

Vysoká škola ekonomická v Praze
Národohospodářská fakulta

**KOMPARACE RESTITUČNÍHO PROCESU
„CÍRKEVNÍHO MAJETKU“ DLE ZÁKONA Č. 428/2012
SB., A RESTITUČNÍHO PROCESU ZEMĚDĚLSKÉHO A
LESNICKÉHO MAJETKU DLE ZÁKONA Č. 229/1991
SB., VE ZNĚNÍ POZDĚJŠÍCH PŘEDPISŮ.**

diplomová práce

Autor: Bc. Jan Kopecký

Vedoucí práce: Ing. Karel Zeman, CSc.

Rok: 2014

Prohlašuji na svou čest, že jsem diplomovou práci vypracoval samostatně
a s použitím uvedených zdrojů.

Bc. Jan Kopecký

V Chrudimi, dne 30. 12. 2014

Poděkování

Rád bych poděkoval vedoucímu práce, panu Ing. Karlu Zemanovi, CSc., za jeho cenné rady, užitečné připomínky a vstřícný přístup.

Abstrakt

Cílem diplomové práce je analýza a následná komparace „restitučního procesu církevního majetku“ s restitučním procesem majetku zemědělského a lesnického. Je analyzováno a následně komparováno právní prostředí, institucionální zajištění, ekonomické důsledky pro stát, respektive státní rozpočty, a determinanty na rovnost oprávněných osob před zákonem v těchto právních režimech.

Ačkoliv se otázkou „církevních restitucí“ zabývaly s větším či menším důrazem všechny polistopadové vlády a s „restitucí církevního majetku“ počítaly i mnohé zákony, zůstala otázka převodu majetku, který byl historicky ve správě církví, náboženských řádů a kongregací, nedořešena pro zásadní nejednotnost názorů politické reprezentace až do ledna roku 2012, kdy byl schválen zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi. Tento „restituční proces“ bude výrazně a dlouhodobě ovlivňovat státní rozpočty České republiky a toto činí vybrané téma z národohospodářského hlediska velmi aktuálním.

Teoretická část práce je založena na klasických ekonomických teoriích. Například: teorie vlastnického práva, teorie zájmových skupin a dobývání renty, teorie liberalizace, teorie vládního a tržního selhání, teorie transakčních nákladů, teorie o státních neboli rozpočtových a mimorozpočtových fondech a tak dále. Tato část se také zabývá teoretickou charakteristikou transformace centrálně plánované ekonomiky na ekonomiku tržní, zběžně se věnuje čtyřem pilířům transformačního procesu, především pak změnám vlastnických práv, jejichž stěžejní součástí je restituční proces.

V praktické části je analyzováno právní prostředí a institucionální zajištění „restitučního procesu církevního majetku“ a restitučního procesu zemědělského a lesnického majetku. Dále jsou zkoumány základní parametry restitučního procesu, kterými jsou: vývoj počtu oprávněných osob, vývoj počtu vypořádaných osob, hodnota restitučních nároků, struktura vypořádání nároků na restituce naturální, náhradní a tak dále. Rovněž je provedena analýza ekonomických dopadů na státní rozpočty a determinanty na rovnost oprávněných osob před zákonem. Závěrečnou kapitolu praktické části tvoří komparace výše uvedených analýz.

Klíčová slova: restituce, restituční zákony, církevní majetek, zemědělský a lesnický majetek

JEL klasifikace: Q150, K490, N540, P210

Abstract

The aim of this thesis is an analysis and subsequent comparison of “the church property restitution process” with the restitution process of agricultural and forestry property. This paper analyze and then compare the legal environment, institutional support as well as economic consequences for the state, or rather state budgets, and determinants concerning the equality of authorized persons before the law in these legal regimes.

Although all post-communist governments dealt, with greater or lesser emphasis, with the issue of "church restitution" and many laws allowed of "the restitution of church property", the question of transfer of property that was historically administered by churches, religious orders and congregations, remained unsolved due to the fundamental inconsistency of views of political representation until January 2012, when the act on property settlement with churches was approved. This "restitution process" will have a substantial and long-lasting influence on the state budgets of the Czech Republic and this fact makes this topic very current from the macroeconomic point of view.

The theoretical part is based on classical economic theories. For example, the theory of property rights, the theory of interest groups and rent-seeking, liberalization theory, the theory of government and market failures, the theory of transaction costs, the theory of the state budget or extra-budgetary funds and so on. This section deals with the theoretical characteristics of the transformation of the centrally planned economy to the market economy and this part also briefly describes four pillars of the transformation process, especially the changes of ownership, which is an essential part of the restitution process.

The practical part analyzes the legal environment and institutional provision of "church property restitution process" and the restitution process of agricultural and forestry property. Furthermore, this part examines basic parameters of the restitution process, which are: development of the number of beneficiaries, the development of settled people, the value of restitution claims, the structure of the settlement in natural, reserve restitution and so on. In addition, this study includes an analysis of the economic impact on the state budgets and the determinants of the equality of authorized persons before the law. The final chapter of the practical part deals with the comparison of the analysis mentioned above.

Key words: restitution, restitution laws, church property, agricultural and forestry property

JEL classification: Q150, K490, N540, P210

Obsah

ÚVOD	1
1. TEORETICKÁ ČÁST	3
1.1. EKONOMICKÉ TEORIE	3
1.1.1. Teorie vlastnického práva	3
1.1.2. Teorie transakčních nákladů	6
1.1.3. Teorie zájmových skupin a dobývání renty	8
1.1.4. Teorie vládního a tržního selhání	11
1.1.5. Teorie veřejných rozpočtů	14
1.1.6. Teorie liberalizace	17
1.2. TRANSFORMACE NÁRODNÍHO HOSPODÁŘSTVÍ PO ROCE 1989	18
1.2.1. Základní pilíře transformace národního hospodářství po roce 1989	18
1.2.1.1. Liberalizace cen	19
1.2.1.2. Liberalizace zahraničního obchodu	20
1.2.1.3. Makroekonomická stabilizace	21
1.2.1.4. Změna vlastnických práv	22
2. PRAKTICKÁ ČÁST	25
2.1. ANALÝZA LEGISLATIVNÍHO PROSTŘEDÍ RESTITUČNÍHO PROCESU ZEMĚDĚLSKÉHO A LESNICKÉHO MAJETKU A RESTITUČNÍHO PROCESU CÍRKEVNÍHO MAJETKU	25
2.1.1. Analýza legislativního prostředí restitučního procesu zemědělského a lesnického majetku	25
2.1.1.1. Zákon č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd	26
2.1.1.2. Zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích	27
2.1.1.3. Zákon č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby	28
2.1.1.4. Zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku	29
2.1.1.4.1. Základní zákonem definované pojmy	30
2.1.1.4.2. Skutečnosti vedoucí k restitučním nárokům a formy vypořádání nároků	31
2.1.1.4.3. Vybrané lhůty zákona o půdě a tzv. restituční tečka	32
2.1.2. Analýza legislativního prostředí restitučního procesu církevního majetku	33
2.1.2.1. Právní úpravy majetkového vyrovnání mezi státem a církvemi od roku 1990	33
2.1.2.2. Zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů	37
2.1.2.2.1. Základní zákonem definované pojmy	38
2.1.2.2.2. Skutečnosti vedoucí k restitučním nárokům a formy vypořádání nároků	39
2.1.2.2.3. Odluka církví a náboženských společností od státu	41

2.2. ANALÝZA INSTITUCIONÁRNÍHO ZAJIŠTĚNÍ RESTITUČNÍHO PROCESU ZEMĚDĚLSKÉHO A LESNICKÉHO MAJETKU A RESTITUČNÍHO PROCESU CÍRKEVNÍHO MAJETKU	42
2.2.1. Ministerstvo zemědělství.....	42
2.2.2. Ministerstvo kultury	43
2.2.3. Státní pozemkový úřad.....	45
2.3. ANALÝZA VLASTNÍHO PRŮBĚHU RESTITUČNÍHO PROCESU ZEMĚDĚLSKÉHO A LESNICKÉHO MAJETKU A RESTITUČNÍHO PROCESU CÍRKEVNÍHO MAJETKU	48
2.3.1. Analýza průběhu restitučního procesu zemědělského a lesnického majetku dle zákona č. 229/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů	48
2.3.1.1. Evidenční fáze restitučního procesu zemědělského majetku.....	48
2.3.1.2. Rozhodovací fáze restitučního procesu zemědělského majetku.....	49
2.3.1.3. Realizační fáze restitučního procesu zemědělského majetku	52
2.3.1.3.1. Vypořádání oprávněných osob na náhrady	53
2.3.1.3.2. Vypořádání oprávněných osob za nevydané pozemky	60
2.3.2. Analýza průběhu restitučního procesu církevního majetku dle zákona č. 428/2012 Sb.	70
2.3.2.1. Evidenční fáze u naturálního vypořádání	70
2.3.2.2. Rozhodovací a realizační fáze u naturálního vypořádání	74
2.3.2.3. Finanční vypořádání	76
2.4. ANALÝZA EKONOMICKÝCH DOPADŮ ZÁKONA Č. 428/2012 Sb. NA VEŘEJNÉ ROZPOČTY	79
2.5. KOMPARACE RESTITUČNÍHO PROCESU ZEMĚDĚLSKÉHO A LESNICKÉHO MAJETKU A RESTITUČNÍHO PROCESU CÍRKEVNÍHO MAJETKU	86
2.5.1. Komparace legislativního prostředí restitučního procesu zemědělského a lesnického majetku a restitučního procesu církevního majetku.....	87
2.5.1.1. Vliv zájmových skupin a podíl církví na vytváření legislativy	89
2.5.1.2. Nerovnost oprávněných osob před zákonem	90
2.5.2. Komparace institucionálního zajištění restitučního procesu zemědělského a lesnického majetku a restitučního procesu církevního majetku.....	92
2.5.3. Komparace vlastního průběhu restitučního procesu zemědělského a lesnického majetku a restitučního procesu církevního majetku.....	92
2.5.3.1. Rozsah restituovaného majetku CNS a jeho ocenění	94
ZÁVĚR.....	99
SEZNAM TABULEK	106
SEZNAM GRAFŮ	107
POUŽITÉ ZDROJE	108

Seznam použitých zkratk:

CNS – registrovaná církev a náboženská společnost

ČSÚ – Český statistický úřad

ČUZK – Český úřad zeměměřický a katastrální

FNM – Fond národního majetku

FO – fyzická osoba

MF ČR – Ministerstvo financí České republiky

MK ČR – Ministerstvo kultury České republiky

MSNMP ČR – Ministerstvo pro správu národního majetku a jeho privatizaci

MZe – Ministerstvo zemědělství ČR

NF VŠE – Národohospodářská fakulta Vysoké školy ekonomické v Praze

NIE – Nová institucionální ekonomie

PO – právnická osoba

PU – Pozemkový úřad

RIF – Restituční investiční fond a.s.

RVHP – Rada vzájemné hospodářské pomoci

SPÚ – Státní pozemkový úřad

SR – státní rozpočet

ÚPÚ – Ústřední pozemkový úřad

VZ PF ČR – Výroční zpráva Pozemkového fondu České republiky

Úvod

Téma diplomové práce je v současné době z národohospodářského i společenského hlediska velmi aktuální. Zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, který vstoupil v účinnost dne 1. ledna 2013, znamená jeden z největších převodů majetku v polistopadových dějinách českého státu a bude dlouhodobě ovlivňovat veřejné rozpočty České republiky. Zákon by měl představovat konečné řešení otázky, jak naložit s majetkem, který byl historicky ve správě církví, náboženských řádů a kongregací. Touto otázkou se po více než dvě dekády zabývala téměř každá vláda a nynější řešení vyvolalo celospolečenskou diskuzi o přiměřenosti a spravedlnosti takzvané církevní restituce. Diskuse se nese spíše ve znamení obhajování subjektivních názorů než věcné argumentace a studie zabývající se touto tematikou nejsou prosty normativních soudů.

Autor se ve své bakalářské práci zabýval procesem restituce zemědělského majetku a došel k závěru, že žádná jiná součást změny vlastnických práv nebyla tak důležitá a složitá, jako právě restituce. V současné situaci se téma komparace restitučního procesu „církevního majetku“ a restitučního procesu zemědělského majetku jeví jako aktuální, zajímavé a přínosné, především proto, že v rámci procesu změny vlastnických práv se „církevní restituce“ ukázala jako nejproblematictější.

Teoretickou část diplomové práce otevírá teorie vlastnického práva, následuje teorie popisující jednání zájmových skupin vytvářejících politický tlak k dobývání renty na úkor většiny. Dále je charakterizována teorie vládního a tržního selhání, teorie transakčních nákladů a teorie o státních neboli rozpočtových a mimorozpočtových fondech. Část věnovanou klasickým ekonomickým teoriím uzavírá teorie liberalizace. Druhá polovina teoretické části navazuje na teorii liberalizace a obecně popisuje proces transformace národního hospodářství po roce 1989. Pozornost je věnována čtyřem pilířům transformačního procesu centrálně plánované ekonomiky na ekonomiku tržní, jakými byla liberalizace cen, liberalizace zahraničního obchodu, makroekonomická stabilizace a především změna vlastnických práv, jejíž stěžejní součástí je restituční proces.

V praktické části diplomové práce je analyzováno právní prostředí restitučního procesu zemědělského a lesnického majetku a následně právní prostředí „restitučního procesu“ církevního majetku. Analýza se zaměřuje především na základní zákonem definované pojmy, skutečnosti vedoucí k restitučním nárokům, formy vypořádání restitučních nároků a zákonné lhůty. Analýza zákona o majetkovém vyrovnání se věnuje i finanční odluce CNS od státu. V praktické části je dále analyzováno institucionální zabezpečení restitučního procesu zemědělského a lesnického majetku a „restitučního procesu“ církevního majetku, kde důležitou roli hrají Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo kultury a především Státní pozemkový úřad.

Druhá polovina praktické části diplomové práce je věnována analýze samotného průběhu restitučního procesu. Autor zevrubně popisuje evidenční, rozhodovací a realizační fázi restitučního procesu, zkoumá základní parametry. Prostor je věnován i analýze ekonomických dopadů „církevní restituce“ na veřejné rozpočty. Poslední část práce je věnována komparaci „běžného“ restitučního procesu a „restitučního procesu“ církevního majetku. V poslední části je obsažena také kritika „církevních restitucí“.

Závěr práce vyhodnocuje analýzu provedenou v praktické části, spojuje ji s poznatky teoretické části a vyhodnocuje podobnosti a odlišnosti procesů „církevní restituce“ a restituce „běžných“ oprávněných osob. Autor uvádí, jak se mu podařilo vypořádat s tématem a cílem diplomové práce, co mu zpracování zvoleného tématu přineslo.

Cílem diplomové práce je zpracovat problematiku „restitučního procesu“ církevního majetku a restitučního procesu majetku zemědělského a lesnického. Za tímto účelem je provedena analýza a následná komparace právního prostředí, institucionálního zajištění a samotného průběhu obou procesů. Práce zkoumá základní parametry restitučního procesu: vývoj počtu oprávněných osob, vývoj počtu vypořádaných osob, hodnota restitučních nároků, struktura vypořádání restitučních nároků. Cílem práce je také odpovědět na otázku, jaké dopady bude mít „restituční proces“ církevního majetku na státní rozpočet. Ústředním cílem práce je odpovědět na otázky: Zda jsou si oprávněné osoby před zákonem v obou právních režimech rovny? Jaké jsou hlavní rozdíly mezi „restitučním procesem“ církevního majetku a restitučním procesem zemědělského a lesnického majetku? Zda převod státního majetku CNS je restitucí, tedy navrácením do předchozího stavu k určitému datu nebo zakládá další křivdu namísto nápravy křivd minulých?

1. TEORETICKÁ ČÁST

1.1. Ekonomické teorie

Teoretickou část diplomové práce otevírá stručné shrnutí ekonomických teorií, které se týkají zvoleného tématu. Teorie vlastnického práva zdůrazňuje úlohu jasně vymezených a dobře chráněných vlastnických práv pro fungování ekonomiky, seznamuje čtenáře s Demsetzovou, Northovou a Archianovou teorií vzniku vlastnických práv. Teorie transakčních nákladů je věnována především Coaseho teorému a Piguově řešení externalit. Dále se autor věnuje teorii zájmových skupin, jejich vlivu na politický proces a rent seekingu. Charakterizována je též teorie tržního a vládního selhání, která popisuje různé pohledy škol ekonomického myšlení na tyto jevy. Státním rozpočtem a mimorozpočtovými fondy se zabývá teorie veřejných rozpočtů. Část diplomové práce věnovanou ekonomickým teoriím uzavírá kapitola o liberalismu, na kterou dále navazuje stručné shrnutí procesu ekonomické transformace.

1.1.1. Teorie vlastnického práva

Teorie vlastnického práva vychází z římského pojetí vlastnického práva, které obsahuje čtyři části: „usus“ - právo na užívání statku, „abusus“ – právo na změnu statku, „usus fructus“ - právo na výnosy plynoucí z užívání statku a „venditio“ – právo převést statek, respektive převést užívací práva na statek jinému subjektu. (Voight, S., 2008)

Teorií vlastnického práva se zabývá především Nová institucionální ekonomie, která se rozvíjela od konce 60. let 20. století. Tento směr je také znám jako škola vlastnických práv. NIE staví na neoklasické ekonomii, kterou doplňuje o analýzu pravidel chování. Vlastnická práva jsou NIE považována za stavební jednotky institucionální struktury společnosti a směna je chápána spíše jako výměna vlastnických práv, než jako výměna hmotných či nehmotných statků. (Holman, R. a kol. 2005) Hodnota směňovaného statku přitom závisí na úpravě vlastnických práv. Platí, že čím exkluzivnější jsou vlastnická práva, tím vyšší je cena směňovaného statku. (Voight, S., 2008)

Jasně definovaná a dobře chráněná vlastnická práva jsou nezbytným předpokladem efektivního fungování trhu. Taková práva vytváří vhodné prostředí pro směnu s nízkými transakčními náklady. V případě, že vlastnická práva nejsou jasně vymezena a chráněna, vytváří se ve společnosti poptávka po regulaci ze strany státu, která povede k vymezení vlastnických práv a snížení transakčních nákladů směny. (Holman, R. 2002)

Podle NIE neexistují vlastnická práva sami o sobě, práva jsou vytvářena a postupně měněna. Různými teoriemi vysvětlujícími vznik vlastnických práv se zabývala řada ekonomů. Podrobněji se budeme věnovat pouze teorii ekonoma Harolda Demsetze, Armena A. Archina a nositele Nobelovy ceny za ekonomii Douglassa C. Northa. (Voight, S., 2008)

Demsetzova teorie vzniku vlastnických práv

Ve své práci „Toward a theory of property rights“ z roku 1997 Demsetz vyslovil hypotézu, že vlastnická práva se samovolně vyvinou, pokud výnosy z internalizace převýší náklady na internalizaci. Jinými slovy, pokud internalizace externalit povede ke zvýšení čistého užitku. Vznik a změna vlastnických práv mají dle Demsetze dvě příčiny. První příčinou je změna externalit v čase, která může být zapříčiněna například zvýšením poptávky, nebo přístupem na nové trhy. Druhou příčinou změny vlastnických práv je internalizace externalit v důsledku technického pokroku, který snižuje náklady. (Demsetz, H., 1967)

Demsetzova teorie je označována jako „naivní“ protože předpokládá, že vláda je benevolentní a její jednání povede k efektivnímu vymezení vlastnických práv za nulových transakčních nákladů. Kritika Demsetzovy teorie tedy pramení z opomíjení vlivu politického procesu na vznik vlastnických práv. (Voight, S., 2008)

Northova teorie vzniku vlastnických práv

V své práci si D. C. North všímá, že stát opakovaně vytváří neefektivní vlastnická práva, která negativně ovlivňují hospodářský růst. Tím se zásadně odlišuje od „naivní“ Demsetzovi teorie. Podle Northa je stát na jedné straně premisou hospodářského růstu, na druhé straně stát svým jednáním hospodářský růst podvazuje. (Voight, S., 2008)

Cílem Northovy práce je vysvětlit vznik neefektivních vlastnických práv. North vnímá stát jako organizaci s komparativní výhodou využití moci v určité geografické oblasti. Stát se nachází v pozici, kdy na základě své moci stanovuje a prosazuje vlastnická práva. Northův model vychází z předpokladu maximalizace individuálního užitku a staví na třech vlastnostech státu:

- Za prvé stát směňuje své služby občanům (například ochranu) za příjmy od občanů. Díky rostoucím výnosům z rozsahu stát nabízí svoje služby za ceny, které jsou nižší než náklady, jež by vznikly poptávajícím, pokud by si služby zajišťovali sami.
- Za druhé se stát chová jako diskriminující monopolista, zdaňuje občany dle jejich ochoty platit, aby maximalizoval své příjmy.
- Za třetí stát podléhá omezení, protože existují jiné státy, které nabízejí obdobné služby a jsou ochotny přijmout nové občany (Voight, S., 2008)

Z výše uvedeného vyplývá, že stát se snaží o naplnění dvou cílů, které nejsou kompatibilní. Prvním cílem je maximalizace příjmů státu mimo jiné i pomocí specifikace vlastnických práv. Druhým cílem je minimalizovat transakční náklady, aby vznikl co největší společenský produkt, a tím se zvýšily daňové příjmy státu. Maximalizace vlastních příjmů státu na jedné straně a maximalizace společenského produktu na straně druhé mohou vyústit v neefektivní vymezení vlastnických práv. Dále se na neefektivním vymezení vlastnických práv podílí nutnost delegovat část státní moci na správce, což vede k problému pána a správce. (Voight, S., 2008)

Problém pána správce poprvé popsali M. Jensen a W. Meckling ve své práci „Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure“ z roku 1976. Problém pána a správce vzniká v důsledku informační asymetrie mezi vedením firmy a vlastníkem firmy. Management firmy může využít informační převahy ve svůj prospěch, což vede k neefektivitě a vyšším nákladům. Konflikt zájmů je podnětem k oportunistickému jednání a má často podobu nepříznivého výběru nebo morálního hazardu. Problém pána a správce se týká, jak sektoru soukromého, tak sektoru veřejného. (Holman, R. 2005)

North se dále zabýval vlivem kultury a ideologie na jednání člověka. Došel k názoru, že lidské jednání je spíše než na maximalizaci vlastního užitku založeno na obecně přijímaných pravidlech. V práci z roku 1994 North uvádí, že pro pochopení vývoje institucí je nezbytné

studovat vývoj historie, změny idejí a ideologií, mýtů, dogmat a předsudků, protože minulý vývoj ovlivňuje velkou měrou vznik a vývoj institucí, tedy i vlastnických práv. (Holman, R. a kol. 2005)

Archianova teorie vzniku vlastnických práv

Armen Alchian je dalším představitelem NIE, který přispěl do teorie vlastnických práv. Alchian předpokládá, že efektivní vlastnické struktury jsou pouze takové, kde jsou vlastnická práva dobře dělitelná a obchodovatelná. Jedině tehdy fungují trhy vlastnických práv efektivně, což se odráží na efektivitě firem. Příkladem firmy vystavené tlaku trhu s vlastnickými právy je akciová společnost. Management akciové společnosti je motivován k řádnému řízení firmy, které se odráží v ceně akcií. Pokud by firma byla řízena nedbale, cena jejich akcií by klesla a mohlo by dojít k nepřátelskému převzetí¹. Přímá kontrola vedení firmy vlastníky je tak doplněna o silný nástroj nepřímé kontroly díky efektivně fungujícímu trhu s vlastnickými právy. Na základě své teorie Alchian omezuje problém pána správce jen na ty podniky, kde vlastnická práva nejsou dobře dělitelná a obchodovatelná. Což jsou nejčastěji státní podniky, družstva, neziskové společnosti nebo firmy vlastněné zaměstnanci. (Holman, R. a kol. 2005)

1.1.2. Teorie transakčních nákladů

Transakční náklady jsou ústředím tématem Nové institucionální ekonomie, také nazývané ekonomikou transakčních nákladů. Transakční náklady jsou náklady spojené se směnou vlastnických práv a jejich vynucováním. Můžeme je dělit na náklady „ex ante“ spojené s přípravou a uzavřením smlouvy a na náklady „ex post“ spojené s vynucováním plnění smluvních vztahů. Transakční náklady jsou často spojovány se získáváním informací: náklady na vyhledání smluvního partnera, na vyjednávání, sestavení smlouvy a kontrolu dodržování smlouvy. Zatímco neoklasická ekonomie předpokládá nulové transakční náklady, čímž se vzdaluje od reality, NIE staví na nedokonalé informovanosti, respektive na nenulových transakčních nákladech. Transakční náklady mohou někdy dosáhnout takové výše, že se stanou

¹ Nepřátelské převzetí (hostile takeover) je situace, kdy s prodejem akcií souhlasí jejich majitelé, ale nikoliv management převzatého podniku. Dochází k němu např. tehdy, pokud cena akcií podniku klesne z důvodu špatného hospodaření současného vedení. Takovýto pokles ceny akcií vytváří podmínky, za kterých je výhodné firmu převzít, dosadit do vedení schopnější management, což povede k opětovnému růstu ceny akcií.

prohibitivní, v takovém případě náklady na směnu přesahují užitek ze směny a směna neproběhne. (Holman, R. a kol. 2005)

Výše transakčních nákladů závisí především na legislativní úpravě vlastnických práv. Pokud jsou vlastnická práva jasně vymezena a chráněna, transakční náklady klesají a vytváří se tím prostředí podporující směnu, a tím i hospodářský růst. Zákonné normy tedy mohou snižovat transakční náklady nebo je zvyšovat, například zákaz prodeje drog a stíhání obchodníků s drogami. Vliv na transakční náklady má také technologický pokrok. Na jedné straně transakční náklady snižuje například zaváděním nových informačních technologií, na straně druhé vytváří technologický pokrok tlak na změny vlastnické struktury, čímž transakční náklady zvyšuje. (Holman, R. a kol. 2005)

Jednou z oblastí ekonomie transakčních nákladů je teorie zastoupení. Zastoupení vzniká v případech, kdy vlastník deleguje určitá vlastnická práva na svého zástupce na základě formální, či neformální smlouvy. Příkladem je vztah vlastníka nemovitosti a nájemníka, akcionářů a vedení akciové společnosti, vkladatele a banky nebo vztah voličů a zvolených politiků. Protože transakční náklady na kontrolu dodržování smlouvy jsou vysoké, dochází k problému pána a správce diskutovaného v předešlé kapitole. (Holman, R. a kol. 2005)

Coaseho teorie transakčních nákladů

Zakladatelem teorie transakčních nákladů je Ronald H. Coase, jeden ze čtyř nositelů Nobelovy ceny za ekonomii ze školy NIE. Ronald Coase se proslavil svým článkem „Povaha firmy“, kde si odpovídá na otázku, proč existují firmy zcela novým a originálním způsobem za použití teorie transakčních nákladů. Coase vysvětluje vznik firmy jako důsledek porovnání administrativních nákladů spojených s užíváním zdrojů uvnitř firmy a transakčních nákladů spojených se zajišťováním pomocí tržní směny. Bez firem by bylo nutné uzavírat velké množství smluv a transakční náklady by byly velmi vysoké. Pokud tedy transakční náklady tržní směny převyšují administrativní náklady koordinace uvnitř firmy, vzniká firma, aby ušetřila transakční náklady. (Holman, R. a kol. 2005)

Dalším příspěvkem Ronalda Coaseho byl nový pohled na externality. Externality jsou situace, kdy společenské náklady nebo výnosy jsou vyšší než soukromé náklady nebo výnosy. Externality vedou k neefektivní alokaci zdrojů. Jako negativní externalita je označována situace,

kdy určitý subjekt nenese veškeré náklady své činnosti a část těchto nákladů přenáší na jiný subjekt nebo subjekty. Pozitivní externalita je situace, kdy určitý subjekt nenese veškeré výnosy ze své činnosti a část těchto výnosů je přenášena na jiný subjekt nebo subjekty. Externality nejprve zkoumal ekonom Arthur Pigou, představitel Cambridgeské školy. Pigou viděl příčinu externalit v tržním selhání a řešení ve státních zásazích v podobě subvencování pozitivních externalit a zdaňování negativních externalit. Naproti tomu Coase zformuloval hypotézu, později označenou Georgem Stuglerem jako „Coasův teorém“, že zdrojem externalit nejsou tržní selhání, ale příliš vysoké transakční náklady na soukromá vyjednávání. (Holman, R. a kol. 2005)

Coasův teorém říká, že ve světě s nulovými transakčními náklady povedou soukromá vyjednávání k pareto-optimálnímu² výsledku bez ohledu na původní distribuci práv mezi subjekty. Díky soukromým vyjednáváním tak nebude docházet k externalitám. Rozdělení práv mezi subjekty tedy neovlivní společenskou efektivitu řešení, ovlivní pouze rozdělení bohatství. V reálném světě, kde jsou transakční náklady nenulové, bude docházet k soukromému vyjednávání pouze v případech, kdy budou transakční náklady nízké. Protože zásadní vliv na výši transakčních nákladů mají vlastnická práva, budou-li jasně vymezena a chráněna, transakční náklady budou nízké. Z toho jasně vyplývá, že ekonomická efektivnost je značně závislá na právním systému. (Holman, R. a kol. 2005)

V případech, kdy nelze vlastnická práva jasně definovat, nalézá uplatnění Piguovo řešení externalit v podobě subvencí nebo dotací. Dalšími nástroji regulace externalit mohou být poplatky nebo limity.

1.1.3. Teorie zájmových skupin a dobývání renty

Teorie zájmových skupin a teorie dobývání renty jsou jedny z hlavních teoretických příspěvků školy veřejné volby, která přinesla nový pohled na úlohu státu, chování občanů - voličů a politiků. Škola veřejné volby staví na metodologickém individualismu, analyzuje motivy jednání politiků, vlády a vládních úředníků, jako jedinců s individuálními zájmy, které se mohou a nemusí shodovat se zájmem veřejnosti. (Holman, R. a kol. 2005)

Stavebním kamenem teorie zájmových skupin je poznatek, že každý jedinec má svou specifickou strukturu zájmů, některé jeho zájmy se překrývají se zájmy ostatních jedinců, jiné

² Jako pareto-optimální označujeme tu situaci, kdy si žádný subjekt nemůže polepšit, aniž by si jiný subjekt nebo subjekty pohoršili.

zájmy jsou odlišné. Zájmy každého jednice jej z větší či menší části spojují s určitou skupinou lidí se stejnými zájmy. Tyto zájmové skupiny sledují společný zájem buď organizovaně pomocí různých sdružení a svazů, nebo neorganizovaně například jako skupina spotřebitelů, voličů nebo důchodců. Dle Kadeřábkové (2003) můžeme zájmové skupiny dělit z hlediska velikosti, míry organizace skupiny nebo podle toho, zda zastupují zájmy institucí nebo jednotlivců. Cílem zájmových skupin bývá buď přímý prospěch členů skupiny, nebo zachování stavu, který neohrožuje zájmovou skupinu. (Kadeřábková, A. a kol 2003)

Jedním z největších teoretiků školy veřejné volby je Mancur Olson, který zájmové skupiny definuje jako organizované skupiny prosazující své zájmy pomocí vytváření politického tlaku. Zájmové skupiny nebo jejich zástupci vytvářejí personální kontakty s politiky a úředníky, vytvářejí mediální tlak a organizují masové nátlakové akce, ovlivňují veřejné mínění nebo financují určitá politická uskupení a strany. Dále mohou zájmové skupiny k prosazení svých cílů používat nelegální nástroje, které vedou k bujení korupce a klientelismu. (Holman, R. 2005)

Zásadní je dle Olsona velikost zájmové skupiny. Malá zájmová skupina je oproti velké skupině dobře organizovaná, netrpí problémem černého pasažéra³ a výnosy se dělí mezi málo členů. Malé skupiny jsou tedy ve výhodě před velkými zájmovými skupinami, protože jejich členové jsou více motivováni ke spolupráci v rámci skupiny a jsou ochotni nést vyšší náklady na činnost skupiny. Efektivnost skupiny je tedy dána velikostí členské základny, množstvím prostředků určených pro prosazování cílů skupiny a vnitřní organizací skupiny. (Olson, M. 1998)

Termín dobývání renty – rent seeking pochází od ekonomky Anne Krugrové. Jako dobývání renty jsou označovány ty situace, kdy jednotlivci nebo častěji členové určité zájmové skupiny vynakládají úsilí k získání zvláštních výhod pomocí politického procesu. Dobývání renty se objevuje především ve státem regulovaných trzích, kde je možné získat výhody, které by v rámci volného trhu neexistovaly. Regulace omezuje nebo znemožňuje příchod nových konkurentů, důsledkem je přetrvávající ekonomický zisk na regulovaných trzích, označovaný jako renta. Prostředkem získávání renty není ekonomická efektivnost a podnikatelské inovace, ale vytváření politického tlaku pomocí lobování, personálních vztahů, ovlivňování medií a veřejnosti nebo pomocí korupce. Proces dobývání renty je nákladný a z ekonomického hlediska

³ Jako černý pasažér je označován jedinec, který má užitek z určitého statku, a přitom nenese náklady na produkci tohoto statku. V kontextu zájmových skupin se jedná o členy skupiny, kteří nikterak nepřispívají k dosahování cílů skupiny, ale mají prospěch z dosaženého cíle.

představuje mrhání zdroji. Zdroje vázané na dobývání renty by mohly být použity na výrobu zboží nebo poskytování služeb. (Voight, S., 2008)

Dobývání renty je umožněno jednak regulací trhů a jednak chováním politiků, zájmových skupin a voličů. Cílem politiků je být znovuzvolen, tedy maximalizovat počet hlasů a získat finanční prostředky pro volební kampaň. Cílem zájmových skupin je získat rentu, za tu jsou politikům ochotné nabídnout finanční či jinou podporu. Dobývání renty umožňují voliči, kteří si uvědomují, že jeden hlas nemůže ovlivnit výsledek voleb a po volbách nemají nástroj, jak politiky kontrolovat. Protože voliči nepovažují svůj hlas za rozhodující, nemají motivaci shánět o kandidátech podrobné informace - vynakládat časové náklady. Tento jev je znám jako „racionální ignorance“ voličů, která dává politikům volnost v jednání. (Holman R., 2002)

Zájmové skupiny i jednotlivci budou vynakládat zdroje na dobývání renty do té doby, dokud se očekávaný užitek z renty nebude rovnat celkovým vynaloženým nákladům na dobývání renty. Platí, že čím více je zájmových skupin, tím větší je mezi nimi konkurence a tím větší náklady musí vynakládat na to, aby právě jejich skupina uspěla. (Voight, S., 2008)

Je třeba si uvědomit, že každé nové legislativní opatření má své příznivce a odpůrce, kteří patří většinou do některé zájmové skupiny. Velké a neorganizované skupiny, jako jsou důchodci nebo spotřebitelé určitých statků, nepředstavují pro efektivitu hospodářství takové riziko jako malé a dobře organizované skupiny. Podle studie Klvačové (2006) existuje v ČR množství zájmových skupin, které se snaží o dobývání renty. Mezi nejmnocnější patří různé svazy a asociace například Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů, Svaz průmyslu a dopravy ČR, Sdružení podnikatelů v ČR, dále profesní organizace jako Lékařská komora, zaměstnanecké a odborové svazy a různá ekologická či sportovní a kulturní hnutí.

V souvislosti s převodem církevního majetku můžeme za silnou zájmovou skupinu označit církve, náboženské řády a kongregace v čele s Římskokatolickou církví a dále skupiny poskytující poradenství a finanční služby.

1.1.4. Teorie vládního a tržního selhání

Problematika tržních nedokonalostí a selhávání vlády byla předmětem zkoumání mnoha ekonomických škol, které buď obhajovaly státní zásahy, nebo dávaly přednost svobodnému trhu. Termíny vládní selhání a tržní selhání se objevují až v moderním ekonomickém myšlení, nalezneme je například v Nové institucionální ekonomii nebo v Teorii veřejné volby.

