

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Jan Šimon

STÁTNÍ FONDY

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Radim Boháč, Ph.D.

Katedra: Finančního práva a finanční vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): Červen 2011

Čestné prohlášení

„Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.“

V Praze dne 27. června 2011

.....

Poděkování

Rád bych tímto poděkoval JUDr. Radimovi Boháčovi, Ph.D. za odborné vedení mé práce a za podnětné připomínky. Dále děkuji celé rodině za jejich psychickou podporu.

Obsah

Úvod	1
1. Veřejné finance a veřejné rozpočty	3
1.1. Veřejné finance	3
1.2. Veřejné rozpočty	5
1.2.1. Rozpočtová soustava	6
1.2.2. Rozpočtové zásady	8
2. Fondy	9
2.1. Pojem fond, mimorozpočtový fond	9
2.2. Členění fondů	10
2.2.1. Fondy na státní úrovni	11
2.2.2. Fondy na místní úrovni	13
3. Státní fondy	14
3.1. Obecná charakteristika státních fondů	14
3.2. Státní fond životního prostředí	15
3.3. Státní fond kultury	17
3.4. Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie	19
3.5. Státní zemědělský intervenční fond	21
3.6. Státní fond dopravní infrastruktury	23
3.7. Státní fond rozvoje bydlení	25
3.8. Pozitiva a negativa fondovního hospodaření	28
3.8.1. Pozitiva	28
3.8.2. Negativa	29
4. Zahraniční srovnání	30
4.1. Polsko – Národní fond pro ochranu životního prostředí a vodního hospodářství	30
4.2. Slovensko – Státní fond rozvoje bydlení	32
4.3. Shrnutí	34
5. Budoucnost státních fondů v České republice	35
5.1. Nulová varianta	35
5.1.1. Návrh zákona o zrušení Státního fondu kultury	36
5.1.2. Pravidla rušení státních fondů	39

5.2. Restrukturalizace státních fondů	40
5.2.1. Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie	40
5.2.2. Státní fond dopravní infrastruktury.....	43
5.3. Nové státní fondy.....	45
5.3.1. Státní fond rizikového kapitálu.....	45
5.3.2. Varianty nových státních fondů.....	47
Závěr	49
Seznam použitých zkratek	53
Seznam použitých pramenů a literatury	54
Abstrakt	59
Abstract	60
Klíčová slova / Keywords	61

Úvod

Problematika veřejných financí a jejich právní zakotvení je v každém státě velmi důležitou oblastí, v období ekonomické nestability, kterým nejen Česká republika v posledních letech prochází, to platí dvojnásob. Pro zajištění efektivního vynakládání veřejných prostředků musíme sektor veřejných financí (a hlavně velké množství institucí, které ho obhospodařují) důkladně analyzovat, na základě zjištěných poznatků lze pak fungování celého systému zkvalitnit.

O veřejných financích se v současné době velmi diskutuje, pozornost se však převážně zaměřuje na státní rozpočet. Rozpočet ovšem není jediným zdrojem financování veřejných potřeb, proto si tato diplomová práce klade za cíl podat výklad o veřejnosti nepříliš známé problematice – o státních fondech.

Hlavním cílem práce je popsat a zhodnotit možný vývoj *de lege ferenda* v oblasti státních fondů v České republice. K vedlejším patří vymezení právního rámce fungování státních fondů *de lege lata* (jejich financování a organizační struktura) a srovnání české právní úpravy se zahraniční, konkrétně příklady státních fondů v Polsku a na Slovensku.

Formálně jsem svou diplomovou práci rozdělil do pěti kapitol.

První kapitola se věnuje vymezení pojmu veřejných financí a jejich rozdělování do veřejných rozpočtů. Dále tato kapitola osvětluje uplatňování rozpočtových zásad při sestavování rozpočtů a hospodaření v rámci soustavy veřejných rozpočtů i mimo ni, poskytuje tak teoretický základ pro další výklad.

Následující kapitola vymezuje samotný pojem fond a mimorozpočtový fond. Fondy lze relativně dobře členit dle určitých vlastností, na základě nich pak tvoří celou soustavu mimorozpočtových fondů.

Třetí kapitola je zaměřena na samotnou právní úpravu státních fondů. V úvodu oddílu se zaměřím na obecné vymezení státních fondů, následuje výklad o jednotlivých fondech s důrazem na organizační strukturu a vlastní financování. V této souvislosti je

nutno zmínit, že problematiku státních fondů nelze pojímat pouze z hlediska práva, je nutno se věnovat i ekonomický aspektům jejich činnosti, v opačném případě by nám zůstala forma bez obsahu.

Čtvrtá kapitola přináší zahraniční exkurz. Národní fond pro ochranu přírody a vodního hospodářství v Polsku a Státní fond rozvoje bydlení na Slovenku nám pomohou zjistit, jak eventuálně vylepšit českou právní úpravu. Jejich existence dokazuje i to, že mimorozpočtové fondy nejsou pouze českým specifíkem, ale že se k uspokojování veřejných potřeb používají i v jiných zemích.

Poslední část analyzuje současné návrhy změn v soustavě státních fondů. V posledních letech, zvláště pak po nástupu nové vlády v roce 2010, se objevily zprávy o chystaném rušení některých státních fondů či jejich restrukturalizaci. Podíváme se tedy na možné alternativy „postfondovního“ financování oblastí, které jsou dnes kryty státními fondy. Akcent bude kladen na fondy v oblasti kultury.

Problematika státních fondů není v literatuře příliš podrobně rozebrána, zpracování tohoto tématu tedy přináší výzvy i v oblasti zdrojů informací. Při psaní diplomové práce budu kromě klasických knižních publikací vycházet i z internetových pramenů. Cenným zdrojem informací je i elektronická komunikace s pracovníky příslušných ministerstev, v neposlední řadě i osobní konzultace na Ministerstvu dopravy.

1. Veřejné finance a veřejné rozpočty

Pro lepší pochopení dané problematiky je důležité nejdříve prozkoumat zakotvení státních fondů z obecných hledisek, to znamená zjistit, jakého institutu finančního práva jsou státní fondy součástí.

1.1. Veřejné finance

Při definici pojmu veřejné finance se nejprve podíváme na samotné slovo finance. V laické veřejnosti se jím obvykle rozumí finanční prostředky, či ještě přesněji peníze, ať již ve formě hotovostní nebo bezhotovostní. Tento převládající pohled je ovšem chybný. Finance, výraz původně pocházející z latinského slova finio, finire (končit)¹, se přes bohatý historický vývoj významů vykládá jako „*souhrn peněžních vztahů vznikajících při tvorbě, rozdělování a použití peněžní masy a jejích částí.*“² Nejde tedy o peníze, ale o vztahy, do kterých subjekty vstupují za účelem uspokojování potřeb, jejich hlavním cílem je rozdělení a přerozdělení hrubého domácího produktu.

Z tohoto pohledu lze rozlišovat, zda se jedná o finance soukromé, tzn. peněžní vztahy související s tvorbou, rozdělováním a použitím peněžního kapitálu v různých typech soukromých podniků, bank a dalších soukromých institucí a rovněž peněžní vztahy mezi obyvateli, a finance veřejné, tzn. peněžité vztahy v orgánech a organizacích veřejného sektoru.³

Když ponecháme soukromé finance stranou našeho zájmu, můžeme veřejné finance podrobit dalšímu členění, skládají se totiž z místních a státních. Místní finance zahrnují hospodaření orgánů místní samosprávy, příjmy a výdaje jejich rozpočtů. Státní

¹JÁNOŠÍKOVÁ, Petra; MRKÝVKA, Petr; TOMAŽIČ, Ivan a kol. *Finanční a daňové právo*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. s 44 .

²BAKEŠ, M.; KARFÍKOVÁ, M.; KOTÁB, P.; MARKOVÁ, H. a kol. *Finanční právo*. 5. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. s 8.

³ Ibidem s 7.

finance jsou nejdůležitější kategorií financí, jejich pomocí stát získává prostředky k plnění svých funkcí.

Shrneme-li předchozí, veřejné finance jsou „*souhrnem peněžních vztahů souvisejících s tvorbou, rozdělováním a použitím peněžní masy a jejich částí v orgánech a organizacích veřejného sektoru.*“³

Pro vztahy uplatňované v rámci veřejných financí jsou typickými znaky nenávratnost, neekvivalentnost a nedobrovolnost. Nenávratnost spočívá v tom, že poskytnutá plnění se subjektu nevracejí zpět, což odlišuje tyto vztahy od ostatních finančních vztahů (například úvěrových nebo pojistných), neekvivalentností rozumíme stav, kdy v souvislosti s poskytovanými platbami do peněžních fondů subjekt neobdrží žádné ekvivalentní protiplnění, konečně nedobrovolnost značí zákonnou povinnost poskytovat platby (např. zákonem stanovená povinnost platit daně) bez možnosti volby.⁴

Veřejné finance se zabývají tím, jak získat potřebné finanční prostředky a efektivně je využít na financování jednotlivých druhů státních zásahů. Mají tři základní funkce (někdy uváděno pět funkcí).

Alokační funkce spočívá ve snaze co nejefektivněji směřovat tok finančních prostředků a tím zajistit financování veřejných statků. Redistribuční funkcí rozumíme přesun finančních prostředků mezi jednotlivými vrstvami obyvatelstva. Cílem je zajistit určitý spravedlivý standart na jedné straně pro jednotlivé obyvatele, na druhé straně i mezi články samosprávy. Tato funkce je zajišťována například prostřednictvím přímých sociálních transferů, dotováním určitých výrobků nebo naopak jejich vyšším zdaněním. Stabilizační funkce veřejných financí slouží ke stabilizaci ekonomiky.⁵ Mimo předchozí tři funkce můžeme uvést ještě funkci kontrolní, „*spočívající v možné kontrole vývoje financí ve společnosti*“⁶ a funkci fiskální, která „*vyjadřuje potřebu shromážďovat peněžní prostředky na společensky nezbytné výdaje, které jsou v souladu s hospodářskou politikou státu*“⁶.

⁴PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance, úvod do problematiky*. 4. Praha : Aspi, a.s., 2008. s. 68 - 69.

