
7.4.2 Počátky státních ropných podniků.....	91
7.4.3 Způsoby kontroly.....	93
7.4.4 BNOC – národní korporace pro fosilní paliva.....	96
7.4.5 Statoil – norský šampion mezi státními podniky.....	104
7.4.6 Shrnutí.....	111
<b>VIII. ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ</b> .....	114
<b>Abstract</b> .....	119
<b>Seznam použitých pramenů</b> .....	123

# I. ÚVOD

Státní podniky představují v české odborné literatuře relativně opomíjenou oblast. Musíme brát v úvahu zejména fakt, že se nacházíme v oblasti tzv. veřejné sféry. Pro tuto oblast platí, že státní (resp. veřejné) subjekty mohou činit pouze to, co jim zákon výslovně dovolí a nesmějí učinit nic, co zákon nestanoví (na rozdíl od sféry soukromé). Z této vlastnosti vyplývá i úzká souvislost mezi právem a ekonomikou ve veřejné sféře.

Předkládaná práce má interdisciplinární charakter. Bude se pohybovat především v rámci ekonomické vědy a právní vědy, avšak bude využívat i podnětů dalších vědeckých disciplín, zejména hospodářské politiky.

Je třeba zdůraznit, že hlavním smyslem existence státu není podnikání. V moderní tržní ekonomice je základem soukromý sektor, přesto však státní podniky představují nezanedbatelnou složku národního hospodářství (např. v Rakousku činí jejich podíl asi 17 % HDP<sup>1</sup>).

Majetek státu v České republice zahrnuje rozpočtové a příspěvkové organizace, státní fondy a státní podniky. V této práci věnuji pozornost zejména státním podnikům (v režimu zákona o státním podniku) a obchodním společnostem s majetkovou účastí státu (tzv. veřejné podniky, nejsou zákonem definovány). Majetkové podíly obcí, krajů a dalších veřejnoprávních organizací ponechávám stranou. Podrobněji se zabývám i zvláštními typy státních podniků (např. v oblasti železniční dopravy či vodního hospodářství).

Z pohledu práva EU, zejména pak soutěžního práva, představují veřejné podniky a státní monopoly spíše cizorodé těleso. Společný evropský trh je ovládán principem volné soutěže a je zřejmé, že stát, resp. veřejný sektor může svými zásahy ovlivnit soutěžní prostředí a způsobit tak narušení soutěže. Výskyt státních monopolů a veřejných podniků je v jednotlivých státech EU různý. Četná omezení pro tyto podniky a členské státy vyplývají zejména z článků 37 a 106 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen SFEU).

Důležitou roli v této práci hraje rovněž rozbor a komparace postavení a funkce státních podniků ve vybraných evropských státech, především ve Velké Británii, Francii a Itálii, které tvoří značnou část práce. Samostatná kapitola je věnována státním ropným společnostem v západní Evropě, neboť se významně podílí na světovém ropném průmyslu.

V závěru práce bude provedeno shrnutí analyzovaných oblastí a problematik. Na základě komparace budou formulována určitá doporučení pro nakládání se státními, resp. veřejnými

---

<sup>1</sup> Tichý, L.: Veřejné podniky v Evropě a v České republice z hlediska soutěžního práva. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 2/2000, Praha: Karolinum, 2000. ISBN 80-246-0091-9, s. 14.

podniky. Rovněž budou zhodnoceny perspektivy státních či veřejných podniků z hlediska možností jejich uplatnění a podílu na výkonu národních ekonomik.

Poznatky z této práce mohou být využity zejména pro řízení a rozhodování v oblasti podniků veřejného sektoru, využití zkušeností ze sféry práva EU pro vnitrostátní právní úpravu v České republice a pro vymezení legislativního rámce, ve kterém se tyto podniky pohybují. Práce vychází z právního stavu k 1. 1. 2014.

## II. CÍLE, METODIKA A LITERÁRNÍ REŠERŠE

### 2.1 Cíle práce

Hlavními cíli této práce jsou zhodnocení perspektiv státních (resp. veřejných) podniků z hlediska možností jejich uplatnění a podílu na výkonu národních ekonomik a formulace doporučení pro nakládání se státními (veřejnými) podniky a jejich majetkem, a to na základě komparace právních úprav v českém právu a právu EU a rozboru státních podniků ve vybraných členských státech EU a západní Evropy.

#### Hlavní cíle

- zhodnocení perspektiv státních (veřejných) podniků z hlediska možností jejich uplatnění a podílu na výkonu národních ekonomik
- formulace doporučení pro nakládání se státními (resp. veřejnými) podniky a jejich majetkem

#### Dílčí cíle

- vymezení majetku státu v České republice a v rámci něj postavení státních podniků
- komparace se státními podniky v zahraničí a úpravou zřizování a nabývání majetku
- rozbor problematiky veřejných podniků v právu EU
- rozbor příčin vzniku, funkcí a úkolů státních podniků
- popis specifík státních podniků oproti podnikům soukromým

Budeme zkoumat roli státních podniků, veřejnoprávních podniků a některých veřejnoprávních institucí, tvořících součást státního majetku, jakožto ekonomické a finanční základny „státních zásahů plnících funkci doplňujícího stabilizačního mechanismu na úrovni ekonomiky jako celku“.<sup>2</sup>

Výsledky interpretačních analýz předpisů, týkajících se státních podniků, majetku ČR, příslušných ustanovení SFEU, rozsudků Evropského soudního dvora a právní úpravy státních podniků ve vybraných státech EU, stejně jako ekonomických pramenů využiji také k sestavení uceleného systému poznatků o funkci a úloze státních či veřejných podniků.

---

<sup>2</sup> Fuchs, K., Lysý, J.: Dějiny ekonomických teorií pro právníky. Brno: Masarykova univerzita, 2006. ISBN 80-210-4054-8, s. 158.

## **Přínos pro výzkum v dané oblasti**

Poznatky z této práce mohou být využity zejména při řízení a rozhodování v oblasti veřejného sektoru, především v rámci státních (veřejných) podniků. Problematika je zkoumána jak z hlediska ekonomického, tak právního. Práce se snaží komplexně vymezit, resp. upřesnit legislativní rámec, ve kterém se tyto podniky pohybují, přičemž se jedná jak o vnitrostátní úpravu v právním řádu České republiky, tak i sféru práva EU, která může sloužit jako určitá inspirace či námět ke komparaci s legislativou v České republice. Práce se rovněž pokouší sestavit ucelený systém poznatků o funkci a úloze státních či veřejných podniků.

- Přínos pro řízení a rozhodování v podnicích veřejného sektoru
- Využití zkušeností ze sféry práva EU pro vnitrostátní právní úpravu v České republice
- Vymezení, resp. upřesnění legislativního rámce, ve kterém se tyto podniky pohybují
- Ucelený systém poznatků o funkci a úloze státních či veřejných podniků



## 2.2 Metodika výzkumu

Po stránce metodologické půjde o využití metod kvalitativního výzkumu při interpretaci pravidel a norem týkajících se činnosti státních a veřejnoprávních podniků pro zajištění stability ekonomického prostředí a udržování ekonomické hodnoty majetku státu.

### Základní metody

- induktivní postupy (od jednotlivostí k obecným závěrům)
- syntéza pramenů
- metoda komparace
- interpretace textů a dokumentů

V metodologii mé práce bude třeba vyjít z teze, že je nutné rozlišovat pravidla a normy v podobě zákonů a vyhlášek na jedné straně a *systém výroků o pravidlech a normách* na straně druhé. Dosažení relativně ucelených a systematizovaných poznatků v mé dizertační práci, a to v podobě konkrétních výroků, by se tak alespoň částečně mohlo přiblížit k naplnění kritérií používaných při uplatnění tzv. *kompetenčních teorií*.

Co jsou kompetenční teorie? Jak ukazují Jozef Viceník a Václav Černík, kompetenční teorie nejsou systémem pravidel a norem, nýbrž deduktivním systémem výrokových výrazů (výroků a výrokových forem), ve kterých se vypovídá o sociálních a právních normách a pravidlech. Přitom „východiskovým základem kompetenčních teorií není množina pravidel, ale množina výrokových výrazů, ve kterých se o nich vypovídá“.<sup>3</sup>

Důležitým metodologickým prostředkem mé disertační práce bude *vědecké vysvětlení*. Jsem si přitom vědom, že adekvátnost a úspěšnost vědeckého vysvětlení úlohy a funkcí státního a veřejnoprávního podniku jako součásti státního majetku bude závislé na tom, jak se mi podaří realizovat srozumitelnost a explanační sílu konkrétních vědeckých vysvětlení v mé práci. Přitom platí, že explanační síla mých odpovědí a poznatků, vycházejících z cílů mé dizertační práce, bude tím vyšší, čím menší bude okruh jevů, které nebudou vysvětleny.

Samozřejmě použiji i další metody, například srovnávání a vědecký popis.

Jak poznáme, čím se liší vědecké vysvětlení od vědeckého popisu? Podle V. Černíka Hempelovo schéma explanace umožňuje odlišit vědecké vysvětlení nejen od vědeckého popisu, ale i od předvědeckého a pseudovědeckého vysvětlení. Jak uvádí V. Černík, „od

---

<sup>3</sup> Černík, V., Viceník, J.: Zákon, explanácia a interpretácia v spoločenských vedách. Bratislava: IRIS, 2005. ISBN 80-89238-01-7, s. 204.

vědeckého popisu se vědecké vysvětlení odlišuje tím, že a) není jen odpovědí na otázku typu „Jak?“, ale i odpovědí na otázku typu „Proč?; b) je určitým druhem usuzování, jehož logická struktura má dvě části, vysvětlující a vysvětlovanou. Od jiných druhů usuzování (například od důkazu) se odlišuje tím, že nemá za cíl dokázat nějaké dosud neuznávané tvrzení, avšak najít množinu takových již uznávaných výroků, jejichž logickou konsekvencí je výrok, v němž se konstatuje skutečný stav věci“.<sup>4</sup>

Dalším důležitým metodologickým prostředkem v mé dizertační práci bude komparace, srovnávání. Bude to podle mého názoru důležité zvláště při srovnávání právních předpisů a rozhodnutí nejvyšších soudních institucí v České republice a v Evropské unii, respektive i států mimo EU, stejně jako při srovnávání státních podniků a jejich podílů na výkonu národních ekonomik.

V oblasti práva slouží komparativní metoda „k určení blízkosti či vzdálenosti právních řádů či jednotlivých institutů, k určení míry jejich podobnosti. Lze ji rovněž použít k porovnávání či hodnocení vůči zvolenému standardu, anebo naopak k získání obecného (společného) základu či vypracování určitého standardu. V tomto smyslu se jako obecná metoda zajisté uplatní i v rámci standardních (tedy všech) metod interpretace“.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Tamtéž, s. 118-119.

<sup>5</sup> Gerloch, A., Maršálek, P.: Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. ISBN 8086432122, s. 48.

## 2.3 Literární rešerše

Státní podniky představují v české odborné literatuře relativně opomíjenou oblast, a to jak z hlediska ekonomického, tak právního. Nacházíme v ní však rozboru pojmů „veřejný podnik“ a „státní podnik“.

D. Hendrych pod pojmem veřejný ústav (podnik) rozumí souhrn věcných a osobních prostředků, s nimiž disponuje subjekt veřejné správy za účelem trvalé služby zvláštnímu veřejnému účelu.<sup>6</sup> K obligatorním znakům veřejného ústavu tedy nutně nepatří právní subjektivita a proto je možné si představit tento ústav jako nesamostatnou organizační jednotku (zařízení), plnící úkoly vymezené jí subjektem veřejné správy, který si ji zřídil. Proto se zpravidla rozlišují veřejné ústavy samostatné a nesamostatné.<sup>7</sup> Samostatný ústav jako právnickou osobu veřejného práva lze zřídit buď zákonem nebo aktem vydaným na základě zákona oprávněným subjektem (např. zřízení či zrušení rozpočtové organizace). Naopak zřízení nesamostatného ústavu je na vůli subjektu, který tak činí interním aktem organizační povahy. V praxi však rigidní řešení nebude zřejmě tak jednoznačné, neboť mnohdy neexistují jen samostatné a nesamostatné ústavy či podniky, ale formy smíšené, kterým může být přiznána omezená právní subjektivita nebo odlišné postavení v právním jednání veřejnoprávním a soukromoprávním (viz např. státní školy).<sup>8</sup>

Podle D. Hendrycha pro stanovení, zda se jedná o ústav soukromý nebo veřejný, není rozhodující právní režim, jímž se řídí vztah mezi ústavem (podnikem) a jeho uživateli (partnery), ale účel a úkoly takového zařízení a způsob jeho zřízení. Veřejný podnik charakterizuje jako zvláštní formu veřejného ústavu, od kterého se liší především svým účelem (např. státní průmyslový podnik na rozdíl od státní školy). V souladu s pojetím J. Havelky<sup>9</sup> Hendrych za veřejný podnik považuje:

1. soukromý podnik, obstarávající část úkolů veřejné správy, zpravidla na základě koncese nebo veřejnoprávní smlouvy,
2. výkon určitého výsostného (vrchnostenského) práva soukromou osobou fyzickou či právnickou, propůjčeného jí zákonem nebo aktem vydaným na základě zákona (spočívá v propůjčení pravomoci nositele veřejné moci),

---

<sup>6</sup> Hendrych, D.: Právnické osoby veřejného práva. Správní právo, 1996, roč. XXIX, č. 1, s. 8.

<sup>7</sup> Tamtéž, s. 9.

<sup>8</sup> Tamtéž, s. 9.

<sup>9</sup> Srov. Havelka, J.: Podniky státní a veřejné. Slovník veřejného práva československého, Sv. III. Brno: Polygrafia, 1934, s. 116 – 128.

3. každá hospodářská činnost osob veřejného práva. V tomto pojetí veřejným podnikem (podnikáním) je všechno, co činí právnické osoby veřejného práva na úseku hospodářském.<sup>10</sup>

Podle K. Berana veřejný podnik nelze považovat za právnickou osobu veřejného práva. Pojem veřejného podniku vyjadřuje skutečnost, že podnik je „ovládán“ veřejnoprávním subjektem. Tato skutečnost se však nijak neprojevuje ve vztahu ke třetím osobám, kdy podnik vystupuje soukromoprávně. Ovládání podniku „veřejnou rukou“ by zásadně nemělo mít vliv na jeho rovnost se soukromoprávními subjekty. Proto by veřejný podnik neměl patřit do pojmu právnická osoba veřejného práva.<sup>11</sup>

M. Nop uvádí četné příklady z české i evropské judikatury a dovozuje, že státní podnik je samostatným subjektem, jednajícím nezávisle na státu. Za jednání státního podniku tak nelze činit odpovědným stát s výjimkou případu, kdy státní podnik vykonává veřejnou správu.<sup>12</sup>

Pro obecnější vymezení vlastnictví z pohledu ekonomie je možné použít např. ekonomické publikace K. Fuchse<sup>13</sup> či J. Soukupové a kol.<sup>14</sup> Veřejnými statky z hlediska využití kvantitativních metod výzkumu se zabývá J. Špalek.<sup>15</sup> Z oblasti managementu a řízení veřejného sektoru uvádím práce Z. Pošváře a kol.<sup>16</sup> a J. Rektořika.<sup>17</sup> Charakteristiku vlastnictví z pohledu ústavního práva obsahují komentáře k Ústavě a Listině základních práv a svobod a práce z oblasti ústavního práva (J. Filip<sup>18</sup> apod.). Zde použitý komentář od J. Klímy<sup>19</sup> obsahuje též odkazy na příslušné nálezy Ústavního soudu a rozsudky Evropského soudu pro lidská práva. Vlastnictví z pohledu občanského práva je rozebíráno např. v publikacích J. Fialy<sup>20</sup> či právního teoretika V. Knappa<sup>21</sup> a rovněž v komentářích<sup>22</sup> k novému občanskému zákoníku. Nový občanský zákoník nabyl účinnosti 1. 1. 2014, takže z pochopitelných důvodů zatím chybí odpovídající soudní judikatura.

---

<sup>10</sup> Hendrych, D.: Právnické osoby veřejného práva, s. 9.

<sup>11</sup> Beran, K.: Právnické osoby veřejného práva. Praha: Linde, 2006, s. 50-51.

<sup>12</sup> Nop, M.: Přičitatelnost jednání státního podniku státu. Správní právo, 2010, roč. XLIII, č. 8, s. 457.

<sup>13</sup> Fuchs, K., Lisý, J.: Dějiny ekonomických teorií pro právnický. Brno: Masarykova univerzita, 2006.

Fuchs, K., Tuleja, P.: Makroekonomie I. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003.

Fuchs, K.: Mikroekonomie. Distanční studijní opora. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2005.

<sup>14</sup> Soukupová, J. a kol.: Mikroekonomie. 4. vyd. Praha: Management Press, s.r.o., 2009.

<sup>15</sup> Špalek, J.: Veřejné statky. Teorie a experiment. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011.

<sup>16</sup> Pošvář, Z., Tomšík, P., Žufan, P.: Management II. 1. vyd. Brno: MZLU, 2004 (dotisk 2007).

Pošvář, Z., Chládková, H.: Management. 1. vyd. Brno: MZLU, 2009.

<sup>17</sup> Rektořík, J. a kol.: Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru. 1. vyd. Praha: Ekopress, s.r.o., 2002.

<sup>18</sup> Filip, J.: Ústavní právo České republiky. I. díl. 3. vyd. Brno: Masarykova univerzita a nakl. Doplněk, 1999.

<sup>19</sup> Klíma, K. a kol.: Komentář k Ústavě a Listině. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.

<sup>20</sup> Fiala, J. a kol.: Občanské právo hmotné. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 1998.

<sup>21</sup> Knapp, V. a kol.: Občanské právo hmotné. Svazek I. 2. vyd. Praha: Codex, 1997.

<sup>22</sup> Spáčil, J. a kol.: Občanský zákoník III (věcná práva § 976 – 1474): komentář. Praha: C. H. Beck, 2013.

Švestka, J. a kol.: Občanský zákoník. Komentář. Svazek I. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014.

Majetkem státu v České republice se dlouhodobě zabývá P. Havlan.<sup>23</sup> Jde zejména o podrobný rozbor zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích a souvisejících předpisů, týkajících se majetku státu. V rámci této problematiky se Havlan zmiňuje také o státních podnicích, avšak spíše okrajově.

Postavení a právní poměry státních podniků v ČR upravuje zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku. Obchodní společnosti s účastí státu mají právní úpravu obsaženou v zákoně č. 219/2000 Sb., o majetku ČR. Zvláštní typy státních podniků nacházíme v různých zákonech. V rámci pojednání o státních podnicích a právu hospodářské soutěže uvádím komentář J. Munkové<sup>24</sup> k zákonu č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.

V oblasti evropského práva stěžejní místo zaujímají publikace M. Janků<sup>25</sup>, L. Tichého (Veřejné podniky v Evropě a v České republice z hlediska soutěžního práva, komentáře k legislativě EU<sup>26</sup>) a komentář J. Syllové a kol.<sup>27</sup> k Lisabonské smlouvě (Smlouvě o fungování EU). V těchto publikacích najdeme i odkazy na judikaturu Evropského soudního dvora a zmínky o úpravě veřejných podniků a státních monopolů.

Ze zahraničních autorů se na problematiku státních podniků orientují zejména P.M. Toninelli a R. Millward. Důležité příspěvky mají i další autoři publikace *The rise and fall of state-owned enterprise in the western world*, např. Chadeau, Stiefel a další.<sup>28</sup> Komparaci britských a italských státních podniků provádí kolektiv autorů pod vedením F. Amatoriho, Millwarda a Toninelliho.<sup>29</sup> Rozboru produktivity britských státních podniků se věnují např. Broadberry, Iordanoglou, O' Mahony a Pryke. K dalším autorům, zabývajícím se tématem státních podniků, náleží Y. Aharoni a R. Vernon.<sup>30</sup> Státní ropné společnosti jsou předmětem rozsáhlé publikace *Oil and governance: state-owned enterprises and the world energy supply* (autoři D. Victor, D. Hulst, M. Thurber<sup>31</sup> aj.) z roku 2012 a rovněž výše uvedených prací.

---

<sup>23</sup> Havlan, P.: *Majetek státu v platné právní úpravě*. 3.vyd. Praha: Linde, 2010.

<sup>24</sup> Munková, J., Kindl, J.: *Zákon o ochraně hospodářské soutěže. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009.

<sup>25</sup> Janků, M., Janků, L.: *Právo EU po Lisabonské smlouvě*. Ostrava: Key Publishing, 2012.

Janků, M., Janků, L.: *Vybrané kapitoly z práva EU*. 1. vydání. Ostrava: Key Publishing, 2009.

Janků, M.: *EU BUSINESS LAW*. 1. vyd. Brno: Mendelova univerzita, 2011.

<sup>26</sup> Tichý, L.: *Veřejné podniky v Evropě a v České republice z hlediska soutěžního práva*. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 2/2000, Praha: Karolinum, 2000, s. 5 – 42.

Tichý, L. a kol.: *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011.

<sup>27</sup> Syllová, J. a kol.: *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010.

<sup>28</sup> Toninelli, P. M.: *The rise and fall of state-owned enterprise in the western world*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

<sup>29</sup> Amatori, F., Millward, R., Toninelli, P. A.: *Reappraising state owned enterprise: a comparison of the UK and Italy*. New York: Routledge, 2011.

<sup>30</sup> Vernon, R., Aharoni, Y.: *State-owned enterprise in the Western economies*. London: Croom Helm, 1981.

<sup>31</sup> Victor, D., Hulst, D., Thurber, M.: *Oil and governance: state – owned enterprises and the world energy supply*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

## III. VEŘEJNÉ VLASTNICTVÍ A ŘÍZENÍ

### 3.1 Vlastnictví z pohledu ekonomie

Stát je jedním ze subjektů, jejichž prostřednictvím je ovlivňován trh. Hospodářská politika státu má svůj makroekonomický i mikroekonomický aspekt. Makroekonomická činnost státu se týká takových oblastí jako fiskální či monetární politika, otázka míry inflace či míry nezaměstnanosti. Z mikroekonomického pohledu stát svými opatřeními působí na chování mikroekonomických subjektů – spotřebitelů a firem.

Aby mohl trh jako dokonale konkurenční prostředí správně fungovat, musí existovat účinný institucionální rámec, jehož prostřednictvím se uskutečňují vztahy mezi tržními subjekty. Institucionální rámec v podstatě představují „pravidla hry“ jednotlivých účastníků trhu.<sup>32</sup> Pravidla však sama o sobě nestačí, neboť účastníci trhu musí mít jistotu, že budou postiženy ty subjekty, které pravidla nedodržují. Formulaci základních právních pravidel (zejména formou zákonů) a jejich vymahatelnost zaručuje stát jako reprezentant celé společnosti. Základní pravidla by měla platit stejně pro všechny tržní subjekty včetně státu, který je sám stanovenými pravidly vázán.

Významnou součástí institucionálního rámce je vymezení vlastnických práv. Stát by měl vlastnická práva přesně definovat a účinně zajistit jejich ochranu. V některých případech je pro stát výhodnější, když zajistí volný přístup k určitým výrobním zdrojům. Jedním z důvodů je skutečnost, že náklady spojené s vybíráním příjmů, plynoucích z vlastnictví příslušného výrobního faktoru, mohou být vyšší než takto získaný příjem. Některé statky rovněž nemusí být předmětem vlastnictví (např. některé přírodní zdroje) nebo vlastník sám nemá zájem na vybírání příjmu z vlastnictví svého majetku (např. rozhodnutí státu nevybírat dálniční mýtné).

Dobře definovaná vlastnická práva brání plýtvání výrobními faktory. K tomu je ovšem nutné, aby vlastníci měli možnost se svých práv účinně domáhat. R. H. Coase prokázal, že ekonomika dospěje k efektivní alokaci zdrojů, pokud jsou vlastnická práva dobře definována a účinně vymahatelná, tj. pokud vlastníci mohou řešit sporné případy mezi sebou s velmi nízkými náklady vyjednáváním.<sup>33</sup> Podle Coase bez ohledu na počáteční rozdělení vlastnických práv bude konečný výsledek v tržní rovnováze efektivní – za podmínky, že počáteční zákonné rozdělení vlastnictví je dobře definováno a že transakce, týkající se obchodu vlastnickými právy mají nulové náklady.

---

<sup>32</sup> Soukupová, J. a kol.: Mikroekonomie. 4. vyd. Praha: Management Press, s.r.o., 2009. ISBN 978-80-7261-150-8, s. 534.

<sup>33</sup> Srov. tamtéž, s. 536-537.

Jak známo, v tržním hospodářství se objevují tržní selhání, která způsobují neefektivní alokaci zdrojů. Jedná se o nedokonalou konkurenci (monopol), veřejné statky, externality a asymetrické informace. Stát by měl v této souvislosti napomáhat trhu v efektivní alokaci výrobních faktorů a finální produkce (např. prostřednictvím antimonopolní politiky).

U veřejných statků bývají obvykle uváděny jejich dvě typické vlastnosti: nerivalitní spotřeba (nezmenšitelnost) a nevyloučitelnost. Statek, který má obě tyto vlastnosti, bývá označován jako čistý veřejný statek (*pure public good*).<sup>34</sup> Mezi nejčastější příklady patří národní obrana, právní systém, pouliční osvětlení, kontrola znečišťování ovzduší či veřejnoprávní televize. U uvedených příkladů je však možné naplnění některé z definičních vlastností zpochybnit. Čistý veřejný statek je tak do určité míry ideálem, který se v realitě téměř nevyskytuje. Svým způsobem o nich tedy můžeme hovořit jako o smíšených statcích, které mají vlastnosti jak veřejných, tak soukromých statků.

Za zakladatele teorie veřejných statků bývá považován P. Samuelson. Jeho významné práce z první poloviny 50. let (Samuelson, 1954, 1955) přinesly do ekonomické teorie pojem *public good*, který je v české odborné terminologii překládán jako „veřejný statek“.<sup>35</sup> Označení veřejný bylo do té doby používáno pro ty statky, které byly poskytovány veřejně. Veřejným statkem tedy byly jakékoli statky či služby financované z veřejných zdrojů, bez ohledu na jejich vlastnosti.

Samuelson tento pohled změnil. Veřejné statky v jeho chápání se od ostatních statků odlišují, přičemž existují objektivní vlastnosti, které jsou pro veřejné statky jedinečné.<sup>36</sup> Samuelson považoval jím definované veřejné statky jako předurčené k veřejnému poskytování a hlavní přínos své teorie vnímal v nalezení způsobu, jak tyto statky identifikovat. Teorie veřejných statků byla posléze rozvinuta celou řadou ekonomů (např. R. Musgravem, J. Buchananem či M. Olsonem).

Postupem času byl do ekonomické terminologie zaveden pojem veřejně poskytovaný statek (*publicly provided good*), který můžeme považovat za pokračovatele pojmu veřejný statek z před-samuelsonovských dob.<sup>37</sup> Veřejně poskytovaný statek označuje ten typ statku, na jehož poskytování (financování) se hlavní měrou podílí veřejný sektor či veřejné finance. Veřejné

---

<sup>34</sup> Špalek, J.: Veřejné statky. Teorie a experiment. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-353-0, s. 15.

<sup>35</sup> Srov. tamtéž, s. 12.

<sup>36</sup> Srov. tamtéž, s. 12.

<sup>37</sup> Tamtéž, s. 14.

poskytování tedy spíše než na objektivní vlastnosti daného statku odkazuje na způsob jejich alokace.<sup>38</sup> Nicméně i v současné době se velmi často setkáváme se zaměřováním obou pojmů.

Specifickou formou státních zásahů do ekonomiky je zestátnění. Analýzy nedospívají k jednoznačnému závěru, zda je lepší státní vlastnictví nebo státní regulace.<sup>39</sup> Výsledky se liší podle států, odvětví, velikosti firem apod. Zestátnění připadá v úvahu zejména v těch případech, kdy hlavním (nebo jediným) cílem není maximalizace zisku.

---

<sup>38</sup> Tamtéž, s. 14.

<sup>39</sup> Soukupová, J. a kol.: Mikroekonomie, s. 542.



### 3.2 Veřejný sektor z pohledu managementu

Veřejný sektor je ta část národního hospodářství, ve které se ve veřejném zájmu realizují veřejné služby, je financována převážně z veřejných rozpočtů, je řízena a spravována veřejnou správou, rozhoduje se v ní veřejnou volbou a podléhá veřejné kontrole.<sup>40</sup>

Pro členění veřejného sektoru existuje několik systematik (kritérií). Jedná se o kritérium charakteru statků<sup>41</sup>, kritérium finančních toků (k institucím či k obyvatelstvu), kritérium zakladatele (subjekt státní správy, obec, kraj, ze zákona), kritérium funkcí (ekonomická, sociální, politická, etická) a kritérium potřeb.

Podle J. Rektoříka se jako nejvhodnější pro zkoumání fungování systémů (odvětví) veřejného sektoru jeví členění na základě potřeb. Podle kritéria potřeb je veřejný sektor rozdělen do šesti bloků, respektive odvětví<sup>42</sup>:

- 1) odvětví společenských potřeb (veřejná správa, policie, justice, armáda),
- 2) odvětví rozvoje člověka (školaství, kultura, zdravotnictví, sociální služby),
- 3) odvětví poznání a informací (věda a výzkum, informace, masmédia),
- 4) odvětví technické infrastruktury (doprava, energetika, spoje, vodní a odpadové hospodářství),
- 5) odvětví privátních statků, podporovaných z veřejných rozpočtů (bydlení, zemědělství, lesnictví apod.),
- 6) odvětví existenčních jistot (zaměstnanost, sociální zabezpečení, životní prostředí).

S jistou dávkou zjednodušení se dá říci, že o použití ekonomických zdrojů rozhodují v konečné instanci vždy jednotlivci. Mohou tak činit buď sami, nebo ve skupinách a vystupují přitom nejméně ve dvou prostředích: jednak jako kupující či prodávající zboží a služeb na organizovaných trzích, a jednak jako „kupující“ či „prodávající“ zboží či služeb v rámci organizovaných společenskopolitických procesů.

Ve veřejném sektoru je řada věcných i finančních rozhodnutí předmětem politického rozhodování. Trh je z různých důvodů vyřazen (nebo omezen) ze své role alokačního mechanismu. Vysvětlením pohnutek, zákonitostí a charakteru individuálního chování při přijímání kolektivních alokačních rozhodnutí v rámci politického rozhodování se zabývá tzv. teorie veřejné volby.<sup>43</sup> Teorie veřejné volby zkoumá tři základní okruhy otázek. První okruh se týká názorů a preferencí jednotlivců (voličů) na fiskální otázky (zejména daní a výdajů),

---

<sup>40</sup> Rektořík, J. a kol.: *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru*. 1. vyd. Praha: Ekopress, s.r.o., 2002. ISBN 80-86119-60-2, s. 18.

<sup>41</sup> Viz předchozí kapitola 3.1. této práce.

<sup>42</sup> Rektořík, J. a kol.: *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru*, s. 18-19.

<sup>43</sup> Tamtéž, s. 32.

dále jak se jednotlivé názory transformují do kolektivního rozhodnutí a třetí okruh je spojen s otázkami, jak rozhodují vlády o těchto záležitostech (preference politiků, vliv byrokracie či zájmových skupin).

Jedním z charakteristických znaků veřejného sektoru je též veřejná kontrola. Je realizována ve veřejném zájmu. Teoreticky vyplývá z postavení občana jako plátce daní. Veřejnou kontrolu můžeme rozdělit na kontrolu občanskou (laickou) a profesionální. Občané mohou využít práva na informace o veřejné správě, účastnit se jednání zastupitelstev, apod. Profesionální kontrolu provádí samotná státní správa na základě příslušných předpisů.

Z hlediska managementu je kontrola chápána jako soustavné sledování a kritické hodnocení jevů a procesů, které nastaly, nastávají nebo nastanou v budoucnosti a jejich korigování do žádoucího směru.<sup>44</sup> Smyslem kontroly není jen pouhé hledání viníků nežádoucího stavu či vývoje a jejich potrestání, ale také její preventivní vliv na předcházení negativních jevů a dosahování lepších výsledků. Kontrolovat je nezbytné v plánování, v organizování i v personalistice a vedení lidí.

V zahraniční literatuře se v souvislosti s kontrolou používají pojmy dohled, kontrola a revize (audit).<sup>45</sup> Dohled je nadřazeným pojmem. Kontrola je definovaná jako dohled, který uskutečňují osoby pověřené prováděním úkolů. Pověřená osoba může provádět kontrolu přímo, nebo nepřímo, tj. v určitých případech má pravomoc delegovat kontrolu na podřízené pracovníky. Revize (audit) je definovaná jako dohled, který vykonávají nezávislé osoby (auditoři). Rozlišuje se revize interní, kterou z pověření vedení organizace provádějí nezávislé osoby nebo orgány (např. revizní komise) a revize externí, tj. právními předpisy předepsané činnosti, které vykonávají nezávislí, externí auditoři (např. účetní audit).

Kontrola jako soustavný proces v rámci organizace zahrnuje kontrolu vnější a vnitřní. V rámci veřejné správy vnější kontrolu představuje (na základě Ústavy ČR) zejména Nejvyšší kontrolní úřad. Vnitřní kontrolu vykonávají interní zaměstnanci organizace, a to jak jednotlivci (ředitelé či vedoucí příslušných úseků), tak orgány řízení a zejména nadřízené orgány státní správy. Cílem vnitřní kontroly je zjišťovat odchylky od cílů, a tak získávat informace nezbytné pro rychlé rozhodování a přizpůsobování se organizace změněným situacím.<sup>46</sup> Konkrétní forma vnitřního kontrolního systému, druhy a metody kontroly jsou určovány specifickými zvláštnostmi každé organizace.

---

<sup>44</sup> Pošvář, Z., Chládková, H.: Management. 1. vyd. Brno: MZLU, 2009. ISBN 978-80-7375-347-4, s. 164.

<sup>45</sup> Tamtéž, s. 164.

<sup>46</sup> Tamtéž, s. 166.

## 3.3 Vlastnictví z pohledu práva

### 3.3.1 Vlastnictví z pohledu ústavního práva

Garance vlastnického práva patří k podstatným náležitostem demokratického právního státu. Vlastnické právo je základem moderního ekonomického systému – tržního hospodářství. Účinná a právními garancemi zajištěná ochrana vlastnického práva má velký význam pro rozvoj ekonomických vztahů všech subjektů. Ústavní ochrana vlastnického práva představuje most od ústavního práva k základním konceptům soukromého práva, neboť podstatnou část soukromého práva tvoří právě úprava vztahů spojených s vlastnictvím.

Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jako součást ústavního pořádku ČR stanovuje ve svém čl. 11 odst. 1: *„Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje.“* Listina tedy vyjadřuje přirozenoprávní povahu vlastnického práva jako základního lidského práva, které je nezadatelné, nezcizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné. Vlastnické právo je dále rozvedeno zákony veřejného a soukromého práva, které zároveň stanoví jeho hranice.

Vlastnictví za základní přirozené lidské právo vyhlásila již v období francouzské revoluce Deklarace práv člověka a občana z 26. 8. 1789. Současná formulace tohoto práva navazuje na Všeobecnou deklaraci lidských práv, kde se v čl. 17 uvádí: *„Každý má právo vlastnit majetek jak sám, tak spolu s jinými. Nikdo nesmí být svévolně svého majetku zbaven.“* Deklarovala se tím ochrana majetku jednotlivců i majetku kolektivů. Vlastnické právo je rovněž garantováno v čl. 1 Dodatkového protokolu k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1952, kde se stanoví, že *„každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva“*. Dává však státům právo *„přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.“*

Druhá věta odst. 1 čl. 11 Listiny prohlašuje rovnost vlastnického práva pro všechny jeho subjekty včetně státu, a to rovnost vlastnického práva jak co do jeho zákonného obsahu, tak co do zákonných prostředků jeho ochrany. Toto ustanovení především zakazuje vytváření různých kategorií vlastnictví i hierarchického vztahu mezi nimi, jak tomu bylo v Ústavě ČSSR z r. 1960 (nadřazenost státního a družstevního vlastnictví), v občanském zákoníku č. 40/1964 Sb. a podobně. Nerovnost vlastnického práva různých vlastníků a rozdílná míra jeho ochrany v úpravě vlastnictví před rokem 1990 v českém (československém) právu byla důvodem výslovného vyjádření jeho rovnosti v citovaném ustanovení Listiny.

Závěr odst.1 znamená, že zákonem nesmí být vyloučeno dědění. Takové ustanovení není v ústavních systémech evropských států ani v úmluvách o lidských právech standardní.<sup>47</sup> Jedná se zde opět o reakci na socialistické koncepty, které navrhovaly dědění majetku nepřipustit či omezit a označovaly je za nemravný způsob nabytí majetku bez vlastního přičinění. Dědění tak dle Listiny nemůže být vyloučeno, přičemž podrobnosti stanoví zákon (zejména občanský zákoník).

Odst. 1 článku 11 chrání vlastnické právo již konstituované, a nikoli pouze tvrzený nárok na ně.<sup>48</sup>

Ustanovení čl. 11 odst. 2 představuje jakési upřesnění odstavce 1: *„Zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob; zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České a Slovenské Federativní Republice.“*

Ústavodárce v tomto ustanovení vyjádřil meze vlastnického práva stanovené v zájmu společnosti. Navazuje na ně dále ustanovení odst. 4 tohoto článku. Zákon má určit okruh majetku, který je nezbytný k zabezpečení potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu, a v důsledku toho smí být jen ve vlastnictví státu, obcí nebo určených právnických osob. Vedle státu a obcí těmito subjekty mohou být mimo jiné vyšší územní samosprávné celky, které mohou mít vlastní majetek, což je přímo stanoveno v čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR. Určené právnické osoby nemusí ale být jen veřejnoprávními subjekty a nemusí jít jen o tzv. vlastnictví veřejné. Ústavním principem tedy je, že ke splnění těchto cílů, které stát garantuje, je nezbytné veřejnoprávní omezení vlastnického práva některých subjektů.

Ze znění tohoto ustanovení plyne, že nevylučuje možnou ústavní úpravu, postačuje však, aby tak stanovil zákon běžný. Nakládání s majetkem ČR upravuje zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.<sup>49</sup>

Formulace o zabezpečování potřeb celé společnosti, resp. rozvoji národního hospodářství a veřejném zájmu je značně neurčitá a dává politické moci teoreticky velmi široký prostor pro

---

<sup>47</sup> Klíma, K. a kol.: Komentář k Ústavě a Listině. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3, s. 1047.

<sup>48</sup> Ústavní soud to vyjádřil např. ve svém nálezu III. ÚS 23/93 (Sb. n. a u. ÚS, sv. 1, č. 5) a rovněž Evropský soud pro lidská práva v rozsudku ve věci Pištorová proti České republice ze dne 26. 10. 2004.

<sup>49</sup> Podrobný rozbor tohoto zákona, jakož i problematiky státního majetku ČR je proveden v části č. IV této práce.

omezení vlastnických práv.<sup>50</sup> Případný konflikt by musel být řešen orgánem ochrany ústavnosti s přihlédnutím k základnímu principu ochrany vlastnictví dle odst. 1.

Teorie moderního státu důsledně spatřuje spojnici mezi vlastnictvím státu a možnostmi, kterak stát může vykonávat své funkce.<sup>51</sup> Stát, který by nedisponoval potřebným majetkem, by své funkce nemohl plnit. Naopak, jestliže stát něco vlastní, nutně to určuje i jeho politiku a stát nemusí spoléhat na soukromý sektor (často ovládaný ze zahraničí). To však platí jen pro vybrané oblasti (např. obranyschopnost státu). Stát může mít i své vlastní zájmy (státní zájem) a majetek slouží k tomu, aby je mohl naplňovat. Smyslem existence státu není v první řadě hospodaření.

S vlastnictvím státu je pro oblast ústavního práva spjat důležitý aspekt vystupování státu jako právnické osoby.<sup>52</sup> V tomto směru vystupuje v jiné pozici než v oblasti veřejnoprávních vztahů, kde se nachází v nadřazeném postavení. V soukromoprávních vztazích naopak stát vystupuje v rovném postavení s ostatními subjekty. Tím též, zastoupen k tomu příslušným státním orgánem (Ministerstvo financí, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových nebo jiný státní orgán), získává i aktivní legitimaci k podání ústavní stížnosti.<sup>53</sup>

Další důležitou zásadu stanoví odst. 3 čl. 11: „*Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.*“ Odst. 3 spolu s odst. 2 článku 11 Listiny se často považuje za možný základ tzv. sociální dimenze vlastnictví. Tím propojuje ochranu vlastnického práva s hospodářskými, sociálními a kulturními právy dle hlavy čtvrté Listiny.<sup>54</sup> Zásada, že vlastnictví zavazuje, vznikla ve francouzské a posléze německé právní vědě na přelomu 19. a 20. století, kdy byla výsledkem a výrazem teoretické koncepce vlastnictví jako „sociální funkce“, která se postavila proti tehdy zcela převládající individualistické koncepci vlastnictví.

Listina v našem právu zachovává pojem zneužití práva, a to konkrétně zneužití práva vlastnického. Zneužitím vlastnictví se rozumí takový jeho výkon, kterým je úmyslně činěna újma jinému nebo společnosti.<sup>55</sup> V tomto ustanovení Listiny jsou stanoveny hranice výkonu vlastnického práva, které by měly při své interpretaci mít na zřeteli a blíže vymezit zejména soudní a další rozhodující orgány.

---

<sup>50</sup> Klíma, K. a kol.: Komentář k Ústavě a Listině, s. 1047.

<sup>51</sup> Filip, J.: Ústavní právo České republiky. I. díl. 3. vyd. Brno: Masarykova univerzita a nakl. Doplněk, 1999. ISBN 80-210-20326 (MU), s. 166.