První ekonomickou školou zabývající se mimo jiné vztahem trhu versus vláda byla Klasická politická ekonomie stavějící na myšlence svobodných trhů bez státních zásahů. Adam Smith ve svém díle „Pojednání o podstatě a původu bohatství národů“ z roku 1776 popisuje mechanismus „neviditelné ruku trhu“, která sjednocuje jednání tržních subjektů, umožňuje dělbu práce a vede k prosperitě společnosti a blahobytu. (Holman, R. a kol. 2005)

Zcela jiný pohled na roli státu v hospodářství má Německá historická škola, která se rozvíjela současně s Klasickou politickou ekonomikou. Zastánci tohoto směru myšlení vnímají stát jako nejvyšší autoritu, jejímž úkolem je zajišťovat souměrný sociálně-ekonomický rozvoj společnosti, který trh nemůže zajistit, protože na trhu chybí morální a etické principy. Německá historická škola prosazovala státní zásahy a protekcionismus především takzvaných nerozvinutých odvětví. (Holman, R. a kol. 2005)

Snad nejznámějším zastáncem silné role státu byl Karl Marx, jehož myšlenky centrálně plánované ekonomiky a odbourání svobodných trhů byly uskutečněny ve 20. století v různých podobách po celém světě. Marxův socialistický experiment byl nakonec vyvrácen nejen prakticky, ale i teoreticky. Mezi největší kritiky Marxe a jeho socialismu patří bezesporu Ludwig von Mises, který v textu „Ekonomická kalkulace v socialistickém státě“ dokazuje, že ekonomická kalkulace v centrálně plánované ekonomice je nemožná. Mises zároveň uvádí, že nutnými a zároveň postačujícími podmínkami ekonomického rozvoje je svoboda, soukromé vlastnictví a prostředek směny nepodléhající silným výkyvům. (Holman, R. a kol. 2005)

Nový pohled na státní zásahy přinesla Rakouská škola, která odmítala existenci tržních selhání, a státnímu intervencionismu přičítala téměř veškeré negativní jevy v ekonomice. Jeden z největších příspěvků do teorie tržního a vládního selhání přinesla neoklasická ekonomie, která se mimo jiné zabývala dokonalou konkurencí, druhy nedokonalé konkurence jako je monopol, oligopol a monopolistická konkurence. Právě neoklasická ekonomie formulovala příčiny vládního selhání. (Holman, R. a kol. 2005)

Keynesiánství bylo dalším směrem ekonomického myšlení testovaným v reálném prostředí. Jako příčinu hospodářských problémů vidělo tržní selhání způsobené nevhodným chováním ekonomických subjektů. Státní intervence na makroekonomické úrovni, které měly stimulovat agregátní poptávku, se však ukázaly jako nedostatečné, protože Keynesiánci podcenili vliv monetárních procesů na ekonomiku. (Holman, R. a kol. 2005)

Tržní selhání

Za tržní selhání je považována ta situace, kdy trh nedosahuje ekonomicky efektivního nebo společensky žádoucího výsledku. Tržní selhání tedy nastává tehdy, když trh nevede k požadovanému výsledku. Dle neoklasické ekonomie je tržní selhání taková situace, kdy trh selhává při organizaci výroby a při alokaci statků s ohledem na konečného spotřebitele. Jako příčiny tržního selhání jsou nejčastěji uváděny:

- Selhání trhu z hlediska efektivnosti, kdy firmy ztratí efektivnost alokační, výrobní, statickou nebo technologickou.
- Selhání trhu z hlediska makroekonomické stability, kdy dochází k výkyvům vlivem hospodářských cyklů.
- Selhání trhu z hlediska společensky žádoucího rozdělování bohatství. (Holman, R. a kol. 2005)

Mezi nejčastější formy tržního selhání dle Macákové (2007) patří: nedokonalá konkurence, externality, veřejné statky a asymetrické informace. Nedokonalá konkurence bývá některými směry ekonomického myšlení považována za tržní selhání, protože nesplňuje definici dokonalé konkurenčního trhu⁴. Existence externalit je některými ekonomy považována za tržní selhání, protože trh selhává v efektivní alokaci statků a vzácných zdrojů. Jiní ekonomové označují externality jako selhání státu, který nedostatečně vymezil vlastnická práva, nebo práva nedostatečně chrání. Jako selhání trhů je často uváděna i existence veřejných statků. Za veřejné statky jsou obecně považovány takové statky, z jejichž spotřeby nemůže být žádný spotřebitel vyloučen (podmínka nevylučitelnosti) a spotřebitelé si ve spotřebě vzájemně nekonkurují (podmínka nerivality). Postačující podmínkou veřejného statku je pouze nevylučitelnost ze

⁴ Dokonalá konkurence je taková situace, kdy je na trhu velký počet ekonomických subjektů, které mají snadný vstup a výstup z odvětví, subjekty mají dokonalé informace a je nabízen homogenní produkt. (Steinemann A. C. 2005 str. 173)

spotřeby. Je-li splněna nevylučitelnost a nerivalita, jedná se o čistě veřejné statky. Pokud se člověk může vyhnout placení za statek a nemusí se obávat postihu, je logické, že statky „zdarma“ budou spotřebovávat všichni lidé. Všichni tedy chtějí být v pozici černého pasažéra, kdy náklady na statek ponese někdo jiný. Toto vyústí v situaci, kdy trh nebude nabízet dostatek veřejných statků, dochází tedy k selhání trhu, které je napraveno státním zásahem. (Macáková L., 2007)

Za selhání trhu jsou považovány též asymetrické informace, protože mohou vést k nepříznivému výběru nebo k morálnímu hazardu. Nepříznivý výběr je proces zhoršování nabízeného zboží a služeb z důvodu nedostatku informací na straně kupujícího. Morální hazard znamená zneužití informací k vlastnímu obohacení na úkor méně informovaných subjektů. (Holman, R. 2002)

Vládní selhání

Termín vládní selhání vznikl koncem 70. let 20. Století a je připisován monetaristům, kteří kritizovali keynesiánskou hospodářskou politiku. Vládní selhání je chápáno jako provádění neadekvátní hospodářské politiky, která narušuje samoregulační schopnosti tržního mechanismu. Vládní selhání často vede k narušení fungování cenového mechanismu, k neefektivní produkci, nadbytečným nákladům, přezaměstnanosti a ke zvyšování veřejného rozpočtu. (Holman, R. a kol. 2005)

Mezi nejčastější zdroje vládního selhání patří již zmiňovaný rent seeking, bujení byrokracie, zpoždění hospodářské politiky za reálnou hospodářskou situací, problém politického cyklu, s tím související selhání v oblasti opatření proti hospodářským cyklům a dále nevyužití politického kapitálu ke změnám.

Byrokraté jsou specifickou zájmovou skupinou, která využívá informační převahy k vytváření tlaku na politiky, aby dosáhli svých cílů. Byrokraté usilují o maximalizaci rozpočtu svého úřadu, maximalizaci pracovníků úřadu a maximalizaci pravomocí, aby vzrostla jejich prestiž. Tím dochází k růstu počtu úřadů a úředníků na úkor volných trhů. Úředníci jsou odtrženi od tržního systému a cenového mechanismu, proto je jejich rozhodování ekonomicky méně efektivní než rozhodování firem na trhu. (Holman, R. 2002)

Rozhodování o hospodářsko-politických opatřeních je negativně ovlivněno zpožděními vyplývajícími z nutnosti analyzovat makroekonomické ukazatele, následně rozhodnout o

vhodných opatřeních a provést je. Od okamžiku, kdy jsou informace o hospodářství zaznamenány, do okamžiku, kdy se projeví vládní opatření, může uplynout značná doba. Vládní opatření nemusí být v souladu s aktuálními potřebami ekonomiky a namísto podpory ekonomiky, mohou podvazovat hospodářský růst. (Holman, R. 2002)

Dalším zdrojem vládního selhání bývá populistické jednání politiků, kteří před volbami stimulují ekonomiku a využívají státní rozpočet, aby se zalíbili voličům. Po volbách provádějí nepopulární opatření a snižují výdaje státu. Toto jednání může přispět k prohlubování hospodářského cyklu. Za vládní selhání lze také považovat, pokud nově zvolená vláda nevyužije časově omezený prostor pro realizaci reforem. (Holman, R. 2002)

1.1.5. Teorie veřejných rozpočtů

Veřejná rozpočtová soustava ČR je tvořena jednotlivými prvky – rozpočty. Rozpočtovou soustavu můžeme rozdělit do dvou rovin. Do roviny centrální patří státní rozpočet (SR), rozpočty státních fondů, rozpočty organizačních složek státu a rozpočty příspěvkových organizací. Do roviny samosprávné řadíme rozpočty krajů a obcí. Klíčové postavení v rozpočtové soustavě má SR. Státní rozpočet je nejdůležitějším nástrojem fiskální politiky státu, je používán ke stabilizaci ekonomických cyklů, k podpoře hospodářského růstu a k udržování nízké míry nezaměstnanosti. Nositelem fiskální politiky je především vláda, přeneseně ministerstva a samosprávné celky. (Ochrana F., 2005)

Do veřejné rozpočtové soustavy ČR patří též státní fondy, které mají podobu mimorozpočtových neboli parafiskálních státních fondů. V centrální rovině jsou to například Státní fond životního prostředí, Státní fond pro zúrodnění půdy, Státní fond kultury, Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie, Státní fond dopravní infrastruktury, Státní fond rozvoje bydlení a Státní zemědělský intervenční fond. Státní fondy používané při převodech vlastnických práv v době ekonomické transformace, tedy Fond národního majetku a Pozemkový fond byly již zrušeny a vymazány z obchodního rejstříku⁵. Do mimorozpočtových fondů řadíme také rozpočty zdravotních pojišťoven. Účelové vládní agentury, jako je například Česká exportní banka nebo Exportní garanční pojišťovací společnost, a.s., patří též do centrálně organizovaných

⁵ Fond národního majetku byl vymazán z obchodního rejstříku dne 18. 12. 2007. Pozemkový fond ČR se od 1. ledna 2013 transformoval do Státního pozemkového fondu ČR, který dále pokračuje v jeho činnosti.

mimorozpočtových fondů. Parafiskální fondy jsou zakládány i na samosprávné úrovni, o jejich zřízení rozhoduje vrcholný orgán samosprávného celku. (Ochrana F., 2005)

Z hlediska podstaty a funkce můžeme dle Pekové (1999) veřejný rozpočet chápat jako: peněžní fond, bilanci, finanční plán nebo jako nástroj veřejné politiky.

Soustava rozpočtů může být chápána jako soustava peněžních fondů náležících dané úrovni vlády. Zdroje do peněžních fondů jsou získávány prostřednictvím daňové soustavy, nedaňových příjmů, kapitálových příjmů a půjček. Hlavním zdrojem financování jsou daňové příjmy, tedy pravidelné, povinné, nenávratné, neúčelové a neekvivalentní platby odváděné soukromým sektorem sektoru veřejnému. Na druhé straně stojí výdaje, které lze rozdělit na výdaje mandatorní a nemandatorní. Mandatorní výdaje musí být plněny na základě legislativních norem a smluvních závazků. Nejvýznamnější položkou mandatorních výdajů jsou transfery obyvatelstvu, tedy jednosměrné, neekvivalentní a nevratné platby. Transfery jsou alokovány především na dávky důchodového pojištění, na nemocenské pojištění, dávky podpory v nezaměstnanosti, dávky státní sociální podpory a ostatní sociální dávky⁶. Nemandatorní výdaje jsou výdaje, které vláda vydává z vlastní vůle, nikoliv ze zákonné povinnosti. Nemandatorní výdaje jsou často nástrojem populistické politiky. (Ochrana F., 2005)

Z bilančního hlediska je soustava rozpočtů dána souborem vstupů a výstupů, které musí být vždy účetně vyrovnané. Pravidlo účetní rovnováhy je významným determinantem při rozhodování vlády o velikosti vládních výdajů. Převyšují-li veřejné výdaje příjmy, je třeba výdaje snížit nebo zajistit finanční krytí těchto výdajů. Vláda má vždy více možností jak zajistit finanční prostředky. Může použít dluhové krytí, které povede k transformaci deficitu do veřejného dluhu, může použít peněžní krytí, tedy financování pomocí peněžní kreace⁷, zvyšovat daňovou zátěž, nebo prodat státní aktiva. V ideálním případě by se vláda měla snažit o dlouhodobě vyrovnaný rozpočet. (Ochrana F., 2005)

Veřejný rozpočet je také finančním plánem na dané rozpočtové období. Obsahuje plány na získání zdrojů veřejného rozpočtu, na alokaci finančních zdrojů a na jejich užití. Finanční plán má v případě státního rozpočtu podobu zákona. Návrh zákona o státním rozpočtu sestavuje

⁶ Viz <http://www.asocr.cz/addons/files/stare/110906priloha2.pdf>

⁷ Tento typ financování rozpočtových deficitů je v ČR zakázán.

vláda a schvaluje jej Parlament ČR. SR je sestavován vždy na jeden rok, pokud jej Parlament neschválí, hospodaří se dle takzvaného rozpočtového provizoria, které vychází ze SR minulého roku. (Ochrana F., 2005)

Státní rozpočet je nejsilnějším nástrojem veřejné politiky a prochází jím velké množství finančních prostředků, proto je třeba dle Pekové (1999) při jeho sestavování dbát několika zásad:

1. zásada úplnosti – SR musí zachycovat veškeré finanční operace v kompletní výši;
2. zásada jednotnosti – metoda sestavování a zachycování SR by se v čase neměla měnit, aby bylo možné mezičasové porovnávání;
3. zásada reálnosti – SR je sestavován dopředu, proto je třeba dbát na přesnost prognóz a odhadů;
4. zásada pravidelnosti – SR má být sestavován každoročně;
5. zásada dlouhodobé vyrovnanosti - požadavek na vyrovnání příjmů a výdajů SR;
6. zásada informovanosti – SR má být již při procesu sestavování a schvalování prezentován veřejnosti;
7. zásada přehlednosti – SR má mít přehlednou strukturu (Peková J., 1999).

Situace, kdy jsou příjmy SR vyšší, než výdaje SR je označována jako rozpočtový přebytek. Teoreticky ideálním stavem je vyrovnaný rozpočet, kdy výdaje jsou rovny příjmům. Pokud výdaje SR překračují příjmy SR, jedná se o rozpočtový schodek. Schodek je většinou financován dluhově a přelévá se do státního dluhu, který negativně ovlivňuje makroekonomickou situaci národního hospodářství. Jak již bylo zmíněno v předchozích kapitolách, existují zájmové skupiny, které vyvolávají politický tlak k prosazení svých cílů. Je třeba mít na zřeteli, že tyto zájmové skupiny ovlivňují i politické rozhodování o veřejných výdajích a státním rozpočtu.

1.1.6. Teorie liberalizace

Liberalismus můžeme chápat jako osvobozování se od vlivu státu, či jako odmítání veškerého etatismu (vměšování státu). Liberalismus není ustrnulým dogmatem, ale aplikací společenských věd na lidskou společnost. Jako takový byl formován a rozvíjen mnoha jednotlivci v průběhu staletí. Základy liberalismu můžeme najít v dílech antických filosofů i v dílech středověkých myslitelů. Rozkvět moderního liberalismu započal v sedmnáctém století, kdy se mu věnoval například John Lock, pokračoval ve století osmnáctém, kdy jej rozvíjeli Adam Smith, Edmund Burke nebo David Hume. V devatenáctém století přispěli k liberalismu Frederic Bastiat a John Stuart Mill. Největším obhájcem a propagátorem myšlenek liberalismu ve 20. století se stal představitel rakouské národohospodářské školy Ludwid von Mises. (Doering D., 1994)

Ludwid von Mises vnímá liberalismus za jeden z největších darů lidstvu. Ačkoliv se liberalismus nikdy plně nerozvinul a jeho trvání bylo krátké, přinesl lidstvu obrovský posun a zlepšení životních podmínek. Liberalismus je plně zaměřený na uspokojení lidí skrze hmotné statky. Jeho cílem je dopřát lidem materiální blahobyť skrze jejich vlastní práci a píli, nikoliv skrze alokaci veřejných prostředků, které mohou učinit bohatými pouze část občanů nebo všechny přivést do stejné chudoby. Liberalismus byl mnohými kritizován za to, že nemá vyšší a ušlechtlejší cíl, než materiální statky a nestará se o duchovní potřeby lidí. Mises na tuto kritiku reagoval vysvětlením, že žádný politický a ekonomický systém nedokáže zajistit člověku pocit spokojenosti, radosti a vnitřního naplnění. Má-li však některý systém blízko k vytvoření podmínek pro rozvinutí vnitřního duševního bohatství člověka, je to právě liberalismus, který dává lidem možnost prožít život v blahobytu a nebere jim ani možnost rozvíjet sama sebe prostřednictvím askeze. Cílem liberalismu je dle Misesa blaho celku, kterého může být dosaženo pouze odmítáním veškerého etatismu. Liberalismus staví na soukromém vlastnictví, svobodě, míru a rovnosti všech lidí. Ideje liberalismu jsou zpravidla nejlépe uskutečňovány v kapitalistickém systému. Naopak největším nepřítelem liberalismu je socialismus a dle Misesa i Keynesiánství. (von Mises L. 1998)

Od roku 1989 byla často skloňovaným pojmem ekonomická liberalizace, kterou můžeme charakterizovat jako proces zmenšování moci státu, osvobozování ekonomiky od státních zásahů, snižování regulace svobodných trhu a obnovu funkce cenového systému. S ekonomickou liberalizací je neodmyslitelně spjata liberalizace cen a mezd, liberalizace zahraničního obchodu a transformace státního vlastnictví na vlastnictví soukromé. Těmto nosným prvkům ekonomické liberalizace a transformace ekonomiky jsou věnovány následující kapitoly.

1.2. Transformace národního hospodářství po roce 1989

Proces transformace národního hospodářství je přechodem z centrálně plánované ekonomiky na ekonomiku tržní, přechodem od direktivního řízení k neviditelné ruce trhu. Výchozí pozice Československé republiky v roce 1989 byla ve srovnání s ostatními transformujícími se ekonomikami velmi dobrá. Především těžký průmysl, zemědělství a potravinářský průmysl byly na dobré úrovni, k čemuž značně přispěla ekonomická vyspělost první republiky. Díky ideologii hospodářské nezávislosti se Československo mohlo pochlubit minimálním deficitem státního rozpočtu, nepatrným zahraničním zadlužením a nízkou mírou inflace. Na druhou stranu bylo národní hospodářství Československa negativně ovlivněno znárodněním, které značně přesahovalo míru obvyklou v ostatních centrálně plánovaných ekonomikách. Dalším extrémem oproti ostatním transformujícím se ekonomikám byl podíl direktivně určených cen. Deformovaný trh, limitovaný zahraniční obchod a zaostalost terciální sféry byli společnými jmenovateli všech centrálně plánovaných ekonomik.

1.2.1. Základní pilíře transformace národního hospodářství po roce 1989

Scénář ekonomické reformy, předložený Federálním shromážděním České a Slovenské Federativní Republiky v srpnu roku 1990, stanovil komplexní opatření, jejichž cílem byla rychlá a radikální transformace ekonomiky od centrálně plánované k tržní ekonomice. Nosnými prvky transformace se stala cenová liberalizace, liberalizace zahraničního obchodu, makroekonomická stabilizace a změna vlastnických práv. Především změna vlastnických práv byla nejsložitějším pilířem transformace, který není dodnes uzavřen.

1.2.1.1. Liberalizace cen

V systému centrálního řízení a plánování ekonomiky byla cenová struktura deformovaná. Ceny byly většinou stanovovány direktivně, neodrážely vztah nabídky a poptávky na trhu, neindikovaly náklady výrobců ani užitek spotřebitelů. Neplnily alokační, motivační, informační ani distribuční funkci a neumožňovaly efektivní koordinaci roztroušených znalostí. Nezbytným předpokladem pro přechod od socialistického systému k tržní ekonomice bylo obnovení základních funkcí cen, tedy cenová liberalizace. Cílem cenové liberalizace bylo obnovení tržních cen, které jsou nejdůležitějším ukazatelem v tržním hospodářství. Prvním krokem cenové liberalizace byl smíšený cenový systém, který fungoval v roce 1990 a rozděloval ceny na tržní, centrálně regulované a centrálně stanovované. (Jonáš, J., 1997)

Tento systém dočasné regulace některých cen neumožňoval efektivní privatizaci, protože ke zjištění hodnoty privatizovaného majetku je třeba znát ceny výstupů, které privatizovaný majetek produkuje. Dále dočasná regulace cen přináší prvek nejistoty do rozhodování tržních subjektů, nejistý vývoj cen tak nepřeje rizikovým činnostem, jako je například podnikání. Rychlá a rázná liberalizace cen byla tedy nutností pro privatizaci státního majetku a nastartování tržních podnětů v ekonomice. (Holman, R., 2010)

Liberalizace většiny cen proběhla k 1. lednu 1991 společně s liberalizací zahraničního obchodu. Jedním z negativních důsledků cenové liberalizace byl cenový skok. Nejcitelněji se růst cen projevil v odvětvích, která byla dříve subvencována. Zrušení cenových subvencí dopadlo nejtvrději na zemědělství, které bylo předimenzované a jehož produkty byly dříve prodávány za ceny neodpovídající nákladům. Potlačená inflace, která se v systému centrálního plánování promítala do nucených úspor, se vlivem liberalizace cen přeměnila na inflaci skutečnou a přispěla tak k cenovému skoku. Dalším faktorem zvýšení cen byla devalvace domácí měny a dovoz zboží ze západních zemí po zániku obchodní organizace Rady vzájemné hospodářské pomoci. (Jonáš, J., 1997)

Některé ceny byly regulovány i nadále, jednalo se především o ceny nájemného bydlení, ceny paliv, maziv a pohonných hmot, dále ceny elektřiny a dopravy. Regulace některých cen, společně s vlivem příznivých makroekonomických podmínek, monetární a fiskální restrikcí, zmírnila skokový růst cen a vedla k jeho rychlému útlumu. (Holman, R., 2000)

1.2.1.2. Liberalizace zahraničního obchodu

Zahraniční obchod v Československu byl před rokem 1991 značně omezen. Neexistovala vnitřní a vnější konvertibilita měny. Přístup k zahraničním měnám a povolení k obchodování měly pouze podniky zahraničního obchodu. Československo bylo uzavřenou ekonomikou i přes to, že se zapojovalo do zahraničního obchodu skrze obchodní organizaci RVHP. Firmy prodávající svou produkci do zahraničí v rámci RVHP získaly finanční prostředky, které mohly využít pouze k nákupu zahraničního zboží pocházejícího opět z RVHP. Vzhledem k tomu, že odbyt zboží v rámci RVHP byl garantován, firmám chyběla motivace pro inovace a zlepšování výrobků. Důsledkem bylo zaostávání socialistických podniků za podniky kapitalistickými, a to jak v kvalitě výstupů, tak v efektivnosti výroby. (Holman, R., 2000)

Liberalizace zahraničního obchodu byla dalším nezbytným krokem k tržnímu hospodářství. Liberalizace znamenala především zavedení vnitřní a později vnější konvertibility domácí měny, zrušení devizových regulací, aby kdokoli mohl nakupovat cizí měny a směňovat je za zahraniční zboží a služby. Liberalizace zahraničního obchodu proběhla k 1. lednu 1991 společně s liberalizací většiny cen a mezd. Znamenala otevření ekonomiky Československa světu po několika desetiletích trvající izolace. Vystavení domácí ekonomiky tvrdé a zkušené konkurenci ze západu představovalo zatěžovací zkoušku pro domácí podniky, které byly dříve chráněny devizovými regulacemi. Domácí podniky byly nově nuceny k efektivnímu hospodaření, zkvalitňování výrobků a k inovacím. Liberalizace zahraničního obchodu byla impulzem vedoucím k výrazné změně ve struktuře exportu a importu, což se projevilo ve změně struktury domácích trhů. Československá ekonomika, dříve silně zaměřená na těžký průmysl a zemědělskou výrobu, se postupně přeorientovala na terciální sektor služeb a odvětví lehkého průmyslu. (Holman, R., 2000)

Otevření domácího trhu představovalo riziko schodku obchodní bilance, ke kterému mohlo snadno dojít vlivem přebytku poptávky po kvalitním zahraničním zboží ze západu, kterého byl na domácím trhu nedostatek. Proto byl dovoz zboží regulován dočasnými dovozními přírážkami a vydáváním licencí. (Zeman, K., 2010)

1.2.1.3. Makroekonomická stabilizace

Liberalizace trhů s sebou přinesla nutnost stabilizovat ekonomiku. Hlavním cílem makroekonomické stabilizace bylo udržet nízkou míru inflace. Ruku v ruce s liberalizací trhů šla stabilizační opatření v podobě fiskální a měnové restrikce, regulace růstu mezd, devalvace a následného ukotvení měnového kurzu. Jak už bylo zmíněno, Československo mělo proti ostatním tranzitivním ekonomikám příznivější makroekonomické podmínky pro transformaci: vyrovnaný státní rozpočet, nepatrný zahraniční dluh a téměř žádný měnový převis. Příznivá makroekonomická situace výrazně přispěla k provedení liberalizace a stabilizace bez vysoké míry inflace. (Holman, R., 2000)

Podstatou fiskální restrikce bylo přerušení automatického financování neefektivních podniků, kterým byly dříve poskytovány dotace. Monetární restrikce probíhala od roku 1990, kdy došlo ke značné devalvaci domácí měny. Podhodnocení koruny a následné ukotvení měnového kurzu na koš pěti měn chránilo domácí výrobce a zmírnilo otřes způsobený otevřením domácího trhu. Pevný kurz koruny, který vydržel od roku 1990 až do roku 1997, působil jako nominální kotva ekonomiky a pomohl udržet nízkou inflaci. Dalším nástrojem monetární restrikce se staly úvěrové limity. Komerčním bankám byl omezen objem úvěrů, které mohly poskytnout, a tak došlo k přerušení druhého kanálu automatické financování neefektivních podniků. Jako velice prospěšná metoda makroekonomické stabilizace se ukázala regulace růstu nominálních mezd. V prvních letech transformace se jako neúčinnější nástroj používala tripartitní vyjednávání mezi zaměstnavateli, odbory a vládou. Později, když se odbory staly silnějšími a nadšení obyvatelstva pro změny vyprchalo, byla zavedena daňová regulace růstu mezd. Princip této regulace spočíval v povinnosti zaměstnavatele odvést mimořádnou daň při nadlimitním růstu nominálních mezd. Makroekonomická stabilizace je považována za velice úspěšnou. Na rozdíl od Polska nebo Maďarska, nedocházelo v Československu k opakovaným devalvacím domácí měny a k výraznému růstu inflace. (Holman, R., 2000)

1.2.1.4. Změna vlastnických práv

Změna vlastnických práv je klíčovým prvkem transformace. Právě změna vlastnických práv, tedy převod státního majetku na soukromé subjekty je tím, co transformaci odlišuje od socialistických reforem. Československo, stejně jako ostatní postkomunistické země, trpělo neefektivní alokací vzácných zdrojů. Práce a kapitál byly vázány v politicky preferovaných odvětvích a nezohledňovaly požadavky tržního systému. Dokud byly podniky ve vlastnictví státu, docházelo k jejich automatickému financování, které vedlo k neefektivitě. Obnova soukromého vlastnictví byla nezbytná pro restrukturalizaci podniků a pro rozvoj podnikání. (Holman, R., 2000)

V rámci prvních třech pilířů transformace docházelo spíše k rušení zákonů i institucí, v rámci čtvrtého pilíře bylo nutné vytvořit velké množství nové legislativy a mnoho nových transformačních institucí. Proces změny vlastnických práv byl extrémně časově i administrativně náročný. Zatímco liberalizace a stabilizace proběhla během několik málo let, změna vlastnických práv není dokončena dodnes, což je možné ilustrovat právě na procesu převodu zemědělského a církevního majetku. (Zeman, K., 2010)

Transformace státního majetku probíhala několika způsoby. Nejznámějším způsobem byla privatizace, proces úplatného převodu státního vlastnictví na vlastnictví soukromé. Dalším způsobem transformace státního majetku byla restituce, proces vydávání majetkové podstaty nebo náhrady za majetkovou podstatu původním majitelům nebo jejich dědicům. Restituce byla používána jako prostředek částečné nápravy křivd způsobené násilnou konfiskací nebo neoprávněným znárodněním soukromého majetku. Méně známým způsobem transformace státního majetku se stala likvidace státních organizací nebo konkurz, čili insolvenční řízení. Likvidace státních organizací spočívala v uvedení státního podniku nebo jeho části do procesu likvidace s cílem zpeněžení majetku, vypořádání závazků i pohledávek a vymazáním PO z obchodního rejstříku. K likvidaci bylo přistupováno v případech, kdy byly státní podniky zatíženy nevyjasněnými majetkoprávními vztahy, soudními spory nebo velkou ekologickou zátěží. Konkurz jako metoda transformace státního majetku byl používán, pokud se státní podnik dostal do úpadku, tedy pokud nebyl po delší dobu schopen plnit své závazky vůči věřitelům. (Zeman, K., 2010)

Procesy privatizace státního majetku a restituce byly propojeny legislativně, institucionálně a politicky. Oba procesy byly upravovány privatizační legislativou, řízeny nově vytvořenými institucemi a kontrolovány vládou. Bezúplatný převod majetku v rámci restituce a prodej státního majetku obecně známý jako malá a velká privatizace vytvořily podmínky pro směnu vlastnických práv koordinovanou neviditelnou rukou trhu a staly se předpokladem fungující tržní ekonomiky. (Holman, R., 2000)

Malá privatizace

Proces úplatného převodu státního majetku známý jako malá privatizace probíhal mezi léty 1991 až 1993. Privatizovány byly především malé provozní jednotky jako prodejny, domy a hotely. V rámci malé privatizace byla používána pouze jedna metoda převodu majetku, tou byla veřejná dražba. Z vlastnictví státu byl převáděn pouze movitý a nemovitý majetek, nikoliv pohledávky, závazky a nehmotná práva. V každém okrese byla vytvořena okresní privatizační komise, která vybrala státní podniky nebo jejich části určené pro převod v rámci malé privatizace. Kontrolním orgánem malé privatizace bylo nově vytvořené Ministerstvo pro správu národního majetku a jeho privatizaci České republiky. (Ježek. T., 2006)

Legislativní rámec malé restituce tvořily zákony č. 427/1990 Sb., o převodech vlastnictví státu k některým věcem na jiné právnické nebo fyzické osoby a č. 500/1990 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodu vlastnictví státu k některým věcem na jiné právnické nebo fyzické osoby. Právě zákon č. 427/1990 Sb., stanovil datum 25. února 1948 jako den, od kterého budou napravovány majetkové křivdy. (Ježek. T., 2006)

Restituční proces byl nezanedbatelnou součástí malé privatizace. Oprávněné osoby informovaly o svých restitučních nárocích osoby povinné, tedy státní podniky. Pokud podniky restituční nároky uznaly, vydaly majetek oprávněné osobě na základě písemné dohody o vydání. Případy, kdy se osoba povinná s osobou oprávněnou nedohodla a případy, kdy původní majetek nemohl být vydán, řešilo MSNMP ČR. (Zeman, K., 2010)

Velká privatizace

Proces úplatného převodu státního majetku známý jako velká privatizace probíhal především mezi léty 1991 až 1994. V rámci velké privatizace byly převáděny velké a střední podniky. Na nabyvatele přecházely jak aktiva, tak pasiva. K převodu byly používány především standardní metody, jako jsou: veřejná dražba, veřejná soutěž, přímý prodej předem určenému

zájemci, bezúplatný převod do vlastnictví obcí, bezúplatný převod majetku restituentům s možností odkoupení zhodnoceného majetku. Poslední metodou převodu byl vklad majetku do akciových společností. Tyto akcie byly dále převáděny formou: veřejné obchodní soutěže, výběrového řízení, přímého prodeje, bezúplatného převodu na obce nebo vkladem do Restitučního investičního fondu⁸, či do Nadačního investičního fondu. Pomocí akcií byly také vypořádávány náhradní restituce v případech, kdy nebylo možné vydat původní majetkovou podstatu. Málo využívanou metodou převodu akcií byl jejich prodej na kapitálovém trhu. Akcie posloužily i jako nástroj pro nestandardní metodu privatizace, tou byla takzvaná kuponová privatizace⁹, která proslavila velkou privatizaci. (Zeman, K., 2010)

Institucionální rámec velké privatizace tvořily zákony č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby a č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodu majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky. (Ježek. T., 2006)

Restituční proces byl nedílnou součástí velké privatizace. Oprávněné osoby vznášely restituční nároky, které byly zapracovány do zakladatelského privatizačního projektu. O oprávněnosti nároků a jejich vypořádání rozhodovalo MSNMP ČR. (Zeman, K., 2010)

Vzhledem k tomu, že žádná jiná součást změny vlastnických práv nebyla tak důležitá a složitá, jako právě restituce zemědělského majetku a též „restituce církevního majetku“, je analýze legislativního a institucionálního prostředí restitučního procesu věnován prostor v praktické části diplomové práce.

⁸ Restituční investiční fond byl založen v roce 1992 za účelem vypořádání restitučních nároků, které nemohly být vypořádány naturální restitucí, tedy vydáním původní majetkové podstaty. Náhradní restituce měla formu akcií RIF a.s. Majetek RIF a.s. byl tvořen akciemi podniků převáděných v rámci velké privatizace. Každý státní podnik, který převáděl svůj majetek do akciové společnosti, musel 3 % akcií převést do RIF a.s. Akcie RIF a.s. byly velice žádané, protože fond byl kapitálově velmi silný. (Zeman, K., 2010)

⁹ Kuponová privatizace byla nestandardní metodou tzv. velké privatizace. Státní podnik nejprve převedl část svého majetku na akciovou společnost. Část těchto akcií určená do kuponové privatizace byla Fondem národního majetku převedena do Střediska cenných papírů, které bylo podřízeno Ministerstvu financí. Každý občan si za 1000 Kčs mohl koupit tzv. kupónovou knížku a kupóny v ní obsažené vyměnit za akcie podniků, nebo kupóny svěřit privatizačnímu fondu a stát se jeho akcionářem. Tato metoda privatizace umožňovala, aby se každý plnoletý občan mohl zapojit do obchodování na kapitálovém trhu. (Ježek. T., 2006)

2. Praktická část

2.1. Analýza legislativního prostředí restitučního procesu zemědělského a lesnického majetku a restitučního procesu církevního majetku

2.1.1. Analýza legislativního prostředí restitučního procesu zemědělského a lesnického majetku

Původní záměr majetkových restitucí spočíval ve vytvoření komplexního zákona, který by řešil zmírnění či napravení majetkových křivd bez ohledu na povahu majetku. Od tohoto záměru však bylo ustoupeno z důvodů specifických zásahů do práv vlastníků zemědělského a lesnického majetku. V rámci restitucí zemědělského a lesnického majetku bylo přijato několik zákonů, které zakládají restituční proces na iniciativě a aktivitě oprávněné osoby, a také zohledňují poměrování původního stavu majetku se stavem v době vydání majetku. Zákony jasně stanovují princip přechodu vlastnictví, povinné i oprávněné osoby a všechny lhůty. Těmito zákony jsou:

- zákon č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd;
- zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích;
- zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku;
- zákon č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby.

Rozdílnost výše uvedených zákonů vedla mnohdy k řadě právních problémů při rozhodování o srovnatelných restitučních nárocích. Princip poměrování stavu majetku v době jeho odejmutí se stavem majetku v době jeho navrácení vedl k řadě problémů při oceňování a tím zpomalil restituční proces. (Průchová. I., 1997)

2.1.1.1. Zákon č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd

Předmětem úpravy zákona č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd jsou následky majetkových křivd způsobené fyzickým osobám nebo soukromým právnickým osobám odnětím vlastnického práva k nemovitým i movitým věcem. Zmírnění následků majetkových křivd je uskutečňováno vydáním věci osobě, které byla věc odňata, poskytnutím peněžní náhrady, vydáním kupní ceny nebo doplatkem rozdílu mezi peněžní náhradou a kupní cenou. V případě úmrtí původního vlastníka odňaté věci nebo jeho prohlášením za mrtvého, náleží právo na zmírnění majetkových křivd dalším oprávněným osobám, jejichž pořadí určuje § 3 tohoto zákona. V první řadě jsou to dědici ze závěti, dále příbuzní a rodinní příslušníci. Zákon pamatuje také na spoluvlastnictví odňaté věci. Oprávněná osoba musí vyvíjet iniciativu, aktivně se podílet na procesu restituce a doložit svůj nárok věrohodnými dokumenty, svůj nárok musí uplatnit v zákonem stanovené lhůtě, jinak její právo nenávratně zanikne. (zákon č. 403/1990 Sb.)

Povinnými osobami jsou právnické osoby (organizace), které věc držely k 1. listopadu 1990, kdy zákon nabyl na účinnosti. Výjimkou jsou podniky se zahraniční majetkovou účastí a obchodní společnosti, jejichž společníky nebo účastníky jsou výhradně fyzické osoby. Tato výjimka neplatí, pokud věc byla nabyta od právnických osob po 1. říjnu 1990. Povinnými osobami jsou též fyzické osoby, které věc nabyli buď v rozporu s tehdy platnými předpisy, nebo na základě protiprávního zvýhodnění, dále osoby blízké těmto osob, pokud na ně věc byla těmito osobami převedena. (zákon č. 403/1990 Sb.)

Věc je vydávána na základě dohody o vydání věci a vzájemném vypořádání nároků mezi povinnou a oprávněnou osobou. Povinná osoba nakládá s movitými i nemovitými věcmi do doby vydání oprávněné osobě jako řádný hospodář. V případech, kdy nelze odňatou věc vydat z důvodů uvedených v zákoně, například pokud povinná osoba – organizace zanikla, povinnost poskytnout finanční náhradu přechází na Ministerstvo financí ČR (dříve na MSNMP ČR). (zákon č. 403/1990 Sb.)

