

Miroslav Sylla

Vliv Senátu na veřejné rozpočty – ohlédnutí za záměry

Úvod

V článku o vlivu Senátu na veřejné rozpočty klade autor otázku, z jakého důvodu státní rozpočet schvaluje pouze Poslanecká sněmovna a nikoliv i Senát Parlamentu České republiky. Autor článku uvádí, že okolnosti vzniku vyloučení rozpočtové působnosti Senátu jsou zahaleny mlhou. Je jistě chvályhodné, když další a další generace kladou otázky zcela fundamentální, které již tím, že jsou položeny, mohou přinést nové pohledy. Rád bych se pokusil autorem pocitovanou mlhu rozptýlit.

Učiním tak ve vší skromnosti jako jeden (pouze jeden!) ze členů Komise vlády pro přípravu Ústavy České republiky zřízené usnesením vlády ze dne 10. července 1992 č. 484. To, prosím s vědomím, že paměť je slabá a selektivní. Pokusím se však ukázat, že i dostupné archiválie poskytují k naznačené otázce určité odpovědi a zajímavé podněty k zamyšlení. Odkazovat přitom budu na dokumenty, tak jak jsou již publikovány souhrnně v knize *Ústava České republiky 1992 Dokumenty a ohlasy*.¹⁾

Protože autor otevřel navýsost zajímavé téma, ústavní úpravy projednávání státního rozpočtu, dovolím si v některých ohledech i poněkud širší pojednání k této problematice.

Ohlédnutí

Autorem nastolená otázka není natolik „kacířská“, jak by se po čtvrtstoletí existence Ústavy zdálo. Určité varianty či náznaky této otázky můžeme najít i v historii. Rád bych upozornil v tomto směru na dva příklady.

Již C. F. Bastable²⁾ zaznamenal „vážné ústavní spory“ o právech různých sněmoven týkajících se státního rozpočtu. Nepřisuzoval jim však většího významu z hlediska finančního. Nakonec doporučil, aby druhé sněmovně bylo dáno zadostiučinění tím, že se omezí na zákony nutné ke schválení rozpočtu a zkoumání jednotlivých položek bude ponecháno sněmovně lidové.³⁾

¹⁾ SYLLOVÁ, J., SYLLA, M.: *Ústava České republiky 1992. Dokumenty a ohlasy*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2018, ISBN 978-80-7598-060-1; dále citováno jako *Ústava České republiky 1992. Dokumenty a ohlasy*.

²⁾ Charles Francis Bastable, britský právník a národohospodář (1855–1945).

³⁾ BASTABLE, C. F.: *Veřejné finance*, Praha: Orbis Praha 1927, s. 720 an.

Profesor F. Weyr se zabýval pochopitelně pouhou předností poslanecké sněmovny při předkládání rozpočtového zákona vládou, protože senát nebyl z projednávání státního rozpočtu podle prvorepublikové ústavní úpravy vyloučen. Přesto je jeho argumentace zajímavá i pro nastolenou otázku. Zamýšlel se nad ustanovením § 41 odst. 3 prvorepublikové ústavní listiny, podle něž vládní návrhy zákona rozpočtového i branného musí být předloženy napřed sněmovně poslanecké.⁴⁾ Prof. Weyr argumentoval proti této přednosti poslanecké sněmovny tak, že ohledně postavení senátu zdůraznil shodnost obou komor a uvedl: „... senát a poslanecká sněmovna jsou úplně stejná lidová zastupitelstva“. Vyslovil domněnku, že priorita poslanecké sněmovny zde byla zavedena jen ve snaze vyzvednout význam poslanecké sněmovny byť třeba i nevýznamnými formalitami.

Prof. Weyr přitom odkázal i na ustanovení § 5 jednacího řádu pro bývalou říšskou radu,⁵⁾ podle něž musela vláda „předlohy týkající se financí“ předkládat nejprve poslanecké sněmovně. Přitom zdůraznil, že v té době bylo složení panské sněmovny a poslanecké sněmovny naprosto rozdílné, a proto měly výsady poslanecké sněmovny svůj smysl, ten ztratily až při shodnosti obou komor.