<sup>52</sup> Tamtéž, s. 170.

<sup>53</sup> Srov. tamtéž, s. 170. Názorně to lze demonstrovat např. na nález III. ÚS 232/95 (Sb. n. a u., sv. 5, č. 15).

<sup>54</sup> Srov. Klíma, K. a kol.: Komentář k Ústavě a Listině, s. 1047-1048.

<sup>55</sup> Tamtéž, s. 1048.

Nejrůznější omezení a povinnosti vlastníků jsou upraveny v celé řadě zákonů: v občanském zákoníku, v daňových zákonech, ve stavebním zákoně, zákoně o státní památkové péči, zákoně o ochraně přírody a krajiny aj. Pro oblast podnikání je možné zmínit např. živnostenský zákon, zákon o obchodních korporacích (č. 90/2012 Sb.), zákon o podnikání na kapitálovém trhu (č. 256/2004 Sb.), zákon o kolektivním investování (č. 189/2004 Sb.), zákon o pojišťovnictví (č. 363/1999 Sb.) apod.

Odst. 4 čl. 11 se zabývá možností omezení vlastnického práva: „*Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.*“

Zde je vyjádřena tradiční zásada, podle které nikdo nemá být zbaven majetku svévolně a možné je to jen výjimečně a při splnění přísných zákonných podmínek. Při vyvlastnění dochází k nucenému odnětí vlastnického práva a k jeho přechodu na jiného vlastníka. Nucené omezení vlastnického práva znamená zásah do svrchovanosti vlastníka, vlastníkem však zůstává i nadále (např. při vynuceném zřízení věcného břemene). Pro obě formy Listina vyžaduje stejné podmínky.

Vyžaduje se veřejný zájem, kterým není žádný zájem soukromý nebo kolektivní. Dle výkladu Ústavního soudu ČR (nález z 28. 3. 1996)<sup>56</sup> je „třeba veřejný zájem chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný zájem“.

Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je provedeno na základě zákona. Tato formulace znamená, že je o nich zpravidla rozhodnuto individuálním správním aktem, proti kterému je možno se dovolat ochrany v opravném řízení a následně i u soudu podle čl. 36 odst. 2 Listiny. Je však možné je provést i přímo přijetím konkrétního zákona.

Z mezinárodních úmluv, jimiž je Česká republika vázána, se důvody vyvlastnění zabývá čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, který vyvlastnění podmiňuje veřejným zájmem a dodržením podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva. Toto ustanovení nebrání státům přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecnými zájmy a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.

Vyvlastnění je možné pouze za náhradu. Výše náhrady není určena, je však možné dovodit z nedotknutelné povahy vlastnictví, že by náhrada měla být přiměřená a vycházet ze skutečné hodnoty majetku.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> Nález I. ÚS 198/95 (Sb. n. a u., č. 23, sv. 5).

<sup>57</sup> Klíma, K. a kol.: Komentář k Ústavě a Listině, s. 1049.

Zásadou, kterou Listina výslovně neobsahuje, je, že sledovaného účelu nelze dosáhnout jinak. Vyplývá opět z vlastnictví jako základního práva, že zásah směřující k vyvlastnění nebo nucenému omezení je pouze výjimečnou možností, ke které je možné sáhnout až zcela naposled (pokud není možná koupě, směna apod.).<sup>58</sup>

Konkrétní podmínky a důvody, pro které lze ve veřejném zájmu v České republice vyvlastnit majetek, stanoví zákony. Zvláštní význam má zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění).

Tento zákon upravuje podmínky odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku či ke stavbě a přechod vlastnického práva nebo nabytí práva odpovídajícího věcnému břemenu k tomuto pozemku či stavbě, a to pro dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním předpisem. Upravuje rovněž mj. poskytnutí náhrady za odnětí nebo omezení.

Podle tohoto zákona vyvlastnění je přípustné jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem a jen jestliže veřejný zájem na dosažení tohoto účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného (§ 3 odst. 1 zák. o vyvlastnění). Vyvlastnění není přípustné, je-li možno práva k pozemku nebo k stavbě, potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění, získat dohodou nebo jiným způsobem. Vyvlastnění lze provést jen v takovém rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem (§ 4 odst. 1 zák. o vyvlastnění).

Důvody (účely) vyvlastnění najdeme i v dalších zákonech. Patří k nim zákon o vodách (č. 254/2001 Sb.), zákon o ochraně a využití nerostného bohatství (č. 44/1988 Sb.), zákon o pozemních komunikacích (č. 13/1997 Sb.), zákon o zajišťování obrany České republiky (č. 222/1999 Sb.), stavební zákon (č. 183/2006 Sb.), zákonné opatření o těžbě rašelin (č. 61/1956 Sb.), zákon o státní památkové péči (č. 20/1987 Sb.) aj. Uvedené zákony jsou považovány za zvláštní právní předpisy vůči zákonu o vyvlastnění.

Odst. 5 čl. 11 Listiny stanoví: „*Daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona.*“ Toto ustanovení tvoří materiální základ pro fungování státu a celé veřejné moci. Stanoví základní princip, kterým by měl být zákonodárce veden, a to, že daně a poplatky lze ukládat pouze na základě zákona. Daně a poplatky svou povahou představují významnou pravomoc státní moci omezovat vlastnictví a zasahovat do velikosti soukromého majetku osob.<sup>59</sup> Proto je stanovena povinnost ukládat daně a poplatky výlučně zákonem, a nikoli dalšími předpisy nižší právní

---

<sup>58</sup> Tamtéž, s. 1049.

<sup>59</sup> K volnosti státu při stanovování daní a poplatků viz rozsudek ESLP ve věci Orion Břeclav s.r.o. proti České republice ze dne 13. 1. 2004.

síly. Zvolená formulace zároveň navazuje na historickou tradici českých zemí, podle které měl pravomoc povolovat a stanovovat výši berní (později daní) zemský sněm či parlament.<sup>60</sup>

Co je míněno daní a co poplatkem, není v českém právním řádu konkrétně vymezeno. Jednotlivé daňové a poplatkové povinnosti jsou stanoveny soustavou zvláštních zákonů.

Dle výkladové praxe Ústavního soudu není svrchovanost státu v oblasti daní neomezená, je třeba, aby zákonodárce při ukládání daní podložil své rozhodnutí objektivními a racionálními kritérii. Podle Ústavního soudu však nelze v zásadě vyloučit progresivní zdanění, tj. možnost stanovit diferencované daně podle zásady, že výkonnější subjekt bude odvádět vyšší daně.<sup>61</sup>

### 3.3.2 Vlastnictví z pohledu občanského práva

Vlastnické právo je základním a nejdůležitějším věcným právem. Kategorie věcných práv (*iura in rem*) vznikla na základě římského práva, avšak samotný termín „věcná práva“ se začal používat až v době recepce římského práva.<sup>62</sup> Kromě práva vlastnického (*ius proprietatis, dominium*) mezi věcná práva náleží také držba (*possessio*) a věcná práva k věci cizí (*iura in re aliena*).

V rámci vlastnického práva lze rozlišovat vlastnické právo objektivní a subjektivní.<sup>63</sup> Vlastnické právo v objektivním smyslu představuje souhrn právních norem, regulujících vlastnické vztahy v ekonomickém pojetí. Vlastnické právo je základním právním institutem, který zakotvuje existující ekonomické vlastnické vztahy. Vlastnické právo v objektivním smyslu zakotvuje především statickou stránku vlastnictví, tj. existující systém rozdělení věcí. Dynamickou stránku vlastnických vztahů (tj. těch vztahů, které vznikají v procesu užívání a disponování s věcmi) upravuje vlastnické právo společně s jinými právními instituty, na prvním místě s instituty obligačního práva.

Subjektivní vlastnické právo bylo v římském právu vymezeno jako všeobecné právní panství nad věcí.<sup>64</sup> Vlastnické právo v subjektivním smyslu je jedním ze základních subjektivních práv a nejdůležitějším věcným právem. V jeho obecném vymezení musejí být zafixovány obecné znaky subjektivního práva a také specifické rysy vlastnického práva. Proto lze vlastnické právo v subjektivním smyslu charakterizovat jako právem zakotvenou možnost vlastníka v mezích stanovených právním řádem držet a užívat věci a nakládat jimi podle své

<sup>60</sup> Klíma, K. a kol.: Komentář k Ústavě a Listině, s. 1050.

<sup>61</sup> Viz nálezy Pl. ÚS 22/92 (Sb. n. a u. ÚS) z 8. 10. 1992.

<sup>62</sup> Fiala, J. a kol.: Občanské právo hmotné. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 1998. ISBN 80-210-1733-3 (MU), s. 98.

<sup>63</sup> Tamtéž, s. 99.

<sup>64</sup> Tamtéž, s. 99.



úvahy a ve svém zájmu, a to mocí, která není závislá na existenci moci kohokoli jiného k téže věci, v téže době. Současně v sobě zahrnuje i právem zabezpečenou možnost vlastníka domáhat se od všech třetích osob zdržení se užívání věci vlastníka proti jeho vůli a zdržení se chování, které ruší vlastníka v jeho držbě a užívání věci a dispozicích s ní.

K obsahu subjektivního vlastnického práva patří souhrn konkrétních oprávnění, příslušejících vlastníkům věci. Od římských časů bylo nejobvyklejší analytické chápání vlastnického práva. Komplex oprávnění je takto tradičně označován jako tzv. vlastnická triáda, obsahující právo věc užívat a požívat její plody a užitky (*ius utendi et fruendi*), právo s věcí disponovat (*ius disponendi*) a právo věc držet (*ius possidendi*). Předmět a obsah vlastnického práva legálně definuje nový občanský zákoník (zákon č. 89/2012 Sb.) v paragrafech 1011 - 1012, kde se mj. praví, že „vlastník má právo se svým vlastnictvím v mezích právního řádu libovolně nakládat a jiné osoby z toho vyloučit.“ Toto široké vymezení zahrnuje např. i právo věc zničit (*ius abutendi*) nebo právo věc opustit (*ius dereliquendi*).

Nový občanský zákoník se vrací k širokému pojetí vlastnického práva, zahrnujícího jak hmotné, tak i nehmotné věci (např. duševní vlastnictví), ke kterým řadí i práva. Tuto koncepci v souladu s tehdejší stavem právní nauky přijal *Obecný zákoník občanský* z roku 1811. Již v době jeho platnosti však bylo toto pojetí kritizováno jako nevhodné a většinou teorií a praxí opuštěno.<sup>65</sup> Kriticky se k novému pojetí vyjádřili např. Švestka a Stuna (2011) a P. Havlan (2008), naopak K. Eliáš či I. Telec (2001) kritizují dosavadní stav, podle něhož se vlastnické právo týkalo jen věcí hmotných.<sup>66</sup> Zda se nové pojetí prosadí i v praxi nebo bude vnímáno jako nefunkční, ukáže až budoucnost.

S uvedenými charakteristikami souvisí trvalost (persistence) vlastnického práva. Vlastnické právo jednou nabyté nezaniká tím, že vlastník pozbyl, ať již dobrovolně či nedobrovolně, některých svých vlastnických oprávnění, či dokonce ani tehdy ne, pozbyl-li všech (tzv. holé vlastnictví). Vlastnické právo zaniká jen tehdy, nastal-li nějaký právní důvod zániku vlastnictví.

Analytické chápání vlastnictví je sice instruktivní, avšak k vysvětlení pojmu vlastnictví ani k jeho definici nestačí. Proto právní věda i zákonodárství odedávna hledaly další znaky pojmově vymezující vlastnické právo. Jednou z cest teoretické koncepce vlastnického práva je jeho chápání jako absolutního právního panství člověka nad věcí, které se opírá o obecné

---

<sup>65</sup> Spáčil, J. a kol.: *Občanský zákoník III (věcná práva § 976 – 1474): komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-499-5, s. 133.

<sup>66</sup> Srov. tamtéž, s. 134.

chápání věcných práv jako přímého právního panství nad věcí. Toto vymezení je ovšem jen přibližné a v podstatě všechny jeho složky jsou nejasné.<sup>67</sup> To platí jak pro pojem „právní panství“, tak pro pojem jeho absolutnosti.

Vlastnické právo bývá, a někdy stále i je definováno jako neomezené právní panství člověka nad věcí. Tento názor však byl již překonán.<sup>68</sup> Lze říci, že vlastnické právo je ze všech subjektivních práv nejméně omezené, že má tendenci k univerzálnosti, avšak není neomezené. Právě naopak, i vlastnické právo je vždy, a to pojmově (per definitionem), omezeno (přínejmenším stejnými právy ostatních vlastníků). V literatuře byla vyslovena myšlenka, že v historii práva lze vysledovat tendenci k vzrůstajícímu omezení práv vlastníka pozemku současně s růstem úrovně společnosti. Tato tendence je zjevně vyvolána technickým pokrokem, v jehož důsledku např. užívání některých věcí ohrožuje životní prostředí a jiné důležité společenské zájmy měrou v minulosti nemyslitelnou, a musí být regulováno.<sup>69</sup>

Vlastnické právo může být omezeno se souhlasem vlastníka (vlastník věc přenechá na přechodnou dobu jinému, zřídí k věci věcné břemeno), jinak pouze na základě zákona, a to především ve veřejném zájmu.

Omezení vlastnického práva, která platí za určitých podmínek pro všechny vlastníky, vyplývají přímo z pojmu vlastnického práva a stanoví je přímo právní předpisy. Jsou určitými vnitřními omezeními a jsou označována jako tzv. pojmová omezení (např. ústavně zakotvený princip „vlastnictví zavazuje“).<sup>70</sup>

Omezení vlastnického práva, která jsou spojena s určitými konkrétními vlastnickými právními vztahy, mají původ vně vlastnického vztahu a vyplývají převážně ze střetu konkrétního vlastnického práva s jinými právními vztahy (např. s jinými vlastnickými právy). Tato omezení lze označit jako skutečná omezení či vnější omezení vlastnického práva (typicky regulace tzv. sousedských práv).<sup>71</sup>

Jednotlivé druhy omezení vlastnického práva jsou tyto:

- a) pojmová omezení vyplývající z Listiny základních práv a svobod,<sup>72</sup>
- b) regulace sousedských vztahů (§ 1012 a násl. obč.zák.),
- c) vyvlastnění (Listina čl. 11 odst. 4, § 1037 - 1039 obč. zák., předpisy veřejnoprávní povahy – zejména zákon o vyvlastnění),

---

<sup>67</sup> Knapp, V. a kol.: Občanské právo hmotné. Svazek I. 2. vyd. Praha: Codex, 1997. ISBN 80-901683-1-0, s. 204-205.

<sup>68</sup> Tamtéž, s. 205.

<sup>69</sup> Spáčil, J. a kol.: Občanský zákoník III (věcná práva § 976 – 1474): komentář, s. 137.

<sup>70</sup> Srov. Fiala, J. a kol.: Občanské právo hmotné, s. 102.

<sup>71</sup> Tamtéž, s. 102.

<sup>72</sup> Viz předchozí kapitola 3.3.1 VLASTNICTVÍ Z POHLEDU ÚSTAVNÍHO PRÁVA této práce.

d) krajní nouze (§ 2906 a násl. obč. zák.).

Charakteristickým rysem vlastnického práva (v návaznosti na omezení) je jeho elasticita. To znamená, že pokud omezení (např. zřízené věcné břemeno) odpadne, vlastníková oprávnění se obnoví v původním rozsahu, aniž je nutný nějaký úkon ze strany vlastníka či jiné osoby. Obdobné platí, pokud by změnou zákona bylo zrušeno či zúženo některé zákonné omezení vlastnického práva. Ani elasticita práva, ačkoli je u vlastnického práva nejvýraznější, není pro vlastnické právo výlučná a neodlišuje je od všech jiných práv (u těch se ovšem o elasticitě ani nemluví).

Při hledání specifického znaku vlastnického práva, který by je odlišil od všech ostatních subjektivních občanských práv, je třeba se vrátit k dávnému pojmu právního panství člověka nad věcí.<sup>73</sup> Specifičnost vlastníková právního panství nad věcí však – jak již bylo řečeno – nelze spatřovat ani v jeho absolutnosti, ani v jeho neomezenosti.

Pojem právního panství člověka nad věcí, ač je sám, jak již bylo uvedeno, nejasný, bezesporu implikuje určitou právem poskytnutou a právem chráněnou moc člověka ovládat určitou věc. A právě v charakteru této moci lze spatřovat specifický znak vlastnického práva.<sup>74</sup> Vlastníkovu moc ovládat věc lze nazvat pro její nezávislost na moci někoho jiného „svou mocí“ a rozumět jí zákonem uznanou a chráněnou moc, která není závislá na současné existenci moci kohokoli jiného k téže věci v téže době.

---

<sup>73</sup> Knapp, V. a kol.: Občanské právo hmotné, s. 206.

<sup>74</sup> Tamtéž, s. 206.

## IV. MAJETEK STÁTU V ČESKÉ REPUBLICE

### 4.1 Ústavní a navazující právní úprava

S datem vzniku České republiky, tedy k 1. lednu 1993, došlo k dosti podstatnému posunu v „přístupu“ norem ústavního práva k vlastnictví státu.

Ke dni 31. 12. 1992 byla článkem 4 tzv. recepčního zákona (ústavní zákon ČNR č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR) řešena otázka přechodu majetku federace (chápaného včetně závazků). A to tím způsobem, že pokud jde o rozsah nabytí části tohoto majetku Českou republikou, odkazuje se na pravidla stanovená zákonem (do 31. 12. 1992 ústavním) č. 541/1992 Sb., o dělení majetku federace<sup>75</sup> nebo smlouvu uzavřenou na jeho základě mezi oběma nástupnickými republikami ČSFR. Sám čl. 4 recepčního zákona pak konstatuje, že na takto přešlý majetek (hovoří o „právech a závazcích“) se vztahují předpisy o hospodaření s majetkem České republiky a o prozatímní správě národního majetku. Podle poslední věty čl. 4 plní funkci příslušného ústředního orgánu státní správy pro bývalý majetek federace Ministerstvo financí.

První důležitá změna spočívá v okolnosti, že v Ústavě České republiky nenajdeme o vlastnictví obecně, a tudíž ani o vlastnictví státu výslovnou zmínku.<sup>76</sup> V rámci tzv. ústavního pořádku zůstává tedy nejdůležitějším ustanovením týkajícím se vlastnické problematiky již dříve zmiňovaný čl. 11 Listiny.<sup>77</sup> Zde je pro nás zřejmě nejzajímavější odst. 2. Připomeňme zejména jeho text před středníkem, který zní: „*Zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob;*“. Nemluví se tu tedy o „možnosti zákona stanovit“, ale imperativně, že „zákon stanoví“. O problému výhradního vlastnictví státu bude ještě pojednáno.

Nakládání s majetkem ČR upravuje zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, kde najdeme i ustanovení, týkající se státního vlastnictví obchodních korporací či jejich podílů. Postavení a právní poměry státních podniků obsahuje zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku.<sup>78</sup>

V právním řádu České republiky nacházíme celou řadu předpisů, týkajících se majetku státu. Z velké části se jedná o zákony, upravující převody státního majetku na jiné vlastníky

<sup>75</sup> Přesný název zní: „*o dělení majetku České a Slovenské Federativní Republiky mezi Českou republikou a Slovenskou republikou a jeho přechodu na Českou republiku a Slovenskou republiku*“.

<sup>76</sup> Ústava se zmiňuje pouze o hospodaření se státním majetkem, a to ještě jen v souvislosti s kontrolní působností Nejvyššího kontrolního úřadu (srov. čl. 97 odst. 1 Ústavy).

<sup>77</sup> Viz kapitola 3.3.1 této práce.

<sup>78</sup> Podrobněji o státních podnicích a obchodních korporacích s účastí státu viz část V. této práce.

(zejména restituční zákony, zákon č. 229/1991 Sb., o půdě), ale též převody na obce, kraje a další subjekty.

Některé zákony také obsahují ustanovení, který konkrétně určený majetek je majetkem státu, např. § 3 zákona č. 59/1996 Sb., o sídle Parlamentu ČR nebo § 1 vládního nařízení (s mocí zákona) č. 55/1954 Sb., o chráněné oblasti Pražského hradu.<sup>79</sup> Většinou se ovšem jedná o dílčí ustanovení v rámci různých zákonů bez výraznější vzájemné souvislosti.

---

<sup>79</sup> Zde je možné si povšimnout, že v obou uvedených případech se jedná o sídla nejvyšších ústavních institucí státu (Parlamentu ČR a prezidenta ČR).

## 4.2 Majetek státu na základě zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky

### 4.2.1 Obecná ustanovení zákona

Dne 1. ledna 2001 nabyl účinnosti zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (ze dne 27. června 2000). Tento dlouho očekávaný předpis nahradil dosavadní zastaralou a neúplnou obecnou úpravu hospodaření s majetkem státu. Od doby svého vzniku byl již mnohokrát novelizován a dotkly se jej i některé nálezy Ústavního soudu.<sup>80</sup>

Zákon o majetku ČR, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZMS), představuje zvláštní předpis o majetku státu oproti obecným ustanovením občanského zákoníku. On sám je přitom vůči jiným zvláštním právním předpisům upravujícím majetkovou problematiku státu zpravidla předpisem obecným. To znamená, že se uplatní podpůrně, tj. pouze tehdy, neupravuje-li danou otázku předpis vůči němu zvláštní jinak. Použití ZMS pak může být i jím samým vyloučeno ohledně určitých vztahů, respektive subjektů v určité roli, hospodařících s majetkem státu právě podle zvláštních předpisů (viz dále).

ZMS upravuje způsoby a podmínky hospodaření s majetkem České republiky, vystupování státu v právních vztazích, jakož i postavení, zřizování a zánik organizačních složek státu (§ 1 ZMS).

Hospodaření s majetkem státu se řídí tímto zákonem a působnost tohoto zákona nelze omezit nebo vyloučit dohodou stran, pokud zvláštní právní předpis, vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nebo všeobecně uznávaná pravidla mezinárodního práva nestanoví jinak (§ 2 odst. 1 ZMS). Zvláštním právním předpisem je míněn např. zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozd. předp., zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozd. př., zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozd. předp., atd.

ZMS se nevztahuje na úkony a postupy příslušných orgánů, pokud vedou trestní, občanskoprávní, správní nebo jiné obdobné řízení anebo navrhují a schvalují právní předpisy (§ 2 odst. 2 ZMS).

V paragrafech 3 – 5a upravuje ZMS postavení a rysy organizačních složek státu. Podle ZMS existují tedy v českém právním řádu následující typy organizačních složek:

- a) složky zákonem (§ 3 odst. 1 ZMS) vyjmenované, tj. *ministerstva a jiné správní úřady státu, Ústavní soud, soudy, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář*

<sup>80</sup> Např. Pl. ÚS 5/02 (Sb. n. a u., sv. 28, č. 117).

*prezidenta republiky, Úřad vlády České republiky, Kancelář veřejného ochránce práv, Akademie věd České republiky a Grantová agentura České republiky,*

- b) složky zákonem (opět § 3 odst. 1 ZMS) označené jako „jiná zařízení“, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis nebo sám ZMS (viz § 51 odst. 1),
- c) složky zřízené příslušným ministerstvem (čili tzv. zřizovatelským ministerstvem) po předchozím souhlasu Ministerstva financí (§ 4 odst. 1 ZMS).

Kromě toho mluví zákon také o „organizační složce obdobném postavení“ u Kanceláře Poslanecké sněmovny a Kanceláře Senátu (§ 3 odst. 1 ZMS). Prakticky to znamená, že se na obě „Kanceláře“ v podstatě vztahují ustanovení o organizačních složkách státu, pokud ovšem není právním předpisem výslovně stanoveno jinak.<sup>81</sup> Např. sám ZMS tak činí v § 9 odst. 2.

Organizační složka státu není právnickou osobou (§ 3 odst. 2 ZMS). Tím však není dotčena její působnost nebo výkon předmětu činnosti podle zvláštních právních předpisů a její jednání v těchto případech je jednáním státu.

Organizační složky jsou tehdy účetními jednotkami, pokud tak stanoví zvláštní právní předpis nebo přímo ZMS (§ 4 a § 51). Financování organizačních složek upravuje zejména zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozd. předp.

Je-li organizační složka zřizována ministerstvem (žádný jiný správní úřad to učinit nemůže<sup>82</sup>), děje se tak s cílem zajistit plnění úkolů v rámci jeho působnosti. O zřízení rozhoduje zřizovatel opatřením (§ 20), jehož součástí je zřizovací listina. O případné změně zřizovací listiny organizační složky a s tím souvisejících změnách v jejím předmětu činnosti, organizačním uspořádání a rozsahu majetku, s nímž je příslušná hospodařit, může zřizovatel rozhodnout jednostranným písemným opatřením ve smyslu § 20 ZMS.

Organizační složka zaniká uplynutím doby, na kterou byla zřízena, anebo opatřením zřizovatele (§ 20), jímž rozhodl o zrušení organizační složky. Práva a závazky státu, které vykonávala organizační složka ke dni svého zániku, vykonává nadále zřizovatel, pokud současně nerozhodne, že výkon těchto práv a závazků převezme jiná organizační složka jím zřízená.

Paragrafy 6 a 7 ZMS upravují vystupování státu v právních vztazích. *Pokud stát vystupuje jako účastník právních vztahů, je právnickou osobou* (§ 6 ZMS). Zde připomeňme úpravu v § 21 občanského zákoníku, podle níž se stát v oblasti soukromého práva považuje za právnickou osobu. Jiný právní předpis má stanovit, jak stát právně jedná (§ 21 občanského zákoníku). Rovněž právnické osoby veřejného práva (tedy i takové, které zřizuje stát)

<sup>81</sup> Havlan, P.: Majetek státu v platné právní úpravě. 3.vyd. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-796-6, s. 38.

<sup>82</sup> Tamtéž, s. 39.

podléhají zákonům, podle nichž byly zřízeny a ustanovení občanského zákoníku se použijí jen tehdy, slučuje-li se to s právní povahou těchto osob (§ 20 odst. 2 občanského zákoníku). Formulace v občanském zákoníku tedy v zásadě potvrzuje jeho podpůrnou povahu (obecný předpis) vůči přednostní úpravě ZMS jako zvláštního předpisu o majetku státu.

Existuje množství různých právnických osob, jejichž právní povaha se vzpírá jakémukoliv pokusu o jejich přesné zařazení. Nacházejí se tedy na pomezí soukromého a veřejného práva. Mezi takové právní osoby je možné zařadit např. státní podniky či státní příspěvkové organizace.<sup>83</sup>

Na základě § 7 ZMS jménem státu činí právní úkony vedoucí organizační složky, jíž se tyto právní úkony týkají, pokud zvláštní právní předpis nebo sám ZMS (§ 28 odst. 2) nestanoví jinak. Vedoucí Kanceláře Poslanecké sněmovny a vedoucí Kanceláře Senátu mohou činit právní úkony jménem státu se souhlasem příslušného orgánu Poslanecké sněmovny či Senátu.

#### **4.2.2 Hospodaření s majetkem státu**

Podle § 8 odst. 1 ZMS majetek státu využívá stát zejména:

- a) k plnění svých funkcí anebo v souvislosti s plněním těchto funkcí,
- b) k zajišťování veřejně prospěšných činností anebo pro účely podnikání.

Z toho mimo jiné vyplývá, že stát, pokud jde o jeho konkrétní majetek, není v podstatě omezen ničím jiným, než platným nabytím tohoto majetku.<sup>84</sup> Zároveň je tu ale také jakási „dolní hranice“. To znamená, že stát musí mít minimálně tolik majetku a v takovém rozsahu, druhu a kvalitě, který mu umožní řádně a efektivně plnit jeho funkce, a také poskytovat občanům a jiným subjektům služby, k nimž je z titulu své autority současně povinen.

ZMS neprovádí žádný výčet součástí majetku státu. Vychází přitom ze zásady, že principiálně nelze státu upřít právo na žádný druh majetku.<sup>85</sup> Z toho vyplývá, že jako o majetku státu můžeme mluvit o věcech, bytech a nebytových prostorech, které stát vlastní, o ideálních částech věcí, bytů a nebytových prostor, které spoluvlastní, o majetkových právech (zejména pohledávkách) a o jiných majetkových hodnotách, které vznikly z činnosti organizačních složek státu a státních organizací.

---

<sup>83</sup> Srov. Švestka, J. a kol.: Občanský zákoník. Komentář. Svazek I. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. ISBN 978-80-7478-370-8, s. 108.

<sup>84</sup> Havlan, P.: Majetek státu v platné právní úpravě, s. 84.

<sup>85</sup> Tamtéž, s. 84.



Na tomto místě se také znovu potvrzuje to, co už dnes je i výslovně stanoveno (viz § 55 odst. 1 ZMS), že nejen organizační složky státu, u nichž je to pojmově vyloučeno, ale ani státní organizace nemají žádný vlastní majetek.<sup>86</sup>

Mluví-li se o majetku státu v širokém slova smyslu, je třeba si uvědomit specifickou tzv. rozpočtovou sféru. Jde o oblast, kde část státního majetku má podobu „zvláštních“ peněžních prostředků a s nimi spjatých „zvláštních“ práv a povinností. Zjednodušeně řečeno, jde o příjmy a výdaje státního rozpočtu. Pro danou oblast není přítom rozhodujícím kritériem vlastnictví. To znamená, že příslušné prostředky zůstanou ve vlastnictví státu např. tehdy, když přejdou ze státního rozpočtu do hospodaření státní příspěvkové organizace nebo se stanou součástí státního fondu. Naproti tomu vlastnictví se změní, jsou-li ve formě dotace nebo návratné finanční výpomoci (§ 3 zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech) poskytnuty obci. Uvedené peněžní prostředky se pak za čas mohou - v případě návratné finanční pomoci musí - stát opět předmětem vlastnictví státu.<sup>87</sup>

Paragraf 8 odst. 2 ZMS normuje ve shodě s Listinou, že *„zvláštní zákon stanoví, které věci a jiné hodnoty nezbytné k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smějí být jen ve vlastnictví státu“*. Přestože Listina výslovně počítá s vydáním zákona o výhradním majetku státu, dosud takový zákon vydán nebyl.<sup>88</sup>

Kvalifikaci takového státu vyhrazeného (výlučného) majetku mají dnes u nás pouze ložiska vyhrazených nerostů (§ 5 zákona č. 44/1988 Sb. /horní zákon/, ve znění pozd. př.), jakož i majetek (s výjimkou vneseného) na území vojenských újezdů ve smyslu § 31 odst. 1 zákona č. 222/1999 Sb., o zajištění obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů a též, ovšem s určitou pochybností, dvě kategorie pozemních komunikací (dálnice a silnice I. třídy) podle § 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozd. př.

O hospodaření s majetkem státu lze mluvit jak v širším smyslu (kdy se pod něj zahrnuje vlastní hospodaření s majetkem i „právní“ nakládání s ním), tak v užším smyslu (kdy se „hospodaření“ chápe samostatně a od „nakládání“ se odlišuje). Posléze uvedené činí i zákon o majetku státu. V něm totiž najdeme jak část „Hospodaření s majetkem státu“ (§ 8 až 16 ZMS), tak část „Nakládání s majetkem státu“ (§ 17 až 37 ZMS).<sup>89</sup>

---

<sup>86</sup> Srov. tamtéž, s. 84.

<sup>87</sup> Blíže k chápání státního rozpočtu jako výšece z peněžních prostředků ve vlastnictví státu viz Bárta, J.: Státní rozpočet jako součást majetku státu a jako předmět právní úpravy (teze). Právník, 1997, roč. 136, č. 3, s. 230-253. ISSN 0231-6625.

<sup>88</sup> Pro srovnání na Slovensku jsou přímo v Ústavě (čl. 4 ústav. zákona č. 460/1992 Zb.) jako výhradní vlastnictví státu uvedeny: nerostné bohatství, podzemní vody, přírodní léčivé zdroje a vodní toky. Zároveň existuje ve slovenské ústavě také čl. 20 odst. 2, který textově odpovídá našemu čl. 11 odst. 2 Listiny.

<sup>89</sup> Rovněž tato práce uvedené rozlišení respektuje.

Příslušnost k hospodaření s majetkem státu náleží té organizační složce státu, která je účetní jednotkou a potřebuje jej k plnění funkcí státu nebo k jiným úkolům v rámci své působnosti nebo stanoveného předmětu činnosti (§ 9 odst. 1 ZMS).

Vzniknou-li spory o příslušnost k hospodaření organizačních složek nebo státních organizací, odstraní tyto pochybnosti na žádost nebo z vlastního podnětu Ministerstvo financí svým písemným opatřením. Pokud se pochybnosti týkají i Kanceláře Poslanecké sněmovny nebo Kanceláře Senátu, vydá Ministerstvo financí toto opatření v dohodě s příslušným orgánem PS či Senátu (§ 9 odst. 2 ZMS).

Pokud se ukáže, že prokazatelně není příslušná hospodařit s majetkem státu žádná organizační složka či státní organizace, nastupuje režim tzv. prozatímního hospodaření s majetkem státu. Ten je spjatý s příslušností podle § 11 ZMS.

S takovým majetkem jsou příslušné hospodařit organizační složky a organizace, vyjmenované v § 11 odst. 1 ZMS. Ve všech ostatních případech, tj. výslovně neuvedených v citovaném odstavci, je s ním příslušný hospodařit Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových na základě § 11 odst. 2 ZMS.

Paragrafy 12 a 13 ZMS upravují problematiku nabytí majetku státem. O nabytí ve vlastním (právním) smyslu jde pouze tehdy, když subjektem, od kterého se majetek nabyvá, je nestátní právnická nebo fyzická osoba (nikoliv tedy případy, kdy se majetek pohybuje mezi organizačními složkami či státními organizacemi).<sup>90</sup>

Nejčastějším důvodem nabytí majetku státem je smlouva, která zakládá závazkový právní vztah v režimu občanského zákoníku, případně v režimu zvláštního právního předpisu. Takovým zvláštním právním předpisem je především zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů nebo koncesní zákon (č. 139/2006 Sb., ve znění pozd. př.).

Pro smluvní nabytí majetku jsou v ZMS stanovena pravidla a omezení. „*Je-li majetek nabyván smlouvou, musí být smlouva písemná a s podpisy na jedné listině i v případě, že to právní předpisy nevyžadují, pokud použití písemné formy nevylučuje zákon anebo povaha právního úkonu, popřípadě okolnosti, za kterých k němu dochází*“ (§ 12 odst. 1 ZMS). Takto formulovaná obligatornost písemné formy smlouvy o nabytí majetku není ovšem bez výkladových a aplikačních obtíží. Předně asi neexistuje právní předpis, který by vylučoval použití písemné formy.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Havlan, P.: Majetek státu v platné právní úpravě, s. 97.

<sup>91</sup> Tamtéž, s. 98.

ZMS odlišuje režim bezúplatného nabývání majetku od nabývání majetku úplatného. V případě bezúplatného nabývání stát nabývá na základě darovací smlouvy, eventuálně jiné smlouvy o bezúplatném převodu majetku (např. smlouva o převodu majetkové účasti v jiné obchodní společnosti než akciové, smlouva o převodu cenných papírů aj.).

Důležité je pravidlo, podle něhož darovací smlouva nebo jiná smlouva, kterou se do vlastnictví státu nabývá bezúplatně nemovitá věc, jež se eviduje v katastru nemovitostí (s výjimkou silničního pozemku nabývaného z důvodu změny kategorie nebo třídy pozemní komunikace), jakož i byt nebo nebytový prostor, a smlouva, kterou se ve prospěch státu bezúplatně převádí majetková účast v jiné obchodní společnosti než akciové, vyžaduje schválení Ministerstva financí (§ 12 odst. 2 ZMS). Je lhostejné, zda předmětnou smlouvu uzavírá v ní výslovně určená organizační složka státu nebo státní organizace anebo organizační složka státu určená podle § 11 ZMS. Toto schválení je podmínkou platnosti smlouvy.

Pro úplatné smluvní nabývání platí základní pravidlo, že za úplatu lze nabývat pouze majetek, který stát využívá k plnění svých funkcí anebo v souvislosti s plněním těchto funkcí a dále k zajišťování veřejně prospěšných činností anebo pro účely podnikání a příslušné organizační složce nebo státní organizaci bude sloužit pro zabezpečení její působnosti anebo činnosti, pokud ovšem nejde o nabytí ve veřejném zájmu (§ 12 odst. 3 ZMS).

Pro úplatné smluvní nabývání je konstruován fakultativní schvalovací režim v případě nabývání nemovitých věcí, bytů a nebytových prostor. Úplatné nabývání movitých věcí zákon se žádným schvalováním nespojuje, tedy schvalování si nelze vyhradit.<sup>92</sup>

V zásadě platí zákaz úplatného nabývání cenných papírů a majetkových účastí v jiných obchodních společnostech než akciových. Výjimku představují ministerstva, která mohou – ovšem pouze s předchozím souhlasem vlády – ve prospěch státu nabývat za úplatu cenné papíry (nikoli tedy majetkové účasti) podle § 12 odst. 7 ZMS.

Majetek státu lze pochopitelně nabývat i jinými způsoby, tedy mimosmluvním nabýváním. Klíčový význam pro mimosmluvní nabývání mají tyto dva principy<sup>93</sup>:

- a) na stát nepřecházejí závazky předchozího majitele,
- b) zástavní práva k věcem a právům, které by stát takto nabyl, okamžikem přechodu na stát zanikají.

---

<sup>92</sup> Srov. tamtéž, s. 103.

<sup>93</sup> Tamtéž, s. 125.

Přítom výjimka z obou principů může vyplynout z ustanovení zvláštních právních předpisů, z rozhodnutí příslušného orgánu, případně z mezinárodní smlouvy, kterou je ČR vázána (§ 41 ZMS).

Způsoby mimosmluvního nabývání majetku definuje ZMS v § 13 odst.1. Stát nabývá majetek zákonem, na základě zákona, děděním ze závěti, rozhodnutím příslušného orgánu a na základě mezinárodní smlouvy, kterou je stát vázán, popřípadě na základě jiných skutečností stanovených zákonem.

Nabývá-li se majetek zákonem, znamená to, že zákon sám je nabývacím titulem (typický příklad představuje již zmiňovaný ústavní zákon č. 541/1992 Sb., o dělení majetku ČSFR). V případě nabývání na základě zákona zákon upravuje situace a podmínky, při nichž stát může či spíše musí majetek nabýt (např. na základě občanského zákoníku, trestního zákona apod.). Možnost nabýt majetek rozhodnutím příslušného orgánu představuje širokou a rozmanitou škálu případů (např. rozhodnutím soudu podle občanského soudního řádu, rozhodnutím správního orgánu).

Základní povinnosti při hospodaření s majetkem státu jsou upraveny zejména v § 14 ZMS. Vedle těchto na majetek státu přímo zacílených povinností, mají stát (reprezentovaný organizační složkou) a státní organizace i další povinnosti vážící se k majetku, a to v podstatě stejné jako jiné právnické nebo fyzické osoby.<sup>94</sup>

Klíčovou povinností (záměrně zařazenou do prvního odstavce § 14, kde je formulována jako určitá obecná zásada hospodaření se státním majetkem) je povinnost využívat majetek *„účelně a hospodárně k plnění funkcí státu a k výkonu stanovených činností; jiným způsobem lze majetek použít nebo s ním naložit pouze za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem anebo tímto zákonem. Organizační složka si počíná tak, aby svým jednáním majetek nepoškozovala a neodůvodněně nesnižovala jeho rozsah a hodnotu anebo výnos z tohoto majetku.“* (§ 14 odst.1 ZMS).

K základním povinnostem podle § 14 rovněž patří povinnost vést majetek v účetnictví a provádění jeho inventarizace, povinnost pečovat o zachování majetku a jeho údržbu, popř. i o jeho zlepšení či rozmnožení, povinnost důsledně využívat všechny právní prostředky při uplatňování a hájení práv státu jako vlastníka a včas uplatňovat právo na náhradu škody apod., povinnost sledovat, zda dlužníci státu včas a řádně plní své závazky a včasné uplatňovat své nároky a povinnost rozhodnout o nepotřebnosti majetku (§ 14 odst. 7 ZMS) a naložit s ním podle ZMS.

---

<sup>94</sup> Tamtéž, s. 145.

### 4.2.3 Nakládání s majetkem státu

Současný model nakládání s majetkem státu je v principu postaven na soukromoprávních úkonech (typicky smlouvě) a veřejnoprávním omezení autonomie vůle nakládajícího.<sup>95</sup> Vedle veřejnoprávní úpravy podmínek uzavírání smluv, popř. zákazů určité druhy smluv uzavřít – což pochopitelně převažuje, upravuje také instituty, které nemají (a z povahy věci ani mít nemohou) obdobu v soukromoprávních předpisech.

K takovým institutům nepochybně náleží jednostranné opatření (§ 20 ZMS). Jde o akt správněprávního charakteru, který má svůj předobraz v dřívějších úpravách a který lze učinit jen v případech stanovených v ZMS; tj. při výkonu funkce zřizovatele, resp. v souvislosti se zřízením nebo zánikem organizační složky, při rozhodování o příslušnosti k hospodaření s určitým státním majetkem nebo při odnímání majetku tehdy, zjistí-li v rámci kontroly závažné nedostatky v hospodaření s ním. Toto opatření musí být vždy písemné a jeho náležitosti stanovuje § 20 ZMS. Na vydání opatření se nevztahují předpisy o správním řízení (správní řád).

Veřejnoprávním institutem je rovněž zápis (§ 19 odst. 1 ZMS). Jím se nakládá s majetkem mezi organizačními složkami navzájem, čili uvnitř jednoho vlastnického (majetkového) subjektu – státu.