⁵ tamtéž str. 69 - 72

⁶JÁNOŠÍKOVÁ, Petra; MRKÝVKA, Petr ; TOMAŽIČ, Ivan a kol. *Finanční a daňové právo*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. s 45 - 46 .

Po definování termínu veřejné finance, které nám poskytlo do značné míry pouze ekonomický pohled, se nutně objevuje otázka, jak jsou výše popsané procesy zachyceny v právním řádu České republiky. V zásadě je možno konstatovat, že „*právní normy finančního práva přejímají poznatky ekonomické vědy jako hotové produkty, že je považují za platné a uznávané. Tím se formálně zbavují povinnosti uvádět původ a význam přejímaných pojmů, avšak zároveň vytvářejí situaci, že obsah těchto pojmů nemusí být jednotně chápán a vykládán*“⁷. Tato metoda byla uplatněna i v případě termínu finance, k bližšímu zakotvení byl užit funkční princip, tj. které orgány finanční vztahy řídí a ovlivňují. Finance se z pohledu finančního práva rozpadají do celé škály finančních institutů, vedle daní například clo či finanční trh. Z hlediska této práce je ovšem nejdůležitějším institutem státní rozpočet a vůbec celá oblast úpravy rozpočtového práva.⁸

1.2. Veřejné rozpočty

Pojem rozpočet není v odborné literatuře jednoznačně definován, nejspíše to souvisí s možností několika úhlů pohledu na jeho funkce.

Veřejný rozpočet je, *důležitým nástrojem státu i každé úrovně a článku územní samosprávy pro financování jejích potřeb a úkolů a zejména pak pro zabezpečování různých druhů veřejných statků pro obyvatelstvo, ať už prostřednictvím veřejnoprávních neziskových organizací ve veřejném sektoru, nebo prostřednictvím veřejných zakázek u soukromého sektoru.*⁹ Tato definice odpovídá rozpočtu s akcentem na jeho redistribuční funkci. Na rozpočet se ovšem lze dívat i jako na právní akt, tj. „*dokument schválený nejvyšším orgánem státu (zákonodárným sborem) a stanovící předpokládané příjmy a výdaje státu na jednoroční období.*“¹⁰ Rozpočet je tedy obecně řečeno určitý

⁷BAKEŠ, M.; KARFÍKOVÁ, M.; KOTÁB, P.; MARKOVÁ, H. a kol. *Finanční právo*. 5. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. s 79.

⁸Ibidem s 80.

⁹PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance, úvod do problematiky*. 4. Praha : Aspi, a.s., 2008. s 98 - 99.

¹⁰BAKEŠ, M.; KARFÍKOVÁ, M.; KOTÁB, P.; MARKOVÁ, H. a kol. *Finanční právo*. 5. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. s 80.

plán, ve kterém jsou zachyceny předpokládané příjmy a výdaje. Suverén jej přijímá na předem stanovené období a jeho hlavním cílem je zajistit financování hlavních funkcí státu.

Na rozpočet můžeme hledět jako na peněžní fond, bilanci, finanční plán a konečně nástroj řízení a veřejné politiky.¹¹

V pojetí rozpočtu jako peněžního fondu představuje rozpočet objem finančních prostředků soustředěných v něm za dané rozpočtové období.

Rozpočet jako bilanci můžeme chápat ve smyslu účetního bilancování na jedné straně příjmů a na druhé výdajů. Podle výsledku této bilance můžeme rozlišovat rozpočet vyrovnaný, kdy objem příjmů odpovídá objemů výdajů, přebytkový rozpočet, kdy příjmy převyšují výdaje, deficitním se pak rozumí rozpočet s příjmy nedosahujícími výdajů. Prioritou by mělo být dosažení vyrovnaného rozpočtu, alespoň v dlouhodobém horizontu, trvale schodkové rozpočty vedou k růstu státního dluhu a k potencionálnímu krachu veřejných financí.

Rozpočet jako finanční plán představuje právem aprobovanou formu (na úrovni státu forma zákona, na úrovni místních rozpočtů usnesení zastupitelstva) rozvrhu veřejných financí, kde na jedné straně vystupují plánované (očekávané) příjmy, a na druhé straně plánované výdaje. Při sestavování plánu nemá zpravidla subjekt volnost z hlediska výdajové stránky, neboť je vázán řadou mandatorních výdajů.

V posledním pojetí – nástroj řízení a veřejné politiky – plní rozpočet úlohu hlavního prostředku, kterým vláda/samosprávný celek uplatňuje svou politiku a promítá do něj své krátkodobé i dlouhodobé cíle.¹¹

1.2.1. Rozpočtová soustava

Oblast rozpočtů upravuje pododvětví finančního práva – právo rozpočtové. Můžeme ho definovat jako „*soubor právních norem, které upravují soustavu veřejných rozpočtů, obsah veřejných rozpočtů, fondovní hospodaření, rozpočtový proces a vztahy vznikající při tvorbě, rozdělování a používání peněžní masy v těchto rozpočtech.*“¹²

Zaměříme se nyní podrobněji na klíčový pojem rozpočtová soustava. Prvním

¹¹ČERVENKA, Miroslav. *Soustava veřejných rozpočtů*. Praha : Leges, 2009. s 24 – 26.

¹²MARKOVÁ, H.; BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007. s 42.

s možných úhlů pohledu zastává pražská učebnice finančního práva, kdy rozpočtovou soustavou rozumí „*státní rozpočet společně s rozpočty krajů, obcí a rozpočty státních fondů*.“¹³ Toto poněkud restriktivní pojetí modifikuje učebnice rozpočtového práva z PF UK, kdy mimo výše zmíněné rozpočty řadí do soustavy i rozpočet Evropské unie, rozpočty napojené na jednotlivé veřejné rozpočty (např. rozpočty příspěvkových organizací), konečně i jednotlivé rozpočty, které jsou součástí určitého veřejného rozpočtu (např. rozpočty organizačních složek státu, které jsou součástí státního rozpočtu).¹⁴

Nejdůležitějším pohledem na rozpočtovou soustavu je ovšem její vymezení v platné právní úpravě. Na centrální úrovni rozlišuje zákon o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)¹⁵ tyto složky rozpočtové soustavy :

- státní rozpočet
- střednědobý výhled státního rozpočtu
- střednědobý výdajový rámec
- státní finanční aktiva a pasiva
- rozpočty organizačních složek státu
- rozpočty příspěvkových organizací zřízených organizačními složkami státu
- rozpočty státních fondů
- řízení státní pokladny a řízení státního dluhu
- rozpočet Pozemkového fondu
- rozpočty zdravotních pojišťoven

Na místní úrovni¹⁶ jsou jimi pak :

- rozpočty krajů
- rozpočty obcí
- rozpočty dobrovolných svazků obcí

¹³BAKEŠ, M.; KARFÍKOVÁ, M.; KOTÁB, P.; MARKOVÁ, H. a kol. *Finanční právo*. 5. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. s 107.

¹⁴MARKOVÁ, H.; BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007. s 91.

¹⁵zákon č. 218/2000 Sb. v platném znění

¹⁶zákon č. 250/2000 Sb. v platném znění

- rozpočty příspěvkových organizací v oblasti školství zřizovaných dobrovolnými svazky obcí
- rozpočty statutárních měst
- rozpočet hlavního města Prahy, rovněž pro její městské části nebo obvody
- rozpočty právnických osob zřizovaných nebo zakládaných územními samosprávnými celky

Mimo dva výše zmíněné předpisy se k dané problematice blíže váží i další normy, konkrétně zákon číslo 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní) a v neposlední řadě zákon o státním rozpočtu¹⁷, samostatnou kapitolu pak tvoří právní úprava rozpočtu EU.

Soustava tedy zahrnuje velké množství peněžních fondů, což se odvíjí od složitosti státoprávního uspořádání ČR. Nejdůležitější úlohu hraje státní rozpočet, který slouží k financování potřeb obyvatel. Na státní rozpočet jsou poté více či méně navázány ostatní rozpočty, bez dotací by totiž nemohly plnit své úkoly.

1.2.2. Rozpočtové zásady

V každém právním řádu existují vedle formalizovaných pramenů práva i určité ideje či principy, které pomáhají při tvorbě právních norem. Rozpočtové zásady jsou tedy „*společné principy, na kterých spočívá sestavování, přijímání, hospodaření a kontrola veřejných rozpočtů, vyvozené teorií na základě poznatků z rozpočtové praxe.*“¹⁸ Z těchto principů vychází i úprava rozpočtového práva. V dalším výkladu se pokusím akcentovat zásady týkající se fondovního hospodaření, hlavně z pohledu odchylek od zásad platících pro ostatní složky soustavy veřejných rozpočtů.

První ze zásad stanoví povinnost každoročního sestavování a schvalování veřejných rozpočtů. Rozpočet je tedy přijímán na určitý rozpočtový rok a časově platí právě jen pro tento rok, tato zásada se uplatňuje i při přípravě rozpočtu státního fondu.

¹⁷Pro rok 2011 zákon č. 433/2010 Sb.

¹⁸MARKOVÁ, H.; BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007. s. 60.

Druhou, a z pohledu státních fondů zajímavější zásadou, je zásada omezeného časového použití finančních prostředků. Spočívá v povinnosti přijmout a vynaložit rozpočtové prostředky v daném roce. Tento princip se ovšem u státních fondů neuplatňuje, nevyčerpané prostředky lze převést do následujících rozpočtových let (viz dále).

Další zásada, totiž povinnost zahrnout všechny příjmy a výdaje do jednoho rozpočtu (z. úplnosti rozpočtu), by při svém striktním uplatňování fakticky vyloučila existenci fondovního hospodaření, proto je na ni nutno hledět spíše jako na požadavek, aby všechna plnění veřejných úkolů byla zachycena ve veřejných rozpočtech.

Zásadu neúčelnosti příjmů prolamuje u daně silniční a z části u spotřební daně z minerálních olejů úprava příjmů Státního fondu dopravní infrastruktury, kdy příjmy z těchto daní plynou přímo fondu na zabezpečení činnosti v oblasti dopravy.¹⁹

2. Fondy

Po úvodním exkurzu do zakotvení státních fondů v rámci finančního práva bude následovat vysvětlení samotného termínu fond a bližší pohled na soustavu mimorozpočtových fondů v rámci platné právní úpravy v České republice.