Státní rozpočet ve vládním návrhu Ústavy

Otázka schvalování státního rozpočtu při přípravě vládního návrhu Ústavy nebyla otázkou spornou a její řešení proběhlo ve vládní komisi dle mé paměti vcelku bez obsáhlejších diskusí.

Dnešní úvahy o vlivu Senátu na státní rozpočet jsou zčásti předurčeny tím, že státní rozpočet má podle čl. 42 Ústavy formu zákona, což evokuje otázku role Senátu v zákonodárném procesu. Proto je nutno předeslat, že vládní návrh Ústavy⁶⁾ neobsahoval ustanovení, podle něž by byl státní rozpočet schvalován formou zákona. Je ovšem pravdou, že čistě pracovní podklady vládní komise obsahují formulaci shodnou s dnešním ustanovením čl. 42 Ústavy, předpokládající pro státní rozpočet formu zákona. K obratu (k nepříznání formy zákona) došlo patrně na jednání Legislativní rady vlády konaném dne 31. 10. 1992. Ve stanovisku Legislativní rady vlády z tohoto jednání⁷⁾ je ustanovení čl. 42 podtrženo, což znamená, že bylo změněno přímo na jednání Legislativní rady. Tedy Legislativní rada navrhla, aby státní rozpočet neměl formu zákona.

Osobně jsem při jednání vládní komise na toto téma věc pocítoval tak, že je problematické, aby státní rozpočet měl formu zákona, a proto jsem byl názoru,

⁴⁾ WEYR, F.: *Československé právo ústavní*, Praha: MELANTRICH A.S., 1937 s. 154.

⁵⁾ Zákon č. 94/1873 ř. z., jenž se týče jednacího řádu rady říšské.

⁶⁾ Vládní návrh Ústava České republiky, tisk 152 ČNR VII. volební období in *Ústava České republiky 1992. Dokumenty a ohlasy* s. 249.

⁷⁾ Stanovisko Legislativní rady vlády k návrhu Ústavy České republiky č. j. 355164/92, in *Ústava České republiky 1992. Dokumenty a ohlasy*, s. 209 an.

že by raději toto nemělo být Ústavou předurčeno. Neuměl jsem si zodpovědět otázku, jaká bude sankce za nesplnění takového zákona, jaká má být sankce za nesplnění příjmů, či výdajů? Jsou ustanovení o příjmech a výdajích vůbec právní normy? Víceméně intuitivně jsem pochyboval o obecnosti takového zákona, který je svým způsobem víceméně „termínovaným“ zákonem, jehož účinnost se zpravidla vyčerpá během jednoho rozpočtového roku. Formulaci nakonec obsaženou ve vládním návrhu Ústavy jsem proto považoval za dobré řešení. Nedokázal jsem si představit, že bych někomu z vážených ekonomů v tehdejší vládě měl vysvětlit, proč má být státní rozpočet zákonem a co právně vzato nastane, pokud vznikne nečekaný rozpočtový schodek či výdaj. Obávám se, že odkaz na prvorepublikovou úpravu by v tomto případě nebyl dostačující.

Ve vládním návrhu byla problematika státního rozpočtu zařazena do čl. 42.

Ze systematického hlediska bylo toto ustanovení zařazeno do moci zákonodárné, a to v jisté (ve schválené Ústavě zachované) návaznosti na čl. 41 odst. 2. V čl. 41 odst. 2 byla totiž řešena aktivní legitimace k podávání návrhů zákonů. Naopak navrhované ustanovení čl. 42 nepředpokládalo pro státní rozpočet (ani pro státní závěrečný účet) formu zákona, i když bylo formulováno jako určitý protiklad vůči čl. 41 odst. 2, a mohlo by se snad proto dovozovat, že mělo pouze stanovit zvláštní případ zákonodárné iniciativy náležející výhradně vládě.

V uvedeném systematickém kontextu navrhované ustanovení znělo ovšem jednoznačně „Návrh státního rozpočtu a státního závěrečného účtu podává vláda“.

Dále podle odst. 2 navrhovaného ustanovení čl. 42 se o návrhu státního rozpočtu měla usnášet pouze Poslanecká sněmovna.