Konečně lze v této souvislosti zmínit také jednostranné písemné upuštění od vymáhání pohledávky (§ 35 ZMS). Upuštění od vymáhání je správní akt interní povahy, umožňující v taxativně stanovených případech nevymáhat pohledávku, ač jinak vymáhání patří k základním povinnostem při hospodaření s ní, o němž se dlužník nevyrozumívá (§ 35 odst. 3). Podstatné při upuštění od vymáhání pohledávky je, že sama pohledávka tímto upuštěním nezaniká, a pokud se nepromlčí nebo nezanikne z jiného důvodu, může být v budoucnu s úspěchem uplatňována.<sup>96</sup>

Pro smluvní převody vlastnictví platí požadavek na písemnou formu smlouvy, doplněný požadavkem, aby podpisy byly na jedné listině, i v případě, že to právní předpisy nevyžadují (jak stanovuje již dříve zmíněný § 17 ZMS).

Věci ve vlastnictví státu lze:

- 1) prodávat jako zboží v obchodě nebo je učinit předmětem jiného smluvního převodu v rámci stanoveného předmětu činnosti; jde tedy o převody věcí určených k prodeji,
- 2) jinak smluvně převádět jen tehdy, jde-li o věci, které jsou pro stát trvale nepotřebné (§ 14 odst. 7, § 19 odst. 3 ZMS); z podmínky trvalé nepotřebnosti je přípustná výjimka –

<sup>95</sup> Tamtéž, s. 221.

<sup>96</sup> Tamtéž, s. 222.

ze závažných důvodů a po předchozím vyjádření Ministerstva financí může vláda povolit i smluvní převod věci, která pro stát nepotřebná není.

V případě úplatného převodu věci z vlastnictví státu do vlastnictví nestátního subjektu je v ZMS stanoveno (§ 22 odst. 1 ), že se cena sjednává nejméně ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, tj. minimálně ve výši tzv. tržní ceny, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak.<sup>97</sup>

Bezúplatný převod věci z vlastnictví státu do vlastnictví nestátní právnické osoby nebo osoby fyzické připadá v úvahu pouze v těchto případech (§ 22 odst. 2 ZMS):

- je na něm veřejný zájem,
- je hospodárnější než jiný způsob naložení s věcí,
- stanoví-li to zvláštní právní předpis.<sup>98</sup>

Obligatornímu schvalování podle ZMS podléhají převody nemovitých věcí, které se evidují v katastru nemovitostí, bytů, nebytových prostor a některého dalšího vybraného majetku.

Obecným schvalovacím orgánem je Ministerstvo financí, výjimky jsou stanoveny v § 22 ZMS. Při převodu věci mající strategickou povahu nebo značnou peněžitou anebo jinou hodnotu si může schválení vyhradit vláda (§ 23 ZMS).

Výslovně a bezvýjimečně je v ZMS (§ 25) zakázáno k věci ve vlastnictví státu zřídit smlouvou zástavní právo. Stejně je v něm (§ 37 odst. 1) zakázáno zřídit zástavní právo k pohledávce státu.

Naproti tomu určitý prostor byl ponechán pro smluvní zatížení nemovité věci ve vlastnictví státu věcným břemenem, a to v nezbytném rozsahu pro účely zřízení nebo provozu sítě technického vybavení a veřejně prospěšné stavby, popřípadě k zajištění nezbytného přístupu vlastníka k jeho stavbě. V ostatních případech může výjimku ze závažných důvodů povolit opět Ministerstvo financí (§ 26).

Věc nebo její část, kterou organizační složka dočasně nepotřebuje k plnění funkcí státu nebo jiných úkolů, lze přenechat do užívání právnické nebo fyzické osoby. Totéž je možné pro případy účelnějšího či hospodárnějšího využití věci při zachování hlavního účelu (§ 27 odst. 1 ZMS). Užívání lze sjednat pouze na dobu určitou v trvání nejdéle 8 let pro jednoho uživatele.

---

<sup>97</sup> Např. zákon č. 526/1990 Sb., o cenách.

<sup>98</sup> Sám ZMS tak činí v § 60a, když mluví o bezúplatných převodech pozemků, tvořících jeden funkční celek s bytovými domy ve vlastnictví bytových družstev, do vlastnictví těchto družstev, jakož i o dalších bezúplatných převodech do vlastnictví fyzických osob. Ze zvláštních právních předpisů lze zmínit např. zákon č. 212/2002 Sb., o zmírnění některých majetkových křivd způsobených holokaustem.

Paragrafy 28 až 30 ZMS upravují problematiku účasti státu v jiných právnických osobách a sdruženích, včetně obchodních společností s majetkovou účastí státu.<sup>99</sup>

ZMS požaduje pro vkládání majetku státu do obchodních společností a pro nakládání s majetkovými účastmi státu v těchto společnostech předchozí souhlas vlády (§ 28 odst. 3). To se však netýká nakládání s majetkovými účastmi státu v obchodních společnostech v rámci tzv. prozatímního hospodaření (§ 10 ZMS).<sup>100</sup> Jinak zde samozřejmě platí omezení pro nakládání s cennými papíry (§ 37 odst. 3 ZMS) i obecná pravidla pro nakládání s majetkovými hodnotami.

Založit obecně prospěšnou společnost a zřídit nadaci nebo nadační fond anebo účastnit se na takovém založení a zřízení může stát jen s předchozím souhlasem vlády. Po vládě se rovněž žádá, aby stanovila, které ministerstvo bude jménem státu vykonávat funkci zakladatele či zřizovatele (§ 29 ZMS).

Stát se nemůže zúčastnit založení družstva nebo občanského sdružení (nově spolku), jakož i do nich vstupovat nebo v nich nabýt členství převodem (§ 30 odst. 1 ZMS).

Podle § 30 odst. 2 ZMS se stát může zúčastnit založení zájmového sdružení právnických osob anebo se stát jeho členem, avšak pouze tehdy, pokud se prostřednictvím tohoto zájmového sdružení zapojí do činnosti mezinárodních a nadnárodních nevládních organizací. Z nového občanského zákoníku patrně lze dovodit, že půjde o spolek se svazovou povahou podle § 214 odst. 2 občanského zákoníku. Zakladatelská a členská oprávnění státu pak vykonává – po předchozím souhlasu vlády – příslušná organizační složka státu.

Lze upozornit na § 3 zákona č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích, na jehož základě může stát zřizovat „*veřejné výzkumné instituce*“, jako zvláštní typ veřejných právnických osob.<sup>101</sup>

V paragrafech 31 – 37 upravuje ZMS nakládání s pohledávkami, jinými právy, cennými papíry a ostatními majetkovými hodnotami. Pokud jde o nepeněžité pohledávky, jiná majetková práva a majetkové hodnoty státu, platí pro ně obdobná pravidla jako u pohledávek peněžních. Míru aplikovatelnosti ZMS bude u těchto práv a hodnot třeba posuzovat případ od případu.<sup>102</sup>

Jako skutečnou výjimku z pravidla je nutno zmínit cenné papíry. S těmi totiž, ačkoliv jsou běžně řazeny k nehmotnému majetku, se v principu nakládá (v důsledku jejich svébytné

---

<sup>99</sup> Podrobněji k obchodním korporacím s účastí státu viz část V. této práce.

<sup>100</sup> Havlan, P.: Majetek státu v platné právní úpravě, s. 295.

<sup>101</sup> Tamtéž, s. 296.

<sup>102</sup> Tamtéž, s. 278.

povahy) jako s majetkem hmotným.<sup>103</sup> To znamená, že pro cenné papíry přiměřeně platí pravidla pro převody věcí z vlastnictví státu do vlastnictví jiných osob (zejm. § 21 a násl. ZMS). Naproti tomu nelze uzavírat smlouvy o půjčce cenných papírů a smlouvy o zastavení cenných papírů, jejichž majitelem je stát, ani převádět jeho práva ze smluv o převodu cenných papírů (§ 37 odst. 3 ZMS).

#### **4.2.4 Ustanovení společná, přechodná a závěrečná**

S problematikou majetku státu je nerozlučně spjata i problematika závazků státu. Závazky státu jsou závazky vzniklé z činnosti jeho organizačních složek, jakož i ty, které souvisejí s majetkem, s nímž tyto složky hospodaří. Proto také závazek pravidelně v účetnictví vede a jménem státu závazek plní ta organizační složka státu, z jejíž činnosti závazek vznikl či s ní souvisí. ZMS (§ 38) pak pamatuje i na situace, kdy nelze v případě peněžitého závazku organizační složku takto určit a nemá plnit tyto úkoly ani její zřizovatel ve smyslu § 5 odst. 2 ZMS. Za těchto okolností zabezpečuje vedení závazku v účetnictví a závazek plní Ministerstvo financí.

Výchozí zásada, v podstatě charakterizující závazkovou problematiku státu,<sup>104</sup> zní: stát může přijímat a sjednávat vůči němu uplatněné závazky anebo uznávat vůči němu uplatněné nároky pouze v rozsahu a za podmínek, které odpovídají povaze státem plněných úkolů a vykonávaných činností (§ 39 odst. 1 ZMS).

Důležité je pravidlo, že pokud by v důsledku smluvního přijetí závazku nebo uznání práva, které nevzniklo ze zákona, stát mohl pozbyt (popř. již pozbyl nebo naopak nenabyl) majetek, jehož převod či jiné zcizení je podle ZMS vázán na povolení výjimky, schválení nebo předchozí souhlas, lze tyto úkony učinit pouze s povolením výjimky, schválením nebo předchozím souhlasem; tedy s akty, jejichž postup povolování, resp. poskytování je upraven v § 44 ZMS, přičemž toto ustanovení se zde uplatní obdobně.<sup>105</sup>

Majetek, se kterým hospodaří příslušné organizační složky, nemůže být předmětem insolvenčního řízení (§ 43 odst. 1 ZMS).

Další pravidla zavazování státu, jakož i poskytování státních záruk upravují zejména rozpočtová pravidla. Ta v otázce státních záruk v § 73 odst. 1 zák. č. 218/2000 Sb. uvádějí, že ČR je oprávněna poskytovat tyto záruky, pouze stanoví-li tak zvláštní zákon.

---

<sup>103</sup> Tamtéž, s. 278.

<sup>104</sup> Tamtéž, s. 91.

<sup>105</sup> Tamtéž, s. 91-92.



Jestliže pohledávky a jiná majetková práva vzniklá z činnosti státních organizací, stejně jako pohledávky a jiná majetková práva vzniklá z činnosti organizačních složek státu, tvoří součást majetku státu, tak v případě závazků, souvisejících s majetkem státu, je situace jiná. U nich je nutno důsledně odlišovat závazky státu od závazků státních organizací.<sup>106</sup>

Závazky vzniklé z činnosti státní organizace a závazky související s majetkem státu, s nímž je státní organizace příslušná hospodařit, jsou závazky této státní organizace. Dlužníkem tedy není stát, ale sama státní organizace, která také za tyto závazky a nakládání s nimi odpovídá, tj. zejména za jejich splnění.<sup>107</sup> Při přijímání a sjednávání závazků, jakož i při uznávání vůči ní uplatněných nároků, platí pro státní organizaci stejná (omezující) pravidla jako pro stát.

Otázka ručení státu za závazky státních organizací je v ZMS zodpovězena tak, že stát ručí za závazky těchto organizací jen tehdy, jestliže tak stanoví zvláštní právní předpis anebo jestliže se k tomu výslovně zavázal (§ 56 odst. 5). Ručení státu za závazky státních příspěvkových organizací váže § 74 zákona o rozpočtových pravidlech na vznik těchto závazků v souvislosti s provozováním hlavní činnosti. Zavazuje-li se stát tzv. výslovně k převzetí ručení za závazky státní organizace, činí tak jeho jménem zřizovatel (zakladatel) a nemá-li státní organizace zřizovatele či zakladatele, vystupuje jménem státu jako ručitel Ministerstvo financí.

Převzetí závazku státní organizace státem a přechod závazku státní organizace na stát je podle § 56 odst. 4 ZMS přípustné pouze v případech a za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem (tím není občanský zákoník<sup>108</sup>). V samotném ZMS jde o úpravu přechodu závazku podle § 54 odst. 4 a § 57 odst. 5.

Převzetí závazku státní organizace jinou státní organizací omezuje ZMS (§ 56 odst. 2) tak, že takové smluvní převzetí váže na souhlas zřizovatele či zakladatele přebírající státní organizace a není-li ho, je nutný souhlas Ministerstva financí.

Odpovědnost za škodu a za dodržování povinností při hospodaření s majetkem upravuje ZMS v paragrafech 46 a 47. Jde o odpovědnost fyzických osob, které předmětné úkony činí z titulu svých funkcí nebo pracovního zařazení v organizačních složkách státu, jakož i těch fyzických osob, které je činí z titulu pověření vykonávat v založené akciové společnosti jménem státu jeho práva akcionáře (§ 28 odst. 2 ZMS). Všem výše uvedeným fyzickým osobám je v § 47 odst. 1 ZMS výslovně uloženo, že jsou povinny provádět tyto úkony a plnit další úkoly stanovené ZMS, čili provádět veškeré činnosti s majetkem státu související

---

<sup>106</sup> Tamtéž, s. 92-93.

<sup>107</sup> Tamtéž, s. 93.

<sup>108</sup> Srov. tamtéž, s. 95.

s odbornou péčí a postupovat podle ZMS, dalších právních předpisů a vnitřních předpisů, jimiž se hospodaření a nakládání s majetkem státu (popř. jeho správa) řídí.

Dojde-li při provádění těchto činností k porušení stanovených povinností, odpovídají dané osoby obecně v rozsahu trestněprávních a pracovněprávních (popř. „služebních“) předpisů, jakož i předpisů občanskoprávních. Smluvním přenesením výkonu předmětných činností na jinou osobu se nelze této odpovědnosti zprostit (§ 47 odst. 3 ZMS).

K otázce odpovědnosti organizačních složek státu a státních organizací je v § 47 odst. 2 ZMS výslovně uvedeno, že odpovědností fyzických osob není dotčeno uplatňování odpovědnosti a sankcí vůči organizačním složkám státu a státním organizacím podle zvláštních právních předpisů. Typickým zvláštním právním předpisem v tomto smyslu je zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. Porušení povinností při hospodaření s majetkem státu, resp. v jeho případě konkrétně porušení povinností při hospodaření se státními peněžními prostředky má povahu porušení rozpočtové kázně (HLAVA XII, § 44 zákona o rozpočtových pravidlech).

V § 46 ZMS je výslovně stanoveno, že škoda vzniklá v důsledku postupů a rozhodování při hospodaření s majetkem podle ZMS není škodou způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Z toho vyplývá, že se na její náhradu nevztahuje zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Stejně výslovně je ve větě druhé cit. ustanovení konstatováno, že odpovědnost státu (popř. též státní organizace) za tuto škodu se řídí zvláštními právními předpisy. Jimi je třeba rozumět především svou podstatou obecné právní předpisy, jakými jsou zákoník práce a občanský zákoník. Vedle toho se ale nárok na náhradu škody způsobené státem nebo státní organizací může řídit i zvláštními právními předpisy ve vlastním smyslu (např. stavebním zákonem).<sup>109</sup>

Závěrečná část ZMS se převážně týká problematiky státních organizací. Obecně je kategorie státních organizací, jak vyplývá ze systematiky ZMS a jak je rovněž zdůrazněno v důvodové zprávě k němu, pojata už jen jako kategorie „přechodná“.<sup>110</sup>

Klíčovým momentem a zároveň i do jisté míry „konzervací“ dosavadního stavu je skutečnost, že státním organizacím byla ponechána právní subjektivita.<sup>111</sup> Státní organizace jsou právními osobami a hospodaří s majetkem (§ 54 odst. 1 ZMS). Jednají tedy v právních vztazích svým jménem, a to jak ve vztazích hmotněprávních, tak ve vztazích

---

<sup>109</sup> Tamtéž, s. 322.

<sup>110</sup> Tamtéž, s. 61.

<sup>111</sup> Tamtéž, s. 62.

procesněprávních. To znamená, že vedle toho, že vlastním jménem jednají v obvyklých právních vztazích týkajících se majetku státu, se mohou též účastnit řízení před soudy a jinými orgány ve věcech, které se tohoto majetku týkají. Pokud jde o procesněprávní vztahy, ZMS nicméně předpokládá i možnost, že zvláštní právní předpis stanoví, ve kterých případech a za jakých podmínek se řízení před soudy a jinými orgány ve věcech majetku státu účastní přímo stát. Orgánem, který stát v těchto případech zastupuje, je Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových. Zmíněným zvláštním zákonem je zde právě zákon (č. 201/2002 Sb.) o tomto Úřadu.

Dosavadní pohledávky a jiná majetková práva státních organizací, která tu existovala vedle pohledávek a jiných majetkových práv státu, se pro účely ZMS považují za majetek státu (§ 54 odst. 1 ZMS). Zejména tato věta dále oslabila postavení státní organizace jako právnické osoby. To znamená, že nejenže státní organizace nemá takřkajíc už tradičně způsobilost vlastnit, ale podle této úpravy již nemá ani žádné jiné právo k majetku státu, se kterým hospodaří.<sup>112</sup> Možno soudit, že takové pojetí státní organizace je dlouhodoběji neudržitelné. Představuje totiž, kromě řady praktických problémů, zjevnou deformaci samotného pojmu „právnická osoba“.<sup>113</sup>

Nabízí se rovněž otázka, proč vlastně byly státní organizace, byť přechodně, zachovány jako právnické osoby, když se od organizačních složek jakoby liší jen tím, že na rozdíl od nich jednají svým jménem, ale prakticky se stejnými důsledky pro stát jako jediný subjekt vlastnického práva a jiných majetkových práv.<sup>114</sup> Jeden rozdíl, a to dost podstatný, však mezi státními organizacemi a organizačními složkami přece jen existuje. Jde o to, že státní organizace jsou nositeli závazků (viz § 54 odst. 4 a § 56 ZMS), t. j. že závazky vznikající z jejich činnosti nejsou závazky státu, ale zavazují přímo tyto organizace. Žádoucí „symetrie“ mezi právy a povinnostmi tak dnes u státních organizací existuje vlastně jen v pracovněprávních vztazích.<sup>115</sup>

Tradiční vlastnickou nezpůsobilost státních organizací vyjadřuje formulace (§ 55 odst. 1 ZMS), že tyto organizace nemají vlastní majetek a že za podmínek stanovených ZMS nabývají majetek pro stát, přičemž jejich příslušnost hospodařit s tímto majetkem se řídí § 9 ZMS.

---

<sup>112</sup> Tamtéž, s. 63.

<sup>113</sup> Srov. tamtéž, s. 63-64.

<sup>114</sup> Tamtéž, s. 64.

<sup>115</sup> Srov. tamtéž, s. 64.

V § 54 odst. 1 ZMS je výslovně stanoveno, že se jeho působnost nevztahuje na státní podniky, založené podle zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku a na státní organizace, které se zákonem o státním podniku v příslušném rozsahu řídí.

Můžeme též připomenout, že správu majetku státu vykonává také Správa státních hmotných rezerv podle zákona č. 97/1993 Sb., jako ústřední orgán státní správy, zejména v oblasti hospodářských opatření pro krizové stavy a správu hmotných (např. ropných) státních rezerv.

#### **4.2.5 Kontrola hospodaření s majetkem státu**

Pro řádné a efektivní hospodaření s majetkem státu a pro jeho ochranu vždy měla a má i dnes zásadní význam kontrola dodržování povinností. „Kontrolu“ upravuje ZMS v paragrafech 48 až 50. Její předmět představuje výše zmíněné dodržování povinností při hospodaření s majetkem státu a při správě tohoto majetku.

Kontrola je zaměřena na povinnosti, které jsou stanoveny jak v právních předpisech, tak v předpisech vnitřních (organizačních). Právními předpisy se rozumí v první řadě ZMS a prováděcí vyhláška k němu; předmětem kontroly jsou však také povinnosti, které pro hospodaření s majetkem státu vyplývají i z jiných právních předpisů. Vnitřními předpisy jsou myšleny jak vnitřní předpisy vydané organizační složkou státu nebo státní organizací, tak i vnitřní předpisy vydané zřizovatelem (event. zakladatelem), věcně příslušným ústředním správním úřadem nebo Ministerstvem financí. Z § 48 odst. 3 ZMS lze pak dovodit, že předmětem kontroly je rovněž sama kontrolní činnost, resp. její provádění.

Provádění kontrolní činnosti je věcí kontrolních orgánů a kontrolních útvarů. Mezi kontrolní orgány patří zřizovatelé (zakladatelé), věcně příslušné ústřední správní úřady a Ministerstvo financí (to pak zásadně kontroluje jen hospodaření těch organizačních složek státu, které nemají svého zřizovatele ani věcně příslušný ústřední správní úřad; to znamená, že kontroluje např. ostatní ministerstva a Akademie věd ČR<sup>116</sup>). Kontrolními útvary pak § 48 odst. 2 ZMS rozumí kontrolní útvary, popř. dozorčí orgány organizačních složek státu nebo státních organizací příslušných hospodařit s majetkem státu.

Pozornost je věnována i samotnému procesu provádění kontrolní činnosti. Především v § 49 odst. 1 ZMS je stanoveno, že kontrolní metody, kontrolní postupy a vzájemné vztahy kontrolních orgánů a kontrolovaných organizačních složek státu (nebo státních organizací) při

---

<sup>116</sup> Tamtéž, s. 325.

provádění kontroly se řídí zvláštními právními předpisy,<sup>117</sup> které upravují finanční kontrolu a její výkon, a pravidly obsaženými ve vnitřních předpisech vydaných kontrolními orgány.

Podle § 49 odst. 2 ZMS kontrolní orgány oznamují zjištěné nedostatky Ministerstvu financí. Toto lakonické konstatování neříká (a zdá se, že ke škodě věci)<sup>118</sup> ani jaké nedostatky, resp. jaké míry závažnosti, je třeba Ministerstvu financí oznamovat, ani nestanoví formu oznámení. Lze však předpokládat, že kontrolní orgány budou Ministerstvu financí zasílat protokol o kontrolním zjištění, příp. jiný podobný dokument o výsledku kontroly.

V § 49 odst. 3 ZMS jsou kontrolním orgánům uloženy v podstatě dvě povinnosti:

- a) spolupracovat s orgány činnými v trestním řízení a dalšími příslušnými orgány při zjišťování a prokazování případů porušení povinností při hospodaření s majetkem státu, popř. při jeho správě,
- b) plnit oznamovací povinnost podle § 8 odst. 1 trestního řádu.

Ministerstvo financí, jako ústřední orgán státní správy s působností pro oblast hospodaření s majetkem státu, má tedy logicky klíčové postavení i při kontrole porušování povinností na tomto úseku. Především je mu v ZMS (§ 48 odst. 3) svěřeno metodické řízení, usměrňování a kontrola ostatních kontrolních orgánů a jejich prostřednictvím i kontrolních útvarů. Má také významné sankční oprávnění spočívající v tom, že může (z vlastního podnětu nebo na návrh jiného kontrolního orgánu) v závažných případech nedostatků při hospodaření s majetkem státu svým opatřením podle § 20 ZMS tento majetek organizační složce státu (nikoli však státní organizaci<sup>119</sup>) bez náhrady odejmout a určit jinou organizační složku státu příslušnou s tímto majetkem hospodařit. Ministerstvo financí však toto své oprávnění nemůže využít u majetku, se kterým jsou příslušné hospodařit v § 49 odst. 5 ZMS vyjmenované organizační složky státu (tj. Ústavní soud, soudy, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář prezidenta republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Kancelář Senátu a Kancelář Veřejného ochránce práv).

Kontrolu hospodaření se státním majetkem též vykonává, jak známo, podle Ústavy Nejvyšší kontrolní úřad. Kontrola NKÚ má charakter jakési kontroly „vnější“, což vyplývá zejména z § 2 odst. 1 a § 3 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozd. předp.<sup>120</sup> Ve svém Věstníku NKÚ pravidelně uveřejňuje kontrolní závěry ze svých akcí a rovněž své výroční zprávy za příslušný kalendářní rok.

---

<sup>117</sup> Např. zákon č.320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, ve znění pozd. př.

<sup>118</sup> Havlan, P.: Majetek státu v platné právní úpravě, s. 326.

<sup>119</sup> Tamtéž, s. 327.

<sup>120</sup> Tamtéž, s. 327.

# V. STÁTNÍ PODNIKY A OBCHODNÍ SPOLEČNOSTI V PRÁVNÍM ŘÁDU ČR

## 5.1 Státní podniky

Majetek státu v České republice zahrnuje rozpočtové a příspěvkové organizace, státní fondy a státní podniky.

Postavení a právní poměry státních podniků upravuje v současnosti zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů. Státní podnik je vymezen jako právnická osoba provozující podnikatelskou činnost s majetkem státu vlastním jménem a na vlastní odpovědnost (§ 2 odst. 1). Zapisuje se do obchodního rejstříku. Podnik má právo hospodařit s majetkem státu a nemá vlastní majetek (§ 2 odst. 2).

Pod pojmem „kmenové jmění podniku“ zákon označuje obchodní majetek podniku, s nímž má podnik právo hospodařit při svém vzniku. Skutečná výše kmenového jmění, a také minimální výše tohoto jmění, kterou je podnik povinen zachovat, se zapisuje do obchodního rejstříku. „Jměním podniku“ se pak pro účely zákona o státním podniku rozumí obchodní majetek podniku a jeho závazky.

Důležitou kategorií představuje tzv. „určený majetek“, za který se považuje majetek státu, jenž je jako „určený“ vymezen v zakládací listině a zapisuje se rovněž do obchodního rejstříku. Tento majetek má zvláštní režim, tj. především s ním může být nakládáno jen se schválením zakladatele (viz § 2 odst. 5 a § 17 odst. 2). Zakladatelem podniku je stát a jeho jménem vykonává funkci zakladatele ministerstvo, do jehož působnosti spadá předmět podnikání podniku (pokud zákon nestanoví jinak). Vyžadují-li to naléhavé hospodářské nebo bezpečnostní zájmy státu, může zakladatel později, tj. v průběhu podnikatelské činnosti státního podniku, vymezení určeného majetku měnit.

Státní podniky, založené podle tohoto zákona, jsou zakládány k uspokojování významných celospolečenských, strategických nebo veřejně prospěšných zájmů (§ 3 odst. 2). Státní podnik může být založen pouze na základě předchozího souhlasu vlády. Práva a povinnosti zakladatele vůči podniku jsou podrobně vymezena v § 15.

Podnik vykonává při hospodaření s majetkem státu práva vlastníka ve smyslu zákona o státním podniku (viz § 16 odst. 2). Vlastním jménem jedná v právních vztazích, týkajících se majetku státu v jeho působnosti a má i procesněprávní způsobilost (účastní se řízení před soudy a jinými orgány). Pro právní úkony, vztahující se k majetku, učiněné podnikem bez schválení zakladatele předepsaného tímto zákonem, zákon normuje absolutní neplatnost (jsou neplatné od samého počátku).

V souladu s obecnou konstrukcí státních organizací,<sup>121</sup> nabývá-li podnik majetek od jiné osoby (fyzické či právnické) než od státu, nabývá jej pro stát a podniku vzniká právo s tímto majetkem hospodařit.

Za své závazky odpovídá podnik svým obchodním majetkem s výjimkou určeného majetku (§ 16 odst. 5). Podnik neručí za závazky státu a stát neručí za závazky podniku, není-li zákonem stanoveno jinak (§ 3 odst. 3).

Zákon dále stanovuje některá omezení pro převody a nakládání s majetkem. Podnik může k majetku zřídit zástavní právo pouze se schválením zakladatele. Majetek, s nímž podnik hospodaří (má právo hospodařit), může zakladatel podniku odejmout pouze v případech a za podmínek stanovených zákonem.

Orgány podniku jsou ředitel a dozorčí rada (§ 11). Ředitel je statutárním orgánem podniku. Řídí jeho činnost a rozhoduje o všech jeho záležitostech, pokud nejsou zákonem vyhrazeny do působnosti zakladatele. Ředitele jmenuje a odvolává ministr nebo vláda v těch případech, kdy si toto právo vyhradí.

Dozorčí rada schvaluje v rozsahu, který určí zakladatel, zásadní otázky koncepce rozvoje podniku, projednává výroční zprávu, výsledky hospodaření, dohlíží na výkon působnosti ředitele a uskutečňování podnikatelské činnosti podniku a plní další povinnosti, stanovené tímto zákonem. Ředitel, jeho zástupce a členové dozorčí rady nesmějí podnikat v rozsahu, stanoveném v § 14 zákona a platí pro ně přiměřeně zákaz konkurence podle občanského zákoníku.

Podnik může vytvářet ze svého použitelného zisku fondy, zejména rezervní fond, fond kulturních a sociálních potřeb a na základě novely zákona (č. 213/2013 Sb.) také fond zakladatele na základě rozhodnutí zakladatele.

Podle § 19 odst. 4 může zakladatel rozhodnout o tom, že podnik je povinen vytvořit a spravovat fond zakladatele. Do fondu zakladatele podnik převede zakladatelem určenou část nerozděleného zisku minulých let, použitelného zisku podniku a omezeně i fondů podniku. Důležité je ustanovení, podle něhož finanční prostředky v tomto fondu mohou být na základě rozhodnutí zakladatele převedeny do státního rozpočtu, do rozpočtu státních fondů nebo uvolněny pro krytí odůvodněných potřeb podniku (po předchozím souhlasu vlády). Díky této novele tak mohou být prostředky ze zisku státního podniku použity ve prospěch státního rozpočtu, což dosud nebylo možné.

---

<sup>121</sup> Havlan, P.: Majetek státu v platné právní úpravě, s. 76.

## 5.2 Obchodní společnosti se státními podíly

Od státních podniků v pravém slova smyslu je třeba odlišovat případy, kdy stát vlastní obchodní korporaci nebo její část. V tomto případě se jedná o obchodní společnost, která nakládá se svým vlastním majetkem a platí pro ni jiná pravidla. Odlišný bude i způsob řízení těchto společností.

Základním předpisem, který upravuje hospodaření a nakládání se státním majetkem, je již zmíněný zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (ZMS). Paragrafy 28 až 30 ZMS upravují problematiku účasti státu v jiných právnických osobách a sdruženích, včetně obchodních společností s majetkovou účastí státu.

Stát může založit obchodní společnost nebo se účastnit jejího založení pouze ve formě akciové společnosti, a to jen po předchozím souhlasu vlády (§ 28 odst. 1 ZMS). Vláda současně stanoví, zda akcie budou znít na jméno nebo na majitele. Jménem státu funkci zakladatele akciové společnosti vykonává a majetek státu do ní vkládá ministerstvo. Pokud jde o majetek, vkládaný do akciové společnosti, může jím být jednak majetek, se kterým je příslušné hospodařit samo ministerstvo, anebo majetek, se kterým je příslušná hospodařit organizační složka státu daným ministerstvem zřízená.<sup>122</sup>

Práva akcionáře v založené akciové společnosti jménem státu vykonává vládou písemně pověřený zaměstnanec státu, působící v zakládajícím ministerstvu. Tento pověřený státní zaměstnanec přitom musí při výkonu akcionářských práv státu postupovat v souladu s právními předpisy a podle písemných pokynů ministra (resp. ministerstva); ministři také musí o své činnosti podávat písemné zprávy, a to v pravidelných intervalech jím určených.

Stát se může také stát akcionářem společnosti, na jejíž založení neměl žádný vliv. Akcie takové společnosti může nabýt v podstatě všemi dovolenými způsoby nabývání majetku státu, to znamená jak smluvně, tak ostatními způsoby, čili např. zákonem, děděním ze závěti apod.

Kromě akciové společnosti nemůže stát a v zásadě ani státní organizace<sup>123</sup> žádnou jinou obchodní společnost založit nebo se jejího založení účastnit.

S ohledem na již dříve zmíněnou zásadu, že státu nelze upřít právo nabýt jakýkoli majetek, a z podstaty věci samé nelze vyloučit, aby se stát nestal společníkem i v jiné, bez jeho přičinění vzniklé, obchodní společnosti než akciové. Nabýt podíl i v jiné než akciové společnosti lze např. i bezúplatným smluvním převodem (viz § 12 odst. 2 ZMS).

ZMS požaduje pro vkládání majetku státu do obchodních společností a pro nakládání s majetkovými účastmi státu v těchto společnostech předchozí souhlas vlády (§ 28 odst. 3).

---

<sup>122</sup> Havlan, P.: Majetek státu v platné právní úpravě, s. 294.

<sup>123</sup> Tamtéž, s. 295.



To se však netýká nakládání s majetkovými účastmi státu v obchodních společnostech v rámci tzv. prozatímního hospodaření (§ 10 ZMS). Jinak zde samozřejmě platí omezení pro nakládání s cennými papíry (§ 37 odst. 3 ZMS) i obecná pravidla pro nakládání s majetkovými hodnotami.

Můžeme rovněž zmínit, že výnosy obchodních společností s účastí státu se mohou stát po předchozím souhlasu vlády (§ 28 odst. 3 ZMS) součástí státního rozpočtu. Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech v § 6 odst. 1 písm. l zahrnuje výnosy z majetkových účastí státu mezi příjmy státního rozpočtu.

### 5.3 Další typy státních podniků

Dalším typem státních podniků v ČR jsou stále ještě existující podniky, vzniklé na základě již zrušeného zákona č. 111/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, většinou ve stavu likvidace.<sup>124</sup>

Vedle „běžných“ státních podniků zde existují i zvláštní typy státních podniků. Za státní podniky sui generis lze považovat např. některé podniky z oblasti vodního hospodářství či železniční dopravy. Určité specifikum představuje zákon č. 305/2000 Sb., o povodích, na jehož základě (s účinností od 1. ledna 2001) vzniklo pět nových státních podniků, tj. Povodí Labe, Povodí Moravy, Povodí Odry, Povodí Ohře a Povodí Vltavy, které do té doby měly podobu akciových společností. Tyto podniky Povodí, které vznikly přímo ze zákona, představují případ speciálních státních podniků podléhajících úpravě vykazující některé odlišnosti i od zákona o státním podniku.<sup>125</sup> Na místě státní organizace České dráhy, která, důsledně vzato, nebyla sice státním podnikem, nicméně v podstatě státní organizaci podnikového typu rovněž představovala,<sup>126</sup> vznikla na základě zákona č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy státní organizace Správa železniční dopravní cesty. Její postavení a právní poměry se řídí přiměřeně zákonem o státním podniku, pokud není stanoveno jinak.

### 5.4 Státní podniky a právo hospodářské soutěže

V oblasti českého soutěžního práva se na státní podniky (resp. obchodní společnosti se státní účastí) vztahuje zákon o ochraně hospodářské soutěže č. 143/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů (ZOHS), ovšem jen za určitých podmínek. Státní podnik je považován za

---

<sup>124</sup> Srov. Havlan, P.: Majetek státu v platné právní úpravě, s. 75.

<sup>125</sup> Tamtéž, s. 75.

<sup>126</sup> Havlan, P.: Majetek státu v platné právní úpravě. 2. vyd. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-578-8, s. 70.

soutěžitele ve smyslu § 2 odst. 1 ZOHS. V tomto smyslu tedy zákon nečiní rozdíl mezi soukromými a veřejnými subjekty soutěžního práva.

Na soutěžitele, kteří na základě zvláštního zákona nebo na základě rozhodnutí vydaného podle zvláštního zákona poskytují služby obecného hospodářského zájmu, se však ZOHS vztahuje pouze tehdy, pokud jeho uplatnění neznemožní poskytování těchto služeb (§ 1 odst. 3 ZOHS). Z této úpravy je třeba odvodit, že tomuto pojmu lze nesporně podřadit podniky, které jsou v oblasti poskytování služeb pověřeny plněním určitých úkolů, které jsou v obecném, resp. veřejném zájmu. Zákon nerozlišuje, zda jde o soukromé nebo veřejné podniky.<sup>127</sup> Zákon však omezuje svou výjimku pouze na ty subjekty, které poskytují služby obecného hospodářského významu. Nespadají sem tedy subjekty, které vyvíjejí své aktivity, byť v obecném pohledu rovněž hospodářsky významné, mimo oblast poskytování služeb. Pojem služeb v tomto kontextu má spíše vazbu k historické kategorii vrchnostenských monopolů v této oblasti (pošty, telekomunikace, železniční doprava), je proto třeba jej vykládat velmi široce ve smyslu výkonu hospodářské činnosti k zajištění infrastruktury a životní úrovně.<sup>128</sup>

Tento zákon se rovněž nevztahuje na ochranu hospodářské soutěže při poskytování veřejných podpor podle zákona o veřejné podpoře č. 59/2000 Sb. Veřejné subjekty zde tedy mají do jisté míry zvláštní status.

V České republice existovalo k 31. 12. 2012 celkem 289 státních podniků<sup>129</sup> a 26 akciových společností s účastí státu 40 – 100% akcií (stav k 31. 12. 2013).<sup>130</sup>

---

<sup>127</sup> Srov. Munková, J., Kindl, J.: Zákon o ochraně hospodářské soutěže. Komentář. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-173-4, s. 21.

<sup>128</sup> Tamtéž, s. 21-22.

<sup>129</sup> Statistická ročenka ČR 2013, převzato z internetových stránek Českého statistického úřadu [www.czso.cz](http://www.czso.cz).

<sup>130</sup> Převzato z internetových stránek Ministerstva financí ČR [www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz).

## VI. VEŘEJNÉ PODNIKY V PRÁVU EVROPSKÉ UNIE

Na rozdíl od právní úpravy v ČR, vycházející z pojmu státní podnik, pracuje legislativa EU s pojmem veřejný podnik. V rámci společného trhu EU však představují veřejné podniky a státní monopoly (služeb či obchodu) spíše cizorodý prvek. Jejich hospodářský potenciál, ovlivňovaný státními zásahy, je staví ve srovnání s ostatními soutěžiteli do výjimečného postavení, a tak mohou narušovat volnou soutěž. Rizika, plynoucí z postavení státu, resp. veřejného sektoru, jsou brána v potaz již od počátku existence evropských společenství.<sup>131</sup> Podstatou problematiky je otázka slučitelnosti státních zásahů s pojetím soutěže na společném trhu. Různá omezení pro tyto podniky a členské státy vyplývají především z článků 37 a 106 SFEU.

Výskyt veřejných podniků a státních monopolů je v jednotlivých členských státech různý. Tradičně důležité postavení mají např. ve Francii, Itálii nebo v Rakousku, zatímco ve státech Beneluxu je jejich role zanedbatelná.<sup>132</sup>

Právní úprava veřejných podniků, obsažená v čl. 106 SFEU (bývalý článek 86 Smlouvy o ES), vychází ze základní zásady rovného postavení soukromých a veřejných podniků. Výjimka platí pro specifická a pro hospodářství členských států zvláště důležitá odvětví (viz dále).

Pojem veřejného podniku je kategorií evropského práva, odvozenou od termínu „a public enterprise“, a má spíše hospodářský než právní obsah.<sup>133</sup> Jeho základem je podnik soutěžního práva, zahrnující činnost hospodářské povahy.<sup>134</sup> Specifikem veřejného podniku (čl. 101 SFEU) je vliv veřejného sektoru (veřejné, státní moci) na činnost podniku, resp. jeho rozhodovací procesy.

Na základě svého oprávnění, obsaženého v čl. 106/3 SFEU, vydala Komise celou řadu pramenů sekundárního zákonodárství. Prvním významným opatřením Komise<sup>135</sup> bylo vydání směrnice č. 80/723/EHS, o transparentnosti finančních vztahů mezi členskými státy a veřejnými podniky. Tato směrnice po mnoha novelizacích vyžadovala kodifikaci, a proto byla zrušena a nahrazena směrnicí č. 2006/111/ES, o zprůhlednění finančních vztahů mezi členskými státy a veřejnými podniky a o finanční průhlednosti uvnitř jednotlivých podniků.

Pod pojmem veřejný podnik je chápán jakýkoliv podnik, nad nímž může veřejná moc přímo nebo nepřímo vykonávat rozhodující vliv vlastnictvím takového podniku, svou finanční

<sup>131</sup> Srov. Tichý, L. a kol.: Evropské právo. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-333-2, s. 557.

<sup>132</sup> Srov. Tichý, L.: Veřejné podniky v Evropě a v České republice z hlediska soutěžního práva, s. 13-14.

<sup>133</sup> Tichý, L. a kol.: Evropské právo, s. 560.

<sup>134</sup> Viz rozsudek ESD 155/73 Sacchi.

<sup>135</sup> Tichý, L. a kol.: Evropské právo, s. 561.

účastí v něm nebo pravidly, jimiž je řízen. Rozhodující vliv veřejné moci se projevuje (přímo či nepřímo) tehdy, jestliže:

- a) drží většinu upsaného základního kapitálu takového podniku,
- b) kontroluje většinu hlasů, spojených s akciemi vydanými tímto podnikem nebo
- c) může jmenovat více než polovinu členů správního, řídicího nebo dozorčího orgánu takového podniku.<sup>136</sup>

Není podstatné, zda má podnik vůči státu samostatné postavení, či zda je považován dle vnitrostátního práva za veřejný. Unijní právo je neutrální vůči formě vlastnictví těchto podniků.<sup>137</sup> Příkladem veřejných podniků jsou podniky z oblasti služeb, dopravy a zásobování, pošty, rozhlasové a televizní veřejnoprávní podniky, nemocniční pojišťovny apod.

Při splnění konkrétních předpokladů zaručuje SFEU veřejným podnikům jisté zvláštní postavení. Soutěžní pravidla nejsou za určitých okolností použitelná na finanční monopoly a podniky služeb obecného hospodářského zájmu, přičemž toto výjimečné postavení nesmí ohrožovat rozvoj obchodu v takové míře, že by se dostalo do rozporu se zájmy Společenství (čl. 106/2 SFEU).

