NÁRODOHOSPODÁŘSKÁ ANALÝZA ZEMĚDĚLSKÝCH A CÍRKEVNÍCH RESTITUCÍ V ČR

Karel Zeman*

Abstract

National Economic Analysis of Agricultural and Church Restitutions in the Czech Republic

Democratically set ownership rights are the basic premise for a fully functioning liberal market economy. The restitution processes in the Czech Republic should have played an important role in rectifying the abuse of ownership rights during the period of the centrally-planned economy. Unfortunately, the asymmetries of the church restitutions, as the last process which should have been part of the rectification, i.e. the restoration of democratic ownership rights in the Czech Republic, became the catalyst for new injustices and grievances in relation to ordinary entitled persons to whom other restitution laws also applied.

In light of the above, this article contains an analysis of the restitutions of agricultural and forest assets and an analysis of church restitutions. The results of these analyses are compared in order to confirm the hypothesis that church restitutions were given preference over ordinary entitled persons. The conclusion to the article shows this to be fully in accordance with basic economic theories.

Keywords: restitution, entitled person, obliged person, agricultural assets, church assets, settlement of claims, comparison

JEL Classification: H810, H820, P210, P260, Q150

Úvod

Demokraticky nastavená vlastnická práva jsou základní premisou dobře fungující liberálně tržní ekonomiky. Tato základní premisa byla fatálním způsobem deformována v období centrálně řízené ekonomiky, tedy od roku 1948 do roku 1989. Čtvrtý pilíř transformace národního hospodářství, resp. obnovení standardních demokratických vlastnických práv (zejména pak privatizační proces a procesy restituční) mělo za cíl narovnat deformace vlastnických práv do podoby běžné ve všech demokratických státech a zejména napravit majetkové křivdy napáchané v období od roku 1948 do roku 1989 v maximální možné míře.

Restituční procesy obecně nejsou v zorném úhlu odborníků z oblasti ekonomie a národního hospodářství, přestože se jedná o velmi významnou oblast, zejména pak po zahájení realizace restitucí církvím, které vzbudily především u laické veřejnosti a právních teoretiků velmi rozsáhlou diskuzi. Avšak národohospodáři a ekonomové do současné doby tuto problematiku z odborného hlediska zatím nezpracovávali. Bylo vysloveno mnoho hypotéz o širokém zvýhodňování církví před běžnými restituenty.

* Vysoká škola ekonomická v Praze, Národohospodářská fakulta (karelzeman@email.cz).

S ohledem na výše uvedené je cílem tohoto článku v rámci možností daných rozsahem 1) samostatně analyzovat restituční proces zemědělského a lesního majetku a proces církevních restitucí; 2) zpracovat komparaci výsledků analýz těchto procesů; 3) identifikovat národohospodářské důsledky církevních restitucí; 4) potvrdit či vyvrátit hypotézu, že osoby oprávněné v režimu církevních restitucí jsou značně zvýhodněny oproti běžným oprávněným osobám a že v některých aspektech prolamují v ostatních restitučních režimech neprolomitelné uzance; 5) testovat praktickou aplikovatelnost dotčených ekonomických teorií na analyzované procesy.

1. Analýza realizace „restitučního procesu zemědělského a lesního majetku“ podle zákona č. 229/1991 Sb.

Restituce zemědělského a lesního majetku dle výše uvedeného zákona jsou z hlediska procesního práva nejlépe propracovaným restitučním procesem v celkovém procesu změn vlastnických práv v ČR po roce 1989, proto je možné zpětně dohledat a přezkontrolovat jakýkoli restituční nárok z cca 500 tisíc uplatněných nároků. Restituční proces je v tomto právním režimu z hlediska chronologie rozdělen na uplatnění výzvy, rozhodnutí o nároku a vypořádání nároku.

Ústřední pozemkový úřad (ÚPÚ) s podřízenými pozemkovými úřady (PÚ) byl jedinou transformační institucí ustanovenou jako orgán ve správním řízení rozhodující o oprávněnosti restitučních nároků (viz tabulka 1).

Tabulka 1 | Celkový stav restitučních řízení pozemkových úřadů

Rok	Počet kumulovaných žádostí	Vydaná správní rozhodnutí	Rozhodnutí v právní moci		Počet podaných odvolání
			celkem	vloženo v Katastru nemovitostí	
1991–2004	x	x	x	x	x
2005	231 892	441 665	426 036	370 997	28 049
2006	228 762	439 208	426 865	367 425	27 720
2007	232 000	447 155	434 646	374 395	28 315
2008	232 005	448 919	436 473	375 306	27 308
2009	232 011	450 078	437 301	375 450	28 811
2010	x	x	x	x	x

Zdroj: ÚPÚ [1991–2010]

Pozn.: Data za období 1991–2004 ÚPÚ zatím k dispozici nemá, data za rok 2010 se do doby vydání publikace nepodařilo získat. Údaje v tabulce je potřeba vzhledem k matematickým nesrovnalostem vnímat jen jako orientační. Přesná data do současné doby nejsou k dispozici, protože revize všech restitučních spisů s největší pravděpodobností ještě není dokončena, na což má zásadní vliv zrušení Pozemkového fondu ČR (PF ČR), ÚPÚ a PÚ k 31. 12. 2012 a zřízení nové transformační instituce SPÚ, který zatím není konsolidován jak z hlediska plnění předmětu činnosti, tak z hlediska veškeré evidence.

Komplikovanější rozhodnutí PÚ i soudů bylo vydáno v cca 104 tisících případech, kdy bylo rozhodnuto o nemožnosti vydání pozemku, avšak osobám oprávněným náleží náhradní plnění, tedy restituční nároky byly shledány jako oprávněné, avšak předmět nároku byl shledán jako nevydatelný.