Mám za to, že i když by zde byly z hlediska systematického určité opačné argumenty, bylo navrhované ustanovení zcela jednoznačné a že tedy záměrem vládního návrhu Ústavy bylo:

- nepředurčovat pro státní rozpočet formu zákona,
- zavést jednoznačně schvalování státního rozpočtu jen Poslaneckou sněmovnou.

Za rozhodující, proč byl vládní návrh takto formulován, považuji kontext přijímání tohoto návrhu. Při přípravě Ústavy panovala především nejobecnější představa a přesvědčení o tom, že Senát a Poslanecká komora mají mít odlišné postavení, co do jejich funkcí i co do volebních systémů. Nakonec panovala i nejistota, jak to vlastně se Senátem dopadne, jak bude složen, jaké bude mít postavení.

Na vládní komisi bylo od počátku požadováno, aby si byla především vědoma zadání vlády, které směřovalo k vytvoření funkčních vztahů v ústavním systému. V Zápise č. 1 z jednání vládní komise konaného

dne 11. 7. 1992 je zachycen závěr, podle nějž „ústava by měla být maximálně stručná a měla by vést k větší efektivnosti fungování politického a ústavního systému“.⁸⁾

V Zásadách Ústavy České republiky zpracovaných dne 18. 7. 1992 Komisí vlády České republiky pro přípravu Ústavy České republiky⁹⁾ navrhovala vládní komise „maximální“ míru diferencování mezi kompetencemi obou komor. Shodný návrh se pak objevil v obdobných zásadách ze dne 27. 7. 1992.¹⁰⁾ Komisí byl navržen text „Má-li dvoukomorový systém být funkční, je nutné, aby kompetence obou komor byly v maximální míře diferencovány“. Vláda v Pokynech vlády České republiky vládní komisi pro přípravu Ústavy České republiky při posuzování ideového nástinu uložila komisi, aby vypustila slova „v maximální míře“.¹¹⁾ Vláda tak poněkud zmírnila tendenci k odlišnému postavení komor, nicméně i tak souhlasila s tím, že funkce komor mají být diferencovány.

Je všeobecně známo, že k obecnému náhledu patřilo tehdy i „hayekovské“ rozdělení funkcí obou komor, kdy dolní komora má funkci spíše „vládního shromáždění“ a věnuje se veřejnému právu.

Už v tomto obecném kontextu by návrh na účast Senátu při schvalování rozpočtu nebyl průchodný. Nevím o tom, že by byl takový návrh byl na vládní úrovni projednáván.

I dnes se domnívám, že zapojení Senátu do schvalování státního rozpočtu v jakékoliv formě by vedlo k nečekaným složitostem, jejichž konce těžko dohlédnout. Takové zapojení Senátu by šlo proti shora naznačeným výchozím předpokladům, za nichž byl připravován návrh Ústavy.

Zároveň je třeba vzít v úvahu, co vlastně bylo míněno pod pojmem „státní rozpočet“. Dnes, po čtvrtstoletí, může vypadat podivně, když přiznám, že asi většina členů vládní komise tehdy neměla přesnou detailní představu o obsahu pojmu státní rozpočet. Ostatně ani rozpočtová pravidla stanovená zákonem nebyla tehdy natolik sofistikovaná, jak je tomu dnes.¹²⁾ Souvisí to i s tím, že od státního rozpočtu současného tzv. „sociálního státu“ se dnes obecně očekává daleko vyšší redistribuční funkce, než tomu bylo v době, řekněme, liberálně konzervativního směřování státu. Zároveň jsem přesvědčen, že už tehdy byl státní rozpočet ekonomy chápán především jako rozpočet pokud možno jednotný. Už v roce 1992 ovšem existovaly státní fondy narušující jednotu státního rozpočtu. Státním fondům se budu věnovat níže. Proto zde jen

⁸⁾ Tamtéž s. 21.

⁹⁾ Tamtéž s. 32.

¹⁰⁾ Tamtéž s. 42.

¹¹⁾ Tamtéž s. 48.

¹²⁾ Tehdy platný zákon č. 576/1992 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky) upravoval v 37 paragrafech současně rozpočtové hospodaření České republiky i obcí. Nabízí se porovnání s rozsahem současné právní úpravy.

podotknu, že i nakonec přijatá formulace čl. 42 Ústavy umožňuje pod pojem státního rozpočtu zahrnout i státní fondy, pokud to dokonce přímo neurčuje.

