

Miroslav Sylla: Mimorozpočtová zabijačka

17.ledna 2011

www.lidovky.cz

17.01.2011

Státní fondy nemají žádnou ústavní oporu, píše advokát a někdejší člen komise pro přípravu Ústavy ČR.

Události ve fondu životního prostředí přitáhly pozornost k velkým fondům, jež existují mimo státní rozpočet.

Advokát Miroslav Sylla vznáší otázku, zda se nenacházejí i mimo ústavní rámeček.

Existence mimorozpočtových fondů je tradičně kritizována ze strany ekonomů. Kritika vychází z toho, že se takto narušuje požadavek na jednotnost státního rozpočtu (sžíravou kritiku tohoto hospodaření podal například Jiří Kinkor v knize Trh a stát). Ani oficiální materiály vlády a ministerstva financí už léta neshledávají na státních fondech nic užitečného, jak vyplývá z jejich stanovisek k poslaneckým návrhům zákonů - anebo z různých koncepcí reformy veřejných rozpočtů. Ale jak se to má se samotnou ústavností zřízení a existence státních fondů?

Fond pro zvláštní úkoly

Víme, že zřídit ve státě jakoukoliv instituci není jen tak. Natož pak zřídit finanční fond, do nějž musí někdo platit, někdo z něj bude naopak čerpat a někdo bude o těchto cizích penězích rozhodovat.

Obecná právní úprava státních fondů je obsažena v zákoně č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech. Podle § 28 odst. 1 tohoto zákona se státní fondy zřizují pro finanční zabezpečení zvlášť stanovených úkolů a pro hospodaření s penězi pro ně určenými. Státní fondy se mohou zřizovat jen jako právnické osoby a každý státní fond se zřizuje zvláštním zákonem. Je pochopitelné, že úprava v zákoně o rozpočtových pravidlech je vedena snahou zajistit určitou jednotnost zákonů, kterými jsou jednotlivé státní fondy zřizovány.

Avšak tato úprava nemůže mít a ani nemá vyšší právní sílu než zákony, jimiž jsou jednotlivé státní fondy zřizovány. Neboli: úprava provedená v zákoně o rozpočtových pravidlech nemusí být s ohledem na svou právní sílu respektována v zákonech o konkrétních státních fondech, což může mít neblahý dopad na veřejné finance vůbec. Dosavadní praxe je taková, že jakmile se v České republice vytvořila dostatečně silná lobbistická skupina, byl přijat zvláštní zákon o vytvoření příslušného státního fondu. Takový fond existuje do určité míry odděleně od státního rozpočtu - tak, aby mohl lépe a operativněji vyhovět zájmům dané skupiny. Takto postupně shledal stát za své "zvlášť stanovené úkoly" životní prostředí, kulturu, zvláště kinematografii, dopravní infrastrukturu, rozvoj bydlení a samozřejmě intervence do zemědělství.

Ústava: jediné zákonem

Ústava ČR vůbec nezná státní fondy existující formálně mimo státní rozpočet. Ústavní článek 42 stanoví, že návrh zákona o státním rozpočtu podává vláda a usnáší se o něm jen Poslanecká sněmovna. Formulace tohoto ustanovení měla svůj vývoj. Vládní návrh Ústavy ČR obsahoval pouze ustanovení o předkládání návrhu státního rozpočtu. Vědomě a opatrně se vyhýbal tomu, aby Ústava ČR předurčovala, že státní rozpočet musí mít formu zákona. V následných změnách návrhu bylo do ustanovení odst. 1 doplněno slovo "zákona". Ústava tedy nakonec cíleně a bez pochyby zavádí pro státní rozpočet formu zákona a stanoví pro jeho přijímání i zvláštní legislativní proces. Zákonodárná iniciativa zde náleží pouze vládě a o návrhu zákona o státním rozpočtu se usnáší pouze Poslanecká sněmovna (z procesu je tak vyloučen Senát). Lze říci, že se na přijímání zákona o státním rozpočtu vztahují ostatní ustanovení Ústavy ČR o legislativním procesu. Není nikterak vyloučeno ani

suspenzivní veto prezidenta republiky podle článku 50 Ústavy ČR.

Federální a slovenská úprava

Z hlediska historické souvislosti je třeba vzít v úvahu poslední znění zákona č. 143/1968 Sb. o československé federaci. Vedle úpravy státních rozpočtů federací a republik obsahoval i výslovnou úpravu státních fondů: federace i republiky mohly vytvářet vlastní účelové fondy napojené na jejich státní rozpočty. Tato dřívější ústavní úprava: - 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, jako je tomu nyní v České republice. Je třeba zdůraznit, že Slovenská republika, vycházející ze stejné ústavní situace, zavedla úpravu státních fondů na ústavní úrovni. Podle čl. 58 odst. 3 Ústavy Slovenské republiky se státní účelové fondy napojené na státní rozpočet Slovenské republiky zřizují zákonem. O to naléhavější je otázka, zda státní fondy mohou v České republice existovat bez ústavní opory.

Ústava České republiky 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, - imperativ, že státní rozpočet musí být přijímán ve formě zákona. V každém případě se prostřednictvím státních fondů uskutečňuje hospodaření státu. Byť jde vždy jen o jistý vymezený segment hospodaření, pořád jde o výdaje a příjmy státu.

Každý ze zřízených státních fondů hospodář podle svého rozpočtu; lze říci, že jsou - v širším smyslu - součástí státního rozpočtu: i jejich prostřednictvím probíhají finanční transakce státu. Státní fondy jsou tak vlastně malými, účelově orientovanými "státními rozpočty". Přitom ovšem pro státní rozpočet vyžaduje Ústava ČR formu zákona a určuje specifickou proceduru schvalování. Rozpočty státních fondů však nejsou schvalovány formou zákona, a vymykají se tak ústavnímu požadavku na způsob schválení státního rozpočtu.

