



ODBORNÝ POSUDEK

PRÁVNÍ ÚPRAVA POSTAVENÍ A FUNGOVÁNÍ STÁTNÍCH, TZV. MIMOROZPOČTOVÝCH FONDŮ A POSOUZENÍ ÚSTAVNOSTI JEJICH EXISTENCE

Autor: JUDr. Miroslav SYLLA, advokát

Vypracováno z podnětu společnosti Regionservis s.r.o. jako výhradní zakázka, autorské dílo pro společnost Regionservis s.r.o.

Obsah i forma jsou chráněny podle mezinárodního autorského práva a jejich užití či citace je možná pouze na základě písemného souhlasu vlastníků práv spol. Regionservis s.r.o. a autora.

Regionservis s.r.o. uděluje práva ke zveřejnění celého obsahu tohoto posudku ovšem výhradně bez úprav a to dalším subjektům, kteří o to požádají emailem či podobně na adresu uvedenou v zápatí tohoto posudku.

Odborný posudek byl vypracován na základě iniciativy „Stop dotacím – zelenou samosprávám“, ve které více jak 1.000 obcí a měst v ČR nesouhlasí se současným způsobem financování územních samospráv a existencí státních fondů. Jde tedy o nezávislou iniciativu spol. Regionservis s.r.o., která se dlouhodobě zabývá problematikou financování územních rozpočtů a věcí s tím související na základě přání a poptávky ze strany zástupců obcí a měst.

OBSAH

ODBORNÝ POSUDEK.....	1
PRÁVNÍ ÚPRAVA POSTAVENÍ A FUNGOVÁNÍ STÁTNÍCH, TZV. MIMOROZPOČTOVÝCH FONDŮ A POSOUZENÍ ÚSTAVNOSTI JEJICH EXISTENCE.....	1
STRUČNÝ POPIS.....	1
ZADÁNÍ.....	1
POUŽITÉ PRÁVNÍ PŘEDPISY.....	1
ÚVOD.....	1
ÚSTAVNÍ ASPEKTY OBECNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY.....	2
SHRNUTÍ.....	5
KE SCHVALOVÁNÍ ROZPOČTŮ STÁTNÍCH FONDŮ.....	5
MŮŽE POSLANECKÁ SNĚMOVNA VYVÍJET JINOU NEŽ ZÁKONODÁRNOU ČINNOST?.....	6
SHRNUTÍ.....	6
K CHARAKTERU PRÁVNÍ ÚPRAVY V ZÁKONĚ O ROZPOČTOVÝCH PRAVIDLECH.....	7
ZÁVĚRY.....	7
ZŘIZOVÁNÍ STÁTNÍCH FONDŮ V ČR NEMÁ ÚSTAVNÍ OPORU.....	7
KOMENTÁŘ.....	7



STRUČNÝ POPIS

ZADÁNÍ

Účelem právního posudku je posouzení právní úpravy postavení a fungování státních fondů, které jsou na základě rozpočtových pravidel zřizovány zvláštními zákony a bývají označovány jako „mimorozpočtové fondy“ případně jako fondy „účelové“. Posudek bude zaměřen zejména na ústavní aspekty právní úpravy těchto státních fondů.

POUŽITÉ PRÁVNÍ PŘEDPISY

- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů,
- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava české republiky, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.
- ústavní zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů

ÚVOD

Obecná právní úprava státních fondů je obsažena v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších právních předpisů .

Poznámka:

Vedle těchto fondů existují i další státní fondy. Tento posudek se bude zabývat jen státními fondy zřízenými na základě zákona č. 218/2000 Sb. a jím předvídaných zvláštních zákonů. Tyto fondy bývají označovány jako fondy „mimorozpočtové“ či „účelové“. Tento právní posudek se tedy nebude zabývat jinými veřejnými fondy a bude naznačenou množinu fondů označovat jako „státní fondy“ – tj. fondy zřízené na základě zákona č. 218/2000 Sb. a jím předvídaných zvláštních zákonů. Podle § 28 odst. 1 tohoto zákona se státní fondy zřizují pro finanční zabezpečení zvlášť stanovených úkolů a hospodaření s prostředky pro ně určenými. Státní fondy se zřizují jako právnické osoby a každý státní fond se zřizuje zákonem. Ustanovení § 28 odst. 2 až 4 zákona o rozpočtových pravidlech stanoví další úpravu postavení státních fondů.