Dle Tomáše Ježka bylo základní myšlenkou zákona č. 403/1990 Sb., že věc se vydá ve stavu, v jakém se nalézá ke dni uzavření dohody. Některé osoby jej tak dostanou v lepším stavu a některé v horším. Proto byl také zákon nazván „o zmírnění následků některých majetkových křivd“. Oproti původní myšlence je však v restitučním řízení zkoumáno, zda došlo ke zhodnocení nebo ke znehodnocení majetku, přičemž zhodnocený majetek musí oprávněná osoba

doplácet a znehodnocený majetek jí je doplácen. Toto poměřování stavů vedlo k problémům při oceňování majetku a ke zpomalení restitučního procesu. (Husák, P., 1997)

2.1.1.2. Zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích

Předmětem úpravy zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích je zmírnění následků některých majetkových a jiných křivd vzniklých občanskoprávními a pracovněprávními úkony a správními akty v takzvaném rozhodném období mezi 25. únorem 1948 až 1. lednem 1990. Zákon řeší křivdy způsobené občanům, kteří byli perzekuováni pro své politické, společenské nebo náboženské jednání, či pro svou příslušnost k určité vrstvě obyvatel. (zákon č. 87/1991 Sb., § 1)

Tento zákon se vztahuje především na nezemědělský majetek a nelze jej využít pro navrácení odňaté zemědělské půdy, sloužící k zemědělské výrobě, hospodářských, obytných budov, lesní půdy a vodních ploch. Také jej nelze využít ke zmírnění křivd, které jsou upravovány dle zvláštních zákonů, např. zákon č. 298/1990 Sb., o úpravě některých majetkových vztahů řeholních řádů a kongregací a arcibiskupství olomouckého. (zákon č. 87/1991 Sb., § 2)

Oprávněnými osobami jsou pouze osoby fyzické specifikované v § 3 tohoto zákona, které jsou občany České a Slovenské Federativní Republiky. Obdobně jako v zákoně č. 403/1990 Sb., náleží právo na zmírnění majetkových křivd v případě úmrtí původního vlastníka odňaté věci, nebo jeho prohlášením za mrtvého, dalším oprávněným osobám, jejichž pořadí určuje § 3 tohoto zákona. Tyto oprávněné osoby musí splňovat výše zmíněnou podmínku státního občanství, dříve též podmínku trvalého bydliště na území státu. (zákon č. 87/1991 Sb., § 3)

Povinnými osobami jsou stát a právnické osoby (organizace), které věc držely k 1. dubnu 1991, kdy zákon nabyl na účinnosti. Výjimkou jsou cizí státy a podniky se zahraniční majetkovou účastí a obchodní společnosti, jejichž společníky nebo účastníky jsou výhradně fyzické osoby. Tato výjimka neplatí, pokud věc byla nabyta od právnických osob po 1. říjnu 1990. Povinnými osobami jsou též fyzické osoby, které věc nabyly buď v rozporu s tehdy platnými předpisy, nebo na základě protiprávního zvýhodnění, dále osoby blízké těmto osob, pokud na ně věc byla těmito osobami převedena. (zákon č. 87/1991 Sb., § 4)

Stejně jako v zákoně č. 403/1990 Sb. je věc vydána ve stavu, v jakém byla v den doručení písemné výzvy k vydání povinné osobě. Opět dochází k poměřování stavů věci a jejich

ohodnocování, přičemž lepší stav musí oprávněná osoba doplatit a horší stav věci jí je doplacen. (zákon č. 87/1991 Sb., § 6 a 7)

Finanční náhrada náleží oprávněné osobě, pokud odňatou věc nelze vydat z důvodů uvedených v zákoně, nebo pokud se oprávněná osoba rozhodne pro tuto formu náhrady. „*Finanční náhrada spočívá ve vyplacení hotovosti nejvíce ve výši 30 000 Kčs a ve vydání cenných papírů, které nemají povahu státního dluhopisu.*“ (zákon č. 87/1991 Sb., § 13, odst. 4)

2.1.1.3. Zákon č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby

Zákon č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby (zákon o prodeji půdy) byl účinný od 25. května 1999 do 1. února 2013, kdy byl zrušen zákonem č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů. Vzhledem k tomu, že dle tohoto zákona byl převáděn majetek státu na oprávněné i jiné osoby po více než 12 let a nový zákon č. 503/2012 Sb. převzal řadu principů a institutů z tohoto zákona, je třeba věnovat zákonu č. 95/1999 Sb. v diplomové práci prostor.

Zákon o půdě upravoval postup Pozemkového fondu České republiky (PF ČR) při převodu zemědělských pozemků na oprávněné osoby podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (zákon o půdě), kterým vzniklo právo na jiný pozemek například z důvodu vlastnictví odňatého pozemku osobou, jež ho není povinna vydat. Zákon o prodeji půdy upravoval také podmínky převodu zemědělských pozemků na jiné osoby. Pozemkový fond ČR převáděl zemědělské pozemky ve vlastnictví státu a správě PF ČR, které ke dni 24. června 1991 tvořily zemědělský půdní fond nebo do něj náležely, pozemky zastavěné budovami patřícími k původní zemědělské usedlosti nebo pozemky zastavěné budovami, které sloužily k zemědělské výrobě nebo s ní souvisejícímu vodnímu hospodářství. Dále PF ČR převáděl pozemky určené k plnění funkce lesa ve vlastnictví státu a pozemky získané do správy PF ČR podle zvláštního právního předpisu. Dle tohoto zákona nebylo možné převádět například zemědělské anebo lesní pozemky, na jejichž vydání bylo uplatněno právo podle zvláštních předpisů, pozemky ve vojenských újezdech, v národních přírodních památkách, později i pozemky určené k zástavbě veřejně prospěšnými stavbami atakdále. (zákon č. 95/1999 Sb., § 1 a § 2)

Převodcem zemědělských pozemků na nabyvatele byl PF ČR, převodcem lesních pozemků byla právnická osoba pověřená nakládáním s lesy ve vlastnictví státu, tedy Lesy ČR, s.p. a Vojenské lesy a statky s.p. (zákon č. 95/1999 Sb., § 3)

Nabyvatelem zemědělských pozemků mohla být fyzická osoba s českým státním občanstvím, nebo občan jiného členského státu Evropské unie, později občan státu, který je součástí dohody o Evropském hospodářském prostoru nebo Švýcarské konfederace. Nabyvatelem mohla být také obec, veřejná výzkumná instituce nebo veřejná vysoká škola se zaměřením na zemědělské nebo lesnické obory. V případě spoluvlastnictví staveb mohla být nabyvatelem též právnická osoba. Nabyvatelem lesních pozemků mohla být pouze obec, veřejná výzkumná instituce nebo vysoká škola zajišťující vzdělávání v zemědělských nebo lesnických oborech. (zákon č. 95/1999 Sb., § 4 a § 5)

2.1.1.4. Zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku

Zákon č. 229/1991 Sb. byl přijat „...ve snaze zmírnit následky některých majetkových křivd, k nimž došlo vůči vlastníkům zemědělského a lesního majetku v období let 1948 až 1989, dosáhnout zlepšení péče o zemědělskou a lesní půdu obnovením původních vlastnických vztahů k půdě a upravit vlastnické vztahy k půdě v souladu se zájmy hospodářského rozvoje venkova i v souladu s požadavky na tvorbu krajiny a životního prostředí...“ (zákon č. 229/1991 Sb., preambule).

Zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (zákon o půdě) je stěžejní normou upravující restituci zemědělského majetku, proto jsou jeho nejdůležitějším částem věnovány tři samostatné podkapitoly. Zákon o půdě se vztahuje:

- především na půdu v zemědělském půdním fondu¹⁰, na půdu v lesním půdním fondu a na rybníky;

¹⁰ „Zemědělský půdní fond je základním přírodním bohatstvím naší země, nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu a je jednou z hlavních složek životního prostředí.“ (zákon č. 334/1992 Sb., § 1, odst. 1) Fond je tvořen např. obhospodařovanou i dočasně neobhospodařovanou půdou, rybníky, nezemědělskou půdou sloužící k zajištění zemědělské činnosti, atd. (zákon č. 334/1992 Sb., § 1)

- na obytné a hospodářské budovy a další stavby náležící k původní zemědělské usedlosti, včetně zastavěných pozemků;
- na obytné a hospodářské budovy a stavby, které slouží k zemědělské, lesní nebo vodohospodářské činnosti včetně zastavěných pozemků;
- na ostatní zemědělský majetek například živý a mrtvý inventář, tedy zemědělské stroje a zvířata

2.1.1.4.1. Základní zákonem definované pojmy

Oprávněnými osobami jsou fyzické osoby, jejichž nemovitosti přešly na stát nebo na jiné právnické osoby v rozhodném období od 25. února 1948 do 1. ledna 1990 způsobem uvedeným v zákoně o půdě. Obdobně jako v zákoně č. 403/1990 Sb. a v zákoně č. 87/1991 Sb. v případě úmrtí původního vlastníka odňaté věci, nebo jeho prohlášením za mrtvého se oprávněnými osobami stávají dědici ze závěti, příbuzní a rodinní příslušníci. Pořadí těchto osob určuje § 4 zákona o půdě. Oprávněné osoby musí splňovat podmínku státního občanství České a Slovenské Federativní Republiky, dříve též podmínku trvalého pobytu na území ČSFR¹¹. Oprávněné osoby mají povinnost doložit věrohodným dokladem své nároky, pokud tak neučiní, jsou vedeny jako takzvané domnělé oprávněné osoby. Povinností dotčených státních orgánů a právnických osob je pomoci oprávněné osobě při prosazování jejího nároku, zejména poskytnutím dokumentů, které mohou objasnit oprávněnost nároku. (zákon č. 229/1991 Sb., § 4 a § 6)

Povinnými osobami jsou stát nebo právnická osoba, která ke dni 24. června 1991 držela nemovitost, přičemž držbou se rozumí právo k hospodaření nebo právo trvalého užívání k nemovitostem ve vlastnictví státu a též vlastnictví pozemku. Podobně jako u zákona č. 403/1990 Sb. a zákona č. 87/1991 Sb. nejsou osobami povinnými cizí státy a podniky se zahraniční majetkovou účastí a obchodní společnosti, jejichž společníky nebo účastníky jsou výhradně fyzické osoby. Tato výjimka neplatí, pokud věc byla nabyta od právnických osob po 1. říjnu 1990. Povinná osoba nakládá s movitými i nemovitými věcmi do doby vydání oprávněné osobě jako řádný hospodář. (zákon č. 229/1991 Sb., § 5). Ve zvláštních případech, kdy byla věc

¹¹ „Podmínku trvalého pobytu zrušil Ústavní soud ČR ústavním nařízením č. 29/1996 Sb.“ (Kopecký J. 2011, str. 14)

převедena do vlastnictví fyzické osoby v rozporu s tehdy platnými předpisy, rozhoduje o vydání věci soud, který také určí případnou náhradu fyzické osobě. (zákon č. 229/1991 Sb., § 8)

2.1.1.4.2. Skutečnosti vedoucí k restitučním nárokům a formy vypořádání nároků

Zákon o půdě umožňuje vypořádání oprávněných osob naturální i finanční formou. Naturálním vypořádáním rozumíme navrácení odňaté věci oprávněné osobě, přičemž zákon o půdě, podobně jako zákony č. 403/1990 Sb. a č. 87/1991 Sb. stanovuje, že věc bude vydána ve stavu, v jakém se nachází. Finančním vypořádáním rozumíme peněžní náhradu nebo navrácení kupní ceny majetku. (zákon č. 229/1991 Sb.)

Naturální vypořádání

Naturální vypořádání se týká především případů, kdy byla nemovitost odňata v důsledku revize pozemkové reformy podle zákona č. 142/1947 Sb. nebo podle zákona č. 46/1948 Sb., o nové pozemkové reformě, dále odnětím věci bez náhrady z důvodů úpravy poměrů pastvinářského majetku, společně užívaných lesů nebo odevzdáním věci do vlastnictví družstva podle zvláštních předpisů. Naturální vypořádání se volí taktéž v případech, kdy fyzickým osobám vznikl nárok na vyjmutí zemědělského majetku z konfiskace na základě zvláštních předpisů. Pokud je převedena původní věc, hovoříme o takzvané původní naturální restituci.

V případech, kdy původní pozemky nelze vydat, náleží oprávněné osobě náhrada v podobě jiných vhodných pozemků, pak hovoříme o náhradní naturální restituci. Ta je běžná v případech, kdy byl na původním pozemku zřízen hřbitov, zahrádková nebo chatová oblast, tělovýchovné nebo sportovní zařízení a také v případech, kdy není možné provést identifikaci parcel, nebo bylo k původnímu pozemku zřízeno právo osobního užívání. (zákon č. 229/1991 Sb.)

Finanční vypořádání

Finanční vypořádání je voleno v těchto případech kdy:

1. původní pozemky nelze vydat nebo za ně není poskytnut žádný jiný vhodný pozemek;
2. dojde ke znehodnocení stavby, odstranění stavby nebo si oprávněná osoba stavbu nepřevzme z důvodu jejího znehodnocení;
3. stavba nelze vydat, protože je vlastněna osobou, která nemá povinnost stavbu vydat;
4. dojde k odkoupení stavby oprávněnou osobou před účinností zákona o půdě;
5. je třeba poskytnout náhradu za nesrovnatelné trvalé porosty;

6. je třeba poskytnout náhradu za živý a mrtvý inventář. (Průchová, I., 1997)

V případě, že byl majetek znehodnocen, náleží oprávněné osobě náhrada, v opačném případě se oprávněná osoba může rozhodnout, zda doplatí zhodnocení majetku nebo jí bude poskytnut jiný pozemek. (zákon č. 229/1991 Sb., § 14)

Zákon o půdě upřednostňuje naturální restituci, finanční vypořádání je pouze okrajovou záležitostí. Výše finanční náhrady byla stanovována samostatně u každé položky dle vyhlášky ministerstva financí č. 182/1988 Sb., ve znění vyhlášky č. 316/1990 Sb. (Církevní restituce - otázky a odpovědi 2012)

2.1.1.4.3. Vybrané lhůty zákona o půdě a takzvaná restituční tečka

Zákon o půdě stanovil lhůty, ve kterých oprávněné osoby mohou uplatnit své právo. Pokud tyto lhůty nejsou dodrženy, právo zaniká. Právo na vydání nemovitostí měla původní oprávněná osoba do 31. ledna 1993. Pokud nároky z původní oprávněné osoby přešly například na rodinné příslušníky, byla poslední možnost zažádat o vydání nemovitosti do 1. září 1993. Nároky na náhradu za živý a mrtvý inventář mohla původní oprávněná osoba uplatnit do 31. března 1993 nebo do 6 měsíců od rozhodnutí Pozemkového úřadu. V případech, kdy nemovitosti „...přešli na stát nebo jinou právnickou osobu v důsledku výroku o propadnutí majetku, propadnutí věci nebo zabránění věci v trestním řízení, případně v trestním řízení správním podle dřívějších předpisů, jestliže výrok byl zrušen podle zvláštních předpisů...” (zákon č. 229/1991 Sb., § 6, odst. 1a) byla stanovena lhůta 18 měsíců ode dne právní moc rozhodnutí rušících výše uvedené výroky. Původní oprávněná osoba může vyzvat povinnou osobu k vydání nemovitosti nebo požadovat náhrady podle § 14 až 16 ve lhůtě 6 měsíců ode dne, kdy se dozvěděla, kdo je povinnou osobou, nejpozději však 5 let od 24. června 1991. (zákon č. 229/1991 Sb., § 13)

Tyto lhůty byly prodlouženy pro osoby, které dříve nebyly oprávněnými osobami pouze z důvodu nesplnění podmínky trvalého bydliště. Tuto podmínku zrušil Ústavní soud ČR nálezem č. 29/1996 Sb. s účinností od 9. února 1996. (Průchová, I., 1997) Další prodloužení lhůt přinesl zákon č. 212/2000 Sb., o zmírnění některých majetkových křivd způsobených holocaustem, který definoval další oprávněné osoby, které mohou své nároky uplatňovat do 31. června 2001. (Kopecký J. 2011)

Stěžejním zákonem pro stanovení lhůt k uplatnění nároku oprávněných osob se stal zákon č. 253/2003 Sb., účinný od 6. srpna 2003, který určil, že oprávněná osoba může právo na převod pozemku ve vlastnictví státu uplatnit do dvou let ode dne, kdy rozhodnutí Pozemkového úřadu nabylo právní moci. Zákon č. 253/2003 Sb. vymezil lhůtu do 31. prosince 2005 k převádění náhradních pozemků. Tím vznikla tykzvaná restituční tečka, která časově omezila převody náhradních pozemků. Záměrem restituční tečky bylo omezit spekulativní jednání osob, které odkoupily restituční nárok od původní oprávněné osoby nebo od jejich rodinných příslušníků s cílem získat lukrativní pozemek při převodech pozemků. Propadná lhůta se však týkala jak oprávněných osob, tak postupníků. (Kopecký J. 2011) Proto byla lhůta pro původní oprávněné osoby a jejich dědice zrušena Ústavním soudem dne 31. prosince 2005. Postupníci tak mají nárok pouze na finanční náhradu, o kterou mohli požádat do 6. listopadu 2006. (Uzel T., 2006)

2.1.2. Analýza legislativního prostředí restitučního procesu církevního majetku

Ačkoliv s majetkovým vyrovnáním státu s církvemi a náboženskými společnostmi počítaly mnohé zákony již od 90. let 20. století, zůstala otázka převodu majetku, který byl historicky ve správě církví, náboženských řádů a kongregací, nedořešena pro zásadní nejednotnost názorů politické reprezentace až do ledna roku 2013, kdy nabyt účinnosti zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů. Následující kapitoly stručně shrnou vývoj právní úpravy majetkového vyrovnání mezi státem a církvemi od roku 1990 a budou se detailně věnovat zákonu č. 428/2012 Sb.

2.1.2.1. Právní úpravy majetkového vyrovnání mezi státem a církvemi od roku 1990

Zákonodárci pamatovali na majetek sloužící k zemědělské výrobě a věci, které se měly stát předmětem restituce již při tvorbě institucionálního rámce pro převod státního majetku na nestátní subjekty v rámci malé restituce. Zákon č. 427/1990 Sb., o převodech vlastnictví státu k některým věcem na jiné právnické nebo fyzické osoby zablokoval převod majetku, který přešel z fyzických osob na stát po 25. únoru 1948 „...*dokud majetkové nároky těchto osob nebudou upraveny zvláštními předpisy.*“ (zákon č. 427/1990 Sb., § 2, odst. 3, písm. b). Těmito zvláštními

předpisy se staly již zmiňované zákony č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd a zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích. Datum 25. února 1945 bylo stanoveno zákonem č. 427/1990 Sb. jako počátek rozhodného období pro nápravu majetkových křivd a toto datum respektují všechny později vytvořené zákony.

V roce 1990 byl přijat zákon č. 298/1990 Sb., o úpravě některých majetkových vztahů řeholních řádů a kongregací a arcibiskupství olomouckého, který byl o rok později novelizován zákonem č. 338/1991 Sb. Na základě těchto zákonů došlo k převodu některých budov a klášterů na registrované církve a náboženská společenosti (dále jen CNS). Jednalo se cca o 170 nemovitostí, jejichž výčet uvádějí výše zmíněné zákony, nazývané z tohoto důvodu výčtové zákony.

V roce 1991 byl vydán obecný restituční zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, který určil, že „*majetek, jehož původním vlastníkem byly církve, náboženské řády a kongregace, nelze převádět do vlastnictví jiným osobám do přijetí zákonů o tomto majetku.*“ (zákon číslo 229/1991 Sb., § 29). Obecný restituční zákon definuje osoby oprávněné a osoby povinné, určuje obecný postup při posuzování restitučních nároků, individuálně vyhodnocuje oprávněnost každého nároku a jeho výši, kombinuje restituce naturální a náhradní finanční plnění.

Mezi léty 1996 až 1998 byly na CNS převáděny budovy včetně pozemků sloužící k duchovním, pastoračním, školským a sociálním účelům anebo jako obydlí duchovních. K převodům docházelo takzvanou exekutivní cestou na základě usnesení vlády č. 498 ze dne 25. září 1996. Nemovitý majetek ve vlastnictví státu byl vydáván ve stavu, v jakém se nacházel ke dni vydání. CNS předložili své požadavky Ministerstvu kultury ČR, které spravuje jejich záležitosti. Celkem bylo požadováno 1887 souborů nemovitostí. Byly předloženy mnohé požadavky přesahující vládou stanovené podmínky. Po roztřídění požadavků do pěti seznamů byl určen jeden seznam obsahující 710 položek, u nichž byly předkládány odůvodněné návrhy k projednání jednotlivých souborů nemovitostí. (MK ČR informace k tzv. exekutivnímu vydávání nemovitostí)

Po projednání bylo zjištěno, že vydatelných je cca 100 objektů. Roku 1998 bylo vydávání nemovitostí ukončeno. Nová vláda Miloše Zemana přijala usnesení, že vydávání církevního

majetku bude nadále probíhat pouze na základě platného zákona, nikoliv exekutivní cestou. (Zeman K. 2013)

Mezi léty 1998 až 2002 proběhlo několik pokusů o sestavení nového výčtového zákona, v jehož příloze by byly uvedeny veškeré nemovitosti k vydání. První pokus o výčtový zákon byl kritizován jak církevními představiteli, tak státními orgány například Českým úřadem zeměměřičským a katastrálním a Ministerstvem zemědělství ČR. Kritika byla zaměřena na vysokou pravděpodobnost chyb vzhledem k velkému množství položek, kterých bylo cca 100 tisíc. Český úřad zeměměřičský a katastrální vylučoval tuto metodu také z důvodu nemožnosti zmrazení údajů u dotčených nemovitostí do doby, než zákon nabyde účinnosti, vzhledem k tomu, že slučováním parcel, změnou tvarů parcel a jejich přečíslováním je katastr stále aktualizován. Výčtový zákon byl problematický i z hlediska právního, protože by se jednalo o individuální právní akt. Největším problémem výčtového zákona byla neschopnost církvi předložit dokumenty dokládající dřívější vlastnictví odňatého majetku. V roce 2001 se Ministerstvo kultury neúspěšně pokusilo o výčtový zákon zahrnující pouze kulturní památky. (MK ČR - Majetkové vyrovnání mezi státem a církví)

V letech 2003 a 2004 byla pro převod majetku, který byl historicky ve správě církvi, náboženských řádů a kongregací zvažována metoda obecného restitučního zákona, tedy metoda běžně užívaná, kterou je převáděn zemědělský a lesnický majetek dle zákona o půdě. U této metody není třeba sestavovat výčet převáděného majetku. (MK ČR - Majetkové vyrovnání mezi státem a církví)

V roce 2005 je s církvemi projednáváno majetkové vyrovnání ve formě renty, též označováno jako návrh restituční tečky. Výměnou za tuto rentu se měly CNS vzdát svých nároků na zabavený majetek. Dále byla projednávána možnost kombinace renty a naturální restituce. (MK ČR - Majetkové vyrovnání mezi státem a církví)

Po neúspěchu předešlých jednání byla vytvořena „Komise pro narovnání vztahu mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi“, která na základě jednání se zástupci CNS došla k závěru, že nejvhodnější metodou majetkového narovnání bude kombinace naturálního a finančního plnění. V roce 2008 byl vypracován návrh zákona o zmírnění některých majetkových křivd a vypořádání majetkových vztahů mezi církvemi a náboženskými společnostmi, který byl

schválen vládou dne 2. dubna 2008. Zákon předpokládal plnění státu v celkové výši 134 mld., z toho 51 mld. mělo činit naturální plnění a 83 mld. finanční plnění. Finanční plnění mělo probíhat po dobu 60 let s aplikací úroku 4,85% p.a. na nesplacenou část jistiny, což by představovalo celkovou částku 270 mld. Kč, ročně 5,63 mld. Poslanecká sněmovna přerušila a odročila projednání zákona, dokud nedojde k vymezení rozsahu vydávaného majetku a ocenění nevýdávajícího majetku. Dne 13. června 2008 zřídila Poslanecká sněmovna „Dočasnou komisi PSP ČR pro řešení majetkových otázek mezi státem a církvemi“ a uložila jí mimo jiné, aby vypracovala návrh na řešení majetkových otázek mezi státem a CNS. Komise se scházela za účasti zástupců České biskupské konference a Ekumenické rady církví a za účasti ministrů kultury a zemědělství, předsedy ČUZK a dalších zástupců státních orgánů. Komisi byly mimo jiné prezentovány materiály pojednávající o oceňovacím algoritmu zpracované společností Ernst & Young¹² a závěry analýzy provedené NF VŠE¹³. Na základě předložených materiálů a diskuse se komise shodla na doporučení vládě zamítnout navrhovaný zákon a zahájit nová jednání s CNS. Návrh zákona z roku 2008 tedy nebyl projednán poslaneckou sněmovnou, protože byl označen jako nevýhodný pro stát a zvýhodňoval církve oproti běžným oprávněným osobám. Přesto se stal později základem zákona č. 428/2012 Sb. (MK ČR - Majetkové vyrovnání mezi státem a církví, Parametry majetkového vyrovnání, Zpráva předsedy dočasné komise)

V roce 2010 Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 uvedl, že dlouhodobou nečinností ve věci vypořádání historického majetku církví a náboženských společností a nepřijetím zvláštního právního předpisu, porušili zákonodárci princip právní jistoty a důvěry v právo. (Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/07)

V roce 2011 byla Mezi MK ČR a CNS podepsána „Deklarace shody o výkonu hospodářského zabezpečení církví a náboženských společností státem v letech 2011 – 2014.“ V témže roce byla zřízena nová „Komise pro narovnání vztahu mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi“. Komise vypracovala parametry modelu majetkového vyrovnání, které byly schváleny církevní komisí, v níž zasedali představitelé církví a náboženských společností. Následně tyto parametry schválila vláda a usnesením č. 719 ze dne 27. září 2011 a uložila ministru kultury vypracovat návrh zákona o majetkovém vyrovnání státu s církvemi a

¹² Viz <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=57438>

¹³ Viz <http://www.mkcr.cz/assets/cirkve-a-nabozenske-spolecnosti/majetkove-narovnani/05-Studie-VSE.ppt>

náboženskými společnostmi, kterým se stal zákon č. 428/2012 Sb. (MK ČR - Majetkové vyrovnání mezi státem a církví)

2.1.2.2. Zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů

Dne 1. ledna nabyl účinnosti zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi. Následovalo podepsání smlouvy se zástupci 16 církví a náboženských společností o finančním vyrovnání vyplývajícím z tohoto zákona. Předmětem úpravy zákona je „...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... a vypořádání majetkových vztahů mezi státem a registrovanými církvemi a náboženskými společnostmi.“ (zákon č. 428/2012 Sb., § 1)

Rozhodné období bylo stanoveno od 25. února 1948 do 1. ledna 1990 a je ve shodě s rozhodnými obdobími stanovenými zákony č. 229/1991 Sb., č. 87/1991 Sb. a č. 403/1993 Sb., které upravují „obvyklý“ restituční proces. Zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi se vztahuje na:

- půdu v zemědělském půdním fondu a v lesním půdním fondu, která do těchto fondů náležela ke dni 24. června 1991¹⁴;
- obytné a hospodářské budovy a další stavby, náležící k původní zemědělské usedlosti, včetně zastavěných pozemků;
- obytné a hospodářské budovy a stavby, které slouží k zemědělské, lesní nebo vodohospodářské činnosti, včetně zastavěných pozemků;
- původní majetek registrovaných církví a náboženských společností, jako jsou věci, majetková práva, další majetkové hodnoty, spoluvlastnictví podílů, součásti, kterým se rozumí „...věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty, včetně spoluvlastnických podílů a součástí a příslušenství věcí, které byly alespoň část rozhodného období ve vlastnictví nebo které příslušely registrovaným církvím a náboženským společnostem, právníkům osobám zřízeným nebo založeným jako součásti registrovaných církví a náboženských společností, Náboženské matici nebo dalším právníkům osobám zřízeným

¹⁴ Datum 24. června 1991 je dnem, kdy v platnost vstoupil zákon č. 229/1991 Sb., (zákon o půdě).

nebo založeným za účelem podpory činnosti registrovaných církví a náboženských společností k duchovním, pastoračním, charitativním, zdravotnickým, vzdělávacím nebo administrativním účelům, nebo jejich právním předchůdcům“ (zákon č. 428/2012 Sb., § 2)

Zákon kombinuje původní naturální restituci, tedy vydávání původních nemovitostí a finanční vypořádání. Naturální vypořádání se týká pouze majetku státu. Věci, které se v rozhodném období staly předmětem majetkové křivdy a jsou nyní majetku obcí, měst, krajů a dalších nestátních subjektů nebo fyzických osob, nemohou být vydány. Dále zákon řeší odluku CNS od státu a ruší blokaci majetku dle § 29 zákona č. 229/1991 Sb. o půdě, která bránila mnohým městům a obcím v jejich rozvoji. (zákon č. 428/2012 Sb.)

2.1.2.2.1. Základní zákonem definované pojmy

Oprávněnými osobami jsou registrované církve a náboženské společnosti, právnické osoby zřízené nebo založené jako součást registrované církve a náboženské společnosti, dále právnické osoby zřízené nebo založené za účelem podpory činnosti církve nebo náboženské společnosti k účelům duchovním, pastoračním, charitativním, zdravotnickým, vzdělávacím nebo administrativním. Oprávněnou osobou je též Náboženská matice¹⁵, která utrpěla majetkovou křivdu v důsledku některé ze skutečností uvedených v § 5 tohoto zákona, popřípadě tuto křivdu utrpěl právní předchůdce této matice. (zákon č. 428/2012 Sb., § 3)

Povinnými osobami jsou: Pozemkový fond České republiky¹⁶, Lesy České republiky, s. p., stát, za který jedná příslušná organizační složka státu, státní příspěvková organizace, státní fond, státní podnik a jiná státní organizace, za podmínky, že tato osoba je oprávněna hospodařit s majetkem státu nebo vykonávat správu majetku státu, který se stal v rozhodném období předmětem majetkové křivdy v důsledku některé ze skutečností uvedených v § 5 tohoto zákona.

¹⁵ Náboženskou maticí je náboženský fond zřízený Josefem II. Jedná se o zvláštní veřejný fond s právní subjektivitou, který není státním fondem, ani není součástí římskokatolické církve. Účelem tohoto zvláštního fondu je správa nad částí majetku římskokatolické církve a financování osobních a věcných potřeb řádků a kongregací z výnosů spravovaného majetku. (MK ČR - Historicko-právní analýza financování činnosti církví a náboženských společností z náboženských fondů)

¹⁶ Od 1. ledna 2013 se Pozemkový fond ČR transformoval do Státního pozemkového úřadu, který je osobou povinnou dle § 3 zákona č. 428/2012 Sb.

2.1.2.2.2. Skutečnosti vedoucí k restitučním nárokům a formy vypořádání nároků

Skutečnosti, které vedly v rozhodném období k majetkovým křivdám:

- Postupy znárodnění dle zákona č. 125/1948 Sb., o znárodnění přírodních léčivých zdrojů a lázní a o začlenění a správě konfiskovaného lázeňského majetku, dále dle zákona č. 124/1948 Sb., o znárodnění některých hostinských a výčepnických podniků a ubytovacích zařízení.
- Postupy odnětí věci bez náhrady dle zákona č. 142/1947 Sb., o revisi první pozemkové reformy, nebo podle zákona č. 46/1948 Sb., o nové pozemkové reformě.
- Postupy odnětí věci dle zákona č. 185/1948 Sb., o zestátnění léčebných a ošetrovacích ústavů a o organizaci státní ústavní léčebné péče, dle zákona č. 169/1949 Sb., o vojenských újezdech, dále dle zákona č. 95/1948 Sb., o základní úpravě jednotného školství.
- Některé úkony učiněné Náboženskou maticí s majetkem, který nevlastnila.
- Právní úkony vedoucí ke změně vlastnických práv učiněné v tísní nebo pod nátlakem.
- Právní úkony vedoucí ke změně vlastnických práv, které proběhly nestandardní cestou nebo v rozporu s tehdejšími právními předpisy. Jedná se například o znárodnění, vyvlastnění za nápadně nevýhodných podmínek, bez vyplacení spravedlivé náhrady.
- Případy politické nebo náboženské persekuce. (zákon č. 428/2012 Sb., § 5)

Naturální vypořádání

Vydání nemovité věci ve vlastnictví státu a správě SPÚ a Lesů ČR, s.p., která náležela do původního majetku oprávněných osob a stala se předmětem majetkové křivky není podmíněno žádnými dodatečnými podmínkami. Oproti tomu vydání nemovité věci ve vlastnictví státu a správě ostatních povinných osob (příslušné organizační složky státu, státního fondu, příspěvkové organizace, státního podniku a tak dále), která náležela do původního majetku oprávněných osob a stala se předmětem majetkové křivdy, je podmíněno skutečností, aby vydávaná věc „...*funkčně souvisela nebo souvisí s nemovitou věcí, kterou oprávněná osoba vlastní, nebo která se vydává podle tohoto zákona, nebo oprávněné osobě nebo jejímu právnímu předchůdci v rozhodném období sloužila k duchovním, pastoračním, charitativním, zdravotnickým, vzdělávacím nebo administrativním účelům nebo jako obydlí duchovních*“. (zákon č. 428/2012 Sb., § 7 odst. 1)

Vydání movité věci ve vlastnictví státu a správě ostatních povinných osob, která náležela do původního majetku oprávněných osob a stala se předmětem majetkové křivky, je podmíněno

skutečností, aby vydávaná věc „...*funkčně souvisela nebo souvisí s nemovitou věcí, kterou oprávněná osoba vlastní, nebo která se vydává podle tohoto zákona.*“ (zákon č. 428/2012 Sb., § 7 odst. 2)

Věc se vydává ve stavu, ve kterém se nacházela ke dni doručení výzvy k vydání věci. Věc se vydává se všemi „...*součástmi a s příslušenstvím, které náležely do původního majetku registrovaných církví a náboženských společností, nebo které zastoupily jejich funkci, anebo jsou nezbytné k řádnému užívání nemovité věci v souladu s jejím účelem.*“ (zákon č. 428/2012 Sb., § 12 odst. 1) „*Náklady spojené s oceněním věcí, identifikací věcí, identifikací parcel, vyhotovením dokladů, ... vytyčením a zaměřením pozemků a vypracováním geometrického plánu hradí stát, a to v případě zemědělských nemovitostí prostřednictvím pozemkových úřadů a v ostatních případech prostřednictvím povinných osob.*“ (zákon č. 428/2012 Sb., § 14 odst. 2)

Věc nelze vydat, jedná-li se o: pozemek zastavěný stavbou nebo částí stavby, která je schopna samostatného užívání, je užívána a byla vybudována v souladu se stavebním zákonem, pozemek, na kterém bylo zřízeno sportovní hřiště vybudované v souladu se stavebním zákonem, pozemek nebo stavbu na území vojenského újezdu, národního parku, národní přírodní rezervace, pozemek užívaný bezpečnostním sborem, dále církevní matriky převedené do majetku státu podle § 27 zákona č. 268/1949 Sb., o matrikách. Nevydává se také část pozemku nebo stavby, potřebná po uskutečnění výstavby dopravní nebo technické infrastruktury, v případě, že nelze zřídit věcné břemeno. Povinnost převodu na oprávněnou osobu se dále nevztahuje na věci konfiskované dle dekretu prezidenta republiky č. 12/1945 Sb. nebo dekretu prezidenta republiky č. 108/1945 Sb. takzvané Benešovy dekrety. (zákon č. 428/2012 Sb., § 8)

Zákon dále jasně vymezuje na jaké pozemky a budovy se nevztahuje. Jde například o Katedrálu sv. Víta, Václava a Vojtěcha v katastrálním území Hradčany a další pozemky a budovy v této lokalitě. (zákon č. 428/2012 Sb., § 18 odst. 10)

Finanční vypořádání

Zákon č. 428/2012 Sb., určuje v hlavě III výši paušální finanční náhrady pro jednotlivé dotčené církve a náboženské společnosti. Finanční náhrady jsou vypláceny na základě uzavření smlouvy o vypořádání. Finanční náhrady jsou vypořádáním za „...*původní majetek registrovaných církví a náboženských společností, jenž se stal v rozhodném období předmětem*

majetkové křivdy v důsledku některé ze skutečností uvedených v § 5, který se podle tohoto zákona nevydává...“ (zákon č. 428/2012 Sb., § 16 odst. 2a)

Finanční náhrady v celkové výši 59 mld. Kč budou vypláceny Ministerstvem kultury ČR ve 30 bezprostředně po sobě jdoucích ročních splátkách nejpozději do 31. prosince příslušného kalendářního roku. Výše každé splátky je podílem celkové nesplacené částky a počtu neuhrazených ročních splátek. První splátka byla vyplacena v roce 2013. Každoročně se výše celkové nesplacené splátky navýší o roční míru inflace zveřejněnou ČSÚ pro kalendářní rok o dva roky předcházející kalendářnímu roku, kdy bude konkrétní roční splátka vyplacena. Finanční náhrada nepodléhá zdanění, není předmětem poplatků či obdobného peněžitého plnění. (zákon č. 428/2012 Sb., § 15)

O finanční náhradě uzavřel stát s každou dotčenou CNS dle § 16 zákona č. 428/2012 Sb. takzvanou smlouvu o vypořádání, která stát staví do pozice dlužníka a dotčená CNS má postavení věřitele. Důležitou součástí smlouvy je ujednání o tom, „že uzavřením smlouvy o vypořádání jsou veškeré nároky dotčené církve a náboženské společnosti za původní majetek registrovaných církví a náboženských společností, jenž se stal v rozhodném období předmětem majetkové křivdy v důsledku některé ze skutečností uvedených v § 5, který se podle tohoto zákona nevydává, vypořádány...“ (zákon č. 428/2012 Sb., § 16, odst. 2)

2.1.2.2.3. Odluka církví a náboženských společností od státu

Zákon určuje přechodné období 17 let začínající 1. ledna 2013, kdy bude stát CNS přispívat na jejich činnost. V letech 2013 až 2015 se bude výše příspěvku rovnat částce poskytnuté dotčené církvi a náboženské skupině v roce 2011 podle zákona č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem, ve znění pozdějších předpisů. Od roku 2016 se bude výše příspěvku snižovat o částku, která odpovídá 5 % z částky vyplacené v roce 2013. Příspěvek se vyplatí nejpozději do 1. ledna příslušného kalendářního roku. Příspěvek nepodléhá zdanění, není předmětem poplatků či obdobného peněžitého plnění. (zákon č. 428/2012 Sb., § 17)

Na konci přechodného období dojde k finanční odluce církve od státu, tedy zrušení dosavadního systému přímého financování CNS ze státního rozpočtu. Finanční odluka znamená

především konec hrazení platů duchovních. Stát bude i nadále přispívat na opravu kulturních památek nově ve vlastnictví CNS, provoz církevních škol a tak dále. (MK ČR)

2.2. Analýza institucionárního zajištění restitučního procesu zemědělského a lesnického majetku a restitučního procesu církevního majetku

Proces převodu státního majetku na soukromé osoby a na dotčené církve a náboženské skupiny by nemohl proběhnout bez vytvoření vhodného institucionálního rámce. V procesu restituce zemědělského majetku hráli hlavní roli Pozemkový úřad ČR a Pozemkový fond ČR. Pozemkový úřad ČR rozhodoval o oprávněnosti restitučního nároku a o způsobu vypořádání nároků oprávněných osob. PF ČR spravoval majetek určený k restitucím dle zákona o půdě a majetek blokováný dle § 29 tohoto zákona. Obě instituce se od 1. ledna 2013 transformovali do Státního pozemkového fondu ČR, který dále pokračuje v jejich činnosti. Ministerstvo zemědělství je nadřízeným orgánem zmíněných institucí a funguje jako odvolací orgán ve správním řízení. V souvislosti s restitučním procesem církevního majetku se institucí zapojenou do převodu majetku stalo také Ministerstvo kultury ČR.

