

# VEŘEJNÉ FINANCE A CÍRKEVNÍ RESTITUCE

CYRIL KLEPEK

## Abstrakt

Cílem této eseje je analýza církevních restitucí a jejich důsledků na státní rozpočet. Především se diskutuje zákon č. 428/2012 Sb. o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi. Pro demonstraci efektivity restitučního zákona je v práci komparace situace bez přijetí zákonné úpravy a současná situace po přijetí legislativního opatření. Z výsledků finanční analýzy vyplývá, že zákonná úprava bude mít pozitivní dopad na státní rozpočty ne dříve než v horizontu 50 - 60 let.

## Klíčová slova:

majetkové narovnání, církve a náboženské společnosti, státní rozpočet, financování církví, zákon č.428/2012 Sb

## Úvod

Problematika církevních restitucí je v současné době, již téměř po dvou letech od přijetí zákonné úpravy, stále nadmíru aktuální téma. Je tomu jednak především proto, že církve a náboženské společnosti (CNS) začínají teprve nyní fakticky hospodařit se svými svěřenými prostředky. Zároveň je důvodem i fakt, že se v porevolučním období jedná o jeden z největších majetkových převodů, který v tomto ohledu snese srovnání snad jen s rozsáhlou kuponovou privatizací v 90. letech.

V posledních letech v této souvislosti vzniklo mnoho odborných prací, a problematika církevních restitucí vyvolala rozsáhlé celospolečenské diskuze. Přesto většina studií projevuje spíše subjektivní názorové přesvědčení, nežli věcné argumenty oproštěné od normativních soudů. Tato absence hodnotově neutrální analýzy církevních restitucí, tak byla hlavním důvodem pro rozhodnutí věnovat se tomuto národohospodářskému tématu. V práci je tak oproštěno od normativních soudů, ke kterým může tato problematika svádět, a církevní restituce se analyzují čistě z národohospodářského hlediska.

# 1 Církevní restituce z pohledu veřejných financí

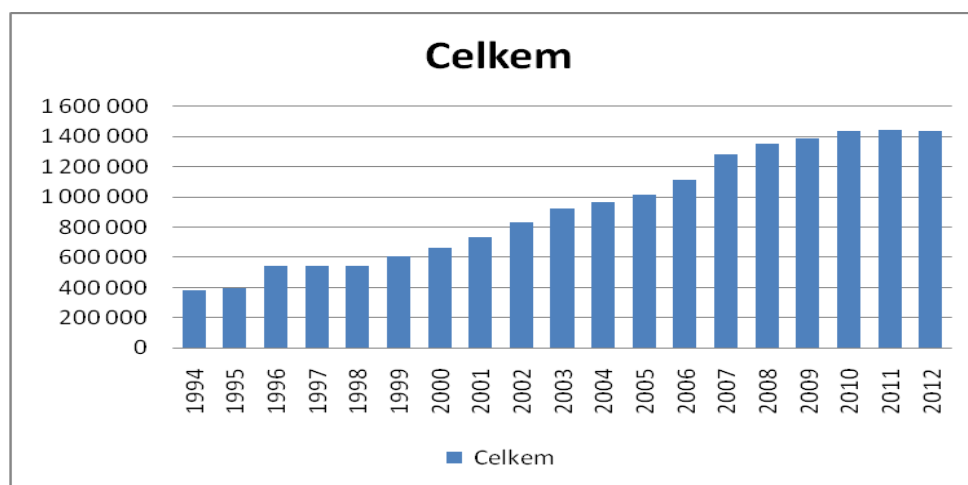
Abychom mohli demonstrovat výhodnost, či nevýhodnost přijaté zákonné úpravy prizmatem finanční analýzy, je potřeba porovnat situaci, která by nastala při absenci zákona o církevních restitucích se situací po přijetí zákona č. 428/2012 Sb. V obou případech, musím zdůraznit, že vzhledem ke komplexnosti problematiky a dlouhému časovému období se bude jednat pouze o odhady trendů.

## 1.1. Varianta 0: situace při absenci zákona o církevních restitucích

Tato skutečnost by znamenala faktické pokračování zákona č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem a jeho úprava zákonem č. 16/1992 Sb.. Vždy se jedná o výdaje státu definované v rámci zákona o státním rozpočtu. Ve skutečnosti se jedná o výdaje na platy duchovních a administrativu včetně pojistného, provozní náklady CNS a prostředky na údržbu a opravy církevního majetku.