Prvním předpokladem vynětí je tedy poskytování služeb obecného hospodářského zájmu nebo fiskální monopol daného podniku, druhým předpokladem je, že uplatnění pravidel ve Smlouvách by právně nebo fakticky znemožnilo plnění zvláštních úkolů, které byly tomuto podniku svěřeny. Třetím předpokladem je, že rozvoj obchodu není dotčen v míře, která by byla v rozporu se zájmem Unie. Všechny tři podmínky musí být splněny současně.<sup>138</sup>

Pojem obecný hospodářský zájem je chápán dosti široce, ačkoliv se soudy zdržují jakékoliv definice. Ze závěrů některých rozsudků ESD (C-320/91 Corbeau, C-340/99 TRT Traco) lze vyvodit, že jde o služby ve prospěch všech uživatelů v daném území členského státu (tzv. univerzální služba).<sup>139</sup> Komise EU definuje služby obecného hospodářského zájmu jako činnosti na vnitřním trhu, které jsou vyvíjeny v zájmu celků, a proto jsou spojeny se zvláštními povinnostmi členských států zajistit obecné blaho (Úř. věst. 1996, C-281/3). „Svěřením“ zvláštních úkolů podniku se rozumí jejich stanovení právním aktem, zákonem či správním aktem.

---

<sup>136</sup> Viz směrnice Komise 2006/111/ES o zprůhlednění finančních vztahů mezi členskými státy a veřejnými podniky a o finanční průhlednosti uvnitř jednotlivých podniků.

<sup>137</sup> Viz článek 345 SFEU.

<sup>138</sup> Syllová, J. a kol.: Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-339-4, s. 472.

<sup>139</sup> Tichý, L. a kol.: Evropské právo, s. 563.

Článek 106/1 SFEU zakazuje členským státům používat vůči veřejným podnikům jakákoliv opatření, která jsou v rozporu se Smlouvou. Pojem „opatření“ je chápán velmi široce a zahrnuje každou formu právního či skutečného ovlivňování veřejných podniků ze strany členských států.<sup>140</sup> Právní forma výkonu tohoto vlivu není rozhodující. Může jít o soukromoprávní metody, tj. smlouvy, nebo veřejnoprávní formy, za které je možno považovat zákony a jiné prameny práva, jednostranné úkony nebo rozhodnutí státních či veřejných orgánů. Za nedovolené opatření jsou považovány např. licenční podmínky.<sup>141</sup> Předpokladem této kvalifikace je, že toto opatření má zvláštní vztah k veřejnému podniku.<sup>142</sup> Naopak není nedovoleným opatřením ve smyslu čl. 106/1 SFEU všeobecně závazná, zákonná či jiná právní úprava, která se vztahuje na každý podnik.<sup>143</sup>

Komisi je svěřen dohled nad používáním článku 106. Má právo přijímat rozhodnutí, která jsou určena členským státům (nikoliv samotným podnikům) a vydávat směrnice, a to bez účasti ostatních unijních institucí.<sup>144</sup>

Vnitřní trh EU mohou státy narušovat též prostřednictvím působení státních monopolů. Státní monopoly jsou upraveny v čl. 37 SFEU (bývalý článek 31 SES). Státní monopol představuje subjekt, jehož prostřednictvím stát právně nebo fakticky, přímo nebo nepřímo kontroluje, řídí nebo významně ovlivňuje dovoz nebo vývoz mezi členskými státy. Daný subjekt nemusí nutně kontrolovat veškerý trh s příslušným zbožím; stačí, když hraje na relevantním trhu „efektivní úlohu“.<sup>145</sup>

Ačkoliv státní monopoly narušují volné soutěžní prostředí, nejsou v právu EU zakázány. SFEU ve svém článku 37 ukládá členským státům pouze povinnost vyloučit diskriminaci mezi „příslušníky členských států“. Ustanovení tedy zakazuje diskriminaci z důvodu státní příslušnosti a potvrzuje tak obecný zákaz takové diskriminace.<sup>146</sup> Státní monopoly musí být uzpůsobeny tak, aby byla vyloučena jakákoliv diskriminace ohledně podmínek nákupu a odbytu zboží. Pojem „diskriminace“ zahrnuje nejen posuzování stejných skutkových situací rozdílným způsobem; o diskriminaci se jedná i tehdy, jestliže např. zboží z jiných členských

---

<sup>140</sup> Tamtéž, s. 562.

<sup>141</sup> Rozsudek ve věci Bodson (30/87).

<sup>142</sup> Tichý, L. a kol.: Evropské právo, s. 562.

<sup>143</sup> Dalším typickým příkladem zakázaného jednání je veřejná podpora. Zákaz státních podpor platí ve stejné míře pro soukromé i veřejné podniky. Tato problematika je však upravena samostatně, zejména v článcích 107 – 109 SFEU.

<sup>144</sup> Syllová, J. a kol.: Lisabonská smlouva. Komentář, s. 473.

<sup>145</sup> Rozsudek ESD 6/64 Costa v. ENEL.

<sup>146</sup> Syllová, J. a kol.: Lisabonská smlouva. Komentář, s. 280.

zemí podléhá stejnému režimu jako domácí výrobky, avšak v konkrétním případě vede ke zvýhodnění tuzemských výrobků.<sup>147</sup>

Státní monopoly mohou mít povahu obchodních monopolů, monopolů služeb či finančních monopolů. Státní obchodní monopol zahrnuje případy, kdy se stát podílí na podnikatelské obchodní činnosti, v rámci níž je předmětem obratu zboží, uskutečňuje se v režimu volného pohybu zboží a týká se vývozu a dovozu mezi členskými státy.<sup>148</sup> Určitý problém v minulosti představovaly obchodní monopoly v oblasti distribuce elektřiny a plynu. Byly vyřešeny teprve dohodou nejvyšších představitelů členských států na zasedání Evropské rady v Barceloně dne 16. 3. 2002.<sup>149</sup> Monopol služeb představuje státem udělená výlučná oprávnění podnikům nebo jiným subjektům při poskytování služeb. Monopoly služeb měly významné postavení v mnoha členských státech. Šlo např. o monopoly poštovní, telefonní, rozhlasový apod. Třetím typem monopolů jsou finanční monopoly. Těmi se rozumí takové monopoly, které v první řadě slouží k zajištění příjmů státního rozpočtu jinou formou spotřební daně.<sup>150</sup> Příkladem jsou např. monopol na kořalky (likéry), na zápalky, v Itálii a Francii především alkoholový monopol a monopol na tabák. Pro fiskální monopoly platí výjimka ze soutěžních pravidel v případě, že by jejich aplikace znemožňovala či ztěžovala plnění fiskálních úkolů.

Členské státy se podle SFEU rovněž musí zdržet zavádění jakéhokoliv opatření, které by zpochybňovalo zákaz cel a množstevních omezení mezi členskými státy. Účel této úpravy je jasný. Cílem je především zabránit tomu, aby státní monopoly bránily volnému pohybu zboží.

Stejně jako dosud je zdůrazněn zvláštní přístup k posouzení fungování státních monopolů v oblasti zemědělství.<sup>151</sup> V případě státních monopolů, jejichž právní úprava má usnadňovat odbyt nebo zhodnocení zemědělských produktů, musí být při aplikaci tohoto článku zajištěny rovnocenné záruky zaměstnanosti a životní úrovně příslušných výrobců.

Pokud bychom chtěli nastínit určitou vůdčí ideu celé úpravy veřejných podniků a státních monopolů v právu EU, tak se jedná o myšlenku postupné integrace veřejného sektoru, zejména veřejných podniků do režimu hospodářské soutěže.<sup>152</sup> Hlavním smyslem úpravy veřejných podniků je snaha zabránit členským státům porušovat pravidla Smlouvy (a rovněž hospodářské soutěže na společném trhu) prostřednictvím svého vlivu na tyto podniky.

---

<sup>147</sup> Srov. Tichý, L. a kol.: Evropské právo, s. 558.

<sup>148</sup> Srov. tamtéž, s. 558.

<sup>149</sup> Janků, M., Janků, L.: Vybrané kapitoly z práva EU. 1. vydání. Ostrava: Key Publishing, 2009. ISBN 978-80-7418-049-1, s. 179.

<sup>150</sup> Tichý, L. a kol.: Evropské právo, s. 559-560.

<sup>151</sup> Syllová, J. a kol.: Lisabonská smlouva, s.281.

<sup>152</sup> Srov. Tichý, L. a kol.: Evropské právo, s. 562.

# VII. STÁTNÍ PODNIKY VE VYBRANÝCH EVROPSKÝCH ZEMÍCH

## 7.1 Státní podniky ve Velké Británii

### 7.1.1 Úvod

V roce 1950 státní podniky v odvětvích energetiky, telekomunikací a dopravy byly běžné ve všech evropských zemích, ale v oblastech tovární výroby, bankovníctví a obchodu existovaly značné rozdíly – mnohem běžnější byly v Itálii, Španělsku, Německu a do jisté míry i ve Francii než ve Velké Británii a Skandinávii. Příčinou těchto rozdílů mohou být různé faktory: autarkická politika v Německu v meziválečném období (a ve Španělsku po občanské válce), ekonomické problémy v Itálii a ve Francii státní závazek plánování po roce 1945 a vědomí důležitosti některých průmyslových odvětví pro národní bezpečnost.<sup>153</sup> Počátky státních podniků v jednotlivých zemích jsou rovněž rozdílné. Např. státní vlastnictví hlavních železničních cest vzniklo již v 19. století v Německu a Skandinávii, zatímco v Británii se železnice staly veřejným vlastnictvím až v roce 1948.<sup>154</sup> Hlavním cílem tedy je vysvětlit, jak a proč se státní podniky v Británii a jejich historický vývoj liší od ostatních evropských zemí.

Na počátku 20. století státní účast občas měla podobu vlastnictví podílů ve společnostech jako British Petroleum nebo Cable and Wireless (telekomunikační spojení se zámořím), avšak nebylo to příliš běžné a zde můžeme najít další odlišnost od jiných evropských zemí, která si zaslouží vysvětlení. Jednalo se o veřejné společnosti, které nepodléhaly žádné jiné společnosti nebo soukromému právu, měly však svou vlastní právní subjektivitu, danou zákonem (Act of Parliament), což se stalo typickým i pro ostatní britské státní podniky (jako např. the Central Electricity Board, British Rail, the National Coal Board apod.). Tyto podniky měly často podobu velkých korporací, patřily k největším v Británii v 50. letech<sup>155</sup> a bylo s nimi spojeno mnoho organizačních a finančních problémů, což je dalším tématem této části.

V 60. a 70. letech britská vláda aktivně vstupovala do odvětví tovární výroby a ropného průmyslu, což s sebou přineslo založení několika nových státních podniků, jakými byly British Leyland (součást skupiny Rover car), British Aerospace nebo British National Oil

---

<sup>153</sup> Amatori, F., Millward, R., Toninelli, P. .A.: Reappraising state owned enterprise: a comparison of the UK and Italy. New York: Routledge, 2011. ISBN 978-0-415-87832-6, p. 11.

<sup>154</sup> Tamtéž, p. 11.

<sup>155</sup> Tamtéž, p. 11.

Corporation (BNOOC). V některých případech šlo o „záchranné operace“, což byl případ firmy Rolls Royce a podniků z oblasti loděářského průmyslu, kterým hrozil bankrot.<sup>156</sup> Zároveň však došlo k zavedení strategických a obchodních inovací.

Státní podniky v Británii se staly předmětem velké pozornosti v 70. letech, kdy se jim příliš nedařilo a to bylo jedním z důvodů, proč byly mnohé z nich od počátku 80. let privatizovány. Dalším tématem této kapitoly je tedy zhodnocení ekonomické výkonnosti státních podniků v porovnání s jinými zeměmi a s obdobím privatizace, které v Británii následovalo v 80. a 90. letech.

### 7.1.2 Strategický význam státních podniků

Odvětví, ve kterých působí státní podniky, a zvláště rozdíly mezi jednotlivými zeměmi ukazují na roli a formy řízení státu v každé národní ekonomice. Problémy s regulací přirozených monopolů jako v oblasti železniční dopravy nebo elektrických rozvodných sítí bývají často uváděny jako hlavní důvod státní intervence. To bylo rovněž důležitým prvkem v éře zestátnění ve Velké Británii na konci 40. let.<sup>157</sup> Musíme také brát v úvahu, že se jednalo o období rekonstrukce po skončené 2. světové válce, tudíž důležitým tématem byly otázky národní bezpečnosti. Strategické dimenze jsou tedy důležitým faktorem pro porozumění britských státních zásahů do ekonomiky a odlišností od jiných evropských zemí v průběhu celého 20. století.

V 19. a na počátku 20. století byla britská zkušenost jiná než v ostatních evropských zemích. Mnohé z nich měly nepřátelské vztahy se sousedy (Francie, Prusko aj.) nebo nadšeně podporovaly unifikaci v nových národních státech (Belgie, Itálie, Německo), případně zahrnovaly řídké zalidněná území (Švédsko, Norsko). Zdroje a služby, kde by bezpečnost mohla být ohrožena nebo které se týkaly strategických zájmů, byly přísně regulovány, podporovány či vlastněny státem (např. telegrafické a telefonní služby, železnice). V oblasti energetiky měly státy poměrně široké možnosti volby. Došlo k masivnějšímu využití energetických a nerostných zdrojů (rozvoj těžby uhlí v Itálii a ve Francii, výstavba vodních elektráren ve Švédsku a Norsku). Ve válečných letech ovládnutí těchto zdrojů mnohdy představovalo rozhodující faktor ve spojeneckých koaliciích<sup>158</sup> (viz např. spojení Itálie se zeměmi Dohody v 1. světové válce či Portugalska s Velkou Británií v 2. světové válce).

---

<sup>156</sup> Tamtéž, p. 11.

<sup>157</sup> Tamtéž, p. 12.

<sup>158</sup> Tamtéž, p. 13.



Velká Británie jako ostrovní stát a ekonomika takové starosti neměla. Byla dobře zásobena uhlím, měla velkou námořní flotilu, ponechala železnice a uhelné doly v soukromém vlastnictví a rozvody plynu, elektřiny a vody pod kontrolou místních samospráv.<sup>159</sup> Byly zde však tři klíčové oblasti,<sup>160</sup> ve kterých britská vláda aktivně působila a které představovaly britské strategické zájmy: 1) Britské impérium a potřeba utužovat dobré vztahy s koloniemi; 2) finanční zdroje pro velká města; 3) dostatečné zásoby ropy jakožto důležitý energetický zdroj.

Realizace těchto strategických zájmů prostřednictvím zestátnování se nejdříve projevila u telekomunikačních služeb. Podobně jako v jiných evropských zemích vláda považovala telegrafní síť za rizikový bezpečnostní faktor a proto byla již roku 1868 začleněna pod správu Poštovního úřadu (Post Office), následována roku 1907 telefonní sítí.<sup>161</sup> Předmětem zvláštní pozornosti byla pak společnost Cable and Wireless, založená roku 1930 jako hlavní poskytovatel telegrafního a telefonního spojení se zámořím. Telegraf byl technicky velmi vhodný k převodu finančních transakcí, důležitost britského finančního sektoru a spojení s koloniemi vyvolaly vládní zájem o rozvoj zámořských telekomunikací. Vláda společnost Cable and Wireless podpořila finančně a pomáhala s rozšiřováním telekomunikačních sítí. V roce 1938 vláda získala 2,6 miliónu akcií společnosti a zbývajících 27,4 miliónů roku 1946.<sup>162</sup> Roku 1944 došlo k dohodě mezi všemi ministry Britského společenství národů (Commonwealth), že veškeré společnosti, zabývající se mezinárodními komunikacemi, by měly být předmětem veřejného vlastnictví.

Další zájem směřoval do oblasti ropného průmyslu. V roce 1914 vláda koupila podíl v Anglo – perské ropné společnosti (později známá jako British Petroleum), která samotná byla akcionářem Turecké ropné společnosti.<sup>163</sup> Stranou nezůstala ani letecká doprava, rovněž strategicky významná pro vztahy s koloniemi. Velká Británie byla jedním ze signatářů Pařížské dohody o vzdušném prostoru z roku 1919, která garantovala smluvním státům svrchovaná práva na jeho využití (podobně jako práva k ropným ložiskům). Domácí letecký průmysl v Británii nebyl v dobré kondici, několik leteckých společností zkrachovalo, a tak se vláda rozhodla finančně podpořit největší soukromou leteckou společnost British Airways a také Imperial Airways Company a její letecké koloniální spoje. V roce 1940 obě tyto

---

<sup>159</sup> Tamtéž, p. 13.

<sup>160</sup> Tamtéž, p. 13.

<sup>161</sup> Tamtéž, p. 13.

<sup>162</sup> Imperial Telegraph Act 1938 a Cable and Wireless Act 1946.

<sup>163</sup> Podrobněji ke státním ropným společnostem viz kapitola 7.4 této práce.

společnosti byly sloučeny, aby vytvořily nový státní podnik British Overseas Aircraft Corporation (BOAC).<sup>164</sup>

Předmětem zvláštního strategického zájmu byla také jistá část Britských ostrovů. Když ve 20. letech minulého století vyhlásilo Irsko nezávislost na Velké Británii, nový Irský svobodný stát (později republika) zakládal spoustu nových státních podniků v nejrůznějších odvětvích (elektrická energie, pojišťovnictví, lodářský a ocelářský průmysl, mlékárny, letecká a později i pozemní doprava, těžba rašeliny – důležitý energetický zdroj). Většina autorů poukazuje na to, že se nejednalo o projev socialismu, ale spíše jakési národní hrdosti – snahu dokázat, o kolik lépe se bude irské ekonomice dařit ve vlastním národním státě se silnou státní kontrolou než pod britskou nadvládou.<sup>165</sup> V roce 2006 bylo stále mnoho irských průmyslových podniků ve státním vlastnictví.<sup>166</sup>

### 7.1.3 Státní podniky a rozvoj národních sítí

Energetika a doprava ve Velké Británii byly po dlouhou dobu řízeny vládou nebo místními samosprávami, ve 20. letech minulého století však musely čelit několika problémům.<sup>167</sup>

První problém byl strukturální povahy. Šlo o to, jak rozvíjet národní síť (rozvod elektrické energie, telekomunikace), často navzdory tvrdošíjnému odporu ze strany místních samospráv a soukromých podniků. V případě železnic byla jejich velkým konkurentem silniční doprava. Druhý problém představoval veřejný zájem a s tím související možný střet zájmů. O poskytované služby měli zájem mnozí politici, obchodníci a místní obyvatelé. Třetím problémem byla otázka uhelného průmyslu. V tomto odvětví se projevil vzestup socialistické ideologie v podobě požadavku hornických odborů a některých poslanců parlamentu zestátnit uhelný průmysl.

Tyto problémy můžeme souhrnně nazvat regulačními problémy. Mohly by být vyřešeny založením národních nebo regionálních monopolů, vlastněných soukromými společnostmi, ale regulovaných vládou, jak se ukázalo během éry privatizace v Británii v letech 1979 – 1996.<sup>168</sup> V průběhu času ovšem také vyšlo najevo, že zaměstnanci, zejména v odvětvích uhelného průmyslu a elektrické energie, často nebyli ochotní přistoupit na reorganizační a racionalizační plány. Britský uhelný průmysl v meziválečném období též musel čelit rostoucí

---

<sup>164</sup> Amatori, F., Millward, R., Toninelli, P. .A.: Reappraising state owned enterprise: a comparison of the UK and Italy, p. 14.

<sup>165</sup> Srov. tamtéž, p. 14.

<sup>166</sup> Tamtéž, p. 14.

<sup>167</sup> Tamtéž, p. 14.

<sup>168</sup> Tamtéž, p. 15.

konkurenci z jiných zemí (např. Polsko) a během 2. světové války vykazoval všechny znaky stagnujícího odvětví – měl problém zvýšit těžbu a dodávky uhlí. Výsledkem bylo nakonec zestátnění na konci 40. let.

Mnohé z těchto strukturálních problémů byly běžné ve všech evropských zemích, avšak některé již měly zkušenost se státními podniky, jak již bylo zmíněno dříve. Rozmach zestátnění infrastrukturních sítí ve Francii a Británii na konci 40. let znamenal, že obě země „dohonily“ zbytek Evropy. Výsledkem bylo, že v roce 1950 železnice, letecká doprava, uhelný průmysl, elektrické a plynové sítě a telekomunikace byly plně nebo částečně vlastněné státem všude v západní Evropě.<sup>169</sup> V mnoha případech státní vlastnictví v západoevropských zemích pramenilo z geopolitických záležitostí. Musíme mít však na paměti následující:

1. Bylo zde slabé státní vlastnictví v oblasti tovární výroby (s výjimkou oceláren a automobilky Renault) a proto nemůžeme o žádné vládě říci, že by vlastnila „základ domácí výroby“.<sup>170</sup>
2. Zestátnění se soustředilo na oblasti, které labouristické vlády nazývaly „základní průmysl“ – energie, doprava, uhlí a ocel. Termín „základní průmysl“ nikdy nebyl definován, ale tyto položky byly zásadní pro národní rekonstrukci v dosti pochmurných podmínkách konce 40. let. Tak to bylo i s bavlnou a automobily, určenými k exportu, ale dokud tyto firmy dokázaly plnit své národní cíle, mohly uniknout zestátnění.<sup>171</sup> Zestátnění se tedy odehrávalo tam, kde se objevily regulační problémy nebo strategické zájmy.
3. Ve Francii po 2. světové válce otázky národní bezpečnosti zaujímaly stěžejní místo. Státní podniky byly podrobeny státnímu plánování a staly se součástí strategických záměrů.
4. Uhelný průmysl byl zřejmě jediný případ v britské historii, kdy při zestátnění sehrál svou roli nátlak hornických odborů a některých členů parlamentu, tj. ideologické důvody.<sup>172</sup>

#### **7.1.4 Organizace a management**

Rozdělení britské ekonomiky na soukromý a veřejný podnikatelský sektor je podmíněno třemi faktory. Prvním je poměrně odlišná odvětvová struktura veřejného vlastnictví ve Velké Británii od ostatních evropských zemí. V Itálii, Německu, Španělsku se mnohem více státních aktivit odehrávalo v tovární výrobě, bankovníctví a obchodu.<sup>173</sup> V kontinentálních evropských

---

<sup>169</sup> Tamtéž, p. 16.

<sup>170</sup> Tamtéž, p. 16.

<sup>171</sup> Toninelli, P. M.: *The rise and fall of state-owned enterprise in the western world*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. ISBN 0-521-78081-0, p. 166.

<sup>172</sup> Srov. Amatori, F., Millward, R., Toninelli, P. .A.: *Reappraising state owned enterprise: a comparison of the UK and Italy*, p. 16.

<sup>173</sup> Tamtéž, p. 17.

zemích také více státních podniků působilo v oblasti infrastruktury. Druhým faktorem je dlouhodobě patrná striktní hranice mezi veřejným a soukromým sektorem v Británii. Nebyly zde žádné státní koncerny, podobné IRI a ENI v Itálii, VIAG a VEBA v Německu, INI ve Španělsku nebo státní společnosti ve Švédsku v kamionové dopravě, místních železnicích a tabákovém průmyslu (v 70. letech spojené do společného státního výboru Statsforetag).<sup>174</sup> Na místní úrovni sdílení zisků soukromých společností a místních vlád, jako v případě Pařížské plynové společnosti, Berliner Elektrizitäts-Werke nebo Dánské plynové společnosti (ve spojení s Radou Kodaně) nemělo žádnou obdobu v Británii. Teprve v 60. a 70. letech vzrostla účast státu v tovární výrobě a typickým v těchto podnicích bylo 100 % vlastnictví státu – jako v případě Rolls Royce, British Shipbuilders nebo British Leyland.<sup>175</sup>

Třetím faktorem byla převažující forma veřejného vlastnictví v Británii, které bylo právně a funkčně zcela oddělené od soukromého vlastnictví. Zaměstnanci těchto „veřejných společností“ neměli status státních zaměstnanců, ale nejednalo se ani o obchodní společnosti. Měly svoji vlastní právní subjektivitu, danou zákonem (jak již bylo dříve zmíněno) a velmi se podobaly takovým společnostem jako ENEL v Itálii nebo EDF a GDF ve Francii.<sup>176</sup> První z nich se v Británii objevily v 50. letech a působily v dopravě a energetice (British Transport Commission, National Coal Board, British Electricity Authority). K hlavním znakům těchto institucí patří to, že neměly zákonem nařízeno vytvářet zisk. Pokud dosáhly zisku, měl být znovu použit ve prospěch podniku či odvětví.<sup>177</sup> Měly také stanovený „veřejný účel“, který je odlišoval od běžného vytváření zisku. Např. hlavním cílem společnosti British Transport Commission bylo poskytovat „efektivní, adekvátní, výnosný a vhodně propojený systém domácí veřejné pozemní a přístavní dopravy“,<sup>178</sup> zatímco National Coal Board měla za úkol „zajistit efektivní rozvoj uhelného průmyslu...zabezpečit dostupnost dodávek uhlí...podle potřeb veřejného zájmu“.<sup>179</sup>

Státní podniky nebyly ovládány zájmovými skupinami (např. odbory), ale v jejich vedení byli zastoupeni profesionální odborníci včetně inženýrů, finančních odborníků, úředníků, personálních poradců, vědců a dřívějších státních zaměstnanců. Ředitelé těchto podniků často pocházeli z vojenských kruhů – armádní velitelé, kteří působili v koloniích. Tyto státní

---

<sup>174</sup> Tamtéž, p. 17.

<sup>175</sup> Tamtéž, p. 17.

<sup>176</sup> Tamtéž, p. 17.

<sup>177</sup> Srov. Toninelli, P. M.: The rise and fall of state-owned enterprise in the western world, p. 168-169.

<sup>178</sup> Transport Act 1947, C.49.

<sup>179</sup> Coal Industry Act 1946, C. 59.

společnosti byly regulovány a spravovány s vědomím, že je potřeba regulace tam, kde by se jednalo o přirozené monopoly a kde jde o záležitosti národních strategických zájmů.<sup>180</sup>

### 7.1.5 Finance, investice a výnosnost

Ačkoli státní podniky měly povinnosti spojené s veřejnými zájmy, jejich financování bylo rovněž důležité, jednak z důvodu výše kompenzací bývalým vlastníkům, pohledávek vzniklých investicemi na britském kapitálovém trhu a pochopitelně i ziskovosti samotných podniků, byť to nebyl jejich hlavní účel.

Zajištění financí pro investice nepředstavovalo zásadní problém (na rozdíl od Itálie), neboť londýnský burzovní trh byl největší na světě a vydávání dluhopisů či získání krátkodobého úvěru bylo snadné, zvláště když byl podložen vládními zárukami. Kromě toho vládní přehlížení bankovního systému – které začalo po 2. světové válce a často se týkalo státních podniků – zesilovalo. Ve volebním programu Labouristické strany z roku 1945 stálo, že „Bank of England a její finanční síla musí být převedena do veřejného vlastnictví a operace ostatních bank harmonizovány s potřebami průmyslu“.<sup>181</sup> Vyskytly se názory, že tento převod není nutný. Bank of England měla dlouhou tradici spolupráce s Ministerstvem financí, vlastní chartu a podléhala některým zákonům, které regulovaly její činnost pro potřeby veřejného zájmu. Přesto však nakonec byla zestátněna v roce 1946.<sup>182</sup>

Ačkoliv kompenzace směřovala přímo k Bank of England, situace byla složitější u ostatních státních podniků. Zde můžeme vidět ostrý kontrast s tím, co se odehrálo v 80. letech, když probíhaly debaty o privatizaci a přiměřených cenách za privatizované státní podniky a zda na tom daňoví poplatníci netratí. Akcie byly často podhodnocené a v důsledku toho jejich hodnota často přepisována (např. třikrát u British Telecom v roce 1984 a British Gas 1986, jedenáctkrát u British Airways roku 1987<sup>183</sup>). Opačný proces probíhal ve 40. letech, kdy se rozhodovalo o tom, kolik obdrží soukromí vlastníci uhelných, elektrických a železničních společností za prodej státu. Výše kompenzace byla určena jako hodnota, blížící se tržní ceně těchto společností.<sup>184</sup>

Hlavním znakem historie státních podniků v Británii je, že finanční cíle podniků se často dostávaly do rozporu se závazky, vycházejícími z veřejného zájmu a tlaků ze strany

---

<sup>180</sup> Amatori, F., Millward, R., Toninelli, P. .A.: Reappraising state owned enterprise: a comparison of the UK and Italy, p. 18.

<sup>181</sup> Tamtéž, p. 19-20.

<sup>182</sup> Bank of England Nationalisation Act 1946.

<sup>183</sup> Amatori, F., Millward, R., Toninelli, P. .A.: Reappraising state owned enterprise: a comparison of the UK and Italy, p. 20.

<sup>184</sup> Tamtéž, p. 20.

dozorujícího ministerstva.<sup>185</sup> Nefinanční aktivity, jako např. neuzavření oceláren z důvodu udržení lokální zaměstnanosti, byly zpočátku jen výjimečně spojeny s podporami od vlády, takže výnosnost tím pádem byla nízká. Ztráty společnosti National Coal Board byly značné a British Railways nikdy neskrývaly své závazky. Zvláštní pozornost byla na počátku 60. let věnována rozsahu, v jakém státní podniky přestaly být schopné financovat své investiční programy ze svých vlastních zdrojů. Dle britského zvyku hlavní zásady vládní politiky jsou publikovány v dokumentech, nazvaných „White Papers“ (Bílé knihy). Vládní Bílé knihy z let 1961 a 1967 zdůraznily význam samofinancování, přesto však podíl vládních podpor státním podnikům narůstal.<sup>186</sup>

V 70. letech se britská ekonomika potýkala se značnými problémy, což se projevilo jak v soukromém, tak ve veřejném sektoru. V polovině 70. let ztráty státních podniků v Británii vzrostly na více než 1 miliardu liber, výše obratu roku 1974 klesla na -0,2 % (se započtením vládních podpor až na -3,4 %).<sup>187</sup> Do značné míry to byl důsledek nízkých cen u státních podniků, udržovaných dole britskými vládami v 70. letech v rámci antiinflační politiky.<sup>188</sup> Ačkoliv byly poskytnuty velkorysé vládní podpory, k pokrytí rostoucích ztrát to nestačilo. Obraz soumraku, prostupující finance státních podniků, se pak stal důležitým faktorem v sílícím tlaku na jejich privatizaci.

### **7.1.6 Ekonomické ukazatele a jejich interpretace**

Neuspokojivé výsledky státních podniků vedly mnohé autory k závěru, že viníkem této skutečnosti je špatný management. Problém se ziskovostí jako ukazatelem efektivity je v tom, že nízké ceny mohou znamenat na jedné straně monopolní pozici, ale na straně druhé ministerský tlak držet ceny nízko, spíše než špatný management. Z tohoto důvodu pozornost byla více věnována produktivitě a zvláště celkovému faktoru produktivity (práce plus kapitál).<sup>189</sup> Růst efektivity a produktivity státních podniků musí být brán v potaz, protože tyto podniky měly zákonem stanoveno (jak již bylo zmíněno), aby fungovaly efektivně. Kromě toho v britských vládních kruzích kolem roku 1980 panovalo přesvědčení, že zestátnění bylo neefektivní a pro dosažení zisku a redukci nákladů je nutná privatizace.

Ačkoliv dřívější práce na téma produktivity (Pryke 1971) konstatovaly, že výsledky státních podniků v 50. a 60. letech byly dobré, pozdější práce z 80. let vidí situaci

---

<sup>185</sup> Tamtéž, p. 21.

<sup>186</sup> Srov. tamtéž, p. 21.

<sup>187</sup> Tamtéž, p. 22.

<sup>188</sup> Tamtéž, p. 22.

<sup>189</sup> Tamtéž, p. 23.

pesimističtěji (Pryke 1981, Molyneux a Thompson 1986, 1987 aj.).<sup>190</sup> Důkazy ovšem nejsou zřejmé. Růst celkového faktoru produktivity britských státních podniků v letech 1950 – 1985 byl větší než u tovární výroby a příznivě srovnatelný s výsledky stejných sektorů v USA, kde se veřejné vlastnictví vyskytovalo mnohem méně.<sup>191</sup> Iordanoglou ve své studii z roku 2001 srovnával výsledky některých britských výrobních podniků se státními podniky. Britské podniky seřadil podle průměrné výše růstu produkce, velikosti a kapitálu v letech 1950 – 1975. Studie zahrnovala 30 podniků, z toho 5 z oblasti veřejného sektoru (plyn, elektřina, voda, telekomunikace, letecká doprava) a 25 z oblasti soukromého sektoru (např. ropného, chemického průmyslu, elektroniky, motorových vozidel). Růst produktivity práce ve veřejném sektoru se ukázal být stabilně vyšší než v soukromém sektoru a než ve srovnatelných odvětvích v USA, zatímco rozdíl mezi britským a americkým odvětvím infrastruktury byl mnohem menší než v odvětví tovární výroby.<sup>192</sup>

Někteří autoři (Broadberry, O' Mahony) jsou však opatrní v hodnocení dopadů zestátnění. Ukazatele produktivity jsou ovlivněny mnoha faktory, které mnohdy nesouvisí s institucionálním uspořádáním: efekt „dohánění“ ostatních států z druhé světové války, technologický pokrok a napodobování, využití zdrojů atd.<sup>193</sup>

Zajímavý je fakt, že růst celkového faktoru produktivity (Total Factor Productivity) britských státních podniků byl mnohem vyšší než u jejich amerických soupeřů a lepší než v rámci celé britské ekonomiky (viz tabulka). Konkrétně, průměrný roční růst celkového faktoru produktivity v letech 1950 – 1973 byl vyšší v Británii než v USA v sektorech letecké dopravy, elektřiny, plynu a uhlí. Předpoklad, že privatizace v Británii přinesla zlepšení, je v rozporu s ukazateli z let 1973 – 1995, kdy růst sektorů letecké dopravy, plynu a elektřiny byl nižší. Žádné zlepšení nevidíme ani v porovnání se Spojenými státy; jedinou výjimkou z uvedených byl plyn, který byl v Británii na rozdíl od USA v soukromém vlastnictví, ovšem s výhodou nových ložisek v Severním moři. Ukazatele v sektoru uhlí rostly, avšak uhelný průmysl nebyl privatizován až do roku 1994 a jeho velké výkyvy z let 1973 – 1995 byly spojeny s růstem produktivity ve výši 7,89 % ročně, z velké části v rámci veřejného vlastnictví.<sup>194</sup>

Růst produktivity britských železnic byl 1,60 % a 1,17 % v obou obdobích, poněkud méně než v USA. Vysoké americké hodnoty 4,45 % a 5,9 % jsou však způsobeny velkými výkyvy

---

<sup>190</sup> Tamtéž, p. 24.

<sup>191</sup> Tamtéž, p. 24.

<sup>192</sup> Tamtéž, p. 24.

<sup>193</sup> Srov. tamtéž, p. 24.

<sup>194</sup> Tamtéž, p. 25. Podobné závěry při srovnání produktivity britských a amerických podniků viz též Toninelli, P. M.: The rise and fall of state-owned enterprise in the western world, p. 170-173.

železnic z důvodu rostoucí velké konkurence – letecké dopravy. Britské železnice byly privatizovány v roce 1996, takže srovnání obou zemí ukazuje spíše na rozdíly v důsledku expanze či poklesu, spíše než vlastnictví. Britské státní telekomunikace rostly výrazněji a rychleji než americké především v období 1973 – 1995.<sup>195</sup>

**Průměrný roční růst celkového faktoru produktivity (Total Factor Productivity) ve Velké Británii a USA, 1950 – 1995 (%)**

	1950 – 1973		1973 – 1995	
	VB	USA	VB	USA
Letecká doprava	11,53	9,55	4,48	2,81
Elektřina	5,51	3,93	1,53*	2,57*
Uhlí	1,34	0,82	7,89	3,09
Plyn	4,71	3,02	4,16	-4,09
Železnice	1,60	4,45	1,17	5,9
Telekomunikace	2,13	1,73	4,08	2,84
Tovární výroba	3,28	1,95	1,85	1,21

**\*1979 – 1997**

**Zdroj:** Amatori, F., Millward, R., Toninelli, P. .A.: Reappraising state owned enterprise: a comparison of the UK and Italy. New York: Routledge, 2011. ISBN 978-0-415-87832-6, p. 25.

Jak uvádí Parker (2006), veškeré výhody éry privatizace od počátku 80. let spočívaly v deregulaci a lepší konkurenci než ve změně vlastnictví.<sup>196</sup> Další zajímavý důkaz přinášejí O' Mahony (1999) a O' Mahony a Vecchi (2001). Naznačují, že v uhelném průmyslu, elektrické energii a telekomunikacích státem vlastněné francouzské podniky prosperovaly lépe než britské či americké v průběhu celé druhé poloviny 20. století.<sup>197</sup>

Existovaly zde sice podstatné rozdíly mezi státními podniky a jejich soukromými následovníky, ale tušíme, že to není způsobeno ani tak ekonomickou efektivitou, jak bylo výše ukázáno, ale mnohem spíše okruhem jejich působení. Je možné vymezit typické znaky britských státních podniků.<sup>198</sup> Úspěšné státní podniky mají závazky, vycházející z veřejného zájmu (zajištění různých dodávek, rozvoj venkovských oblastí, integrace dopravy apod.), dosahují zdravého růstu, mají dobře propracované personální programy a spíše skromné

<sup>195</sup> Amatori, F., Millward, R., Toninelli, P. .A.: Reappraising state owned enterprise: a comparison of the UK and Italy, p. 25.

<sup>196</sup> Tamtéž, p. 25.

<sup>197</sup> Tamtéž, p. 25.

<sup>198</sup> Tamtéž, p. 26.



manažerské platy. A konečně, jsou také ziskové. Takovému modelu se zřejmě blížily např. Electricity Boards, Cable and Wireless, British Aerospace, BNOB či British Transport Docks Board. Tento ekonomický model byl uznávaný a podporovaný managementem.<sup>199</sup> Některé ze zmíněných podniků se bránily svému konci v dosavadní podobě, když se rýsovala pravděpodobnost jejich privatizace, a někteří, jako např. sir Denis Rooke ze společnosti British Gas nebo lord Kearton z BNOB, bojovali proti privatizaci samotné.

K nedostatkům státních společností patřily nedostatek investic, nízké platy a často přísně omezené aktivity (na rozdíl od Itálie či Německa).<sup>200</sup> V důsledku toho některé podniky (např. British Transport Docks Board) nemohly navyšovat svůj movitý či nemovitý majetek.

Otázka privatizace státních podniků byla předmětem debat expertů již několik let, ale když se k moci v roce 1979 dostali konzervativci, byli zpočátku velmi opatrní. Během prvních čtyř let jejich vlády bylo privatizováno několik spíše menších státních podniků – British Aerospace, Britoil, Amersham International a Cable and Wireless. Hlavním impulsem k razantnější realizaci jejich programu se stala (kromě války o Falklandy) privatizace obecních bytů, která se těšila velké popularitě (při regulovaných cenách).<sup>201</sup> Následovala privatizace větších podniků, jako British Telecom roku 1984, British Gas 1990, podniky z oblasti elektrické energie v letech 1990-91, uhelný průmysl (British Coal) a železnice (British Rail) během posledních let vlády konzervativců. Některé rysy privatizace byly lákavé i pro manažery státních podniků, jejichž ochota k privatizaci byla podpořena příslibem zaměstnaneckých výhod a možností vyšších platů.

Privatizace sledovala tři hlavní cíle: zlepšit hospodářské výsledky, rozšířit podílové vlastnictví akcií a přispívat ke snížení britského rozpočtového deficitu. Ukazatele produktivity z 80. let byly velmi příznivé, ale v takových odvětvích jako plyn, elektřina nebo telekomunikace bylo těchto výsledků dosaženo z velké části ještě před privatizací.<sup>202</sup> Produktivita a ziskovost v oblasti telekomunikací a elektřiny byly dobré, podle některých autorů to však byl důsledek spíše změny tržní struktury (větší konkurence) než změny ve vlastnictví. Další, např. Bishop (1994), se domnívají, že lepší hospodářské výsledky jsou způsobeny důslednějším oddělením komerčních aktivit a aktivit s povahou veřejného zájmu.<sup>203</sup>

---

<sup>199</sup> Tamtéž, p. 26.

<sup>200</sup> Tamtéž, p. 26.

<sup>201</sup> Toninelli, P. M.: The rise and fall of state-owned enterprise in the western world, p. 177.

<sup>202</sup> Tamtéž, p. 177.

<sup>203</sup> Srov. tamtéž, p. 178.

Mnohem zjevnějším se ukázal být dopad na výši britského rozpočtového deficitu<sup>204</sup> a otevření průmyslu infrastruktury mezinárodním vlivům. Průmysl infrastruktury, dosud zcela ovládaný britskými vlastníky, se otevřel zahraničním společnostem.

### 7.1.7 Shrnutí

V období před rokem 1945 se státní podniky ve Velké Británii velmi lišily od státních podniků v jiných evropských zemích. Byly mnohem menší a z velké části ovlivněné skutečností, že Británie je ostrovní ekonomikou s imperiální tradicí (Commonwealth), početným válečným a obchodním loďstvem a strategickými zájmy, směřujícími hlavně do odvětví zámořských telekomunikací, ropného průmyslu a letecké dopravy. Státní podniky, které vznikly na konci 40. let, byly odpovědí na tři základní problémy. Prvním byly regulační problémy, vznikuvší z finančních problémů (např. British Railways), rozvoj národních sítí v oblasti infrastruktury a politické tlaky v oblasti cenové politiky. Druhým problémem bylo, že krizová 30. léta s sebou přinesla nedůvěru k regulaci soukromých monopolů. Třetím byl vliv socialistických myšlenek při zestátnování, který se však významněji projevil jen v sektoru uhelného průmyslu. V roce 1950 tedy energie, telekomunikace a doprava fungovaly ve formě státních podniků (podobně jako téměř všude v Evropě). Jejich organizace částečně vycházela z britské tradice striktního oddělení soukromého a veřejného sektoru.<sup>205</sup> Veřejné společnosti měly povahu samostatných právnických osob s právní subjektivitou, danou zákonem, měly svůj stanovený „veřejný cíl“ a řízeny byly spíše administrativním než podnikatelským způsobem.