Tuto část stati bych rád uzavřel tak, že zapojení Senátu do schvalování státního rozpočtu při tvorbě vládního návrhu Ústavy asi nikoho ani nenapadlo. Myslím, že takový návrh by byl v protikladu proti snaze vytvořit jednoduchý fungující systém, proti tehdejším obecným představám o rozdělení funkce obou komor a patrně i proti představám ekonomů o funkci státního rozpočtu. Mám za to, že vláda cíleně nenavrhovala schvalovat státní rozpočet formou zákona. Mimo jiné se tak dělo i v době, kdy bylo nemyslitelné být jen uvažovat o „veřejném subjektivním právu“ na dotace a státní rozpočet byl nahlížen zcela jinak než je tomu dnes.

Projednání návrhu Ústavy v komisi ČNR

Česká národní rada zřídila pro přípravu Ústavy Komisi předsednictva České národní rady pro přípravu Ústavy usnesením předsednictva ČNR č. 17, VII. volební období ze dne 13. 7. 1992. Z jednání této komise byly pořizovány doslovné zápisy a byla vyhotovována usnesení, z nichž lze objasnit některé okolnosti a úvahy týkající se ústavní úpravy státního rozpočtu.

Dalším zdrojem poznatků z parlamentního projednání návrhu pak je Společná zpráva výborů, Česká národní rada VII. volební období, tisk 154 z 12. prosince 1992¹³⁾ a konečně i Přepis stenografického záznamu schůze ČNR konané dne 17. prosince 1992.¹⁴⁾

Zde je namístě opět předeslat, že vládní návrh Ústavy byl v ČNR změněn a přijat tak, že dnes podle čl. 42 odst. 1 návrh *zákona* o státním rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu podává vláda.

Podívejme se podrobněji, jak k této změně došlo, a připomeňme některé zajímavé části diskuse týkající se státního rozpočtu zachycené v dokumentech ČNR.

Ještě před předložením vládního návrhu byla dle zápisu z jednání komise ČNR konaného dne 18. 8. 1992¹⁵⁾ vedena diskuse ke vztahům sněmoven a k funkci Senátu. Poměrem hlasů 12:1 byl přijat návrh, že rozpočet a státní závěrečný účet projednává jen Poslanecká sněmovna. Takto schválený návrh byl potom vtělen do usnesení č. 6 komise,¹⁶⁾ jímž byly doplněny dřívější teze zpracované komisí ČNR adresované vládní komisi.

Z diskuse v parlamentní komisi stojí za upozornění zejména vystoupení poslance Františka Kačenky (Hnutí za samosprávnou demokracii – Společnost pro Moravu a Slezsko). Ten rozpoznal a jednoznačně konstatoval,

¹³⁾ *Ústava České republiky 1992. Dokumenty a ohlasy* s. 442

¹⁴⁾ Tamtéž s. 465

¹⁵⁾ Tamtéž s. 62

¹⁶⁾ Tamtéž s. 64

že dle čl. 42 vládního návrhu by nebyl státní rozpočet schvalován ve formě zákona.¹⁷⁾ Proto navrhl, aby Ústava založila povinnost zveřejnit státní rozpočet ve Sbírce zákonů. Současně navrhl, aby právě proto, že Senát nebude účasten schvalovacího procesu státního rozpočtu, bylo stanoveno kvórum třípětinové většiny přítomných poslanců. Třípětinovou většinu poslanců potřebnou pro schválení státního rozpočtu označil nato poslanec Marek Benda (Křesťanská demokratická strana) za největší ústavní absurditu, kterou v životě slyšel. Vysvětlil to tak, že takové kvórum prostě zabraňuje vládě vládnout.