Pomineme-li morální podtext restituční situace a budeme-li se zabývat pouze ekonomickou stránkou, tak při zachování stavu financování CNS podle výše zmíněného zákona, zde dochází k výraznému navyšování finančních objemů vyplácených CNS. Jak naznačuje graf č. 1, zatímco v roce 1994 byl podíl ve státním rozpočtu ve velikosti 0,377 mld. Kč, tak v roce 2005 už tento objem překročil 1 miliardu a v roce 2012 se ze státního rozpočtu CNS financovaly částky 1,440 mld. Kč.

**Graf č. 1: Celkové výdaje státu na CNS (v tis. Kč)**

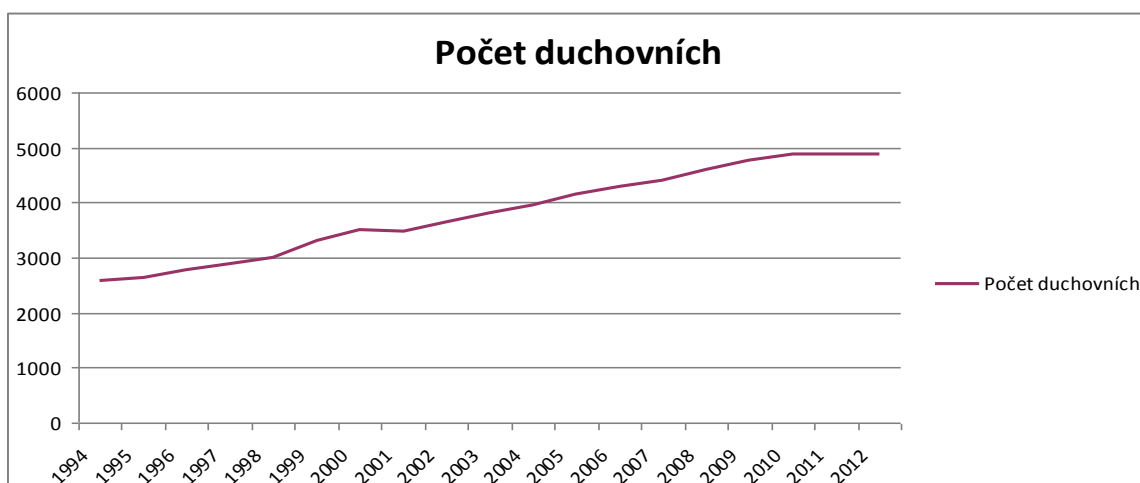


Zdroj: MK ČR

Poměrně výrazný nárůst lze pozorovat i v poměrových veličinách. Zatímco v roce 1994 byl poměr výdajů na CNS 0,2 % státního rozpočtu, v roce 2010 to bylo již 0,38 %<sup>1</sup>. Největší podíl na rapidním nárůstu celkových výdajů má především jeho variabilní složka: výdaje na platy duchovních a administrativy včetně pojistného. I po odečtení inflace nárůst této položky státního rozpočtu představoval mezi roky 1994 až 2012 nárůst o 215 %.

Důvodem nejsou ani tak výrazné valorizace platů duchovních, které po celou dobu zůstávaly pod průměrným příjmem, jako spíše výrazný nárůst počtu duchovních. Jak je patrné z grafu č. 2, počty duchovních, kteří jsou členy řádně registrované církve, či náboženského společenství, a mají tak status státního zaměstnance, výrazně rostou. Změna v počtu registrovaných duchovních mezi roky 1994, kdy bylo evidováno 2578 duchovních a rokem 2012, kdy bylo evidováno 4892, činí nárůst o 189 %.

**Graf č. 2: Počet registrovaných MK ČR duchovních CNS**



Zdroj: MK ČR

Často zmiňovaným argumentem ve prospěch změny financování CNS je právě obava z rostoucího počtu duchovních registrovaných CNS. Do konce roku 2014 bude stále platit závazek<sup>2</sup> o nezvyšování počtu duchovních, poté se ovšem předpokládá významný nárůst až minimálně do roku 2035, kdy by mělo dojít k obnově věkové struktury duchovních způsobenou restrikcemi v období komunistického režimu<sup>3</sup>. Tento nárůst počítá s počtem registrovaných duchovních v roce 2023 na hodnotě 7 370, v roce 2043 11 731 a v roce 2063

<sup>1</sup> Oceněno v běžných cenách. Zdroj dat: ČSÚ

[http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/E20040299A/\\$File/501312K0204.pdf](http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/E20040299A/$File/501312K0204.pdf)