PÚ vydaly ve správním řízení celkem cca 450 tisíc rozhodnutí, z nichž cca 437 tisíc (tj. více než 97 %) je v plné moci. Na základě pravomocných řízení ve správním řízení bylo vydáno celkem cca 1 334 tisíc ha veškeré půdy, což je více než 76 % výměry, která se nacházela v nedokončených správních řízeních nebo v nedokončených soudních sporech.

PÚ a soudy shledaly, že restituční nároky o výměře cca 230 tisíc ha půdy nejsou oprávněné, a tudíž byly zamítnuty bez jakéhokoli nároku na náhradu. Předkladatelé restitučních nároků, které nebyly shledány jako oprávněné, se odvolali v cca 29 tisících případech, což je cca 12,5 % všech realizovaných správních rozhodnutí.

Tabulka 2 | Celkový stav rozhodnutí pozemkových úřadů o restitučních nárocích

Rok	Půda, o které bylo v restitucích rozhodováno (ha)						
	celkem	z toho					
		skutečně vydaná půda				nevydaná (s náhradou)	nevydaná (bez náhrady)
		celkem	zemědělská	lesní	ostatní		
1991–2004	x	x	x	x	x	x	x
2005	1 701 482	1 307 467	935 174	293 760	76 893	127 762	268 454
2006	1 780 472	1 285 607	912 503	287 714	74 010	127 621	270 629
2007	2 293 680	1 596 300	1 078 953	295 334	88 259	279 467	312 680
2008	1 750 194	1 332 848	947 476	307 425	78 002	129 965	287 224
2009	1 752 868	1 333 352	947 908	307 758	78 543	130 180	288 823
2010	x	x	x	x	x	x	x

Zdroj: ÚPÚ [1991–2010]

Pozn.: Data za rok 2010 se do doby vydání publikace nepodařilo získat.

Existují dvě samostatné oblasti vypořádání restitučních nároků. Přímé naturální restituce byly nejméně komplikované, protože po kladném rozhodnutí PÚ a sepsání dohody s osobou povinnou bylo vyznačeno vlastnické právo ve prospěch osoby oprávněné do operátu katastru nemovitostí.

Druhou oblastí jsou restituční nároky, o kterých PÚ, ÚPÚ nebo soud rozhodli, že jsou oprávněné, avšak předmět nároku není možné vydat přímou naturální restitucí, a tudíž osobě oprávněné přináleží náhradní plnění v různé formě, což bylo zcela v působnosti PF ČR.

1.1 Vypořádání nároků oprávněných osob na náhrady

PF ČR vypořádal nároky oprávněných osob na náhrady za obytné i hospodářské budovy a jiné stavby, které nelze vydat; které byly převedeny na osobu, která je nemusí vydat; nebo které zanikly. Dále se jednalo o náhrady za trvalý porost, za živý a mrtvý inventář či za pozemek, který se podle zákona o půdě nevydává a za který nebyl poskytnut jiný pozemek. PF ČR vypořádal třemi způsoby, a to převodem nemovitostí podle zákona o půdě, zápočtem pohledávek a finanční náhradou.

PF ČR přebíral závazky povinných osob na poskytnutí náhrad oprávněným osobám dle zákona o půdě. Povinnými osobami jsou obce, okresní úřady, od počátku roku 2003 krajské úřady a od konce roku 1995 státní podniky založené Ministerstvem zemědělství ČR (MZe ČR) mající v předmětu podnikání zemědělskou činnost. Nárok na náhradu vznikl podpisem smlouvy o převzetí dluhu mezi PF ČR a obcí, krajem, státem nebo rozhodnutím soudu. PF ČR poskytoval náhrady subjektům, které před účinností zákona o půdě poskytly oprávněným osobám náhradu.

Graf 1 | Vývoj vypořádání restitučních nároků oprávněných osob na náhrady uplatněných u PF ČR (tis. Kč)

Zdroj: PF ČR [1994–2010]

Z grafu 1 vyplývá, že PF ČR na základě všech uvedených rozhodnutí převzal oprávněné nároky na náhrady v celkové hodnotě 11 136 239 tisíc Kč. Do 31. 12. 2010 zbývalo vypořádat restituční nároky ve výši 163 727 tisíc Kč, což je cca 1,5 % z celkového objemu přijatých oprávněných nároků. Z grafu 1 rovněž vyplývá administrativní přetíženost PF ČR,

kdy do roku 1996 objem nevypořádaných nároků stoupal a pozitivní trend nastal až po roce 1997, kdy se podařilo objem nevypořádaných restitučních nároků snížit na minimum.

1.2 Vypořádání nároků náhradním naturálním plněním – převodem nemovitostí

Jednou z forem poskytování náhrad oprávněným osobám je smluvní převod vlastnických práv k nemovitostem ve vlastnictví státu a správě PF ČR. Tímto způsobem jsou převáděny budovy, stavby a pozemky jimi zastavěné, pozemky nezbytné k provozování převáděných budov, staveb a pozemky nesouvisející s budovami nebo stavbami, které byly marně nabídnuty v rámci veřejné obchodní soutěže. V letech 1993–2010 byly smlouvami převedeny pozemky o celkové výměře 10 849,37 ha v hodnotě 950,37 mil. Kč a budovy a stavby v hodnotě 6 642,66 mil. Kč.

Další formou jsou vzájemné zápočty pohledávek mezi PF ČR a oprávněnými osobami, které se používají např. na úhradu nájmu, od konce roku 1995 na úhradu kupní ceny privatizovaného majetku a od roku 1999 na úhradu kupní ceny pozemků převáděných podle zákona o prodeji půdy. V letech 1993–2010 nabyly zápočty pohledávek objemu 1 340,96 mil. Kč, z toho na úhradu kupní ceny pozemků převedených dle zákona o prodeji půdy bylo započteno 30,13 mil. Kč (tj. pouze 2,3 %), což představuje 614,62 ha převedených pozemků.

