

Výhrady k zákonu č. 428/2012 Sb. o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi

A. Obecné politické připomínky

- Zákon č. 428/2012 Sb. byl schválen velmi těsnou většinou v Parlamentu ČR a to za použití velmi nestandardních procedurálních postupů a s účelovým použitím hlasu, v té době za korupci nepravomocně odsouzeného poslance, který následně nastoupil výkon trestu a o mandát přišel.
- Normy obdobné povahy by měly být schvalovány na principu širšího společenského konsensu (téměř 80% obyvatel je proti schválenému pojetí zákona) a to především z důvodu, že náhrada za minulé křivdy není uplatňována proti těm, kteří je způsobili, ale na jejich zaplacení se budou podílet budoucí generace, které tento stav nezavinili a nepodíleli se na něm. Jde tedy svým způsobem o společenskou smlouvu.
- Zákon ve schválené podobě zřetelně vystupuje z principu restitučních norem schválených v 90. letech, které předpokládaly pouze částečné odškodnění a nápravu některých křivd.
- Církevní restituce byly již navíc upraveny zákonem z roku 1990, na jehož základě byl církvím vydán majetek značného rozsahu, a to včetně majetku, který církvím v minulosti nikdy odňat nebyl – jedná se o případ nové budovy Národního divadla postavené počátkem 80. let 20. století. V souvislosti s tímto případem bylo opakovaně ze strany tehdejších představitelů římskokatolické církve deklarováno, že zákonem z roku 1990 jsou veškeré nároky církví na vydání majetku vypořádány. V této souvislosti je ještě vhodné připomenout, že na základě právní úpravy z počátku 90. let 20. století byl církvím vydán nejenom majetek nemovitý, ale i významný majetek movitý – viz např. restituovaná Strahovská obrazárna.
-

B. Výhrady k odlišným postupům zákona v porovnání se zákony upravující restituci fyzických osob

- Základem restitučních zákonů (zejména zákona 229/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů) byl princip prokázání existence předmětného majetku k rozhodnému datu nebo k datu odnětí tohoto majetku a prokázání vlastnického práva k němu.
- Tento postup se uplatňoval i v případě majetku, který se ke dni vydání nedochoval nebo nemohl být z objektivních důvodů vydán, pak byl zvolen způsob ocenění na základě dostupných podkladů – stavební plány, fotografická

dokumentace (zejména vojenské snímkování, které je v Československu pravidelně praktikováno od 30. let 20. století).

- Výše restituční náhrady se pak stanovila jako cenový rozdíl mezi stavem ke dni odnětí a stavem ke dni vydání. Ocenění probíhalo podle vyhlášky 182/1988 Sb. ve znění vyhlášky 316/1990 Sb. – tedy oceňovacího předpisu platného ke dni účinnosti zákona 229/1991 Sb.
- Restituent – fyzická osoba tedy musel prokázat, že majetek k rozhodnému dni existoval, jaký byl jeho rozsah a mimo pochybnost prokázat vlastnické právo k tomuto majetku.
- Oproti tomu byl rozsah nevydáváného církevního nemovitého majetku – budov stanoven výpočtem a odvozením ze součtu ploch stavebních parcel a teoreticky odvozeného koeficientu zastavění a ocenění jakési budovy průměrných stavebně technických parametrů.
- Ocenění nevydáváných pozemků a z toho plynoucí výše vypočteného nároku na náhradu se vždy řídila stavem a určením pozemků ke dni odnětí.
- Církev a náboženské společnosti tedy v tomto případě nemusely prokazovat, jaký byl rozsah a stav majetku ke dni odnětí, zda byly vlastníkem budov (vlastnictví stavební parcely nedokazuje vlastnictví stavby, neboť s účinností od 1. 1. 1951 bylo odděleno vlastnické právo k pozemku od vlastnického práva ke stavbě) a zda předmětná stavba k rozhodnému datu skutečně existovala (existence stavební parcely neprokazuje existenci stavby – zejména v poválečném období to mohlo být více než pravděpodobné).
- Restituentům – fyzickým osobám nebyl jejich stanovený nárok valorizován a nikdy nebyla jakkoli zohledněna doba, která uplynula mezi uplatněním a potvrzením restitučního nároku a jeho faktickým vydáním nebo vyrovnáním.
-