Další ustanovení rozpočtových pravidel pak dílčím způsobem upravují podrobnosti postavení státních fondů

Státní fondy byly zřízeny zvláštními zákony a to takto:

- zákon č. 388/1991 Sb., o **Státním fondu životního prostředí České republiky**,
- zákon č. 239/1992 Sb., o **Státním fondu kultury České republiky**
- zákon č. 241/1992 Sb., o **Státním fondu České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie**,
- zákon č. 104/2000 Sb., o **Státním fondu dopravní infrastruktury** a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky,
- zákon č. 211/2000 Sb., o **Státním fondu rozvoje bydlení** a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 256/2000 Sb., o **Státním zemědělském intervenčním fondu** a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu).





Právní úpravu tvořenou zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů lze tak označit za obecnou. Tato úprava usiluje o vytvoření určitého právního rámce pro zřízení, postavení a fungování státních fondů. Vedle této obecné právní úpravy jsou zde shora uvedené jednotlivé zvláštní zákony, kterými je upraven vznik a postavení vždy konkrétního státního fondu.

Samotná existence mimorozpočtových fondů bývá kritizována ze strany ekonomů. Není úkolem tohoto právního posudku podávat vyčerpávající nebo reprezentativní přehled této kritiky. Lze obecně říci, že kritika existence mimorozpočtových fondů vychází z toho, že je existencí těchto fondů narušován požadavek jednotného státního rozpočtu.

Bez nároku na reprezentativnost lze upozornit např. na zásadní kritiku mimorozpočtového veřejného financování podávanou Jiřím Kinkorem¹.

Výhrady vůči existenci státních mimorozpočtových fondů lze nalézt i v materiálech vlády² a ministerstva financí³. **Je poukazováno na to, že vytváření mimorozpočtových fondů je nevhodné, vede k atomizaci veřejných rozpočtů, k rozvolňování fiskální (rozpočtové) kázně a snížení manévrovací schopnosti vlády.**

Na rozdíl od věcných výtek ekonomů a výhrad vlády či ministerstva financí vůči fondovému hospodaření vůbec není z relevantní literatury apod. znám kritický pohled na právní úpravu státních fondů, patrně nebyla v dostupné literatuře ani vedena úvaha o ústavnosti existence a fungování státních fondů.

ÚSTAVNÍ ASPEKTY OBECNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY

Ústava ČR neupravuje existenci státních fondů existujících formálně jakoby vedle státního rozpočtu. Samotného státního rozpočtu se však týká ustanovení čl. 42 Ústavy, které je namístě citovat:

Čl.42

1. Návrh zákona o státním rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu podává vláda.
2. Tyto návrhy projednává na veřejné schůzi a usnáší se o nich jen Poslanecká sněmovna.

Formulace tohoto ustanovení měla svůj vývoj. Vládní návrh Ústavy obsahoval pouze ustanovení o předkládání návrhu státního rozpočtu. Cíleně se tak vládní návrh vyhýbal tomu, aby Ústava předurčovala, že státní rozpočet musí mít formu zákona. V následných změnách návrhu bylo do ustanovení odst. 1 doplněno slovo „zákona“. Jako jediná schůdná interpretace se pak jeví ta podle níž je v ČR stanovena ústavou povinnost předkládat návrh státního rozpočtu formou zákona⁴.

Ústava tedy cíleně bez pochyby zavádí pro státní rozpočet formu zákona a stanoví pro přijímání tohoto zákona i zvláštní legislativní proces. Zákonodárná iniciativa zde náleží pouze vládě a o návrhu zákona o státním rozpočtu se usnáší pouze Poslanecká sněmovna. Z legislativního procesu je tak u zákona o státním rozpočtu vyloučen Senát a to v souladu s koncepcí odpovědnosti vlády vůči Poslanecké sněmovně. Lze však říci, že se na přijímání zákona o

¹ Kinkor, J.: Trh a stát, Praha, Svoboda, 1996.