Ve Společné zprávě výborů je již čl. 42 navrhován v dnešní podobě. Tedy odstavec 1 předpokládá schvalování státního rozpočtu zákonem a odstavec 2 stanoví výlučnou působnost Poslanecké sněmovny k přijetí tohoto zákona. Tento návrh ze Společné zprávy byl předurčen již v Usnesení č. 162 ústavně právního výboru České národní rady ze 7., 8., 9., 10., 11. a 12. prosince 1992 k vládnímu návrhu Ústavy České republiky (tisk 152).¹⁸⁾

Jak o tom vypovídá záznam z plenární schůze ČNR konané dne 17. prosince, bylo na tomto plénu navrhováno poslancem Jozefem Wagnerem (Česká strana sociálně demokratická), aby ustanovení čl. 42 bylo upraveno tak, že by znělo: „Zákonem schvaluje poslanecká sněmovna každoročně rozpočet a státní závěrečný účet. Návrhy předkládá vláda.“ Návrh byl odůvodněn potřebou pregnančnějšího vyjádření.¹⁹⁾ Za povšimnutí stojí, že tento návrh skutečně právní normu vyjádřenou v ustanovení čl. 42 žádoucím způsobem, precizoval, ovšem navíc by bylo takto zavedeno schvalování i státního závěrečného účtu zákonem. Tento návrh poslance Wagnera ovšem přijat nebyl.

Lze tedy uzavřít, že při projednání vládního návrhu Ústavy v ČNR došlo především ke změně v tom směru, že státnímu rozpočtu byla přisouzena forma zákona. Stalo se tak nedokonale a jaksi poněkud mimochodem. Právní norma dnes obsažená v Čl. 42 Ústavy totiž předpokládá jaksi automaticky pro státní rozpočet formu zákona. Chybí zde právní norma, která by výslovně a předem stanovila, že státní rozpočet musí mít formu zákona a teprve pak by upravila předkládání návrhu tohoto zákona.

Vláda neměla úmysl navrhovat pro státní rozpočet formu zákona, a i proto zde nebyl ze strany vlády ani podnět směřující k úvahám o roli Senátu v zákonodárném procesu zákona o státním rozpočtu. Tím, že ČNR přisoudila státnímu rozpočtu formu zákona, trochu pootevřela i otázku účasti Senátu při jeho schvalování.

Ovšem ani při projednání v ČNR a popsaném posunu ohledně formy státního rozpočtu nevznikly návrhy k zapojení Senátu do schvalování státního rozpočtu. Výhradní postavení Poslanecké sněmovny v ČNR zpochybněno nebylo.

¹⁷⁾ Tamtéž s. 344

¹⁸⁾ Tamtéž s. 410 a násl.

¹⁹⁾ Tamtéž s. 498.

Zbývá ještě s ohledem na širší záběr replikovaného článku podotknout, že pokud jde o další veřejné rozpočty, tedy o rozpočty územních samosprávných celků, neobsahoval vládní návrh žádné výslovné ustanovení o jejich rozpočtech. To bylo doplněno jako ustanovení čl. 100 odst. 3 rovněž až při projednání v ČNR a to ve Společné zprávě výborů.²⁰⁾

Státní fondy

Neústavnost zřizování státních fondů

Článek, k němuž se vztahuje tato replika, se dotýká i tzv. mimorozpočtových státních fondů. Jedná se zde o státní fondy zřizované zvláštními zákony podle výhrady zákona stanovené v § 28 zákona o rozpočtových pravidlech.²¹⁾ Myslím, že v souvislosti se státním rozpočtem je namístě i pohled na tyto státní fondy z hlediska ústavního.

Ústava nikterak neupravuje zřizování a postavení státních fondů. Z dostupných dokumentů nevyplývá ani, že by takový návrh byl předložen a projednáván. Dovoluji si vyslovit domněnku, že by takový návrh byl tehdy ze strany vlády odmítnut, a to razantně a z toho důvodu, že by tak přímo Ústava založila nejednotnost rozpočtového hospodaření státu.

Zřizování státních fondů mělo oproti současnému stavu v době existence federace výslovnou oporu v ústavním zákoně č. 143/1968 Sb., o Československé federaci, ve znění pozdějších předpisů. Podle čl. 11 odst. 7 federace i republiky mohly vytvářet vlastní účelové fondy napojené na jejich státní rozpočty a tyto státní fondy bylo možno zřídit zákonem.

Tato předcházející ústavní úprava tedy:

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

Slovenská republika pak přijala 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.