C. Výhrady ke způsobu stanovení objemu a ocenění majetku a výpočtu finanční náhrady

- K ocenění církevního majetku byl použit postup, který nemá oporu v platné legislativě ČR, kde je oceňování majetku upraveno zákonem 151/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů (121/2000 Sb., 237/2004 Sb., 257/2004 Sb., 296/2007 Sb. a 188/2011 Sb.). Nebylo tedy potřeba hledat odlišné postupy a konstrukce (i u restituentů – fyzických osob se ocenění provádělo podle legislativy platné ke dni účinnosti zákona 229/1991 Sb.), ale aplikovat existující zákonnou úpravu.
- Společnost Ernst & Young, která posuzovala algoritmus výpočtu ceny majetku, vycházela z materiálu, který předložila církevní komise – tedy obtížně akceptovatelný postup, kdy si jedna ze zainteresovaných stran zvolí sama oceňovací mechanismus. Tento postup je problematický i z pohledu evropského práva upravující oblast hospodářské soutěže a poskytování tzv. veřejné podpory.

- Předložený algoritmus nebyl posouzen žádným z certifikovaných znaleckých ústavů, které se problematikou oceňování zabývají, např. Institut oceňování majetku při vysoké škole ekonomické v Praze nebo příslušnou profesní komorou odhadců. Společnost Ernst & Young je auditorskou a poradenskou firmou.
- Cenové parametry, použité pro stanovení finanční náhrady pocházejí z problematických a zastaralých pramenů (2003 – 2005), které nejsou cenotvornými indikátory a lze místo nich použít stejně dobře i jiné databáze, které vycházejí z veřejně dostupných a v mnohém případě i přesnějších dat, např. statistiky Pozemkového fondu ČR, který privatizoval majetek a zemědělskou půdu, který se svým charakterem a složením daleko přesněji shodoval s majetkem, jehož vydání respektive náhradu církve a náboženské společnosti žádají.
- Konkrétně použitá studie VÚZE z let 2003 – 05 byla použita neodborně, z výpočtu průměrné ceny nebyly vyloučeny pozemky, které zjevně do souboru cen zemědělské půdy nepatřily (je to ostatně ve studii výslovně uvedeno), byl nesprávně použit prostý průměr souboru nikoli průměr vážený.
- Byly ignorovány další cenové databáze, zejména novější studie VÚZE o cenách zemědělských pozemků – lze se tedy oprávněně domnívat, že pokud by byla zvolena jiná – korektnější cenová databáze, byly by náhrady za nevydanou zemědělskou půdu podstatně nižší.
- V oceňovacím algoritmu je použita cena zemědělské půdy za m² 44,48 Kč, pokud by byl použit vážený průměr cen s vyloučením nezemědělských pozemků vycházející z výše uvedené studie, byla by cena 11,22 Kč za m². Podle jiných, stejně relevantních pramenů „Analýza trhu se zemědělskou půdou do roku 2006“ (VÚZE) se ceny zemědělské půdy pohybují od 3,50 Kč za m² za prodej pozemků ve vlastnictví státu, přes 13,80 Kč za zemědělskou půdu až po 22,70 Kč za m², pokud zahrneme i prodej zemědělské půdy pro stavební účely.
- Údaje ze „Zelené knihy 2010“ uvádějí 5,99 Kč za m² u zemědělské půdy, kterou prodává stát a 9,60 Kč za prodej zemědělské půdy dle obchodních smluv. *Pozn. jde o Zprávu o stavu českého zemědělství za rok 2010, kterou pravidelně projednává a schvaluje Parlament.*
- Lze tedy oprávněně předpokládat, že cenový rozdíl jen u ocenění zemědělské půdy se může pohybovat mezi 7 až 13 mld. u zemědělské půdy a cca 5 mld. u lesní půdy.
- Obdobný problém je u oceňování nevydaných budov, kde byl použit uměle vytvořený oceňovací algoritmus a stanovení ceny odhadem z vypočteného, nikoli prokázaného objemu majetku, tedy nikoli postup, který byl použit u restituentů fyzických osob (prokázání majetku). Lze se oprávněně domnívat, že pokud by byl použit jiný postup, zejména v oblasti prokazování a dokladování nevydaného majetku, byl by rozsah tohoto majetku menší a výška náhrady také zřejmě nižší.