2.1. Pojem fond, mimorozpočtový fond

Pojem fond není možné, ostatně jako mnoho jiných termínů, jednoznačně definovat, jeho význam je nutno zasadit do kontextu, ve kterém na něj narazíme. Dle Ottova slovníku naučného znamená „*dno, zadní část, pozadí, podstatu, jádro, hlavní věc něčeho. V právním významu užívá se slova fond k označení právnické osoby, která záleží v jistém jmění, věnovaném jistému účelu (kde slovo fond jest synonymum výrazu nadace, universitas bonorum, nebo vůbec k označení jistého základního jmění, které nemá povahy právnické osoby)*.... *Ve veřejném právu hrají velkou roli různé fondy*

¹⁹MARKOVÁ, H.; BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007. s. 61-68.

označené po svém účelu nebo původu zvláštním přívlastkem.“²⁰ Fond byl tedy již před více jak 120 lety chápán z právního pohledu podobně jako dnes, jako právnickou osobu s účelově určeným jménem. V jiném smyslu se v právní úpravě můžeme setkat s termínem fond například u rezervního fondu v právu obchodních společností, kde slouží ke krytí ztrát. I zde je patrná účelovost vyčleněných prostředků, ovšem bez samostatné právní subjektivity.

V návaznosti na předchozí výklad ohledně veřejných financí lze tedy veřejný fond obecně charakterizovat jako subjekt sloužící k finančnímu zabezpečení předem určených úkolů, k čemuž využívá zvláště vyčleněných prostředků, s cílem zajistit dlouhodobou stabilitu určitých výdajů státu vázaných určenými příjmy.²¹

Mimorozpočtové fondy můžeme definovat jako „*fondy, které stojí mimo či vedle rozpočtů státních a územních, případně i mezinárodních (nadmárodních) a mají různou míru samostatnosti, od čistě peněžních fondů až po oddělené právnické osoby. Jejich fiskální konstrukce a rozpočtový režim je rozdílný.*“²²

2.2. Členění fondů

Fondy lze členit z několika hledisek. První²³ z možných klasifikací vychází z účelu založení a činnosti fondů :

- Fondy, které poskytují prostředky na netržních principech (státní účelové fondy, privatizační fondy)²⁴
- Instituce na podporu podnikatelských aktivit²⁵

²⁰Ottova encyklopedie obecných vědomostí na CD-ROM, 9. svazek, s. 345.

²¹MARKOVÁ, H.; BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007. s 159-160

²²ŠELEŠOVSKÝ, J. a kol. *Fondové financování jako faktor diverzifikace veřejných financí*. Brno : Masarykova Univerzita, 2003, str. 4.

²³BAKEŠ, M.; KARFÍKOVÁ, M.; KOTÁB, P.; MARKOVÁ, H. a kol. *Finanční právo*. 5. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. s 115.

²⁴Viz dále

²⁵Akciové společnosti vlastněné státem, např. Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, který slouží k poskytování záruk na úvěrech do zemědělství, nebo Česká exportní banka, zaměřující se na podporu vývozu prostřednictvím poskytování vývozních úvěrů nebo úhradou úrokových rozdílů.

Jiná část odborné veřejnosti²⁶ člení fondy dle účelu na :

- státní fondy
- mimorozpočtové fondy zvláštního druhu
- fondy netržní
- zajišťovací fondy
- instituce vládní podpory podnikatelských aktivit s účastí prostředků ze státního rozpočtu
- fondy územně samosprávných celků

Odlišný pohled na problematiku podává členění veřejných fondů podle úrovně státní správy²⁷. Dle míry decentralizace tedy hovoříme o fondech na úrovni státu a fondech na úrovni územních samosprávných celků, případně o fondech na úrovni Evropské unie a mezinárodních fondech.²⁸

2.2.1. Fondy na státní úrovni

Z pohledu celého státu se jedná o nejdůležitější fondy, dotýkají se všech obyvatel České republiky. Celkem můžeme rozlišovat šest skupin fondů.

1. Státní fondy nemají kodifikovanou úpravu v jednom právním předpise. Jejich problematice je věnována kapitola 3.
2. Národní fond je podle zákona o rozpočtových pravidlech²⁹ souhrnem peněžních prostředků, které svěřují Evropská společenství České republice k realizaci programů nebo projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie. Dalším zdrojem jsou například prostředky z bilaterální pomoci Norska. Ministerstvo financí koordinuje a spravuje tok získaných peněžních prostředků, které je nutno

²⁶JÁNOŠÍKOVÁ, Petra; MRKÝVKA, Petr ; TOMAŽIČ, Ivan a kol. *Finanční a daňové právo*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. s. 139.

²⁷MARKOVÁ, H.; BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007. s. 160.

²⁸K těmto blíže MARKOVÁ, H.; BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007. s. 181-185.

²⁹§ 37 a § 38 zákona č. 218/2000 Sb. v platném znění

používat v souladu s principy střednědobého výhledu a závazky plynoucími pro ČR z mezinárodních smluv. I zde se setkáváme s negací zásady časového ohraničení veřejných rozpočtů. Možnost převést prostředky vyplývá z charakteru úkolů Národního fondu, bez ní by jednoroční limit omezil financování víceletých projektů.

3. Privatizační fondy vznikly v souvislosti s potřebou privatizace státního majetku. Původně byly tři, do dnešního dne se ale dochoval pouze jeden – Pozemkový fond, který vykonává činnost v oblasti správy zemědělské půdy a její restituci a privatizaci. Fond dětí a mládeže byl zrušen v roce 2000, Fond národního majetku zrušil zákon č.178/2005 Sb. k 31. 12. 2005, jeho majetek přešel na stát a hospodaří s ním ministerstvo financí.
4. Netržní fondy slouží k zajištění financování sociálního zabezpečení a zdravotní péči. Pod sociální pojištění zahrnujeme nemocenské pojištění, důchodové pojištění, systém státních sociálních dávek a sociální péče. Přestože se platby do těchto systémů označují jako pojištění, fakticky mají ale charakter daní. V současnosti se s plánovanou reformou důchodového systému uvažuje o zavedení dalšího pilíře, kam bude vyvedena část prostředků z průběžného státního pilíře, což má mít za efekt diverzifikaci příjmů důchodce a v konečném důsledku i budoucí reálnou financovatelnost důchodového systému.
Zdravotní pojištění se svou konstrukcí blíží pojištění více, každý občan České republiky je povinně pojištěn (ať již jako zaměstnanec, zaměstnavatel, OSVČ nebo státní pojištěnec). Výnos spravují zdravotní pojišťovny, a je z něj hrazena lékařská péče, občan tedy nemusí v zásadě nic přímo hradit, výjimku tvoří povinná spoluúčast pacienta u některých zákroků (zubařské výkony, nákup léků).
5. Zajišťovací fondy jsou vytvářeny za účelem eliminace rizik, která vznikají při činnosti právnických osob nakládajících s peněžními prostředky velkého množství jiných osob. Případná platební neschopnost těchto subjektů by mohla vyvolat ekonomické výkyvy národního hospodářství. Zajišťovací fondy jsou zřízeny zvláštními zákony a jsou jimi Fond pojištění vkladů podle zákona o bankách, Zajišťovací fond zdravotních pojišťoven podle zákona o resortních,

oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách a Garanční fond obchodníků s cennými papíry podle zákona o podnikání na kapitálovém trhu.³⁰

6. Organizační složka států vytváří rezervní fond, který je financován z nevyčerpaných prostředků z minulých let, přijatých peněžitých darů a příjmy z prodeje nemovitého majetku, který jí byl darován nebo ho nabyla dědictvím. Rezervní fond slouží k úhradě rozpočtově nezajištěných provozních potřeb a na reprodukci majetku. K uspokojení potřeb zaměstnanců tvoří organizační složka státu fond kulturních a sociálních potřeb. Lze z něj čerpat prostředky například na provoz kulturních zařízení, hradit očkování zaměstnanců či poskytnout zaměstnancům půjčku na pořízení domu.

Fondy státních příspěvkových organizací jsou rezervní fond, fond reprodukce majetku, fond odměn a fond kulturních a sociálních potřeb. Naplňují je příjmy zlepšeného hospodářského výsledku po schválení zřizovatelem a uhrazení zhoršeného hospodářského výsledku minulých let.

2.2.2. Fondy na místní úrovni

Obce a kraje plní úkoly v oblasti veřejné správy, k tomu ovšem potřebují finanční prostředky. Hlavním zdrojem je rozpočet, mimo něj mohou územní samosprávné celky (ÚSC) zřizovat peněžní fondy.³¹ Podle určení finančních prostředků zřizuje zastupitelstvo na jedné straně účelové fondy (např. památkový fond, fond protidrogové prevence), jejichž zdroji jsou zejména přebytky z hospodaření minulých let, příjmy běžného roku, které nejsou určeny k využití v běžném roce a převody z rozpočtu v průběhu roku; druhým typem jsou pak neúčelové fondy (fond rezerv a rozvoje obce), financované obdobně jako účelové, s výjimkou převodů z rozpočtu během roku, které zákon vylučuje.

³⁰Do 31. 12. 2010 existoval ještě Zajišťovací fond družstevních záložen – zrušen zákonem č. 290/2009 Sb.

³¹§ 5 zákona č. 250/2000 Sb.

Rozpočet územního samosprávného celku v sobě obsahuje veškeré příjmy a výdaje organizační složky ÚSC, která je tak na svého zřizovatele finančně pevně napojena, což ji fakticky neumožňuje vyčlenit prostředky a vytvořit vlastní fond.

Naproti tomu zákon dává tuto možnost příspěvkové organizaci ÚSC.³² Fondy zde plní stejnou úlohu jako u státní příspěvkové organizace.