Graf 2 | Vývoj vypořádání restitučních nároků oprávněných osob na náhrady převodem nemovitostí na PF ČR (ha)

Zdroj: PF ČR [1994–2010]

Z grafu 2 je patrné, že zápočet pohledávek využilo nejvíce oprávněných osob v období 2001–2006, kdy začal platit zákon o prodeji státní půdy.

1.3 Vypořádání nároků náhradním plněním – finanční náhradou a finanční hotovostí

Od roku 1993 byly vydávány akcie Restitučního investičního fondu (RIF), které byly zcela vyčerpány v roce 1998, v roce následujícím byly nahrazeny směnkami Fondu národního majetku ČR (FNM ČR) a od roku 2006 směnkami Ministerstva financí ČR (MF ČR).¹ Finanční náhrady ve formě akcií a smének dosáhly 7 000,22 mil. Kč a finanční náhrady vyplácené v hotovosti dosáhly 277,22 mil. Kč.

Z grafu 3 vyplývá, že do roku 2002 měly osoby oprávněné největší zájem o náhradní plnění ve formě budov a staveb. Od roku 2000 a zejména 2002 nastává výrazný boom v náhradním plnění prostřednictvím převodů pozemků, protože PF ČR již neměl k dispozici lukrativní budovy a stavby, ovšem zahájením prodeje pozemků dle zákona o státní půdě měl k dispozici značné množství lukrativních pozemků, které osoby oprávněné vyhodnotily jako výhodnější pro vypořádání svého restitučního nároku oproti možnosti získání již nekvalitních budov a staveb.

Graf 3 | Vypořádání restitučních nároků oprávněných osob na náhrady převodem nemovitostí na PF ČR

Zdroj: PF ČR [1994–2010]

Zápočet pohledávek uplatněný při prodeji půdy do značné míry kopíruje vývoj v náhradním plnění pozemků. V roce 1994 činilo náhradní plnění 94 % náhrad v budovách a stavbách oproti 6 % náhradního plnění prostřednictvím pozemků, zatímco v roce 2010

1 FNM ČR a PF ČR uzavřely v roce 1999 smlouvu „O spolupráci ve věcech vypořádání restitučních nároků oprávněných osob podle §18a) zákona č. 229/1991 Sb. ve znění pozdějších změn a doplňků“. Na základě této smlouvy mohl PF ČR předat na FNM ČR příkazy k úhradě restitučních nároků směnkou.

činila hodnota náhradního plnění ve formě pozemků 77 % a náhradní plnění ve formě budov a staveb pouze 18 %.

V dubnu 1997 byly PF ČR přiděleny nové akcie RIF o objemu 775 mil. Kč, ty však stačily pouze na poskytnutí finanční náhrady oprávněným osobám, které sepsaly s PF ČR smlouvu o poskytnutí této formy náhrady do 10. 2. 1997. Problém s finanční formou vypořádání způsobený nedostatkem akcií RIF byl úspěšně vyřešen, když v březnu 1998 FNM ČR uvolnil další akcie. Akcie RIF byly v roce 1998 zcela vyčerpány, přičemž PF ČR se podílel na jejich vyčerpání ze 77 %

Zájem o toto plnění byl pouze do roku 1998, což bylo způsobeno věkovou strukturou osob oprávněných a zejména hodnotou restitučních nároků při přeprodávání na trhu. Hodnota nároků postupně vzrůstala, proto bylo po roce 1998 nevýhodné vypořádávat nárok náhradou v hotovosti, ale daleko výhodnější bylo nárok prodat na volném trhu. Hodnota nároků při prodeji neustále progresivně stoupá s ubývajícím objemem volně dostupných a nabízených restitučních nároků.

K 31. 12. 2010 bylo 44 % nároků vypořádáno finančními instrumenty, 42 % prostřednictvím budov a staveb, 8 % zápočtem pohledávek a 6 % převodem pozemků.

1.4 Vypořádání nároků oprávněných osob za nevydané pozemky

Osobám oprávněným vznikl nárok za nevydané pozemky na základě odškodnění PÚ, ÚPÚ nebo soudu. Rozhodnutí přešlo do působnosti PF ČR a vypořádání lze řešit finančním, resp. peněžitým vypořádáním nebo převodem náhradních pozemků na základě veřejných nabídek.

Graf 4 | Vývoj celkového vypořádání restitučních nároků za nevydané pozemky na PF ČR (mil. Kč)

Zdroj: PF ČR (1994–2010)

Graf 5 | Vývoj vypořádání restitučních nároků náhradním naturálním plněním – převodem pozemků na PF ČR (ha)

Zdroj: PF ČR (1994–2010)

Graf 6 | Vývoj vypořádání restitučních nároků náhradním naturálním plněním – převodem pozemků na PF ČR (mil. Kč)

Zdroj: PF ČR [1994–2010]

Veřejnou nabídkou jsou restituční nároky vypořádávány od roku 1998 na základě v té době nově vzniklé metodiky, která velmi přesně stanovuje právní úpravu zák. č. 229/1991 Sb., která má vysoký stupeň volnosti rozhodování a možnosti postupu.

V letech 1991–1998 byly náhradní pozemky převáděny na základě dohody mezi osobou oprávněnou a úředníky PF ČR s tím, že osoby oprávněné ve většině případů předkládaly žádost na konkrétní pozemek či nemovitost, kterými chtěly vyřešit plnění svého nároku.

Tato dvě období nejsou z právního hlediska srovnatelná, protože osoby oprávněné, jejichž nároky byly vypořádány v období 1991–1998, byly výrazně zvýhodněné oproti osobám oprávněným od roku 1999, od kdy musí absolvovat licitaci ve veřejné nabídce vzájemně mezi sebou, takže za hodnotu svého nároku v nových případech získají díky licitaci pozemek o nižší hodnotě, než je skutečná výše nároku.