2.2.1. Ministerstvo zemědělství

Ministerstvo zemědělství je ústředním orgánem státní správy pro zemědělství, vodní hospodářství, potravinářský průmysl, pro správu lesů, myslivost a rybářství, dále je ústředním orgánem ve věcech komoditních burz, veterinární a rostlinolékařské péče, péče o potraviny, péče o ochranu zvířat atd. V kontextu restitučního procesu zemědělského a lesnického majetku a restitučního procesu církevního majetku zastává roli nadřízené organizace Státního pozemkového úřadu ČR.

V rámci restitučního procesu dle zákona o půdě je MZe orgánem správního řízení při určování povinné osoby k náhradě za živý a mrtvý inventář a také orgánem odvolacím ve správním řízení. MZe je příslušným orgánem státní správy k vyplácení finanční náhrady za pozemky, za které nebyl převeden náhradní pozemek. Dále je příslušným orgánem při uplatňování nároku na vrácení kupní ceny nemovitosti podle § 6 odst. 6 zákona o půdě a při

navracení kupní ceny a proplácení nákladů na nemovitost podle § 8 odst. 2 zákona o půdě. (Průchová, I., 1997)

2.2.2. Ministerstvo kultury

Ministerstvo kultury je ústředním orgánem státní správy pro umění, kulturně výchovnou činnost, kulturní památky, pro věci CNS, věci tisku, pro přípravu legislativních norem pro oblast rozhlasového a televizního vysílání, pro provádění autorského zákona, pro výrobu a obchod v oblasti kultury. Ministerstvo kultury spravuje finanční prostředky určené CNS ze státního rozpočtu k úhradě osobních požitků duchovních, církevní administrativy, věcných nákladů a údržby nemovitostí.

Model financování CNS byl do roku 2012 založen na zákoně č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech. Nynější model financování se řídí § 17 zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, dle kterého budou CNS financovány po dobu 17letého přechodného období. MK ČR současně vyplácí roční splátku finanční náhrady dotčeným církvím a náboženským společnostem dle § 15 odst. 4 zákona č. 428/2012 Sb. Tímto není nikterak omezena možnost financování CNS ze SR v oblastech školství, charitativní, sociální a zdravotní péče a opravy, obnovy a údržby kulturních památek. Ani není omezena možnost CNS obdržet granty na kulturní a náboženské aktivity. (MK financování církví a náboženských společností)

Povinné osoby dle zákona o majetkovém vyrovnání mají povinnost hlásit MK ČR veškeré převody věcí z majetku státu do vlastnictví CNS, Ministerstvo kultury tyto údaje dále předává ČSÚ a MF ČR za účelem vytvoření seznamu převáděných věcí. Dále povinné osoby předávají MK ČR účetní údaje o věcech vydaných podle zákona č. 428/2012 Sb.

Ministerstvo kultury plní ve věci církví a náboženským společnostmi tyto úkony:

- *„zpracovává dlouhodobé koncepce uspořádání vztahu mezi státem a církvemi náboženskými společnostmi a koncepce realizace náboženské svobody v České republice,*
- *zpracovává návrhy majetkového vyrovnání mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi,*

- *registruje církve a náboženské společnosti, svazy církví a náboženských společností, změny základních dokumentů a ruší jejich registraci,*
- *viduje právnické osoby založené registrovanou církví a náboženskou společností podle zákona č. 3/2002 Sb., a ruší jejich evidenci,*
- *vede úplnou dokumentaci všech správních řízení ve věci registrace církví, náboženských společností, svazů církví a náboženských společností a evidovaných právnických osob založených registrovanou církví a náboženskou společností podle zákona č. 3/2002 Sb.,*
- *vytváří databázi základních informací o církvích a náboženských společnostech pro potřeby Ministerstva kultury,*
- *spravuje finanční prostředky poskytované podle příslušných předpisů církvím a náboženským společnostem ze státního rozpočtu k úhradě osobních požitků duchovních, církevní administrativy, věcných nákladů církví a náboženských společností, údržby církevních nemovitostí,*
- *projednává a odsouhlasuje návrhy rozpočtů církví a náboženských společností,*
- *přiděluje identifikační čísla registrovaným církvím a náboženským společnostem, svazům církví a náboženských společností a evidovaným právnickým osobám, které jsou evidovány Ministerstvem kultury, provádí jejich kontrolu a jedná ve věci jejich zrušení,*
- *vede Rejstřík registrovaných církví a náboženských společností, Rejstřík svazů církví a náboženských společností a Rejstřík evidovaných právnických osob jako součást základních registrů ekonomických subjektů,*
- *zajišťuje obsahovou správnost a aktuálnost veřejně přístupných částí rejstříků předávaných do registrů Českého statistického úřadu, Ministerstva financí a zveřejňovaných na internetu,*
- *ověřuje v součinnosti s věcně příslušnými orgány státní správy dokumenty předložené k registraci církví a náboženských společností a svazů církví a náboženských společností a plnění zákonem daných podmínek působení registrovaných církví a náboženských společností, registrovaných svazů církví a náboženských společností a evidovaných právnických osob,*
- *navrhuje statut Náboženské matice, jakož i jmenování a odvolávání členů její dozorčí rady a další opatření ve věci Náboženské matice“. (MK ČR činnost odboru církví)*

2.2.3. Státní pozemkový úřad

Státní pozemkový úřad (SPÚ) vznikl dne 1. ledna 2013 na základě zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu. Působnost SPÚ je stanovena zákonem č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu, zákonem č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, zákonem č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úradech a zákonem č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi.

Státní pozemkový úřad se skládá z ústředí, které sídlí v Praze, z krajských pozemkových úřadů, které sídlí v jednotlivých vyšších územně samosprávních celcích, z poboček krajských pozemkových úřadů, jejichž působnost odpovídá jednomu nebo více okresům. Tento nový úřad přímo navazuje na činnost Ústředního pozemkového úřadu a pozemkových úřadů a přebírá činnost zrušeného Pozemkového fondu ČR.

Mezi činnostmi, které SPÚ vykonává v návaznosti na Ústřední pozemkový úřad a pozemkové úřady, patří i nadále restituce zemědělského a lesního majetku dle zákona č. 229/1991 Sb. a souvisejících předpisů. Jednotlivé krajské pobočky pozemkových úřadů pokračují v rozpracovaných případech. V současné době probíhá rozhodování pozemkových úřadů už jen u relativně malého počtu případů, jedná se nejčastěji o případy, které byly pozdrženy rozhodnutím soudu nebo dědickým řízením, dále o případy, kdy nebyl vydán celý restituční nárok z důvodu špatně provedené identifikace parcely. (oficiální web SPÚ)

Pobočky mohou rozhodnout o vydání pozemku, nevydání pozemku s náhradou nebo nevydání pozemku bez náhrady. V případě rozhodnutí o vydání pozemku je oprávněná osoba zapsána do katastru nemovitostí jako vlastník vydaného pozemku. V případě rozhodnutí o nevydání pozemku s náhradou má oprávněná osoba nárok na převod jiného než původního pozemku nebo na finanční náhradu. Rozhodnutí o nevydání pozemku bez náhrady znamená, že osoba, která žádala vydání nemovitosti, nebyla uznána jako osoba oprávněná. V případě tohoto rozhodnutí může osoba, která podala restituční nárok, podat opravný prostředek k soudu nebo se ve správním řízení odvolat k ústředí SPÚ. (oficiální web SPÚ)

V návaznosti na vydávání zemědělského a lesního majetku provádí SPÚ pozemkové úpravy¹⁷, které mají napomoci k efektivnímu využívání převedených pozemků. V současné době

¹⁷ „Pozemkovými úpravami se ve veřejném zájmu prostorově a funkčně uspořádávají pozemky, scelují se nebo dělí a zabezpečuje se jimi přístupnost a využití pozemků a vyrovnání jejich hranic tak, aby se vytvořily podmínky pro

se jedná především o komplexní pozemkové úpravy, v jejichž rámci dochází k výstavbě a rekonstrukci polních cest, protierozních mezí, poldrů, biokoridorů a jiných krajinnotvorných prvků. Dále SPÚ poskytuje technickou pomoc hospodařícím subjektům na půdě, provádí aktualizaci bonitovaných půdně ekologických jednotek¹⁸, které jsou podkladem při určování ceny pozemku, dle půdních a klimatických podmínek zemědělského pozemku zjišťovaných terénním průzkumem. (oficiální web SPÚ)

Mezi činnosti, které SPÚ vykonává v návaznosti na PF ČR, patří správa státního majetku a vypořádání oprávněných osob dle zákona o půdě. SPÚ hospodaří s nemovitostmi, které byly dříve ve správě PF ČR, a to včetně staveb a souvisejících vodních děl ve vlastnictví státu, které slouží k vodohospodářským melioracím pozemků. Majetek státu ve správě SPÚ určuje § 1 odst. 1 zákona č. 229/1991 Sb. Jedná se především o půdu v zemědělském půdním fondu nebo v lesním půdním fondu, o obytné a hospodářské budovy a další stavby, náležící k původní zemědělské usedlosti, včetně zastavěných pozemků, dále o obytné a hospodářské budovy a stavby, které slouží k zemědělské, lesní nebo vodohospodářské činnosti, včetně zastavěných pozemků. Ze správy SPÚ jsou vyjmuty pozemky, na nichž se nachází hřbitov, pozemky určené na obranu státu, pozemky určené pro těžbu nerostů nebo pozemky chráněné dle zvláštních předpisů, například objekty v památkové péči státu. Nemovitý majetek ve správě SPÚ je převáděn na základě zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, pokud zákon o půdě nestanoví jinak. Pokud na nemovitý majetek ve správě SPÚ není uplatněno právo na vydání ve lhůtě stanovené dle § 13 zákona o půdě, může SPÚ převést tento majetek do vlastnictví oprávněných osob, na spoluvlastníky nemovitostí dle zákona č. 92/1991 Sb., dále na nabyvatele privatizačního projektu, na osoby, které uskutečnily výstavbu dle schválené stavební dokumentace nebo tento majetek může být předmětem směny. (zákon č. 229/1991 Sb. a zákon č. 503/2012 Sb.)

Státní pozemkový úřad převzal povinnosti PF ČR a vypořádává nároky oprávněných osob všemi zákonnými prostředky. SPÚ poskytuje náhrady oprávněným osobám v případech,

racionální hospodaření vlastníků půdy. V těchto souvislostech se k nim uspořádávají vlastnická práva a s nimi související věcná břemena. Současně se jimi zajišťují podmínky pro zlepšení životního prostředí, ochranu a zúrodnění půdního fondu, vodní hospodářství a zvýšení ekologické stability krajiny.“ (zákon č.139/2002 Sb.)

¹⁸ (vyhláška MZe č. 327/1988 Sb.)

kdy je povinnou osobou obec, kraj nebo stát. Poskytuje náhradu obcím, které poskytly náhradu oprávněným osobám před účinností zákona o půdě. SPÚ poskytuje náhrady v zastoupení za státní podniky. Dále poskytuje náhrady v zastoupení za právnickou osobu, jejímž zakladatelem je stát, v případech, kdy došlo k likvidaci nebo privatizaci této právnické osoby a nároky oprávněných osob nebyly vypořádány. V případech, kdy nelze zjistit právnickou osobu, která převzala živý či mrtvý inventář, nelze zjistit právního nástupce této osoby nebo právnická osoba zanikla, je k náhradě za živý a mrtvý inventář příslušný SPÚ. Náhradou ve výše zmíněných případech je poskytnutí nemovitosti ve správě SPÚ, vyplacení hotovosti ve výši stanovené zvláštním předpisem¹⁹ nebo poskytnutí cenných papírů, které nemají povahu státních dluhopisů. (zákon č. 229/1991 Sb.)

Jako nástupce PF ČR vykonává SPÚ od 1. ledna 2013 úkoly stanovené zákonem č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi. SPÚ přijímá výzvy oprávněných osob k vydání zemědělských nemovitostí, které do konce roku 2012 spravoval PF ČR. SPÚ má roli povinné osoby a zároveň roli příslušného pozemkového úřadu pro vyrovnání s CNS. Při vydávání zemědělských nemovitostí SPÚ vede správní řízení s oprávněnou a povinnou osobou, ve kterém schvaluje nebo zamítá dohodu o vydání zemědělských nemovitostí. V případě neuzavření dohody nebo jejího neschválení vede SPÚ s oprávněnou a povinnou osobou řízení o vydání zemědělské nemovitosti a proti jeho rozhodnutí není odvolání. (zákon č. 428/2012 Sb.)

¹⁹ Například § 5 zákona č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby a o změně zákona č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů. § 2 odst. 7 zákona č. 569/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

2.3. Analýza vlastního průběhu restitučního procesu zemědělského a lesnického majetku a restitučního procesu církevního majetku

2.3.1. Analýza průběhu restitučního procesu zemědělského a lesnického majetku dle zákona č. 229/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Restituční proces dle zákona č. 229/1991 Sb. můžeme rozdělit na fázi evidenční, fázi rozhodovací a fázi realizační. Ve všech třech fázích hraje klíčovou roli SPÚ, který vznikl sloučením agend Pozemkového úřadu ČR a Pozemkového fondu ČR. V evidenční fázi jsou zaevidovány nároky oprávněných osob podané ve lhůtách stanovených § 13 zákona o půdě. V rozhodovací fázi restitučního procesu krajské pobočky SPÚ hodnotí oprávněnost podávaných nároků. V realizační fázi jsou restituční nároky oprávněných osob vypořádávány SPÚ.

2.3.1.1. Evidenční fáze restitučního procesu zemědělského majetku

Prvním krokem k vypořádání nároků oprávněných osob bylo předložení výzvy k uplatnění restitučního nároku u povinné osoby a zároveň předložení výzvy na pracovištích Pozemkového úřadu příslušných k jednotlivým okresům. Vzhledem k tomu, že všechny lhůty pro uplatnění restitučního nároku dle zákona o půdě uplynuly, nedochází již k evidenci nových restitučních nároků.

Pozemkový úřad, jako nově vytvořená transformační instituce, nebyl v prvních letech své činnosti připraven na tak administrativně složitý a komplexní proces, jakým byla restituce zemědělského a lesnického majetku. Bylo nutné zaevidovat tisíce položek a ověřit historické vlastnické vztahy každého pozemku, než mohlo dojít k vydání, prodeji nebo poskytnutí naturální či finanční náhrady. Celý proces komplikovala absence jednotného registračního nástroje, veškeré restituční nároky se evidovaly pouze v listinné podobě. Teprve v letech 2003 a 2004 zahájil Ústřední pozemkový úřad evidenci restitučních nároků za všechny okresy. Pozemkové úřady zasílali každoročně ÚPÚ údaje o restitucích za daný kalendářní rok v tabulkách vytvořených v programu Microsoft Office Excel. Ne vždy byly zasílané údaje kompletní, docházelo ke zpožděním a ve výjimečných případech k nedodání údajů. Údaje byly nepřesné, protože především v prvních letech své činnosti pozemkové úřady některé údaje odhadovaly. V roce 2010 nařídil tehdejší ředitel ÚPÚ revizi řízení všech spisů souvisejících s procesem vydávání nemovitostí dle zákona o půdě. Revizí prošly veškeré výzvy na uplatnění restitučního

nároku předložené pozemkovým úřadům od 24. června 1991, kdy vstoupil v platnost zákon o půdě. Revidovaná data však dosud nejsou dostupná. (interní materiály PF ČR a VZ PF 1994 – 2012)

2.3.1.2. Rozhodovací fáze restitučního procesu zemědělského majetku

Druhým krokem k vypořádání nároků oprávněných osob je řízení o oprávněnosti restitučního nároku u krajské pobočky SPÚ, do konce roku 2012 u pozemkového úřadu s okresní působností. Řízení o oprávněnosti restitučního nároku probíhá na základě evidované výzvy k uplatnění restitučního nároku. Účastníky řízení jsou oprávněná osoba, která uplatnila restituční nárok u příslušného úřadu, a povinná osoba, do 31. ledna 2013 byl účastníkem řízení též PF ČR.

Po uplatnění nároku oprávněné osoby u pozemkového úřadu a vyzvání povinné osoby k vydání věci, běží lhůta 60 dnů na uzavření dohody o vydání nemovitosti mezi oprávněnou osobou a povinnou osobou. Dohoda musí obsahovat výši pohledávek podle § 6 odst. 3 a 4 zákona o půdě a lhůty k jejich uhrazení. Dohoda podléhá schválení pozemkovým úřadem ve správním řízení, které zahájí pozemkový úřad dnem doručení dohody pozemkovému úřadu. Pokud pozemkový úřad dohodu schválí, je nemovitost převedena oprávněné osobě. V případě, že pozemkový úřad dohodu neschválí, může se oprávněná osoba obrátit na soud. Nedojde-li ke schválení dohody soudem, rozhoduje o vlastnictví nemovitosti pozemkový úřad. Není-li uzavřena dohoda o vydání nemovitosti ve lhůtě 60 dnů, nebo oznámí-li některý účastník řízení, že k dohodě nedojde, rozhodne o vlastnictví nemovitosti pozemkový úřad. (zákon č. 229/1991 Sb.)

Účastník řízení se může proti rozhodnutím pobočky SPÚ odvolat na ústředí SPÚ, popřípadě se obrátit na soud. Soud může potvrdit rozhodnutí pozemkového úřadu, zrušit rozhodnutí pozemkového úřadu celé nebo zčásti. Soud je příslušný rozhodovat ve všech případech, nabytí nemovitosti fyzickou osobou dle § 8 zákona o půdě například v případě, kdy nemovitost, na kterou se vztahovalo právo na vydání podle zákona o půdě, byla převedena na fyzickou osobu. Tato nemovitost je převedena na oprávněnou osobu a dřívějšímu vlastníkovi náleží právo na vyplacení kupní ceny a na úhradu nákladů účelně vynaložených na nemovitost. Soud rozhoduje také tehdy, když není uzavřena dohoda o poskytnutí náhrady za nevydané nemovitosti, za znehodnocené nemovitosti, za živý a mrtvý inventář anebo za nesrovnatelné porosty. (Průchová, I., 1997)

Pozemkový úřad rozhoduje mnohdy o restitučním nároku hned několika druhy rozhodnutí, protože nároky jsou mnohdy složité. Pouze ve velmi jednoduchých a jednoznačných případech je rozhodováno jedním druhem rozhodnutí. Pozemkový úřad v rámci řízení o oprávněnosti restitučního nároku má k dispozici tyto druhy rozhodnutí:

- 1) Rozhodnutí o schválení nebo neschválení dohody o vydání nemovitosti podle § 9 odst. 2 zákona o půdě.
- 2) Rozhodnutí o vlastnictví oprávněné osoby v případě neuzavření dohody o vydání nemovitosti podle § 9 odst. 4 zákona o půdě.
- 3) Rozhodnutí o zřízení nebo zrušení věcného břemene podle § 9 odst. 5 zákona o půdě.
- 4) Rozhodnutí o výši pohledávek vůči oprávněným osobám a lhůtách k jejich uhrazení podle § 9 odst. 7 zákona o půdě.
- 5) Rozhodnutí o pořadí oprávněných osob a jejich nárocích v případech, kdy dojde k souběhu nároků oprávněných osob podle § 12 zákona o půdě.
- 6) Rozhodnutí o vydání pozemku včetně stavby ve vlastnictví státu nebo sloužící k zemědělské výrobě oprávněným osobám podle § 11 odst. 7 zákona o půdě.
- 7) Rozhodnutí o nárocích vznešených tzv. domnělou oprávněnou osobou podle § 4a odst. 3 zákona o půdě. (Průchová, I., 1997, aktualizováno dle současného znění zákona č. 229/1991 Sb.)

Tabulka č. 1 zachycuje rozhodování PU ve správním řízení mezi léty 2005 až 2009, data pro další roky nejsou k dispozici. V rámci jednoho rozhodnutí mohl PU rozhodnout o vydání pozemku, o částečném vydání pozemku, o nevydání pozemku, o částečném nevydání pozemku s náhradou a o částečném nevydání pozemku bez náhrady. Evidován byl však jen celkový počet rozhodnutí, a proto nelze zjistit počty jednotlivých druhů rozhodnutí.

Tabulka č. 1 – Rozhodování PU ve správním řízení letech 2005 až 2009

Rozhodování pozemkového úřadu ve správním řízení v letech 2005 až 2009					
v letech	restituční nároky celkem ks	vydaná správní rozhodnutí ks	rozhodnutí v právní moci		podaná odvolání ks
			celkem ks	vloženo v Katastru nemovitostí ks	
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

Tabulka vlastní, zdroj dat: SPÚ

Tabulka č. 2 zachycuje počet rozhodnutí o nevydání pozemku s nárokem na náhradu vydaných pozemkovými úřady a soudy. Tyto rozhodnutí byly dříve předávány PF ČR, který na jejich základě poskytoval náhradu oprávněným osobám v podobě náhradního pozemku nebo finanční kompenzace. Od roku 2013 náhradu za nevydané pozemky poskytuje přímo SPÚ. Údaje obsažené v tabulce č. 4 částečně dokreslují údaje o rozhodování PU obsažené v tabulce č. 3. Je patrné, že počet rozhodnutí PU a soudů se každoročně zvyšoval až do roku 1995, v následujících letech počet rozhodnutí klesal.

Tabulka č. 2 - Rozhodnutí PU a soudů o nevydání pozemku s nárokem na náhradu

Rozhodnutí PU a soudů o nevydání pozemku s nárokem na náhradu			
v letech	počet rozhodnutí	v letech	počet rozhodnutí
1991	66	2001	2 644
1992	4 543	2002	2 052
1993	12 337	2003	1 695
1994	15 912	2004	1 417
1995	17 004	2005	1 279
1996	13 895	2006	1 036
1997	10 604	2007	897
1998	7 610	2008	584
1999	5 484	2009	576
2000	3 748	2010	461

Tabulka vlastní, zdroj dat: SPÚ

Tabulka č. 3 zachycuje půdu, o které bylo v restitucích rozhodováno. Skutečně vydaná půda je rozdělena na zemědělskou, lesní a ostatní druhy. Tabulka také zachycuje půdu nevydanou s nárokem oprávněné osoby na náhradu a půdu nevydanou bez nároku na náhradu. Údaje jsou opět dostupné pouze za léta 2005 až 2009 a jsou spíše odhadem PU, než zachycením skutečnosti. Přesné údaje nejsou prozatím k dispozici.

Tabulka č. 3 - Půda, o které bylo v restitucích rozhodováno, stav k 31. prosinci v jednotlivých letech

Půda, o které bylo v restitucích rozhodováno, stav k 31. prosinci v jednotlivých letech							
v letech	Půda, o které bylo v restitucích rozhodováno v ha						
	celkem	z toho					
		Skutečně vydaná půda v ha				nevydaná s náhradou	nevydaná bez náhrady
		celkem	zemědělská	lesní	ostatní druhy		
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

Tabulka vlastní, zdroj dat: SPÚ

2.3.1.3. Realizační fáze restitučního procesu zemědělského majetku

V realizační fázi restitučního procesu jsou vypořádávány nároky oprávněných osob na náhradu a nároky oprávněných osob za nevydané pozemky. Nároky jsou vypořádávané převodem náhradních pozemků, budov a staveb, zápočtem anebo poskytnutím finanční a peněžité náhrady. Vypořádání provádí od 1. ledna 2013 SPÚ. Do konce roku 2012 prováděl vypořádání PF ČR na základě rozhodnutí PU, smlouvy o převzetí dluhu mezi PF ČR a obcí, krajem, státem nebo na základě rozhodnutí příslušného soudu. (VZ PF 1994 – 2012)

Vzhledem k tomu, že nebyl Pozemkový úřad v prvních letech své činnosti připraven na tak administrativně složitý a komplexní proces, jako jsou restituce zemědělského a lesnického majetku, údaje o vypořádávání restitučních nároků za roky 1991 až 1993 prakticky neexistují. Víme jen, že v roce 1991 probíhala především evidence nároků, v roce 1992 se poskytovala pouze naturální náhrada nebo peněžitá náhrada a až novelizace zákona o půdě v roce 1993 přinesla možnost poskytování náhrad ve formě cenných papírů. (Ježek, T., 2006)

Údaje obsažené v následujících tabulkách a grafech vypovídají o činnosti PF ČR mezi léty 1994 až 2012 a jsou čerpány z výročních zpráv PF ČR 1994 až 2012 a statistických údajů sekce restitucí PF ČR. Údaje za rok 2013 z časových a kapacitních důvodů SPÚ zatím nezveřejnil.

2.3.1.3.1. Vypořádání oprávněných osob na náhrady

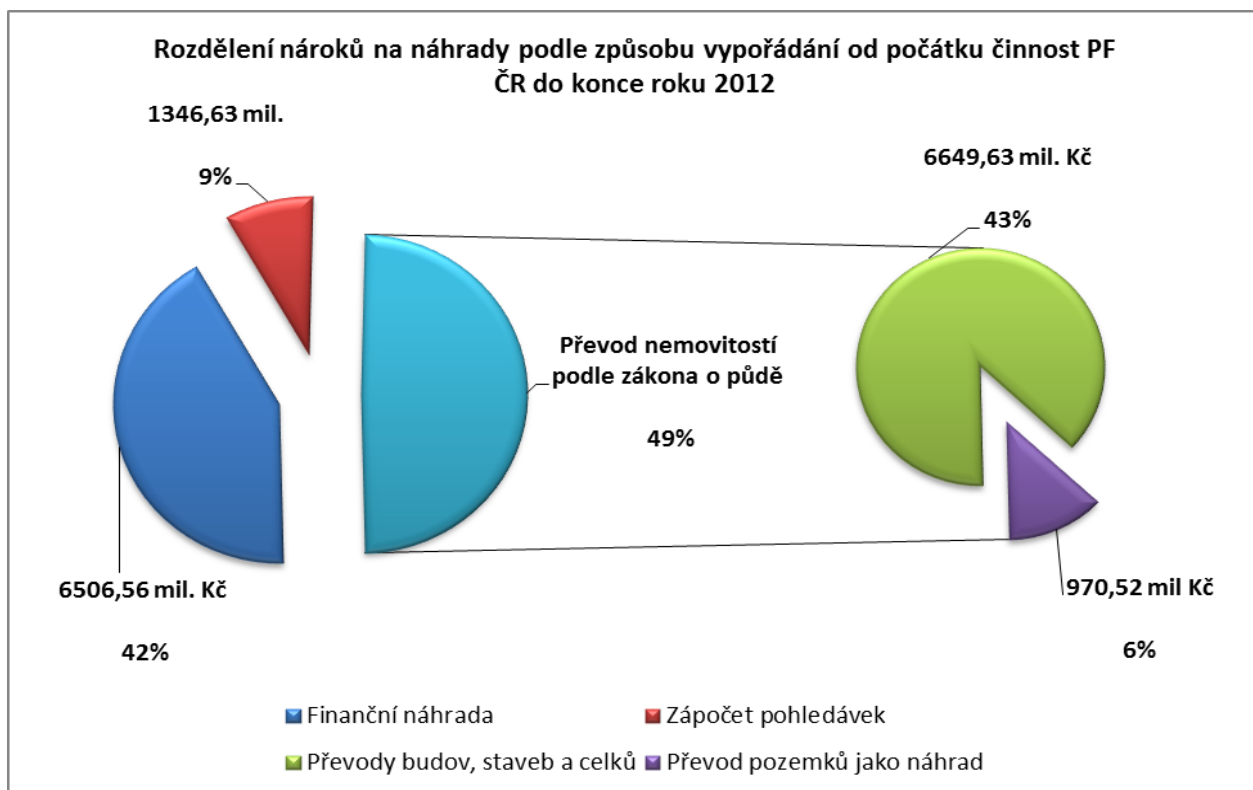
Státní pozemkový úřad poskytuje náhrady oprávněným osobám, kterým vznikl jejich nárok dle § 14 až 16 a § 20 zákona o půdě. Jedná se o případy, kdy obytné budovy, hospodářské budovy a jiné stavby nelze vydat, protože zanikly, nebo byly převedeny na osobu, která je dle zákona o půdě není povinna vydat. Dále se jedná o náhrady za znehodnocené obytné budovy, hospodářské budovy a jiné stavby, o náhrady za nevydaný pozemek, za který nebyl poskytnut náhradní pozemek a také o náhrady za trvalý porost, živý a mrtvý inventář. Náhrady oprávněným osobám jsou poskytovány dle § 18a nebo podle § 17 odst. 3 písm. a) zákona o půdě těmito způsoby:

- 1) Převodem nemovitostí ve vlastnictví státu a správě SPÚ na oprávněné osoby**
- 2) Vzájemným zápočtem pohledávek**
- 3) Finanční náhradou**

Státní pozemkový úřad přebírá nevypořádané závazky vůči oprávněným osobám v případech, kdy povinnou osobou je stát, kraj nebo obec. Dále v případech, kdy povinnou osobou je státní podnik nebo jiná právnická osoba, kterou založil stát a závazky vůči oprávněným osobám nebyly vypořádány před privatizací nebo likvidací této právnické osoby. SPÚ je příslušný k poskytnutí náhrady obci, která poskytla náhradu oprávněné osobě před účinností zákona o půdě. PF ČR od roku 1995 přebíral i nevypořádané závazky státních podniků, jejichž zakladatelem bylo MZe a měly v předmětu podnikání zemědělskou činnost. (VZ PF ČR 1994 – 2012, zákon č. 229/1991 Sb.)

Graf č. 1 znázorňuje strukturu vypořádání oprávněných osob na náhrady od počátku činnosti PF ČR do konce roku 2012. Největší podíl na celkovém vypořádání nároků představuje převod nemovitostí podle zákona o půdě. Druhý největší podíl připadá na finanční vypořádání a nejmenší podíl má vypořádání formou zápočtu pohledávek.

Graf č. 1 - Rozdělení nároků na náhrady podle způsobu vypořádání od počátku činnosti PF ČR do konce roku 2012



Graf vlastní, zdroj dat: SPÚ

Tabulka č. 4 je přehledem vypořádání nároků na náhrady, uplatněných u PF ČR od počátku činnosti PF ČR do 31. prosince 2012. Od počátku své činnosti převzal PF ČR nároky oprávněných osob na náhrady v celkové výši 11198,11 mil. Kč, z toho do 31. prosince 2012 vypořádal nároky ve výši 11059,35 mil. Kč. Po 31. prosinci 2012 zbývá SPÚ vypořádat 1,24% nároků v hodnotě 138,76 mil. Kč. SPÚ odhaduje, že po 31. prosinci 2012 zbývá převzít nároky v hodnotě 200 mil. Kč. Z tabulky dále vyplývá, že v prvních letech svého fungování nestíhal PF ČR vypořádat značnou část nároků, to bylo způsobeno především velkým objemem nově převzatých nároků.

Tabulka č. 4 - Přehled celkového vypořádání nároků na náhrady, uplatněných u PF ČR dle §18a , §20 zákona o půdě od počátku činnosti PF ČR do 31. 12. 2012

Přehled celkového vypořádání nároků na náhrady, uplatněných u PF ČR dle §18a , §20 zákona o půdě od počátku činnosti PF ČR do 31. 12. 2012				
v letech	celkem převzaté nároky	vypořádání nároků	zbývá vypořádat nároky po 31.12. :	
	mil. Kč	mil. Kč	mil. Kč	%
1994	2595,41	965,99	877,98	33,83
1995	379,19	2240,25	1551,63	40,92
1996	636,08	4553,38	1807,39	28,41
1997	7792,70	6620,44	1172,26	15,04
1998	9002,73	8124,12	878,61	9,76
1999	9624,81	8921,88	702,93	7,30
2000	10082,14	9406,64	675,50	6,70
2001	10292,18	9744,10	548,09	5,33
2002	10196,06	9764,82	431,25	4,23
2003	10718,72	10244,34	474,38	4,43
2004	10867,99	10445,69	422,30	3,89
2005	10952,53	10675,14	277,39	2,53
2006	11024,98	10797,84	227,14	2,06
2007	11071,33	10864,01	207,32	1,87
2008	11117,59	10939,91	177,68	1,60
2009	11134,58	10963,52	171,06	1,54
2010	11163,24	11000,50	163,73	1,46
2011	11179,12	11024,30	154,82	1,38
2012	11198,11	11059,35	138,76	1,24

Tabulka vlastní, zdroj dat: SPÚ

2.3.1.3.1.1. Převod nemovitostí ve vlastnictví státu a správě SPÚ na oprávněné osoby

Státní pozemkový úřad poskytuje náhrady oprávněným osobám převodem vlastnických práv k nemovitostem ve vlastnictví státu a správě SPÚ. Dle § 18a nebo podle § 17 odst. 3 písm.

a) zákona o půdě jsou oprávněným osobám převáděny budovy, stavby včetně pozemků zastavěných těmito budovami a stavbami, v nutných případech jsou převáděny též pozemky nezbytné k provozování převáděných budova staveb.

Nemovitosti byly nejprve převáděny systémem metr za metr, který nereflektoval hodnotu převáděných pozemků dle jejich polohy. Oprávněné osoby se tak hlásily o pozemky s výhodnější polohou. V zájmu větší transparentnosti převodů nemovitostí, urychlení a zefektivnění celého procesu byl původní systém nahrazen veřejnou nabídkou budov, staveb a náhradních pozemků.