3. Státní fondy

3.1. Obecná charakteristika státních fondů

Státní fondy jsou zaměřeny na financování určitého segmentu veřejného sektoru. S termínem státní fond pracuje zákonodárce, aniž by ho blíže vymezil, přesto však lze z platné právní úpravy vyvodit určité společné znaky.³³

V prvé řadě zákon stanoví povinnost zřizovat státní fondy pouze zákonem, tudíž aktem moci zákonodárné, nikoliv pouhým rozhodnutím správního orgánu. K plnění svých úkolů je fond obdařen právní subjektivitou, když je konstruován jako právnická osoba. Každý fond podléhá působnosti určitého orgánu státní správy, o jaký se konkrétně jedná, stanoví zřizovací zákon. Již z pojmového vymezení fondu je jasné, že fond musí mít k plnění svých cílů finanční prostředky, jejich vymezení a způsob využití je opět ponecháno na zřizovacím zákonu. Bez uplatnění principu převádění zbylých prostředků do dalšího rozpočtového období by fondy prakticky nemusely existovat. I přes výše uvedené ulehčuje zákonodárce rozpoznání státních fondů tím, že jeho název musí obligatorně obsahovat označení „státní fond“. Rozpočty státních fondů schvaluje Poslanecká sněmovna spolu s návrhem státního rozpočtu.

V současnosti existuje v České republice šest státních fondů, konkrétně Státní fond životního prostředí, Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie, Státní

³²§ 29 zákona č. 250/2000 Sb.

³³MARKOVÁ, H.; BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007. s. 160,161; dále např. § 28 zákona č. 218/2000 Sb.; *Poceta Stanislavu Plívovi k 75. narozeninám*. Praha : ASPI, Wolters Kluwer, 2008. s. 221.

fond kultury, Státní zemědělský intervenční fond, Státní fond dopravní infrastruktury a Státní fond rozvoje bydlení.

3.2. Státní fond životního prostředí

Nejstarším stále existujícím fondem je Státní fond životního prostředí (dále jen SFŽP či Fond), který byl zřízen zákonem č. 388/1991 Sb. splnutím Státního fondu vodního hospodářství a Fondu ochrany ovzduší. SFŽP spravuje Ministerstvo životního prostředí. Hlavním cílem fondu je financování ochrany životního prostředí a jeho jednotlivých složek.

Kromě zřizovacího zákona upravuje činnost Fondu Statut fondu, Jednací řád Rady fondu, Směrnice Ministerstva životního prostředí o poskytování finančních prostředků z Fondu a její přílohy. Všechny tyto předpisy vydává Ministerstvo životního prostředí.

Přesný rozsah činnosti SFŽP stanoví Statut fondu, kdy „základním účelem Fondu je podpora ekologických opatření uskutečňovaných v souladu s aktuální Státní politikou životního prostředí a zásadami ochrany životního prostředí České republiky.“³⁴ K plnění tohoto základního účelu stanoví Statut Fondu celou řadu povinností, jako například přijímání žádostí na poskytnutí prostředků z fondu, kontrolu hospodaření s poskytnutými prostředky či nutnost pravidelně poskytovat informace Ministerstvu ŽP a veřejnosti o hospodaření s prostředky Fondu.³⁵

Z pohledu organizační struktury je Fond právnickou osobou, v jejímž čele stojí ředitel, kterého jmenuje a odvolává ministr životního prostředí. Dle Statutu plní ředitel úlohu statutárního orgánu Fondu. O poskytnutí finančních prostředků z Fondu však rozhoduje ministr životního prostředí, kterému v tomto úkolu pomáhá Rada fondu. Složení a funkci Rady Fondu podrobněji rozvádí Jednací řád Rady fondu.³⁶

³⁴Článek 2, bod . Statutu SFŽP platného od 15.5.207

³⁵Bliže k povinnostem Statutu SFŽP, článek 2

³⁶Rada má 19 členů, kde mimo 9 zástupců Parlamentu zasedají zástupci určených ministerstev, ale například i zástupce neziskového sektoru – aktuálně představitel Zeleného kruhu, asociace nevládních ekologických organizací.

Příjmy SFŽP tvoří zejména poplatky odváděné státu dle jednotlivých předpisů o ochraně složek ŽP (např. poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo úhrady odváděné do státního rozpočtu za vydobyté nerosty), dále také pokuty uložené fyzickým či právnickým osobám orgány správce Fondu nebo Českou inspekci životního prostředí za porušení předpisů a opatření na úseku ochrany životního prostředí, v neposlední řadě může Fond čerpat prostředky z dotací ze státního rozpočtu.³⁷

Získané prostředky se shromažďují na zvláštním účtu a mohou být poskytnuty na zákonem stanovené účely jako je podpora investic do zlepšení ochrany přírody nebo výchovné akce pro mládež.³⁸

Návrh svého rozpočtu předloží Fond vládě do 31. srpna, ta jej poté po případných změnách překládá Poslanecké sněmovně spolu s návrhem zákona o státním rozpočtu na příslušný rok. Nevyužité prostředky v daném rozpočtovém roce se převádí do dalšího rozpočtového období. V celkových číslech se příjmy a výdaje v posledních letech pohybují v řádech jednotek miliard.³⁹

Žádosti o poskytnutí prostředků z Fondu mohou podávat fyzické osoby, právnické osoby, ale i územně samosprávné celky. Žádost musí obsahovat odborný posudek o vhodnosti a účelnosti projektu. Na poskytnutí dotace není právní nárok.

Činnost Fondu je poměrně úspěšná, díky podporám poskytovaným z jeho prostředků bylo například dosaženo redukce znečištění vod o 86 000 tun

³⁷Bližší viz § 2 zákona č. 388/1991 Sb. o Státním fondu životního prostředí České republiky ve znění pozdějších předpisů

³⁸SFŽP administruje např. program Zelená úsporám, který poskytuje žadatelům dotace na projekty vedoucí k úspoře energií. Program financují prostředky získané prodejem emisních kreditů v rámci Kjótského protokolu o snížení emisí skleníkových plynů. V současné době (duben 2010) se ovšem tento program potýká s nedostatkem finančních prostředků a přijímání žádostí bylo pozastaveno, o dalším osudu programu rozhoduje vláda ČR. 20. dubna vláda schválila další pokračování programu, nové přihlášky Fond ale nepřijímá, přijaté přihlášky bez připomínek budou postupně vypláceny, nejdříve ovšem soukromí žadatelé, státní či komunální žadatelé zatím prostředky nedostanou. Zbytek došlých žádostí bude podroben revizi a po případné opravě také vyplacen.

³⁹ V rámci programu Zelená úsporám ovšem Fond disponuje cca 20 miliard. Blíže viz výroční zprávy SFŽP *Státní fond životního prostředí ČR* [online]. 2010 [cit. 2011-04-20]. Výroční zprávy. Dostupné z WWW: <<https://www.sfzp.cz/sekce/152/vyrocnizpravy/>>.

nerozpuštěných látek nebo v oblasti znečištění ovzduší o půl milionu tun prachových částic a škodlivých plynů.⁴⁰

3.3. Státní fond kultury

Státní fond kultury (dále jen SFK či Fond) byl zřízen zákonem č. 239/1992 Sb. o Státním fondu kultury České republiky. SFK vznikl jako právnická osoba zapisovaná do obchodního rejstříku. Fond spravuje Ministerstvo kultury ČR, v čele fondu stojí ministr kultury, který jedná navenek jménem Fondu.

Ve Fondu je zřízena (maximálně) třináctičlenná Rada fondu, která rozhoduje o způsobu a výši čerpaní prostředků Fondu.⁴¹ Radu volí Poslanecká sněmovna vždy na 3 roky, kandidáty navrhuje ministr kultury, mělo by se jednat o významné osobnosti české kultury. Oproti SFŽP nesmí být členem Rady osoba angažovaná v politické straně, dokonce nesmí plnit žádnou úlohu ve státní správě (nesmí být například prezidentem či vedoucím ústředního správního úřadu). Činnost Rady blíže upravuje Jednací řád rady SFK.

Prostředky získává Fond například z výnosů z pronajímání kulturních památek (z nich ovšem jen 50 %), výnosy z majetkových účastí v právnických osobách podnikajících v kultuře nebo z darů a dědictví pro Fond.⁴² Hlavním zdrojem příjmů měla být loterijní hra Lotynka, kterou měl provozovat sám Fond. Prostředky nutné k rozběhnutí projektu Fond získal z úvěru od Komerční banky, herní plán však od počátku obsahoval chyby a fakticky tím znemožnil zisk jakéhokoli profitu, po několika letech agonie byl projekt prodán, část dluhů zaplatil stát a zbytek zůstal na Fondu. Díky tomu plyne značná část prostředků Fondu na splácení dluhu místo toho, aby byly investovány do kulturních projektů.⁴³

⁴⁰DŘEVÍKOVSKÁ, V. Deset let existence Státního fondu životního prostředí ČR 1991-2001. Veřejná správa. Týdeník vlády České republiky. 2001. č. 16

⁴¹Rada je neobsazena již od roku 2006. Poslanecká sněmovna se neshodla na žádném kandidátovi navrženém ministrem kultury, činnost Fondu je tak paralizována. Více viz zvláštní část diplomové práce.

⁴²Bližší viz § 7 zákona č. 239/1992 Sb. ve znění pozdějších předpisů

⁴³*Měšec* [online]. 1998 [cit. 2011-04-26]. Měšec. Dostupné z WWW: <<http://www.mesec.cz/clanky/ceska-lotyanka-mel-vyhrat-kazdy-vsichni-prohrali/>>.

Ze získaných prostředků SFK financuje například propagaci české kultury v zahraničí, výstavní a přednáškovou činnost nebo realizaci uměleckých děl.⁴⁴ Prostředky jsou poskytovány ve formě účelových dotací, půjček nebo návratné finanční výpomoci, podstatným prvkem je zde povinnost daný projekt spolufinancovat, u většiny projektů z jedné třetiny, u oprav kulturních památek stačí desetinová spoluúčást. Požádat o plnění z Fondu mohou fyzická osoba s bydlištěm v České republice nebo právnická osoba se sídlem v ČR, prostředky jsou tedy určeny pouze pro podporu kultury v České republice. Na poskytnutí prostředků není právní nárok. Bližší podrobnosti ohledně řízení o žádosti stanoví Statut SFK.