² Stanovisko vlády k návrhu zákona o Státním fondu rozvoje lesního hospodářství české republiky (sněmovní tisk č. 1235).

³ Koncepce reformy veřejných rozpočtů MF ČR - rozpočtový výhled 2003-2006, schválená usnesením vlády č. 624/2003.

⁴ Sládeček, V. /Mikule, V./, Syllová, J.: Ústava české republiky, Komentář 1., vydání Praha: C.H. Beck, 2007, str. 64.





státním rozpočtu vztahují ostatní ustanovení Ústavy o legislativním procesu (tedy ustanovení mimo Čl. 45 až 48). Není nikterak vyloučeno ani suspenzivní (odkladné) veto prezidenta republiky podle Čl. 50 Ústavy⁵.

Z hlediska historické souvislosti je třeba vzít v úvahu i poslední znění zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění pozdějších předpisů. Relativně podrobná právní úprava hospodaření státu a státního rozpočtu zde byla provedena v ustanovení Čl. 11. Podrobnost této úpravy evidentně souvisela s federalizací státu. Jednoznačně zde byla zavedena forma zákona pro státní rozpočty republik i federace (Čl. 11 odst. 2 poslední věta).

Vedle úpravy státních rozpočtů federace a republik obsahoval ústavní zákon o čl. federaci ovšem i úpravu státních fondů. Podle Čl. 11 odst. 7 federace i republiky mohou vytvářet vlastní účelové fondy napojené na jejich státní rozpočty; fondy se zřizují zákonem.

Tato ústavní úprava tedy:

- výslovně umožňovala zřízení účelových fondů,
- stanovila povinné napojení státních fondů na státní rozpočet,
- zavedla na ústavní úrovni tzv. výhradu zákona pro zřizování státních fondů.

V porovnání s předcházející ústavní úpravou tak vzniká otázka zda tyto státní fondy mohou vůbec existovat bez právní opory přímo na ústavní úrovni.

Je třeba poznamenat i to, že Slovenská republika spolu s ČR jako další nástupnický stát zavedla na ústavní úrovni úpravu státních fondů. Podle Čl. 58 odst. 3 Ústavy Slovenské republiky se státní účelové fondy napojené na státní rozpočet Slovenské republiky zřizují zákonem.

Tím spíše se ukazuje, že je namístě zvažovat otázku ústavnosti zřizování státních fondů v ČR. Jestliže totiž předcházející ústava výslovně obsahovala úpravu postavení státních fondů a Slovenská republika následně zavedla ústavní úpravu těchto fondů je o to naléhavější otázka zda takové fondy mohou v ČR existovat bez ústavní opory.

Tato otázka ovšem souvisí s otázkou ústavní úpravy státního rozpočtu. Ústava ČR neobsahuje výslovně právní normu, podle které by hospodaření státu mohlo být vedeno jen prostřednictvím jediného státního rozpočtu. Obsahuje však:

- procedurální pravidla přijímání zákona o státním rozpočtu a
- imperativ (důraz), že státní rozpočet musí být přijímán ve formě zákona.

Státní fondy jsou určeny k účelovému financování zvlášť stanovených úkolů a hospodaření s prostředky pro ně určenými (§ 28 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech). V každém případě se takto uskutečňuje prostřednictvím státních fondů hospodaření státu, byť jde o jistý vymezený segment hospodaření, pořád jde o hospodaření a o výdaje a příjmy státu.

Již taková charakteristika napovídá, že pokud charakterizujeme rozpočet jako souhrn určitých příjmů a výdajů, tak jsou státní fondy součástí rozpočtu státu v širším slova smyslu. Podobně jako prostřednictvím samotného „státního rozpočtu“ (v užším slova smyslu) jsou přes tyto fondy realizovány příjmy a výdaje státu a to příjmy a výdaje účelově zaměřené.