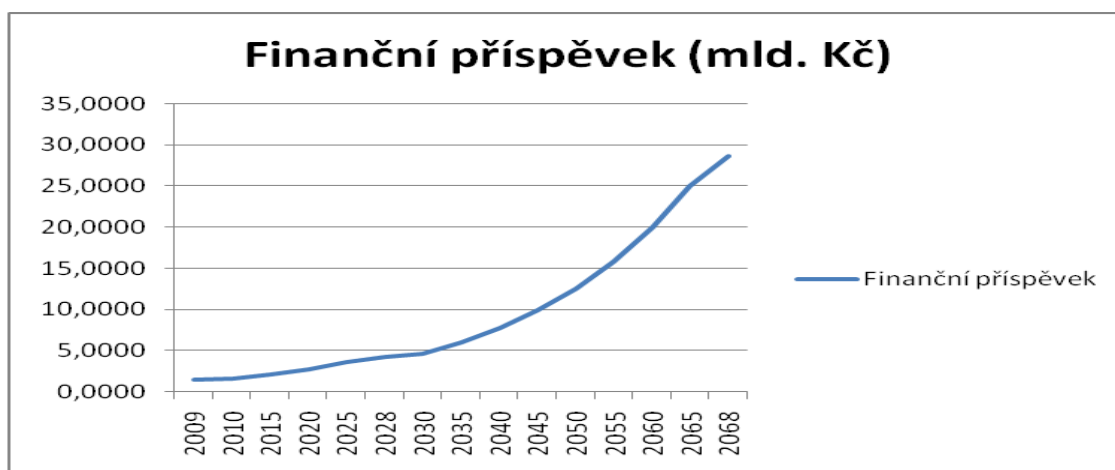
<sup>2</sup> Jedná se o dohodu státu a CNS o nenavyšování počtu duchovních z roku 2010.

<sup>3</sup> Schwarz J. (2012): Církevní narovnání, krok k rozvoji územních celků?. Dostupné z: <http://keke.vse.cz/wp-content/uploads/2011/07/13.-t%C3%BDden-cirkev.-narovnani.pptx>

už se počítá s celkovým počtem 14 305 duchovních registrovaných církví. Tento nárůst na 173 % hodnot z roku 2013 je ještě spodní hranicí výše citované studie. Podle scénáře výrazného přílivu muslimských věřících, včetně jejich duchovních, se celkový počet v roce 2063 odhaduje na desítky tisíc.

Obava z výrazného přílivu muslimů plyne z důvodu vysokého zastoupení duchovních mezi muslimským obyvatelstvem. Pokud se podíváme na data z let 1991 a 2001, zjistíme sice nárůst muslimského obyvatelstva, ovšem stále se celkové počty pohybují v řádech tisíců, či maximálně desetitisíců věřících<sup>4</sup>. Horní hranici odhadů tedy můžeme odmítnout jako neopodstatněnou.

**Graf č. 3: Prognóza finančních příspěvků CNS do roku 2068**



Zdroj: MK ČR

Pokud ovšem přijmeme spodní odhad počtu duchovních, tak i to znamená pro státní rozpočet značné zvýšení objemu finančních příspěvků. Podle navrhovatelů zákona se jen finanční příspěvky na platy duchovních z celkové odhadované částky na rok 2015 1,6 mld. Kč, mohou do roku 2030 zvýšit na 2,6 mld. Kč za rok. Jak je patrné z grafu č. 3, ministerstvo kultury počítá ještě s rapidnějším nárůstem finančních příspěvků.

Varianta zabezpečení CNS i nadále podle zákona z roku 1949 o hmotném zabezpečení CNS s sebou přináší úskalí v podobě pravděpodobného nárůstu počtu duchovních a v závazku o placení udržovacích a rekonstrukčních prací na majetku CNS. Pokračující financování CNS podle této varianty by tedy mělo zvyšující se nároky na veřejné rozpočty.

<sup>4</sup> ČZSO. Obyvatelstvo podle náboženského vyznání a pohlaví. Dostupné z: [http://www.czso.cz/csu/2006edicniplan.nsf/t/3D00462B10/\\$File/4032060119.pdf](http://www.czso.cz/csu/2006edicniplan.nsf/t/3D00462B10/$File/4032060119.pdf)

## 1.2. Varianta 1: situace při plnění zákona o církevních restitucích

Určení přesného, nebo alespoň přibližného výnosu, nebo ztráty ve státním rozpočtu na základě přijetí zákona č. 428/2012 Sb., je díky mnoha neznámým a dlouhému časovému období natolik komplexní problematikou, že si autor této práce nedělá iluze o naplnění tohoto cíle. Stejně jako u předchozího modelu se tedy jedná spíše jen o naznačení směru výnosnosti.