- Pokud by nebyla použita inflační doložka, tak jak tomu bylo u restituentů - fyzických osob, pak by výše vyplacené náhrady byla nižší podle rozsahu inflace o 9 až 45 mld. korun.
- Pojetí náhrady za nevydáváný majetek svým charakterem zřejmě porušuje zásady evropského práva hospodářské soutěže v oblasti veřejných podpor. Církve nejsou z působnosti tohoto práva vyjmuty.

D. Účelové vázání vyplacených náhrad na zajištění činností ve veřejném zájmu

- Církevní majetek neměl nikdy povahu čistě soukromého a ničím neomezeného vlastnictví, nakládání s tímto majetkem, jeho zatěžování, zcizení nebo způsob užití výnosů z majetku podléhalo vždy kontrole, a to buď tzv. patronátní, nebo po josefínských reformách přímým dohledem státní moci – obdobná právní úprava byla přejata i do právního řádu první republiky – **návrh zákona tím, že nakládání s majetkem nijak neomezuje ani neupravuje, navrácí církvím více práv než měla před rozhodným obdobím a to zásadně odporuje charakteru restituční legislativy, která měla „napravit a zmírnit“ některé křivdy způsobené komunistickým režimem.**
- Zákon č. 428/2012 Sb. v platném znění, ani žádný jiný právní předpis nepočítá s tím, že by majetek či náhrady vydávané v rámci tzv. církevních restitucí měly být vázány svým využitím na nějaký stanovený účel.

Naopak, celá právní úprava počítá s tím, že nabyvatelé žádný způsobem vázání nebudou. Tím dochází k porušení principu restitucí, kterým je uvedení do původního stavu. Ten původní princip byl takový, že do roku 1990 stát do způsobu využívání církevního majetku, konkrétně majetku římskokatolické církve zasahoval a reguloval ho, neboť tento majetek měl být využit pro společensky prospěšné účely a pro účely kultu, nikoliv např. pro podnikání.¹ V nynější době má záležet pouze na úvaze nabyvatele majetku, jak s ním naloží.²

Tento stav nekoresponduje s původem majetku, který je veřejnoprávní. V době jeho shromažďování byl účelově vázán, stát jej využíval také k plnění úkolů veřejného zájmu a není tedy důvod, proč by toto omezení nyní mělo padnout. Tato skutečnost je ještě patrnější, uvědomíme-li si, že stát výnosy z tohoto majetku používal k financování záležitostí veřejného zájmu, ale po vydání majetku státu zůstane pouze závazek své úkoly plnit i nadále. Nicméně bez příslušného majetkového podkladu. Zatímco do roku 1990 byl vždy spojen majetek a účel, za kterým byl shromážděn, nyní dochází k rozdělní, kdy jedné straně připadne majetek a druhé zůstanou společenské povinnosti.

¹ Viz např. Právněhistorická expertiza Univerzity Karlovy v Praze o postavení tzv. katolického církevního majetku v druhé polovině 19. a ve 20. století na území dnešní ČR. Dostupná např. zde: <http://www.bit.ly/katmaj>

² Na základě mediálních zpráv jsou tyto úvahy různé, od hospodaření s majetkem ve vlastní režii, přes jeho prodej či pronájem a uložení výnosů do investičních fondů či jindy do obecně prospěšné činnosti.

Z těchto důvodů je na místě prosazovat účelovou vázanost vydávaného majetku, nebo přinejmenším vyplácených náhrad a podpor.

Tohoto cíle lze dosáhnout dvěma cestami, z nichž jedna je dohoda a dobrovolný závazek církví a náboženských společností, druhou je potom (nepřímá) povinnost uložená zákonem.

Dohoda by spočívala v přijetí dobrovolného závazku ze strany církví a náboženských společností o tom, že přinejmenším část získaného majetku a podpor využijí na veřejně prospěšné účely. Dohoda by určila také způsob vykazování jejího naplňování.

V Praze dne 5. 2. 2014