Problémy vznikaly ani ne tak z důvodů manažerských nebo čistě ekonomických, ale spíše z neschopnosti spojit veřejné cíle a jejich prosazování státní správou s cíli finančními.<sup>206</sup> Z velké části tyto problémy státních podniků vysvětlují i jejich finanční oslabení. Jako celek sektor státních podniků v období 1948 – 1978 neprosperoval, což platilo zejména v některých konkrétních letech a odvětvích – především v uhelném průmyslu a železniční dopravě. To je však odlišný problém od otázky, zda jednotlivá odvětví byla efektivní v používání svých zdrojů. Na otázku, zda jednotlivá odvětví plynula pracovními a kapitálovými zdroji, odpověď zní nikoliv. Státní podniky v Británii vykazovaly vyšší míru růstu produktivity v porovnání s americkými podniky ve stejných sektorech (ve větší míře v soukromém vlastnictví) a ve

---

<sup>204</sup> Tamtéž, p. 178.

<sup>205</sup> Amatori, F., Millward, R., Toninelli, P. .A.: Reappraising state owned enterprise: a comparison of the UK and Italy, p. 26.

<sup>206</sup> Tamtéž, p. 27.

srovnání s pozdějšími privatizovanými podniky.<sup>207</sup> Můžeme hovořit o dvou britských podnikových modelech, jednom pro veřejné společnosti a druhém pro regulované soukromé monopoly, které mají oproti těm prvním větší možnosti a rozsah podnikání, a tím pádem i expanze. Oba modely mají velký potenciál.<sup>208</sup>

Argumenty, týkající se počátků státních podniků v Británii, naznačují některé neideologické důvody, proč došlo k jejich privatizaci. Telekomunikace a letecké společnosti byly první na řadě v privatizačním procesu 80. let. To bylo důsledkem, na jedné straně, technologického rozvoje v oblastech letectví, telekomunikací, internetu a počítačů, kde již překážely staré centralizované monopoly a objevily se možnosti širších tržních řešení (globalizace). Navíc potřeba udržovat telekomunikace a leteckou dopravu pod přísnou vládní kontrolou pro strategické účely již nebylo nutné: telekomunikace nemusely podléhat státní správě, nebylo potřeba strategických spojení s koloniemi a Velká Británie nemusela mít jen jedinou leteckou společnost. Kromě toho nedůvěra k regulaci soukromých monopolů (zděděná z 30. let) se v 80. letech změnila a otevřela tak prostor privatizaci energetických sítí a železnic a umožnila zavedení nových regulačních schémat. Britská zkušenost se státním vlastnictvím se týká především průmyslu infrastruktury (železnice, elektřina, plyn apod.) a energeticky důležitých surovin (ropa, uhlí), stěžejních pro národní jednotu a bezpečnost. Privatizace umožnila i zahraničním vlastníkům přístup k těmto zdrojům. Základní problémy těchto odvětví – přirozené monopoly a externality (např. dopady na životní prostředí) – však zůstávají. Bude zajímavé sledovat, jak se s těmito otázkami budoucí národní vlády (včetně britské) vypořádají.

---

<sup>207</sup> Amatori, F., Millward, R., Toninelli, P. .A.: Reappraising state owned enterprise: a comparison of the UK and Italy, p. 27.

<sup>208</sup> Tamtéž, p. 27.

## 7.2 Státní podniky ve Francii

### 7.2.1 Úvod

Otázka veřejného podnikání, zvláště státem vlastněných a státem kontrolovaných podniků,<sup>209</sup> je v soudobé francouzské historii zásadní. Francie zažila tři velká období zestátnění v době levicových vlád (1936-7, 1945-6, 1982) a měla již dřívější tradici státem vytvořených, vlastněných či kontrolovaných podniků. Na počátku 80. let měl stát své zastoupení ve všech důležitých průmyslových odvětvích jako energetika, strojírenství, sklářský, automobilový, chemický, farmaceutický a loďařský průmysl, bankovníctví, pojišťovnictví, letecká doprava a také televizní vysílání.<sup>210</sup> Více než 90 % výroby energie (elektřina, plyn, ropa, uhlí), 75 % pojišťovnictví a bankovníctví a 35 % průmyslové výroby (včetně 45 % výroby automobilů, 90 % letecké výroby a 60 % telekomunikací) náleželo státním podnikům.<sup>211</sup>

Tento značný rozsah veřejného sektoru kontrastuje s velkým a prudkým obratem k privatizaci, započatém v letech 1986-7. Během dalších deseti let stát prodal velkou část těchto dříve zestátněných firem. Výhody a nevýhody privatizace a zestátnění byly předmětem velkých diskusí. Bylo publikováno mnoho příspěvků, týkajících se řízení státních podniků. V druhé polovině 80. let se příznivý vztah ke státním podnikům vytratil, populární se stala privatizace a deregulace. Stojí za to se ptát, proč tolik lidí hodnotilo státní vlastnictví, kontrolu či management jako správný prostředek k eliminaci tržních selhání a pověstného „krátkozrakého trhu“ – a proč začaly být později vnímány jako překážky prosperity a rozvoje.

### 7.2.2 Tři fáze znárodnění

První vlna zestátnění ve Francii se odehrávala v letech 1936-7. Byla iniciována parlamentem, ovládaným levicovými stranami a rovněž levicovou vládou, tvořenou převážně socialistickými stranami. Zestátnění se týkalo především leteckého a zbrojního průmyslu. Letecká výroba byla reorganizována do šesti nových smíšených, státem ovládaných podniků. Výroba střelných zbraní a tanků byla převedena do státních továren.<sup>212</sup> Zákon, přijatý v červenci 1936, podrobil Francouzskou banku (Banque de France) přísnější vládní kontrole.

---

<sup>209</sup> Ve Francii existuje mnoho firem, ve kterých stát vlastní jen menší část nebo žádné akcie, avšak jmenuje nebo kontroluje jejich vrcholový management.

<sup>210</sup> V roce 1986 měla Francie čtyři televizní stanice, z nichž tři byly vlastněny státem a čtvrtá v soukromém vlastnictví, ale kontrolovaná státem prostřednictvím 25 % podílu, náležejícímu veřejnoprávní zpravodajské agentuře Havas.

<sup>211</sup> Toninelli, P. M.: The rise and fall of state-owned enterprise in the western world, p. 186.

<sup>212</sup> Tamtéž, p. 187.

Guvernér banky byl stejně jako doposud jmenován vládou, ale správní rada (Conseil des Régents) byla reformována. Podle nového zákona správní radu jmenoval guvernér z více než 200 hlavních akcionářů – převážně bankéřů nebo význačných průmyslníků. Správní rada se nyní stala poradním sborem (Conseil General) se dvěma členy jmenovanými valnou hromadou akcionářů a devíti členy jmenovanými vládou.<sup>213</sup>

O rok později, v červenci 1937, byl odkoupen majetek pěti hlavních železničních společností a sloučen do nové státní společnosti SNCF,<sup>214</sup> které tak připadlo 35 000 km francouzských hlavních a vedlejších železničních sítí. Znárodnění železnic tak bylo dovršením státní regulace dopravy, započaté již roku 1933 v letecké dopravě založením smíšené společnosti Air France a státní účastí v lodářské společnosti Compagnie Générale Transatlantique.

Druhá, rozsáhlejší vlna zestátnění nastala v letech 1945-6. Poválečnému období dominovala snaha navrátit národu hlavní prostředky výroby a směny. Francie utrpěla značné válečné škody a znárodnovací program, silně podporovaný Komunistickou stranou a odborovými organizacemi, byl schválen ohromující parlamentní většinou. Státní podniky byly podrobeny státnímu plánování (planification) a čím byl státní podnik větší a významnější, tím výraznější roli měl plán v sektoru nebo i v národním hospodářství. Ve Francii státní záměr plánovat a klíčová role státních podniků v těchto plánech vycházely ze závazku nepřipustit čtvrtou německou invazi ve francouzské historii. Plán vycházel ze šesti „základních“ sektorů: uhlí, ocel, elektrická energie, doprava, stavebnictví, zemědělské strojírenství.<sup>215</sup> Plánovací výbor (Commissariat du Plan) podléhal přímo Úřadu premiéra.

Vláda Svobodných Francouzů generála De Gaulla začala připravovat znárodnovací program v březnu 1944 a jeho detaily byly pak upřesněny Národní radou odporu (CNR). Program byl uskutečněn Svobodnými Francouzi po jejich návratu do Paříže mezi srpnem 1944 a červnem 1946.<sup>216</sup> Kapitál Francouzské banky byl kompletně zestátněn a v prosinci 1945 i čtyři největší komerční banky v zemi.<sup>217</sup> Další zákon zestátnil v roce 1946 třicet šest pojišťovacích společností, což představovalo asi polovinu odvětví. Dvě velké průmyslové společnosti Gnome & Rhone (výroba leteckých motorů) a automobilka Renault byly zestátněny dvěma zákony roku 1945. Stát se stal také téměř jediným akcionářem ve

---

<sup>213</sup> Tamtéž, p. 187.

<sup>214</sup> Sociétés Nationale des Chemins de Fer Français.

<sup>215</sup> Amatori, F., Millward, R., Toninelli, P. .A.: Reappraising state owned enterprise: a comparison of the UK and Italy, p. 16.

<sup>216</sup> Toninelli, P. M.: The rise and fall of state-owned enterprise in the western world, p. 188.

<sup>217</sup> Société Générale, Crédit Lyonnais, Comptoir National d'Escompte, Banque Nationale du Commerce et de l'Industrie.

společnosti Air France. O několik měsíců později, v dubnu 1946, byly uhelné doly (zestátněné již předtím v létě 1944) se svými 200 000 zaměstnanci začleněny do veřejného holdingu Charbonnages de France.<sup>218</sup> Další holding, Electricité et Gaz de France (EGF) získal kontrolu nad dvěma novými státními společnostmi – Electricité de France (EDF) a Gaz de France (GDF), čímž byla zestátněna distribuce elektřiny a plynu. V polovině roku 1946 byl tedy znárodnovací program naplněn, s výjimkou železářství a ocelárenství, od jejichž zestátnění bylo nakonec upuštěno.

Třetí fáze zestátnění probíhala od roku 1981 v období levicové vlády, jmenované prezidentem Mitterandem v létě 1981. Toto zestátnění se týkalo nejen domácích firem, ale i některých s mezinárodní účastí. Znárodněny byly letecké společnosti (Dassault, Bull, Thompson-Brandt apod.) i nadnárodní firmy (Saint-Gobain, PUK, Rhone-Poulenc aj.). Kromě toho došlo k zestátnění více než 30 bank a finančních institucí. Program byl koncipován jako pokračování předchozí fáze z let 1945-6 s cílem získat národní kontrolu nad tímto majetkem.<sup>219</sup>

### 7.2.3 Stát a průmysl: trvalý vztah

Zestátnění a veřejné podnikání byly součástí dlouhodobého procesu ekonomického rozvoje, který začal na počátku 19. století. Skutečné kořeny zestátnění však můžeme hledat již v době francouzské revoluce a zvláště následující Napoleonovy vlády (1798 – 1815).<sup>220</sup> Francouzská revoluce na jedné straně osvobodila pracovní vztahy a podnikání od starých cechů a obchodních spolků a na straně druhé občanský zákoník a další legislativa rozšířily veřejné vlastnictví o pozemní a vodní dopravu (silnice, průplavy, přístavy apod.). Současně s tím byl dosavadní majetek katolické církve, krále, šlechty a privilegovaných společností (zejména Ferme Générale, sdružující vlivné výběřčí daní a finančníky) převeden do vlastnictví státu nebo místních samospráv. V době počátků rozvoje průmyslu tedy uhlí, železo a další nerosty, železnice, loděnice, zbrojní výroba a poštovní služby podléhaly státnímu řízení nebo udělení státní koncese soukromým společnostem. Francouzská banka byla společností soukromých bankéřů a obchodníků a měla monopol na výdej měny od roku 1801. Její monopol byl ovšem časově omezen a podroben přísné politické kontrole (po uplynutí doby podléhal novému schválení parlamentem). Všechny koncesované společnosti nebo státní monopoly podléhaly speciálnímu zákoníku, připravovanému a měněnému na základě

---

<sup>218</sup> Srov. Toninelli, P. M.: The rise and fall of state-owned enterprise in the western world, p. 189.

<sup>219</sup> Tamtéž, p. 190.

<sup>220</sup> Tamtéž, p. 191.

parlamentních debat státními zaměstnanci. Přísná regulace dávala těmto státním zaměstnancům, zejména inženýrům a státním kontrolorům, důležitou roli při ekonomickém rozhodování. Vysoce postavení státní zaměstnanci a vojenští inženýři nebyli jen poradci a vládními experty, ale fakticky těmi, kdo stanovují hranice mezi soukromými a veřejnými zájmy.

K zásadnější změně došlo na konci 19. století, v 80. a 90. letech. Byla posílena role francouzského parlamentu a místních samospráv. Republikánská strana (zejména její levé křídlo, vlivné v Paříži a menších jihofrancouzských městech) zastávala názor, že časy spolupráce mezi státem a velkým byznysem skončily.<sup>221</sup> Podle nich měl být veřejný zájem doplněn místní demokracií na úrovni nově vzniklých kantonů k ochraně „malého člověka“ před vlivem velkých firem a byznysu a k zajištění rovnosti v přístupu k obecnému bohatství.

Příkladem nového přístupu byla veřejná debata, která se odehrávala v letech 1888-9, když Západní železniční společnosti se sídlem v Paříži hrozil krach. Byla nastolena otázka zestátnění, přičemž parlament byl rozdělen v názoru, kdo má odpovídat za budoucí ekonomické ztráty společnosti. Společnost byla kontrolována správou veřejných služeb a jako argument posloužilo, že veřejný užitek znamená, že národ by měl nést veškeré dřívější i budoucí náklady. Jen málo politiků si uvědomilo, že hlavní příčinou krachu bylo zavedení nových linek mezi lety 1878 a 1883.<sup>222</sup> Na konci 70. let probíhala jiná debata, týkající se poštovních služeb. Poštovní služby (a také veškeré zpravodajství) byly pod přísnou vládní a policejní kontrolou a náležely do agendy Ministerstva vnitra již od jeho založení roku 1849, neboť úzce souvisely s lokální politikou. Republikáni se rozhodli osvobodit poštovní a telegrafní služby od policejního vlivu. Následně bylo rozhodnuto o vytvoření státní správy (s úmyslem zachovat kontrolu nad zpravodajstvím) a podřídit poštovní úřady místní správě spíše než komerční sféře. Poštovní doručovatelé zůstali státními zaměstnanci a případné ztráty byly zahrnuty do veřejného rozpočtu.

Krátce poté následoval rozvoj dalších sítí. Telefonní služby byly založeny roku 1882 na lokální úrovni a poskytovateli byly komerční společnosti, podporované výrobci zařízení. Zákon z roku 1889 stanovil, že nové telefonní sítě mají být zakládány na lokální úrovni a financovány z místních rozpočtů, ale poskytovatelem se stala pošta prostřednictvím poštovních úřadů. Důvodem byla opět snaha zachovat státní kontrolu nad šířením zpráv a také udržet státní monopol na rozvoj vyspělých technologií.<sup>223</sup> Debaty o elektrické energii

---

<sup>221</sup> Tamtéž, p. 193.

<sup>222</sup> Tamtéž, p. 194.

<sup>223</sup> Srov. tamtéž, p. 195.

započaly v 80. letech a stěžejní se stala otázka financování. Od roku 1907 regulační pravidla posílila možnosti místních komunit zakládat elektrárny a distribuční sítě na svých územích. Každé město nebo oblast mohly financovat soukromé nebo místní veřejné společnosti. Podléhaly dvojí kontrole: státní správou ohledně technických záležitostí a místní správou ve finančních záležitostech.

Dalším mezníkem se staly události první světové války. Válka odhalila slabiny mnoha odvětví francouzského průmyslu. Německá okupace průmyslových oblastí na severu a východě pro Francii znamenala nutnost spolehnout se na spojenecké dodávky uhlí, železa a dalších surovin, strojů a výbušnin. Dopravní situace ukázala, že francouzská národní bezpečnost závisí na zahraničních dodávkách ropy. Válečná průmyslová mobilizace oživila tradiční spolupráci mezi státní správou a podnikatelským sektorem. Zároveň vyšla najevo neschopnost zaměstnavatelských organizací uspokojit státní poptávku po válečné výrobě.<sup>224</sup> Hlavními partnery státní správy se stali obchodní magnáti, jako např. Louis Renault, Eugène Schneider, André Citroën nebo Louis Loucheur (pozdější ministr zbrojení), kteří byli schopni potřebné množství zajistit a zainteresovat větší skupiny poboček a smluvních partnerů. Během válečných let se pak rozhořela debata o roli velkých firem při masové výrobě a spolupráci s veřejným sektorem. Otázka byla oprávněná, neboť během války i po ní výrobní firmy upřednostňovaly kooperaci s veřejnými společnostmi: elektrotechnické s elektrárnami a distribucí elektřiny, automobilky s ocelárnami apod. Předchozí „rovnováha“ velkých veřejných firem v oblastech jako doprava nebo hornictví a malých či středních firem ve výrobě se blížila svému konci. Socialisté se snažili změnit vztahy v průmyslu ještě před koncem války roku 1918 požadavkem zestátnění uhelných dolů. Válečný nedostatek ropy a střeliva podnítil stát ve 20. letech k zajištění bezpečnosti vytvořením vlastních ropných společností<sup>225</sup> a továren na zpracování dusíku.

#### **7.2.4 Francouzský veřejný sektor a způsoby jeho rozšiřování**

Právní status francouzských státních podniků můžeme charakterizovat jako status „veřejně řízených komerčních podniků“.<sup>226</sup> Veřejné podniky zde podléhají stejným zákonům a platí stejné daně jako soukromé firmy. Správní rady státních podniků obvykle tvoří zástupci různých ministerstev a rovněž odborníci a zaměstnanci jednotlivých společností. Prezidenta společnosti zpravidla vybírá vláda.

---

<sup>224</sup> Tamtéž, p. 196.

<sup>225</sup> Podrobněji k tomu viz kapitola 7.4 této práce, věnovaná státním ropným společnostem.

<sup>226</sup> Srov. Vernon, R., Aharoni, Y.: State-owned enterprise in the Western economies. London: Croom Helm, 1981. ISBN 0-7099-2600-6, p. 136.



Kontrola francouzských státních podniků je prováděna na třech úrovních<sup>227</sup>: první je vládní kontrola investic; druhou je vládní kontrola výdajů prostřednictvím Ministerstva financí; třetí je vládní účetní audit, prováděný Účetním dvorem (Cour des Comptes), francouzskou státní účetní institucí. Ministerstvo financí dohlíží na činnost státních podniků prostřednictvím finančních inspektorů a kontrolorů. Každý veřejný podnik má spojení na příslušného ministra a technického ředitele; s oběma musí být konzultovány všechny důležité záležitosti. Rozhodnutí o výši mezd a cen podléhají schválení Ministerstvem financí.

V 80. letech 19. století podobně jako v 30. letech 20. století několik skandálů ukázalo vliv velkých peněz na politický život, nebezpečnou provázanost bankéřů a finančníků s vládními kruhy a zkorumpovanost mnoha novinářů a politiků. Svou roli sehrála i národnostní otázka. Veřejné mínění ve 20. a 30. letech bylo silně ovlivněno přesvědčením, že každé velké selhání či bankrot vyvolává politický skandál a že jen silný stát – tj. silná státní správa – ochrání Francii. Státní kontrola a veřejné vlastnictví byly také podporovány levicovými stranami, které posilovaly své organizace a vliv na neprůmyslovou nižší střední vrstvu (níže postavení státní zaměstnanci, drobní obchodníci a zemědělci). V 30. a 70. letech zaměstnavatelské svazy nebyly schopné vytvářet dostatečně velké nebo kompletní fúze v důsledku sektorových nebo obecných poklesů.<sup>228</sup> Toto, spojené s jejich provincialismem a neschopností (zejména v 30. letech) vyjednávat s odbory a podpořit kolektivní smlouvy, oslabilo zaměstnavatele a podnítilo zastánce rozsáhlého znárodnování.<sup>229</sup>

Nejčastějším způsobem rozšíření veřejného sektoru bylo odejmutí licence či koncese, které bylo použito v případě Francouzské banky, železnic a další dopravy, elektřiny, plynu a těžby uhlí.<sup>230</sup> Odebrání vyvolalo veřejnou debatu o finanční politice. Bude společnost, které byla odebrána koncese, fungovat lépe a dosahovat nižších nákladů než státní podnik? Odejmutí dalo státu virtuální monopol nad odvětvím. Například zestátnění elektrické energie v roce 1946 bylo umožněno zákonem, který zrušil koncese v rámci celé distribuční sítě. Legislativa takto umožnila státu ovládnout 75 % francouzských elektráren a odradila jiné dodavatele (např. železnice nebo výrobce hliníku) od používání vlastních elektráren.<sup>231</sup> Dalším způsobem bylo odkoupení státem. To bylo realizováno při zestátnění bank a pojišťoven v letech 1945-6 a znovu v letech 1981-2. Tento způsob se hodil pro nekoncesované společnosti a umožňoval výběr mezi firmami, které by se měly stát součástí veřejného sektoru. Třetím způsobem je

---

<sup>227</sup> Tamtéž, p. 136.

<sup>228</sup> Elektrotechnické společnosti v 30. letech, ocelárenské a chemické v 30. a 70. letech.

<sup>229</sup> Toninelli, P. M.: The rise and fall of state-owned enterprise in the western world, p. 197.

<sup>230</sup> Tamtéž, p. 197.

<sup>231</sup> Tamtéž, p. 198.

založení nových státních společností. To bylo použito v případě strategických odvětví jako ropný nebo chemický průmysl či jaderná energetika. Příkladem je založení státních ropných společností jako CFR nebo CFP v letech 1924-8 (později Total Group), podobně jako počátky Elf v letech 1941-5. V oblasti jaderné energie se jednalo o společnosti CEA, COGEMA<sup>232</sup> a Framatome, založené v letech 1968-73.

### 7.2.5 Cíle zestátnění

Jedním z hlavních cílů, stanovených průmyslovému veřejnému sektoru, byl tzv. koncept spravedlnosti, respektive rovnosti.<sup>233</sup> Zestátnění nerostných zdrojů bylo provedeno se záměrem ochránit národ a jeho suverenitu, a to i proti soukromým vlastníkům. Během 1. světové války uhlí a další nerostné suroviny představovaly důležité strategické zdroje, které bylo nutné chránit před plýtváním a „krátkozrakou“ politikou vlastníků. V případě dopravních sítí (pozemní, vodní i letecká doprava) bylo hlavním záměrem zajistit rovnost přístupu všem a všeobecnou dostupnost v rámci francouzského území. Již od 30. let bylo prohlašováno, že veřejné podnikání vede k levnějšímu vybavení a provozu, protože nemusí dávat svůj zisk soukromým vlastníkům či akcionářům. Případný zisk tedy může být vrácen celému národu.

Koncept spravedlnosti či rovnosti byl rozšířen i na další statky, včetně dovozů, které mohly národ ochránit ve špatných časech. Ropa a dusík (vojenské potřeby) se staly součástí národních bezpečnostních a strategických rezerv. Stejný koncept stál i za znárodněním ropného a chemického průmyslu po 1. světové válce a znárodnění elektřiny a plynu roku 1946.

Již méně veřejně deklarovaným, přesto však důležitým cílem byl také růst hrubého národního produktu a ochrana Francie před zahraniční konkurencí (včetně válečných období, pokud je považujeme za zvláštní druh konkurence).<sup>234</sup> To je také jedním z důvodů zakládání státních ropných společností od 40. až do 70. let. Po 2. světové válce byly zestátněné firmy prezentovány jako průkopníci rekonstrukce a modernizace, byly předmětem velkých veřejných investic a zvýhodněných sazeb (též za pomoci Marshallova plánu). Hlavním úkolem EDF bylo sjednocení a standardizace elektrické distribuční sítě, vedlejším pak pokrýt rostoucí spotřebu elektřiny stavbou přehrad s vodními elektrárnami. Cílem uhelného průmyslu bylo především snížit francouzskou závislost na zahraničních dodávkách a zajistit levnější uhlí domácímu průmyslu. Státní firmy, zejména energetické a dopravní, se staly v 50. letech

---

<sup>232</sup> Commissariat à l'Énergie Atomique (CEA), Compagnie Générale des Matières Nucléaires (COGEMA).

<sup>233</sup> Srov. Toninelli, P. M.: The rise and fall of state-owned enterprise in the western world, p. 198.

<sup>234</sup> Tamtéž, p. 199.

hlavními francouzskými investory a patřily k největším společnostem v Evropě, podporujícím nové technologie a výroby.<sup>235</sup>

Obdobné důvody stály za zestátněním velkých průmyslových firem v roce 1981. Všeobecně byly shledány jako selhávající v souboji se zahraniční konkurencí. Toto selhání mělo být zapříčiněno jejich malou velikostí oproti hlavním konkurentům z ostatních vyspělých zemí. Rovněž byly kritizovány za nedostatečné kapacity pracovních sil a nedostatečné investice na domácím trhu.<sup>236</sup> Zestátnění bylo vnímáno jako způsob ochrany Francie před ekonomickou globalizací a před konkurencí z jiných evropských zemí. Podle zastánců znárodnění roku 1981 měly nové státní firmy dosáhnout dvou cílů. Prvním bylo opětné ovládnutí domácího trhu, podle očekávání zaplaveného zahraničním zbožím. Druhým bylo zvýšení zaměstnanosti. V letech 1983-5 přibyl další úkol, totiž „dohonit“ ostatní firmy se stejným předmětem činnosti. Hlavním motivem bylo podpořit průmysl v uspokojení domácí poptávky.<sup>237</sup>

Čtvrtý cíl byl identifikován historiky a politology. Předmětem je hledání vztahu mezi obyvatelstvem (masami) a státem. Stát v tomto smyslu reprezentují politici a vysoce postavení státní zaměstnanci, kteří pracují jako manažeři ve veřejném sektoru. Záměrem státu bylo poučit masy prostřednictvím tohoto „osvíceného vedení“. Levice podporovala zakládání odborových a jiných zaměstnaneckých organizací, což se výrazně projevilo v rámci státních podniků. V letech 1936-7 zestátněné letecké společnosti přizvaly zástupce zaměstnanců do svých správních rad. Od roku 1945 Renault sloužil jako oficiální model spolupráce mezi manažery a odboráři na řízení podniku.<sup>238</sup> Stal se rovněž jakousi „testovací laboratoří“ pracovních vztahů před tím, než byly novinky zavedeny do všeobecné praxe. Po 2. světové válce se celý veřejný sektor stal hlavní základnou francouzských odborových organizací. Některé společnosti, např. EDF nebo GDF, převáděly více než 1 % svého ročního obrátu zaměstnaneckým organizacím. Všechny praktikovaly sjednávání pracovních poměrů na celý život a některé z nich používaly systém „závodních zástupců“ při přijímání nových pracovníků.

## 7.2.6 Příčiny úpadku

K privatizaci státních firem došlo v letech 1986-7, krátce po vítězství pravice ve volbách roku 1986. Některé z průmyslových firem, zestátněných v letech 1981-2 (Saint-Gobain,

---

<sup>235</sup> Zejména EDF, SNCF a letecké výrobní společnosti, jako např. SNIAS.

<sup>236</sup> Toninelli, P. M.: The rise and fall of state-owned enterprise in the western world, p. 200.

<sup>237</sup> Tamtéž, p. 200.

<sup>238</sup> Srov. tamtéž, p. 201.

Pechiney, Rhone-Poulenc aj.) byly prodány zpět investorům, kterými byly některé veřejnoprávní banky (Suez, Paribas apod.). Mezi privatizovanými společnostmi byla i druhá největší francouzská komerční banka Société Générale. Privatizační vlna pak pokračovala i v letech 1993-5 v období konzervativn  vlády. K prosinci 1996 zůstalo jen několik průmyslových společnosti ve st tnn m vlastnictví: Aerospatiale a Snecma, Air France a Air Inter, SNCF, Thomson-CSF, Charbonnages de France, EDF a GDF, n kter  pobočky CEA (např. banka Crédit Lyonnais) a většina společnosti France Telecom.<sup>239</sup>

Období privatizace předcházelo šíření názorů, podporujících privatizaci ve francouzských politických a úřednických kruzích. Nejsilnějším impulzem byla patrn  předchozí zkušenost s řízen m st tnn ch podniků a problémy, vyvolan  vládní kontrolou podstatn  části průmyslu.<sup>240</sup> Zlat  věk st tnn ch podniků skončil v 60. letech, když vládní pr myslov  politika, zapo at  před deseti lety, dosáhla svých hranic. Hlavní omezen  spo ivalo ve výzvě k voln  výměně zboží v rámci Evropského hospod rsk ho společenství. To se stalo podnětem pro zakládání velkých soukromých firem v letech 1969-74, kter  by mohly konkurovat sv m evropsk m souputn k m. Bylo jasn , že z sadn  reformy musí být realizovány ve strategických odvětvích pod st tnn  kontrolou, pokud mají uspět v nových podmínkách. Během let 1958-68 byl státem vlastn n  leteck  průmysl koncentrován do dvou firem – Aerospatiale a nov  zv tšen  Snecma, zalo en  roku 1969 za  celem realizace velkých projektů (včetně kooperace se zahraničními partnery). V souvislosti s osamostatněním Al irska roku 1962 musela Francie zreorganizovat svůj ropn  průmysl.

Ur it m problémem st tnn ho vlastnictví a kontroly se ukázalo být stanoven  dlouhodob  strategie. Na konci 50. let Ministerstvo průmyslu rozhodlo o uzavřen  některých uhelných dolů z důvodu p edimenzovanosti uhelného průmyslu během p tst ch deseti až patnácti let. Plán ovšem zpočátku nebylo možné realizovat z důvodu velkého odporu odborů i manažerů uhelných dolů. Nakonec byl plán uskutečněn až po roce 1968 po t  k m vyjednávání.<sup>241</sup> Mezitím došlo ke slou en  poboček chemick  společnosti CDF do nov  společnosti SCC. SCC čelila konkurenci jin  st tnn  chemick  společnosti EMC. Zároveň se vřak ob  společnosti snažily konkurovat ropnému průmyslu a tradičním soukrom m chemick m společnostem. Na konci 70. let se pak musely spojit s ropnými společnostmi, aby mohly postavit nov  závody. Výsledkem toho byl zmatek, ve kter m st tnn  společnosti soutěžily navzájem na některých trzích, zatímco na jiných spolupracovaly. Když v roce 1974 chemick 

---

<sup>239</sup> Tamtéž, p. 201-202.

<sup>240</sup> Tamtéž, p. 202.

<sup>241</sup> Tamtéž, p. 203.

průmysl postihla krize, všechny společnosti se snažily zachránit své závody a plánovaly nové. Na konci 70. let byl chemický průmysl v hlubokém útlumu a trpěl předimenzovaností, podobně jako dříve uhelný průmysl.<sup>242</sup> Zestátněním společností Rhone-Poulenc, PUK a Saint-Gobain roku 1981 se vláda snažila celý sektor zprůhlednit, avšak mezi lety 1983-86 došlo k masové privatizaci a většinu odvětví ovládla ropná společnost Elf se svými pobočkami nebo zahraniční společnosti.

Potíže uhelného a chemického průmyslu ukázaly na hlavní problém státem vlastněného průmyslu: nedostatek státní kontroly při vytváření dlouhodobé strategie v otevřené ekonomice.<sup>243</sup> Na počátku 70. let bylo rozhodnuto o přeměně vztahů mezi státem a státními podniky za účelem ochrany státních podniků a státní pokladny od dalších deficitů a investičních výdajů, pramenících z hospodaření státních podniků. Mezi oběma stranami byla roku 1971 podepsána dohoda, vytvářející nový typ managementu.<sup>244</sup> Velké státní firmy musely do svých investičních a zaměstnaneckých plánů zahrnout prognózy vývoje trhu. Dále byly povinné věnovat větší pozornost finančnímu trhu (domácímu i zahraničnímu) při dlouhodobých půjčkách a finančním plánování. Mnohé z nich neměly finanční oddělení a nyní ho musely zřídit. Byly také požádány o přezkoumání svých cen a nákladů. Na oplátku za tyto změny jim bylo dovoleno stanovit si své vlastní sazby a ceny v rozsahu předem vyjednaném se státem.

Na počátku 80. let žádné pokusy o záchranu státních podniků nemohly zakrýt další nebezpečí, která je ohrožovala. Jedním z problémů byly jejich kapitálové programy, dosahující příliš velké výše, kterou stát nebyl ochoten poskytnout. Zestátnění v letech 1981-82 stálo 37 miliard franků v podobě vyplacení podílových náhrad dosavadním vlastníkům. Dalších 27 miliard stála během příštích tří let reorganizace.<sup>245</sup> Stát si už nemohl dovolit zvyšovat kapitál nebo hradit případné ztráty, a tak byly hledány cesty ke zvýšení vlastního kapitálu státních akciových společností. Mezinárodní kapitálový trh zásoboval státní firmy dluhopisy, směnitelnými za akcie a jiné finanční prostředky, což naznačovalo, že financování mnoha státních firem brzy přejde od vlády k bankám a soukromým fondům.<sup>246</sup>

Ve vládních kruzích rostla obliba myšlenky větší autonomie státem vlastněných a kontrolovaných podniků. Tato idea se objevila v době francouzských vyjednávání s evropskými partnery o přijetí Jednotného evropského aktu (1986). Smlouva byla schválena

---

<sup>242</sup> Tamtéž, p. 203.

<sup>243</sup> Tamtéž, p. 203-204.

<sup>244</sup> Tamtéž, p. 204.

<sup>245</sup> Tamtéž, p. 204.

<sup>246</sup> Tamtéž, p. 204.

francouzským parlamentem v roce 1987. Postupující liberalizace evropského trhu a odstraňování protekcionistických opatření evropských států podpořily rozvolnění vztahů mezi vládou a státními podniky. Nový trend byl podporovaný mnoha řediteli státních firem, neboť těmto společnostem dával větší autonomii s tím, že budou větší pozornost věnovat strategickému plánování, pracovním vztahům a finančním výsledkům. Státní podniky ve Francii si však udržely svoji monopolistickou povahu.

Okolnosti, které udržovaly oblibu zestátňování v 70. a na začátku 80. let, nyní pomohly návratu liberalizace. Na počátku 70. let se zdálo, že Renault bude díky své silné pozici chráněn před tržními nástrahami. Jeho hlavní domácí konkurenti Citroën a Peugeot byli donuceni fúzovat a později žádat velké bankovní úvěry. Na začátku 80. let byl však Renault v krizi, jeho automobily nedosahovaly požadovaných kvalit, byl nucen propouštět, prodávat své pobočky a nakonec uzavřít svůj tradiční závod v Billancourt u Paříže.<sup>247</sup> Zestátněný ocelářský průmysl, dříve symbol ovládnutí domácího trhu, přežíval v 80. letech jen díky masivnímu propouštění, zahraničním investicím a uzavření některých továren. Státní letečtí dopravci Air France a Air Inter ztratili na počátku 90. let svoji monopolní pozici na mnoha leteckých linkách. Crédit Lyonnais, jedna z nejstarších evropských bankovních institucí, byla postižena manažerskými chybami, podvody a přehnanými vládními zásahy.<sup>248</sup> Tyto záležitosti narušily víru v nadřazenost státem řízené ekonomiky nad „krátkozrakým“ trhem, a to i mezi levicovými stranami. Na konci 90. let 20. století tak zůstalo ve Francii jen několik odvětví, ovládaných státními podniky: telekomunikace, železnice a elektrická energie. V roce 2000 byl podíl veřejných podniků na francouzském národním hospodářství odhadován na 11 % HDP.<sup>249</sup>

### 7.2.7 Shrnutí

Francouzské snahy o zestátňování souvisí s pokusy země ochránit sebe samotnou před mezinárodní konkurencí a tržními pravidly. Zestátňování znamenalo formální dohodu mezi elitami státní správy a radikálními odbory, přičemž obě skupiny se pokoušely získat kontrolu nad domácí ekonomikou prostřednictvím ovládnutí státních podniků.<sup>250</sup> Státní podniky dovolily Francii čelit zahraniční technologické konkurenci uvnitř chráněného domácího trhu a provádět tržní operace, vázané na domácí trh. Znárodňování a průmyslová politika mohou být chápány jako součást obecnější snahy ochránit francouzskou nadvládu z dob, kdy Francie

---

<sup>247</sup> Tamtéž, p. 205.

<sup>248</sup> Tamtéž, p. 205.

<sup>249</sup> Tichý, L.: Veřejné podniky v Evropě a České republice z hlediska soutěžního práva, s. 14.

<sup>250</sup> Toninelli, P. M.: The rise and fall of state-owned enterprise in the western world, p. 206.

patřila k nejbohatším zemím Evropy, vedená „osvícenými“ panovníky, ovlivněnými merkantilismem. Tedy jakési pokračování merkantilistické tradice. Oddálilo nebo urychlilo francouzské nadšení pro znárodňování ústup mezinárodního vlivu země nebo na něj nemělo žádný vliv? Otázka zůstává otevřená.

## 7.3 Státní podniky v Itálii

### 7.3.1 Úvod

Historie státních podniků v Itálii byla předmětem dlouhých interpretací a debat. Po dobu několika desetiletí (zejména v 50. a 60. letech minulého století) italský veřejný sektor do značné míry vzrůstal a ovlivňoval sociální, ekonomický a politický život země. Patrně nejoriginálnější italský příspěvek při mezinárodním srovnání státních podniků představuje vytvoření státních koncernů ve 30. a 50. letech 20. století, zejména IRI (Institut pro průmyslový rozvoj) a ENI (Národní agentura pro fosilní paliva).<sup>251</sup> Zvláštním znakem těchto institucí bylo propojení státního vlastnictví s tržním stylem jejich podnikání a řízení.

Itálie však nebyla jediným případem takového řešení (viz např. Renault ve Francii nebo Anglo-íránská ropná společnost ve Velké Británii). Shodné rysy můžeme najít i v Německu, Nizozemsku nebo Rakousku.<sup>252</sup> V těchto zemích ovšem nebyla zkušenost se státními podniky tak silná jako v Itálii, což bude patrné z následujícího výkladu. Navíc v případě Itálie můžeme hovořit o celém propracovaném systému státních podniků: fungoval zde soubor příkazů a zákazů a systém byl též založen na kontroverzním vztahu mezi politiky a vedoucími představiteli podniků.

Míra státní intervence do ekonomiky byla v Itálii tradičně poměrně vysoká. Kromě již zmíněných státních koncernů zde existovaly různé státní monopoly, státní společnosti, firmy s majetkovou účastí státu apod. Rozmanitost forem a organizací se státní účastí zde byla v západním světě téměř nevídaná.

V následující kapitole se budeme zabývat nejprve historií italských státních podniků od vzniku italského státu a pokusíme se analyzovat příčiny jejich vzestupu a pádu, charakterizovat jejich povahu a specifické rysy.

### 7.3.2 Státní zásahy v ekonomice v období mezi sjednocením a druhou světovou válkou

Toto období můžeme rozdělit do tří fází: v prvních dvou (1861 – 1912 a 1912 – 1932) byly položeny základy k následnému rozvoji státní intervence (1932 – 1940), charakterizovanému vznikem prvních státních monopolů a agentur. V této době vzniklo příznivé klima k větším

---

<sup>251</sup> Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI), Ente Nazionale Idrocarburi (ENI).

<sup>252</sup> Amatori, F., Millward, R., Toninelli, P. .A.: Reappraising state owned enterprise: a comparison of the UK and Italy, p. 31.



zásahům do státní ekonomiky, které ovšem bylo provázeno politickými a finančními těžkostmi, vedoucími až k fašistické diktatuře.

Sjednocovací proces v Itálii byl iniciován vládnoucími kruhy, které doufaly, že italský národ se opět po delší době stane jednou z rozhodujících evropských mocností. V polovině 19. století však byla Itálie hospodářsky zaostalou zemí, s velkými rozdíly mezi jednotlivými oblastmi a nedostatkem přirozených sil, schopných realizovat potřebnou ekonomickou transformaci.<sup>253</sup> Za této situace se stát stal hlavním ekonomickým hybatelem země. Byly vydávány státní dluhopisy a zaváděny nové daně. Přímý vliv státu na chod ekonomiky byl značný a dokonce větší, než se původně předpokládalo.

Typickým příkladem byly železnice. V roce 1865 již byla železniční síť téměř hotová a vláda její většinu rozprodala soukromým společnostem s tím, že se státní podporou dokončí její výstavbu. Slabé výsledky a nízká úroveň služeb však nakonec vedly k jejich úplnému zestátnění v roce 1905.<sup>254</sup> Byla vytvořena zvláštní státní společnost, odpovědná za železnice, která se stala součástí státní správy.

Nový italský stát zdědil po svých předchůdcích hornický průmysl a také obrovské množství pozemkového vlastnictví, které bylo zprivatizováno ne zcela transparentním způsobem. Podobně jako v jiných evropských zemích byly zřízeny tabákové a solné monopoly s cílem zajistit státní pokladně finanční příjmy.<sup>255</sup> Stát rovněž převzal odpovědnost za poštovní a telegrafní služby. V roce 1912, opět s monopolistickou povahou, byl vytvořen Národní pojišťovací institut (INA), veřejná společnost s omezenou autonomií, podléhající veřejné správě.