Kromě předání majetku CNS v hodnotě 75 mld. Kč je pro státní rozpočet prioritní především závazek státu během 30 let zaplatit 59 mld. Kč. Po vyplacení první roční splátky, která je splatná k roku 2013 se výše nesplacené částky finanční náhrady každoročně zvyšuje o míru roční inflace zveřejněnou Českým statistickým úřadem pro kalendářní rok o dva roky předcházející kalendářnímu roku konkrétní roční splátky. Tato finanční náhrada nebude podléhat zdanění. Pokud budeme předpokládat plnění inflačního cíle ČNB, ve smyslu udržení růstu cenové hladiny okolo 2 %, tak v roce 2013 bude vyplacená částka CNS ve výši 1, 967 mld. Kč, v roce 2014 pak bude výše nesplacené částky 57, 033 mld. Kč. Částka s valorizací bude ovšem 58, 1740 mld. Kč, z čehož plyne finanční náhrada ve výši 2, 006 mld. Kč. Výši nominálního příspěvku do roku 2018 ukazuje následující tabulka.

**Tabulka č. 4: Výše finanční splátky s roční mírou inflace 2 %.**

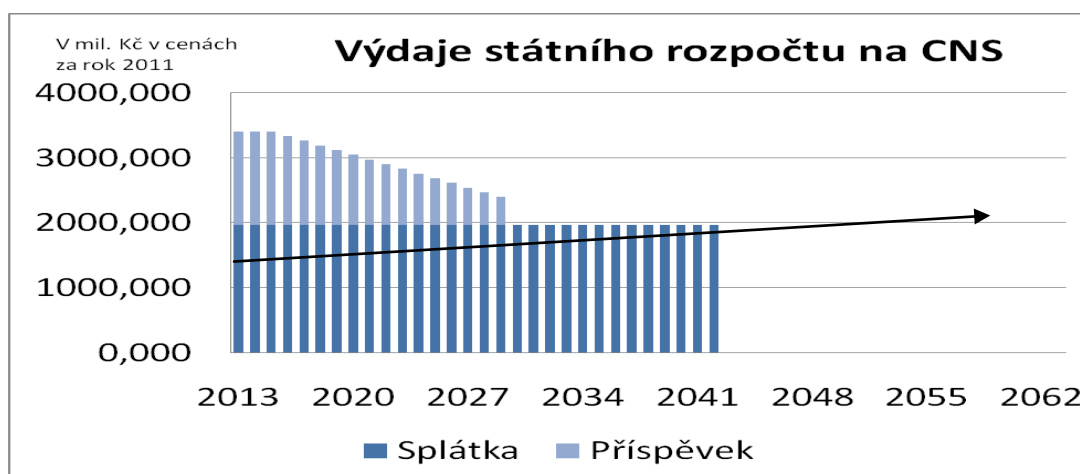
Rok	Finanční splátka v mld. Kč (nominálně)
2013	1.966
2014	2.006
2015	2.046
2016	2.087
2017	2.128
2018	2.171
...	

Zdroj: autor

Druhou významnou položkou je závazek státu po dobu 17 let, ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, vyplácet dotčeným CNS jako příspěvek na podporu jejich činnosti. V prvních třech letech přechodného období 17 let bude vyplácena plná částka. Od 4 roku se výše příspěvku bude každoročně snižovat o částku odpovídající 5 % částky vyplacené v prvním roce tohoto přechodného období.

Souhrnně nám výdaje ze státního rozpočtu dokládá graf č. 4. Prvních sedmnáct let při souběhu plateb finančního závazku a plateb na podporu CNS bude tato varianta z nákladového pohledu více zatěžovat státní rozpočet, než by tomu bylo ve variantním pokračování zákona o hospodářském zabezpečení CNS. Tento druhý stav pouze naznačuje příjmkou pro variantu pomalého růstu duchovních registrovaných CNS.