V Ústavě České republiky není oproti tomu o státních fondech ani zmínka. Ústava České republiky neobsahuje sice výslovně právní normu, podle které by hospodaření státu mohlo být vedeno jen prostřednictvím jediného rozpočtu státu. Obsahuje však:

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

²⁰⁾ Tamtéž s. 460.

²¹⁾ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

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. Každý ze zřízených státních fondů hospodaří podle svého rozpočtu. Tyto rozpočty zahrnují příjmy a výdaje daného státního fondu. Rozpočty účelových fondů jsou tedy 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) nehospodaří se svými 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. Samotné rozpočty jednotlivých státních fondů nejsou schvalovány formou zákona a vymykají se tak ústavnímu požadavku na schválení státního rozpočtu formou zákona.

Tomu, že rozpočty státních fondů mají být součástí zákona o státním rozpočtu nasvědčuje i Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/01 ze dne 12. února 2002 publikovaný pod č. 95/2002 Sb. Ústavní soud se v něm přiklonil k tzv. „materiálnímu pojetí“ státního rozpočtu.

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

Tzv. „materiální pojetí“ zákona o státním rozpočtu tedy znamená, že v něm bude zahrnuta příjmová a výdajová stránka státních financí. Pochybují sice obecně o oprávněnosti interpretačních postupů založených na tzv. „materiálním výkladu práva“, ale musím i čistě formálně bez materiálních berliček dojít k závěru, že rozpočty státních fondů jsou „státním rozpočtem“ ve smyslu čl. 42 Ústavy, neboť v rozpočtech státních fondů jsou obsaženy příjmy a výdaje státu. Tyto rozpočty státních fondů by měly být tedy schvalovány zákonem, aby bylo ústavní úpravě učiněno zadost. Rovněž interpretace shora citovaného nálezu Ústavního soudu, byť je založena na tzv. „materiálním výkladu práva“, tomu nasvědčuje.

Všechny státní fondy zřízené zvláštními zákony mají jako své zdroje mimo jiné i dotace ze státního rozpočtu. Tyto dotace se ve státním rozpočtu projeví jako výdaje [§ 7 odst. 1 písm. g) zákona o rozpočtových pravidlech]. Lze říci, že se zde takový výdaj státního rozpočtu (dotace státnímu fondu) nevyhne schvalování při projednávání zákona o státním rozpočtu. Podle § 5 odst. 6

zákona o rozpočtových pravidlech má také státní rozpočet obsahovat dotační vztahy i k rozpočtům státních fondů.

Avšak ostatní příjmy a i 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 ani formálně ani v onom tzv. „materiálním“ smyslu.

Nezbývá než poznamenat, že předcházející ústavní úprava připouštěla pouze vznik státních fondů, které jsou „napojeny“ na státní rozpočet.²²⁾ V současné době obsahují rozpočty státních fondů zvláštní zákony upravující vznik a postavení i takové příjmy, které by byly jinak příjmy státního rozpočtu (příjmy daňové, příjmy z poplatků apod.).

O současných státních fondech tedy nelze ani tvrdit, že se jedná o fondy jen a jen napojené na státní rozpočet a podústavní právní úprava to ani nevyžaduje, což je dokladem narušení jednotnosti státního rozpočtu.

Zde považuji za účelné shrnout tak, že existence a zřizování státních fondů nemá ústavní oporu a ani nebylo záměrem ústavodárce takovou oporu vytvořit. V podobné situaci jako ČR považovala SR za potřebné na ústavní úrovni umožnit zřizování státních fondů. Postavení rozpočtů státních fondů mimo zákon o státním rozpočtu je v rozporu i s tzv. „materiálním pojetím“ státního rozpočtu, které je judikováno Ústavním soudem. Ústava nařizuje schvalování státního rozpočtu ve formě zákona. Rozpočty státních fondů, jejich výdaje a příjmy, jsou právě 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.

Poznámka k okrajovému vlivu Senátu na státní fondy

V právní úpravě postavení jednotlivých státních fondů můžeme hledat určité stopy vlivu Senátu na hospodaření těchto fondů.