Z grafu 4 je patrný plynulý vzestup objemu převzatých nároků PF ČR, přičemž v období 1991–2000 byl trend progresivnější a v období 2000–2010 mírným poměrně plynulým způsobem vzrůstá. Velmi zajímavý je vývoj objemu nevypořádaných nároků s právem na převod náhradního pozemku, který razantně vzrostl v roce 2005, což bylo způsobeno ukončením lhůty pro podávání restitučních nároků. Je patrné, že v tomto období nebylo možné tyto nároky administrativně vypořádat, což potvrzuje objem vypořádaných nároků, který v roce 2005 zaznamenal výjimečné zvýšení v jinak poměrně lineárním vývoji.

1.5 Vypořádání nároků náhradním naturálním plněním – převodem pozemků

Osoby oprávněné získaly v období 1991–2010 převodem pozemků pozemky o celkové výměře 64 839,91 ha v hodnotě cca 3 900 mil. Kč. Z grafů 5 a 6 je patrné, že období 1991–1999 se nevyvíjelo příliš příznivě. Důvodem byly legislativní novely a nové metodické pokyny z roku 1998, které se dostaly do konfliktu s ostatními právními normami upravujícími restituční procesy. Největší vliv na objem nároků vypořádaných převodem pozemků mělo ukončení lhůty pro podávání restitučních nároků v roce 2005, což je patrné z nejdynamičtějšího vývoje v letech 2003–2005.

1.6 Vypořádání nároků náhradním finančním plněním – finanční a peněžitá náhrady a převody na podniky lesů

Od roku 1991 vypořádal PF ČR oprávněné nároky finančním, resp. peněžním plněním v hotovosti do 10 000 Kč a ve formě směnek FNM ČR a MF ČR. V roce 2006 byla ze zákona převedena povinnost poskytovat peněžitou náhradu za nevydané pozemky do kompetence PF ČR, který vypořádal nároky peněžitou náhradou, vyplacením hotovosti, zápočtem náhrady při privatizaci, zápočtem náhrady na úhradu kupní ceny nemovitosti, zápočtem náhrady na úhradu nájemného, popř. na úhradu dluhů vůči PF ČR. Nároky oprávněných osob za nevydané lesní pozemky převáděl PF ČR od 2. 9. 2001 na Lesy ČR, s. p. a od 2. 9. 2003 na Vojenské lesy a statky, s. p. Postupníkům s postoupeným restitučním nárokem, kteří uplatnili svůj nárok ve stanovené lhůtě, musel PF ČR do 3 let vyplatit peněžitou náhradu. PF ČR zasílal postupníkům k podepsání dohodu o peněžitě náhradě, na jejímž základě poskytoval náhradu složenkou nebo převodem na účet. Mnoho

postupníků nesouhlasilo s výší nabízené peněžní náhrady, proto rozporovali její výši a nebyli ochotni uzavřít dohodu o peněžitě náhradě.

MZe ČR vypořádalo v letech 1991–2006 nároky v objemu cca 1,3 mld. Kč, v letech 2006–2010 nároky ve výši cca 135 mil. Kč, PF ČR vypořádal v období 2006–2010 nároky v objemu cca 426 mil. Kč, Lesy ČR, s. p. a Vojenské lesy a statky, s. p. vynaložily v období 2001–2010 za nevydané lesní pozemky cca 18,3 mil. Kč.

2. Analýza realizace „církevních restitucí“ podle zákona č. 428/2012 Sb.

Dne 8. listopadu 2012 byl schválen zákon č. 428/2012 Sb. o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi. Předmět této právní úpravy je zakotven v § 1 zák. č. 428/2012 Sb. následovně: „*Tento zákon upravuje zmírnění některých majetkových křivd, které byly spáchány komunistickým režimem církvím a náboženským společnostem, které jsou ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona státem registrovanými církvemi a náboženskými společnostmi podle jiného právního předpisu (dále jen „registrované církve a náboženské společnosti“), v období od 25. února 1948 do 1. ledna 1990 (dále jen „rozhodné období“) a vypořádání majetkových vztahů mezi státem a registrovanými církvemi a náboženskými společnostmi.*“

Součástí zákona č. 428/2012 Sb. je níže uvedená struktura restitučních nároků církví.

Tabulka 3 | Struktura restitučních nároků církví

Druh	Výměra (ha)	Cena za m ² (Kč)	Součin (mld. Kč)
Lesní půda	181 326,00	27,74	50,30
Zemědělská půda	72 202,00	44,48	32,12
Vodní plochy	3 611,00	20,00	0,72
Zastavěné plochy	600,00	1 106,78	6,64
Ostatní plochy	3 894,00	30,00	1,17
Budovy	324,00	13 519,00	43,80
Součet celkem		134,75	

Zdroj: DZ [2012]

Tabulka 4 | Struktura pozemků dle restitučních nároků církví

Typ	Výměra (ha)
Zemědělská půda (PF ČR)	32 760,00
Lesní půda (PF ČR)	37,00
Lesní půda (Lesy ČR s. p.)	151 777,00
Vodní plocha (PF ČR)	709,00
Ostatní plocha (PF ČR)	1 995,00
Druh neurčen (PF ČR)	12 784,00
Zastavěné plochy (Lesy ČR s. p.)	33,70

Zdroj: DZ [2012]

Všechny předložené návrhy obsahují stejné problémy v oblasti právní, morální, finanční i v oblasti výčtu neomovitostí.