**Graf č. 4: Vliv církevní restituce na veřejné finance**



Zdroj: autor a Schwarz (2012)<sup>5</sup>

Varianta řešení církevních restitucí má na rozdíl od předešlé varianty ovšem i příjmovou stránku:

- *Dan z nemovitostí*- do státního rozpočtu budou plynout peníze z odvedených daní za stavby a pozemky.
- *Daň z příjmů fyzických osob* - CNS budou hospodařit se svými pozemky hospodařit, což se ve státním rozpočtu projeví platbou daně z příjmu fyzických osob. Rovněž budou zaměstnávat značný počet pracovníků, u kterých budou vedle daně z příjmu FO rovněž platit sociální a zdravotní pojištění.
- *Daň z přidané hodnoty a ostatní daně* – do státního rozpočtu budou plynout rovněž odvedené daně z DPH a ostatní daně, které platí FO a PO.

<sup>5</sup> Schwarz J. (2012): Církevní narovnání, krok k rozvoji územních celků?. Dostupné z: <http://keke.vse.cz/wp-content/uploads/2011/07/13.-t%C3%BDden-cirkev.-narovnani.pptx>

V rámci restitučního zákona dochází rovněž k daňovému osvobození. To se týká daně z příjmu při nabytí věcí, které CNS budou vydávány podle restitučního zákona. CNS dle novelizace zákona nejsou CNS osvobozeny od daně z příjmu při prvním prodeji.

Kromě toho, že se s CNS počítá jako s velkým zaměstnavatelem, očekávají se i nemalé investice. Musíme si uvědomit, že CNS dostávají zpět velké množství majetku ve velmi špatném až havarijním stavu. Očekává se tedy značné množství investic, které by v současné době mohly podpořit právě stagnující stavební odvětví. Jako zásadní průlom vidím v odblokování zákona o půdě, který obcím dosud neumožňoval investovat do bytové výstavby a obnově infrastruktury. Jako velmi pádný argument rovněž uvádím velkou neefektivitu spojenou se státním držením vlastnických práv.

Jednou z mála erudovaných studií, která se pokusila vyčíslit přímý vliv církevních restitucí na státní rozpočet, je již citovaná studie J. Schwarze. Studie<sup>6</sup> předpokládá pozitivní dopad přijetí zákonné úpravy na veřejné rozpočty a tím především - na státní rozpočet. Podle Schwarze budou příjmy státního rozpočtu v období 2013-2063 více než 28 mld. Kč. A na tom by se měly podílet výnosy z daní investičních činností, výnosy z daní nemovitostí, výnosy z daní z příjmů právnických osob a nakonec úspora na MK ČR.

## **Závěr<sup>7</sup>**

Cílem této práce nebylo kvantitativně ohodnotit přijetí zákona s časovým intervalem na půl století dopředu. Autor této práce se totiž domnívá, že to není úplně reálné. Cílem je pouze naznačit možné přístupy, trendy a možnosti, které obě varianty mohou vykazovat. Zdá se tedy, že v období minimálně do roku 2030, kdy skončí závazek vyplácení příspěvků CNS má varianta církevních restitucí vyšší negativní vliv na státní rozpočet. Zpočátku půjde o řády miliard, v pozdější fázi o řády stamilionů. Určitý proces vyrovnání se obou variant nastane až po 20 - 25 letech od přijetí zákonné úpravy. Skutečný přínos pro státní rozpočet bude znamenat až konec finančních splátek v roce 2043. Při posouzení výhodnosti zákonné úpravy tedy záleží, jak dlouhé období do analýzy zahrneme. V období 50 - 60 a více let se zdá pravděpodobné, že církevní restituce budou mít na veřejné finance příznivý dopad. Slovy

---

<sup>6</sup> Schwarz J. (2012):Církevní narovnání, krok k rozvoji územních celků?. Dostupné z: <http://keke.vse.cz/wp-content/uploads/2011/07/13.-t%C3%BDden-cirkev.-narovnani.pptx>

<sup>7</sup> Práce vychází z diplomové práce autora psané na Vysoké škole ekonomické v Praze v roce 2014. Autor byl za tento text oceněn Cenou děkana Národohospodářské fakulty a práce byla rovněž vybrána mezi Excelentní studentské odborné práce (ESOP) za rok 2014. Obě ceny byly spojeny s finanční odměnou

klasika ovšem rovněž platí: „*In the long run, we are all dead*“ (Keynes, 2000, str. 80),  
v dlouhém období jsme všichni mrtvi.

### **Literatura**

[1] Keynes, J. M. 2000. *A tract on monetary reform*. New York: Prometheus Books.

### **Kontakt**

Ing. Cyril Klepek

Vysoká škola ekonomická v Praze

Náměstí Winstona Churchilla 1938/4

Česká republika

[cyril.klepek@gmail.com](mailto:cyril.klepek@gmail.com)