Pro přesnost přirovnání státního fondu a státního rozpočtu je třeba uvést, že každý ze zřízených státních fondů hospodaří podle svého rozpočtu. Tyto rozpočty zahrnují příjmy a výdaje daného státního fondu. Lze tedy spíše

⁵ Sládeček, V. /Mikule, V./, Syllová, J.: Ústava české republiky, Komentář 1., vydání Praha: C.H. Beck, 2007, str. 313.





přesněji říci, že rozpočty účelových fondů (nikoliv fondy samy) jsou v širším smyslu součástí státního rozpočtu. I prostřednictvím těchto rozpočtů probíhají transakce státu.

To platí i v případech, kdy příjem státního fondu je tvořen dotací ze státního rozpočtu. Stát tedy fakticky (při existenci státních fondů) ne hospodaří s příjmy a výdaji jen podle zákona o státním rozpočtu, ale i podle rozpočtů státních fondů.

Přitom je zřejmé, že pro státní rozpočet vyžaduje Ústava formu zákona a určuje specifickou proceduru schvalování tohoto zákona. Takové ústavní úpravě a postupům schvalování, které tato úprava zakládá, se hospodaření státních fondů vymyká.

Lze tedy rozlišit státní rozpočet v užším smyslu. Ten je tvořen příjmy a výdaji státu dle zákona o státním rozpočtu. Vedle toho je zde možné pojetí státního rozpočtu v širším smyslu, kdy státní rozpočet zahrnuje všechny příjmy a výdaje státu. Do takového státního rozpočtu pak patří i příjmy a výdaje státních fondů realizované mimo státní rozpočet v užším smyslu.

Zde jsou ostatně i důvody jistých pochybností při tvorbě Ústavy ČR o tom, jestli má Ústava ČR předurčovat přijímání státního rozpočtu ve formě zákona. Tyto pochybnosti byly nakonec vyřešeny tak, že Ústava nařizuje pro státní rozpočet formu zákona. Potíž pak spočívá v tom, že **samotné rozpočty jednotlivých státních fondů nejsou schvalovány formou zákona a vymykají se tak požadavku na schválení státního rozpočtu formou zákona.**

Charakteristikou státního rozpočtu a zákona o státním rozpočtu se zabýval Ústavní soud v nálezu publikovaném pod č. 95/2002 Sb. V tomto případě se Ústavní soud zabýval situací, kdy jiným zákonem byl novelizován zákon o státním rozpočtu. V této souvislosti se musel Ústavní soud obecněji zabývat otázkou pojetí státního rozpočtu. Ústavní soud se v nálezu jednoznačně přiklonil k **tzv. materiálnímu chápání státního rozpočtu.**

Tedy jinak řečeno, rozlišení shora naznačené jako státní rozpočet v širším a užším smyslu Ústavní soud pojímá jako rozlišení státního rozpočtu v materiálním a formálním smyslu, což vnáší do otázky ústavnosti existence státních fondů další prvek.

Zde je namíště citovat:

Jestliže totiž čl. 42 odst. 2 Ústavy hovoří o "zákonu o státním rozpočtu", je nutno tento pojem chápat nikoliv ve formálním, nýbrž v materiálním smyslu. Jinak řečeno, nikoliv každý zákon - označený jako zákon rozpočtový (resp. nikoliv každá jeho část) - se bezprostředně týká problematiky státního rozpočtu a naopak je možno si představit situaci, kdy materie zákona o státním rozpočtu bude upravena zákonem, který takto označen nebude.

Jinými slovy pojem "zákon o státním rozpočtu" v materiálním pojetí je nutno interpretovat takovým způsobem, že se jedná o zákon bezprostředně upravující plánovanou příjmovou a výdajovou složku rozpočtu veřejného sektoru České republiky související s výkonem funkcí státu vždy na následující časové období (tzn. rozpočtové roky).

Lze tedy shrnout, že při posuzování toho, zda je možné v konkrétním případě návrh zákona chápat jako "zákon o státním rozpočtu" podle čl. 42 odst. 2 Ústavy, nepostačuje omezit se na formální označení takového návrhu (zákona).