Sektor veřejných služeb byl silně ovlivněn přirozenými monopoly a tradičně potřeboval státní intervenci, ať již cestou regulace nebo přímého vlastnictví a řízení, které převládlo.

Následujících 20 let (1912 – 1932) můžeme chápat jako „generální zkoušku“ dalšího působení státu v oblasti podnikání. Dramatické události tohoto období (první světová válka, inflace, krize) s sebou přinesly nový pohled na roli státu v ekonomice a společnosti.

Předmětem zvláštního zájmu se stal bankovní sektor, který trpěl chronickou nestabilitou a nedostatkem zprostředkovatelů.<sup>256</sup> Hlavním cílem vlády po roce 1913 bylo posílit finanční trh, zejména prostřednictvím investic do vojenského a obranného průmyslu a po válce do mimořádných sociálních výdajů. V roce 1914 Banca d' Italia (od roku 1894 fungovala jako

---

<sup>253</sup> Amatori, F., Millward, R., Toninelli, P. .A.: Reappraising state owned enterprise: a comparison of the UK and Italy, p. 32.

<sup>254</sup> Tamtéž, p. 33.

<sup>255</sup> Tamtéž, p. 33.

<sup>256</sup> Tamtéž, p. 34.

centrální banka, ačkoli podléhala soukromému právu) založila několik nových bankovních institucí (CSVI, Banco di Napoli, Banco di Sicilia – jediné další, které mohly tisknout bankovky) společně s několika novými spořitelny, určenými k podpoře průmyslu v předtuše blížícího se válečného konfliktu.<sup>257</sup>

Tyto instituce (podobně jako pozdější IRI) byly založeny zejména ekonomem a politikem Alberto Beneducem a sdílely některé společné rysy. Jejich kapitál byl ve veřejném vlastnictví a podílelo se na něm několik veřejných institucí, např. již zmíněná INA či Banca d' Italia. Převážným zdrojem financování byly státem jištěné dluhopisy.

Dalším významným mezníkem bylo založení společnosti AGIP<sup>258</sup> roku 1926. Mussoliniho oblíbená společnost dostala za úkol těžbu a dodávky fosilních paliv a distribuci ropných produktů v Itálii.<sup>259</sup> Fašistický režim předpokládal, že nová státní společnost sníží závislost země na zahraničních dodávkách. Od začátku 2. světové války však její výsledky nebyly uspokojivé, neboť společnost byla paralyzována střetáváním ekonomických a politických zájmů.

Na počátku 30. let se nepřirozený vztah mezi bankami a průmyslovými podniky stával čím dál tím více neúnosnějším. Velké banky téměř ztratily svůj charakter smíšených veřejno – soukromoprávních institucí a staly se finančními koncerny, propletenými s většinou hlavních italských firem, které na nich byly závislé.<sup>260</sup> Nastal čas pro zlomový bod a zároveň pro přeměnu celého finančního a průmyslového systému. Navržené řešení bylo důmyslné – znamenalo totiž nahrazení smíšených bank státem v jádru celého ekonomického systému země.<sup>261</sup>

Pro tento účel byla zřízena instituce zvaná IRI, státní společnost, která převzala všechny bankovní cenné papíry, zatímco banky samotné (Banca Commerciale Italiana, Credito Italiano a Banca di Roma) přešly pod její kontrolu. Takto, jako odezvu na domácí a mezinárodní ekonomickou krizi, italská vláda vytvořila státní agenturu IRI, aby zachránila domácí zadlužené firmy. V důsledku toho prostřednictvím IRI roku 1933 stát již kontroloval podstatnou část italské ekonomiky: přibližně 21,5 % celkového kapitálu italských akciových společností (při započítání nepřímých podílů přes ovládané společnosti dokonce 42 %).<sup>262</sup>

---

<sup>257</sup> Tamtéž, p. 34.

<sup>258</sup> Agenzia Generale Italiana Petroli.

<sup>259</sup> Viz též kapitola 7.4 této práce, věnovaná státním ropným společnostem.

<sup>260</sup> Amatori, F., Millward, R., Toninelli, P. .A.: Reappraising state owned enterprise: a comparison of the UK and Italy, p. 34.

<sup>261</sup> Tamtéž, p. 35.

<sup>262</sup> Tamtéž, p. 35.

IRI byla koncipována jako dočasná státní agentura, jejímž účelem bylo uzdravení a reorganizace zadlužených společností před tím, než budou opět vpuštěny na volný trh. Absence soukromých kupců a změny v mezinárodní situaci (fašismus, zbrojení) však vedly roku 1937 k její přeměně v trvalou instituci.

Společnosti IRI byl garantován trvalý status správce státních cenných papírů a byl vytvořen konsolidovaný systém podniků z různých sektorů, které ovládala.<sup>263</sup> Samotná IRI byla veřejnoprávní korporací, zcela vlastněná státem, nicméně se značnou mírou právní a finanční autonomie: firmy, které kontrolovala, zůstávaly akciovými společnostmi, podléhajícími soukromému právu. Na začátku 2. světové války podíl IRI na celkové produkci zahrnoval 70 % loděřského průmyslu, 45 % ocelářského průmyslu, 39 % elektrotechnického průmyslu a 23 % strojírenského průmyslu.<sup>264</sup>

### 7.3.3 Státní podniky po druhé světové válce

V poválečném období Itálie na rozdíl od ostatních poražených mocností nejenže odolávala tlaku na privatizaci a podporu volného trhu, ale i postupně zvětšovala svoji kontrolu nad ekonomikou a výrobou prostřednictvím propracovaného systému státních podílů.

Pilířem celého systému zůstával státní koncern IRI. Krátce po válce vznikly další sektorové holdingy: Finmeccanica (ve kterém se spojily strojírenské a elektrotechnické firmy, včetně proslulé automobilky Alfa Romeo) a Finelettrica (elektřina). Loděřský průmysl byl pak koncentrován v holdingu Fincantieri, vytvořeném roku 1959.

Dalším pilířem organizace státních podílů se stal ropný průmysl, o kterém je podrobněji pojednáno v samostatné kapitole, a energetika. V roce 1953 byl vytvořen státní energetický super-koncern ENI, u jehož zrodu stál Enrico Mattei, předchozí ředitel společnosti AGIP.

ENI byl organizován podobným způsobem jako IRI, s mnoha soukromoprávními společnostmi, jako např. zmiňovaný AGIP, ANIC a SNAM.<sup>265</sup> Mattei stál v čele ENI až do své smrti roku 1963. Díky svým manažerským schopnostem a politické obratnosti se ENI pod jeho vedením stal prosperujícím koncernem, ovlivňujícím ekonomické dění, zároveň si však dokázal udržet vysokou míru nezávislosti na politických tlacích a ekonomických lobbistických skupinách.<sup>266</sup>

---

<sup>263</sup> Jednalo se např. o společnosti STET (telefonní služby), Finmare (loděřský průmysl), Finsider (železářský a ocelářský průmysl).

<sup>264</sup> Vernon, R., Aharoni, Y.: State-owned enterprise in the Western economies, p. 87.

<sup>265</sup> Azienda Nazionale Idrogenazione Carburanti (ANIC), Società Nazionale Metanodotti (SNAM, zemní plyn).

<sup>266</sup> Amatori, F., Millward, R., Toninelli, P. .A.: Reappraising state owned enterprise: a comparison of the UK and Italy, p. 36.

ENI a IRI představovaly jedny z hlavních aktérů italské hospodářské politiky a růstu, přičemž statut obou dvou sledoval jak ekonomické, tak sociální cíle. Obě společnosti podnikaly aktivity ke snížení nezaměstnanosti a stimulaci růstu, zejména v jižní Itálii. Dosažení zisku bylo často až druhotným cílem, což s sebou přinášelo nemalé finanční náklady pro státní pokladnu. Zvýšení státního dluhu na sebe nenechalo dlouho čekat, zvláště když politici upřednostňovali politické a volební cíle před socioekonomickými. V roce 1956 vzniklo nové ministerstvo – Ministerstvo státních podílů (akcií), což podle některých autorů (Toninelli, Orsenigo, Balconi 1995) znamenalo počátek úpadku.<sup>267</sup> Účelem ministerstva bylo kontrolovat a reorganizovat všechny státní koncerny – kromě IRI a ENI později také EGAM (těžební společnosti, 1958) a menší EAGC (kinematografie) a EAGAT (termální lázně).

Následující 60. léta byla pro italské státní podniky dobou největší expanze. Od doby velkého rozmachu na počátku 60. let množství státních podniků v Itálii stále narůstalo. Byl vytvořen další nový státní holding EFIM<sup>268</sup> se zaměřením na strojírenský, sklářský a hliníkový průmysl. Velkou změnu představovalo zestátnění elektrické energie (ENEL<sup>269</sup>). Jednalo se o první podnik, zestátněný od doby převzetí železnic v roce 1905 (ostatní podniky vznikly již jako státní). Tento případ se částečně lišil od ostatních státních podniků, neboť se jednalo o tržní selhání, vedoucí k záchraně státem, respektive o nahrazení nedostatečného soukromého podnikání. Rozhodnutí bylo podpořeno argumenty, že zisky z těchto typických veřejných služeb by neměly zůstat v soukromých rukách a že je technicky nutné ovládat plnou kontrolu s cílem zvýšit dodávky elektřiny pro celou zemi a také zajistit veřejnosti nejlepší služby.<sup>270</sup>

Růst státních podniků v 60. a na počátku 70. let byl též umožněn důrazem na jejich anticyklickou roli a snahou udržet vysoký stupeň zaměstnanosti. Navíc ENI začal expandovat i do sektorů mimo své tradiční aktivity, např. do textilního průmyslu nebo chemického průmyslu (ovládnutí churavějícího soukromého chemického giganta Montedison).

Během desetiletí mezi rozmachem a ropnou krizí veřejný sektor rostl více než ostatní sektory, co se týče objemu výroby, fixního kapitálu a počtu zaměstnanců.<sup>271</sup> S výjimkou zahraničních ropných společností rovněž rostl počet zahraničních firem, působících v Itálii. Počet italských soukromých firem však drasticky poklesl, převážně jako důsledek fúzí

---

<sup>267</sup> Tamtéž, p. 36.

<sup>268</sup> Ente Partecipazioni e Finanziamento Industria Manifatturiera.

<sup>269</sup> Ente Nazionale per l'Energia Elettrica.

<sup>270</sup> Amatori, F., Millward, R., Toninelli, P. .A.: Reappraising state owned enterprise: a comparison of the UK and Italy, p. 37.

<sup>271</sup> Vernon, R., Aharoni, Y.: State-owned enterprise in the Western economies, p. 86.

s velkými společnostmi. I přes růst počtu státních podniků soukromé podniky nadále dominovaly italskému trhu jak svým množstvím, tak objemem výroby.<sup>272</sup>

Ačkoliv italský systém státních podniků prožíval svůj největší rozmach, objevily se určité problémy. V 50. letech dobře fungovala spolupráce mezi státními koncerny a politickým systémem. Státní koncerny byly aktivní součástí politického systému s možností jej ovlivnit a transformovat. V 60. letech se však společné zájmy a vize státních koncernů a politické reprezentace začaly vytrácet. To byl především důsledek politických změn: vznikla nová vládní koalice. Došlo k poměrně zásadním změnám ve vztahu státních podniků a politického systému, státní koncerny se stávaly čím dál více závislejšími na politické reprezentaci. V polovině 70. let se ekonomická situace státních podniků začala zhoršovat. Ekonomická krize v důsledku ropných šoků spolu s vážnými sociálními problémy více než desetiletí ovlivňovala Itálii, státní podniky zvláště.<sup>273</sup> Ke špatným výsledkům státních podniků přispěla i jejich neschopnost samofinancování, která si vyžádala dotace ze státní pokladny. To s sebou přineslo i sílící politické tlaky a ovlivňování rozhodnutí státních podniků. Objevily se i případy korupce a ilegálních praktik.

Několik pokusů o reformu systému a obnovení podnikatelského nadšení ve státním sektoru selhalo. V roce 1978 byl v důsledku finančních problémů rozpuštěn koncern EGAM. Krátce poté se ENI vzdala své textilní společnosti a IRI prodala Alfa Romeo společnosti Fiat. Na pokraji smrti se roku 1988 ocitl Finsider. Situace předznamenala blížící se proces privatizace v 80. letech, ačkoli nebyl tak mohutný jako ve Velké Británii v éře konzervativních vlád.<sup>274</sup>

### **7.3.4 Management, investice a politické tlaky**

V této části bude naše pozornost věnována tomu, jak manažeři italských státních podniků, kontrolovaných Ministerstvem státních podílů, jsou ovlivňováni vnějšími politickými vlivy a nátlaky. Abychom prozkoumali politický vliv na manažery, budeme se zabývat dvěma hlavními oblastmi: výběrem manažerů a investicemi. Předmětem výzkumu budou zejména tři hlavní italské státní společnosti: IRI, ENI a EFIM.

IRI, ENI a EFIM ovládají široký okruh společností. Pobočky IRI zahrnují telefonní služby, elektroniku, bankovníctví, loďařský průmysl, strojírenství a metalurgický průmysl. Aktivity ENI se týkají ropného průmyslu – těžby, zpracování, dopravy, distribuce, rafinování a marketingu ropy a zemního plynu, a to jak na domácím trhu, tak v zahraničí. EFIM, nejmladší

---

<sup>272</sup> Tamtéž, p. 87.

<sup>273</sup> Amatori, F., Millward, R., Toninelli, P. .A.: Reappraising state owned enterprise: a comparison of the UK and Italy, p. 37.

<sup>274</sup> Tamtéž, p. 38.

ze tří uvedených společností, působí zejména v oblasti strojírenství a zemědělství. Mnoho pramenů k uvedeným poznatkům pochází z důvěrných rozhovorů s minulými i současnými manažery těchto tří podniků.<sup>275</sup>

Tradiční teorie předpokládají, že hlavním cílem firmy je maximalizace zisku, a té jsou podřízeny všechny ostatní cíle. Manažerské teorie vycházejí z názoru, že rozhodnutí fakticky dělají manažeři, pro které jsou růst, moc, plat a osobní bezpečnost často důležitější než zisk firmy. Ve skutečnosti zde existují nátlaky, mající vliv na svobodu rozhodování všech bez ohledu na jejich cíle. Je známo, že parlament, politické strany, ministři, státní zaměstnanci, ředitelé, odbory a manažeři v Itálii mají velký vliv na státní podniky,<sup>276</sup> pochopitelně větší než na podniky soukromé. Přesto však není jasné, kdo jsou ve skutečnosti ti, kteří rozhodují.

Míra autonomie, povolená managementům státních podniků, se liší případ od případu. Obecně řečeno, zpočátku iniciativa vycházela shora: parlament rozhodoval o politickém směřování, poskytoval státní příspěvky a stanovoval, v jakém rozsahu mohou státní podniky zvyšovat svůj zisk. Nyní je proces obrácen: projekt nebo idea jsou vytvářeny samotným podnikem a jsou schvalovány vládou a parlamentem.<sup>277</sup> Povinností Ministerstva státních podílů je podporovat spolehlivé plnění úkolů státních podniků definováním jejich cílů a zvážením sociálních rizik, způsobených jejich dosahováním. Z pohledu Ministerstva státních podílů tedy státní podniky existují jako zdroj, umožňující vládě provádět její program a dosahovat stanovených cílů. Jak, kdy, kde a v jaké míře (kromě jiných vlivů) ovlivňují rozhodování managementů státních podniků, bude předmětem následujícího rozboru.

Předsedové koncernů IRI a ENI jsou vybíráni vládou. Předseda společnosti EFIM je sice také vybírán vládou, ale formální jmenování nastává dekretem Ministerstva státních podílů. Generální manažer IRI, na základě doporučení předsedy společnosti, je jedinou další osobou, jmenovanou ministerským dekretem. Manažeři kontrolovaných společností, ačkoli formálně jmenovaní správními radami společností, jsou vybíráni svými kontrolními úřady.<sup>278</sup>

Správní rady však mají jistou možnost ovlivnit výběr manažerů. Je obvyklé, že management informuje Ministerstvo státních podílů o hlavních adeptech na jmenování. Takové přednostní vyhlášení dává ministrovi možnost se vyjádřit k výběru. Často si ale management vyhrazuje právo vybírat své podřízené bez potvrzení ministrem.<sup>279</sup>

---

<sup>275</sup> Vernon, R., Aharoni, Y.: State-owned enterprise in the Western economies, p. 70.

<sup>276</sup> Tamtéž, p. 70.

<sup>277</sup> Tamtéž, p. 71.

<sup>278</sup> Tamtéž, p. 71.

<sup>279</sup> Tamtéž, p. 71.

V roce 1957 byl přijat zákon, nařizující státním podnikům přemístit 40 % jejich současných investic a 60 % budoucích investic do oblasti Mezzogiorno v jižní Itálii; v roce 1971 tato čísla vzrostla na 60 % a 80 %. Takový nátlak na státní podniky sloužil nejen k rozvoji jižní Itálie, ale i podnítil nové investice. Aby přemístily závody a stroje, státní podniky se sídlem v severní Itálii potřebovaly navýšit své investice (přemístěno bylo přibližně 80 % poboček IRI a ENI na konci 50. let a všechny pobočky EFIM v roce 1962).<sup>280</sup>

Ve společnosti IRI jsou nové investice vždy navrhovány jejími pobočkami. Plánovací manuál IRI z roku 1966 stanovil, že základní povinností každé její společnosti či odvětvového sektoru je připravovat investiční plány. Vrcholový management IRI zjistil, že její pobočky mají nejlepší přehled o trhu, technologiích a konkurenci. IRI musí schválit každé doporučení k investici a hlavní pozornost věnovat rozvaze financování projektu. Pokud je společnost schopná financovat novou investici ze svých vnitřních zdrojů, je zaručen souhlas IRI.<sup>281</sup>

Investiční plány vyššího stupně všech italských státních podniků musí být schváleny Meziresortní komisí pro ekonomické plánování (CIPE), což je vládní komise ekonomických ministrů, a nepřímo též parlamentem. CIPE sleduje všechny aktivity, týkající se státních podniků, včetně navrhování jejich obecné strategie, schvalování dlouhodobých plánů a navyšování jmění jejich dotačních fondů. CIPE je přímo podřízeno Ministerstvu státních podílů, které je odpovědné za dodržování nařízení CIPE. Doposud nastal jen jeden význačný případ, kdy Ministerstvo státních podílů odmítlo schválit program, předložený státním podnikem. V roce 1973 vypukl spor mezi výkonným ředitelem společnosti Alfa Romeo, který chtěl rozšířit aktivity své společnosti v severní Itálii, a Ministerstvem státních podílů, které chtělo veškeré nové investice směřovat do jižní Itálie. Spor skončil odvoláním výkonného ředitele a zpětná vazba se projevila i v dokumentu, nazvaném Relazione Programmatica 1974, investičním programem pro státní podniky, schválenému komisí CIPE:

*„Je naší povinností se ptát, nejen ze sociálních důvodů, na plán, který koncentruje veškerou výrobu do oblasti Arese (severní Itálie), v jehož důsledku vzrostl v konečné fázi počet zaměstnanců na 35 000 místo původně plánovaných 28 000. Žádáme proto společnost Alfa Romeo, aby prozkoumala možnosti decentralizace své produkce, aniž by ohrozila svoji produkční kapacitu.“<sup>282</sup>*

Jak bylo ukázáno ve výše uvedeném citátu, pro společnost je závazné, aby důkladně plánovala svoji výrobu a investiční programy s ohledem na názor státní správy.

---

<sup>280</sup> Tamtéž, p. 76.

<sup>281</sup> Tamtéž, p. 76.

<sup>282</sup> Relazione Programmatica 1974. Citováno In: Vernon, R., Aharoni, Y.: State-owned enterprise in the Western economies, p. 77.

IRI se stala benevolentnější v posuzování investičních návrhů, předložených jejími pobočkami jako důsledek pobídek k investicím v jižní Itálii. Alfa Sud, pobočka IRI, je toho příkladem.

Na počátku 50. let Alfa plánovala rozšíření své výroby a investičních příležitostí. Její plán byl okamžitě zamítnut s odůvodněním, že v Itálii může působit jen jeden velký výrobce automobilů: trh ovládala společnost Fiat. V roce 1958 Alfa zprovoznila novou továrnu poblíž Milána.

Ačkoliv rozšíření produkce je chápáno jako pozitivní krok, je povinností vrcholového managementu posoudit rizika a přínosy každého investičního plánu většího rozsahu. V letech 1968-69 Alfa předložila ambiciózní plán s cílem zvýšit produkci na půl miliónu aut (včetně malých, oblíbených vozů) a postavila nový závod v Mezzogiornu. Program byl schválen a zahájen ve stejném roce.

Mezi lety 1973 až 1978 Alfa utrpěla značné ztráty. Ropná krize, pokles poptávky po automobilech a nové pracovní vztahy v Itálii přispěly k problémům Alfy, stejně jako slabá kontrola plánování na úrovni IRI. Pokud by vrcholový management IRI provedl důkladnější kontrolu původního návrhu Alfy, byly by ztráty zřejmě mnohem menší. Podněty a nátlak na nové investice však dovolil IRI rozvolnit kontrolu dodržování svých pravidel; pod silným tlakem z vyšších míst je management veden k většímu riskování.<sup>283</sup>

Když sledujeme investice společnosti IRI, můžeme konstatovat, že politický vliv je používán nejen k zajištění nových investic, ale i k jejich rychlému zajištění. Rozhodnutí IRI přemístit závod z průmyslové zóny již připravené do nově budované bylo silně ovlivněno politickými tlaky na rychlé spuštění provozu v dané lokalitě.

Dalším příkladem politického vlivu je případ ocelářské společnosti Finsider. V druhé polovině 50. let manažeři Finsideru rozhodli o vybudování velké ocelárny v přístavu Taranto v jihovýchodní Itálii. Na konci 50. let Itálie potřebovala větší produkci oceli, pro Finsider by však bylo vhodnější jednoduše rozšířit kapacitu existujících továren. Ekonomická a sociální situace v oblasti Taranta si však vyžadovala odezvu, a tak dal management přednost nové lokalitě. Manažeři měli přesně stanovený tržní cíl: vyrábět potrubí pro zemní plyn a pancéřování pro vojenské loďstvo.<sup>284</sup> Manažeři Finsideru jasně chápali, že lepší než kvantitativní expanze je vysoce specializovaná produkce, která by nebyla vystavena tak silné konkurenci výroby z rozvojových zemí. Jenže kvantitativní expanze znamenala vyšší

---

<sup>283</sup> Vernon, R., Aharoni, Y.: State-owned enterprise in the Western economies, p. 77.

<sup>284</sup> Amatori, F., Millward, R., Toninelli, P. .A.: Reappraising state owned enterprise: a comparison of the UK and Italy, p. 44.



zaměstnanost a tím pádem i zajištění politického konsenzu. Ocelárna v Tarantu byla otevřena v roce 1965, výrazně expandovala v 70. letech v produkci levné oceli, ale chyběla jí tržní strategie. Pro Finsider to byl začátek konce.<sup>285</sup>

### 7.3.5 Reakce manažerů na politické tlaky

S ohledem na fakt, že politické vazby jsou nutné k zajištění jmenování do top manažerských pozic, mnoho manažerů udržuje dobré vztahy s Ministerstvem státních podílů a s jinými prominentními politiky.<sup>286</sup>

Většina populace a politických představitelů v Itálii vždy věřili, že státní podniky jsou potřebné k dosažení cíle plné industrializace. Proto mnoho manažerů považuje za svou povinnost investovat s vyšší mírou rizika; politické vlivy tedy v tomto případě nejsou vnímány jako nátlak. Avšak záchrana krachujících společností nepřispívá k růstu a rozvoji a manažery tudíž pochopitelně není vítána.

Důvody, proč manažeři státních podniků jsou ochotnější riskovat než manažeři soukromých podniků, již byly zmíněny. Je třeba brát v potaz, že větší investice a projekty s nízkou mírou rizika jsou také možné, když společnost investuje do využití nedokonalého trhu, s úmyslem získat monopol nebo uspokojit vládní poptávku. Manažeři IRI, ENI a EFIM používají všechny tyto strategie, stejně jako manažeři jiných státních podniků, aby dosáhli stanovených cílů: IRI investovala do elektrotechnického průmyslu s cílem využít nedobrovolný trh, ENI získala monopol na těžbu a zpracování zemního plynu v severní Itálii a EFIM investoval do výroby vrtulníků s garancí budoucí vládní zakázky.<sup>287</sup>

Ze získaných a prozkoumaných faktů můžeme vidět, že manažeři státních podniků jsou vystaveni silným politickým vlivům. Ačkoliv tyto vlivy mohou představovat nátlak, jejich působení dovoluje státním podnikům více riskovat, více investovat a mít vyšší rozpočty než soukromé podniky.<sup>288</sup> Manažeři státních podniků mohou rozšiřovat aktivity do nových oblastí bez strachu ze ztráty zisků nebo svých pozic. Fakticky mohou státní podniky fungovat se ztrátami mnoho let beze změn v managementu tak dlouho, dokud jsou tyto ztráty chápány jako nutné společenské náklady. Základní rozdíl mezi manažery státních a soukromých podniků v Itálii spočívá v tom, že manažeři státních podniků jsou méně ohroženi v případě nesplnění cílů podniku.<sup>289</sup>

---

<sup>285</sup> Tamtéž, p. 44.

<sup>286</sup> Vernon, R., Aharoni, Y.: State-owned enterprise in the Western economies, p. 83.

<sup>287</sup> Tamtéž, p. 84.

<sup>288</sup> Tamtéž, p. 84.

<sup>289</sup> Tamtéž, p. 84.

### 7.3.6 Vývoj v 80. a 90. letech

První privatizační aktivity v 80. letech fakticky téměř ukončily stoletou zkušenost se státními podniky. Italské státní podniky prošly několika fázemi, provázenými jak úspěchy, tak i nezdary. Zejména v 90. letech se jejich situace výrazně zhoršila, což byl důsledek několika faktorů.

Jak již bylo zmíněno, prvním faktorem bylo omezení autonomie státních podniků, způsobené neúnosnou mírou politického ovlivňování. Dalším faktorem bylo zhoršení ekonomické situace. Především 60. léta lze považovat za zlatou éru jejich rozvoje, později se však jejich ekonomické a finanční podmínky, zvláště v případě společností IRI a EFIM, zhoršovaly. V roce 1992 IRI zaznamenala ztráty přesahující 4 bilióny lir (asi 2,2 miliardy eur). O rok později tyto ztráty narostly na více než 10 biliónů lir.<sup>290</sup> Státní pokladna musela strpět velké finanční výdaje ke krytí ztrát. Třetím faktorem byla změna v postoji veřejnosti ke státním podnikům. Státní podniky začaly být považovány za plýtvající a neefektivní, a tedy z velké části odpovědné za státní finanční krizi (podobně jako v jiných zemích).

Přesto však hodnocení italských státních podniků nemůže být vyloženě negativní. Stát byl často žádán o nápravu strukturálních nedostatků, jako např. kapitálová nedostatečnost, slabě rozvinutá infrastruktura a slabý podnikatelský duch. Patrné je to zejména v případě železnic, těžby a zpracování ropy, železa a oceli, bankovníctví a financí. Kromě toho státní intervence byla ještě více rozhodující, když se soukromý podnik ukázal být neschopným konkurovat na volném trhu: většina italských státních podniků pocházela ze „záchranných operací“, prováděných státem.<sup>291</sup> Svou roli sehrály i problémy s regulací přirozených monopolů.

---

<sup>290</sup> Amatori, F., Millward, R., Toninelli, P. .A.: Reappraising state owned enterprise: a comparison of the UK and Italy, p. 45.

<sup>291</sup> Tamtéž, p. 45.

## 7.4 Státní ropné společnosti v západní Evropě

### 7.4.1 Úvod

Státní ropné společnosti dominují světovému ropnému průmyslu. Státní ropné společnosti podle údajů z roku 2008 vlastní 73 % světových ropných rezerv a ovládají 61 % světové ropné produkce (v oblasti zemního plynu je situace obdobná – 68 % rezerv a 52 % produkce).<sup>292</sup>

Západní Evropa je základnou státních ropných společností již po dobu více než 80 let. V této části se budeme zabývat státními ropnými podniky a zkoumat některé aspekty a souvislosti kontrolního vztahu mezi státem vlastněnými ropnými společnostmi a jejich nadřazenými státními úřady ve čtyřech západoevropských zemích: Velké Británii, Norsku, Francii a Itálii. Podrobnější rozbor bude věnován charakteristice a historii vývoje dvou státních ropných společností, britské BNOC a norskému Statoilu.

### 7.4.2 Počátky státních ropných podniků

Státní ropné společnosti v západní Evropě byly vytvořeny s cílem dosáhnout národních priorit, které tržní mechanismus a soukromé podniky nemohou samostatně zajistit. První případ znárodnění ropného podniku nastal ve Velké Británii. V roce 1914 se britská vláda stala společníkem v Anglo – perské ropné společnosti, dnes známé jako British Petroleum, aby zajistila zahraniční dodávky pohonných hmot pro britskou armádu.<sup>293</sup> Britská ochota vstoupit do pozice vlastníka v ropné společnosti vycházela z její snahy vyhnout se závislosti na zahraničních dodávkách ropy v krizových obdobích.

Během první světové války ekonomická a strategická důležitost ropy narůstala. Po skončení války se několik západoevropských vlád rozhodlo aktivněji zapojit do zahraničních dodávek ropy. Francie se podílela na distribuci Turecké ropné společnosti, zpočátku s cílem zabezpečit ropné koncese na Středním Východě. V roce 1924 francouzská vláda založila novou společnost, Compagnie Francaise des Pétroles (CFP), díky níž se mohla podílet na ropném průmyslu. Roku 1928 byl schválen zákon, umožňující francouzské vládě ovlivňovat domácí trh s ropou a podpořit tak rozvoj francouzského rafinérského průmyslu. V roce 1929 francouzská vláda získala 35 % společnosti CFP. V roce 1926, ze stejných důvodů jako Francie, tj. s cílem zbavit se závislosti na zahraničních dodávkách, Itálie založila AGIP,

---

<sup>292</sup> Victor, D., Hults, D., Thurber, M.: Oil and governance: state – owned enterprises and the world energy supply. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. ISBN 978-1-107-00442-9, p. 3.

<sup>293</sup> Vernon, R., Aharoni, Y.: State-owned enterprise in the Western economies, p. 133.

veřejnou společnost se zaměřením na těžbu a produkci zahraniční ropy. Jednalo se o společnost, podléhající soukromému právu, její základní kapitál byl však zcela vlastněn státem: 60 % vlastnilo přímo Ministerstvo financí, 20 % INA a 20 % CNAS, dvě veřejné pojišťovací společnosti.<sup>294</sup> V roce 1927 Španělsko vytvořilo státní ropný monopol (převážně z fiskálních důvodů) založením společnosti CAMPSA.<sup>295</sup> Přesto však v meziválečném období hlavní evropskou energetickou surovinou zůstávalo uhlí: v roce 1925 tuhá paliva zajišťovala 74,2 % energetické spotřeby v USA, zatímco ve Velké Británii vzrostla na 96,2 %, ve Francii 95,5 % a v Německu dokonce 98,7 %.<sup>296</sup>

Po druhé světové válce se ropa stala jednou z nejdůležitějších strategických surovin. V roce 1945 francouzská vláda založila dvě veřejné společnosti, určené k těžbě a produkci ropy ve francouzských zámořských teritoriích: the Bureau de Recherches de Pétrole (BRP) a the Régie Autonome des Pétroles (RAP). Italský AGIP však ztratil své zahraniční koncese během války a italská vláda plánovala jeho zrušení. Během několika let vláda dospěla k názoru, že dodávky zemního plynu společností AGIP jsou dostačující k tomu, aby zůstala ekonomicky životaschopná. V roce 1953 se AGIP stal součástí koncernu ENI (Ente Nazionale Idrocarburi) a jeho hlavním úkolem se stala obrana národních zájmů v záležitostech ropy a zemního plynu.

Významným mezníkem se stal v 60. letech objev ložisek ropy a zemního plynu v Severním moři. Tento objev vyvolal otázku veřejné kontroly produkce fosilních paliv v Norsku a ve Velké Británii. Zpočátku obě země uvolnily prostředky na zajištění státní účasti na koncesích, garantovaných soukromým společností.<sup>297</sup> Britská vláda chránila svá vlastnická práva prostřednictvím existujících institucí, jako např. Coal Board. Norská vláda garantovala koncese soukromým společností, u kterých se počítalo se státní účastí.

Roku 1972 norská vláda založila státní ropnou společnost Statoil k zajištění vládních komerčních zájmů v norských výsoštných vodách a k zabezpečení veřejné kontroly dodávek. Norského příkladu následovala i Velká Británie, když roku 1976 založila the British National Oil Corporation (BNOC), státem vlastněnou ropnou společností. Britská i norská vláda argumentovaly tím, že státní vlastnictví ropných společností zvýší státní příjmy z ropy a umožní lepší přehled o situaci na světových ropných trzích.<sup>298</sup>

---

<sup>294</sup> Amatori, F., Millward, R., Toninelli, P. .A.: Reappraising state owned enterprise: a comparison of the UK and Italy, p. 165.

<sup>295</sup> Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos Sociedad Anónima.

<sup>296</sup> Amatori, F., Millward, R., Toninelli, P. .A.: Reappraising state owned enterprise: a comparison of the UK and Italy, p. 165.

<sup>297</sup> Vernon, R., Aharoni, Y.: State-owned enterprise in the Western economies, p. 134.

<sup>298</sup> Tamtéž, p. 134.

Můžeme tedy rozlišit dvě generace západoevropských ropných společností: první generace společností, jako British Petroleum, AGIP a CFP, byly založeny z důvodu zajištění zahraničních dodávek ropy; druhá generace společností, kterou představují BRP, RAP, Statoil a BNOB, byly vytvořeny k zajištění domácí produkce ropy v rámci jednotlivých států. Tyto dvě generace vytvářejí odlišné problémy kontroly a vyžadují tedy rozdílná kritéria posouzení.

Státní ropné společnosti první generace mohou být posuzovány především na základě jejich schopnosti zajistit dostatečné množství zahraniční ropy; náklady s tím spojené představují pro národní vlády spíše vedlejší záležitost. Naproti tomu státní ropné společnosti druhé generace je třeba posuzovat mnohem komplexněji. Domácí produkce ropy prostřednictvím státních ropných společností má vliv na takové ukazatele, jako jsou náklady, použití domácího zboží a služeb, zaměstnanost, bezpečnost a životní prostředí, zvýšení státních příjmů a může se stát i výchozím bodem pro lepší vládní porozumění situaci v oblasti ropného průmyslu ve větším měřítku.

Státní ropné společnosti první generace byly v zásadě úspěšné v poskytování zahraničních dodávek ropy.<sup>299</sup> Zámořská produkce ropy společností British Petroleum byla tradičně mnohem vyšší než domácí britská spotřeba. Zámořská produkce ropy společností CFP a v 80. letech Elf-ERAP (dříve BRP a RAP) obecně odpovídala domácí francouzské poptávce. AGIP, ačkoliv byl zpočátku málo úspěšný, zajistil v 50. a 60. letech dostatečné množství ropy pro pokrytí přibližně 50 % italské domácí poptávky.<sup>300</sup> Managementy státních ropných společností tedy dokázaly rychle zareagovat na požadavky svých vlád.

Po splnění hlavního vládního požadavku pak byla dána státním ropným společností větší možnost samostatně se rozvíjet bez vládní kontroly. Absence státního dozoru dovolila státním ropným společností spolupracovat se soukromými ropnými společnostmi a podnítila veřejné podniky k větší inspiraci ve fungování soukromých podniků. Státním ropným společností tedy prospěla jistá míra autonomie.

### 7.4.3 Způsoby kontroly

Ve Francii na počátku 80. let existovaly dvě státní ropné společnosti: Elf-ERAP a CFP (později Total Group). Elf-ERAP byla dle množství výroby a výše obrátu menší než CFP a vznikla později.

---

<sup>299</sup> Vernon, R., Aharoni, Y.: State-owned enterprise in the Western economies, p. 135.

<sup>300</sup> Tamtéž, p. 135.

Díky vlastnictví společnosti Elf-ERAP francouzská vláda ovládala 70 % společnosti SNEA (Société Nationale Elf-Aquitaine), zbývajících 30 % drželi soukromí vlastníci.<sup>301</sup> SNEA byla ropnou společností se zaměřením na těžbu a zpracování ropy a zemního plynu, jejich přepravu tankery, ropovody a plynovody, rafinérie, marketing ropných produktů a další aktivity, jako např. hornictví, stavebnictví či výroba léčiv a kosmetiky. Společnost SNEA se skládala z mnoha poboček, z nichž mnohé spolupracovaly s jinými ropnými společnostmi. Např. SNEA a CFP společně vlastnily okolo 30 podniků.<sup>302</sup> Prezident společnosti SNEA byl jmenován vládou. Členové vedení společnosti zastupovali různá ministerstva a byli vybíráni rovněž podle různého profesního zaměření.

CFP, podobně jako SNEA, byla ropnou společností se zaměřením na těžbu, zpracování, dopravu ropy, rafinérie, petrochemický průmysl a marketing. Vlastnila také většinový podíl v rafinérské společnosti CFR (Compagnie Francaise de Raffinage). CFP ovládala mnoho podniků, vlastněných společně s jinými ropnými společnostmi, a angažovala se též v různých průmyslových odvětvích, např. ve výrobě elektrické energie (včetně jaderné energetiky), strojírenství, těžbě uhlí a uranu. Francouzské vládě patřilo 35 % kapitálu CFP a ovlivňovala 40 % hlasů na její valné hromadě.<sup>303</sup> Vláda měla též právo jmenovat prezidenta společnosti CFP, obvykle však nebyla zastoupena ve správní radě společnosti. V roce 1979 se vedení CFP skládalo ze zástupců několika velkých francouzských soukromých průmyslových a finančních skupin včetně Elf-Aquitaine.

Francouzské státní ropné společnosti podléhají kontrole Ropného direktoriátu v rámci Ministerstva průmyslu. Podle zákona z roku 1928 je Ropný direktoriát odpovědný za stanovení kvót pro dodávky ropy, rafinování a prodeje ropy a také určuje ceny ropných produktů. Výše kvót a cen je určována na základě vyjednávání mezi Ropným direktoriátem a ropnými společnostmi. Tímto způsobem Ropný direktoriát kontroluje státní ropné společnosti a zároveň domácí trh s ropou.

Italská státní ropná společnost AGIP získala svůj zákonem definovaný status v roce 1953 a jejím hlavním úkolem bylo řízení a dosažení národních zájmů v oblasti fosilních paliv.<sup>304</sup> Jako pobočka společnosti ENI se AGIP zabývá těžbou ropy a zemního plynu, jejich zpracováním, dopravou, rafinováním a marketingem. Má též několik poboček se zaměřením na strojírenství, stavebnictví a jadernou energetiku. Aktivity společnosti AGIP mají mezinárodní přesah a zahrnují spolupráci se soukromými a zahraničními společnostmi. Vládní kontrola italských

---

<sup>301</sup> Tamtéž, p. 135.

<sup>302</sup> Tamtéž, p. 135.

<sup>303</sup> Tamtéž, p. 136.

<sup>304</sup> Tamtéž, p. 136.

státních podniků je prováděna Ministerstvem státních podílů (akcií). Podle zákona má ministr exkluzivní právo dohlížet na státní podniky a je oprávněn vydávat závazné směrnice, avšak jeho činnost je kontrolována Meziresortní komisí.

Ministerstvo státních podílů má své zastoupení ve správních radách státních podniků. Státní podniky jsou rovněž předmětem kontroly Meziresortní komise pro ekonomické plánování (CIPE), která koordinuje investiční záměry soukromých a veřejných podniků na základě informací poskytovaných Ministerstvem financí a Ministerstvem státních podílů. Plány CIPE bývají často nerealistické; důsledkem toho je, že Ministerstvo státních podílů přijalo odpovědnost za kontrolu koncernu ENI a CIPE zde má jen malý vliv.<sup>305</sup>

Statoil, norská státní ropná společnost, vznikla v roce 1972 na základě jednomyslného rozhodnutí norského parlamentu.<sup>306</sup> V roce 1979 se Statoil snažil získat většinu či úplnou kontrolu nad největším norským distributorem ropy. Cílem společnosti bylo vytvořit vertikálně integrovaný podnik, který by zcela ovládal norskou produkci ropy. Norská vláda rovněž získala 53 % společnosti Norsk Hydro, ropné společnosti, která je největším chemickým podnikem v celé Skandinávii.<sup>307</sup>

Ekonomické plánování v Norsku, které má na starosti zejména Ministerstvo financí, má převážně makroekonomický charakter. Státním podnikům je ponechána poměrně vysoká míra manažerské autonomie.<sup>308</sup> Teoreticky jsou podřízeny Ministerstvu průmyslu; prakticky ovšem jsou předmětem jen malé přímé kontroly. Kromě toho, aby byl zajištěn přiměřený odstup mezi vládními úřady a státními podniky, norské právo zakazuje zaměstnancům státní správy pracovat ve správních radách veřejných společností.<sup>309</sup>

Statoil byl vytvořen speciálně k zajištění kontroly nad národními ropnými aktivitami a to znamenalo pro norskou vládu nastolení odpovědnosti za tuto kontrolu. Vzhledem k zákazu státním zaměstnancům pracovat ve správní radě společnosti musela norská státní správa vymyslet zvláštní plán kontroly činnosti Statoilu. Statoil od té doby musí poskytovat nadřízenému ministerstvu každé dva roky souhrnnou zprávu o svých hlavních aktivitách, včetně plánů na příští rok a zpráv o stavu projektů, na kterých se podílí. Tyto informace slouží ministerstvu jako podklad pro kontrolu a spolupráci na plánování společnosti. Každoročně je tato zpráva společně s ministerskými připomínkami předána ke schválení norskému parlamentu.