Ve veřejné nabídce soutěží o nabízené nemovitosti oprávněné osoby společně s ostatními zájemci. Pouze převody pozemků dle zákona o půdě se konají mimo veřejnou nabídku, která je přístupná pouze oprávněným osobám. (VZ PF 1994 – 2012)

Od počátku činnosti PF ČR do 31. ledna 2012 převedl PF ČR nemovitosti jako náhrady, tedy budovy, stavby a pozemky v celkové hodnotě 7 620,16 mil. Kč. S vydávanými nemovitostmi byly převáděny též pozemky v celkové výměře 11 031 ha. (VZ PF 2012)

Tabulka č. 5 zachycuje vypořádání nároků oprávněných osob na náhrady převodem nemovitostí v období od 1. ledna 1994 do 31. prosince 2012. Mezi léty 1994 až 2012 byly vydány náhrady v budovách a stavbách v celkové hodnotě 6,95 mld. Kč, z toho v roce 2012 byly vydány budovy a stavby v hodnotě 5,9 mil. Kč. Mimo veřejnou nabídku (sl. 2 a 3) byly převedeny pozemky o celkové hodnotě 9,31 mld. Kč, což představuje výměru 10 843,59 ha. Celkem byly převedeny pozemky v 9,65 mld. Kč, což představuje 11 456,90 ha. Tabulka zachycuje také další formu vypořádání nároků oprávněných osob, kterou je zápočet pohledávek uplatněných při prodeji půdy (sl. 4 a 5). Zápočtům pohledávek se podrobně věnuje následující kapitola.

Tabulka č. 5 - Vypořádání nároků oprávněných osob na náhrady převodem nemovitostí v jednotlivých letech ve vazbě na §§14 až 16 a § 20 a dle § 17 odst. 3 písm. a) zákona o půdě

Vypořádání nároků oprávněných osob na náhrady převodem nemovitostí v jednotlivých letech ve vazbě na §§14 až 16 a § 20 a dle § 17 odst. 3 písm. a) zákona o půdě								
v letech	náhrady v budovách a stavbách	náhrady v pozemcích						náhrady celkem
		převody pozemků dle zákona o půdě		zápočty pohledávek (§18a) uplatněné při prodeji půdy		celkem převedeny pozemky za nároky na náhrady		
	sl. 1	sl. 2	sl. 3	sl. 4	sl. 5	sl. 2+4	sl. 3+5	sl. 1+3+5
	mil. Kč	ha	mil. Kč	ha	mil. Kč	ha	mil. Kč	mil. Kč
1994	1 653,93	749,00	87,02	0,00	0,00	749,00	87,02	1 740,95
1995	1 635,65	1 800,00	138,62	0,00	0,00	1 800,00	138,62	1 774,26
1996	1 081,56	660,00	88,55	0,00	0,00	660,00	88,55	1 170,11
1997	641,89	1 142,00	102,87	0,00	0,00	1 142,00	102,87	744,76
1998	371,14	1 245,00	88,73	0,00	0,00	1 245,00	88,73	459,87
1999	174,82	968,00	62,94	0,00	0,00	968,00	62,94	237,76
2000	118,26	374,00	28,72	0,13	0,03	374,13	28,75	147,01
2001	123,62	429,00	27,20	23,00	1,28	452,00	28,47	152,09
2002	108,64	386,00	28,94	91,00	4,57	477,00	33,51	142,15
2003	52,62	883,00	44,54	106,00	3,35	989,00	47,89	100,51
2004	36,56	377,00	42,95	82,00	3,80	459,00	46,75	83,32
2005	30,93	620,00	67,94	185,00	10,97	805,00	78,91	109,84
2006	20,52	288,00	24,97	26,00	1,72	314,00	26,69	47,21
2007	12,20	230,00	23,24	46,00	1,94	276,00	25,17	37,37
2008	13,66	207,00	25,20	30,00	0,90	237,00	26,11	39,77
2009	7,22	178,00	13,79	12,00	0,64	190,00	14,43	21,65
2010	3,59	130,00	15,20	4,00	0,92	134,00	16,12	19,71
2011	1,87	116,00	10,97	4,05	0,67	120,05	11,64	13,51
2012	5,90	61,59	9,40	4,13	2,64	65,72	12,04	17,94

Tabulka vlastní, zdroj dat: SPÚ

2.3.1.3.1.2. Zápočet pohledávek

Státní pozemkový úřad poskytuje náhrady oprávněným osobám také vzájemným zápočtem pohledávek. Zápočet pohledávek bylo možno využít až od roku 1993 na úhradu nájmu nemovitostí, které si oprávněné osoby pronajaly od PF ČR. Od roku 1995 bylo možno využít

zápočet pohledávek na úhradu kupní ceny privatizovaného majetku. Od roku 1999 bylo možné využít vzájemný zápočet pohledávek na úhradu kupní ceny majetku, převáděného dle zákona o prodeji půdy. Tato možnost byla nejvíce využívána v letech 2003 až 2005, tedy v době, kdy se blížila restituční tečka. Přehled o zápočtu pohledávek obsahuje předchozí tabulka č. 5 ve sloupcích 4 a 5. (VZ PF 1994 – 2012)

Tabulka č. 6 zachycuje celkovou hodnotu započtených pohledávek a hodnotu pohledávek započtených při prodeji půdy. K 31. prosinci 2012 činila celková hodnota započtených pohledávek 20 167,88 mil. Kč a hodnota započtených pohledávek při prodeji půdy činila 259,99 mil. Kč, což představuje 1,29 % z celkové hodnoty započtených pohledávek. Z tabulky vyplývá, že oprávněné osoby preferovaly jiné způsoby využití vzájemného zápočtu pohledávek než zápočet pohledávek při prodeji půdy, například úhradu nájmu, úhradu kupní ceny privatizovaného majetku a podobně. Celková hodnota započtených pohledávek v roce 2004 je oproti předešlému roku nižší vlivem opravy dat.

Tabulka č. 6 - Celková hodnota započtených pohledávek a hodnota pohledávek započtených při prodeji půdy podle § 18a zákona o půdě

Celková hodnota započtených pohledávek a hodnota pohledávek započtených při prodeji půdy podle § 18a zákona o půdě					
rok	celková hodnota započtených pohledávek v mil. Kč	celková hodnota započtených pohledávek při prodeji půdy v mil. Kč	rok	celková hodnota započtených pohledávek v mil. Kč	celková hodnota započtených pohledávek při prodeji půdy v mil. Kč
1994	4,00	0,00	2004	1 238,00	13,66
1995	51,00	0,00	2005	1 312,00	24,21
1996	359,00	0,00	2006	1 328,00	26,10
1997	663,00	0,00	2007	1 338,00	28,03
1998	969,00	0,00	2008	1 339,00	28,72
1999	1 148,00	0,00	2009	1 340,00	29,20
2000	1 222,00	0,03	2010	1 341,00	30,13
2001	1 259,00	1,31	2011	1 341,25	30,79
2002	1 278,00	5,87	2012	1 346,63	32,72
2003	1 291,00	9,22	CELKEM	20 167,88	259,99

Tabulka vlastní, zdroj dat: SPÚ

2.3.1.3.1.3. Finanční náhrada a hotovost

Poslední možností vypořádání nároků oprávněných osob na náhrady jsou finanční náhrady. Ty mají formu hotovosti nebo cenných papírů, které nemají podobu dluhopisů. V letech 1993 až 1999 vyplácel PF ČR oprávněným osobám hotovost do výše 10 000 Kč, od roku 1999 je vyplácena hotovost do výše 5000 Kč. V letech 1994 až 1998 byly oprávněným osobám vydávány akcie Restitučního investičního fondu a.s.²⁰. Majetek fondu byl tvořen akciemi privatizovaných podniků ve velké privatizaci. Pro většinu restituentů bylo finanční vypořádání nejpríjemnějším řešením, protože nabízené stavby, budovy a pozemky byly již přebrané, a tudíž nevhodné z hlediska polohy anebo hodnoty. Především starší restituenti preferovali finanční vypořádání formou hotovosti nebo akcií RIF a.s. V roce 1996 se zvýšila cena akcií a s tím i zájem oprávněných osob o tuto formu plnění. Příděl akcií PF ČR byl v reakci na velký zájem restituentů navýšen, ale ani tak nebyli uspokojeni všichni zájemci o tuto formu vypořádání. V roce 1998 byly akcie RIF a.s. vyčerpány, a proto byly nahrazeny směnkami Fondu národního majetku (FNM), PF ČR se podílel na vyčerpání akcií RIF a.s. ze 77 %. Fond národního majetku zanikl v roce 2006 a jeho agenda přešla na Ministerstvo financí. Od roku 2006 jsou tedy nároky oprávněných osob na náhrady vypořádávány směnkami Ministerstva financí. (VZ PF 1994 – 2012)

Tabulka č. 7 je přehledem vypořádání nároků oprávněných osob na náhrady formou finanční náhrady od roku 1994 do konce roku 2012. Celkem bylo vydáno 34 417 příkazů k poskytnutí akcií RIF a.s., od roku 1999 směnek FNM ČR a od roku 2006 směnek MF ČR v celkové hodnotě 7 041,42 mil. Kč. Dále bylo od roku 1994 do konce roku 2012 poskytnuto finanční plnění formou hotovosti v celkové hodnotě 277,17 mil. Kč.²¹

²⁰ Restituční investiční fond a.s. byl založen roku 1992 za účelem naplnění restitučních nároků, které nemohly být naplněny naturální restitucí, tedy vydáním majetku. Majetek RIF a.s. byl tvořen akciemi privatizovaných podniků. Z každého privatizovaného podniku připadlo na RIF a.s. 3 % akcií.

²¹ Finanční plnění je vykázáno včetně vlivu koeficientu 1,7, který se používá v případě poskytnutí finanční náhrady za mrtvý inventář, jestliže bylo použito nařízení vlády č. 20/1992 Sb., ve znění nařízení vlády č. 57/1993 Sb. (VZ PF 2012)

Tabulka č. 7 - Přehled vypořádání nároků oprávněných osob na náhrady formou finanční náhrady od roku 1994 do 31. 12. 2012

Přehled vypořádání nároků oprávněných osob na náhrady formou finanční náhrady od roku 1994 do 31. 12. 2012			
k 31. 12. v jednotlivých letech	celkový počet příkazů k vydání akcií RIF a.s., následně směnek FNM v ks	celková hodnota vydaných akcií RIF a.s. a následně směnek FNM v mil. Kč	celková hodnota poskytnutých náhrad v hotovosti do 10 000,- Kč a od roku 1999 do 5000,-Kč v mil. Kč
1994	1 111	203	35
1995	4 433	826	66
1996	13 269	2 862	173
1997	16 586	3 457	200
1998	23 779	4 927	274
1999	26 970	5 587	276
2000	29 453	6 073	276
2001	30 782	6 349	276
2002	32 072	6 591	276
2003	32 775	6 708	276
2004	33 164	6 773	276
2005	33 549	6 851	276
2006	33 864	6 935	276
2007	34 043	6 957	278
2008	34 155	6 978	277
2009	34 222	6 900	277
2010	34 281	7 000	277
2011	34 323	7 020	277
2012	34 417	7 041	277

Tabulka vlastní, zdroj dat: SPÚ

2.3.1.3.2. Vypořádání oprávněných osob za nevydané pozemky

Státní pozemkový úřad poskytuje náhrady oprávněným osobám za pozemky, které nelze vydat dle § 11 a § 12 zákona o půdě nebo za pozemky, které byly ke dni 24. června 1991 ve vlastnictví fyzických osob. Nároky oprávněných osob jsou vypořádávány naturální i finanční formou:

- 1) Převodem jiných pozemků podle zákona o půdě**
- 2) Zápočtem pohledávek při prodeji půdy**
- 3) Finanční a peněžitou náhradou**

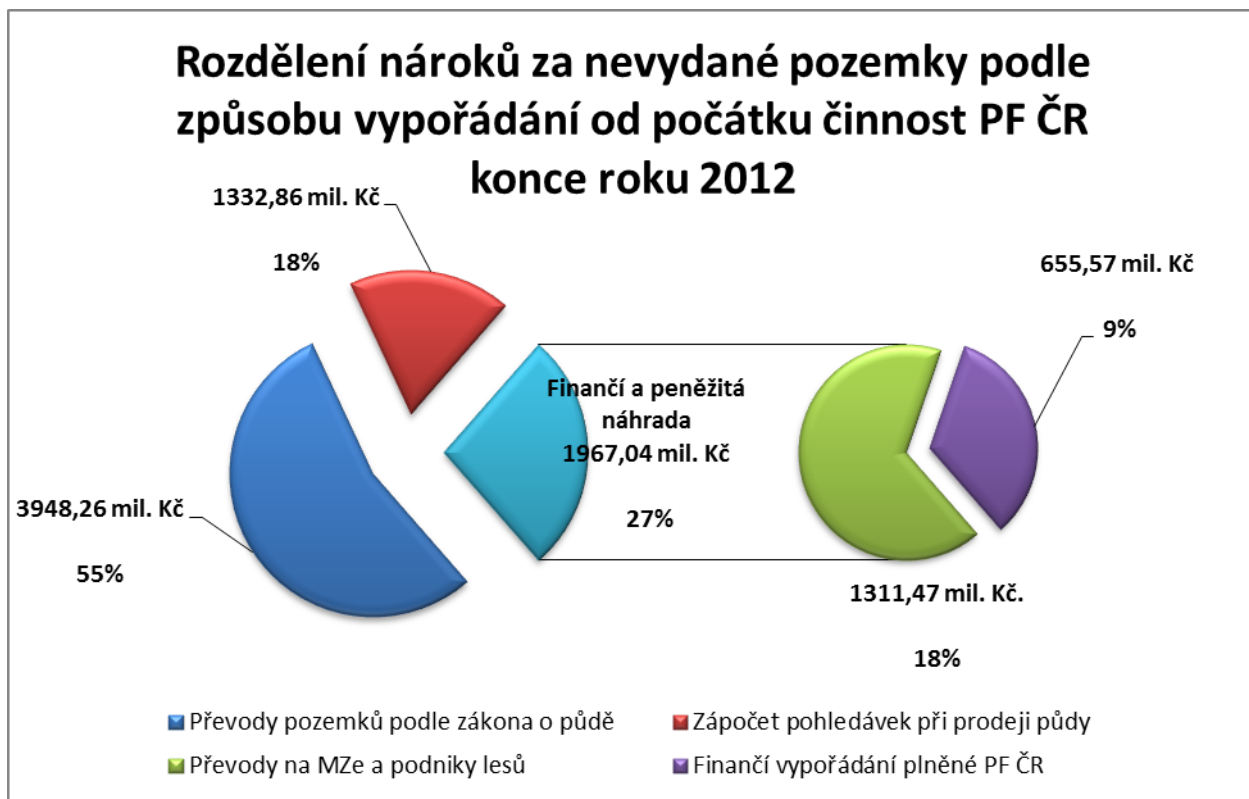
Nárok oprávněné osoby vznikne rozhodnutím krajské pobočky SPÚ o nevydání pozemku s nárokem na náhradu, do konce roku 2012 vznikl nárok na náhradu rozhodnutím pozemkových úřadů. Vzhledem k tomu, že všechny lhůty k podání restitučních nároků již vypršely, rozhoduje krajská pobočka SPÚ už jen u případů, které byly například pozdrženy rozhodnutím soudu nebo dědickým řízením.

Rozhodnutí o nevydání pozemku s nárokem na náhradu předal pozemkový úřad PF ČR, který na základě podkladů od PO určil výši restitučního nároku oprávněné osoby, a informoval ji o možnostech vypořádání nároku. Nyní tyto úkony provádí od ledna 2013 SPÚ, který převzal agentu pozemkového úřadu i PF. Oprávněná osoba se může rozhodnout pro finanční, peněžitou náhradu nebo pro naturální vypořádání, které probíhá formou veřejné nabídky nemovitostí. (VZ PF 1994 – 2012)

Do konce roku 2012 rozhodly okresní pozemkové úřady o nárocích oprávněných osob za nevydané pozemky v celkovém objemu 8 053,09 mil. Kč. Z toho bylo vypořádáno 90,04 %, což představuje hodnotu 7 251,05 mil. Kč. Po 31. prosinci 2012 zbývá vypořádat 802,04 mil. Kč nároků oprávněných osob za nevydané pozemky, tedy 9,96 % z celkového objemu. Nároky v hodnotě 622 mil. Kč lze vypořádat převodem pozemků. Za 71,91 mil. Kč lze poskytnout pouze peněžitou náhradu. (VZ PF 2012)

Graf č. 2 znázorňuje strukturu vypořádání oprávněných osob za nevydané pozemky od počátku činnosti PF ČR do konce roku 2012. Největší podíl na celkovém vypořádání nároků představuje převod pozemků podle zákona o půdě. Druhý největší podíl připadá na finanční vypořádání a peněžitou náhradu, nejmenší podíl má vypořádání formou zápočtu pohledávek při prodeji půdy.

Graf č. 2 - Rozdělení nároků za nevydané pozemky podle způsobu vypořádání od počátku činnosti PF ČR konce roku 2012



Graf vlastní, zdroj dat: SPÚ

V tabulce č. 8 nalezneme údaje o rozhodování pozemkových úřadů o nevydání pozemků s nárokem na náhradu od roku 1994 do konce roku 2012. První sloupeček uvádí hodnotu restitučních nároků dle ohodnocení pozemkovým úřadem, druhý sloupeček uvádí hodnotu restitučních nároků, které byly vypořádány do konce daného roku, třetí sloupeček uvádí hodnotu restitučních nároků, které zbývá vypořádat. V prvních letech fungování PF ČR zůstávala značná část nároků za nevydané pozemky nevypořádána, protože proces vypořádávání ztěžovala obtížná identifikace pozemků, časté legislativní změny a v návaznosti na ně změny metodiky vypořádávání těchto nároků. Čtvrtý sloupeček uvádí hodnotu nevypořádaných restitučních nároků „původních“ oprávněných osob, které mohou být vypořádány naturální nebo finanční formou. Poslední sloupeček uvádí hodnotu nevypořádaných restitučních nároků osob s postoupeným restitučním nárokem, které mohou být od 1. ledna 2006 vypořádány pouze finanční formou. Údaje ve sloupečcích č. 4 a 5 jsou uváděny až od roku 2006, protože v roce 2005 uplynula lhůta, kterou měly osoby s postoupeným restitučním nárokem k vypořádání nároků za nevydané pozemky naturální formou. (VZ PF 1994 – 2012)

Tabulka č. 8 - Přehled celkového vypořádání nároků oprávněných osob za nevydané pozemky od počátku činnosti PF ČR do konce roku 2012

Přehled celkového vypořádání nároků oprávněných osob za nevydané pozemky od počátku činnosti PF ČR do konce roku 2012					
v letech	celkový nárok dle rozhodnutí pozemkových úřadů	vypořádání nároků (plněno PF ČR, MZe ČR, podniky lesů)	zbývá vypořádat nároky po 31. 12.:		
			celková hodnota zůstatku nevypořádaného nároku	hodnota zůstatku s právem na převod pozemku	hodnota zůstatku bez práva na převod pozemku
	sl. 1 mil. Kč	sl. 2 mil. Kč	sl. 3 mil. Kč	sl. 4 mil. Kč	sl. 5 mil. Kč
1994	2 028,44	103,18	1 925,25	0,00	0,00
1995	3 488,13	323,52	3 164,61	0,00	0,00
1996	4 565,21	690,72	3 874,49	0,00	0,00
1997	5 422,15	1 190,48	4 231,67	0,00	0,00
1998	5 937,22	1 734,23	4 202,99	0,00	0,00
1999	6 322,54	2 230,89	4 091,65	0,00	0,00
2000	6 646,11	2 675,31	3 970,81	0,00	0,00
2001	6 865,53	3 318,12	3 547,41	0,00	0,00
2002	7 064,93	3 919,96	3 144,97	0,00	0,00
2003	7 254,13	4 389,45	2 864,68	0,00	0,00
2004	7 228,85	4 893,86	2 334,99	0,00	0,00
2005	7 413,64	6 075,88	1 337,77	0,00	0,00
2006	7 513,00	6 191,42	1 321,58	714,71	606,87
2007	7 667,12	6 404,17	1 262,94	726,24	536,70
2008	7 787,15	6 587,06	1 200,08	714,46	485,62
2009	7 831,07	6 899,44	931,63	552,88	378,75
2010	7 852,10	7 048,49	803,61	541,63	261,97
2011	7 982,86	7 140,40	842,47	618,08	85,35
2012	8 053,09	7 251,05	802,04	622,00	71,91

Tabulka vlastní, zdroj dat: SPÚ

2.3.1.3.2.1. Převod jiných pozemků podle zákona o půdě

Nároky oprávněných osob za nevydané pozemky byly do roku 2006 vypořádávány PF ČR formou bezúplatného převodu pozemků ve vlastnictví státu a správě PF ČR dle § 11 odst. 2 nebo § 17 odst. 3, písm. a zákona o půdě, od roku 2006 byly nároky vypořádávány dle § 11a zákona o půdě. Od 1. ledna 2013 jsou nároky oprávněných osob za nevydané pozemky vypořádávány SPÚ dle § 11a zákona o půdě bezúplatným převodem pozemků ve vlastnictví státu a správě SPÚ.

V prvních letech byl proces převodu pozemků komplikován obtížnou identifikací pozemků v katastru nemovitostí a nemožností ocenění pozemku dle jeho polohy. Pozemky ve vlastnictví státu musely být nejprve identifikovány, aby se zjistilo, zda pozemek lze použít pro bezúplatný převod, nebo je blokován případným restitučním nárokem. Pozemky určené k bezúplatnému převodu byly převáděny oprávněným osobám systémem metr za metr. Vyhláška, kterou se řídily převody pozemků, nezohledňovala cenu převáděných pozemků dle jejich polohy. Oprávněné osoby usilovaly o převod pozemků s výhodnou polohou, vznikala prostor pro ovlivňování úředníků, kteří o převodech rozhodovali. Proces bezúplatných převodů pozemků byl značně netransparentní až do roku 1996, kdy byly vydány nové metodické pokyny určující, že při převodu náhradních pozemků musí PF ČR jednat se všemi oprávněnými osobami, které uplatnily svůj nárok na náhradní pozemek na území dané obce. (VZ PF 1994 – 2012)

Od roku 1998 byl zaveden systém převodu náhradních pozemků formou veřejné nabídky pozemků, kde oprávněné osoby soutěžily o nabízené pozemky. Do té doby mohly oprávněné osoby požadovat konkrétní pozemek, který jim byl při splnění všech formálních náležitostí vydán. Od roku 1998 již nemohly oprávněné osoby získat přímé naturální plnění, ale musely se účastnit uzavřeného výběrového řízení s ostatními oprávněnými osobami, kde o vítězi rozhodovala nejvyšší nabídka. (VZ PF 1998 – 2012)

Systém veřejných nabídek pozemků byl mnohokrát upravován vydáním nových metodických pokynů, které reagovaly na časté změny legislativy²² upravující převody zemědělského a lesnického majetku a vymezující nové oprávněné osoby a nové povinnosti PF ČR při převodu státní zemědělské půdy. Od roku 2006 bylo díky novelizaci zákona o půdě zákonem č. 131/2006 Sb. určeno, jakým způsobem budou zařazovány pozemky do veřejné nabídky a jakým způsobem o ně budou oprávněné osoby soutěžit. Byl zaveden systém, kdy o

²² Viz zákon č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby a zákony č. 253/2001 Sb., č. 212/2000 Sb., které novelizovaly zákon o půdě.

převodu nabízeného pozemku do vlastnictví oprávněné osoby již není rozhodováno z hlediska umístění nevydaných pozemků, ale z hlediska nejvyšší nabídky. (VZ PF 1994 – 2012)

Cena pozemků zařazených do veřejné soutěže je stanovena vyhláškou č. 182/1988 Sb. ve znění vyhlášky č. 316/1990 Sb. Požádá-li o nabízený pozemek více oprávněných osob, vyzve je pozemkový úřad k vyšší nabídce, než je původní stanovená cena. Na základě výše nabídky určí pozemkový úřad pořadí oprávněných osob, kterým může být pozemek převeden. Oprávněné osoby mohou soutěžit pouze o pozemky, jejichž cena se rovná nebo je vyšší než výše restitučního nároku. (§ 11a zákona č. 229/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů)

Obtížná identifikace pozemků, nemožnost ocenění pozemků dle jejich polohy, časté legislativní změny, zásahy soudů a celková složitost systému bezúplatného převodu pozemků, jsou důvody, proč byl převod pozemků podle zákona o půdě jednou z nejsložitějších a nejdélhavějších forem vypořádání restitučních nároků.

Od počátku své činnosti do konce roku 2012 vypořádal PF ČR bezúplatným převodem jiných pozemků dle zákona o půdě nároky v celkové hodnotě 3 948,26 mil. Kč, což představuje 65 739,27 ha pozemků. Převodem pozemků vypořádal PF ČR za dobu své činnosti nároky za nevydané pozemky v celkovém objemu 5 281,12 mil. Kč, což představuje 101 053,71 ha převedených pozemků. (VZ PF 2012)

Tabulka č. 9 poskytuje přehled o vypořádání nároků oprávněných osob za nevydané pozemky bezúplatným převodem jiných pozemků od roku 1994 do konce roku 2012. Dále zachycuje údaje o vypořádání nároků oprávněných osob formou zápočtu pohledávek uplatněných při prodeji půdy, kterým se podrobněji věnuje následující kapitola. Před začátkem roku 2006 můžeme pozorovat velký nárůst bezúplatného převodu pozemků i zápočtů pohledávek při prodeji půdy. Tento nárůst je způsobený restituční tečkou, která od roku 2005 umožňovala osobám s odkoupeným restitučním nárokem získat pouze finanční plnění, a zabraňovala tak spekulacím s pozemky. Finanční vypořádání by pro oprávněné osoby s postoupeným restitučním nárokem bylo nevýhodné, protože restituční nárok často odkoupily za vyšší cenu, než byla hodnota nároku stanovená PF ČR. Cílem osob s postoupeným restitučním nárokem bylo získat náhradní pozemky s výhodnou polohou, tedy například pozemky použitelné jako stavební parcely.

Tabulka č. 9 - Přehled vypořádání nároků oprávněných osob za nevydané pozemky převodem jiných pozemků od roku 1994 do konce roku 2012

Přehled vypořádání nároků oprávněných osob za nevydané pozemky převodem jiných pozemků od roku 1994 do konce roku 2012						
v letech	převody pozemků dle zákona o půdě		zápočty pohledávek uplatněné při prodeji půdy		celkem převedeny pozemky za nároky za nevydané pozemky	
	ha	mil. Kč	ha	mil. Kč	ha	mil. Kč
1994	977	67,37	0	0,00	977	67,37
1995	2 634	157,81	0	0,00	2 634	157,81
1996	2 546	136,11	0	0,00	2 546	136,11
1997	5 222	299,75	0	0,00	5 222	299,75
1998	7 295	395,69	0	0,00	7 295	395,69
1999	6 838	391,92	3	0,46	6 841	392,38
2000	5 029	250,61	26	1,20	5 055	251,81
2001	9 600	496,02	557	21,83	10 157	517,85
2002	6 812	378,04	2 977	105,91	9 789	483,95
2003	3 715	235,16	4 894	200,40	8 609	435,56
2004	3 829	238,49	6 632	246,85	10 461	485,34
2005	8 274	595,75	15 319	543,25	23 593	1 139,00
2006	424	61,32	717	32,05	1 141	93,38
2007	383	45,29	874	37,94	1 257	83,23
2008	437	56,79	761	34,71	1 198	91,50
2009	440	60,98	596	32,09	1 036	93,07
2010	406	30,12	396	18,63	802	48,76
2011	453	23,37	383	16,54	836	39,91
2012	421	28,26	1 120	36,52	1 541	64,78

Tabulka vlastní, zdroj dat: SPÚ

2.3.1.3.2.2. Zápočet pohledávek při prodeji půdy

Možnost zápočtu pohledávek při prodeji půdy zavedl roku 1999 zákon č 95/1999 Sb., o prodeji půdy. PF ČR nabízel dle zákona o prodeji půdy státní zemědělskou půdu nejen oprávněným osobám, ale také zemědělským družstvům, rolníkům, vlastníkům zemědělské půdy a dalším subjektům. Oprávněné osoby se mohly přihlásit, pokud jejich restituční nárok dosahoval minimálně 50 % ceny nabízeného pozemku. Prodej půdy v režimu zákona o prodeji půdy byl realizován ve veřejných nabídkách obdobně jako převody půdy v režimu zákona o půdě. Oprávněné osoby neměly původně přednost před ostatními zájemci. Pořadí zájemců se určovalo dle výše kupní ceny, kterou byly zájemci ochotni za pozemek nabídnout. Novelizace zákona o prodeji půdy z roku 2001 dávala přednost oprávněným osobám před ostatními zájemci u pozemků, které jsou převáděny obcím. Další novelizace zákona o prodeji půdy z roku 2003 dávala přednost oprávněným osobám před ostatními zájemci v případě, kdy je alespoň 70 % z vyhlášené ceny pozemku hrazeno restitučním nárokem za nevydané pozemky, které byly ve stejném katastrálním území jako nabízený pozemek nebo v sousedícím katastrálním území. Od 7. února 2012, kdy vstoupil v platnost zákon č. 74/2012 Sb., který novelizoval zákon o prodeji půdy, získaly oprávněné osoby absolutní přednost před ostatními skupinami nabyvatelů. V případě zájmu více oprávněných osob rozhodovala výše kupní ceny, kterou byly oprávněné osoby ochotny za pozemek nabídnout. (VZ PF 1994 – 2012, zákona č 95/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů)

PF ČR vytvářel od roku 2004 pro oprávněné osoby takzvané strukturované nabídky pozemků, jejichž poloha co nejlépe vyhovovala požadavkům oprávněných osob a cena odpovídala výši restitučních nároků za nevydané pozemky. Oprávněné osoby měly největší zájem o pozemky v obcích, pozemky, které bude možné v budoucnu využít jako stavební parcelu a o pozemky v chatových a zahrádkových oblastech. (VZ PF 2004 – 2012)

Zápočet pohledávek byl velmi využívanou variantou vypořádání za nevydané pozemky, bylo tomu tak díky prodeji půdy v zajímavých lokalitách, jako jsou zahrádkové a chatové oblasti. Dále díky vytváření strukturovaných nabídek a později díky přednosti oprávněných osob před jinými skupinami zájemců. Od účinnosti zákona o prodeji půdy do konce roku 2012 byly započteny nároky oprávněných osob na úhradu kupní ceny prodávaných pozemků v objemu 1 332,86 mil. Kč. (VZ PF 1994 – 2012)

2.3.1.3.2.3. Finanční a peněžité náhrady

Kromě naturální formy vypořádání nároků za nevydané pozemky poskytovalo MZe v součinnosti s PF ČR oprávněným osobám finanční náhradu za nevydané pozemky v hotovosti do 10000 Kč a ve formě směnek FNM ČR a později směnek MF ČR. Novelizací zákona o půdě zákonem č. 178/2006 Sb., který vešel v platnost v květnu 2006, přešla povinnost poskytnout peněžitou náhradu za nevydané pozemky z MZe na PF ČR. Nároky oprávněných osob za nevydané lesní pozemky převáděl PF ČR na státní podniky spravující lesy, od září roku 2001 na podnik Lesy ČR, s.p. a od září roku 2003 na podnik Vojenské lesy a statky, s.p. PF ČR tedy nebyl v postavení dlužníka za nevydané lesní pozemky. Od 1. ledna 2013 přešla povinnost poskytovat peněžitou náhradu za nevydané zemědělské pozemky na SPÚ. (VZ PF 1994 – 2012)

Tabulka č. 10 poskytuje přehled o finančních a peněžitých náhradách poskytovaných oprávněným osobám mezi léty 1994 až 2012. Celkově předal PF ČR státním podnikům lesů a MZe nároky k vypořádání ve výši 1 311,47 mil. Kč, z toho 1 292,94 mil Kč činily převody na MZe a 18.53 mil. Kč činily převody na státní podniky lesů. PF ČR za dobu své činnosti vypořádal finančním plněním nároky za nevydané pozemky v celkové výši 655,57 mil. Kč, z toho nároky ve výši 477,47 mil. Kč byly vypořádány peněžní formou.

Tabulka č. 10 - Přehled finančních a peněžitých náhrad plněných MZe, PF ČR, podniky lesů od roku 1994 do konce roku 2012

Přehled finančních a peněžitých náhrad plněných MZe, PF ČR, podniky lesů od roku 1994 do konce roku 2012				
v letech	finanční vypořádání plněné MZe v mil. Kč	finanční vypořádání plněné podniky lesů v mil. Kč	finanční vypořádání plněné PF ČR v mil. Kč	z toho peněžitá náhrada plněná PF ČR v mil Kč.
1994	31,00	0,00	0,00	0,00
1995	92,00	0,00	0,00	0,00
1996	321,00	0,00	0,00	0,00
1997	518,00	0,00	0,00	0,00
1998	665,00	0,00	0,00	0,00
1999	776,00	0,00	0,00	0,00
2000	968,00	0,00	0,00	0,00
2001	1 093,00	0,00	0,00	0,00
2002	1 205,00	5,60	0,00	0,00
2003	1 234,00	10,02	0,00	0,00
2004	1 255,00	10,34	0,00	0,00
2005	1 281,00	17,49	0,00	0,00
2006	1 290,00	17,76	30,80	12,03
2007	1 288,00	17,97	164,20	152,29
2008	1 292,00	18,27	253,81	223,16
2009	1 294,00	18,77	253,81	370,95
2010	1 292,00	18,22	560,48	425,80
2011	1 292,57	18,22	611,92	454,72
2012	1 292,94	18,53	655,57	477,47

Tabulka vlastní, zdroj dat: SPÚ

2.3.2. Analýza průběhu restitučního procesu církevního majetku dle zákona č. 428/2012 Sb.

Obdobně jako u standardního restitučního procesu dle zákona č. 229/1991 Sb. můžeme i „restituční proces“ podle zákona č. 428/2012 Sb. rozdělit na fázi evidenční, rozhodovací a fázi realizační. V evidenční fázi jsou zaevidovány výzvy oprávněných osob zaslané povinným osobám ve stanovené lhůtě 12 měsíců od uvedení zákona č. 428/2012 Sb. v účinnost. V rozhodovací a realizační fázi je rozhodováno o oprávněnosti nároku na naturální vypořádání a v případě oprávněnosti nároku dochází k převodům majetku ve vlastnictví státu příslušnou povinnou osobou na oprávněnou osobu.

Zákon o majetkovém vyrovnání rozlišuje mezi postupy při vydávání zemědělské nemovitosti a jiné věci, než zemědělské nemovitosti. Vzhledem k cílům této práce a k tomu, že nároky oprávněných osob se z větší části týkají zemědělských nemovitostí, se práce věnuje především postupu vydávání zemědělských nemovitostí.

2.3.2.1. Evidenční fáze u naturálního vypořádání

Prvním krokem k vypořádání nároků oprávněných osob formou naturálního vypořádání je předložení výzvy oprávněnou osobou. Oprávněná osoba mohla vyzvat písemně povinnou osobu k vydání nemovitosti ve lhůtě 12 měsíců od 1. ledna 2013, kdy zákon č. 428/2012 Sb. nabyl na účinnosti. Vzhledem k tomu, že lhůta pro uplatnění restitučního nároku uplynula dne 31. prosince 2013, nedochází již k evidenci nových restitučních nároků a oprávněné osoby, které výzvu nepředložily, ztratily nárok na vydání nemovitosti.

Výzva obsahuje označení nemovitosti a důvod právního nároku dle zákona č. 428/2012 Sb. Oprávněná osoba musí listinou nebo jinak doložit, že nemovitost náležela do původního majetku CNS, že došlo k majetkové křivdě dle § 5 zákona č. 428/2012 Sb. Popřípadě musí oprávněná osoba předložit listinu prokazující její nástupnictví po právnické osobě, které byla způsobena majetková křivda. Jsou-li povinnými osobami osoby jiné než SPÚ (dříve Pozemkový fond ČR) a Lesy ČR, s. p., dokládá oprávněná osoba skutečnosti dle § 7 odstavce 1a, 1b zákona č. 428/2012 Sb. Oprávněná osoba musí doložit, že nemovitá věc ve vlastnictví státu, o jejíž vydání oprávněná osoba žádá, „...*funkčně souvisela nebo souvisí s nemovitou věcí, kterou oprávněná osoba vlastní, nebo která se vydává podle tohoto zákona, nebo ... oprávněné osobě nebo jejímu právnímu předchůdci v rozhodném období sloužila k duchovním, pastoračním,*

charitativním, zdravotnickým, vzdělávacím nebo administrativním účelům nebo jako obydlí duchovních.“ (zákon č. 428/2012 Sb., § 7 odstavce 1a, 1b.)

Vydání nemovité věci ve vlastnictví státu a správě SPÚ a Lesů ČR, s.p., která náležela do původního majetku CNS a stala se předmětem majetkové křivky, není podmíněno žádnými dodatečnými podmínkami. (zákon č. 428/2012 Sb.)