Ústavní soud tedy rozlišuje materiální a formální pojetí zákona o státním rozpočtu. Nepostačilo by určitý zákon označit jako „zákon o státním rozpočtu“, když by upravovaná materie by tomu obsahově neodpovídala. Naopak není možné materii rozpočtu (příjmů a výdajů) státu zahrnout do jinak formálně označeného zákona než je zákon o státním rozpočtu.





Materiální pojetí zákona o státním rozpočtu tedy znamená, že v něm bude zahrnuta příjmová a výdajová stránka státních financí.

Všechny posuzované státní fondy mají jednak jako své zdroje dotace ze státního rozpočtu. Tyto dotace se ve státním rozpočtu projeví jako výdaje (§ 7 odst. 1 písm. h) zákona o rozpočtových pravidlech). Lze říci, že zde se takový výdaj státního rozpočtu (dotace státnímu fondu) nevyhne schvalování při projednávání zákona o státním rozpočtu. Podle § 5 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech **také státní rozpočet má obsahovat dotační vztahy i k rozpočtům státních fondů.**

Avšak ostatní příjmy a dále pak výdaje státních fondů se realizují podle rozpočtů fondů a nejsou takto součástí zákona o státním rozpočtu. To znamená, že zákon o státním rozpočtu nezahrnuje všechny příjmy a výdaje státního rozpočtu v materiálním smyslu.

SHRNUTÍ

Zde považuji za účelné shrnout to takto:

1. **Zřizování státních fondů nemá ústavní oporu. V podobné situaci jako ČR považovala SR za potřebné na ústavní úrovni umožnit (dovolit) zřizování státních fondů.**
2. **Ústava nařizuje schvalování státního rozpočtu ve formě zákona.**
3. **Rozpočty státních fondů (jejich výdaje a příjmy) jsou výdaji a příjmy státu. Přesto nejsou (kromě vztahů se státním rozpočtem) zahrnovány do zákona o státním rozpočtu. Tak se příjmy a výdaje státních fondů vymykají ústavní proceduře schvalování zákona o státním rozpočtu.**
4. **Z materiálního pojetí zákona o státním rozpočtu (nález ÚSTAVNÍHO SOUDU č. 95/2002 Sb.) vyplývá, že schvalování příjmů a výdajů státu (rozpočtu státu) nemá probíhat mimo zákonnou proceduru schvalování státního rozpočtu.**

KE SCHVALOVÁNÍ ROZPOČTŮ STÁTNÍCH FONDŮ

Jak bylo shora uvedeno, nejsou příjmy a výdaje státních fondů přímo součástí zákona o státním rozpočtu. Ustanovení zákonů, kterými byly státní fondy zřízeny jsou sjednocena tak, že nařizují:

- sestavování návrhu rozpočtu toho kterého fondu,
- předkládání návrhu rozpočtu fondu vládě,
- předkládání návrhu rozpočtu fondu vládou s návrhem státního rozpočtu na tentýž rok ke schválení Poslanecké sněmovně.

Je tedy třeba konstatovat, že je zde zákonem zajištěna ingerence (vměšování) Poslanecké sněmovny. Rozpočty státních fondů jsou jí předkládány ke schválení. To ovšem nic nemění na konstatování, že **rozpočty fondů nejsou součástí zákona o státním rozpočtu i když by jí měly z hlediska materiálního být.**

Tím se dostáváme k tomu, že Poslanecká sněmovna zde nevykonává činnost zákonodárnou, ale jinou. Schvalováním rozpočtů státních fondů mimo zákon o státním rozpočtu Poslanecká sněmovna nevyslovuje souhlas s návrhem zákona, ale právě jen souhlas s návrhem rozpočtu toho kterého státního fondu a Poslanecká sněmovna tak činí usnesením. **Při imperativu (důrazu) schvalování státního rozpočtu ve formě zákona a při materiálním pojetí zákona o státním rozpočtu se jedná o zjevný nonsens (nesmysl).**

Schvalování rozpočtů státních fondů mimo zákonodárnou činnost je tak jen dopadem toho, že jde o rozpočty oddělené od státního rozpočtu ve formálním smyslu. Věcně však jde stále jen o příjmy a výdaje státu.