- Z právního hlediska se nejedná o restituční proces, který je ve své podstatě obnovením předchozího stavu k určitému datu. Jak uvádí Pavlíček [2012, 12] „[p]okud by cílem tohoto opatření mělo být obnovení (částečné nebo úplné) stavu před únorem 1948, musel by se majetek užívaný katolickou církví stát znovu majetkem veřejným a také k veřejným účelům používaným a stát by hospodaření s ním musel kontrolovat, jak tomu bylo v době monarchie i republiky, tedy do 25. února 1948. Nejde o odstranění křivd způsobených dřívějším režimem. Katolická církev má také získat majetek nebo náhradu za něj, který jí nepatřil v době první republiky a ani před zahájením první pozemkové reformy. Nejde o opatření odpovídající standardům a historickému vývoji v Evropě. Navrhovatelé to ostatně připouštějí, když tvrdí, že je to plně věcí českého práva, nikoli práva evropského.“
- Vymezení rozsahu a výčtu majetku je netransparentní. „Předkladatelé tvrdí, že nemohou přesně určit rozsah majetku, který se má vydávat. Nehodlají to však před přijetím zákona učinit, ani nic měnit na vyplácených částkách určených těmto náboženským sdružením. Touto skutečností neovlivnitelný rozsah údajně nahrazovaného majetku katolické církve je značně vyšší, než uváděl arcibiskup Beran v roce 1948 v souvislosti s revizí první pozemkové reformy. Tehdy se také uskutečňoval soupis majetku za účasti církve“ [Pavlíček, 2012, 12].
- Finanční plnění státu vs. odluka církví od státu. „Prohlašovaným cílem těchto majetkových opatření je budoucí odluka církví od státu. Neexistuje však žádný doklad o tom, že by mezi tímto darem a odlukou byl nějaký vztah a že takového cíle bude dosaženo. Po dobu 17 let bude stát pokračovat v platbách pro potřeby církví jako dosud a zároveň po dobu 30 let budou získávat další „finanční náhrady“, které jen u římskokatolické církve činí mimo inflační doložky a dalších částek 47,2 mld. Kč a dále bližší neurčené množství nemovitostí. Pro takový zásah do tradičního státního nebo veřejného majetku není žádný ústavní základ. Smlouvy mají být nevypověditelné a ani parlament zvolený v budoucích volbách jako představitel suverénní vůle lidu nemá mít právo na takových závazcích nic měnit“ [Pavlíček, 2012, 12].
- Osвобоzení církví od daní vyplývající z budoucího prodeje nemovitostí.
- „Prolomení“ rozhodného data, tj. 25. 2. 1948, což ostatní restituční zákony zcela exaktně respektovaly. Prolomením této hranice by vzniklo riziko rovnající se takřka jistotě, že by subjekty vyloučené z restitučních procesů na základě tzv. dekretů prezidenta republiky (prezidenta Edvarda Beneše) měly významně lepší právní pozici v nových soudních sporech o majetky, které jim dle současného platného práva ČR nemůže být vydáno.
- Stanovení výše finančního plnění. Algoritmus výpočtu je zcela odlišný od algoritmu finančního plnění u běžných oprávněných osob v ostatních právních režimech. Předkladatelé nejsou schopni prokázat racionálnost a důvodnost algoritmu jejich výpočtu. Skutečností zůstává, že tento výpočet církve oproti běžným osobám oprávněným značným způsobem zvyhodňuje.

- Povinnosti církví jako oprávněných osob při dokládání oprávněnosti předkládaného restitučního nároku.
- Právní nástupnictví některých zaniklých církví, sdružení či jiných subjektů se subjekty, které jejich jménem v současné době vznášejí svůj restituční nárok.

Právně korektním vůči státu, vůči všem oprávněným osobám ve všech právních režimech, ale i vůči církvím by bylo zvolení postupu již ověřeného v režimu restitucí zemědělského a lesního majetku. Proti tomuto postupu by nemohl mít nikdo zásadní připomínky vzhledem k tomu, že tento režim a s ním související procesy je tzv. „právně zaužívaný“ více než 20 let.

Tabulka 5 | Výše finanční náhrady pro církev a náboženské společnosti stanovená zákonem

Církev/náboženská společnost	Finanční náhrada (Kč)
Apoštolská církev	1 056 336 374
Bratrská jednota baptistů	227 862 069
Církev adventistů sedmého dne	520 827 586
Církev bratrská	761 051 303
Církev československá husitská	3 085 312 000
Církev řeckokatolická	298 933 257
Církev římskokatolická	47 200 000 000
Českobratrská církev evangelická	2 266 593 186
Evangelická církev augsburského vyznání v ČR	118 506 407
Evangelická církev metodistická	367 634 208
Federace židovských obcí v ČR	272 064 153
Jednota bratrská	601 707 065
Luterská evangelická církev a. v. v ČR	113 828 334
Náboženská společnost českých unitářů	35 999 847
Pravoslavná církev v českých zemích	1 146 511 242
Slezská církev evangelická augsburského vyznání	654 093 059
Starokatolická církev v ČR	272 739 910
Celkem	59 000 000 000

Zdroj: [Zákon, 2012]

Tabulka 6 | Souhrnná informace o výzvěch všech povinných osob – zemědělské nemovitosti

Parametr	Hodnota
Počet výzev	6 346
Počet pozemků v pozemkových knihách	119 981
Počet staveb	1 890
Výměra v m ² , pokud ji oprávněná osoba uvedla	445 123 753

Zdroj: SPÚ ČR [2014]

Pozn.: Souhrn výzev podaných dle §9, odst. 1, zák. č. 428/2012 Sb. – stav ke dni 7. 11. 2014.

3. Komparace restitučních procesů

Ze zkoumání vyplynuly výrazné odlišnosti, resp. anomálie v zákoně č. 428/2012 Sb. (o církevních restitucích), což si zcela logicky vynutilo analytické výstupy tohoto právního režimu komparovat s analytickými výstupy právní úpravy restitucí zemědělského a lesního majetku dle zákona č. 229/1991 Sb. Zde předkládáme nejvýznamnější výsledky komparace těchto dvou právních režimů:

1. **Právní úprava postupu ocenění restitučních nároků.** U církevních restitucí je zvolen opačný postup, neboť před schválením zákona byl proveden odhad restituovaného majetku, který nebyl řádně doložen. Celkový odhad se rozdělil na odhad majetku, který bude možné vydat, a na majetek, který nebude možné vydat. U majetku, který nebude možné vydat, bylo provedeno ocenění. Následně byla do zákona zapracována celková částka finanční náhrady za nevydaný majetek. Postup se zcela liší od všech ostatních restitučních procesů, kdy byly nejdříve schváleny zákony zakotvující způsob ocenění restitučního nároku, které bylo zpracováno až následně po vydání rozhodnutí o oprávněnosti restitučního nároku a o jeho fyzickém nevydání. Tento postup lze považovat za legitimizaci nerovnosti některých oprávněných osob před zákonem.
2. **Algoritmus výpočtu finanční náhrady za nevydaný majetek.** Odlišnosti mezi porovnávanými zákony jsou i v oblasti náhrad za nevydané pozemky. Cílem zákona č. 229/1991 Sb. je vydání původního majetku oprávněným osobám a pouze ve výjimečných případech (kdy jsou bez jakýchkoli pochybností splněny všechny zákonem stanovené předpoklady a pozemek nelze vydat kvůli existenci zákonné překážky bránící vydání) je možno přistoupit k vypořádání formou náhrady. Zákon č. 229/1991 Sb. zkoumá nejen to, zda jsou splněny zákonem určené podmínky pro vydání daného pozemku, ale i to, zda oprávněné osobě náleží náhrada za pozemek, který se nevydává. Oprávněná osoba musí uplatnit nárok a prokázat, že splňuje zákonné podmínky k restituci předmětného majetku. Až na základě rozhodnutí, které uvádí, že je oprávněnou osobou, ale konkrétní pozemek jí nelze vydat, protože tomu brání zákonná překážka, se může domáhat náhrady, resp. náhradního pozemku. Na rozdíl od toho zákon č. 428/2012 Sb. zakládá právo na náhradu přímo bez vazby na nevydání konkrétního pozemku.

Výše náhrady dle zákona č. 229/1991 Sb. má přímou vazbu na nevydaný pozemek. Každý nevydaný pozemek se ocení podle právně doložitelného stavu ke dni odnětí státem, v cenách platných k 24. červnu 1991, u nemovitých věcí v cenách dle vyhlášky č. 182/1988 Sb., ve znění vyhlášky č. 316/1990 Sb., a v této výši má oprávněná osoba právo na poskytnutí náhrady. V rámci zákona č. 229/1991 Sb. se tedy oprávněná osoba musí nejprve domoci rozhodnutí, že se pozemek nevydává, přičemž neexistuje žádná lhůta pro vydání tohoto rozhodnutí (do dnešního dne dosud nebylo rozhodnuto o všech uplatněných nárocích) a až po právní moci rozhodnutí a ocenění nevydaného majetku má možnost domoci se finanční náhrady. Oproti tomu zákon č. 428/2012 Sb. využívá tzv. paušální náhradu. Výše finančních náhrad pro jednotlivé církve a náboženské společnosti uvádí tabulka 5.

Finanční náhrada dle zákona č. 428/2012 Sb. se vyplácí ve třiceti bezprostředně po sobě následujících ročních splátkách, přičemž výše splátky je dána jako podíl nesplacené částky finanční náhrady a počtu dosud neuhrazených ročních splátek. Splátky vyplácí Ministerstvo kultury ČR vždy nejpozději do 31. 12. kalendářního roku, za který je určena, počínaje rokem 2013. Výše nesplacené náhrady je každoročně upravena o míru roční inflace a není předmětem daní, poplatků ani jiného obdobného peněžitého plnění.

Paušální náhrada popírá základní princip náhrad dle zákona č. 229/1991 Sb., tj. že o náhradě za každý nevydaný pozemek musí být rozhodnuto a výše náhrady je stanovena odkazem na cenový předpis. Paušální náhrady činí mechanismus náhrad velmi netransparentním, a to ze dvou důvodů: majetek, za který se náhrada poskytuje, není transparentně specifikován; výše náhrad nerespektuje ocenění dle vyhlášky č. 182/1988 Sb., ve znění vyhlášky č. 316/1990 Sb. ke dni odnětí majetku.

Mechanismus náhrad za nevydané pozemky významně prolamuje zásadu rovnosti před zákonem. Ostatní odlišnosti mezi zákonem č. 229/1991 Sb. a zákonem č. 428/2012 Sb. technicky zablokovaly běžné nakládání s majetkem do rozhodnutí o jeho vydání s cílem ochránit majetek pro církevní restituce.

Po odhadu majetku, který by neměl být vydán, bylo zpracováno jakési administrativní ocenění, které není součástí žádné právní normy. U běžných restituentů, kterým se vydával majetek v roce 1991 nebo v roce 2016 je restituční nárok oceněn vyhláškou č. 316/1990 Sb., tj. náhrada za 1m² nevydané půdy 4 Kč, kdežto u církevních restitucí, kde je pevně stanovená celková výše finanční náhrady, vychází náhrada za 1 m² nevydané půdy na více než 40 Kč.

3. **Samostatná finanční náhrada za nemožnost užívání majetku za dobu jeho odnětí.** Následně byla tato celková částka valorizována náhradou za újmu církvím za dobu, kdy nemohly tento majetek užívat.
4. **Splátkový kalendář.** Celková částka, valorizovaná za nemožnost užívat majetek, je rozdělena do pevného splátkového kalendáře v délce 30 let.
5. **Navýšení finanční náhrady o valorizaci splátek roční mírou inflace.** Tyto splátky jsou valorizovány inflačními doložkami.
6. **Zákaz alokace zdrojů pro stát z majetku, který souvisí s vydáním.** Odlišně je upravena rovněž blokáce pro nakládání s majetkem, na který dopadá. V zákoně 229/1991 Sb. je blokáce uvalena pouze na vlastnický převod, zatímco nájem

je možný. Zákon č. 428/2012 Sb. upravuje blokaci tak široce, že majetek není možné ani pronajmout, takže do doby jeho vydání s ním stát nemohl žádným způsobem nakládat ani jej pronajmout, což jej ve svém důsledku stálo mnoho nákladů za dobu výkonu správy. Ve všech ostatních restitučních procesech se majetky do doby vydání běžně pronajímaly.