Zákon pamatuje také na situaci, kdy výzva není předána přímo povinné osobě nebo, kdy tato osoba není známa. Pokud oprávněná osoba vyzve k vydání věci nepříslušnou osobu, která není oprávněna hospodařit s majetkem státu, který je předmětem výzvy, nebo není oprávněna vykonávat správu tohoto majetku, pak nepříslušná osoba předá výzvu povinné osobě. Pokud nepříslušná osoba nezná osobu povinnou, pak se obrátí na katastrální úřad, který vyhotoví doklady k identifikaci parcel a předá doklady nepříslušné osobě. Na základě získaných dokladů předá nepříslušná osoba výzvu osobě povinné. Pokud je vlastníkem zemědělské nemovitosti stát, ale povinná osoba zanikla nebo jí nelze určit, je výzva předána SPÚ. Pokud je vlastníkem jiné věci než zemědělské nemovitosti stát, ale povinná osoba zanikla nebo jí nelze určit, pak je výzva předána Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových. (zákon č. 428/2012 Sb., § 11)

Pokud je vlastníkem věci osoba jiná než stát nebo je vlastník neznámý, nepříslušná osoba vrátí výzvu oprávněné osobě. Oprávněná osoba má právo uplatnit svůj nárok u soudu ve lhůtě 3 let od dne, kdy jí byla výzva vrácena. Obdobná situace nastává v případě, že předmětem vydání má být věc movitá, u které není známa povinná osoba nebo není známo, kde se věc nachází. (zákon č. 428/2012 Sb., § 11)

Od 4. ledna 2014 jsou SPÚ doručovány výzvy k vydání zemědělských nemovitostí podle zákona č. 428/2012 Sb. Státní pozemkový úřad v postavení povinné osoby eviduje výzvy, které mu jsou doručovány přímo oprávněnými osobami a výzvy, které mu jsou doručovány osobou nepříslušnou podle § 11, odst. 1 a odst. 3 zákona č. 428/2012 Sb. Dále SPÚ v postavení správního orgánu eviduje kopie výzev, které mu jsou zasílány jinými povinnými osobami dle ustanovení § 9, odst. 1 zákona č. 428/2012 Sb. V případě těchto výzev SPÚ není povinnou osobou a bude jednak dle § 9, odst. 3 zákona č. 428/2012 Sb. schvalovat nebo zamítat dohody o vydání, uzavřené mezi oprávněnými a povinnými osobami, popřípadě rozhodovat o vydání nemovitostí dle ustanovení § 9, odst. 6 zákona č. 428/2012 Sb.

Ke dni 18. listopadu 2014 eviduje SPÚ celkem 6 366 výzev, kterými je požadováno 120 091 pozemků a 1 892 staveb, uváděná výměra těchto nemovitostí je přibližně 44 538,42 ha. Skutečná výměra se může značně lišit, protože část oprávněných osob výměru neuvedla. Státnímu pozemkovému úřadu bylo jako povinné osobě doručeno 3 365 výzev k vydání 67 737 zemědělských pozemků a 446 staveb. Ostatním povinným osobám bylo doručeno celkem 3 001 výzev k vydání zemědělských pozemků a staveb. Přehled výzev k vydání zemědělských nemovitostí za jednotlivé povinné osoby je uveden v tabulce č. 13. Jako ostatní povinné osoby jsou uváděny osoby, kterým bylo doručeno 2 a méně výzev. Celkový počet výzev se může ještě měnit v důsledku zasílání výzev od nepříslušných osob. Výrazný nárůst se však nepředpokládá.

Tabulka č. 11 - Přehled výzev k vydání zemědělských nemovitostí za jednotlivé povinné osoby, stav k 18. 11. 2014

Přehled výzev k vydání zemědělských nemovitostí za jednotlivé povinné osoby, stav k 18. 11. 2014				
povinná osoba	počet výzev v ks	počet pozemků v ks	počet staveb v ks	výměra v m² (byla-li oprávněnou osobou uvedena)
Státní pozemkový úřad	3 365	67 737	446	202 718 289
Lesy České republiky	2 176	47 412	1 392	233 015 836
Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky	123	1 072	23	707 700
Krajské ředitelství policie Jihočeského kraje	4	7	0	0
Ministerstvo obrany	15	43	0	42 221
Ministerstvo vnitra - Policie ČR	4	11	0	0
Ministerstvo zemědělství ČR	38	87	0	96 395
Národní památkový ústav	3	46	22	3 436
Palivový kombinát Ústí, státní podnik	4	75	0	0
Povodí Labe, s.p.	26	97	0	52 125
Povodí Moravy, s.p.	15	430	0	182 941
Povodí Odry, s.p.	9	41	0	50 575
Povodí Ohře, s.p.	12	63	0	8 617
Povodí Vltavy, s.p.	100	383	0	1 096 196
Ředitelství silnic a dálnic ČR	33	124	0	334 369
Správa Krkonošského národního parku	11	142	2	113 070
Správa železniční dopravní cesty, státní organizace	13	39	0	0
Státní statek Bílý Kostel s.p. - v likvidaci	14	104	0	31 781
Státní statek Česká Kamenice v likvidaci	3	13	0	0
Státní statek hl. m. Prahy, s.p. - v likvidaci	3	13	0	7 330
Státní statek Jeneč, s.p. - v likvidaci	70	220	0	250 431
Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský	4	6	0	47 551
Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových	185	960	0	2 103 796
Vojenská ubytovací a stavební správa Brno	7	21	0	27 953
Vojenské lesy a statky ČR, s.p.	91	825	5	4305130
Ostatní	38	120	0	188 468
CELKEM	6 366	120 091	1 892	4 455 384 210

Tabulka vlastní, zdroj dat: SPÚ

2.3.2.2. Rozhodovací a realizační fáze u naturálního vypořádání

Druhým krokem k vypořádání nároků oprávněných osob je uzavření dohody a správní řízení. Ve lhůtě do 6 měsíců od doručení výzvy uzavře oprávněná osoba s povinnou osobou dohodu o vydání nemovitosti, která podléhá schválení pozemkovým úřadem ve správním řízení. Nemovitosti uvedené v dohodě musí být uvedeny způsobem, jaký ukládá katastrální zákon. V případě schválení dohody pozemkovým úřadem předloží oprávněná osoba dohodu společně s kladným rozhodnutím příslušnému katastrálnímu úřadu ve lhůtě 30 dní ode dne nabytí právní moci rozhodnutí. Společně s nemovitou věcí se oprávněné osobě vydají také movité věci z původního majetku CNS, které jsou ve vlastnictví státu a s nemovitou věcí funkčně souvisely nebo souvisejí.

V případě nezemědělských nemovitostí není vedeno správní řízení pozemkovým úřadem a oprávněná osoba nabývá vlastnické právo k nezemědělské nemovitosti na základě uzavřené dohody a vkladem věci do katastru nemovitostí.

V případě, že nedojde k uzavření dohody mezi oprávněnou osobou a povinnou osobou, oprávněná osoba má lhůtu 6 měsíců k podání návrhu na vydání zemědělské nemovitosti. O vydání rozhodne pozemkový úřad ve lhůtě 6 měsíců, popřípadě 12 měsíců jde-li o zvlášť složitý případ. Rozhodnutí o vydání zemědělské nemovitosti předloží pozemkový úřad příslušnému katastrálnímu úřadu ve lhůtě 30 dní ode dne nabytí právní moci rozhodnutí. Proti rozhodnutí pozemkového úřadu není odvolání.

V případě, že dohoda mezi oprávněnou osobou a povinnou osobou není uzavřena dle zákona, pozemkový úřad ji neschválí. Pokud není ve stanovené lhůtě podána žaloba nebo je-li žaloba zamítnuta, zahájí pozemkový úřad řízení o vydání zemědělské nemovitosti. Rozhodnutí o vydání zemědělské nemovitosti předloží pozemkový úřad příslušnému katastrálnímu úřadu ve lhůtě 30 dní ode dne nabytí právní moci rozhodnutí. Proti rozhodnutí pozemkového úřadu není odvolání. (zákon č. 428/2012 Sb., § 9, 10, 11)

Z předešlých odstavců plyne, že v procesu schvalování a vydávání zemědělských nemovitostí má pozemkový úřad významnou roli. Kromě toho, že v postavení povinné osoby přijímá výzvy oprávněných osob, vede správní řízení s oprávněnou a povinnou osobou (tedy i sám se sebou), ve kterém schvaluje nebo zamítá dohodu o vydání zemědělských nemovitostí. V případě neuzavření dohody nebo jejího neschválení vede s oprávněnou a povinnou osobou (tedy i sám se sebou) řízení o vydání zemědělské nemovitosti a proti jeho rozhodnutí není

odvolání. Toto postavení SPÚ je zcela unikátní a v rámci standardního restitučního procesu nemá obdoby.

Státní pozemkový úřad v postavení povinné osoby uzavřel k 14. listopadu 2014 celkem 1 197 dohod o vydání zemědělských nemovitostí oprávněným osobám dle § 9, odst. 2 zákona č. 428/2012 Sb. Dohody se týkaly 13 635 pozemků a 28 staveb, což představuje výměru 10 444 ha. Ve správním řízení schválil SPÚ 752 dohod, které se týkaly 8 054 pozemků a 20 staveb, což představuje výměru 62 822 ha. (SPÚ - Informace o dohodách k 14. 11. 2014)

Informace o rozhodování SPÚ jako správního orgánu o zamítnutí nebo schválení dohody mezi oprávněnou osobou a jinou povinnou osobou než SPÚ zatím nejsou dostupné.

Tabulka č. 12 je přehledem věcí vydaných dle zákona č. 428/2012 Sb. v roce 2013. Vzhledem k tomu, že během roku 2013 docházelo především k evidenci výzev k vydání věcí, jsou věci vydané povinnými osobami během roku 2013 pouze malou částí věcí, které budou vydány během následujících let, především během roku 2014. V roce 2013 bylo vydáno celkem 120 pozemků z 118 420 pozemků, o které bylo žádáno. Dále byly vydány 2 stavby z 1 869 staveb, o které bylo žádáno.

Tabulka č. 12 - Přehled vydaných věcí dle zákona č. 428/2012 Sb. v roce 2013

Přehled vydaných věcí dle zákona č. 428/2012 Sb. v roce 2013					
povinná osoba	počet pozemků v ks	cena pozemků při pořízení v Kč	počet staveb v ks	cena staveb při pořízení v Kč	ostatní dlouhodobý movitý majetek
Státní pozemkový úřad	28	1 603 431	1	141 194	0
Ministerstvo vnitra	1	82 000	0	0	0
Lesy České republiky, s.p.	81	18 552 323	0	0	0
Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových	10	1 281 159	1	9 443 261	0

Tabulka vlastní, zdroj dat: MK ČR

2.3.2.3. Finanční vypořádání

Kromě naturálního vypořádání přiznal stát oprávněným osobám paušální náhradu za majetek, který byl CNS odebrán v rozhodném období, nebude vydán a nadále zůstává ve vlastnictví obcí, krajů, právnických a fyzických osob. Finanční náhrada se týká i CNS, na kterých nebyla spáchána majetková křivda, ale které mají zvláštní právo na financování své činnosti ze státního rozpočtu. Zákon o majetkovém vyrovnání toto zvláštní právo ruší a jako kompenzaci poskytuje CNS finanční náhradu. Zákon však určuje i přechodné období 17 let začínající 1. ledna 2013, kdy bude stát církvím a náboženským společnostem přispívat na jejich činnost. Celkově stát během přechodného období vyplatí CNS se zvláštním právem na financování 16 975 848 Kč. (zákon č. 428/2012 Sb.)

Ministerstvo kultury uvádí, že finanční vypořádání v celkové výši 59 mld. Kč vychází z hodnoty historického majetku CNS, který nemůže být vydán. Církve a náboženské společnosti, na kterých nebyla spáchána majetková křivda, obdrží finanční kompenzaci z majetku Církve římskokatolické. Církvi římskokatolické je v zákoně o vyrovnání přiznána finanční náhrada odpovídající 80% hodnoty historického majetku CNS, který nebude vydán, ačkoliv hodnota původního majetku Církve římskokatolické odpovídá 98 % z celkové hodnoty historického majetku CNS, který nebude vydán. Postoupení části nároků Církve římskokatolické ostatním CNS bylo dohodnuto navzájem mezi zástupci CNS za účelem umožnit finanční odluku všech CNS od státu. (web MK ČR)

Výše finančního vypořádání vychází z ocenění historického majetku CNS provedeného v roce 2007 jako součást přípravy návrhu zákona o majetkovém vyrovnání. Tehdejší návrh zákona nebyl projednán poslaneckou sněmovnou, protože byl označen jako nevýhodný pro stát a zvýhodňoval církve oproti ostatním oprávněným osobám. Přesto bylo ocenění majetku CNS z roku 2007 potvrzeno vládní komisí i v roce 2011 a stalo se součástí zákona č. 428/2012 Sb. Celková hodnota historického majetku CNS byla stanovena na 134 mld. Kč. Od celkové hodnoty byla odečtena částka 75 mld. Kč odpovídající majetku, který může vydat Pozemkový fond ČR společně s Lesy České republiky, s. p. a byla vypočítána výše finančního vypořádání: 134 mld. Kč – 75 mld. Kč = 59 mld. Kč.

Tabulka č. 13 zachycuje objem církevního majetku a jeho hodnotu, jak byl prezentován v návrhu zákona o majetkovém vyrovnání z roku 2011. Zákon o majetkovém vyrovnání počítá, že CNS historicky vlastnili půdu o celkové výměře 261 033 ha, z toho 181 326 ha lesní půdy, 72 202 ha zemědělské půdy, 3 611 ha vodních ploch a 3 894 ha ostatních ploch. Dále zákon počítá s budovami a stavbami o výměře 324 ha.

Tabulka č. 13 - Objem církevního majetku a jeho hodnota dle zákona č. 428/2012 Sb.

Objem církevního majetku a jeho hodnota dle zákona č. 428/2012 Sb.			
druh	výměra v ha	cena za m² v Kč	hodnota v mld. Kč
lesní půda	181 326	27,74	50,30
zemědělská půda	72 202	44,48	32,12
vodní plochy	3 611	20,00	0,72
zastavěné plochy	600	1 106,78	6,64
ostatní plochy	3 894	30,00	1,17
budovy	324	13 519,00	43,80
Celkem			134,75

Tabulka vlastní, zdroj dat: Vládní návrh zákona zákon č. 428/2012 Sb.

Tabulka č. 14 zachycuje finanční plnění, které náleží dotčeným církvím a náboženským společnostem dle § 15, odst. 2 zákona č. 428/2012 Sb. Toto plnění bude navýšeno o roční míru inflace zveřejněnou ČSÚ, takže celková částka bude přesahovat 59 mld. Kč. Z tabulky vyplývá, že největší podíl na celkové částce připadá Církvi římskokatolické (80 %), dále Církvi československé husitské (5,23 %) a Českobratrské církvi evangelické (3,84 %).

Velmi zajímavý je fakt, že Apoštolská církev obdrží finanční náhradu ve výši 1 056 mld. Kč a Luterská evangelická církev a. v. v České republice obdrží finanční náhradu ve výši 113,828 mil. Kč jako náhradu za majetek, který byl odňat v rozhodném období od 25. února 1948 do 1. ledna 1990 a který nelze vydat. Z údajů MK vyplývá, že Apoštolská církev byla registrována až v roce 1989 a Luterská evangelická církev a. v. v ČR byla registrována až v roce 1995. Nasnadě je tedy otázka, jak mohla Apoštolská církev získat majetek přesahujícího hodnotu 1 mld. Kč a opět jej zásahem státu pozbyt během méně než jednoho roku. U Luterské evangelické církve a. v. v ČR je pozbytí majetku během rozhodného období zcela vyloučeno. Odpověď na tuto otázku je poměrně jednoduchá. Církev římskokatolická postoupila část svých nároků na finanční odškodnění CNS, na kterých nebyla spáchána majetková krivda. Postoupení části nároků Církve římskokatolické ostatním CNS bylo dohodnuto za účelem umožnit finanční

odluku všech CNS od státu. V případě zmíněných církví se tedy nejedná o finanční náhradu za majetek, který byl církvím státem zabrán po 25. 2. 1948 a nelze jej vydat, ale o „dar“ Církve římskokatolické.

Tabulka č. 14 - Paušální finanční náhrada církvím a náboženským společnostem dle § 15, odst. 2 zákona č. 428/2012 Sb.

Paušální finanční náhrada církvím a náboženským společnostem dle § 15, odst. 2 zákona č. 428/2012 Sb.		
Názvy dotčených církevních a náboženských společností	Finanční plnění státu v Kč	Procentní podíl na finančním plnění
Apoštolská církev	1 056 336 374 Kč	1,79%
Bratrská jednota baptistů	227 862 069 Kč	0,39%
Církev adventistů sedmého dne	520 827 586 Kč	0,88%
Církev bratrská	761 051 303 Kč	1,29%
Církev československá husitská	3 085 312 000 Kč	5,23%
Církev řeckokatolická	298 933 257 Kč	0,51%
Církev římskokatolická	47 200 000 000 Kč	80,00%
Českobratrská církev evangelická	2 266 593 186 Kč	3,84%
Evangelická církev augsburského vyznání v České republice	118 506 407 Kč	0,20%
Evangelická církev metodistická	367 634 208 Kč	0,62%
Federace židovských obcí v České republice	272 064 153 Kč	0,46%
Jednota bratrská	601 707 065 Kč	1,02%
Luterská evangelická církev a. v. v České republice	113 828 334 Kč	0,19%
Náboženská společnost českých unitářů	35 999 847 Kč	0,06%
Pravoslavná církev v českých zemích	1 146 511 242 Kč	1,94%
Slezská církev evangelická augsburského vyznání	654 093 059 Kč	1,11%
Starokatolická církev v České republice	272 739 910 Kč	0,46%
CELKEM	59 000 000 000 Kč	100,00%

Tabulka vlastní, zdroj dat: zákon č. 428/2012 Sb., § 16 odst. 2

2.4. Analýza ekonomických dopadů zákona č. 428/2012 Sb. na veřejné rozpočty

Zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a změně některých zákonů bude výrazně a dlouhodobě ovlivňovat státní rozpočty České republiky. Vzhledem k dlouhému časovému horizontu, mnoha proměnným a neznámým je však přesné, či alespoň přibližné vyčíslení veškerých dopadů na SR obtížné a tato kapitola je spíše naznačením pravděpodobného vývoje než kvantitativním ohodnocením dopadů zákona č. 428/2012 Sb. na veřejné rozpočty v následujících desetiletích.

Zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi má vliv na výdajovou i na příjmovou stranu státního rozpočtu ČR a dotýká se mnoha subjektů. Mezi dotčenými subjekty jsou především povinné osoby, tedy Státní pozemkový úřad, Lesy České republiky, s. p., příslušné organizační složky státu, státní příspěvkové organizace, státní fondy, státní podniky a jiné státní organizace. Dále jsou dotčenými subjekty oprávněné osoby, tedy registrované církve a náboženské společnosti, Náboženská matice a další právnické osoby uvedené v § 3 zákona č. 428/2012 Sb. Převody státního majetku na CNS ovlivní taktéž daňové poplatníky, podniky a jejich zaměstnance.

Vliv na výdajovou stranu státního rozpočtu má především paušální finanční náhrada církvím a náboženským společnostem dle § 15, odst. 2 zákona č. 428/2012 Sb. ve výši 59 mld. Kč. Paušál má charakter 30 bezprostředně po sobě jdoucích ročních splátkách vyplácených MK ČR. Výše roční splátky je podílem celkové nesplacené částky a počtu neuhrazených splátek. Stát neplatí z výše celkové nesplacené částky úrok, ale celková nesplacená částka se každoročně navýší o roční míru inflace zveřejněnou ČSÚ pro daný kalendářní rok o 2 roky předcházející kalendářnímu roku konkrétní roční splátky. Splátky nejsou předmětem poplatků, daní či obdobného plnění.

Tabulka č. 15 znázorňuje plnění paušální finanční náhrady dotčeným církvím a náboženským společnostem s předpokladem zachování 2% růstu cenové hladiny. První splátka ve výši 1 967 mil. Kč byla uhrazena v prosinci 2013, následující splátky budou vypláceny až do konce roku 2042. Celková valorizovaná výše splátek by za daných předpokladů dosáhla výše 79 784 mil. Kč. (web MK ČR)

Tabulka č. 15 - Výše ročních splátek paušální finanční náhrady církvím a náboženským společnostem dle § 15, odst. 2 zákona č. 428/2012 Sb. s vlivem roční míry inflace 2 %

Výše ročních splátek paušální finanční náhrady církvím a náboženským společnostem dle § 15, odst. 2 zákona č. 428/2012 Sb. s vlivem roční míry inflace 2 %					
splátky	výše jednotlivých splátek v mil. Kč.	nesplacená částka s vlivem inflace 2 % v mil. Kč	splátky	výše jednotlivých splátek v mil. Kč.	nesplacená částka s vlivem inflace 2 % v mil. Kč
1. splátka	1 967	58 174	16. splátka	2 647	37 797
2. splátka	2 006	57 291	17. splátka	2 700	35 800
3. splátka	2 046	56 350	18. splátka	2 754	33 707
4. splátka	2 087	55 348	19. splátka	2 809	31 516
5. splátka	2 129	54 284	20. splátka	2 865	29 224
6. splátka	2 171	53 155	21. splátka	2 922	26 827
7. splátka	2 215	51 959	22. splátka	2 981	24 323
8. splátka	2 259	50 694	23. splátka	3 040	21 709
9. splátka	2 304	49 357	24. splátka	3 101	18 980
10. splátka	2 350	47 947	25. splátka	3 163	16 133
11. splátka	2 397	46 461	26. splátka	3 227	13 164
12. splátka	2 445	44 896	27. splátka	3 291	10 071
13. splátka	2 494	43 250	28. splátka	3 357	6 848
14. splátka	2 544	41 520	29. splátka	3 424	3 492
15. splátka	2 595	39 703	30. splátka	3 492	0

Tabulka vlastní, zdroj dat: zákon č. 428/2012 Sb., § 16 odst. 2

Výdajová strana státního rozpočtu je výrazně ovlivněna závazkem státu vyplácet během takzvaného přechodného období příspěvek na podporu činnosti CNS. Příspěvek bude vyplácen po dobu 17 let až do roku 2029. V letech 2013 až 2015 se bude výše příspěvku rovnat částce 1 444,75 mil. Kč. Od roku 2016 se bude příspěvek snižovat o 5 % z částky vyplacené v prvním roce přechodného období, tedy v roce 2013. Příspěvek není předmětem poplatků, daní či obdobného plnění. (zákon č. 428/2012 Sb., § 17)

Tabulka č. 16 zachycuje výši příspěvků na podporu činnosti CNS, které budou do roku 2029 vypláceny ze státního rozpočtu. Výše jednotlivých příspěvků je konečná a nezohledňuje inflaci. Celkem stát během přechodného období vyplatí CNS příspěvky na jejich činnost ve výši 16,98 mld. Kč.

Tabulka č. 16 - Příspěvek vyplácený na základě § 17 zákona č. 428/2012 Sb.

Příspěvek vyplácený na základě § 17 zákona č. 428/2012 Sb.			
v letech	výše příspěvku v tis. Kč	v letech	výše příspěvku v tis. Kč
2013	1 444 753	2022	939 089
2014	1 444 753	2023	866 852
2015	1 444 753	2024	794 614
2016	1 372 515	2025	722 377
2017	1 300 278	2026	650 139
2018	1 228 040	2027	577 901
2019	1 155 802	2028	505 664
2020	1 083 565	2029	433 426
2021	1 011 327	CELKEM	16 975 848

Tabulka vlastní, zdroj dat: zákon č. 428/2012 Sb., § 17 a MK ČR Financování CNS

Abychom získali ucelený obraz o dopadech zákona č. 428/2012 Sb. na SR, je třeba sečíst výdaje SR, ke kterým se stát zavázal zákonem o majetkovém vyrovnání až do roku 2042, a porovnat je s výdaji, které by stát pravděpodobně vynakládal na CNS, pokud by zákon o majetkovém vyrovnání nebyl přijat a byl by zachován předešlý model financování CNS. Nejprve je však třeba stručně představit model financování CNS, který platil do konce roku 2012.

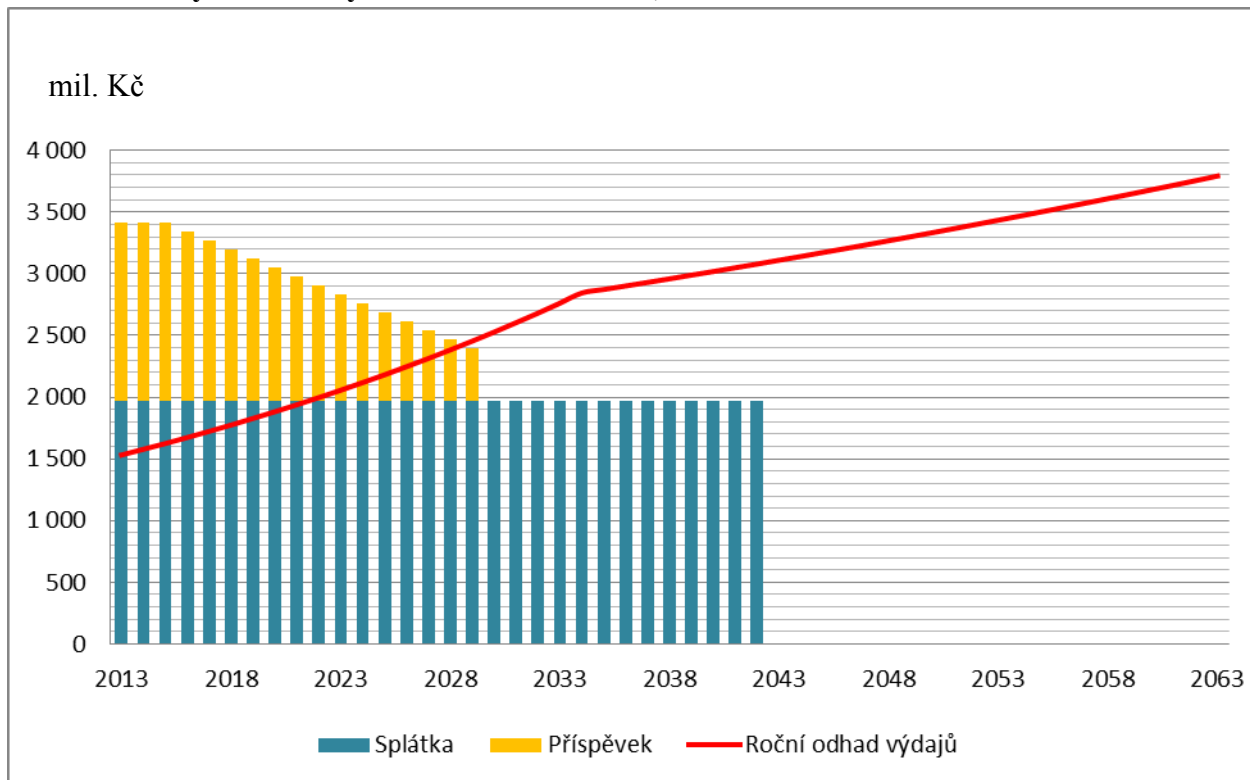
Podle § 1 zákona č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem, ve znění pozdějších předpisů, stát přiznal registrovaným církvím a náboženským společnostem zvláštní právo na financování jejich činnosti ze SR. Na konci roku 2012 stát poskytoval úhradu 17 církví a náboženských společností. Rozsah úhrad byl každoročně stanoven zákonem o státním rozpočtu schvalovaným Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR. Stát takto financoval platy duchovních, provozní náklady CNS včetně administrativy, nákladů na pojištění, údržbu a rekonstrukce majetku CNS. Další příjmy CNS pocházely z příspěvků FO a PO, darů a dědictví, sbírek a příspěvků z části výtěžků dle zvláštního zákona, dále z prodeje a pronájmu majetku CNS, úroků z vkladů, půjček a poskytnutých úvěrů a výdělečné činnosti. Tento model financování ze SR byl zrušen k 1. lednu 2013 zákonem č. 428/2012 Sb. a nový model, po skončení přechodného období, ruší financování CNS prostřednictvím dotací²³ ze SR. (web MK ČR)

²³ CNS mají i po 1. lednu 2013 stejné právo na dotace ze SR jako jiné FO a PO v oblastech školství, charitativní, sociální a zdravotní péče a opravy, obnovy a údržby kulturních památek. CNS mají také stejná práva na Granty na

Autor práce při porovnávání dopadů předešlého a současného modelu financování CNS na SR vychází ze studie J. Schwarze, který ve své práci mimo jiné srovnává předpokládané výdaje SR na financování CNS se současným a minulým modelem financování. Studie předpokládá rychlý růst počtu duchovních až do roku 2035, kdy by mělo dojít k obnově věkové struktury duchovních, která byla narušena v období totalitního režimu. Dále by mělo docházet k snižování tempa růstu duchovních až o 2/3 a počet duchovních by v roce 2063 měl dosáhnout 14 305 osob, což je oproti roku 2013 nárůst o 173,1%. Původní model financování CNS zohledňoval počet duchovních a s rostoucím počtem duchovních rostly i výdaje státu na CNS, což znázorňuje červená křivka v grafu č. 3. Nynější model počítá pouze s přechodným 17letým obdobím, kdy bude stát vyplácet příspěvek dle § 17 zákona č. 428/2012 Sb. a zároveň bude SR zatížen splácením 30 splátek dle § 15 zákona č. 428/2012 Sb. (Schwarz J., 2012)

Graf č. 3 srovnává odhadované výdaje SR na financování CNS se současným a minulým modelem v mil. Kč, mezi léty 2013 až 2063 v cenách r. 2011. Z grafu je patrné, že z hlediska výdajů SR, by pro stát v horizontu dvou desítek let byla výhodnější původní varianta financování CNS, pokud uvažujeme delší časový horizont, zdá se výhodnější současná varianta s přechodným obdobím. Graf však nezohledňuje vydání majetku CNS v uváděné hodnotě 75 mld. Kč a zisky z tohoto majetku, o které stát přijde.

Graf č. 3 - Srovnání odhadu výdajů SR v letech 2013 až 2063 vynaložených na financování CNS současným a minulým modelem v mil. Kč, v cenách r. 2011



Graf J. Schwarz, úprava vlastní

Zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi ovlivňuje také příjmovou stranu SR. Nejvíce viditelným důsledkem převodu budov a staveb na CNS je daň z nemovitosti, kterou budou CNS odvádět. S převedeným majetkem budou CNS hospodařit a odvádět státu daň z příjmu PO, daň z příjmu FO, DPH a další daně. CNS zaměstnají velký počet pracovníků, za které budou odvádět sociální a zdravotní pojištění. Vzhledem ke špatnému stavu mnoha převáděných nemovitostí se předpokládají značené investice do oprav a rekonstrukcí budov, které se projeví ve výnosech daní z investiční činnosti. Zákon o majetkovém vyrovnání osvobozuje CNS od daně z příjmu u převáděných věcí a dále od daně z příjmu při prvním prodeji nabyté věci. Již zmiňovaná studie J. Schwarze odhaduje celkové daňové výnosy do roku 2063 na 25,85 mld. Kč, z čehož 13,20 mld. Kč by měly tvořit výnosy daně z nemovitosti, 7,41 mld. Kč výnosy daně z příjmu PO a 5,24 mld. Kč výnosy daní z investiční činnosti. (Schwarz J., 2012)

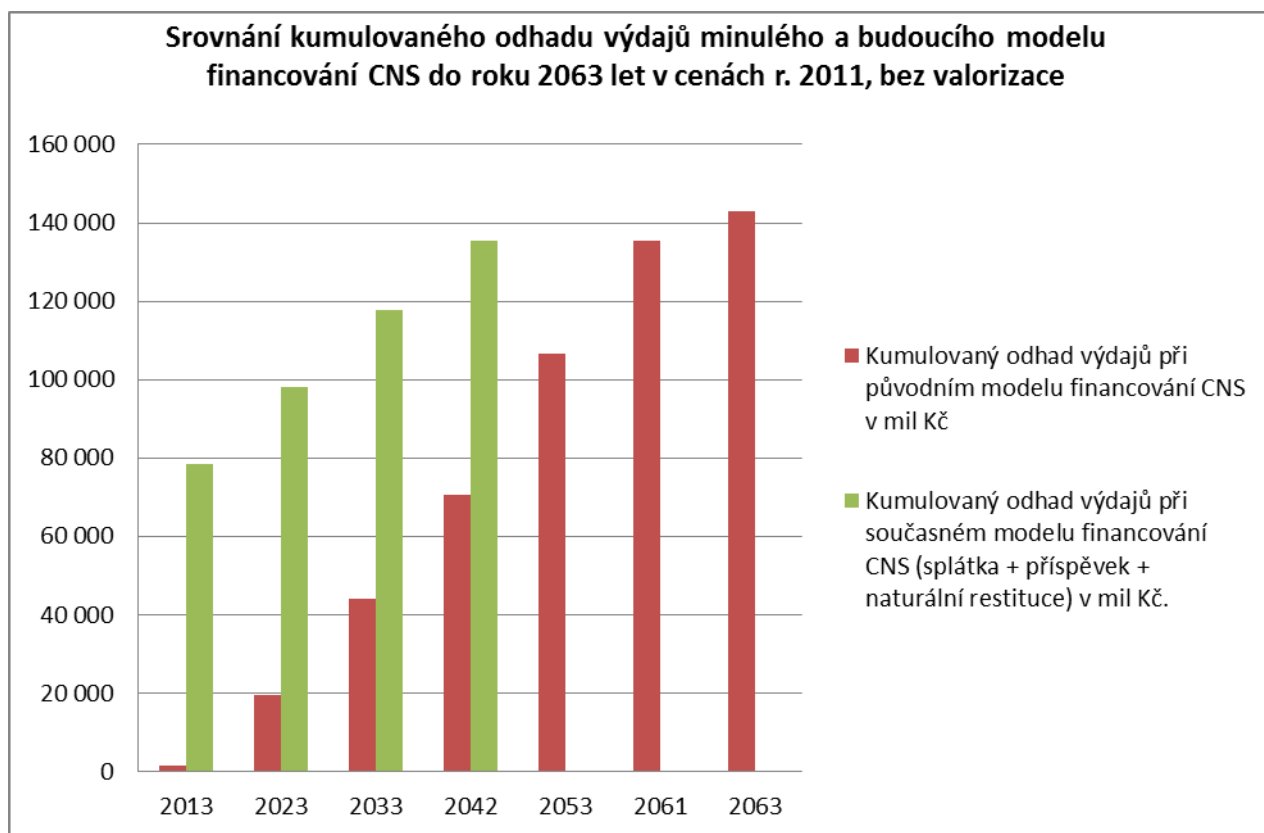
Kromě daňových příjmů je možné očekávat též úspory. Nejviditelnější úsporou bude snížení výdajů MK na činnosti související s CNS, které J. Schwarz odhaduje do roku 2063 na 2,78 mld. Kč. K dalším úsporám pravděpodobně dojde v souvislosti se změnou vlastnických práv, a převodem majetku v hodnotě 75 mld. soukromým subjektům, u nichž je možné předpokládat, že budou s majetkem hospodařit efektivněji. (Schwarz J., 2012)

Tabulka č. 17 - Srovnání kumulovaného odhadu výdajů minulého a budoucího modelu financování CNS do roku 2063 v cenách r. 2011, bez valorizace

Srovnání kumulovaného odhadu výdajů minulého a budoucího modelu financování CNS do roku 2063 let v cenách r. 2011, bez valorizace		
Rok	Kumulovaný odhad výdajů při původním modelu financování CNS v mil Kč	Kumulovaný odhad výdajů při současném modelu financování CNS (splátka + příspěvek + naturální restituce) v mil Kč
2013	1 532,44	78 411,42
2023	19 617,10	98 078,09
2033	43 897,79	117 744,75
2042	70 547,53	135 444,75
2053	106 521,20	
2061	135 261,91	
2063	142 810,50	

Tabulka J. Schwarz, úprava vlastní

Graf č. 4 - Srovnání odhadu výdajů SR v letech 2013 až 2063 vynaložených na financování CNS současným a minulým modelem v mil. Kč, v cenách r. 2011



Tabulka vlastní, zdroj dat: J. Schwarz

Z uvedených dat je patrné, že v krátkodobém horizontu 20– 30 let zatíží SR více výdaje, ke kterým se stát zavázal zákonem o narovnání, než by jej zatížily výdaje, které by stát vynakládal při zachování původního modelu financování CNS. Jednoznačně příznivý vliv na SR bude mít ukončení přispívání na činnost CNS v roce 2029 a dále uhrazení poslední splátky na konci roku 2042. V dlouhodobém horizontu 40 – 60 let můžeme očekávat pozitivní dopad církevních restitucí na SR. Při posuzování předpokládaného vlivu zákona o narovnání na SR tedy záleží, jak dlouhý časový horizont uvažujeme.