Rozpočet Fondu sestavuje správce fondu, tedy Ministerstvo kultury. Vypracovaný návrh příjmů a výdajů Fondu předá do 31. srpna Ministerstvu financí, které ho může ponechat v původním znění či ho změnit. Poté ho spolu se návrhem státního rozpočtu předloží Poslanecké sněmovně ke schválení. Obdobně správce postupuje se závěrečným účtem hospodaření Fondu, který se přikládá k závěrečnému účtu ČR. Účetní závěrka podléhá ověření auditorem. Nevyčerpané prostředky se převádějí do dalšího kalendářního roku.

Státní fond kultury hospodaří s poměrně malým objemem finančních prostředků, příjmy a výdaje tvoří každoročně pouze desítky milionů korun, například v roce 2007 rozpočtoval Fond příjmy 33,9 milionu Kč, výdaje pak ve stejné výši.⁴⁵

Stávající situace kolem SFK je nadále neudržitelná a volá po rychlém řešení. Permanentní neobsazenost Rady Fondu paralyzovala činnost fondu, který proto již několik let neplní svou úlohu a nefinancuje kulturní potřeby. Obrazem každé společnosti je její zájem o kulturu, v tomto smyslu nám vláda a Poslanecká sněmovna vystavuje nelichotivou vizitku. Fond musí být buď uveden do provozu, což obnáší obsadit jeho Radu a zajistit mu zdroje financování, které mu umožní plnit důstojnou roli na poli podpory kultury, nebo zrušen a nahrazen jinou institucí, jakékoli řešení bude lepší než stávající agonie. Blíže o možných variantách vývoje pojednám v dalších částech diplomové práce.

⁴⁴Blíže viz § 9 zákona č. 239/1992 Sb. ve znění pozdějších předpisů

⁴⁵Blíže viz výroční zprávy SFK *Státní fond kultury ČR* [online]. 2010 [cit. 2011-04-26]. Výroční zprávy. Dostupné z WWW: < <http://www.mkcr.cz/scripts/detail.php?id=174>>.

3.4. Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie

Ve stejném roce jako Státní fond kultury vznikl i další fond – Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie (dále jen SFPRČK či Fond). Stalo se tak zákonem č. 241/1992 Sb. Podobnost se Státním fondem kultury zde nekončí, Fond je zřízen jako právnická osoba, která se zapisuje do obchodního rejstříku, podléhá správě Ministerstva kultury a v jeho čele stojí ministr kultury.

O způsobu a výši čerpání prostředků zde také rozhoduje Rada Fondu, volená na tříleté období Poslaneckou sněmovnou. Rada může mít maximálně 13 členů a nominovat do ní lze osobnost s velkým významem v oblasti kinematografie. Neslučitelnost funkce radního je zde stejná jako u SFK. V současnosti probíhá šesté volební období, tj. 2009-2012, Rada má 10 členů, 3 místa tedy zůstávají neobsazena. Jednání Rady upravuje Jednací řád Rady Státního fondu České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie.

Finanční zdroje získává Fond mimo jiné z výnosů z majetkových účastí České republiky na podnikání právnických osob ve filmovém průmyslu nebo sjednaných podílů na příjmech z kinematografických děl, na které byly poskytnuty prostředky Státního fondu České republiky na podporu a rozvoje české kinematografie.⁴⁶ Největším zdrojem příjmů je podíl z výnosů reklamy v České televizi.

Z pohledu občana zajímavým a přímo ovlivnitelným zdrojem je příplatek k ceně vstupného na veřejnou kinematografickou produkci díla. Příspěvek ovšem legislativa konstruuje nepříliš šťastně - zakotvením absolutní částky do zákona – 1 Kč z jedné vstupenky. Cifra mohla být z počátku dostačující, dnes již ovšem takřka směšná. V roce 1992 byla průměrná cena vstupenky do kina 7 Kč, dnes je však již přes 100 Kč⁴⁷, narůst tedy více jak 14ti násobný, přesto Fond získává přinejlepším stále stejné prostředky, navíc průměrná návštěvnost kin rok od roku klesá. Lepší by tedy byla konstrukce procentní části ze vstupného, příjmy by tak rostly v závislosti na jeho výši.

⁴⁶Bližší viz § 7 zákona č. 241/1992 Sb. ve znění pozdějších předpisů

⁴⁷*Filmová produkce v ČR v roce 2009* [online]. 2011 [cit. 2011-04-26]. Český statistický úřad. Dostupné z WWW: <http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/filmova_produkce_v_cr_v_roce_2009>.

Prostředky z Fondu lze podle § 9 zákona č. 241/1992 Sb., o Státním fondu České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie, ve znění pozdějších předpisů, poskytnout pro prakticky jakoukoli fázi tvorby a uvedení kinematografického díla, žadatel je opět povinen spolufinancovat projekt vlastními prostředky, zde z jedné poloviny. Požádat o dotaci může pouze osoba s bydlištěm či sídlem v České republice. Aktuálně vyhlásil Fond mimořádné granty na podporu digitalizace českých kin.

Sestavování a přijímání rozpočtu jakož i závěrečného účtu probíhá stejně jako u Státního fondu kultury (viz výše).

V absolutních číslech Fond hospodaří v porovnání s ostatními státními fondy s malými prostředky. V roce 2008 činily příjmy 456 milionů korun, výdaje pak 290 milionů Kč.⁴⁸ Nárůst příjmů způsobily prostředky z reklamy v České televizi, kdy ČT odváděla 12,5 milionu korun měsíčně. Díky tomu mohlo být uspokojeno takřka 75 % všech žádostí o podporu. Tato povinnost ovšem ČT skončí v roce 2011, příjmy Fondu tak citelně poklesnou. Pro letošní rok (2011) může Fond rozdělit již pouze 200 milionů korun a další vývoj je nejistý. Další jisté příjmy Fondu má zajistit senátní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 483/1991 Sb. o České televizi, ve znění pozdějších předpisů. Reklama v České televizi by podle něj zůstala zachována a zisky z ní by nově ČT rozdělovala v poměru 40 % do Státního fondu kultury, 40 % do Státního fondu pro podporu a rozvoj české kinematografie a zbylých 20 % by zůstalo ponecháno ČT na správu jejích záležitostí.⁴⁹ Osud tohoto návrhu je však v současné době nejistý, což souvisí mimo jiné i s uvažovaným zrušením Státního fondu kultury.

Česká kinematografie, jako součást kultury České republiky, měla vždy po světě velmi dobrou pověst, v současnosti k jejímu udržení přispívá i činnost Fondu, bylo by tedy velmi špatné utlumit jeho aktivity nedostatečným financováním. I přes současnou doznívající ekonomickou krizi ve světě a špatnou fiskální situaci v České republice se domnívám, že je nutno kinematografickou tvorbu podporovat.

⁴⁸Bližší viz výroční zprávy SFPRČK *Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie ČR* [online]. 2010 [cit. 2011-04-26]. Výroční zprávy. Dostupné z WWW: <<http://www.mkcr.cz/cz/statni-fondy/statni-fond-pro-podporu-a-rozvoj-ceske-kinematografie/vyrocní-zpravy-a-rozpocty-204/>>.

⁴⁹Sněmovní tisk 27/0, část č. 1/4. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=27&CT1=0>>.

3.5. Státní zemědělský intervenční fond

Státní zemědělský intervenční fond (dále SZIF nebo Fond) vznikl v roce 2000 jako právnická osoba se sídlem v Praze, událo se tak zákonem č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu. Stal se nástupcem Státního fondu tržní regulace v zemědělství, který byl zřízen již v roce 1992⁵⁰, ale svou povahou již nevyhovoval potřebám regulace trhu se zemědělskými produkty po vstupu do Evropské unie. SZFI spadá do působnosti Ministerstva zemědělství. Oproti ostatním státním fondům plní specifickou úlohu, hlavně pro svou činnost v oblasti dotací z Evropské unie, na jeho činnost tedy kromě českých právních předpisů (např. zákon o zemědělství, prováděcí nařízení vlády) dopadají výrazně i přímo aplikovatelné předpisy Evropské unie.

V čele Fondu stojí ředitel, který je jeho statutárním orgánem. Ředitele jmenuje a odvolává vláda ČR, on sám si poté vybere a jmenuje (případně odvolá) svého zástupce, který po dobu nepřítomnosti ředitele plní jeho úkoly. V současné době (květen 2011) prochází Poslaneckou sněmovnou poslanecký návrh, aby ředitele fondu jmenoval a odvolával ministr zemědělství, nikoli vláda. Vláda ČR s návrhem vyjádřila souhlas, chce ho pouze doplnit o povinné projednání osoby ředitele ve vládě před samotným jmenováním, je tedy možno očekávat, že tato novela bude odsouhlasena Parlamentem a nabude účinnosti. Navrhované změny jsou v souladu s pojetím zákona o SZIF, kdy Fond náleží do působnosti a „*vrcholové odpovědnosti*“ Ministerstva zemědělství a to by tak mělo přímo rozhodovat o vedoucím orgánu Fondu. Úprava bude stejná jako v případě jmenování ředitele Státního fondu životního prostředí.

O kontrolu činnosti a hospodaření Fondu a jeho orgánů se stará Dozorčí rada. Pětičlenná rada se skládá ze zástupců Poslanecké sněmovny a Senátu v poměru 4:1, předsedou je vždy člen PS, místopředsedou senátor. Pokud zanikne mandát senátora či poslance, je nutno zvolit nového člena dozorčí rady. Funkční období rady je čtyřleté, ředitel nemůže být členem dozorčí rady. Ministerstvo zemědělství plní vzhledem

⁵⁰Státní fond tržní regulace v zemědělství byl zřízen zákonem č. 472/1992 Sb. Účelem Fondu bylo zabezpečovat regulaci trhu s některými produkty rostlinné a živočišné výroby a výrobků vzniklých jejich zpracováním, spadal pod Ministerstvo zemědělství. Orgány fondu byly Rada fondu a ředitel fondu, který byl i statutárním orgánem fondu.

k SZIF například úlohu odvolacího orgánu, ministr zemědělství navrhuje vládě ředitele Fondu, či kontroluje hospodaření dle zákona o státní kontrole.⁵¹ Organizační uspořádání vychází z předpisu Evropské unie.⁵² V souvislosti s tím bylo zrušeno Prezídium Fondu, jeho úlohu nyní plní ředitel Fondu a Ministerstvo zemědělství.