Co (by) řekl Ústavní soud

Nemusíme třeba být zrovna příznivci "materiálního pojetí práva", ale nemůžeme přehlédnout, že takto se problematikou zákona o státním rozpočtu zabýval Ústavní soud, a to v nálezu publikovaném pod č. 95/2002 Sb.

Ústavní soud se zde jednoznačně přiklonil k tzv. materiálnímu chápání rozpočtu: státním rozpočtem není jen to, co zákonodárce označí jako zákon o státním rozpočtu, ale je jím každý takový zákon, který upravuje "plánovanou příjmovou a výdajovou složku rozpočtu veřejného sektoru České republiky související s výkonem funkcí státu vždy na následující časové období (tzn. rozpočtové roky)".

Ústavní soud, věren své ideové zakotvenosti, tedy rozlišuje materiální a formální pojetí zákona o státním rozpočtu. Nepostačilo by určitý zákon označit jako "zákon o státním rozpočtu", pokud by tomu upravovaná materie obsahově neodpovídala. Ústavní soud by pak měl považovat za státní rozpočet i rozpočty fondů, neboť jde o příjmy a výdaje státu, i když nejsou výslovně označeny jako součást zákona o státním rozpočtu. Máme-li chápat zákon o státním rozpočtu "materiálně", není možné nejvlastnější materii rozpočtu (příjmy a výdaje státu) zahrnout do jinak formálně označeného zákona.

Všechny posuzované státní fondy mají jako své zdroje dotace ze státního rozpočtu. Tyto dotace se ve státním rozpočtu projeví jako výdaje. Lze říci, že takový výdaj státního rozpočtu (dotace státnímu fondu) se nevyhne schvalování při projednávání zákona o státním rozpočtu.

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

Sněmovna: nad rámec ústavy?

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.

Zákonem je zde zajištěna jakási ingerence 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 být.

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 příslušného fondu, a to usnesením. Při imperativu schvalování státního rozpočtu ve formě zákona a při materiálním pojetí zákona o státním rozpočtu se jedná o zjevný nonsens.

Nabízí se proto otázka, jestli vůbec může Poslanecká sněmovna vyvíjet jinou než zákonodárnou činnost. Parlament je ve struktuře Ústavy ČR zařazen do hlavy druhé - moc zákonodárná. Ústava mu svěřuje zásadně (až na výjimky) jen moc přijímat zákony. Parlament nemůže v systému dělby moci vykonávat jinou působnost, než jakou mu Ústava ČR svěřuje. K porovnání se nabízí ustanovení čl. 63 odst. 2 Ústavy ČR, podle něž 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 "přidávat" i působnost běžným zákonem, v Ústavě ČR nenajdeme. Obecně však je skutečností, že běžné zákony často působnost sněmovně nad rámec ústavy svěřují. Už sám zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny přiznává v ustanovení § 50 působnost nad rámec ústavy: v odst. 2 výslovně stanoví, že sněmovna vykonává i další působnost, stanoví-li tak zákon. Zákony, kterými byly zřízeny jednotlivé státní fondy, jsou právě takovými případy.

Dostane, kolik utratí

Je to paradox: ze zákona o státním rozpočtu je bez ústavní opory vyloučena materie, která do něj věcně patří, tj. příjmy a výdaje státu uskutečňované přes státní fondy. Následně si pak Poslanecká sněmovna nad rámec ústavy přisuzuje pravomoc rozhodovat o takových příjmech a výdajích svým usnesením. Tím je obcházen ústavou předpokládaný legislativní proces zákona o státním rozpočtu. Je kupříkladu vylučováno suspenzivní veto prezidenta, uplatnitelné pochopitelně jen vůči zákonům, nikoliv vůči usnesení Poslanecké sněmovny. Je ostatně vylučována právní úprava projednání zákona vůbec.

Lze uvažovat - doufejme, že jen hypoteticky - i o tom, že by se státní fondy mohly stát černými dírami hospodaření státu. Představme si, že Poslanecká sněmovna vysloví souhlas s návrhem zákona o státním rozpočtu. Kromě stanovených vazeb státního rozpočtu na státní fondy jí poté nic nebrání, aby svými usneseními podstatně změnila bilanci příjmů a výdajů státu prostřednictvím schválení rozpočtů státních fondů. Zdá se, že je to představa absurdní. Ale jak daleko je od ní nedávný případ z roku 2010? Novelou zákona o Státním fondu rozvoje bydlení bylo do zákona vloženo ustanovení, podle něž musí státní rozpočet poskytnout tomuto fondu dotaci ve výši nejméně skutečných výdajů fondu. Tedy státní fond musí dostat tolik, kolik utratí. Ani prezidentské veto nepřimělo poslance ke změně názoru v této věci. Už proto neplatí, že státní fond může utratit jen tolik, kolik dostane, ale naopak musí dostat tolik, kolik utratí

Čtyři závěry

1. Zřizování státních fondů v ČR nemá ústavní oporu.
2. 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.

3. Schvalování rozpočtů státních fondů Poslaneckou sněmovnou mimo zákon o státním rozpočtu je v rozporu s principem přijímání státního rozpočtu ve formě zákona.
4. Schvalování rozpočtů jednotlivých státních fondů pouhými usneseními Poslanecké sněmovny je překročením zákonodárné působnosti Poslanecké sněmovny.

Lidové noviny, 17. ledna 2011