---

<sup>305</sup> Tamtéž, p. 137.

<sup>306</sup> Tamtéž, p. 137.

<sup>307</sup> Tamtéž, p. 137.

<sup>308</sup> Tamtéž, p. 137.

<sup>309</sup> Tamtéž, p. 137.

V roce 1978 došlo k reorganizaci norské státní správy a vytvoření nového Ministerstva ropy a energií.<sup>310</sup> Nové ministerstvo také bylo pověřeno kontrolou společnosti Statoil. Norsk Hydro, stejně jako jiné státní podniky, zůstaly v kompetenci Ministerstva průmyslu. Kromě uvedených ministerstev existuje v Norsku též Ropný direktoriát, odpovědný za technické a bezpečnostní normy v oblasti ropného průmyslu. V roce 2007 došlo k fúzi Statoilu s Norsk Hydro (jeho divizí fosilních paliv). Ke společnosti Statoil podrobněji viz dále.

BNOOC, britská státní ropná společnost, vznikla v roce 1975 a reorganizována byla roku 1979. Jejím zaměřením byla především těžba, zpracování a naftový marketing. BNOOC, podobně jako většina jiných britských státních podniků, byla organizována jako veřejná společnost a podřízena vládnímu Ministerstvu energií. Zdrojem jejího financování byl státní rozpočet. Vztah mezi BNOOC a vládou můžeme charakterizovat jako přiměřený odstup, stejně jako u většiny ostatních britských státních podniků.<sup>311</sup> Roku 1982 byla transformována do společnosti Britoil a v roce 1985 zcela privatizována. Její charakteristice, historii vývoje a vztahům s britskou vládou bude věnován následující rozbor.

#### **7.4.4 BNOOC – národní korporace pro fosilní paliva**

Britská státní ropná společnost BNOOC (British National Oil Corporation) byla založena roku 1975 jako důsledek vyjednávání mezi britskou vládou a ropnými společnostmi. Zákon o pozemních a podmořských ropovodech<sup>312</sup> z roku 1975 umožňoval britské vládě získat kontrolu nad využitím ropných zdrojů v Severním moři. Vláda se však rozhodla omezit aktivity BNOOC na 51 % nových komerčních objevů a podobně jako v Norsku zavedla tzv. systém sdíleného zájmu (společných podílů).<sup>313</sup> Ropné společnosti získaly licenci k průzkumu a těžbě ve vymezeném bloku Severního moře a v případě nalezení ropného ložiska se vláda zavázala k účasti na projektu ve výši 51 %. Stát však také stanovil, že nebude hradit žádné náklady, spojené s rizikem neúspěšného průzkumu. BNOOC byla jakýmsi vládním dozorem v oblasti Severního moře. Ekonomický zisk státu měl být zajištěn především ropnou daní (PRT),<sup>314</sup> od které byla BNOOC osvobozena. Ropná daň měla přednost před korporátní daní a zpočátku byla její výše stanovena na 45 % zisku z každého naftového pole.

---

<sup>310</sup> Tamtéž, p. 138.

<sup>311</sup> Tamtéž, p. 138.

<sup>312</sup> Petroleum and Submarines Pipelines Act 1975.

<sup>313</sup> Amatori, F., Millward, R., Toninelli, P. .A.: Reappraising state owned enterprise: a comparison of the UK and Italy, p. 145.

<sup>314</sup> Petroleum revenue tax.



BNOC získala 51 % ropných plošin z 86 vymezených bloků v rámci licenčních řízení.<sup>315</sup> V roce 1978 BNOC získala přednostní právo odmítnout koupi ropných plošin ve vymezených blocích, pokud tyto plošiny budou určeny k prodeji. Roku 1979 se BNOC stala hlavním obchodníkem s ropou, s možností kupovat ropu od jiných producentů na základě různých participačních smluv a pak tuto ropu prodávat na světových trzích. Hlavní praktickou rolí BNOC byl privilegovaný kupec severomořské ropy. Předkupní právo na 51 % ropné produkce bylo spojeno s garancemi soukromým společností na odkup ve výši tržní ceny. BNOC se však nestala nástrojem národního vlastnictví a kontroly nad veškerými ropnými aktivitami v Severním moři. Její omezená role zklamala počáteční naděje podporovatelů a její pozdější aspirace podílet se přímo na těžbě a rozvoji ropných aktivit byla zmařena britskou státní pokladnou.<sup>316</sup> Její státní vlastnictví bylo ukončeno v rámci privatizačních procesů v 80. letech (viz dále).

Z dalšího hlediska bylo založení BNOC důsledkem rostoucího vládního zájmu o záležitosti, týkající se státního vlastnictví přírodních zdrojů, ať již se nacházely ve výsostných mořských vodách nebo ve vzdušném prostoru. Dle mezinárodního práva k základním atributům státní suverenity patří právo těžby nerostných surovin ve výsostných vodách a právo udělovat těžební licence. Státy jsou rovněž oprávněny vybírat poplatky a daně (včetně licenčních poplatků, ropné daně aj.). Ve Velké Británii byl ovšem objev ropných ložisek spojen s protesty, zejména Skotské národní strany, spojenými s vytýčením hranic samostatného státu. Případný vznik nezávislého, samostatného Skotska by znamenal požadavek skotské vlády na stejná práva, s nutností nově vytýčit skotské teritoriální vody a kontinentální šelf.

Právo suverénních států k těžbě v mořských vodách a udělování licencí vychází především z Ženevské smlouvy o kontinentálním šelfu z roku 1958. Přijetím zákona o kontinentálním šelfu<sup>317</sup> roku 1964 byla zajištěna její implementace do britského právního řádu. Objevy ropných ložisek v Severním moři podnítily přiléhající státy k uplatňování svých nároků. Bylo ovšem nutné stanovit jasné hranice jejich zájmových oblastí. Severní moře přiléhá k sedmi pobřežním státům (Velká Británie, Norsko, Dánsko, Spolková republika Německo, Nizozemsko, Belgie a Francie), které mezi sebou vyjednávaly nejen o horizontálních, ale i vertikálních (hloubka mořského dna) hranicích. Ženevská smlouva stanovila právo států k těžbě v kontinentálním šelfu do hloubky 200 metrů nebo „do hloubky, která umožňuje využití přírodních zdrojů“. Rozsah práv každého státu závisel na vzájemné dohodě se

---

<sup>315</sup> Amatori, F., Millward, R., Toninelli, P. .A.: Reappraising state owned enterprise: a comparison of the UK and Italy, p. 146.

<sup>316</sup> Tamtéž, p. 146.

<sup>317</sup> Continental Shelf Act 1964.

sousedními státy. Pokud taková dohoda chyběla, Ženevská smlouva stanovila pro smluvní státy princip „totožné vzdálenosti“. Mezi dvěma pobřežními státy, např. Velkou Británií a Norskem, se dělící čára nacházela uprostřed jejich vzdálenosti, což bylo potvrzeno i mezistátními smlouvami.

V souvislosti s udělováním licencí se britská vláda rozhodla rozdělit Severní moře i s jeho potenciálními ropnými ložisky do bloků o rozsahu 100 čtverečních mil.<sup>318</sup> Licence byly přidělovány ve výběrových kolech, z nichž první čtyři proběhly v letech 1964, 1965, 1970 a 1971-1972. Zatímco první kola se soustředila především na jižní část Severního moře, tj. anglický sektor, další tři kola se zaměřila na severní část (skotský sektor). Zpočátku se britská vláda snažila udržet rovnováhu mezi maximalizací ekonomického zisku a podporou rozvoje severomořských těžebních zdrojů. Následně provedla propočty návratnosti investic ve srovnání s jinými ropnými zdroji (např. OPEC). Ačkoliv počáteční odhady ukazovaly, že investice v Severním moři jsou atraktivnější než v zemích OPEC, vyšlo najevo, že investice v Severním moři vyžadují mnohem vyšší investiční kapitál.<sup>319</sup> Míra rizika návratnosti byla vyšší a pracovní podmínky obtížnější.

Během prvních tří licenčních kol byly preferovány „volitelné“ licence, principiálně proto, že umožňovaly vládě do určité míry ovlivnit, kdo bude přímo profitovat ze severomořské ropy. Důraz byl kladen na rychlý rozvoj a maximalizaci výstupu, což bylo dále konkretizováno požadavkem, že každý držitel licence se vzdá poloviny přidělené oblasti po šesti letech.<sup>320</sup> To dávalo silný podnět k prozkoumání, která část dané oblasti poskytuje nejlepší ekonomické vyhlídky. Držitel licence měl pak možnost pokračovat s licencí na zbývající polovinu dané oblasti na dalších 40 let. Počáteční rozvoj severomořských ropných zdrojů byl též podpořen vládním rozhodnutím stanovit nízký roční nájem za každý pronajatý blok, s pevně stanovenou cenou na dobu několika let a pak s růstem na dohodnuté maximum. Státní pokladna měla nárok na 12,5 % hodnoty vytěžené ropy a zisky byly předmětem zdanění. Rychlý rozvoj těžby byl podporován nejen kvůli příjmům státního rozpočtu, ale i z důvodu vyrovnané platební bilance, tedy jako náhražka ropného importu a příspěvek k exportu.<sup>321</sup> Vysoká kvalita severomořské ropy, s nízkým obsahem síry a vysokým podílem lehčích složek (např. benzín, nafta), vhodných k petrochemickému využití, slibovala potenciální vysoké zisky na americkém trhu. Podíl těžších složek byl nízký, takže zatímco

---

<sup>318</sup> Amatori, F., Millward, R., Toninelli, P. .A.: Reappraising state owned enterprise: a comparison of the UK and Italy, p. 148.

<sup>319</sup> Tamtéž, p. 149.

<sup>320</sup> Tamtéž, p. 149.

<sup>321</sup> Tamtéž, p. 149.

velká část severomořské ropy byla určena k exportu (zejména do severní Evropy, ale i do USA), Velká Británie měla pokračovat v dovozu ropy s podílem těžších složek ze zemí Středního Východu, aby pokryla své potřeby paliva. Kromě toho propočty z roku 1972 ukazovaly, že zatímco zahraniční společnosti by těžily britskou ropu s nákladem přibližně 8 liber za tunu, britské společnosti s nákladem pouhé 1 libry za tunu. Každý desetiprocentní podíl britské společnosti na celkové produkci (roku 1980) by tedy ušetřil v platební bilanci asi 50 miliónů liber.<sup>322</sup> Navíc by podpořily i domácí zaměstnanost. Není tedy příliš překvapivé, že vláda upřednostňovala při udělování licencí britské společnosti.

Od druhého kola udělování licencí roku 1965 nová labouristická vláda dala jasně najevo svůj záměr podporovat příznivou platební bilanci a zaměstnanost ve Velké Británii, a zvláště na regionální úrovni. Společnosti, žádající o licence, musely být registrovány ve Velké Británii, aby mohly být předmětem zdanění. Britské společnosti získaly relativně vyšší podíl na slibných oblastech a během prvních tří kol podíl britského kapitálu narůstal.<sup>323</sup> Zatímco byly preferovány britské společnosti s důrazem na rychlost rozvoje a s poznatkem, že dvě hlavní britské (či převážně britské) společnosti – British Petroleum a Shell – neměly dostatek zdrojů, potřebných k rozvoji udělených oblastí tak rychle, jak bylo žádáno, důvěra se přesunula na zahraniční, často americké společnosti. Zahraniční společnosti však nikdy nezískaly více než 62,5 % svěřených oblastí a americké společnosti mezi nimi jasně převažovaly.<sup>324</sup> K listopadu 1974 americké společnosti kontrolovaly 38 % odhadovaných severomořských ropných zdrojů, 44 % náleželo britským společnostem a zbylých 18 % společnostem z jiných zemí.<sup>325</sup> V roce 1972 pohled Ropného úřadu je možné charakterizovat tak, že byl kladen větší důraz na oficiálně deklarovanou preferenci britských společností, než na udělování licencí britským společnostem. V mezinárodním srovnání se praxe lišila. Norská vláda neupřednostňovala žádné uchazeče o licence kromě požadavku na trvalé sídlo či trvalou pobočku na území Norska. V Itálii licenční systém dosti zvýhodňoval domácí koncern ENI, který měl přednostní právo k průzkumu celé přidělované oblasti a předkupní právo k 25 % podílu celého území ještě předtím, než byli připuštěni ostatní zájemci.<sup>326</sup>

Během prvních tří kol bylo ve Velké Británii preferováno udělování licencí podle volného uvážení. Ve čtvrtém kole byla připuštěna určitá míra aukčního principu. Formální výzva k žádostem o licence byla publikována v červnu 1971 a částečná aukce 15 z 286 bloků

---

<sup>322</sup> Tamtéž, p. 150.

<sup>323</sup> Tamtéž, p. 150.

<sup>324</sup> Tamtéž, p. 150.

<sup>325</sup> Tamtéž, p. 150.

<sup>326</sup> Tamtéž, p. 150.

proběhla v srpnu téhož roku. Bloky dle systému volné licence byly přidělovány během prosince 1971 a března 1972. Tento limitovaný experiment s aukcemi odrážel rostoucí zájem ekonomů o tento způsob přidělování licencí.<sup>327</sup> Aukce některých licencí byla také částečně odpovědí na kritiku, že britská vláda dokázala z licencí vytěžit jen malé zisky.

V britském veřejném mínění rostlo přesvědčení, že Velká Británie nevyužila své možnosti dosáhnout vyšších zisků ze severomořské ropy a že tedy ropné společnosti na britskou vládu vyzrály a „vypálily jí rybník“. Tak se vytvořila atmosféra, příznivá pro eventuální založení BNO. Na sjezdu Labouristické strany roku 1967 se často ozývaly požadavky na vytvoření národní korporace pro fosilní paliva, která by měla za úkol průzkum a těžbu ropy. Jako příklad byly často uváděny italský koncern ENI a francouzská společnost ERAP. To nakonec vedlo k tomu, že Labouristická strana schválila návrh na vytvoření National Hydrocarbons Corporation (NHC) se zaměřením na průzkum a těžbu ropy a zemního plynu v Severním moři. NHC by převzala existující koncese Rady pro zemní plyn (Gas Council) a společnosti National Coal Board, stejně jako všechny zbývající nepřidělené oblasti, včetně jejich opuštění stávajícími držiteli licencí. Rovněž by se stala jediným odběratelem zemního plynu (monopson). Převládala představa, že NHC bude odpovědná za distribuci zemního plynu a jeho prodej velkým průmyslovým podnikům, bude působit na mezinárodním trhu podobně jako ENI a ERAP a vytvoří nástroj k regulaci ropného průmyslu ve Velké Británii.<sup>328</sup>

Nadšení uvnitř Labour Party ovšem v takové míře nesdílela tehdejší labouristická vláda. V letech 1966 – 70 ministři labouristické vlády odmítli k návrhu vydat jasné stanovisko. Avšak v polovině 70. let, jako důsledek ropné krize a cenových výkyvů OPEC 1973 – 74, se věc stala aktuální a naléhavou. Vláda zahájila vyjednávání o 51 % podílu z každé licence, což vyvolalo pochopitelný odpor ropných společností. Jedním z řešení byla nějaká forma kompenzace společností, které by na dohodu přistoupily. Zpráva Výboru pro veřejné finance (The Committee of Public Accounts) z roku 1973 konstatovala, že podmínky pro držitele licencí, udělených během prvních čtyř kol, nebyly pro společnosti příliš lákavé, zároveň ovšem vyjádřila přesvědčení, že britská státní pokladna získala menší podíl z ropných zisků než v jiných ropných producentních zemích.<sup>329</sup>

Přesvědčení, že vláda by se měla aktivně podílet na těžbě ropy a rozvoji severomořských ložisek, bylo hlavním argumentem zastánců založení NHC. NHC by měla na starosti budoucí těžbu a rozvoj v Severním moři a zajistila by tak větší míru přímého zapojení veřejné sféry

---

<sup>327</sup> Tamtéž, p. 150-151.

<sup>328</sup> Tamtéž, p. 152.

<sup>329</sup> Tamtéž, p. 152-153.

bez náročných kompenzací, které by byly nevyhnutelné v případě přímého zestátnění. NHC by získala všechny zisky z budoucích úspěšných projektů s tím, že pouze poskytne nutné investice a ponese riziko neúspěchu.<sup>330</sup> Od začátku roku 1965 bylo v Severním moři využíváno 87 těžebních jam s celkovými náklady asi 60 miliónů liber a byla objevena čtyři důležitá naleziště zemního plynu. Vzhledem k tomu, že všechna velká naleziště byla objevena již v počátcích průzkumu, panovalo přesvědčení, že NHC bude mít dvojnásobnou nevýhodu.<sup>331</sup> Bude muset vytvořit zcela novou organizaci a soutěžit s ropnými společnostmi o kvalifikovaný personál, ale také na ni zbudou jen oblasti, které současní držitelé licencí po šesti letech průzkumu a těžby budou považovat za méněcenné. Umírněná těžba, představující 4 nebo 5 nových těžebních jam ročně, by znamenala roční náklady ve výši 3 – 4 milióny liber a takto by mohlo trvat i několik let, než by byla nalezena komerčně atraktivní naleziště. Mezitím by se musely najít finance buď ze státní pokladny nebo ze zisků Rady pro zemní plyn (Gas Council), které by jinak šly ve prospěch odběratelů plynu (zákazníků). Pokud by NHC chtěla snížit riziko a finanční závislost, musela by vyjednat dohodu se soukromými ropnými společnostmi, které hradí zcela nebo částečně náklady těžby výměnou za podíl na ziscích z každého úspěšného projektu. Do té míry, ve které to udělá, bude vystupovat jako licenční autorita, a jakákoliv změna existujících pravidel bude spíše změnou formální než podstatnou. Navíc v míře, ve které riziko bylo omezené, tak nastane potenciální zisk. Avšak jakmile toto bude stanoveno, NHC bude nevyhnutelně pod tlakem k investování peněz a k těžbě na vlastní účet, a tím pádem se vystavovat určitému riziku.

Otázka, zda by se BNOC měla účastnit těžby a rozvoje severomořských aktivit, přišla na řadu krátce po založení BNOC. První ředitel BNOC, lord Kearton, byl názoru, že BNOC by měla zpočátku hradit nejméně 51 % nákladů těžby a rozvoje.<sup>332</sup> Nebylo pochyb, že BNOC bude hradit 51 % nákladů u úspěšných projektů. Předmětem sporu však bylo, kdy má k této platbě dojít. Kearton preferoval možnost BNOC připojit se k financování kapitálu již od začátku, a tak rychleji získat zkušenosti a komerční zisky. Ministerstvo financí však nesouhlasilo. Dávalo přednost variantě, že se BNOC připojí k financování až během těžby a rozvoje, a na hrazení nákladů se bude podílet zpětně, bez ohledu na příjmy.<sup>333</sup> Příslušná společnost bude pak oprávněna žádat uhrazení kapitálových plateb, které učinila v zájmu BNOC.

---

<sup>330</sup> Tamtéž, p. 153.

<sup>331</sup> Tamtéž, p. 153.

<sup>332</sup> Tamtéž, p. 154.

<sup>333</sup> Tamtéž, p. 154-155.

Tehdejší oblíbené názory, že Velká Británie by měla následovat příklad Norska a její společnosti Statoil, byly zavrženy Ministerstvem financí s argumentem, že není jasné, zda Statoil odpovídá jen za rozvoj nalezišť nebo i za produkci.<sup>334</sup> V Irsku byly licence již udělovány v tzv. „vyčkávacím režimu“, kdy stát odpovídal za podílové náklady těžby i rozvoje, které byly spláceny později s ohledem na významnější pohledávky. V Grónsku, dánské autonomní oblasti, byly licence rovněž udělovány způsobem preferovaným Ministerstvem financí s ohledem na veřejný zájem. Irské a grónské „celkové licence“ byly shledány jednoduššími než britské, neboť žádná z obou zemí neměla zvláštní ropnou daň.<sup>335</sup>

S výhledem na rostoucí příjmy z ropy sílila i kritika skotských nacionalistů, zejména Skotské národní strany (SNP). Zpočátku šlo o kritiku, že skotská ekonomika nedostává odpovídající příjmy z ropy, ačkoliv přínosy pro místní ekonomiku v oblasti Aberdeenu byly zjevné. SNP do značné míry těžila z rostoucí frustrace v celém Skotsku. Již v době prvních objevů ropných nalezišť v roce 1969 Skotsko trpělo rostoucí nezaměstnaností a chudobou a také problémy s financováním zdravotnictví a výstavby. Tento pocit opomíjení ze strany centrální vlády posiloval zastánce skotské nezávislosti. Pokud by se Skotsko stalo nezávislým státem, mohlo by využívat svých vlastních příjmů z ekonomických aktivit ve svém kontinentálním šelfu a výsoštných vodách. Podle hrubých odhadů Ministerstva financí by skotské příjmy z ropy tvořily přibližně 50 % HDP Skotska, což představovalo lákavé číslo.<sup>336</sup>

Avšak i centrální britská vláda si uvědomila výhody, plynoucí z většího podílu Skotska ze státních ropných příjmů. Analýzy ukázaly, že Skotsko bylo opravdu po delší dobu znevýhodněno ve svém ekonomickém podílu oproti jiným částem Velké Británie. V roce 1969 byl zaveden samostatný skotský rozpočet a nově vzniklému skotskému Ministerstvu financí byla přislíbena půjčka ve výši téměř 350 milionů liber.

Na počátku 70. let (zejména po volbách roku 1974) však zesílil vliv Skotské národní strany. Britské vládní Ministerstvo pro Skotsko (Scottish Office) se dostalo do obtížné situace, neboť muselo čelit tlaku na zdůrazňování výhod ze skotských ropných příjmů. Podle odhadů z roku 1974 by příjmy ze severomořské ropy v roce 1980 mohly dosáhnout až 3 miliardy liber ročně (tj. více než ze současné korporátní daně a téměř polovina daně z příjmů), což výrazně oslabovalo ekonomické argumenty proti nezávislosti Skotska.<sup>337</sup>

Pokud by však Skotsko získalo nezávislost, nebylo zcela jasné, kterou část severomořských ropných zdrojů by vlastnilo. Existovala zde již dělicí čára mezi skotskými a anglickými

---

<sup>334</sup> Tamtéž, p. 155.

<sup>335</sup> Tamtéž, p. 155.

<sup>336</sup> Tamtéž, p. 156.

<sup>337</sup> Tamtéž, p. 157.

vodami, která byla vytýčena z důvodu rozdílů mezi skotským a anglickým soukromým právem.<sup>338</sup> V případě skotské nezávislosti by tato hranice zřejmě musela být nově definována, což vyvolávalo spory mezi skotskou a anglickou stranou. Kromě toho se také objevila otázka Shetlandských ostrovů. Pokud by Skotsko získalo nezávislost, Shetlandy by možná chtěly zůstat součástí Velké Británie. Pokud by Shetlandy (a případně také Orkneje) zůstaly ve Velké Británii, velká část Severního moře se značnými zásobami ropy, která nyní náležela Skotsku, by podle mezinárodního práva již Skotsku nepatřila. V případě, že by se nezávislými státy staly Skotsko a Shetlandy plus Orkneje, britský kontinentální šelf by byl rozdělen mezi Shetlandy plus Orkneje/Skotsko a mezi Skotsko/Anglii. Podle odhadů ropných rezerv z roku 1975 by to znamenalo, že 53 % by připadlo Shetlandům plus Orknejím, 46 % Skotsku a zbývající pouhé 1 % Anglii.<sup>339</sup> Taková situace byla pro Anglii nepřijatelná a často byla používána jako argument proti SNP a jejím snahám o skotskou nezávislost.

Záležitosti veřejných výdajů v polovině 70. let, které ovlivnily rozhodnutí Ministerstva financí nedovolit BNOC další investice do ropných zdrojů, formovaly další vztahy mezi vládou a BNOC. Starost o zabezpečení dodávek ropných zdrojů v souvislosti s ropnou krizí a íránskou revolucí roku 1979 oddálily privatizaci BNOC. Britské vlády v letech 1977 a 1979 prodaly akcie společnosti British Petroleum. Daly přednost politickým záležitostem, souvisejícím s udržením nižší míry rozpočtového deficitu před udržením státního podílu v BP s nejistou nadějí na zvýšení národního zabezpečení dodávek ropy.<sup>340</sup> BNOC však přišla na řadu až později. V roce 1982 byla BNOC transformována na novou společnost s názvem Britoil. Ještě téhož roku bylo při jednom z největších privatizačních projektů v britské historii prodáno 51 % akcií státní společnosti Britoil za 536 miliónů liber.<sup>341</sup> V roce 1985 pak vláda prodala zbývajících 49 % za 450 miliónů liber. Bezpečnostní dohled nad ropovody a zásobníky byl svěřen Agentuře pro ropu a ropovody (Oil and Pipelines Agency). Žádný z těchto kroků však neznamenal zvýšení státních příjmů z ropy.<sup>342</sup> Ropná daň, která byla zpočátku (v roce 1975) stanovena na 45 %, postupně vzrostla na 75 % v roce 1983.

Když konzervativní vláda zprivatizovala BNOC, objevily se otázky, co BNOC dělala a co mohla udělat. BNOC se stala význačným zákazníkem a obchodníkem s ropou spíše než aktivním účastníkem na průzkumu a rozvoji ropných ložisek, což zklamalo mnohé její zastánce. Objevily se názory, že pro aktivní participaci BNOC na rozvoji ropných aktivit by

---

<sup>338</sup> Tamtéž, p. 158.

<sup>339</sup> Tamtéž, p. 159.

<sup>340</sup> Tamtéž, p. 159.

<sup>341</sup> Tamtéž, p. 160.

<sup>342</sup> Tamtéž, p. 160.

bylo nezbytné, aby rozšířila své aktivity do zahraničí, tedy i mimo oblast Severního moře, podobně jako italský ENI nebo francouzský ERAP. Když tato možnost byla nabídnuta Ministerstvu financí, zamítlo ji s odůvodněním, že se přímo netýká jeho současných zájmů. Tento postoj ministerstva patrně nebyl způsoben obavou z rizik zahraničních investic, ale spíše obav z dopadů na deficit státního rozpočtu.<sup>343</sup> Náhled na státní podniky již nebyl tak příznivý jako v poválečných letech, kdy státní podniky představovaly určitý nástroj „národního rozvoje“ a také sociálních cílů, jako např. zlepšení pracovních podmínek v uhelných dolech. V polovině 70. let již převážily rozpočtové cíle.

BNOC nebyl typickým státním podnikem. Nejednalo se o monopol: více obchodoval než produkoval ropu, nebyl cenovým tvůrcem, ale příjemcem.<sup>344</sup> Když vláda v polovině 70. let odmítla navýšit kapitál BNOC, BNOC se fakticky stala vládním nástrojem pro obchodování s ropou a informačním zdrojem o ropných zásobách v britském kontinentálním šelfu. V určitém smyslu byla BNOC podílníkem a regulátorem zároveň.

BNOC působila v době vládní koncentrace na otázky rozpočtových výdajů. V 70. letech se také projevil zájem o otázky dopadů těžby na životní prostředí a míry využití přírodních zdrojů. Při rozhodování, jak a v čí prospěch by tyto zdroje měly být využity, sehrálo svou roli národní hledisko. Záměrem environmentalistů i nacionalistů bylo učinit otázku majetkových práv význačným předmětem politické a akademické debaty. BNOC se mohla hypoteticky podílet na stanovení limitů množství těžené ropy. Ekonomické otázky spotřeby a rezerv byly ve vládě brány v potaz, ale vždy převažoval zájem na tom, aby ropa byla těžena tak rychle, jak je to možné.<sup>345</sup> Zatímco Skotsko mělo určitý zájem na tom, aby produkce byla omezena a ropné zdroje tak byly zakonzervovány pro případ vyhlášení skotské nezávislosti, britské Ministerstvo financí prosazovalo zvyšování produkce a nechalo ropným společnostem volnou ruku v jejich snaze o maximální těžbu. Zdá se, že tato otázka teprve čeká na své vyřešení.

#### **7.4.5 Statoil – norský šampion mezi státními podniky**

Statoil byl založen roku 1972 jako norská státní ropná společnost.<sup>346</sup> Statoil je technologicky vyspělou společností s odborným zázemím, zaměřeným na těžbu v hlubokých mořských vodách a drsných severských podmínkách norského kontinentálního šelfu. Norský kontinentální šelf zahrnuje oblasti v Severním, Norském a Barentsově moři. Statoil rovněž

---

<sup>343</sup> Tamtéž, p. 160.

<sup>344</sup> Tamtéž, p. 161.

<sup>345</sup> Tamtéž, p. 161.

<sup>346</sup> Den Norske Stats Oljeselskap AS („Statoil“).



rozvívá mezinárodní aktivity v ropném průmyslu, které se nyní týkají zejména Angoly a Ázerbájdžánu, Alžírsku, Kanady, Mexického zálivu a Venezuely.<sup>347</sup>

Působení a rozvoj Statoilu byly již od počátku úzce spojeny se vztahem k norské vládě. Norský způsob oddělení politiky, regulačních mechanismů a komerčních aktivit v ropném průmyslu se stal předmětem obdivu a časté inspirace. Ve skutečnosti norský úspěch v rozvoji fosilních paliv představuje širší fenomén, který se netýká jen způsobu řízení. Norsko má při svém rozvoji ropných aktivit určitou výhodu v podobě stabilní, vyspělé demokracie a státních institucí a zkušeností s využitím jiných přírodních zdrojů (např. vodní elektrárny, rybníkářství, hornictví). Oddělení politických a regulačních institucí, ovlivňujících ropný sektor (včetně státních ropných podniků), prokázalo schopnost zvládnout nástrahy, provázející rozvoj ropného průmyslu. Jako důležitý faktor se zpětně jeví proces přizpůsobování a odstraňování sporů mezi protichůdnými stranami v systému.<sup>348</sup>

Zpočátku byla politická orientace v Norsku zaměřena na udržování kontroly nad ropným průmyslem, jako protiklad k jednoduchému soustavnému zvyšování příjmů.<sup>349</sup> Norsko vstupovalo do své ropné éry jako země s méně než 4 miliony obyvatel, s dobře fungujícími institucemi, příznivými ekonomickými podmínkami a nízkou nezaměstnaností. V důsledku toho se země více starala o možné negativní dopady ropného bohatství. Její politika byla proto uvážlivá a brala v úvahu rozsáhlé ekonomické studie dopadů ropného bohatství na norskou ekonomiku a společnost. Aby se vyhnula negativním důsledkům, vláda se snažila mírnit tempo ropného rozvoje a obrátěně regulovala aktivity ropných společností. Dalším záměrem bylo získat přehled a zkušenosti v oblasti fosilních paliv. Mnozí věřili, že vznik státní ropné společnosti k tomu přispěje.

Hlavní prostředky, díky kterým mohlo Norsko vykonávat svůj vliv na domácí ropný průmysl, byla kvalifikovaná státní správa a vyspělý a otevřený politický systém. Státní zaměstnanci byly vyškoleni pro oblast ropných aktivit a byla jim dána určitá míra vlastních kompetencí, která jim umožnila efektivně regulovat ropný sektor. Norský model oddělení komerční sféry, politického rozhodování a regulačních mechanismů také do značné míry podporoval hospodářskou soutěž (jak mezi norskými, tak i zahraničními ropnými společnostmi).

Statoil hrál také důležitou roli v rozvoji norského průmyslu a technologických dovedností, z velké části proto, že mu byl umožněn dlouhodobý přístup k rozvoji technologií a inovací.

---

<sup>347</sup> Victor, D., Hults, D., Thurber, M.: Oil and governance: state – owned enterprises and the world energy supply, p. 599.

<sup>348</sup> Tamtéž, p. 600.

<sup>349</sup> Tamtéž, p. 600.

Dával přednost dlouhodobým a technicky náročným projektům. Tato orientace vedla k mnoha úspěchům, jako např. položení podmořského plynovodu na dně Norského příkopu v 80. letech nebo mohutný rozvoj ropných produkčních systémů v letech osmdesátých a devadesátých.<sup>350</sup> Jako největší zaměstnavatel z domácích ropných společností přispíval svými technologickými investicemi k pověsti Severního moře jako „světové technické laboratoře“. Zároveň však vyšly najevo poměrně vysoké náklady ve srovnání s jinými ropnými aktivitami v Severním moři.<sup>351</sup> Dlouhodobý ekonomický prospěch z rozvíjení domácích špičkových technologií je však zjevný.

Vztahy mezi Statoilem a vládou se postupem času staly volnějším, než odborníci předpokládali. Když domácí norské ropné zdroje dosáhly dostatečně velkého množství, vedení Statoilu považovalo za důležité vytvořit nezávislou firemní identitu a způsob řízení, které by společnosti dovolily efektivně konkurovat na mezinárodních trzích. Vlády v 80. letech se obávaly přehnané dominance Statoilu, postupem času však byly ochotné poskytnout mu větší míru autonomie – zejména když mu dovolily expandovat na mezinárodní trhy v 90. letech a částečně jej zprivatizovaly v roce 2001, což by dříve nepřicházelo v úvahu.

Změny ve formálním vztahu mezi Statoilem a norskými vládami umožnily přerušit jejich vzájemná těsná pouta. Tato pouta se projevila například při rozhodování o personálních otázkách, na strategii Statoilu trvale působila centristická norská politika (včetně jeho mezinárodního působení) a tato pouta se dále projevila jako tlak politiků na Statoil, protože se pasovali do role jeho manažerů.<sup>352</sup> Personální vazby mezi politiky a manažery společnosti se projevily v roce 2007 při schvalování fúze Statoilu s jeho norským konkurentem Norsk Hydro, která umožnila nově vytvořené společnosti kontrolovat až 80 % norské ropné a plynné produkce.<sup>353</sup> Statoil a Norsk Hydro úspěšně lobbovaly u norského premiéra Stoltenberga ve prospěch fúze, aniž by došlo k širší odborné a společenské debatě. Fúze též odhalila problém Statoilu opustit své strategické zaměření z norského rámce. Zatímco stanovené cíle fúze zahrnovaly ušetření nákladů a lepší možnost konkurence na zahraničních trzích, faktický dopad spočíval spíše v posílení jeho domácí pozice a jeho mezinárodní aktiva se příliš nezvýšila.<sup>354</sup>

Nyní blíže k historii vývoje Statoilu a jeho vztahům se státní správou. Jak již bylo zmíněno, Norsko vstupovalo do své ropné éry s výhodou odborně zdatné státní správy a předchozími

---

<sup>350</sup> Tamtéž, p. 601.

<sup>351</sup> Tamtéž, p. 601.

<sup>352</sup> Tamtéž, p. 602.

<sup>353</sup> Tamtéž, p. 602-603.

<sup>354</sup> Tamtéž, p. 603.

zkušenostmi s využitím jiných přírodních zdrojů (vodní elektrárny, rybníkářství, hornictví) a technických oborů (energetika, loďářství). Schopnost státní správy být připraveni na ropné aktivity ještě před objevy prvních velkých ložisek byla klíčová pro norské efektivní využití fosilních paliv. V roce 1962 Ministerstvo zahraničních věcí (za přispění lobbingu ropných společností u norské vlády) založilo pracovní skupinu státních zaměstnanců, zaměřených na záležitosti ropného průmyslu.<sup>355</sup> Prvním úkolem bylo zajistit pro Norsko maximálně výhodné rozdělení mořských hranic, které bylo úspěšně stanoveno po vyjednávání s ostatními pobřežními státy Severního moře.

Dalším důležitým úkolem bylo stanovit plán pro licenční přidělování těžebních bloků soukromým ropným společnostem. Norští státní zaměstnanci dostali patřičné vzdělání pro oblast licenční politiky, včetně inspirace zahraničními zkušenostmi. V dubnu 1965 byl kodifikován královský dekret, který zakotvil základní zásady norské ropné politiky, otevřel první licenční kolo a ustanovil skupinu vládních zaměstnanců pro ropné záležitosti (formální zákonná pravidla nebyla přijata do roku 1985 a základní rysy norské ropné politiky se dodnes nezměnily).<sup>356</sup>

První těžební vrt v norském šelfu uskutečnila na základě licence společnost Esso v roce 1966. Ložiska zemního plynu byla objevena roku 1968 a první komerčně slibné ropné ložisko představovalo ropné pole Ekofisk roku 1969.<sup>357</sup> Teprve po tomto objevu se ropa stala předmětem většího zájmu politiků a norské veřejnosti. Díky získaným odborným znalostem bylo Ministerstvo průmyslu schopno řídit počínající debatu o využití ropných zdrojů.

Rozvoj těžby ropy v norském šelfu představoval technologickou výzvu. Stavba ropných plošin pro hlubokomořskou těžbu v drsných severských podmínkách vyžadovala nová technická řešení. Kromě toho ropné pole Ekofisk se nacházelo na křídovém podloží a zpočátku nebylo jasné, zda jsou zdejší zásoby ropy dostatečné pro dlouhodobou těžbu. Zkušební produkce probíhala do roku 1974 a plnohodnotná produkce na ni vzápětí navázala. Jako partner ve skupině Petronord,<sup>358</sup> která vlastnila podíl na ropném poli Ekofisk, se Norsk Hydro stalo prvním norským plnohodnotným podílníkem na ropné a plyné produkci.

V Norsku sílilo přesvědčení, že vhodným nástrojem pro řízení norských ropných zdrojů bude státní společnost. Norsko již mělo určité zkušenosti s realizací průmyslových záměrů prostřednictvím státních podniků a politici shledávali státní ropné společnosti za důležité

---

<sup>355</sup> Tamtéž, p. 605.

<sup>356</sup> Tamtéž, p. 605.

<sup>357</sup> Tamtéž, p. 605.

<sup>358</sup> Skupinu Petronord kromě Norsk Hydro tvořily také Elf-Aquitaine, Total a několik dalších francouzských společností.

zdroj příjmů i v jiných ropných zemích. Někteří považovali státní ropnou společnost za nástroj státní kontroly – korporaci, která bude plánovat produkci podle vládních představ a rozvíjet odborné znalosti, které pomohou vládě dohlížet na soukromé ropné společnosti.

V roce 1972 Norsko založilo společnost Statoil se 100 % státem vlastněných akcií. Krátce předtím norská vláda zvýšila podíl státu ve společnosti Norsk Hydro na 51 %. Vláda také nasměrovala zbývající norské soukromé ropné podíly k fúzi do nově vytvořené společnosti Saga Petroleum, čímž vytvořila třetího domácího konkurenta v oblasti ropy a zemního plynu.<sup>359</sup> Ke zlepšení schopnosti monitoringu a kontroly ropného průmyslu vláda vytvořila Norský ropný direktoriát (NPD), jehož úkolem bylo poskytovat nezávislé technické a regulační expertizy Ministerstvu průmyslu, které tehdy mělo na starosti politiku fosilních paliv (později Ministerstvo ropy a energií).

V roce 1974 byl Statoilu přidělen 50 % podíl na každém novém těžebním bloku s doplňkovým „pohyblivým rozsahem“, který Statoilu umožňoval uplatňovat nárok na plných 80 % po objevu ložiska.<sup>360</sup> Statoil tedy nemusel riskovat ztrátu kapitálu během průzkumné fáze a po objevu ložiska pak mohl získat dominantní podíl. K usnadnění rozvoje domácího odborného aparátu země usilovala o získání příležitostí pro norské firmy. Tzv. „zlatý blok“, který byl vnímán jako velmi lukrativní z důvodu jeho blízkosti k přístavnímu zázemí, byl roku 1978 garantován Statoilu, který zde pak skutečně zahájil těžbu.

Další bloky byly zpočátku rezervovány pro zahraniční společnosti, avšak s výhradou, že norské společnosti budou mít možnost je po určité době převzít. K tomu docházelo nejčastěji v 80. letech a přebírajícími byly zejména Statoil a Norsk Hydro. Tyto dvě společnosti tedy jednoznačně dominovaly norskému ropnému průmyslu až do poloviny 90. let.

Na počátku 80. let změna politických sil v Norsku vyvolala snahy brzdit rostoucí moc Statoilu. V roce 1985 došlo k rozdělení společnosti, přičemž více než polovina jejího majetku v podílech na ropných a plyných polích, ropovodech a dalším vybavení byla převedena do nově vytvořeného Státního finančního podílu pro příjmy z ropy (SDFI).<sup>361</sup> Statoil byl podroben přísnější veřejné kontrole, především jako reakce na několik předražených projektů.

Ekonomická krize v Norsku, způsobená poklesem cen ropy roku 1986, dále zvýšila obecný zájem o ropou podmíněné ekonomické fluktuace.<sup>362</sup> Částečně jako nástroj proti těmto výkyvům vláda roku 1990 založila Vládní ropný fond (později roku 2006 přejmenovaný na

---

<sup>359</sup> Victor, D., Hults, D., Thurber, M.: Oil and governance: state – owned enterprises and the world energy supply, p. 607.

<sup>360</sup> Tamtéž, p. 607-608.

<sup>361</sup> Tamtéž, p. 609.

<sup>362</sup> Tamtéž, p. 615.

Vládní penzijní fond). Celkové státní roční příjmy z ropy směřují přímo do tohoto Fondu. Takto získané finance jsou vázány na samotný Fond, takže nehrozí rozpočtový deficit, způsobený vyvedením těchto financí na účely, nesouvisející s ropnými aktivitami („mimoropné“ finanční injekce z Fondu jsou přísně limitovány). Aby se vyvarovali případu Nizozemska, kde příjmy z přírodních zdrojů způsobily inflaci, ovlivnily měnové kurzy a zhoršily konkurenceschopnost domácího průmyslu, kapitál Fondu je investován pouze v zahraničí.<sup>363</sup> Hlavním smyslem Fondu je působit jako stabilizační prvek proti ekonomickým výkyvům a rozpočtovým deficitům příjmů z ropy, ale také působí jako spořitelní fond, shromažďující bohatství pro společnost na dobu, až budou ropné zdroje vyčerpány.