SZIF je akreditovanou platební agenturou⁵³, což znamená, že je oprávněn zprostředkovávat finanční podporu z EU a národních zdrojů. V rámci společné zemědělské politiky se v EU uplatňují tři zásady - společný trh pro zemědělské produkty při společných cenách, zvýhodnění produkce ze zemí Unie na úkor vnější konkurence a finanční solidarita - financování ze společného fondu, do něhož všichni přispívají. Fond tedy administruje dotace poskytované z Evropského zemědělského záručního fondu, z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova a z Evropského rybářského fondu.

Finančními zdroji Fondu jsou mimo jiné dotace ze státního rozpočtu, příjmy z prodeje zemědělských výrobků a potravin dříve nakoupených, v neposlední řadě již výše zmíněné podpory z Evropské unie⁵⁴. Prostředky využívá SZIF k široké škále zásahů do trhu se zemědělskými výrobky, poskytuje tedy dotace ve formě intervenčních podpor, nakupuje zemědělské výrobky nebo provádí podporu marketingu zemědělských výrobků a potravin⁵⁵.

Velmi důležitou úlohu plní Fond v oblasti produkce zemědělských komodit. V rámci této působnosti stanoví produkční kvóty na mléko, cukr a bramborový škrob. Z pohledu zemědělce je pravděpodobně nejzajímavější přímá platba na jeden hektar využívané zemědělské půdy. Prostředky ve výši 175 Euro/hektar pro rok 2010 mohou být podle ustanovení Smlouvy o přistoupení ČR k Evropské unii dorovnány z národních prostředků, přesto i po tomto dorovnání dosahovaly v roce 2010 zhruba 194 Euro, tj. 60

⁵¹Bliže § 9a zákona č. 256/2000 Sb. o SZIF, ve znění pozdějších předpisů

⁵²Například nařízení Rady (ES) č. 1663/1995, které stanovuje podrobná prováděcí pravidla k nařízení Rady (EHS) č. 729/1970 s ohledem na postup účetní závěrky EAGGF Záruční sekce.

⁵³http://www.szif.cz/irj/portal/anonymous/CmDocument?rid=%2Fapa_anon%2Fcs%2Fdokumenty_ke_st_zeni%2Fsystemova_navigace%2Fo_nas%2Flegislativa%2F1092419146515.pdf

⁵⁴Bliže § 6 zákona č. 256/2000 o SZIF, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁵Bliže § 1 odst. 2 zákona č. 256/2000 o SZIF, ve znění pozdějších předpisů, marketingově podporuje SZIF například každý výrobek zařazený do programu Klasa, udělení označení Klasa garantuje spotřebiteli kvalitu výrobku

procent dotace v původních 15 zemích EU⁵⁶. Tento stav vyvolává protesty zemědělců a měl by být odstraněn v rámci stanovení rovných podmínek pro všechny zemědělce v EU.

Státní zemědělský intervenční fond sestavuje každoročně svůj rozpočet a předkládá ho prostřednictvím Ministerstva zemědělství vládě do 31. srpna. Fond hospodaří⁵⁷ po Státním fondu dopravní infrastruktury s druhým největším obnosem peněz. Celkově v roce 2009 hospodařil s 40,5 miliardy korun, z toho 37 % příjmů pocházelo z rozpočtu ČR, zbytek z rozpočtu EU.

Státní zemědělský intervenční fond plní důležitou úlohu ve společné zemědělské politice Evropské unie, jejíž náklady tvoří bezmála polovinu výdajů celé EU. Svými zásahy reguluje trh se zemědělskými produkty a potravinami, omezuje rizika spojená s provozováním zemědělství (nejvíce sezónní cykly a výkyvy). Jeho činnost je z hlediska ostatních fondů nejvíce spjata s Evropskou unií a (možná právě proto) takřka 97 procent jeho příjmů tvoří dotace.

3.6. Státní fond dopravní infrastruktury

Další oblastí, ve které vykonávají pravomoc státní fondy, je doprava. Státní fond dopravní infrastruktury (dále SFDI či Fond) byl zřízen zákonem č. 104/2000 Sb. Tato právnická osoba podléhá Ministerstvu dopravy a majetek, s nímž hospodaří, je ve vlastnictví státu. Činnost Fondu upravuje zákon o SFDI, Statut SFDI, Organizační řád Fondu a rozhodnutí Výboru Fondu.

Organizační chod SFDI zajišťují tři subjekty. Výbor fondu je kolektivní orgán složený z 9 členů. V čele Výboru stojí ministr dopravy, ostatní členy jmenuje na jeho návrh vláda na 4leté funkční období. Do působnosti výboru patří mimo jiné schvalování návrhu rozpočtu a střednědobého výhledu Fondu.⁵⁸V současnosti je výbor plně obsazen.

⁵⁶Zemědělský svaz České republiky [online]. 2009 [cit. 2011-05-02]. Aktuality. Dostupné z WWW: <<http://www.zscr.cz/aktuality/proc-jdou-zemedelci-2-prosince-protestovat-do-prah-a1457336>>.

⁵⁷Státní zemědělský intervenční fond [online]. 2000-2011 [cit. 2011-05-02]. Výroční zprávy SZFI. Dostupné z WWW: <<http://www.szif.cz/irj/portal/anonymous/o-nas/vyrocní-zprava>>.

⁵⁸Bližší viz § 8 odst. 2 zákona č 104/2000 Sb. o SFDI, ve znění pozdějších předpisů.

Statutární úlohu plní Ředitel fondu, který zejména provádí rozhodnutí Výboru o uvolnění prostředků na činnost Fondu a řídí činnost aparátu Fondu. Obdobně jako u SZIF i zde kontroluje hospodaření Dozorčí rada, volená Poslaneckou sněmovnou. Pětičlenná rada informuje neprodleně o nedostacích zjištěných v činnosti a hospodaření Fondu Ministerstvo dopravy, vládu a Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky. Funkce Ředitele fondu je neslučitelná s členstvím v ostatních orgánech.

K hlavním úkolům Fondu patří financování dopravních projektů, neomezuje se pouze na silniční dopravu, ale zahrnuje i drážní a vodní infrastrukturu. V nedávné době přibylo mezi jeho povinnosti financování nákladů na zavedení a provozování systému elektronického mýtného. Prostředky k naplnění cílů získává kromě obvyklých zdrojů u státních fondů (dotace ze státního rozpočtu, dary) i přímo z daňových výnosů. Dle zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů, plyne celý hrubý výnos silniční daně a 9,1 % celostátního hrubého výnosu spotřební daně z uhlovodíkových paliv a maziv do rozpočtu SFDI. Dále inkasuje vybrané poplatky z mýtného systému a časový poplatek.

Státní fond dopravní infrastruktury sestavuje návrh svého rozpočtu na každý rozpočtový rok a nejpozději do 31. srpna ho předloží vládě. Současně s návrhem rozpočtu Fond ve spolupráci s ministerstvem sestavuje střednědobý výhled, který obsahuje očekávané příjmy a výdaje Fondu na jednotlivá léta, na která je sestavován, a předpoklady a záměry, na základě nichž se tyto příjmy a výdaje očekávají a plánují.⁵⁹ Po skončení rozpočtového roku Fond sestavuje návrh účetní závěrky a výroční zprávy, tyto dokumenty opět předloží vládě. Účetní závěrka musí být ověřena auditorem, v konečné fázi je pak projednána Poslaneckou sněmovnou. Zákon o SFDI upravuje i rozpočtové provizorium, tj. stav, kdy Poslanecká sněmovna neschválí návrh rozpočtu Fondu na příslušný rozpočtový rok. V tomto případě se rozpočtové hospodaření Fondu řídí objemem příjmů a výdajů schválených pro předchozí rozpočtový rok. Zůstatky příjmů Fondu se na konci každého kalendářního roku převádějí do kalendářního roku následujícího.

⁵⁹ § 5a zákona č. 104/2000 Sb., o SFDI, ve znění pozdějších předpisů

Z hlediska celkového objemu příjmů a výdajů hospodaří SFDI s největším sumou prostředků. V roce 2010 získal k plnění svých úkolů necelých 83 miliard⁶⁰, výdaje pak činily 78 miliard. Jedná se o sumy značného rozsahu, přesto však Fond zaznamenal oproti původně rozpočtovaným příjmům propad o takřka 25 miliard, což způsobilo nemalé problémy při financování dopravní infrastruktury. Pokles příjmů zapříčinilo hlavně krácení dotací ze státního rozpočtu a také nižší výnosy silniční daně a spotřební daně z paliv a maziv. Na rok 2011 jsou pak kráceny dokonce i předpokládané příjmy, takže skutečné hospodaření Fondu se může dostat do vážných problémů. V prvé řadě je třeba si uvědomit, že s krácením výdajů na dopravní infrastrukturu si stát zároveň i krátí své budoucí příjmy, jelikož stavebnictví se podílí výraznou měrou na tvorbě hrubého domácího produktu a zaměstnává velké množství lidí. O budoucích variantách financování bude pojednáno v dalších částech diplomové práce.

3.7. Státní fond rozvoje bydlení

Oblast výstavby a oprav bytů a domů spravuje Státní fond rozvoje bydlení (dále SFRB či Fond), který byl zřízen zákonem č. 211/2000 Sb. o Státním fondu rozvoje bydlení. Obdobně jako ostatní fondy je SFRB právnickou osobou, hospodaří s majetkem státu. Fond sídlí v Olomouci a spadá do působnosti Ministerstva pro místní rozvoj.

I tento Fond má organizační strukturu složenou ze tří orgánů – Výbor fondu, Dozorčí rada fondu a Ředitel fondu.