2.5. Komparace restitučního procesu zemědělského a lesnického majetku a restitučního procesu církevního majetku

Jak bylo již uvedeno v teoretické části práce, původní záměr majetkových restitucí spočíval ve vytvoření komplexního zákona, který by řešil zmírnění či napravení majetkových křivd bez ohledu na povahu majetku. Od tohoto záměru však bylo ustoupeno a proces restitucí byl v průběhu 90. let upraven několika samostatnými zákony. Stěžejní legislativní normou upravující restituci zemědělského a lesnického majetku se stal zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku. Zákon o půdě vstoupil v platnost 24. června 1991, za dobu své účinnosti prošel pouze několika menšími změnami. Došlo například k rozšíření okruhu oprávněných osob a rozšíření možností vypořádání, prodloužení zákonných lhůt k uplatnění nároku oprávněných osob či ke zjednodušení procesu restitucí. Ve své podstatě proces restitucí dle zákona č. 229/1991 Sb. zůstal nezměněn a postup podle zákona o půdě je dnes považován za standardní. Zákon o půdě mimo jiné stanovil v blokačním paragrafu 29, že majetek, jenž byl v původním vlastnictví CNS, nesmí být převáděn do vlastnictví jiných osob do doby, než bude přijat zákon o tomto majetku. Tímto zákonem se stal zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, který vyvolal vlnu kritiky, především tím, že vytváří legislativní diskontinuitu mezi standardním restitučním procesem dle zákona o půdě a „restitučním procesem“ dle zákona o majetkovém vyrovnání.

Následující kapitoly diplomové práce se zabývají komparací restitučního procesu zemědělského a lesnického majetku a „restitučního procesu“ církevního majetku, věnují se zásadním rozdílům mezi těmito procesy a popisují, jak zákon č. 428/2012 Sb. vybočuje ze zásad běžné restituční legislativy. Pozornost je věnována především rozdílnému přístupu státu k CNS a běžným oprávněným osobám, problému velikosti církevních nároků, problému oprávněnosti CNS na majetek a ohodnocení majetku, také je diskutován vliv zájmových skupin na vytváření legislativy.

2.5.1. Komparace legislativního prostředí restitučního procesu zemědělského a lesnického majetku a restitučního procesu církevního majetku

Podstatou restitučních zákonů z 90. let, tedy i zákona o půdě, je zmírnění některých majetkových křivd obnovením vlastnického práva k původnímu majetku, který byl oprávněným osobám odejmut v rozhodném období způsobem uvedeným v zákoně. Proces restitucí lze chápat jako navrácení něčeho do původního stavu k určitému datu. V případě zákona č. 428/2012 Sb. však nelze hovořit o „restituci“ církevního majetku.

Prvním důvodem, proč se v případě zákona o majetkovém vyrovnání nejedná o „restituci“ církevního majetku je, že zákon kromě majetkového vyrovnání s CNS řeší také finanční odluku CNS od státu. Zákon o majetkovém vyrovnání je tedy v určitém smyslu odlukovým zákonem.

Dalším důvodem, proč se nejedná o restituci, tedy o uvedení v předchozí stav je především to, že právo CNS k majetku, který byl historicky ve správě církví, náboženských řádů a kongregací nebylo vlastnickým právem, ale pouze se vlastnickému právu podobalo. Právo, které měli CNS k majetku, podléhalo celé řadě omezení. Jak uvádí profesor Pavlíček, specialista na ústavní právo, majetek užívaný katolickou církví měl historicky povahu veřejného majetku užívaného k veřejným účelům a stát měl nad hospodařením s tímto majetkem kontrolu. Zatěžování, zcizení a užívání plodů a užitků církevního majetku podléhalo státní kontrole. Církevní subjekty mohly volně disponovat pouze s majetkem nízké hodnoty, dispozice s majetkem vyšší hodnoty podléhaly souhlasu ze strany státu. Stát také poskytoval katolickým církevním subjektům veřejnoprávní ochranu, například hájil zájmy církví v soudních sporech. Katolická církev zdědila značný majetek jako pozůstatek feudálního zřízení, získala jej z veřejných zdrojů jako státní subjekt, dále konfiskacemi, nátlakem, jednáním inkvizice, ale i dary a sbírkami. Tento majetek sloužil k veřejným účelům již od dob monarchie. Katolická církev nebyla subjektem soukromého práva, jako celek neměla právní subjektivitu. **Nekatolické církve a náboženská sdružení byly subjekty soukromého práva a měly pouze nepatrný majetek, získaný svým hospodařením, sbírkami a dary.** (Pavlíček V. 2012)

Z výše uvedeného vyplývá, že majetek CNS historicky neměl charakter ryze soukromého vlastnictví bez omezení. K tomuto závěru došla také historická expertíza Univerzity Karlovy v Praze, která přistupovala k problematice povahy majetku církve římskokatolické jednak z právně historického hlediska, jednak z hlediska práva správního a práva ústavního. Obě hlediska vyústila v závěr, že *„Katolická církev sice měla právo vlastnit majetek a samostatně*

spravovat své vnitřní záležitosti, ohledně jejího majetku však platilo, že požívá té státní ochrany, jakou požívají obecně užitečné nadace. V tomto smyslu byla státní správa oprávněna a současně povinna dozírat, aby se základní jmění kostelů a církevních ústavů zachovalo. Zákon podmiňoval platnost závažnějších majetkoprávních úkonů ... předchozím souhlasem státní správy. Dispozice s majetkem církve byla tedy veřejným právem výrazně omezena.“ (Právně historická expertíza PF UK 1998 str. 18)

Další důvod, proč se nejedná o restituci, tedy o navrácení k předešlému stavu, je ten, že CNS získají majetek nebo náhradu za majetek, který CNS nepatřil ani před první pozemkovou reformou v roce 1919. Díky zákonu o vyrovnání získá majetek státu i jiný veřejnoprávní subjekt než ten, kterému byl majetek odebrán, a převedený majetek nebude sloužit k veřejnoprávním účelům. (Pavlíček V. 2012)

Majetek, který CNS obdrží od státu na základě zákona o vyrovnání, nebude podléhat žádným omezením a dohledu státu. Jedná se tak o nastolení zcela nového stavu, kdy CNS budou volně hospodařit se získaným majetkem, budou získávat pravidelnou podporu ze státního rozpočtu a budou mít shodné právo na využívání dotací jako jiné fyzické a právnické osoby. Z výše uvedeného tedy plyne, že **zákon o majetkovém vyrovnání vybočuje ze standardních restitučních zákonů a z právního hlediska se nejedná o proces restituce ve smyslu obnovení předešlého stavu**. Politici zodpovědní za vytvoření a prosazení zákona č. 428/2012 Sb. si plně uvědomovali, že se nejedná o běžný restituční zákon, který byl plánován od počátku 90. let. Proto zákonu č. 428/2012 Sb. dali zavádějící název „zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi“ a namísto restituce začali hovořit o odluce CNS od státu a o majetkovém vypořádání státu s CNS.

Z uvedených skutečností vychází kritika odpůrců zákona, kteří tvrdí, že CNS nebyly úplnými vlastníky majetku, že církevní majetek měl veřejnoprávní povahu, a tudíž nebyl ve vlastnictví církví a náboženských společností. Ústavní soud však dospěl k závěru, že „... *církevní subjekty jako právnické osoby měly zásadně plnou majetkovou způsobilost, v důsledku čehož byly subjektem vlastnického práva k jednotlivým věcem spadajícím do církevního majetku...*“ (Nález Ústavního soudu ze dne 29. května 2013 str. 113) Ústavní soud tedy neshledal důvody popírající původní vlastnictví církevního majetku CNS. Hlasování ústavních soudců o zrušení zákona č. 428/2012 Sb. však bylo velmi těsné. Odlišné stanovisko vůči nálezu Ústavního soudu zaujal například soudce Pavel Rychetský, Jan Musil, Vojen Güttler, Jaroslav

Fenyk. Někteří ústavní soudci vystoupili později v televizi, kde dali za pravdu ústavnímu právníkovi Pavlíčkovi.

2.5.1.1. Vliv zájmových skupin a podíl církví na vytváření legislativy

Restituční legislativa z 90. let vznikala, aniž by byla ovlivňována subjekty, kterých se tato legislativa týkala. Oprávněné ani povinné osoby se nemohli podílet na vytváření restitučních zákonů a ovlivňovat jejich znění ve svůj prospěch.

Zcela odlišná situace byla v případě vytváření restituční legislativy týkající se církevního majetku. Zástupci CNS se aktivně účastnili jednání o možných způsobech majetkového vypořádání mezi CNS a státem. Vyjednávali s MK ČR, které předkládalo různé návrhy na majetkové vypořádání a předkládali i návrhy vlastní. Například v roce 1999 si MK od CNS vyžádalo přesné seznamy majetku, které měly CNS ve vlastnictví nebo držbě. CNS nebyly schopny doložit své nároky a požadovaly, ať je v jejich případě schválen velmi obecný zákon, který nebude požadovat přesné dokládání nároků, jak je tomu u běžných oprávněných osob. V roce 2001 se CNS dohodli s MK, že bude místo obecného restitučního zákona sestaven zákon výčtový. Výčtový zákon opět zkrachoval na neschopnosti CNS doložit jejich majetkové nároky. Dalším příkladem podílení se CNS na vytváření legislativy je návrh CNS z roku 2005, aby byly jejich nároky namísto naturálního plnění vypořádány pouze finančním plněním. V dalších letech byli zástupci CNS členy různých komisí, které se zabývaly restitucí církevního majetku. Z uvedeného vyplývá, že CNS byly vůči běžným oprávněným osobám značně zvýhodněny, protože se podílely na projednávání různých variant vypořádání a úspěch či neúspěch navrhované varianty byl podmíněn jejich souhlasem. Takovéto zasahování do legislativního procesu nemá v novodobé historii obdoby a je jasným důkazem privilegovaného postavení CNS oproti běžným oprávněným osobám.

Z hlediska ekonomické teorie je „restituce“ církevního majetku jasným příkladem vlivu zájmových skupin na vytváření legislativy prostřednictvím politického tlaku. Cílem těchto úzkých zájmových skupin je dobývat rentu, tedy profitovat z majetku, který CNS v rámci vyrovnání se státem získá na úkor většinové zájmové skupiny – daňových poplatníků. Působení zájmových skupin je dobře patrné ze samotného procesu vytváření legislativy, který probíhal za účasti zástupců CNS, tedy první nejviditelnější zájmové skupiny. Dalším, velmi

pravděpodobným znakem vlivu zájmových skupin, je nejasné stanovení objemu církevního majetku a jeho ohodnocení, které může být vnímáno jako snaha zájmových skupin získat co nejvyšší rentu.

Nejvíce zainteresovanou skupinou však nemusí být samotné CNS, ale ostatní subjekty, které budou profitovat na převedení státního majetku do soukromých rukou. V první řadě jsou to banky, finanční instituce a skupiny poskytující finanční, makléřské a poradenské služby. Dále pak advokátní kanceláře, poradenské společnosti poskytující auditorské a daňové služby, developeri a realitní makléři. Výše zmíněné subjekty budou profitovat jak z převodů majetku, tak ze zajišťování odborných služeb a poradenství pro CNS, které v poměrně krátké době získají obrovský majetek a nebudou mít dostatečný aparát na jeho správu. Že se tyto zájmové skupiny aktivně zajímají o církevní „restituce“ je patrné z jejich účasti na různých setkáních a akcích, které se zabývají otázkou jak CNS naloží s nově získaným majetkem. Studie NFPPK „*Podivnosti kolem církevních restitucí*“ uvádí hned několik akcí, na nichž se setkali především zástupci soukromých subjektů i státních orgánů a kde účast zástupců CNS byla minimální. Tato studie upozorňuje také na možná propojení zákonodárců se zmíněnými firmami.

2.5.1.2. Nerovnost oprávněných osob před zákonem

Rozdílný přístup státu k oprávněným osobám je jedním z nejčastěji diskutovaných témat, protože rovnost před zákonem je jedním ze základních principů demokratického státu. Zákon o majetkovém vyrovnání zřetelně zvýhodňuje CNS oproti běžným oprávněným osobám. Připomeňme, že běžné oprávněné osoby dle zákona o půdě jsou fyzické osoby, jejichž nemovitosti přešly na stát nebo na jiné právnické osoby v rozhodném období od 25. února 1948 do 1. ledna 1990 způsobem uvedeným v zákoně o půdě. Oprávněnými osobami dle zákona o majetkovém vyrovnání jsou právnické osoby, především církve a náboženské společnosti, na kterých byly komunistickým režimem spáchány majetkové křivdy v rozhodném období od 25. února 1948 do 1. ledna 1990 způsobem uvedeným v § 5 tohoto zákona.

Nerovnost v přístupu k restituentům je patrná v rozdílné náročnosti prokázání restitučních nároků. Fyzické osoby vždy musely svá vlastnická práva dokládat včetně identifikace majetku a musely jasně doložit, že majetek měly ve svém vlastnictví. V případě, že byla FO donucena k prodeji nebo převodu majetku, musela prokázat, že se tak stalo v tísní a současně za nápadně

nevýhodných podmínek. Obdobně je tomu v případě CNS, které žádají o naturální vypořádání. CNS musí prokázat, že vlastnili požadovanou věc v rozhodném období a byla na nich spáchána majtková křivda. **V případě finančních náhrad nemusí CNS nic prokazovat, protože výše náhrad byla stanovena na základě politické dohody. Oproti tomu finanční náhrada poskytovaná běžným oprávněným osobám byla stanovena u každé položky jednotlivě na základě vyhlášky Ministerstva financí č. 182/1988 Sb., ve znění vyhlášky č. 316/1990 Sb.** Problematicke oceňování církevního majetku a algoritmu výpočtu tržní hodnoty dotčeného majetku se bude podrobněji věnovat následující kapitola.

Pro úplnost srovnání běžných oprávněných osob a církevních oprávněných osob je třeba zmínit některé rozdíly v nárocích na náhrady a za znehodnocení majetku. Podle zákona o půdě je oprávněným osobám hrazeno znehodnocení majetku, ale na druhou stranu musí oprávněné osoby doplácet za zhodnocený majetek. Zákon o majetkovém vyrovnání znehodnocení a zhodnocení majetku nezohledňuje. Podle zákona o půdě přísluší oprávněným osobám náhrada za živý a mrtvý inventář a za trvalé porosty. Zákon o majetkovém vyrovnání s těmito náhradami nepočítá.

Rozdílný přístup státu k restituentům bychom nenašli pouze při porovnání restitučního procesu běžných oprávněných osob a restitučního procesu církevního majetku. I v rámci samotného restitučního procesu zemědělského a lesnického majetku dochází k diskriminaci oprávněných osob. Tato diskriminace je důsledkem nekonzistentního přístupu PF ČR k oprávněným osobám při náhradním naturálním plnění za nevydané pozemky. Nejprve byly náhradní pozemky převáděny systémem metr za metr. Tento systém převodu vedl ke zvýhodňování oprávněných osob, které si dokázaly zajistit náhradní pozemek v lukrativní lokalitě. Tento stav trval až do roku 1996, kdy PF ČR určil, že při převodu náhradního pozemku musí být jednáno se všemi oprávněnými osobami, které uplatnily svůj nárok na náhradní pozemek na území dané obce, což vedlo ke zpomalení restitučního procesu. V roce 1998 ve snaze zrychlit restituční proces zavedl PF ČR systém převodu náhradních pozemků formou veřejné nabídky pozemků, kde oprávněné osoby soutěžily o nabízené pozemky. Oprávněné osoby se tedy až do současnosti účastní uzavřeného výběrového řízení, kde soutěží o převáděné nemovitosti. Náhradní pozemek získá oprávněná osoba, která nabídne nejvyšší cenu. Oprávněná osoba tak neobdrží náhradní pozemek, jehož cena by odpovídala výši restitučního nároku v poměru 1:1, dochází tak ke znehodnocení restitučního nároku. (VZ PF 1994 – 2012)

2.5.2. Komparace institucionálního zajištění restitučního procesu zemědělského a lesnického majetku a restitučního procesu církevního majetku

Z porovnání úloh a pravomocí institucí zajišťujících restitučního procesu zemědělského a lesnického majetku a restitučního procesu církevního majetku vyplynulo především, že SPÚ má v rámci „restituce církevního majetku“ zcela unikátní postavení. SPÚ je osobou povinnou, zároveň je státním orgánem, který ve správním řízení rozhoduje o dohodě mezi oprávněnou osobou a povinnou osobou, a dále je SPÚ též institucí, která v případě neuzavření dohody mezi oprávněnou a povinnou osobou rozhoduje o vydání zemědělské nemovitosti. Proti rozhodnutí SPÚ není odvolání. Takovéto postavení jednoho subjektu nemá v běžném restitučním procesu obdoby a klade velké požadavky na čestnost a poctivost úředníků SPÚ, jelikož má SPÚ v rozhodování takřikajíc neomezenou moc.

2.5.3. Komparace vlastního průběhu restitučního procesu zemědělského a lesnického majetku a restitučního procesu církevního majetku

Zákon o půdě preferuje vypořádání nároků oprávněných osob naturální formou, finanční vypořádání je pouze okrajovou záležitostí. Dle údajů MK ČR bylo 90 % restitučních nároků vypořádáno převodem původní nemovitosti, což autor vidí jako velmi rychlý a spravedlivý způsob vypořádání. Pouze 10 % restitučních nároků nemohlo být vypořádáno přímou naturální restitucí, z těchto 10 % byla 3 % vypořádána náhradním naturálním plněním a 7 % bylo vypořádáno finanční náhradou. Náhradní naturální plnění má podobu převodů nemovitostí (pozemků, budov, staveb a pozemků zastavěných převáděnými budovami) ve vlastnictví státu a správě SPÚ. Oprávněná osoba si může vybrat, zda preferuje vydání náhradního pozemku ve stejné hodnotě (původně ve stejné rozloze) nebo některý ze způsobů finanční kompenzace. Finanční kompenzace spočívala do roku 1999 ve vyplacení hotovosti do 10 000 Kč anebo ve vydání akcií RIF a.s, od roku 1999 byla kompenzace poskytována v hotovosti do 5 000 Kč a ve směnkách FNM a od roku 2006 ve směnkách MF. Oprávněná osoba si také může zvolit jako kompenzaci zápočet pohledávek, které mohou být použity například na úhradu nájmu nebo k pokrytí kupní ceny nemovitosti.

Obecný restituční zákon, jakým je zákon o půdě, jasně definuje obecný postup při posuzování jednotlivých restitučních nároků. Oprávněnost a výše každého restitučního nároku je vyhodnocována individuálně. Ocenění restitučních nároků dle zákona o půdě vždy probíhalo a stále probíhá podle vyhlášky Ministerstva financí č. 182/1988 Sb. ve znění vyhlášky č. 316/1990 Sb., kde jako podklad při určování ceny pozemku slouží zjištění půdních a klimatických podmínek pozemku pomocí terénního průzkumu a stanovení bonitované půdně ekologické jednotky. Finanční náhrada je stanovována samostatně pro každou položku ve výši hodnoty majetku v den jeho odnětí. Z výše uvedeného vyplývá, že oceňování restitučních nároků běžných oprávněných osob neprobíhalo a ani nyní neprobíhá stanovením současné tržní hodnoty odňatého majetku.

Zákon o majetkovém vyrovnání počítá stejně jako zákon o půdě s naturálním i finančním vypořádáním oprávněných osob. Oprávněná osoba si však nemůže vybrat, zda preferuje naturální vypořádání nebo finanční náhradu. U naturálního vypořádání je oprávněnost a výše každého restitučního nároku vyhodnocována individuálně, stejně jako v případě zákona o půdě. Pokud je nárok oprávněné osoby uznán, dochází k přímé naturální restituci, tedy k vydání původního majetku ve stavu v jakém se nachází bez kompenzace za živý a mrtvý inventář nebo za trvalé porosty. U finančního vypořádání je však situace naprosto odlišná od běžného postupu zákona o půdě. Jednak proto, že **finanční náhrada určená CNS je každoročně úročena podle míry inflace a nároky běžných oprávněných osob úročeny nejsou**, což vytváří další nerovnost mezi běžnými oprávněnými osobami a CNS. Především však proto, že finanční náhrada určená CNS byla stanovena politickou dohodou jako paušální náhrada za majetek, který byl CNS odebrán v rozhodném období, nebude vydán a nadále zůstává ve vlastnictví obcí, krajů, právnických a fyzických osob. Finanční náhrada se týká i CNS, na kterých nebyla spáchána majetková křivda, ale které měly zvláštní právo na financování své činnosti ze státního rozpočtu. Nejproblematictější a nejvíce diskutovaná otázka týkající se finanční náhrady vedle objemu církevního majetku je algoritmus výpočtu finanční náhrady. Problematice rozsahu církevního majetku a algoritmem ohodnocení se věnuje následující kapitola.

2.5.3.1. Rozsah restituovaného majetku CNS a jeho ocenění

Paušální finanční náhrada byla vypočtena z objemu církevního majetku, o kterém MK uvádí, že nemůže být sestaven jeho přesný výčet kvůli přílišné administrativní a časové náročnosti a vysoké pravděpodobnosti chyb. I přes to, že neexistuje přesný výčet majetku, bylo v zákoně o majetkovém vyrovnání stanoveno přesné vyčíslení finančních náhrad jednotlivým CNS. Zákon o majetkovém vyrovnání vychází z odhadu, že CNS historicky vlastnila půdu o celkové výměře 261 033 ha, z toho 181 326 ha lesní půdy, 72 202 ha zemědělské půdy, 3 611 ha vodních ploch a 3 894 ha ostatních ploch. Nároky CNS za tento majetek stát ocenil na 134,75 mld. Kč. Od celkové hodnoty nároků byla odečtena částka 75 mld. Kč odpovídající majetku, který může vydat Pozemkový fond ČR společně s Lesy České republiky, a byla vypočítána výše finančního vypořádání: 134 mld. Kč – 75 mld. Kč = 59 mld. Kč.

Připomeňme, že výše finančního vypořádání vychází z ocenění historického majetku CNS provedeného v roce 2007 jako součást přípravy návrhu zákona o majetkovém vyrovnání. Tehdejší návrh zákona nebyl projednán poslaneckou sněmovnou, protože byl označen jako nevýhodný pro stát a zvyhodňoval církve oproti ostatním oprávněným osobám.

Výměra církevního majetku 261 tis. ha neodpovídá podle mnohých kritiků církevních „restitucí“ skutečné výměře církevního majetku a značně ji převyšuje. Odpůrci zákona mnohdy porovnávají výměru církevních nároků dle zákona o majetkovém vyrovnání s údaji uvedenými v jiných zdrojích. Jako nejčastější zdroj byly používány materiály „Katolická církev a pozemková reforma 1945 -1948, které uvádí celkovou výměru církevního majetku 170 tis. ha. Tato výměra je pouze odhadem pražského arcibiskupství ke dni 26. února 1948 za římskokatolickou církev jako celek a neopírá se o údaje z pozemkových knih, tudíž odhad nelze ověřit. Dalším zdrojem používaným kritiky zákona je publikace „Církevní majetek a restituce“, která uvádí celkovou výměru církevního majetku 177 tis. ha., i tento údaj je pouze odhadem. (MK ČR Rozsah původního církevního majetku)

Vzhledem k tomu, že údaje o rozsahu původního církevního majetku byly opakovaně zpochybňovány, provedlo MK ve spolupráci s Národním archivem šetření, při kterém zdokumentovalo 225 tis. položek historického církevního majetku především velkostatků a farností. Do šetření nebyly zahrnuty menší statky, majetek nekatolických CNS a majetek nadací a spolků. Ze šetření vyplývá, že výměra církevního majetku 261 tis. ha je správná. (MK ČR Rozsah původního církevního majetku)

Autor se domnívá, že nelze učinit jednoznačný závěr o přiměřenosti objemu majetku, který byl dle zákona o majetkovém vyrovnání přiznán CNS. Odlišnosti v řádech desítek tisíc ha jsou však velmi znepokojující. V následujících letech bude zajímavé sledovat objem majetku, který bude CNS vydáván a porovnávat jej s údaji zákonodárců.

Mnohem relevantnější je kritika ohodnocení církevního majetku a určení výše finančního plnění. Způsob ohodnocení církevního majetku je zcela odlišný od standardního způsobu ohodnocení restitučních nároků běžných oprávněných osob. Nestandardní ohodnocení církevního majetku zcela jasně zvýhodňuje CNS, a tím vytváří zásadní nerovnost mezi běžnými oprávněnými osobami a CNS.

Veškeré restituční nároky běžných oprávněných osob, tedy nároky na náhrady za živý a mrtvý inventář, za nesrovnatelné trvalé porosty a za zhodnocení či znehodnocení majetku včetně nároků za nevydané pozemky, byly vždy oceňovány jednotlivě podle vyhlášky Ministerstva financí č. 182/1988 Sb., ve znění vyhlášky č. 316/1990 Sb. dle stavu v jakém se majetek nacházel v den jeho odnětí. Dnes již nedochází k oceňování restitučních nároků pozemkovými úřady ale soudy a správní úřady, které ještě rozhodují o restitučních nárocích, používají vyhlášku č. 316/1990 Sb. dodnes. Ocenění restitučních nároků CNS se však neřídí zmíněnou vyhláškou, ale používá zcela odlišný algoritmus výpočtu, který je dle MK ČR založen na tržních cenách. Tím zcela vybočuje z běžných zásad pro oceňování restitučních nároků.

Tabulka č. 18 znázorňuje dvě varianty ohodnocení církevního majetku, akceptujeme-li výměry církevního majetku. První varianta uvádí ceny, které byly využity při oceňování církevního majetku. Použité ceny jsou zcela totožné s cenami uvedenými v návrhu zákona z roku 2008 o zmírnění některých majetkových křivd a vypořádání majetkových vztahů mezi církvemi a náboženskými společnostmi. Ohodnocení majetku CNS v návrhu z roku 2008 bylo veřejnosti prezentováno jako výsledek dohody státu a zástupců CNS. Tytéž ceny jsou nyní MK prezentovány jako ceny tržní, které se opírají o studii Výzkumného ústavu zemědělské ekonomiky o tržních cenách zemědělské půdy. Sám autor studie Jiří Němec kritizoval MK, že při srovnávání výpočtů MK a výpočtů, které vycházejí z publikace VÚZE, vybralo MK jen parcely menší než 1 ha, které se používají z 95 % ke stavebním účelům, a jsou tudíž nejdražší.

Druhá varianta ohodnocení církevního majetku zachycená v tabulce č. 18 počítá s korigovaným váženým průměrem cen pozemků na zemědělské využití, který vychází z kritérií

studie VÚZE. Podle druhé varianty je cena lesní půdy o více než polovinu nižší než u varianty první a cena lesní půdy je čtvrtinová. Podle první varianty, použité v zákoně 428/2012 Sb., je celková hodnota církevního majetku 134,75 mld. Kč. Podle druhé varianty je hodnota nároku za lesní půdu nižší o 29,9 mld. Kč, hodnota nároku za zemědělskou půdu je nižší o 24 mld. Kč a hodnota ostatní nároků je shodná s první variantou. Celková hodnota církevního majetku je podle druhé varianty nižší o 53,9 mld. Kč, tedy pouze 80,85 mld. Kč.

Z výše uvedeného vyplývá, že ocenění restitučních nároků církevního majetku neodpovídá jeho tržní hodnotě a ceny nemovitostí jsou značně nadhodnoceny.

Tabulka č. 18 - Ocenění církevního majetku podle tržních cen

Ocenění církevního majetku podle tržních cen					
druh	výměra v ha	varianta dle zákona č. 428/2012 Sb.		varianta váženého průměru tržních cen	
		cena za m ² v Kč	hodnota v mld. Kč	cena za m ² v Kč	hodnota v mld. Kč
lesní půda	181 326	27,74	50,30	11,26	20,42
zemědělská půda	72 202	44,48	32,12	11,22	8,10
vodní plochy	3 611	20,00	0,72	20,00	0,72
zastavěné plochy	600	1 106,78	6,64	1 106,78	6,64
ostatní plochy	3 894	30,00	1,17	30,00	1,17
budovy	324	13 519,00	43,80	13 519,00	43,80
Celkem			134,75		80,85

Tabulka vlastní, zdroj dat: Problematika návrhu zákona o zmírnění některých křivd způsobených církvím a náboženským společnostem v době nesvobody

Žádná z dosud uvedených variant nekoresponduje s běžným oceňováním restitučních nároků. Chceme-li ocenit církevní majetek podle algoritmu používaného u běžných oprávněných osob, musíme k ocenění využít vyhlášky Ministerstva financí č. 182/1988 Sb., ve znění vyhlášky č. 316/1990 Sb.

Tabulka č. 19 znázorňuje opět dvě varianty ohodnocení církevního majetku, tentokrát dle uvedené vyhlášky. První varianta uvádí maximální ceny dle nejvyšší sazby BPEJ pro území hlavního města, druhá varianta uvádí průměrné ceny. Podle varianty maximálních cen je celková hodnota církevního majetku 65,41 mld. Kč. Varianta průměrných cen udává celkovou hodnotu církevního majetku 30,16 mld. Kč.

Tabulka č. 19 - Ocenění církevního majetku podle vyhlášky 316/1990 Sb.

Ocenění církevního majetku podle vyhlášky 316/1990 Sb.					
druh	výměra v ha	varianta max. ceny		varianta průměrné ceny	
		cena za m ² v Kč	hodnota v mld. Kč	cena za m ² v Kč	hodnota v mld. Kč
lesní půda	181 326	16,13	29,25	5,32	9,65
zemědělská půda	72 202	11,80	8,52	5,50	3,97
vodní plochy	3 611	3,00	0,11	3,00	0,11
zastavěné plochy	600	250,00	1,50	175,00	1,05
ostatní plochy	3 894	3,00	0,12	3,00	0,12
Budovy	324	8 000,00	25,92	4 713,00	15,27
Celkem			65,41		30,16

Tabulka vlastní, zdroj dat: Problematika návrhu zákona o zmírnění některých křivd způsobených církvím a náboženským společností v době nesvobody

Nyní porovnejme všechny uvedené varianty. První varianta vycházející ze zákona o majetkovém vyrovnání oceňuje církevní majetek na 134,75 mld. Kč., z čehož má být majetek v hodnotě cca 75 mld. Kč vydán naturálně, zbylý majetek má být kompenzován částkou 59 mld. Kč. Druhá varianta vychází z tržních cen a církevní majetek oceňuje na 80,85 mld. Kč. Při této variantě by majetek v hodnotě 33,45 mld. Kč byl vydán naturálně, zbylý majetek v hodnotě 47,40 mld. Kč by byl kompenzován finančně. Varianta vycházející z maximálních cen vyhlášky č. 182/1988 Sb., ve znění vyhlášky č. 316/1990 Sb. oceňuje církevní majetek na 65,41 mld. Kč, z toho majetek v hodnotě 33,48 mld. Kč by byl vydán naturálně a za majetek v hodnotě 31,93 mld. Kč by byla poskytnuta finanční kompenzace. Poslední varianta průměrných cen dle vyhlášky oceňuje církevní majetek na 30,16 mld. Kč, z toho majetek v hodnotě 13,10 mld. Kč by byl vydán naturálně a za majetek v hodnotě 17,07 mld. Kč by byla poskytnuta finanční kompenzace. (Problematika návrhu zákona o zmírnění některých křivd způsobených církvím a náboženským společností v době nesvobody)

Srovnáním uvedených variant docházíme k závěru, že rozdíl mezi finančními kompenzacemi dle zákona o majetkovém vyrovnání a dle dodnes používaných vyhlášek, by byl 27,07 mld. Kč respektive 41,93 mld. Kč.

Podle vyjádření MK nelze k ohodnocení církevního majetku přistupovat stejně jako v případě běžných oprávněných osob. CNS na rozdíl od běžných oprávněných osob nemohou již více než 20 let čerpat výnosy z majetku, tyto výnosy čerpal stát. Paušální finanční náhradu vnímá

MK jednak jako finančně vyjádřený dluh státu vůči církvím, jednak jako nástroj k nastolení nových majetkových vztahů mezi státem a CNS. Jako důvod odlišného ocenění majetku vidí MK to, že v roce 1991 ještě neexistoval trh se zemědělskou půdou, a proto ceny musely být stanoveny administrativně. Nyní je však situace odlišná a kompenzace dle vyhlášky 182/1988 Sb. by nesplňovala kritérium přiměřenosti, byla by důvodem nové křivdy na straně CNS a mohla by být napadena u Ústavního soudu. (MK ČR - Majetkové vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi)

K tomuto se vyjádřil též ústavní soud, když uvedl, „...že *finanční náhrady nestojí a ani nemusí stát na ryze ekonomickém a matematickém základě.*“ (Nález Ústavního soudu ze dne 29. května 2013 str. 113)

Z výše uvedeného je zcela zřejmé, že **ocenění církevních nároků je hrubě nadhodnocené a výrazně zvýhodňuje CNS vůči běžným oprávněným osobám.** Autor se domnívá, že obava, aby nebyly na svých právech poškozeny CNS, pokud by se při ohodnocení postupovalo běžným způsobem, byla v současné situaci nahrazena jistotou, že na svých právech jsou poškozováni dřívější restituenti, jimž byly restituční nároky stanoveny na základě cenové vyhlášky staré přes 20 let.

Závěr

Téma diplomové práce je v současné době velmi aktuální nejen z národohospodářského hlediska, ale i z hlediska dlouhotrvající celospolečenské diskuze o oprávněnosti a přiměřenosti „restituce“ církevního majetku. Otázku, jak naložit s majetkem, který byl historicky ve správě církví, náboženských řádů a kongregací, řešila od roku 1989 téměř každá vláda. S majetkoprávním vyrovnáním státu s církvemi a náboženskými společnostmi počítaly mnohé transformační zákony, kteréablokovaly převody církevního majetku, dokud nebude schválena zvláštní legislativní norma. Zásadní nejednotnost politické reprezentace, dlouhotrvající nemožnost shody mezi státem a CNS i nízká podpora „církevních restitucí“ ze strany veřejnosti způsobily, že byla otázka církevního majetku nedořešena až do začátku roku 2012, kdy byl schválen zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů. Zákon o majetkovém vyrovnání sice přinesl dlouho očekávané řešení otázky církevního majetku, ale zároveň vyvolal diskuzi, zda nevybočuje z běžné restituční legislativy, nepoškozuje běžné oprávněné osoby a nezakládá další křivdy místo nápravy křivd minulých.

Autor diplomové práce považuje téma analýzy a komparace „církevní restituce“ a „standardní“ restituce zemědělského a lesnického majetku z národohospodářského hlediska za velmi zajímavé a přínosné. Tyto procesy jsou součástí ekonomické transformace, ovlivňují velké množství oprávněných i povinných osob a je při nich nakládáno s miliardovými majetky. Oba procesy jsou zatím nedokončené. Díky zpracování diplomové práce získal autor ucelenější přehled o změnách vlastnických práv - nejsložitějším pilíři transformačního procesu a upevnil se ve svém názoru, že žádná jiná součást tohoto pilíře nebyla tak legislativně, administrativně a časově náročná jako právě zemědělské a „církevní restituce“. Jako nejproblematictější součást změny vlastnických práv v rámci procesu transformace se autorovi jeví právě převod státního majetku CNS.

Přínosem pro autora byla zkušenost jednat s pracovníky nově zřízeného Státního pozemkového úřadu. Na rozdíl od předchozích zkušeností s jednáním na MZe, Pozemkového fondu a Ústředního pozemkového úřadu byl autor překvapen složitostí získávání zásadních informací o „církevních restitucích“ od SPÚ. **Největším problémem autor shledává nedostupnost aktuálních údajů o výčtu majetku vydávaného CNS a o algoritmu výpočtu finančních náhrad vyplacených CNS.** Autor si klade otázku, zda informační blokáda ohledně „církevních restitucí“ souvisí s volbami a změnou politické reprezentace. Silná neochota

k poskytování informací ze strany SPÚ navozuje odpověď, že příčinou jsou povolební personální změny. Zde dává autor plně za pravdu kritikům zákona o majetkovém vyrovnání, kteří poukazují na netransparentnost vládního vyrovnání s CNS.