7. **Lhůty v procesu vydání – správní rozhodnutí.** Proces vlastního vydání věci dle zákona č. 428/2012 Sb. je do jisté míry totožný s procesem obnovování vlastnického práva dle zákona č. 229/1991 Sb. Rozdílem ovšem je, že zákon č. 428/2012 Sb. uvádí lhůtu pro vydání rozhodnutí pro Státní pozemkový úřad, a to 6 měsíců, resp. 12 měsíců u zvlášť složitého případu. Zákon č. 229/1991 Sb. lhůtu pro vydání rozhodnutí nestanovuje.
8. **Prolomení restituční zásady.** Zákon č. 418/2012 Sb. prolamuje zásadu, která platila v restitučních předpisech, tj. že oprávněnou osobou může být pouze fyzická osoba, neboť restituční zákony až na výjimky nepřipouštějí restituci právníky osobami.
9. **Problematické nástupnictví „oprávněných“ právnických osob.**
10. **Netransparentnost a nedostupnost podkladů** týkajících se církevních restitucí v porovnání se zbývajících restitučními procesy.
11. **Netransparentní vymezení rozsahu a výčtu majetku.**
12. **Součinnost třetích osob.** Zákon č. 428/2012 Sb. upravuje určité mechanismy, které řeší součinnost třetích osob při vydání za situace, kdy uplatní nárok u nepříslušné osoby. Jednou z možností je, že nepříslušná osoba postoupí výzvu od oprávněné osoby osobě povinné, a to do 15 pracovních dnů ode dne doručení této výzvy. V případě, že nepříslušné osobě není povinná osoba známa, požádá do 15 pracovních dnů od doručení výzvy příslušný katastrální úřad o zjištění údajů o právních vztazích k předmětu vydání. Katastrální úřad do 6 měsíců zjistí požadované údaje a dle potřeby vyhotoví identifikaci parcel nebo dokument, ze kterého bude zřejmé, do kterých ze stávajících parcel příslušná nemovitost (resp. její část) zasahuje, a tyto doklady zašle nepříslušné osobě. Zákon č. 229/1991 Sb. takovéto mechanismy nestanovuje. V průběhu platnosti zákona č. 229/1991 Sb. byly takovéto situace řešeny rozhodovací praxí soudů, která dospěla k tomu, že k řádnému uplatnění nároku postačí uplatnění nároku u PÚ. Tím se vyřešil problém v případě, že byl nárok uplatněn u nepříslušné povinné osoby.
13. **Uživací vztahy.** Dalším rozdílem je mechanismus umožňující výpověď smlouvy o užívání věci nebo smlouvy o právu odpovídajícímu věcnému břemeni, která byla uzavřena za nápadně nevýhodných podmínek. Zákon č. 229/1991 Sb. žádný mechanismus umožňující výpověď neupravuje. Oproti tomu zákon č. 428/2012 Sb. stanovuje lhůtu 1 roku ode dne vydání věci, během které může oprávněná osoba smlouvu uzavřenou za nápadně nevýhodných podmínek vypovědět, a to v 6 měsíční výpovědní lhůtě.

Z tabulky 7 vyplývá, že největší počet nekumulovaných žádostí byl zcela logicky v restitucích zemědělského majetku, kde PÚ musely vyřídit cca 500 tisíc nekumulovaných žádostí. Vzhledem k tomu, že celková hodnota státního majetku vloženého do IV. pilíře transformace, tedy změn vlastnických práv, činí necelé 2 biliony Kč, je možno

konstatovat, že z hlediska objemu byly restituce velmi významným procesem, neboť zaujímají 15 % z celkového finančního objemu transformovaného majetku.

Zcela jiná situace je však z hlediska počtu oprávněných žádostí, které stát musel vyřídit ve vztahu k celkovému počtu cca 1,7 milionu všech právních úkonů a převodů jak v privatizačním, tak v restitučních procesech. Vyřízené restituční žádosti zaujímají z výše uvedeného počtu úkonů, resp. převodů cca 50 %.

Tabulka 7 | Syntetická tabulka agregátních údajů restitučních procesů

Restituční zákon	Počet oprávněných žádostí (nekumulovaných)	Finanční objem oprávněných žádostí
č. 229/1991 Sb. (restituce zemědělského a lesního majetku)	cca 500 000	cca 11 mld. Kč
č. 428/2012 Sb. (církevní restituce)	cca 6 000	cca 140 mld. Kč

Zdroj: vlastní zpracování

Závěr

Z analýzy restitucí zemědělského a lesního majetku, analýzy církevních restitucí a následné komparace výsledků těchto analýz vyplynuly následující závěry.

Ekonomické národohospodářské důsledky představují asymetrické vypořádání nároků církví, které má zásadní národohospodářské dopady na výdajovou stránku státního rozpočtu v časovém intervalu 30 let v důsledku netransparentního ocenění restitučních nároků za nevydaný majetek, finanční náhrady za nemožnost užívání majetku po dobu jeho odnětí, valorizace splátkového kalendáře, navýšení finanční náhrady o valorizaci splátek s roční mírou inflace, zákazu alokace zdrojů pro stát na majetku, který je předmětem vydání.

Právní národohospodářské důsledky spočívají v těchto právních asymetriích: ocenění majetku odhadnuto en bloc a zapracováno do zákona; pevná lhůta pro správní rozhodnutí o vydání majetku; prolomení restituční zásady, že oprávněnou osobou může být pouze fyzická osoba; netransparentní vymezení rozsahu a výčtu majetku; součinnost třetích osob; odlišné užívací vztahy apod.

Morálně etické národohospodářské důsledky spočívají ve výši finanční náhrady za 1m² nevydané půdy u církví, která dosahuje více než desetinásobku náhrady u běžných oprávněných osob, u nichž se ještě v současné době pro ocenění restitučního nároku používá vyhláška z roku 1988, resp. 1990. Lhůta pro vydání nebo vypořádání restitučního nároku pro běžné restituenty není stanovena, důsledkem čehož je protahování vyřizování věci i na desítky let, zatímco u církví stanovena je (6 měsíců). Právo na odškodnění za nemožnost užívání majetku na rozdíl od církví běžné osoby oprávněné nemají.