Výbor fondu je sedmičlenný, v jeho čele stojí ministr pro místní rozvoj. Místopředsedu a dalších 5 členů⁶¹ jmenuje a odvolává vláda na návrh ministra, funkční období je čtyřleté. Výbor jedná o věcech, které jsou předmětem činnosti Fondu, a předkládá ministrovi návrh rozpočtu Fondu, roční účetní závěrku Fondu a výroční

⁶⁰Výroční zpráva o činnosti a účetní závěrka Státního fondu dopravní infrastruktury za rok 2010 dostupná na *Státní fond dopravní infrastruktury* [online]. 2008 [cit. 2011-05-15]. Dokumenty 2011. Dostupné z WWW: <<http://www.sfdi.cz/CZ/rok-2011.php>>.

⁶¹Jedná se o zástupce Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva financí, Ministerstva pro místní rozvoj a dále nezávislé odborníky.

zprávu o činnosti Fondu za příslušný kalendářní rok a návrh statutu Fondu a návrh změn tohoto statutu⁶².

Ředitel fondu plní úlohu statutárního orgánu a současně je zaměstnancem fondu, vybírá a jmenuje ho ministr pro místní rozvoj. K náplni jeho práce náleží uvádět v život rozhodnutí výboru, řídí činnost SFRB a jeho zaměstnanců.

Dozorčí rada se skládá z pěti členů, v rámci zachování nezávislosti ji jmenuje Poslanecká sněmovna. Tento kontrolní orgán sleduje hospodaření a činnost Fondu a jeho orgánů, o závažných nedostatcích ihned informuje ministra pro místní rozvoj. Funkce člena dozorčí rady (ale i člena výboru) je neslučitelná s funkcí ředitele nebo se zaměstnaneckým poměrem k Fondu.

Příjmy Státního fondu rozvoje bydlení tvoří zejména dotace ze státního rozpočtu a prostředky ze strukturálních fondů Evropské unie. Fond ovšem může i vydávat vlastní dluhopisy a nakupovat emise cizích dluhopisů.⁶³ Získané prostředky může Fond použít pouze na území České republiky ke spolufinancování nákladů spojených s výstavbou, pořízením, opravami a modernizací bytů, bytových a rodinných domů. Nemusí jít ovšem pouze o přímé financování, lze se i zaručit za úvěry žadatelů či se podílet na splácení části úroků.⁶⁴

Zákon o Státním fondu rozvoje bydlení dává vládě prostor k podrobnější úpravě podmínek, za kterých lze prostředky Fondu využívat. Konkrétně má vláda v nařízeních stanovit programy zacílené zejména na mladé lidi, domácnosti s nižšími příjmy, osoby znevýhodněné v přístupu k bydlení, nebo osoby ohrožené sociálním vyloučením.

Z pohledu studenta a budoucího mladého zaměstnance bez vlastního bydlení se nejzajímavějšími zdají programy Úvěr 150, Úvěr 200 a Úvěr 300⁶⁵. Podpora určená lidem žijícím v manželství, kteří nedovršili 36 roku věku (druhou alternativou je rodič samoživitel), mají možnost požádat si o úvěr, v případě programu Úvěr 300 ve výši až

⁶²Statutu fondu stanoví podrobnosti o činnosti Fondu, vztazích mezi jeho orgány a o jeho vnitřní organizaci. Na návrh ministra pro místní rozvoj ho schvaluje vláda.

⁶³Blíže k příjmům viz §2 zákona č. 211/2000 Sb. o SFRB, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁴Blíže k příjmům viz §3 zákona č. 211/2000 Sb. o SFRB, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁵Úvěr 150 Nařízení vlády 28/2006 Sb. , Úvěr 200 Nařízení vlády 97/2002 Sb. Úvěr 300 Nařízení vlády 616/2004 Sb. , vše ve znění pozdější předpisů

300 tisíc korun, který je splatný nejdéle do 20 let a úročí se dvěma procenty ročně. Úvěr lze poskytnout pouze jednou, žadatel nesmí vlastní dům či byt. Prostředky může žadatel využít na výstavbu bytu/rodinného domu, koupí nového bytu/rodinného domu či k úhradě převodu členských práv a povinností v bytovém družstvu. Pokud se žadatelé po uzavření úvěrové smlouvy narodí dítě, může být na jeho žádost snížena nesplacená jistina o 30 tisíc korun (obdobně při každém dalším dítěti). V současné době hospodářské krize (chcete-li v období těsně po hospodářské krizi) jsou ovšem i tyto programy zasaženy rozpočtovými redukcemi. Úvěru 150 a 200 tak v roce 2011 nejsou rozpočtovány vůbec žádná prostředky, Úvěr 300 pak vyčerpal přidělený obnos již 24. března a přijímání žádostí bylo zastaveno.

Další výhodný program nese název Nový panel⁶⁶. Program slouží jako státní podpora oprav, modernizace a zateplení starších bytů. Podpora se poskytuje ve výši rozdílu splátek k úvěru, která odpovídá snížení úroku z úvěru nejvýše o 2,5 – 4 % v závislosti na typu projektu. I tento program se potýká s nedostatkem prostředků, v březnu 2011 však vláda uvolnila miliardu korun na jeho další pokračování, z toho na tento rok 87 milionů, což umožní opravit dalších třicet tisíc bytů⁶⁷.

Pro předkládání rozpočtu účetní uzávěrky Poslanecké sněmovně platí stejná pravidla jako u ostatních fondů. Oproti předchozím dvěma fondům hospodaří SFRB s malými prostředky. V roce 2010 dosahovaly objemu 3,5 miliardy, v roce 2011 Fond rozpočtuje již jen 1,5 miliardy, i zde je tedy patrná tendence k redukci objemu finančních prostředků. Oblast bydlení je sociálně velmi citlivá, škrty v ní by se tedy měly zvážet velmi důkladně, navíc obdobně jakou u SFDI i zde poskytnuté prostředky mohou implikovat zisk dalších prostředků do státního rozpočtu (rozvoj stavebnictví, nová pracovní místa).

⁶⁶Nářízení vlády 299/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů

⁶⁷*Státní fond rozvoje bydlení* [online]. 2009 [cit. 2011-05-15]. Aktuálně. Dostupné z WWW: <<http://www.sfrb.cz/o-sfrb/znovuotevreni-dotacniho-programu-novy-panel>>.

3.8. Pozitiva a negativa fondovního hospodaření

Každou oblast lidské činnosti lze analyzovat z pohledu jejího přínosu, tedy zda přináší víc pozitiv nebo negativ. Nejinak je tomu i u institutu státních fondů, musíme mít ovšem na paměti, že faktický přínos státních fondů do jisté míry záleží na aktuálních prioritách politické reprezentace. Ta totiž svými kroky výrazně ovlivňuje činnost státních fondů, když stanoví oblasti jejich působnosti a hlavně i zdroje jejich financování.

3.8.1. Pozitiva

Největší přínos státních fondů osobně spatřuji v zakotvení převoditelnosti nevyčerpaných prostředků do dalšího rozpočtového období. Státní fondy se díky tomu mohou vyhnout častému neduhu jiných rozpočtových organizací, které právě pod hrozbou ztráty přidělených prostředků investují do nepřipravených projektů či na ně vynaloží zbytečně vysoké částky. Tuto vlastnost je nutno ocenit speciálně v době úspor a škrťů.

Neméně důležitým pozitivem je účelová vázanost prostředků státních fondů. Fond se soustředí pouze na oblast své působnosti, která je v zákoně vymezena poměrně úzce (např. doprava, kinematografie), danou oblast pak může administrovat lépe než centrální orgán, pro který by to byla pouze jeden z mnoha oborů činnosti. K tomuto se váže i zakotvení příjmů státních fondů, kdy velmi často většinu z nich získává právě ze svěřeného odvětví. Nejvíce se to projevuje u Státního fondu dopravní infrastruktury, kde fond získává prostředky přímo z daní (silniční daň, podíl ze spotřební daně), obdobné zdroje však nalezneme i u ostatních fondů (část ze vstupenky do kina u SFPRČK; poplatky za znečišťování ovzduší u SFŽP).

Díky výše zmíněnému mohou fondy financovat i dlouhodobé projekty. Pokud mají dostatečné zdroje mimo státní rozpočet, platí toto beze zbytku. V dnešní době jsou však některé fondy (SZIF) takřka plně závislé na dotacích ze státního rozpočtu a jejich akceschopnost je v případě vládních škrťů značně omezená.

3.8.2. Negativa

Z pohledu veřejných financí jako celku můžeme za nevýhodu státních fondů považovat paradoxně právě jejich účelovou vázanost. V případě nutnosti není možné přesunout prostředky ze státního fondu do deficitní oblasti pouhým opatřením. Změny lze provádět pouze novelou zákona o konkrétním státním fondu, což ze své podstaty vylučuje flexibilní a rychlou reakci. Přesouvat prostředky nelze operativně ani mezi jednotlivými fondy, což může opět vést ke špatné alokaci zdrojů. Tento nedostatek se obzvláště projevuje u fondů s podobným oborovým zaměřením, jako jsou Státní fond kultury a Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie.

Někteří politici kritizují samu existenci státních fondů.⁶⁸ Podle nich se hospodaření stává díky mimorozpočtovým fondům netransparentním, z hlediska toku veřejných prostředků nepřehledným. Ministerstvo financí ztrácí kontrolu nad celkovými výdaji, jelikož rozpočet fondu a výhled připravuje fond se svým nadřízeným ministerstvem. V případě deficitního hospodaření fondu je však schodek pokryt dotací ze státního rozpočtu. Menší transparentnost může vést ke zneužití veřejných financí, obzvláště veliké riziko hrozí u fondů s velkým objemem spravovaných financí.⁶⁹

Možným zdrojem kontroverzí⁷⁰ je i způsob schvalování rozpočtu státních fondů. Poslanecká sněmovna sice schvaluje rozpočty státních fondů, děje se tak však pouze usnesením, nikoli tedy formou zákona, jako je tomu u státního rozpočtu, jinými slovy rozpočty státních fondů nejsou součástí zákona o státním rozpočtu. Opět zde narážíme na problém transparentnosti a přehlednosti, pomocí fondů lze zvětšit schodek státního rozpočtu, aniž by to bylo patrné ze zdánlivě všezahrnujícího zákona o státním rozpočtu.