Teoretická část diplomové práce poskytuje stručné shrnutí ekonomických teorií, které souvisejí se zvoleným tématem. Teorie vlastnického práva zdůrazňuje roli jasně vymezených a dobře chráněných vlastnických práv pro fungování ekonomiky. Věnuje se Demsetzově „naivní“ teorii a Northově „méně naivní“ teorii vzniku vlastnických práv, dále se zabývá problémem pána a správce a vlivem vlastnických práv na efektivnost firmy v pojetí Armen Alchiana. Teorie transakčních nákladů objasňuje koncept transakčních nákladů, představuje Coaseho teorém a způsoby řešení externalit navržené Arturem Pigou a Ronaldem Coasem. Následuje teorie o zájmových skupinách, které svým jednáním vytvářejí politický tlak a ovlivňují politický proces. V rámci teorie zájmových skupin je věnován prostor procesu „dobývání renty“, který je umožněn jednak regulací trhů a jednak chováním politiků, zájmových skupin a voličů. Významnou roli zde hraje „racionální ignorance“ voličů, která dává politikům a zájmovým skupinám volnost v jednání.“ Důležitým poznatkem z teorie zájmových skupin, je fakt, že mezi silné zájmové skupiny můžeme řadit církve, náboženské řády a kongregace v čele s Římskokatolickou církví, dále skupiny a firmy poskytující poradenství a finanční služby. Teorie tržního a vládního selhání nabízí různé pohledy několika škol ekonomického myšlení jednak na selhávání trhu při alokaci statků nebo při rozdělování bohatství mezi ekonomické subjekty, jednak na selhávání státu při zásazích do národního hospodářství. Teorie veřejných rozpočtů se věnuje soustavě veřejných rozpočtů včetně mimorozpočtových fondů. Prostor je věnován především státnímu rozpočtu jako nejdůležitějšímu nástroji fiskální politiky sloužícímu nejen k podpoře hospodářského růstu, ale i k prosazování parciálních zájmů. Část diplomové práce o ekonomických teoriích uzavírá teorie liberalizace, která představuje pohled Ludwida von Misesa na myšlenky liberalismu. Dále teoretická část práce stručně popisuje proces transformace centrálně plánované ekonomiky na ekonomiku tržní po roce 1989. Pozornost je věnována čtyřem pilířům transformačního procesu: liberalizaci cen a mezd, liberalizaci zahraničního obchodu, makroekonomické stabilizaci a změně vlastnických práv. **Změna vlastnických práv se stala, na rozdíl od předchozích třech pilířů, velmi náročným a zdoluhavým procesem, který není dodnes dokončen, jak ilustruje restituce zemědělského a lesnického majetku a především probíhající převody církevního majetku.**

Součástí vytyčeného cíle diplomové práce bylo analyzovat a následně porovnat legislativní prostředí a institucionální zabezpečení „restitučního procesu“ církevního majetku s restitučním procesem majetku zemědělského a lesnického. Z legislativní analýzy vyplynulo, že původním záměrem majetkových restitucí bylo vytvoření komplexního zákona, který by řešil zmírnění či napravení majetkových křivd bez ohledu na povahu majetku a bez poměrování současného a minulého stavu majetku. Od tohoto záměru však bylo ustoupeno a postupem času vzniklo několik zákonů, které upravují převody majetku na oprávněné osoby. Roztříštěnost legislativní úpravy a více než dvacetileté zpoždění při tvorbě zákona upravujícího převody církevního majetku vedly k různému vypořádávání srovnatelných restitučních nároků a zpozdily celý proces změny vlastnických práv. Stěžejní normou upravující převody zemědělského a lesnického majetku se stal zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku. Tento zákon je „obecným restitučním zákonem“, určuje obecný postup při posuzování restitučních nároků, individuálně vyhodnocuje oprávněnost každého nároku a jeho výši, kombinuje restituce naturální a náhradní finanční plnění. Postup restitucí podle zákona o půdě je dnes považován za standardní. Normou upravující převody církevního majetku se stal zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů, který je prezentován také jako „obecný restituční zákon.“ **Z komparace legislativních procesů a historické povahy majetku CNS vyplynulo, že zákon č. 428/2012 Sb. nelze považovat za „obecný restituční zákon“ hned z několika důvodů.** Zprv se nejedná o restituci, tedy o navrácení k předešlému stavu, protože právo CNS k majetku, který byl historicky ve správě církví, náboženských řádů a kongregací, nebylo vlastnickým právem, ale pouze se vlastnickému právu podobalo. Zadruhé se nejedná o restituci, protože CNS získávají majetek nebo náhradu za majetek, který jim nepatřil ani před první pozemkovou reformou v roce 1919. Zatřetí se nejedná o restituci, protože zákon o majetkovém vyrovnání řeší také finanční odluku CNS od státu. **Autor došel k závěru, že zákon č. 428/2012 Sb., vytváří legislativní rozpor mezi standardním restitučním procesem dle zákona o půdě a „restitučním procesem“ dle zákona o majetkovém vyrovnání.**

Z analýzy institucionálního prostředí vyplynulo, že v procesu restituce zemědělského majetku hrál hlavní roli Pozemkový úřad ČR, který rozhodoval o oprávněnosti restitučních nároků a o způsobu jejich vypořádání. Další důležitou institucí byl Pozemkový fond ČR, který spravoval majetek určený k restitucím dle zákona o půdě i církevní majetek blokován § 29 tohoto zákona. Obě instituce se od 1. ledna 2013 transformovaly do Státního pozemkového

úřadu ČR, který dále pokračuje v jejich činnosti. V souvislosti s vydáváním zemědělských nemovitostí v rámci „církevních restitucí“ je SPÚ v postavení povinné osoby, vede také správní řízení s oprávněnou a povinnou osobou (tedy i sám se sebou), ve kterém schvaluje nebo zamítá dohodu o vydání. V případě neuzavření dohody nebo jejího neschválení vede SPÚ s oprávněnou a povinnou osobou (tedy i sám se sebou) řízení o vydání zemědělské nemovitosti a proti jeho rozhodnutí není odvolání. Toto **postavení SPÚ v rámci „církevních restitucí“ je zcela unikátní a v rámci „standardního“ restitučního procesu nemá obdoby.** Nadřízeným orgánem SPÚ je Ministerstvo zemědělství. Ministerstvo kultury vyplácí CNS finanční vypořádání dle § 17 zákona č. 428/2012 Sb. a i nadále poskytuje CNS granty na kulturní a náboženské aktivity.

Z porovnání samotného průběhu restitučního procesu zemědělského a lesnického majetku a „restitučního procesu“ církevního majetku vyplynulo, že v obou režimech můžeme restituční proces rozdělit na fázi evidenční, rozhodovací a realizační, kdy ve všech fázích hraje klíčovou roli SPÚ. Zde je třeba zdůraznit, že proces vydávání zemědělského a lesnického majetku trvá již od roku 1992 a stát tento majetek mohl pronajímat. Oproti tomu „církevní restituce“ začaly až roku 2013 a stát církevní majetek nemohl využívat, ale musel jej s nemalými náklady spravovat. tato situace ukazuje, že teorie transakčních nákladů funguje, protože značné zpoždění při přijímání zákona o převodech majetku CNS přineslo extrémní transakční náklady v porovnání s restitučním procesem zemědělského a lesnického majetku.

V evidenční a rozhodovací fázi restitučního procesu zemědělského a lesnického majetku evidovaly restituční nároky okresní pozemkové úřady a dále o nich rozhodovaly. Tuto činnost nyní převzaly krajské pobočky SPÚ. Dle dostupných údajů bylo dosud rozhodnuto více než 323 tisíc správních řízení, která se týkala více než 1,75 mil. ha převážně zemědělské a lesní půdy. V realizační fázi restitučního procesu zemědělského majetku jsou vypořádávány nároky oprávněných osob na náhradu a nároky za nevydané pozemky. Nároky jsou vypořádávány převodem náhradních pozemků, budov a staveb, zápočtem anebo poskytnutím finanční a peněžité náhrady. Do konce roku 2012 prováděl vypořádání PF ČR, od 1. ledna 2013 provádí vypořádání SPÚ. Z dostupných údajů vyplývá, že od počátku činnosti do konce roku 2012 vypořádal PF ČR nároky oprávněných osob na náhrady ze 49 % převodem nemovitostí podle zákona o půdě, z toho 43 % tvořil převod budov a staveb v celkové hodnotě 6 649,63 mil. Kč a 6 % tvořil převod pozemků jako náhrad v celkové hodnotě 970,52 mil. Kč. Dále vypořádal PF ČR 42 % nároků na náhrady formou finanční náhrady v celkové hodnotě 6 506,56 mil. Kč a 9 %

nároků na náhrady vypořádal PF ČR zápočtem pohledávek, což představuje 1 346,63 mil. Kč. Nároky oprávněných osob za nevydané pozemky vypořádal PF ČR od počátku své činnosti do konce roku 2012 z 55 % převody náhradních pozemků podle zákon o půdě, což představuje 3 948, 26 mil. Kč. Dále byly nároky za nevydané pozemky vypořádány z 27 % finanční a peněžitou náhradou v celkové výši 1 967,04 mil. Kč. Nejmenší podíl na vypořádání měl zápočet pohledávek při prodeji půdy, který dosáhl 1332,82 mil. Kč, což představuje 18 %. Celková rozloha vydaných náhradních pozemků činí 11 691,02 ha, z toho bylo 659,69 ha započteno pro převod pozemků dle zákona o prodeji půdy.

Obdobně jako u standardního restitučního procesu jsou majetkové nároky CNS nejprve zaevidovány, poté je rozhodováno o jejich oprávněnosti a nakonec dochází k převodu majetku na příslušnou oprávněnou osobu. Tento proces se však týká pouze naturálního vypořádání. Hodnota majetku, který má být CNS převeden je odhadována na 75 mld. Kč. **Celkový počet oprávněných osob, podaných výzev, rozloha a charakter pozemků není znám.**

Finanční vypořádání poskytuje stát CNS formou paušálu. Výše paušálu byla stanovena na základě politické dohody mezi vládou a zástupci CNS. Finanční náhrada ve výši 59 mil. Kč má podobu 30 bezprostředně po sobě jdoucích ročních splátkách valorizovaných inflací. První splátka byla vyplacena v roce 2013, poslední splátka bude vyplacena v roce 2042. Při 2 % růstu cenové hladiny celková valorizovaná výše splátek dosáhne výše 79 784 mil. Kč. Na finančním vypořádání paušálem je dobře patrná aplikace teorie vládního selhání, které vede k dobývání renty.

Z analýzy „církevních restitucí“ na státní rozpočet vyplývá, že vliv na výdajovou stranu SR má především paušální finanční náhrada, která pravděpodobně dosáhne výše 79 784 mil. Kč. Zákon o majetkovém vyrovnání zároveň určuje 17 leté přechodné období, kdy stát bude přispívat na činnost CNS, dokud nedojde k finanční odluce. Celkově stát během přechodného období vyplatí CNS se zvláštním právem na financování 16 975, 85 mil. Kč, což představuje další výraznou položku na výdajové straně SR. Výdaje se však mohou snížit úsporami na MK ČR, které již nebude vykonávat řadu činností spojených s CNS. Příjmová stránka SR bude ovlivněna zvýšením výběrem daní z nemovitostí, daní z příjmů PO, FO, DPH a dalších daní. Důsledkem převodu státního majetku na CNS bude zvýšení zaměstnanosti a s tím spojené odvody sociálního a zdravotního pojištění. Vzhledem ke špatnému stavu převáděných nemovitostí můžeme očekávat i růst sektoru stavebnictví. Pokud se ukáže, že převod státního majetku soukromým

subjektům povede k vyšší ekonomické efektivitě, lze za určitých předpokladů očekávat pozitivní dopad „církevních restitucí“ na SR v horizontu 40 až 60 let. V kratším horizontu 20 až 30 let je vliv „církevních restitucí“ na SR jednoznačně nepříznivý. **Autor práce zastává názor, že určení vlivu „církevních restitucí“ na SR v dlouhém období je velice složité a převody státního majetku na CNS vnímá jako značný negativní zásah do SR.**

Na základě komparace legislativních norem a výročních zpráv PF ČR došel autor k závěru, že **zákon o majetkovém vyrovnání zvýhodňuje CNS oproti běžným oprávněným osobám.** Rozdílná je například náročnost procesu prokazování a vypořádání restitučních nároků, kde **CNS jsou zvýhodněny pevnou lhůtou k vypořádání restitučních nároků.** Zvýhodnění CNS oproti běžným oprávněným osobám je patrné především v ocenění restitučních nároků. **V případě finančních náhrad nemusí CNS prokazovat vlastnická práva, protože výše finančních náhrad byla stanovena na základě politické dohody. Oproti tomu finanční náhrada poskytovaná běžným oprávněným osobám je vydávána na základě individuálně posouzeného nároku.** Každá položka je oceněna jednotlivě na základě vyhlášky MF č. 182/1988 Sb., ve znění vyhlášky č. 316/1990 Sb. Naprosto unikátní jsou také náhrady za církevní majetek, který CNS nemohly využívat a inflační doložky, které určil zákon o majetkovém vyrovnání. K nesouladu práv oprávněných osob dochází i uvnitř samotného restitučního procesu zemědělského majetku. Příkladem je nekonzistentní přístup PF k oprávněným osobám při náhradním naturálním plnění za nevydané pozemky, který vyústil v částečné znehodnocení restitučních nároků. Nerovnost oprávněných osob před zákonem dokládá fungování teorie zájmových skupin, které vytváří politický tlak vedoucí k dobývání renty.

Běžná restituční legislativa z 90. let vznikala bez vnějších zásahů zájmových skupin. Oprávněné ani povinné osoby se nemohly podílet na tvorbě zákonů a ovlivňovat jejich znění ve svůj prospěch. Zcela odlišná situace nastala při tvorbě legislativy upravující převody církevního majetku. **Zástupci CNS se aktivně účastnili jednání o možnostech vypořádání státu a církve.** Z hlediska teorie zájmových skupin je toto jasný případ vytváření politického tlaku na vládní představitele za účelem získání prospěchu úzké skupiny občanů na úkor většiny. V rámci „církevních restitucí“ však nejsou CNS jedinou zájmovou skupinou, nemalý prospěch z převodu obrovského státního majetku do soukromých rukou budou mít banky, finanční instituce a skupiny poskytující finanční, makléřské a poradenské služby. Vzhledem k naprosto

specifickému postavení SPÚ, které dává tomuto úřadu téměř neomezenou moc ve věci „církevních restitucí“ zemědělských nemovitostí, je nejspíš jen otázkou času, kdy zájmové skupiny využijí příležitosti k získání výhody v podobě majetku, který jim nenáleží.

S rovností oprávněných osob před zákonem souvisí také otázka přiměřenosti rozsahu majetku, který je CNS převáděn, a otázka algoritmu jeho ohodnocení. Zákon o majetkovém vyrovnání počítá s tím, že CNS historicky vlastnila půdu o celkové výměře 261 033 ha, z toho 181 326 ha lesní půdy, 72 202 ha zemědělské půdy, 3 611 ha vodních ploch a 3 894 ha ostatních ploch. Nároky CNS za tento majetek stát ocenil na 134,75 mld. Kč. **Autor se domnívá, že nelze učinit jednoznačný závěr o přiměřenosti objemu majetku, ale odlišnosti v řádech desítek tisíc ha, které uvádějí různé zdroje, jsou alarmující. Ohledně algoritmu výpočtu, dochází autor k závěru, že ocenění církevních nároků je hrubě nadhodnocené a výrazně zvýhodňuje CNS vůči běžným oprávněným osobám. Běžní restituenti jsou tedy kráceni na svých právech a zákon o majetkovém vyrovnání zakládá další křivdu místo nápravy křivd minulých.**

Cílem diplomové práce bylo zpracovat problematiku „restitučního procesu“ církevního majetku a restitučního procesu majetku zemědělského a lesnického pomocí analýzy a následné komparace právního prostředí, institucionálního zajištění a samotného průběhu obou procesů. Tento cíl se podařilo splnit. Komparace těchto procesů je velmi široké téma, které vzhledem k zadání a rozsahu diplomové práce nebylo možné analyzovat do hloubky ve všech jeho aspektech. Celkové porovnání počtu oprávněných osob, výměry skutečně převedených pozemků, výše vypořádaných restitučních nároků a ostatních parametrů obou procesů bude možné provést až v horizontu několika let, kdy se bude realizační fáze „restitučního procesu“ církevního majetku“ blížit ke konci. Tyto údaje nejsou v současné době k dispozici vzhledem k informační blokádě, kterou vytvořily státní úřady, především pak SPÚ.

Problematika historického vlastnictví majetku církevními a náboženskými společnostmi by si jistě zasloužila samostatnou práci, stejně tak by bylo nanejvýš zajímavé zpracovat do hloubky problematiku ocenění církevního majetku. Pokud dojde v budoucnu ke zveřejnění dalších údajů církvemi a náboženskými společnostmi a Ministerstvem kultury, otevírá se prostor pro další zkoumání této problematiky.

Seznam tabulek

Tabulka č. 1 – Rozhodování PU ve správním řízení letech 2005 až 2009

Tabulka č. 2 - Rozhodnutí PU a soudů o nevydání pozemku s nárokem na náhradu

Tabulka č. 3 - Půda, o které bylo v restitucích rozhodováno, stav k 31. prosinci v jednotlivých letech

Tabulka č. 4 - Přehled celkového vypořádání nároků na náhrady, uplatněných u PF ČR dle §18a, §20 zákona o půdě od počátku činnosti PF ČR do 31. 12. 2012

Tabulka č. 5 - Vypořádání nároků oprávněných osob na náhrady převodem nemovitostí v jednotlivých letech ve vazbě na §§14 až 16 a § 20 a dle § 17 odst. 3 písm. a) zákona o půdě

Tabulka č. 6 - Celková hodnota započtených pohledávek a hodnota pohledávek započtených při prodeji půdy podle §18a zákona o půdě

Tabulka č. 7 - Přehled vypořádání nároků oprávněných osob na náhrady formou finanční náhrady od roku 1993 do 31. 12. 2012

Tabulka č. 8 - Přehled celkového vypořádání nároků oprávněných osob za nevydané pozemky od počátku činnosti PF ČR do konce roku 2012

Tabulka č. 9 - Přehled vypořádání nároků oprávněných osob za nevydané pozemky převodem jiných pozemků od roku 1994 do konce roku 2012

Tabulka č. 10 - Přehled finančních a peněžitých náhrad plněných MZe, PF ČR, podniky lesů od roku 1994 do konce roku 2012

Tabulka č. 11 - Přehled výzev k vydání zemědělských nemovitostí za jednotlivé povinné osoby, stav k 31. 07. 2014

Tabulka č. 12 - Přehled vydaných věcí dle zákona č. 428/2012 Sb. v roce 2013

Tabulka č. 13 - Objem církevního majetku a jeho hodnota dle zákona č. 428/2012 Sb.

Tabulka č. 14 - Paušální finanční náhrada církvím a náboženským společnostem dle § 15, odst. 2 zákona č. 428/2012 Sb.

Tabulka č. 15 - Výše ročních splátek paušální finanční náhrady církvím a náboženským společnostem dle § 15, odst. 2 zákona č. 428/2012 Sb. s vlivem roční míry inflace 2 %

Tabulka č. 16 - Příspěvek vyplácený na základě § 17 zákona č. 428/2012 Sb.

Tabulka č. 17 - Srovnání kumulovaného odhadu výdajů minulého a budoucího modelu financování CNS do roku 2063 v cenách r. 2011, bez valorizace

Tabulka č. 18 - Ocenění církevního majetku podle tržních cen

Tabulka č. 19 - Ocenění církevního majetku podle vyhlášky 316/1990 Sb.

Seznam grafů

Graf č. 1 - Rozdělení nároků na náhrady podle způsobu vypořádání od počátku činnosti PF ČR do konce roku 2012

Graf č. 2 - Rozdělení nároků za nevydané pozemky podle způsobu vypořádání od počátku činnosti PF ČR konce roku 2012

Graf č. 3 - Srovnání odhadu výdajů SR v letech 2013 až 2063 vynaložených na financování CNS současným a minulým modelem v mil. Kč, v cenách r. 2011

Graf č. 4 - Srovnání odhadu výdajů SR v letech 2013 až 2063 vynaložených na financování CNS současným a minulým modelem v mil. Kč, v cenách r. 2011

Použité zdroje

ANDERSON, Terry Lee, ed. a MCCHESENEY, Fred S., ed. Property rights: cooperation, conflict, and law. Princeton: Princeton University. ISBN 0-691-09998-7.

COASE, Ronald H. The firm the market and the law. Chicago: University of Chicago, 1990. vii, 217 s. ISBN 0-226-11101-6.

ČSSD. Problematika návrhu zákona o zmírnění některých křivd způsobených církvím a náboženským společenstvem v době nesvobody (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společenstvy). [cit. 2014-08-31]. Dostupné z: <http://www.cssd.cz/data/files/shrnuti-zakladnich-argumentu-cirkevni-restituce-2-.doc>

DEMSETZ, Harold. Toward a Theory of Property Rights. The American Economic Review, Vol. 57, No. 2, Papers and Proceedings of the Seventy-ninth Annual Meeting of the American Economic Association. (May, 1967), pp. 347-359.

DOERING, Detmar. Liberalismus v kostce [online]. Vyd. 1. Jinočany: H, 1994, 87 s. [cit. 2014-11-26]. ISBN 80-854-6779-8. Dostupné z: http://www.libinst.cz/Files/KqLFy4r2/profile/2608/doering_kostka.pdf

HOLMAN, Robert a kol. Dějiny ekonomického myšlení. 3. vyd. Praha: C.H.Beck, 2005. 539 s. ISBN 80-7179-380-9

HOLMAN, Robert: Mikroekonomie. Středně pokročilý kurz, 1. vydání, Praha, C. H. Beck, 2002, ISBN 80-7179-737-5

HOLMAN, Robert: Transformace české ekonomiky, 1. vydání, Praha, Centrum pro politiku a ekonomiku, 2000, ISBN 80-902795-6-2

HRÁDELA, Karol. Restituce církevního majetku - rozbor. Praha, 2012. [cit. 2014-07-12]. Dostupné z: <https://docs.google.com/document/d/1gyjb-WbNu9wf8Hh48ELU7bQhYdJzr2ZxOwZeegVpU7k/edit#>

Interní materiály sekce restitucí Státního pozemkového úřadu ČR.

JENSEN, C. Michael, MECKLING, H. William. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. [online]. 1976 [cit. 2014-11-19]. Dostupné z <http://www.sfu.ca/~wainwrig/Econ400/jensen-meckling.pdf>

JEŽEK, Tomáš: Privatizace české ekonomiky: její kořeny, metody a výsledky, 1. vydání, Praha, Oeconomica, 2006, ISBN 80-245-1068-3

JONÁŠ, Jiří. Ekonomická transformace v České republice: Mikroekonomický vývoj a hospodářská politika. Praha: Management Press, 1997. 207 s. ISBN 80-85943-22-0.

KADERÁBKOVÁ A., SPĚVÁČEK V., ŽÁK M. (2003): Růst, stabilita a konkurenceschopnost: aktuální problémy české ekonomiky na cestě do EU, Praha: Linde, 2003, s. 38 – 96, ISBN 8086131351

KLVAČOVÁ, Eva: Dobývání renty jako dominantní vlastnost současné globalizované ekonomiky. Scientia et Societas, 2006, roč. II, č. 1, ISSN 1801-7118.

KOPECKÝ, Jan. ANALÝZA RESTITUČNÍHO PROCESU ZEMĚDĚLSKÉHO MAJETKU V ČR OD JEHO POČÁTKU DO SOUČASNOSTI [online]. Praha, 2011 [cit. 2014-08-31]. Dostupné z: https://library.vse.cz/F/LMXDKM39H2RXBE49RRP7NSC8YV3RSHXGYJV7LRRL9DE3SMEDCB-45864?func=service&doc_library=UEP01&doc_number=000201301&line_number=0002&func_code=WEB-FULL&service_type=MEDIA .Bakalářská práce. Vysoká škola ekonomická v Praze. Vedoucí práce Ing. Karel Zeman.

KRÁLOVÁ, Táňa. Kdož jsú boží pomocníci. Kdož jsú boží pomocníci [online]. 2012, roč. 2012, č. 17 [cit. 2014-08-10]. Dostupné z: <http://euro.e15.cz/archiv/kdoz-jsu-bozi-pomocnici-778350>

Lesy ČR. Církvní restituce: aktuální informace, často kladené otázky [online]. 2012, 2014 [cit. 2014-09-20]. Dostupné z: <http://www.lesy.cz/o-nas/cirkevni-restituce/Stranky/default.aspx>

MACÁKOVÁ, L. a KOL. Mikroekonomie (základní kurs). 3. vydání. Slaný: Nakladatelství MELANDRIUM, 1994. ISBN 80-901801-0-8.

Ministerstvo kultury ČR. Církvní restituce - otázky a odpovědi. [online]. 2012 [cit. 2014-07-31]. Dostupné z: <http://www.mkcr.cz/cz/zpravodajstvi/dotazy/cirkevni-restituce---otazky-a-odpovedi-155464/tmplid-228>

Ministerstvo kultury ČR. Církve a náboženské společnosti. [online]. 2012 [cit. 2014-07-31]. Dostupné z: <http://www.mkcr.cz/cirkve-a-nabozenske-spolecnosti/default.htm>

Ministerstvo kultury ČR. Datum registrace CNS. [online]. 2014 [cit. 2014-07-31]. Dostupné z: <http://www.mkcr.cz/cz/cirkve-a-nabozenske-spolecnosti/registrace-a-evidence/data-registrace-cirkvi-a-nabozenskych-spolecnosti-a-svazu-cirkvi-a-nabozenskych-spolecnosti-11263>

Ministerstvo kultury ČR. Informace k tzv. exekutivnímu vydávání majetku. [online]. 2012 [cit. 2014-07-31]. Dostupné z: http://www.mkcr.cz/assets/cirkve-a-nabozenske-spolecnosti/majetkove-narovnani/P__l_5-1-ex_vyd_v_n_.doc

Ministerstvo kultury ČR. Majetkové vyrovnání s církvi a náboženskými společnostmi. [online]. 2012 [cit. 2014-07-31]. Dostupné z: <http://www.mkcr.cz/cirkve-a-nabozenske-spolecnosti/majetkove-narovnani/default.htm>

MK ČR (2011): Deset důvodů, proč byl schválen zákon o církvních restitucích. [online]. 2012 [cit. 2014-08-10]. Dostupné z: <http://www.mkcr.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/deset-duvodu-proc-prijmout-zakon-o-cirkevnych-restitucich-138332/tmplid-228>

MUSGRAVE, Richard Abel a MUSGRAVE, Peggy B. Veřejné finance v teorii a praxi. Praha: Management Press, 1994. 581 s. ISBN 80-85603-76-4.

NADAČNÍ FOND PROTI KORUPCI. Podivnosti kolem církevních "restitucí". Praha. [online]. 2013 [cit. 2014-08-10]. Dostupné z: http://www.nfpk.cz/_userfiles/soubory/tiskovky/tz_2013_09_10_restituce_analyza.pdf

OCHRANA, František. Veřejné rozpočty jako nástroj veřejné politiky a strategického vládnutí.: Veřejná politika, veřejná volba, veřejný zájem. [online]. Praha: CESES FSV UK, 2005 [cit. 2014-11-28]. ISBN 1801-1632. Dostupné z: http://ceses.cuni.cz/CESES-20-version1-sesit05_06_ochrana.pdf

OLSON M. (1998): The logic of collective action: public goods and the theory of groups, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1998, 186 s, ISBN 0674537513

PAVLÍČEK, Václav. Církevní restituce nebo další destrukce suverenity státu?. Václav Pavlíček: Církevní restituce nebo další destrukce suverenity státu? [online]. 2012 [cit. 2014-08-31]. Dostupné z: <http://cepin.cz/cze/clanek.php?ID=1075>

PEKOVÁ, Jitka. Veřejné finance: Úvod do problematiky. 1.vyd. Praha: CODEX Bohemia, 1999, 496 s. ISBN 80-85963-88-4.

PF UK (1998): Právně historická expertíza Univerzity Karlovy v Praze právního postavení tzv. katolického církevního majetku v druhé polovině 19. a ve 20. století na území dnešní ČR. [online]. 2012 [cit. 2014-08-31]. Dostupné z: <http://bit.ly/LPYibC>

PLÍVA, S. Privatizace majetku státu. Praha: Prospektrum, 1991. ISBN 80-85431-18-1.

POSNER, Richard A. Economic analysis of law. 3rd ed. Boston: Little, Brown, 1986. xxi, 666 s. ISBN 0-316-71438-0.

PRŮCHOVÁ, Ivana: Restituce majetku podle zákona o půdě, Praha, C. H. Beck, 1997, ISBN 80-7179-110-5

ROZEHNAL, Aleš. Exkluzivní analýza: Komu patří majetek, který má stát vracet církvím. [online]. 2012 [cit. 2014-07-31]. Dostupné z: <http://ekonom.ihned.cz/c1-55050720-exkluzivni-analyza-komu-patri-majetek-ktery-ma-stat-vcracet-cirkvim>

SCHWARZ, Jiří. Církevní narovnání, krok k rozvoji územních celků? [online]. 2012 [cit. 2014-07-31]. Dostupné z: http://keke.vse.cz/wp-content/uploads/2011/07/13.-t%C3%BDden-_cirkev.-narovnani.pptx

Státní pozemkový úřad [online]. 1991, 2014 [cit. 2014-06-30]. Dostupné z: <http://www.pfcr.cz/spucr/page.aspx>

STEINEMANN, A., C., APGAR, W., C., BROWN, H., J.: Microeconomics for Public Decisions. Mason: Thomson, 2005. 426s. ISBN 0-324-27367-3

TOLLISON, Robert D. Rent seeking. In MUELLER, Dennis C. Perspectives on public choice: a handbook. United States of America : Cambridge University Press, 1997. s. 506 - 525. ISBN 0521556546.

TULLOCK, Gordon. The rent-seeking society. United States of America : Liberty Fund, Inc., 2005. 327 s.

UZEL, Tomáš. „Restituční tečka“ platí pouze pro „spekulanaty“ [cit. 2014-11-28]. [online]. Dostupné z: <http://www.tomasuzel.cz/html/aktuality/7.html>

VOIGHT, Stefan. Institucionální ekonomie. Praha: Alfa nakladatelství a Liberální institut, 2008. 959 s. ISBN 80-86389-53-7.

VON MISES, Ludwig. Liberalismus [online]. Překlad Alžběta Kvasničková, Zdeňka Talábová, Josef Šíma. Praha: Ekopress, 1998, 186 s. [cit. 2014-11-28]. ISBN 80-861-1908-4. Dostupné z: http://www.libinst.cz/Files/KqLFy4r2/profile/2606/mises_liberalismus_ocr.pdf

VON MISES, Ludwig. Lidské jednání: pojednání o ekonomii. Praha: Liberální institut, 2006. 229 s. ISBN 80-86389-45-6.

Výroční zprávy Pozemkového fondu České republiky z let 1994 -2012.

ZEMAN, Karel, 5HP502-privatizace-studijní-materiál, 2010, [cit. 2014-11-30]. Dostupné z: khp.vse.cz/wp-content/uploads/.../5HP502-privatizace-studijní-materiál.pptx

ZEMAN, Karel, Vývoj vlastnictví k půdě a souvisejících procesů na území ČR od roku 1918 do současné doby, 2013. Nakladatelství Oeconomica, Praha 2013, 316 s. [cit. 2014-11-30]. ISBN 978-80-245-1915-9 Dostupné z : <http://khp.vse.cz/wp-content/uploads/2011/04/Studie-V%C3%BDvoj-vlastnictv%C3%AD-k-p%C5%AFd%C4%9B-a-souvisej%C3%ADc%C3%ADch-proces%C5%AF-na-%C3%BAzem%C3%AD-%C4%8CR-od-roku-1918.pdf>

Zpráva předsedy dočasné komise Poslanecké sněmovny pro řešení majetkových otázek mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi o činnosti komise v době od 13. června 2008 do 31. března 2009 [online]. 2009 [cit. 2014-07-15]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=57429>

Právní úprava

Nález Ústavního soudu č. 29/1996 Sb. [cit. 2014-11-30]. Dostupné z: http://www.portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701/.cmd/ad/.c/313/.ce/10821/.p/8411/_lp.814/0/_s.155/701?PC_8411_l=29/1996&PC_8411_ps=10#10821.

Nález Ústavního soudu č. 6/2005 Sb. [cit. 2014-11-30]. Dostupné z: <http://kraken.slv.cz/Pl.%C3%9AS6/05>.

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 10/13 [cit. 2014-11-30]. Dostupné z: http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvc/Pl_-10-13_konecne_zneni__3_.pdf.

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 9/07 [cit. 2014-11-30]. Dostupné z: <<http://www.concourt.cz/clanek/GetFile?id=4093>>.

Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 327/1998 Sb., kterou se stanoví charakteristika bonitovaných půdně ekologických jednotek a postup pro jejich vedení a aktualizaci. [cit. 2014-11-30]. Dostupné z: <<http://www.sagit.cz/pages/sbirkatxt.asp?zdroj=sb98327&cd=76&typ=r>>.

Zákon č. 105/1991 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. [cit. 2014-11-30]. Dostupné z: <http://195.113.178.19/html/pp/html/index.html?sb_1991_105.htm>.

Zákon č. 135/1996 Sb., kterým se provádějí některá opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky [...]. [cit. 2014-11-30]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701/.cmd/ad/.c/313/.ce/10821/.p/8411/_s.155/701?PC_8411_number1=135/1996&PC_8411_l=135/1996&PC_8411_pi=0&PC_8411_ps=25⩅>.

Zákon č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů ČR ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky. [cit. 2014-11-30]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/fnm_sprava_majetku_21718.html>.

Zákon č. 178/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 219/2003 Sb., o uvádění do oběhu osiva a sadby pěstovaných rostlin a o změně některých zákonů (zákon o oběhu osiva a sadby), ve znění zákona č. 444/2005 Sb., a některé další zákony [cit. 2014-11-30]. Dostupné z: <<http://www.sagit.cz/pages/sbirkatxt.asp?zdroj=sb06178&cd=76&typ=r>>.

Zákon č. 212/2000 Sb., o zmírnění některých majetkových krivd způsobených holocaustem a o změně zákona č. 243/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související se zákonem č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 93/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů [cit. 2014-11-30]. Dostupné z: <<http://eagri.cz/public/web/MZe/pozemkove-urady/legislativa/uplna-zneni-vybranych-predpisu/zakon-2000-212-MZe.html>>.

Zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku. [cit. 2014-11-30]. Dostupné z: <http://www.pfcr.cz/pfcr/page.aspx?OdkazyAlias=sb229_1991>.

Zákon č. 239/2001 Sb., o České konsolidační agentuře a o změně některých zákonů. [cit. 2014-11-30]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/hodnoc_vysledku_11352.html>.

Zákon č. 243/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související se zákonem č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 93/1992 Sb. [cit. 2014-11-30]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?kam=zakon&c=243/1992>.

Zákon č. 253/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby a o změně zákona č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí,

ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 253/2001 Sb., a některé další zákony [cit. 2014-11-30]. Dostupné z: <<http://www.sagit.cz/pages/sbirkatxt.asp?zdroj=sb03253&cd=76&typ=r>>.

Zákon č. 299/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů. [cit. 2014-11-30]. Dostupné z: <<http://www.sagit.cz/pages/sbirkatxt.asp?zdroj=sb09299&cd=76&typ=r>>.

Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. [cit. 2014-11-30]. Dostupné z: <<http://business.center.cz/business/pravo/zakony/ozpf/cast1.aspx>>.

Zákon č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd. [cit. 2014-11-30]. Dostupné z: <http://www.czechoffice.org/zakony/403_1990.htm>.

Zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi) [cit. 2014-11-10]. Dostupné z: <<http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-428>>.

Zákon č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ke dni 15. 4. 2008. [cit. 2014-11-28]. Dostupné z: <<http://www.pfcr.cz/pfcr/page.aspx?OdkazyID=620>>.

Zákon č. 87/1991 Sb., O mimosoudních rehabilitacích. [cit. 2014-11-28]. Dostupné z: <http://czechoffice.org/zakony/87_1991.htm>.

Zákon č. 95/1999 Sb., O podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků, ve znění pozdějších předpisů. [cit. 2014-11-28]. Dostupné z: <<http://www.pfcr.cz/pfcr/page.aspx?OdkazyID=619>>.

Zákon č. 95/1999 Sb., O podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků. [cit. 2014-11-28]. Dostupné z: <http://www.pfcr.cz/pfcr/page.aspx?OdkazyAlias=sb95_1999>.

Zákon č.139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů. [cit. 2014-11-28]. Dostupné z: <<http://www.sagit.cz/pages/sbirkatxt.asp?zdroj=sb02139&cd=76&typ=r>>.

Zákon č.178/2005 Sb., ušení Fondu národního majetku České republiky a o působnosti Ministerstva financí při privatizaci majetku České republiky. [cit. 2014-11-28]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/fnm_sprava_majetku_22069.html>.

Zákon ČNR č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech. [cit. 2014-11-28]. Dostupné z: <http://www.vugtk.cz/odis/sborniky/cd/cd_zak/zakony/284_1991.htm>.

Zákon Federálního shromáždění č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku. [cit. 2014-11-28]. Dostupné z: <<http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-428>>.