MŮŽE POSLANECKÁ SNĚMOVNA VYVÍJET JINOU NEŽ ZÁKONODÁRNOU ČINNOST?

Parlament je ve struktuře Ústavy ČR zařazen do hlavy druhé s názvem moc zákonodárná. Ústava mu také svěřuje zásadně (až na výjimky) jen moc přijímat zákony. Parlament a tedy ani Poslanecká sněmovna nemůže v systému dělby moci vykonávat jinou působnost než jí Ústava svěřuje⁶.

K porovnání se nabízí ustanovení čl. 63 odst. 2 Ústavy, podle nějž **prezidentovi republiky přísluší vykonávat i pravomoci, které nejsou výslovně v ústavním zákoně uvedeny**, stanoví-li tak zákon. Takové ustanovení, které by obecně umožňovalo **Poslanecké sněmovně vykonávat i působnost na základě běžného zákona v Ústavě nenajdeme.**

Obecně však je skutečností, že běžné zákony často působnost sněmovně nad rámec Ústavy svěřují. Už samotný zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny přiznává v ustanovení § 50 působnost nad rámec Ústavy a v odst. 2 výslovně stanoví, že sněmovna vykonává i další působnost, stanoví-li tak zákon.

Zákony, kterými byly zřízeny jednotlivé státní fondy jsou pak právě takovými případy pokud jde o jejich standardní ustanovení o schvalování rozpočtu fondů.

Jedná se vlastně o určitý paradox (protichůdnost). Ze zákona o státním rozpočtu je bez ústavní opory vyloučena materie, která do něj věcně patří, tj. příjmy a výdaje státu realizované přes státní fondy. **Následně si pak Poslanecká sněmovna nad rámec Ústavy přisuzuje pravomoc rozhodovat o takových příjmech a výdajích (rozpočtech) svým usnesením.** Přitom je obcházen Ústavou předpokládaný legislativní proces zákona o státním rozpočtu. Je kupříkladu vylučováno suspenzivní (odkladné) veto presidenta, uplatnitelné pochopitelně jen vůči zákonům nikoliv vůči usnesení Poslanecké sněmovny o schválení rozpočtu státního fondu. Je ostatně vylučována právní úprava projednání zákona vůbec.

Poněkud hypoteticky tak lze uvažovat i o tom, že Poslanecká sněmovna vysloví souhlas s návrhem zákona o státním rozpočtu. **Kromě stanovených vazeb státního rozpočtu na státní fondy jí po té nic nebrání, aby usneseními i podstatně změnila bilanci příjmů a výdajů státu prostřednictvím schválení rozpočtů státních fondů.**

Zdá se, že se takto lze připojit k pochybnostem, které vyslovují o existenci státních fondů ekonomové i samotné státní úřady.

SHRNUTÍ

1. **Ustanovení jednotlivých zákonů o státních fondech svěřují Poslanecké sněmovně schvalování rozpočtů státních fondů.**
2. **Rozpočty státních fondů nejsou schvalovány zákonem, ale pouhým usnesením Poslanecké sněmovny přesto, že materiálně tvoří státní rozpočet, který má být schvalován ve formě zákona.**

⁶ Sládeček, V. /Mikule, V./, Syllová, J.: Ústava české republiky, Komentář 1., vydání Praha: C.H. Beck, 2007, str. 131 a násl.





K CHARAKTERU PRÁVNÍ ÚPRAVY V ZÁKONĚ O ROZPOČTOVÝCH PRAVIDLECH

Z určité části se jeví shora naznačená právní úprava provedená v zákoně o rozpočtových pravidlech jako snaha o suplování ústavní úpravy. Jde zejména o zavedení tzv. výhrady zákona pro zřizování státních fondů. Podle § 28 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech se státní fondy zřizují jako právnické osoby a každý státní fond se zřizuje zákonem.