Od přelomu 80. a 90. let (zejména během působení generálního ředitele Haralda Norvika) se Statoil snažil prosadit větší míru autonomie vůči norské vládě, s ohledem na možnosti většího mezinárodního uplatnění. Prostřednictvím partnerství se společností BP (British Petroleum) v letech 1990 – 1999 Statoil realizoval některé významné projekty v rozvojových zemích. Společně s BP se Statoil podílel na projektech v Kazachstánu, Ázerbajdžánu, Vietnamu, Číně, Angole a Nigérii. Status Statoilu jako státní ropné společnosti (odpovídající partner k BP) a blízké vazby na norskou vládu zřejmě přispěly k uzavření této aliance.<sup>364</sup> Statoil později prodal své akcie v Kazachstánu a Vietnamu, ale operace v Angole a Ázerbajdžánu zůstávají jeho hlavními zahraničními aktivitami a jeho působení v Nigérii se úspěšně rozvíjí.<sup>365</sup>

Důležitým mezníkem byla také částečná privatizace společnosti. Od konce 90. let se objevovaly úvahy o částečné privatizaci, podporované vedením společnosti. Fúze a akvizice s využitím podílu společnosti nebyly možné, dokud stát trval na 100 % vlastnictví společnosti. Kromě toho privatizace umožnila Statoilu zmírnit neustálé požadavky parlamentu na zvyšování výnosů z dividend. V roce 2001 stát prodal 18,3 % akcií a v letech 2004 a 2005 dalších 12 %, takže stát dnes kontroluje přibližně 70 % akcií Statoilu.<sup>366</sup> Mezi hlavní efekty částečné privatizace patřilo zrovnoprávnění minoritních akcionářů se státem, změny v organizační struktuře společnosti a v kompetencích mezi vládními úřady. Rovněž byla vytvořena nová společnost pro správu státních akcií z oblasti fosilních paliv Petoro, zcela vlastněná státem.<sup>367</sup>

---

<sup>363</sup> Tamtéž, p. 616.

<sup>364</sup> Tamtéž, p. 622.

<sup>365</sup> Tamtéž, p. 622.

<sup>366</sup> Tamtéž, p. 609.

<sup>367</sup> Tamtéž, p. 623.

Poslední výraznou změnou na norské ropné scéně byla fúze Statoilu se svým konkurentem Norsk Hydro (respektive s jeho divizí fosilních paliv) v roce 2007. Oficiálním důvodem této fúze byla snaha vytvořit silnou jednotnou norskou společnost s kapitálem a možnostmi výrazněji se prosadit v zahraničí. Paradoxně však důsledkem byla spíše dominance na norském ropném trhu – Statoil v současnosti ovládá přibližně 80 % domácí ropné produkce, zatímco jeho zahraniční aktivity vzrostly jen minimálně.<sup>368</sup> Důvodem je možná právě tento příliš široký rozsah domácích aktivit.

Klíčovou otázkou pro Statoil do budoucna je, jak se může vyvíjet jako globální hráč a zároveň pokračovat dlouhodobě ve vysoké domácí produkci. Charakteristickým rysem Statoilu v průběhu celé jeho existence byly úspěchy v rozvoji technologií, umožňujících těžbu fosilních paliv v náročných severských a hlubokomořských podmínkách. Inovativní technologický potenciál je jednou z velkých výhod Statoilu, avšak k zajištění globální konkurenceschopnosti sám o sobě nestačí. Podobně jako jeho konkurenti bude muset činit důležitá strategická rozhodnutí s pozitivními výsledky. Statoil by možná mohl těžit ze snah sousedících arktických států Norska a Ruska prohloubit své vztahy. Zkušenost s těžbou v drsných severských podmínkách by tomu nahrávala.

Pro Norsko, jehož ropné zdroje jsou značné, výzva k cestě vpřed je stejná jako dosud: jak udržet kontrolu nad rozvojem těžby a nejlepším využitím získaných příjmů pro norskou společnost. Norsko předvedlo impozantní předvídatost v usměrňování svého ropného bohatství, ale politické tlaky na zvyšování příjmů stále existují a budou pokračovat.

Synergický efekt pro norský ropný průmysl byl jedním z důvodů fúze Statoilu s Norsk Hydro, avšak důsledkem bylo vytvoření domácího giganta, který ovládá 80 % norské produkce ropy a zemního plynu. Tři hlavní norské ropné společnosti ze 70. let, již sloučené do dvou při převzetí Saga Petroleum společností Norsk Hydro roku 1999, byly fúzí redukovány na jedinou. Konkurence mezi Statoilem a Norsk Hydro a s tím spojená schopnost státních autorit porovnat dva rozdílné pohledy na norský ropný rozvoj byly vždy nejlepší kontrolou domácího působení Statoilu.<sup>369</sup> Zahraniční držitelé ropných licencí mohli sice hrát podobnou roli, ale v praxi se často drželi zpět z obav před politicky vlivným Statoilem; Norsk Hydro se svou vlastní domácí politickou podporou tento problém neměla.<sup>370</sup> Nyní je tato kritická kontrola odstraněna, což bude jistě testem schopnosti státní společnosti Petoro, Norského ropného direktoriátu a Ministerstva ropy a energií udržet svůj vliv na norský ropný

---

<sup>368</sup> Srov. tamtéž, p. 610.

<sup>369</sup> Tamtéž, p. 642.

<sup>370</sup> Tamtéž, p. 642.

průmysl.<sup>371</sup> To se týká i dopadů menší konkurence na efektivitu domácích aktivit Statoilu a rozvoj nových projektů, podobně jako vlivu pozice Statoilu jako téměř výhradního kupujícího (monopson) na stabilitu norského energetického trhu.

Možné politické reakce mohou zahrnovat větší snahy o začlenění zahraničních konkurentů na norský ropný trh v rozsahu, který je politicky přijatelný, a k dalším podnětům malým ropným společnostem ke zvýšení svého vlivu.<sup>372</sup> Norsko se již dříve vypořádalo s nástrahami ropného rozvoje; čas ukáže, jak si poradí s touto.

#### 7.4.6 Shrnutí

Politické, právní a kulturní rozdíly mezi jednotlivými zeměmi (Francie, Itálie, Velká Británie, Norsko) vedou k některým odlišnostem ve způsobech vládní kontroly státních ropných podniků. Přesto však státní podniky zde zmíněné mají některé společné rysy.

Ve Francii se projevuje určitá tradice centralizované státní správy a ekonomického plánování. Ovšem neshody mezi Ministerstvem financí a Ministerstvem průmyslu, stejně jako domnělá tajná dohoda mezi Ropným direktoriátem a státními podniky, umožnily SNEA jednat relativně autonomně.<sup>373</sup> V Itálii konflikty mezi Ministerstvem státních podílů a Ministerstvem průmyslu odhalily fragmentovaný stát: nedostatek vládní shody na prioritách státních podniků přinesl koncernu ENI (a v rámci něj i společnosti AGIP) vysoký stupeň nezávislosti. Značný vliv na vztahy koncernu ENI ke státu, podobně jako u jiných italských státních podniků, měla často se měnící politická situace.

Norský Statoil a britská BNOOC také mají některé společné charakteristiky: oba vznikly přibližně ve stejné době a oba byly předmětem detailnější kontroly než jiné státní podniky ve svém státě. Ve Velké Británii je však kladen větší důraz na finanční kontrolu; v Norsku je naproti tomu preferována otevřenost informací a spolupráce mezi vládou a státními podniky při strategickém plánování.<sup>374</sup> Norsko využívá propracovaný systém oddělení politiky, regulačních mechanismů a komerčních aktivit v ropném průmyslu. K tomu přispívá stabilizovaná a kvalifikovaná státní správa. Britská finanční kontrola umožňovala vládě intenzivní dohled nad aktivitami BNOOC (až do její privatizace).

Státní ropné podniky ve Francii, Itálii, Norsku a Velké Británii mají důležitou společnou vlastnost, nezávisle na systému kontroly, kterému podléhají: všechny se snaží expandovat do nových oblastí ropného průmyslu a zvýšit svůj podíl na trhu. Do jisté míry je snaha o expanzi

---

<sup>371</sup> Tamtéž, p. 642.

<sup>372</sup> Tamtéž, p. 642.

<sup>373</sup> Vernon, R., Aharoni, Y.: State-owned enterprise in the Western economies, p. 142.

<sup>374</sup> Srov. Vernon, R., Aharoni, Y.: State-owned enterprise in the Western economies, p. 138-139.

typická pro všechny podniky; avšak v případě státních ropných podniků jsou růst a expanze zvlášť důležité.<sup>375</sup>

Státní ropné společnosti existují z mnoha důvodů, ale tím hlavním je snaha národních vlád kontrolovat prostřednictvím přímého vlastnictví obvykle nejlukrativnější zdroj státních příjmů. Zatímco teoreticky je taková kontrola možná i bez státního vlastnictví, v praxi jsou systémy pro správu a regulaci soukromých firem u hostitelských vlád často slabě rozvinuté. To je zřejmě důvod velkého rozšíření státních ropných společností na počátku 70. let.<sup>376</sup> Strach ze ztráty kontroly nad ropnými zdroji vysvětluje častou neochotu západních vlád k privatizaci těchto společností, a to i v případech, kdy jejich ekonomické výsledky nedosahují očekávání. Mnoho vlád také vidělo proměnu na státní ropný průmysl jako nejlepší cestu k získání informací o produkčních nákladech a tržní situaci a příležitost podpořit domácí průmyslovou základnu a ekonomiku země.

Ekonomické výsledky státních ropných společností jsou často ovlivněny specifickými cíli a požadavky národních vlád, které nemusí souviset s ropným průmyslem a nemusí mít ani ekonomickou povahu. Kromě toho z důvodu ovládnutí velkých zdrojů mohou být předmětem korupce a politických tlaků, které snižují efektivitu jejich působení. Managementy státních ropných společností sice také významně ovlivňují jejich výsledky, ale státní cíle a požadavky jsou obvykle důležitější.<sup>377</sup> Ekonomické problémy státních ropných společností často pramení spíše ze strukturálních než manažerských důvodů. Vedle již zmíněného zdroje příjmů státní pokladny patří k dalším typickým cílům řízení zdrojů a příjmů, který má často formu stanovení produkčních limitů ropných zdrojů země nebo jiné regulační povahy.

Vztahy mezi národními vládami a jejich ropnými společnostmi bývají rozdílné – od přímé kontroly přes přiměřený odstup, který se jeví jako nejlepší. Nejlepších výsledků dosahují státní ropné společnosti v zemích se stabilním demokratickým politickým systémem a státními institucemi, které nejsou poznamenány častými a překotnými změnami a které jsou dostatečně odolné vůči korupci a politickým tlakům (např. Norsko).

Hlavní současný trend je, že zdroje, které státní ropné společnosti ovládají, se stávají více globálními, komplexními – částečně proto, že komplexnost ropných nalezišť narůstá z důvodu vyčerpání ložisek a částečně kvůli rostoucímu počtu zemí, které těží zemní plyn.<sup>378</sup> Nelze

---

<sup>375</sup> Tamtéž, p. 141.

<sup>376</sup> Victor, D., Hults, D., Thurber, M.: Oil and governance: state – owned enterprises and the world energy supply, p. 889.

<sup>377</sup> Tamtéž, p. 890.

<sup>378</sup> Tamtéž, p. 890.



tedy předpokládat zvýšení dominance státních ropných společností, vlastnictví ropné produkce bude i nadále různorodé.

S tím souvisí i geologický průzkum a s ním spojené riziko. Státní ropné společnosti byly většinou zakládány až poté, kdy proběhla nejriskantnější část ropného podnikání – počáteční průzkum, který již byl hotový, ropné zásoby byly potvrzeny a základní produkční systém byl již připraven. Jakmile byly zdroje nalezeny a těženy, rizikový management již nebyl tolik zapotřebí a cesta k zestátnění byla snadnější.<sup>379</sup> Když jsou ropné operace ve své rizikové fázi, často dostávají přednost zahraniční společnosti, které mají k dispozici odborný personál a mohou riziko rozložit do širšího spektra mezinárodních projektů. Při dlouhodobém využívání ropných nalezišť ovšem nastává riziko vyčerpání zásob a zde opět roste možnost zapojení zahraničních společností. Státní ropné společnosti se také mohou pokusit o zahraniční operace s mezinárodním přesahem, to ovšem předpokládá mít rozvinuté zahraniční portfolio, které jim umožní rozložit geologická a tržní rizika. Toho jsou schopné jen některé z nich (např. Statoil).

Z historického pohledu státní ropné společnosti byly založeny z důvodu, že národní vlády neshledaly tržní síly a soukromé podniky jako vhodné nástroje k řešení určitých problémů, posuzovaných jako klíčové záležitosti státního zájmu. Je proto do jisté míry nevhodné posuzovat plnění úkolů státních ropných společností na základě stejných kritérií jako v případě soukromých ropných společností. To do určité míry vyžaduje, aby iniciativa k dosažení hlavních cílů společností zůstala v pravomoci parlamentů a vlád, a nebyla přesouvána na společnosti samotné. K tomu je ovšem nutné, aby vlády a parlamenty našly efektivní způsoby kontroly plnění úkolů státních ropných společností při zachování určité míry autonomie rozhodování těchto společností. Státní ropné společnosti se tak mohou přizpůsobit potřebám státu.

---

<sup>379</sup> Tamtéž, p. 893.

## VIII. ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Při rozboru právních předpisů, týkajících se veřejných podniků na jedné straně a státních podniků na straně druhé, nacházíme určitou terminologickou nejednotnost. Zatímco právní úprava EU užívá termínu „veřejný podnik“ a rozumí pod ním i státní podniky stricto sensu, v právním řádu České republiky se s tímto pojmem nesetkáme. Rozebírá jej však česká odborná literatura.

Český právní řád pracuje s pojmem „státní podnik“ ( v rámci zákona č. 77/1997 o státním podniku), dále zde máme akciové společnosti s majoritní účastí státu, které žádný zvláštní název nemají (jde o „běžné“ obchodní společnosti) a konečně „zvláštní“ typy státních podniků, upravené v různých samostatných zákonech bez výraznější vzájemné souvislosti.. Tato kategorizace státních podniků v České republice má spíše vnitrostátní než evropský význam. V právu EU nehraje forma vlastnictví těchto podniků žádnou roli, nemusejí mít ani svoji právní subjektivitu.<sup>380</sup>

Právní úprava EU, týkající se veřejných podniků a státních monopolů, vychází ze zásady rovného postavení soukromých a veřejných podniků. Z této zásady připouští jen drobné výjimky, týkající se záležitostí obecného hospodářského zájmu a sektoru zemědělství.

Je nutné brát v úvahu citlivost a specifika vztahu členských států k jejich veřejným podnikům a tato úprava má proto zvláštní, svébytné postavení a velký význam. Ustanovení článků 37 a 106 SFEU mají svým způsobem kompromisní charakter. Cílem je nalezení rovnováhy mezi přirozeným zájmem členských států využít některé podniky, zejména v oblasti veřejného sektoru, jako nástroje své hospodářské nebo sociální politiky a zájmem Unie na zachování konkurenčního prostředí a jednotného vnitřního trhu. Je zde patrná tendence k postupnému většímu začleňování veřejných podniků do hospodářské soutěže, tedy snaha o maximální redukci výjimek.

S ohledem na výše dokumentovanou roztržičnost právní úpravy podniků se státní účastí či vlivem v právním řádu ČR by stálo za zvážení zavést univerzální pojem veřejný podnik, čímž by byla tato nejednotnost překonána. Navíc by tento pojem odpovídal terminologii v právu evropském. Směrnice č. 2006/111/ES definuje pojem „veřejný podnik“ velmi široce. V ČR by mohl být přijat zákon o veřejném podniku, který by upravoval všechny předchozí uvedené typy podniků ve státním vlastnictví či se státní účastí v ČR. Došlo by tak ke koncentraci a větší přehlednosti právní úpravy veřejných (státních) podniků ČR v rámci

---

<sup>380</sup> Tichý, L.: Veřejné podniky v Evropě a v České republice z hlediska soutěžního práva, s. 12.

jednoho předpisu. Rovněž by tento zákon mohl přispět k účinné koordinaci státní správy při nakládání s veřejnými (státními) podniky.

V oblasti soutěžního práva by mohlo jít o zavedení konkrétní úpravy výjimek ze soutěžních pravidel pro některá odvětví národního hospodářství (např. zemědělství). Při zohlednění specifik veřejných podniků je kompromis mezi národními právními řády a právem EU docela dobře možný. Právní řády členských států a právo EU se totiž čím dál více sbližují.

Důvodů existence státních podniků (zejména v rámci pohledu na západní Evropu) je více. Někdy se příčinné faktory jejich vzniku vzájemně kombinují, v některých případech nejsou jasně definovatelné nebo mohou být rozporuplné. Při určité míře zjednodušení můžeme rozdělit důvody existence státních podniků do tří hlavních kategorií: ekonomické, sociální a politické.

První skupinu představuje celá řada ekonomických důvodů. V ekonomické teorii bývá nejčastěji zmiňováno tržní selhání. Z tohoto pohledu je veřejné vlastnictví nutné tam, kde chybí dostatek informací nebo kde působí různé externality, které volné tržní síly nemohou vyřešit. Častým důvodem existence státních podniků pak bývá přirozený monopol. Regulace monopolů v soukromém vlastnictví s sebou přináší určité problémy, a tak v mnoha případech státy volí formu státního vlastnictví firmy v monopolním postavení na daném trhu či v odvětví. Státní vlastnictví a řízení těchto monopolů může zajistit nízké (přiměřené) ceny pro odběratele a spolehlivost dodávek. Touto cestou se od 80. let vydala většina západních zemí.<sup>381</sup>

Mezi ekonomické motivy můžeme rovněž zařadit zestátnění za účelem podpory ekonomického růstu a transformace v rozvojových zemích nebo zanedbaných oblastech. V těchto případech bývá jako argument pro zestátnění uváděno, že rozhodování v rámci státního podnikání je založeno na dlouhodobých záměrech, které nemusí nebo ani nemohou mít za cíl maximalizaci zisku.<sup>382</sup> Stát tímto způsobem může také podpořit modernizaci a rozvoj zanedbaných průmyslových odvětví nebo strategických sektorů ekonomiky, což se často odehrává i v rozvinutých zemích. Patří sem využití přírodních zdrojů (státní ropné společnosti) a výroba a distribuce energetických zdrojů. Příkladem může být italský státní koncern ENI (a v rámci něj státní ropná společnost AGIP), norský Statoil, francouzská ropná společnost Elf-Aquitaine, státní společnosti v Nizozemsku atd. V oblasti podpory dopravní infrastruktury jde např. o železnice v Německu, dálnice s výběrem mýtného v USA, dálnice v Německu a poválečné Itálii. Strategickou surovinou pro domácí průmysl bývá často také

---

<sup>381</sup> Toninelli, P. M.: The rise and fall of state-owned enterprise in the western world, p. 7.

<sup>382</sup> Srov. tamtéž, p. 8.

železo a ocel, jejichž levné dodávky zajišťují státní společnosti v mnoha zemích (Itálie, Španělsko, Francie, Velká Británie apod.). Při využívání přírodních zdrojů hraje jistou roli i fakt, že stát obvykle bývá výhradním vlastníkem nerostného bohatství země (stejně jako v České republice).

Státní intervence bývá občas používána i v případě „záchranných operací“, kdy se stát rozhodne pomoci ve finanční tísní některým soukromým subjektům, trpícím hlubokými a často nezvratnými ekonomickými problémy. Takové zásahy se obvykle odehrávají ve velkém měřítku ve strategických oblastech, kde sociální záležitosti (strach z nezaměstnanosti) mají na rozhodnutí značný vliv.<sup>383</sup> Typickým příkladem byla Itálie, můžeme též uvést např. dočasné zestátnění automobilek Rolls Royce, Jaguar a Rover ve Velké Británii v 70. letech.

Dalším ekonomickým argumentem pro zestátnění je distribuční argument a stabilizační efekt. Distribuční argument se týká nejen možné změny vlastnictví a ekonomických nákladů s tím spojených, ale také faktu, že na rozdíl od soukromých firem státní podniky jsou často pobízeny ke snižování cen zboží, poptávaného spotřebiteli z nižších příjmových skupin, a tak ovlivňují distribuci reálného příjmu na osobu.<sup>384</sup> Co se týče stabilizačních efektů, bývá zmiňováno, že existence určitého veřejného sektoru je dobrou základnou pro anticyklickou politiku v oblasti investování.<sup>385</sup>

Státní podniky mohou rovněž přispět ke zvýšení příjmů státního rozpočtu. Mohou tedy sloužit vedle daní a poplatků jako doplňkový zdroj pro státní pokladnu. Lukrativním zdrojem bývají státní ropné společnosti. V České republice můžeme v tomto směru ocenit novelu zákona č. 213/2013 Sb., díky které mohou být finanční prostředky státních podniků převedeny do státního rozpočtu nebo do státních fondů.

Druhou kategorií důvodů existence státních podniků jsou sociální záležitosti. Stát může takto garantovat dostatečnou zaměstnanost (resp. bránit vysoké nezaměstnanosti – jak již bylo zmíněno), nabízet lepší pracovní podmínky zaměstnancům a přispívat ke zlepšení průmyslových vztahů (např. s odbory). Tyto sociální důvody můžeme nalézt v poválečných vlnách znárodnování ve Francii a Itálii, které se staly průkopníky v oblasti sociálních inovací<sup>386</sup> (viz např. automobilka Renault). V Rakousku státní podniky tvrdě vzdorovaly tlaku na propouštění zaměstnanců v 60. a 70. letech. Rakouský kancléř Kreisky prohlásil, že preferuje rozpočtový deficit několika miliard před nezaměstnaností několika tisíc lidí.<sup>387</sup>

---

<sup>383</sup> Tamtéž, p. 8.

<sup>384</sup> Tamtéž, p. 9.

<sup>385</sup> Tamtéž, p. 9.

<sup>386</sup> Srov. tamtéž, p. 6-7.

<sup>387</sup> Tamtéž, p. 7.

Třetí kategorii důvodů představují politické a ideologické důvody. Ideologické důvody zestátnování byly typické pro bývalé komunistické režimy střední a východní Evropy a také pro fašistické režimy v Německu, Itálii a Španělsku, proto je můžeme ponechat stranou. Politické důvody hrály důležitou roli v západoevropských zemích při znárodňovacích programech v rámci poválečné obnovy po druhé světové válce. Tyto programy vycházely z přesvědčení, že rozšíření veřejného vlastnictví a veřejných aktivit umožní širokým vrstvám obyvatelstva více se podílet na moci ve státě a zlepši sociální a ekonomickou rovnováhu ve společnosti díky snížení vlivu soukromého kapitálu a posílení moci pracujících. Takové programy byly pochopitelně podporovány odbory a sociálnědemokratickými (či obecně levicovými) stranami, které tehdy byly u moci v mnoha evropských zemích. Kromě toho manažeři státních podniků bývají shledáváni odpovědnými za svá rozhodnutí (alespoň teoreticky) vůči celé společnosti, nikoliv pouze vůči soukromým akcionářům.

V některých případech důvody zestátnování byly zřejmě ještě striktněji politické.<sup>388</sup> Podle Stiefela poválečné zestátnování v Rakousku bylo zapříčiněno především snahou hlavních politických stran nenechat dřívější majetek nacistického Německa v rukách cizích (spojeneckých) mocností. Do rukou státu přešlo 20 % průmyslu, 85 % výroby a distribuce elektřiny a tři hlavní rakouské banky, v důsledku čehož mělo Rakousko jeden z největších veřejných sektorů v celé západní Evropě.<sup>389</sup> Chadeau ukazuje, že francouzská vlna znárodňování na počátku 80. let byla vnímána jako nástroj ochrany Francie před globalizovanou ekonomikou a před zahraniční konkurencí ze zemí Evropského hospodářského společenství. Millward shledává „jasně národní hledisko“ v britských rekonstrukčních znárodňovacích programech z konce 40. let.

K největšímu rozmachu státních podniků v západoevropských zemích docházelo v 50. a 60. letech. Byly zavedeny rozsáhlé programy poválečné rekonstrukce a sociálního rozvoje, které zahrnovaly i vznik nových či zestátnění některých stávajících podniků. Cílem bylo větší zapojení zaměstnanců na rozhodování ve veřejném sektoru, budování infrastruktury, jakož i snaha zajistit dostatek surovinových zdrojů pro průmysl a fungování veřejných služeb. Od druhé poloviny 70. let se státní podniky potýkaly s ekonomickými problémy. Finanční ztráty narůstaly a to vyvolalo reakci národních vlád. Národní vlády daly většinou přednost stabilitě veřejných rozpočtů před záchranou krachujících státních firem z obav před rozpočtovými deficity. Určitý vliv měla i změna politické situace. V 80. a 90. letech evropské země prošly privatizační vlnou (Velká Británie, Francie, v menší míře i Itálie a další státy) spolu s pádem

---

<sup>388</sup> Tamtéž, p. 6.

<sup>389</sup> Tamtéž, p. 19.

komunistických režimů v zemích střední a východní Evropy, které se rovněž vydaly cestou tržního hospodářství a rozsáhlé privatizace. Celkově došlo k poměrně značné redukci státních podniků. K tomu výrazně přispívá proces globalizace. Rozvoj technologií spolu s postupným propojováním mezinárodních trhů (vznik společného trhu EU apod.) vedou k úbytku přirozených monopolů, a tím pádem i jednoho z důvodů existence státních podniků. To ovšem neznamená, že by státní podniky zcela ztratily své opodstatnění.

Problematika státních podniků bývá často spjata s otázkami bezpečnosti samotného státu. Jde o vojenskou bezpečnost a záležitosti obrany státu (státní zbrojní podniky apod.) a rovněž energetickou bezpečnost (státní ropné společnosti, energetické zdroje ve státním vlastnictví nebo se státní účastí). S tím souvisí i rozvoj národních sítí (včetně dopravních) a participace státu na jejich fungování. V těchto odvětvích bývá existence státních podniků v západních zemích velmi častá. Jejich prostřednictvím státy realizují své strategické zájmy. Proto se domnívám, že minimálně v těchto oblastech budou státní podniky působit i nadále.

V případě státních podniků hraje důležitou roli i jejich vztah se státní správou. Jako ideální se jeví přiměřený odstup. Státním podnikům by měl být ponechán určitý stupeň autonomie, aby se mohly samostatně rozvíjet. Těsnější vztah státních podniků se státní správou v sobě skrývá nebezpečí politických tlaků na jejich rozhodování, střetu zájmů, případně i riziko korupce. Tento problém může být řešen různě (např. v Norsku mají státní zaměstnanci zákonem zakázáno pracovat ve správních radách státních podniků). Podobnou cestou by se mohla vydat i Česká republika (např. rozšířením zákona o střetu zájmů). Zároveň ovšem je třeba brát v úvahu, že státní podniky kromě maximalizace zisku plní i další veřejné, celospolečenské úkoly a státní dohled nad plněním těchto úkolů (prostřednictvím příslušného ministerstva či jiného správního úřadu, eventuálně parlamentu) je přirozený a potřebný.

Význačným prvkem státních podniků je jejich stabilita. Stát je v zásadě vlastníkem stabilním, dlouhodobým a snadno identifikovatelným, ačkoliv jistou roli zde hraje i momentální politická situace. Státní podniky by mohly představovat určitý stabilizující prvek v proměnlivém a nejistém světě globální ekonomiky a tlumit některé negativní dopady globalizace s přihlédnutím ke specifickým jednotlivých národních států. Svým způsobem tak mohou přispět ke globální stabilitě.

## Abstract

State-owned enterprises have been rather neglected in the Czech scholarly literature. In the first place it should be pointed out that the principal sense of the existence of the state is not enterprising. The basis of the modern market economy is the private sector, nevertheless, state-owned enterprises form a considerable part of national economies (e.g. in Austria it is about 17% of GDP).

This work is an interdisciplinary one. It mainly draws on economic science and jurisprudence but also makes use of incentives from other scholarly disciplines and economic politics, in particular.

The principal aims of this work are formulations of recommendations for dealing with state or public enterprises and an assessment of the perspectives of state or public enterprises as far as their participation in the output of national economies is concerned. As for methodology, the qualitative research methods are used. These include inductive procedures, a synthesis of sources, a comparison and interpretation of texts and documents.

From the viewpoint of economy it is necessary to define property rights. The state should exactly define property rights and ensure their protection. The well-defined property rights prevent production factors from being wasted. However, it is necessary that owners should be able to effectively assert their rights with low costs. From the viewpoint of constitutional law the guaranteeing of property right is one of the essential elements of the democratic state with a rule of law. Among the Czech regulations of constitutional nature ownership is specifically dealt with in Article 11, Charter of the Fundamental Rights and Freedoms. It establishes equality of all kinds of ownership (including the state ownership) and lays down constitutional foundations of ownership protection and possibilities of its limitation. Private law considers property right to be the basic and most important right in rem. Property right is usually defined as an absolute domination over a thing. The owner has a right to freely dispose of his property within the legal order and to exclude other persons from doing that.

The state property in the Czech Republic includes budget and allowance organizations, state funds and state enterprises. The key regulation for the area of management and disposal of the state property in the Czech Republic is Act No 219/2000 Coll. on the Property of the Czech Republic and the Czech Republic's Participation in Legal Relationships. The Act on the state property regulates manners and conditions of dealing with the property of the Czech Republic, the actions of the state in legal relationships and the status, establishment and termination of organizational components of the state. Under this Act the state property is

used by the state especially for performing its functions or in connection with performing these functions, for ensuring publicly useful activities or for the purpose of enterprising.

The status and legal condition of state enterprises are now regulated by Act No 77/1997 Coll. on State Enterprise. It is necessary to distinguish state enterprises in the proper sense of the word and the cases where the state owns its own corporation or its part. In this case it is a corporation which disposes of its own property and different rules apply to it. Also, the manner of managing these corporations is different. Sections 28 and 30 of the above mentioned act on the state property regulate the state participation in other legal entities and associations including corporations with state proprietary participation. In addition to “ordinary” state enterprises there are also special types of state enterprises in the Czech Republic, e.g. in the area of water management or railroad transportation.

Unlike the legal regulation in the Czech Republic which uses the term of state enterprise the EU legislation uses the term of public enterprise. From the viewpoint of the EU law public enterprises and state monopolies represent rather a foreign element. The common European market is governed by the principle of free competition and it is obvious that the state or public sector may influence the competition environment by its interventions thus causing disruption of the competition. Various restrictions for such enterprises and for member states are established especially by Articles 37 and 106, the Treaty on Functioning of the European Union (Lisbon Treaty).

An important role in this work is also played by an analysis and a comparison of state enterprises in selected European countries, particularly Great Britain, France and Italy, representing a considerable part of the work. A separate chapter deals with state oil companies in Western Europe.

The organization of British state enterprises partly followed the British tradition of a strict division of the private and public sectors. Public companies were separate legal entities with legal personality established by the law, had their own “public aim,” and were managed more in an administrative rather than a business-like manner. They were to be found especially in the field of energy and oil, telecommunications and transport (BNOC, British Railways, British Shipbuilders, etc.). State enterprises in Britain drew great attention in the 1970s when they were not very successful, which was one of the reasons why many of them were privatized in the early 1980s.

France in the 20<sup>th</sup> century underwent three significant periods of nationalization (1936-7, 1945-6, 1982) and had already a tradition of state-owned or state-controlled enterprises. Since the second half of the 1980s there has been an apparent tendency towards privatization.



French attempts at nationalization are linked with the country's attempts to protect the national market against foreign competition (especially within the EU), which may be seen as a kind of continuation of its mercantilist tradition.

In Italy, for several decades (especially in the 1950s and the 1960s) the public sector was growing and, to a certain degree, was influencing the social, economic and political life of the country. Perhaps the most original contribution of Italy to an international comparison of state enterprises is the creation of a system of state concerns, especially IRI (Institution for Industrial Development) and ENI (National Agency for Fossil Fuels). A special feature of these institutions was an interconnection of state ownership and the market style of their enterprising and managing. As other West European countries, Italy, too, experienced a privatization wave in the 1980s and the 1990s. In Italy, the state enterprises were considerably influenced by the volatile political situation and a bad coordination within the state administration (e.g. with the Ministry of State Interests).

In the following chapter we deal with state oil enterprises and examine some aspects and links of the controlling relationship between the state-owned oil companies and their superordinate state authorities in four West European countries: Great Britain, Norway, France and Italy. Two state oil companies, the British BNOG and the Norwegian Statoil, are analyzed in more detail, as far as their development and characteristic features are concerned. Norway makes use of an elaborate system of division of politics, regulation mechanisms and commercial activities in its oil industry. This is complemented with a stabilized and highly qualified state administration. In Britain, financial control allowed the government to carry out an intensive supervision over BNOG activities (until its privatization). State oil companies are typical of attempts to expand into new areas of oil industry and to increase their share in the market.

In the last chapter, conclusions and recommendations are formulated. When analyzing legal regulations concerning public enterprises as well as state enterprises we find a certain terminological non-uniformity. Regarding the above mentioned fragmentation of the legal regulation of enterprises with state participation or influence in the Czech legal order it is worth considering to introduce the universal term of public enterprise by which the non-uniformity would be overcome. In addition, this term would be in harmony with the terminology of the European law.

With a certain degree of simplification we may divide reasons of the existence of state enterprises into three main categories: economic, social and political. Among the economic reasons failure in the market is mentioned most frequently. From this point of view public

ownership is necessary where there is a lack of information or where various externalities have an effect beyond the control of market forces. A frequent reason for the existence of state enterprises is natural monopoly.

The issue of state enterprises is often connected with questions of security of the state itself. These are questions of military security and defense of the state (e.g. state arms enterprises) and also energy security (state oil companies, energy sources owned by the state or those with the state participation). This is also connected with the development of national networks (including transport) and participation of the state in their functioning. In these areas state enterprises are present quite frequently in Western countries. The state ensures its strategic interests in this manner.

A significant feature of state enterprises is their stability. State enterprises could represent a certain stabilizing element in the changing and uncertain world of global economy cushioning some negative impacts of globalization while taking into consideration specific conditions of national states. Thus, in their way, they may contribute to the global stability.

## Seznam použité literatury

- [1] Amatori, F., Millward, R., Toninelli, P. .A.: Reappraising state owned enterprise: a comparison of the UK and Italy. New York: Routledge, 2011. 285 p. ISBN 978-0-415-87832-6.
- [2] Bárta, J.: Státní rozpočet jako součást majetku státu a jako předmět právní úpravy (teze). Právník, 1997, roč. 136, č. 3, s. 230-253. ISSN 0231-6625.
- [3] Beran, K.: Právnícké osoby veřejného práva. Praha: Linde, 2006. 192 s. ISBN 80-7201-598-2.
- [4] Binder, B.: Der Staat als Träger von Privatrechten. Wien – New York: Springer – Verlag, 1980. 400 s. ISBN 3211815686.
- [5] Černík, V., Viceník, J.: Zákon, explanácia a interpretácia v spoločenských vedách. Bratislava: IRIS, 2005. 288 s. ISBN 80-89238-01-7.
- [6] Fiala, J. a kol.: Občanské právo hmotné. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 1998. 404 s. ISBN 80-210-1733-3 (MU).
- [7] Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J.: Základy státovědy. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1999. 353 s. ISBN 80-210-1575-6.
- [8] Filip, J.: Ústavní právo České republiky. I. díl. 3. vyd. Brno: Masarykova univerzita a nakl. Doplněk, 1999. 535 s. ISBN 80-210-20326 (MU).
- [9] Filippi-Codaccioni, A. M. a kol.: Dějiny 20. století. Encyklopedie politického, ekonomického a kulturního dění. Praha: Mladá fronta, 1994. 424 s. ISBN 80-204-0403-1.
- [10] Fuchs, K., Lysý, J.: Dějiny ekonomických teorií pro právníky. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 185 s. ISBN 80-210-4054-8.
- [11] Fuchs, K., Tuleja, P.: Makroekonomie I. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, ESF 2003. 283 s. ISBN 80-210-3073-9
- [12] Fuchs, K.: Mikroekonomie. Distanční studijní opora. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2005. 192 s. ISBN 80-210-3808-X
- [13] Gerloch, A., Maršálek, P.: Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. 209 s. ISBN 8086432122.
- [14] Havelka, J.: Podniky státní a veřejné. Slovník veřejného práva československého, Sv. III. Brno: Polygrafia, 1934, s. 116 – 128.
- [15] Havlan, P.: Majetek státu v platné právní úpravě. 2. vyd. Praha: Linde, 2006. 463 s. ISBN 80-7201-578-8.

- [16] Havlan, P.: Majetek státu v platné právní úpravě. 3.vydání. Praha: Linde, 2010. 503 s. ISBN 978-80-7201-796-6.
- [17] Havlan, P.: Veřejné vlastnictví v právu a společnosti. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008. 306 s. ISBN 978-80-7179-617-6.
- [18] Hendl, J.: Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace. 2. vyd. Praha: Portál, 2008. 408 s. ISBN 978-80-7367-485-4.
- [19] Hendrych, D.: Právní osoby veřejného práva. Správní právo, 1996, roč. XXIX, č. 1, s. 1-15. ISSN 0139 – 6005.
- [20] Holman, R. a kol.: Dějiny ekonomického myšlení. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005. 539 s. ISBN 80-7179-380-9.
- [21] Janků, M., Janků, L. Vybrané kapitoly z práva EU. 1. vydání. Ostrava: Key Publishing, 2009. 233 s. ISBN 978-80-7418-049-1.
- [22] Janků, M., Janků, L.: Právo EU po Lisabonské smlouvě. 1. vydání. Ostrava: Key Publishing, 2012. 274 s. ISBN 978-80-7418-152-8.
- [23] Janků, M.: EU BUSINESS LAW. 1. vydání. Brno: Mendelova univerzita, 2011. 135 s. ISBN 978-80-7375-483-9.
- [24] Klíma, K. a kol.: Komentář k Ústavě a Listině. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 1441 s. ISBN 978-80-7380-140-3.
- [25] Knapp, V. a kol.: Občanské právo hmotné. Svazek I. 2. vyd. Praha: Codex, 1997. 349 s. ISBN 80-901683-1-0.
- [26] Munková, J., Kindl, J.: Zákon o ochraně hospodářské soutěže. Komentář. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 695 s. ISBN 978-80-7400-173-4.
- [27] Nop, M.: Přičitatelnost jednání státního podniku státu. Správní právo, 2010, roč. XLIII, č. 8, s. 449-458. ISSN 0139 – 6005.
- [28] OECD: Corporate governance of state-owned enterprises: Change and reform in OECD countries since 2005. Paris: OECD Publishing, 2011. 58 p. ISBN 978-92-64-11952-9 (PDF)
- [29] Pošvář, Z., Chládková, H.: Management. 1. vyd. Brno: MZLU, 2009. 261 s. ISBN 978-80-7375-347-4.
- [30] Pošvář, Z., Tomšík, P., Žufan, P.: Management II. 1. vyd. (dotisk). Brno: MZLU, 2004 (dotisk 2007). 126 s. ISBN 978-80-7157-748-5.
- [31] Rektořík, J. a kol.: Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru. 1. vyd. Praha: Ekopress, s.r.o., 2002. 264 s. ISBN 80-86119-60-2.

- [32] Soukupová, J. a kol.: Mikroekonomie. 4. vyd. Praha: Management Press, s.r.o., 2009. 574 s. ISBN 978-80-7261-150-8.
- [33] Spáčil, J. a kol.: Občanský zákoník III (věcná práva § 976 – 1474): komentář. Praha: C. H. Beck, 2013. 1260 s. ISBN 978-80-7400-499-5.
- [34] Syllová, J. a kol.: Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 1299 s. ISBN 978-80-7400-339-4.
- [35] Špalek, J.: Veřejné statky. Teorie a experiment. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011. 204 s. ISBN 978-80-7400- 353-0.
- [36] Švestka, J. a kol.: Občanský zákoník. Komentář. Svazek I. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 1736 s. ISBN 978-80-7478-370-8.
- [37] Tetřevová, L.: Veřejný a podnikatelský sektor. 2. vyd. Praha: Professional Publishing, 2011. 190 s. ISBN 978-80-7431-043-0.
- [38] Tichý, L. a kol.: Evropské právo. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. 953 s. ISBN 978-80-7400-333-2.
- [39] Tichý, L.: Veřejné podniky v Evropě a v České republice z hlediska soutěžního práva. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 2/2000, Praha: Karolinum, 2000, s. 5 – 42. ISBN 80-246-0091-9. ISSN 0323-0619.
- [40] Toninelli, P. M.: The rise and fall of state-owned enterprise in the western world. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. 315 p. ISBN 0-521-78081-0.
- [41] Vernon, R., Aharoni, Y.: State-owned enterprise in the Western economies. London: Croom Helm, 1981. 203 p. ISBN 0-7099-2600-6
- [42] Victor, D., Hults, D., Thurber, M.: Oil and governance: state-owned enterprises and the world energy supply. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. 1015 p. ISBN 978-1-107-00442-9
- [43] Weinberger, O.: Norma a instituce (Úvod do teorie práva). 1. vyd. Přel. P. Hungr. Brno: Masarykova univerzita, 1995. 218 s. ISBN 80-210-1123-8.

## **Prameny na internetu**

[www.czso.cz](http://www.czso.cz) Český statistický úřad

[www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz) Ministerstvo financí ČR

[www.uzsvm.cz](http://www.uzsvm.cz) Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových

[www.cez.cz](http://www.cez.cz) akciová společnost ČEZ, a. s.

## **Tabulka**

**Průměrný roční růst celkového faktoru produktivity (Total Factor Productivity) ve  
Velké Británii a USA, 1950 – 1995 (%).....str. 64**