Nedostatek ústavní opory pro existenci státních fondů zákonodárce zjevně netrápí a současně se nastupuje jeho tvůrčí přístup ve snaze něco přidat Senátu, třeba i jen „nevýznamnou formalitu“ řečeno parafrází slov prof. Weyra. To se zatím projevuje u Státního zemědělského intervenčního fondu, u nějž místopředsedou jeho dozorčí rady musí být podle zákona senátor, který je do funkce volen Senátem.²³⁾ Taková první vlašťovka je vždy v české legislativě inspirující, takže se patrně brzy dočkáme následování u dalších státních fondů.

Z oblasti faktické lze zaznamenat, že nejméně u Státního fondu životního prostředí jsou členy i senátoři.

²²⁾ čl. 11 odst. 7 zákona č. 143/1968 Sb., o Československé federaci, ve znění pozdějších předpisů.

²³⁾ § 10 odst. 2 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu, ve znění pozdějších předpisů.

Závěrem

Pokusil jsem se objasnit některé souvislosti vzniku ustanovení čl. 42 Ústavy, tak jak k tomu vyzval autor článku, na nějž reaguji. Myslím, že z takto podaných souvislostí vyplývá, že názor na zapojení Senátu do procesu schvalování zákona o státním rozpočtu se v době přípravy a schvalování Ústavy nikterak neprosazoval. Byť otázka, co vlastně má náležet Senátu, tehdy rezonovala, snad všichni účastníci tehdejšího dění považovali Senát za těleso natolik odlišné od Poslanecké sněmovny, že mu ani nehodlali přisoudit roli při schvalování rozpočtu. Úvahy o rozpočtové roli Senátu se otvírají i proto, že státní rozpočet je schvalován formou zákona, tedy v legislativním procesu, jehož je Senát zpravidla účasten. Vládní návrh Ústavy však ani nepředpokládal, že by státní rozpočet byl schvalován zákonem a ke změně v tomto směru došlo až při projednání návrhu v ČNR.

Ústavní vyloučení Senátu z projednání státního rozpočtu (i při existenci státního rozpočtu ve formě zákona) nebylo věcí náhody nýbrž všeobecného souhlasu a nemám za to, že by měly být v tomto ohledu vedeny úvahy o ústavní změně. Naopak za diskutabilní považuji ústavní výhradu zákona pro státní rozpočet a její ne zcela přesnou formulaci. Za zcela neústavní pak považuji podústavní úpravu mimorozpočtových státních fondů a jejich samotnou existenci.

Shrnutí:

Příspěvek je reakcí na výzvu z článku *Vliv Senátu na veřejné rozpočty*, v němž jeho autor klade otázku, proč byl při tvorbě Ústavy ČR v roce 1992 vyloučen Senát z procesu schvalování státního rozpočtu.

Článek objasňuje, že vláda ČR nezamýšlela dát na ústavní úrovni státnímu rozpočtu formu zákona a nenavrhovala ani účast Senátu při jeho schvalování. Formu zákona dostal státní rozpočet až při projednávání vládního návrhu Ústavy v ČNR. Otázka vlivu Senátu na státní rozpočet nebyla při projednávání návrhu otázkou stěžejní a spornou. Na dokumentech z roku 1992 je prokazováno, že od samého počátku prací na tvorbě Ústavy ČR bylo uvažováno jen s výlučnou působností Poslanecké sněmovny a jsou k tomu nastíněny důvody. Článek se zabývá i některými dalšími souvislostmi vzniku ústavní úpravy veřejných rozpočtů.

Summary:

This article is reaction on question in the article "Senate's influence on public budgets" in which author asks why was the Senate excluded from approval of State Budget in 1992 when the Constitution of the Czech Republic was created.

This article clears up that the purpose of the Czech government was not State Budget in the form of law. Also the Czech government did not propose

participation of the Senate in process of its approval. State Budget got the form of law when the government's bill of the Constitution of the Czech Republic was considered in the Czech National Council.

During the consideration of the government's bill Senate's influence on State Budget was not main or contentious question. The Documents from 1992 show that from the beginning

of the creation of the Constitution of the Czech Republic only the Chamber of Deputies should have this competence; the reasons for this decision are outlined. Also the article deals with some other issues connected with constitutional regulation of public budgets.