Výsledky výzkumu potvrdily hypotézu, že osoby oprávněné v režimu církevních restitucí jsou značně zvýhodněny oproti běžným oprávněným osobám, čímž dochází k porušení rovnosti oprávněných osob před zákonem zakotvené mimo jiné v Listině

základních práv a svobod, a navíc se tak v některých aspektech prolamují v ostatních restitučních režimech neprolomitelné uzance.

Ze všech dotčených ekonomických teorií při testování jejich praktické aplikovatelnosti na tyto dva procesy prokázaly největší přímo učebnicovou praktickou aplikovatelnost teorie zájmových skupin, dobývání renty, asymetrických informací, vládního selhání a morálního hazardu.

Alemann [1987] charakterizuje zájmové skupiny jako osoby či skupiny se společnými cíli a zájmy, které vyvíjejí určitý nátlak na jiné skupiny, organizace a instituce, nejčastěji však na zákonodárny sbor či legislativu s cílem maximalizace vlastního prospěchu. Hlavním cílem zájmových skupin je především ovlivnit vládní politiku takovým způsobem, aby mohly maximalizovat svůj vlastní mezní užitek. Pro dosažení určité úspěšnosti v oblasti požadovaných cílů hraje důležitou roli dobrá organizovanost a homogenita konkrétní zájmové skupiny. V souladu s Alemannovou teorií vytvořila katolická církev dlouhodobý nátlak na vládu i parlament a počáteční pochybnosti o vlastnictví či nevlastnictví předmětného majetku v roce 1948 se jí podařilo rozehnat nejen tím, že sporný majetek získala zpět, ale navíc dosáhla toho, že finanční náhrady pro katolickou církev byly nastaveny ve srovnání s ostatními osobami oprávněnými do oblasti virtuální reality.

Renta vzniká především jako důsledek státního zásahu, jehož prostřednictvím se vytvoří diskriminační výhody pro omezený okruh – zájmovou skupinu. Středem zájmu dobývání renty je vztah mezi státem a zájmovými skupinami, kde má stát monopol na alokaci vlastnických práv prostřednictvím státních zásahů [Tullock, 1967]. Neexistuje názornější praktická aplikovatelnost teorie dobývání renty než státní zásah, tj. schválení církevních restitucí, čímž došlo k vytvoření diskriminačních výhod pro minoritní zájmovou skupinu – církev.

Nedokonalé, nesprávné či nekorektní informace, na jejichž základě vláda přijímá svá rozhodnutí, jsou informacemi asymetrickými, které ve svém důsledku determinují vládní selhání se všemi následky. Asymetrické informace vznikají buď z neprofesionality, nebo úmyslně za účelem dobývání renty. Vláda ani parlament neměli k dispozici správné a objektivní informace a data nezbytné pro přijetí tak zásadních národohospodářských rozhodnutí, která ovlivňují státní rozpočty v časovém intervalu 30 let. Informační nedostatečnost se projevila v nesprávně inventarizovaném výčtu majetku, při stanovování objemu finanční náhrady, vlastního algoritmu výpočtu i vstupních proměnných do tohoto systému.

Vládním selháním je realizace neadekvátní hospodářské politiky, která destruuje samoregulační mechanismus tržní ekonomiky. Příčinou vládního selhání je zejména dobývání renty a důsledkem nadbytečné náklady a zvyšování veřejného rozpočtu. Je zřejmé, že schválením církevních restitucí vznikly v ČR nadbytečné transakční náklady a dlouhodobé navyšování (resp. zátěž) výdajové strany státního rozpočtu.

Morální hazard státu vzniká většinou v důsledku chybně přijatých rozhodnutí vlády (tj. vládního selhání), kdy vláda zodpovědná za zájmy všech občanů vědomě či nevědomě upřednostní zájmy své, zájmových skupin nebo svých voličů. Následky se poté projevují navýšením výdajů státního rozpočtu, vznikem krizí, nerovností před zákonem apod. Důsledky církevních restitucí ve vztahu k teorii morálního hazardu, zejména s ohledem na navýšení státního rozpočtu, nerovnost před zákonem, vytvoření diskriminačních výhod pro minoritní zájmovou skupinu apod., jsou tedy nesporné.

Literatura

- von ALEMANN, U., 1987. *Organisierte Interessen in der Bundesrepublik*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. ISBN 978-381-0006-172.
- PAVLÍČEK, V., 2012. Církevní restituce nebo další destrukce suverenity státu. *Právo*, 18. 4.
- TULLOCK, G., 1967. The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft. *Western Economic Journal*, 5(3), 618–630, <https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.1967.tb01923.x>
- ZEMAN, K., 2015. *Analýza restitučních procesů v České republice*. Praha: Karolinum. ISBN 978-80-246-2954-4.
- ZEMAN, K., 2013. *Vývoj vlastnictví k půdě a souvisejících procesů na území ČR od roku 1918 do současné doby*. Praha: Nakladatelství Oeconomica. ISBN 978-80-245-1915-9.

Prameny

- DZ, 2012. *Důvodová zpráva k zákonu č. 428/2012 Sb., ze dne 8. listopadu 2012, o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi*.
- PF ČR. *Výroční zpráva Pozemkového fondu ČR 1991–2010*.
- SPÚ ČR, 2014. *Státní pozemkový úřad ČR: Souhrnná informace o výzvách všech povinných osob – zemědělské nemovitosti*.
- ÚPÚ. *Výroční zprávy Ústředního pozemkového úřadu 1991–2010*.
- ZÁKON č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku. In *Sbírka zákonů 1991*.
- ZÁKON č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi. In *Sbírka zákonů 2012*.