Význam této právní úpravy je (nejméně) dvojitý:

1. Zákon povoluje zřizování státních fondů.
2. Zákon nařizuje jako formu jejich zřízení výhradně formu zákona.

Zákonodárná moc si tak vyhrazuje na úrovni běžného zákona (zákona o rozpočtových pravidlech) zřizování státních fondů pro sebe, takové fondy není možné zřídit aktem exekutivy.

Výhrada zákona, která znamená, že zákonodárná moc vyhrazuje pro určitou materii jen a jen formu zákona je plně namístě tehdy je-li provedena na úrovni ústavní. Nicméně je pravdou, že nic nebrání tomu, aby běžný zákon tzv. výhradu zákona pro určitou materii zavedl. I taková výhrada zákona zde brání možnosti, aby si exekutiva sama rozhodla o zřízení státního fondu.

Zároveň je však problematická další právní úprava v zákoně o rozpočtových pravidlech. Je pochopitelné, že je vedena snahou zajistit určitou jednotnost zákonů, kterými jsou jednotlivé státní fondy zřizovány. Avšak tato zákonná úprava v zákoně o rozpočtových pravidlech nemůže mít a ani nemá vyšší právní sílu než zákony jimiž jsou jednotlivé státní fondy zřizovány. Nebo-li právní úprava provedená v zákoně o rozpočtových pravidlech nemusí být s ohledem na právní sílu respektována v zákonech o konkrétních státních fondech.

ZÁVĚRY

ZŘIZOVÁNÍ STÁTNÍCH FONDŮ V ČR NEMÁ ÚSTAVNÍ OPORU.

1. **V materiálním smyslu jsou rozpočty státních fondů součástí státního rozpočtu (příjmů a výdajů státu) a mají proto být přijímány stejně jako státní rozpočet ve formě zákona o státním rozpočtu.**
2. **Schvalování rozpočtů státních fondů mimo zákon o státním rozpočtu je v rozporu se s principem přijímání státního rozpočtu ve formě zákona.**
3. **Schvalování rozpočtů jednotlivých státních fondů pouhými usneseními Poslanecké sněmovny je překročením zákonodárné působnosti Poslanecké sněmovny.**

KOMENTÁŘ

Prohlašuji, že jsem tento právní posudek zpracoval s použitím adekvátních výkladových metod a postupů. Pokud jde o závěry, odkazuji na uvedenou argumentaci. Při zpracování posudku jsem použil uvedenou literaturu a judikaturu.

Upozorňuji, že závěr o neexistenci ústavní opory státních fondů a závěry související nebyly dle mých vědomostí dosud v literatuře prezentovány.

Bohužel nemohu dostatečně jednoznačně předvídat rozhodnutí Ústavního soudu pokud by mu byl předložen návrh na zrušení některého zákona o státním fondu či relevantní části zákona o rozpočtových pravidlech. Mohu však





konstatovat, že pokud by se Ústavní soud držel logiky citovaného nálezu ve směru materiálního zákona pojetí zákona o státním rozpočtu, musel by dojít k závěru o neústavnosti zákona nebo jeho části.

Mám za to, že uvedené závěry je možné propojit s pochybnostmi o vhodnosti existence státních fondů ze strany ekonomů, případně i ze strany státních úřadů. Nedostatek ústavní opory a naznačené deformace legislativního procesu jsou obecně řečeno dalším argumentem proti existenci státních fondů vůbec. Celá problematika má úzkou vazbu na reformu veřejných financí, zavedení povinně vyrovnaného státního rozpočtu apod.

V posudku jsem se nezabýval jednotlivými zákony o státních fondech, neboť se jedná o další materii, která má své vlastní, patrně mimoústavní problémy. Aktuální je kupříkladu otázka rozhodování orgánů fondů a použití či nepoužití správního řádu. Dále též otázka povinné (nárokové) dotace ze státního rozpočtu do státních fondů jak je momentálně projednávána v Poslanecké sněmovně po vetu presidenta u státního fondu bydlení.

V Praze dne 4. 3. 2009

JUDr. Miroslav SYLLA, advokát