⁶⁸Miroslav Kalousek v pořadu Otázky Václava Moravce dne 4. 7. 2010; Petr Nečas v září 2010 po jednání vlády dne 15. 9. 2010; Blíže viz následující kapitoly

⁶⁹Viz „Kauza SFŽP“ z roku 2010, kde existuje důvodné podezření na zneužití prostředků Státního fondu životního prostředí, dostupné z : Fond se měl stát trafikou pro spolehlivé a věrné i dolem na miliardy . *MF Dnes* [online]. 18. 12. 2010, [cit. 2011-06-07]. Dostupný z WWW: <http://zpravy.idnes.cz/fond-se-mel-stat-trafikou-pro-spolehlive-a-verne-i-dolem-na-miliardy-1fv-/domaci.aspx?c=A101218_093639_domaci_jw> .

⁷⁰Článek Mimorozpočtová zabijačka. *Lidové noviny* [online]. 17. 1. 2011, [cit. 2011-06-07]. Dostupný z WWW: <<http://virtually.cz/journal/?q=node/2522>> .

4. Zahraniční srovnání

Česká republika není jedinou zemí, která využívá k financování potřeb svých občanů mimorozpočtové fondy. Poznávání a zkoumání zahraniční právní úpravy nám umožňuje získat ponaučení a inspiraci i pro naše právo. V případě fungujícího a osvědčeného modelu pak není vyloučeno danou právní úpravu implementovat do našeho právního řádu, nebo se naopak poučit z chyb druhých.

V dalším výkladu bych se rád orientoval na region střední Evropy, jelikož je nám jak geograficky, tak hlavně historicky nejbližší. Konkrétně půjde o příklady fondů ze Slovenska a Polska, jelikož obě země za sebou mají dlouholetou totalitní vládu a vycházejí ze stejného právního paradigmatu. Slovensko navíc jako nástupnický stát Československa vychází ne z obdobných, ale totožných základů právní úpravy jako Česká republika, poskytne tedy obraz, kam se mohu za 20 let posunout dvě právní úpravy vycházející ze stejných kořenů.

V Polsku se zaměřím na Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (Národní fond pro ochranu životního prostředí a vodního hospodářství), tento fond odpovídá našemu Státnímu fondu životního prostředí. Na Slovensku pak půjde o Štátny fond rozvoja bývania (Státní fond rozvoje bydlení), obdoba našeho Státního fondu rozvoje bydlení.

4.1. Polsko – Národní fond pro ochranu životního prostředí a vodního hospodářství

Národní fond pro ochranu životního prostředí a vodního hospodářství⁷¹ (dále Národní fond) vznikl v roce 1989. Slouží jako jeden z hlavních pilířů financování ochrany přírody v Polsku. Při plnění svých úkolů spolupracuje se šestnácti regionálními fondy, které jsou zřízeny na úrovni vojvodství (obdoba českých krajů). Jedná se o

⁷¹Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej [online]. 2010 [cit. 2011-06-08]. Dostupné z WWW: <<http://www.nfosigw.gov.pl/en/nfosigw/>>.

samostatné subjekty, regionální fondy nejsou součástí Národního fondu, přesto je jejich činnost velmi provázaná.

Národní fond je vybaven právní subjektivitou, spravuje své finance samostatně a prostředky k plnění svých úkolů získává z vlastních zdrojů (není závislý na dotacích ze státního rozpočtu). Oblast jeho působnosti upravuje zákon o ochraně životního prostředí z roku 2001, po vstupu Polska do Evropské unie plní i úkoly v oblasti čerpání dotací z evropských fondů na ochranu životního prostředí, ať již jejich koordinováním či přímo spolufinancováním. Za dobu své činnosti pomohl realizovat více než čtrnáct tisíc projektů v objemu 21,5 miliardy zlotých, což odpovídá při dnešním směnném kurzu 132 miliardám korun.

Hlavní zdroj příjmů Národního fondu tvoří poplatky z hospodářského využití životního prostředí (např. za odběr vod, emise do ovzduší), koncesní poplatky z geologické a báňské činnosti, výnos ze sankcí za porušení zákona na ochranu přírody, ale i podíl z výnosu recyklace vyřazených vozidel. Vzhledem k tomu, že Fond projekty kofinancuje většinou prostřednictvím půjček a záruk, má ke své činnosti zajištěn trvalý objem prostředků. Připočteme-li k tomu příjmy z Evropské unie a dotace z Norských fondů, disponuje celkově Národní fond značně velkou sumou peněz⁷².

Prostředky jsou poskytovány prostřednictvím půjček a grantů. Kofinancují se z nich národní a regionální projekty v oblasti ochrany vod, ovzduší a půdy. Fond se zaměřuje i na podporu vzdělání v oblasti ochrany životního prostředí, monitoring přírody a poskytuje granty na vědeckou a výzkumnou činnost. Obdobně jako v České republice se v poslední době soustředí více pozornosti na investice spojené s úsporou energie a využívání obnovitelných zdrojů. Národní fond se chystá převzít roli národního provozovatele systému zelených investic v rámci mezinárodního obchodu s emisemi skleníkových plynů. Velmi často fond spolupracuje s Bankou ochrany přírody⁷³, která je sice komerční bankou (právně akciovou společností), ale specializuje se na financování

⁷²Mezi lety 2010-2015 získá Národní fond z Norských fondů 300 milionů eur. Dostupné z WWW: <<http://www.nfosigw.gov.pl/en/nfosigw/>>.

⁷³Banka se sídlem ve Varšavě, jde o akciovou společnost, většinu akcií drží stát. Více na *Bank Ochrony Środowiska Spółka Akcyjna* [online]. 2010 [cit. 2011-06-08]. Dostupné z WWW: <http://www.bosbank.pl/index.php?page=root_en>.

projektů v oblasti ochrany přírody. Národní fond poté kofinancuje úroky či plní úlohu ručitele.

Organizačně je Národní fond pro ochranu životního prostředí a vodního hospodářství podřízen Ministerstvu životního prostředí. Rada národního fondu slouží jako poradní orgán ministra životního prostředí, předkládá mu svá stanoviska k ochraně přírody a také návrhy na vytváření podmínek pro zajištění udržitelného rozvoje. Čtyřčlennou Radu jmenuje ministr životního prostředí na pětileté období, měla by se skládat z významných osobností v oblasti ochrany přírody, předsedou pak může být jen polský občan s předepsaným vzděláním a dlouholetou praxí. Každý z členů Rady má vymezeny oblasti činnosti Fondu, nad kterými dohlíží.

Kontrolní úlohu plní Dozorčí rada, která se skládá z dvanácti členů. Stejně jako Radu ji jmenuje ministr životního prostředí, ve výběru ho však omezuje zákonný požadavek na zastoupení určitých skupin. V Dozorčí radě musí zasednout zástupci Ministerstva financí, Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva hospodářství, ale i zástupci samosprávy a organizací zabývajících se ochranou přírody. Dozorčí rada schvaluje vydávání dluhopisů Národního fondu, rovněž tak projekty přesahující stanovený limit.

V roce 2011 hospodaří Národní fond s prostředky 2,2 miliardy zlotých, což odpovídá zhruba 13 miliardám korun. Spolu s regionálními fondy se stará o financování ochrany přírody v Polsku.

4.2. Slovensko – Státní fond rozvoje bydlení

Státní fond rozvoje bydlení (dále jen ŠFRB či Fond) byl zřízen zákonem číslo 124/1996 Zbierky zákonov (dále jen Z.z.)⁷⁴. Od roku 2004 ho nahradil zákon č. 607/2003 Z.z., který tak nyní poskytuje základní právní úpravu ŠFRB. Mimo něj upravuje činnost Fondu Statut, který schvaluje vláda Slovenské republiky, nařízení

⁷⁴Na rozdíl od České republiky právní úprava počítá se zřizováním státních fondů přímo v ústavě, konkrétně ve článku 58 odst. 3. : „*Štátne účelové fondy zapojené na štátny rozpočet Slovenskej republiky sa zriaďujú zákonom*“.

vlády a vyhlášky Ministerstva výstavby a regionálního rozvoje. Fond prioritně financuje státní podporu výstavby a údržby bytového fondu Slovenska.

Fond je právnickou osobou se sídlem v Bratislavě, spadá do působnosti Ministerstva výstavby a regionálního rozvoje. V jeho čele stojí Ředitel, kterého jmenuje a odvolává ministr výstavby a regionálního rozvoje. Ředitel je statutární orgánem Fondu, řídí vnitřní činnost a jedná jeho jménem. Ministr rovněž jmenuje Radu fondu, která slouží jako jeho poradní orgán při tvorbě a využití prostředků ŠFRB. Rada má maximálně 11 členů, šest členů vybírá ministr na základě vlastního výběru, zbylých 5 mu navrhnou Ministerstvo financí, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Sdružení měst a obcí SR a konečně Asociace zaměstnavatelských svazů a sdružení, své slovo tedy mají i zástupci samosprávy a průmyslu. Rada předkládá ministrovi návrh rozpočtu i závěrečného účtu, výroční zprávu a sama kontroluje hospodaření s prostředky Fondu.

K hlavním zdrojům příjmů patří splátky úvěrů poskytnutých Fondem, dotace ze státního rozpočtu a dary⁷⁵. Zákon uvádí jako příjmy i zůstatky z předchozího rozpočtového roku⁷⁶, což potvrzuje charakter ŠFRB jako „státního fondu“, tak jak ho chápe české právo. Prostředky jsou poskytovány ve formě úvěru či nevratného příspěvku (v drtivé většině jde ovšem o úvěry) na výstavbu nových bytů a domů, koupi bytu či opravu bytového domu⁷⁷. Konečné rozhodnutí o nakládání s prostředky činí ministr výstavby a regionálního rozvoje, samozřejmě na základě doporučení Rady fondu. Rozpočet Fondu schvaluje vláda na návrh odpovědného ministra. Vnější kontrolu hospodaření s financemi vykonává Ministerstvo financí.

O podporu může požádat fyzická i právnická osoba, musí ovšem mít bydliště či sídlo na území Slovenské republiky, fyzická osoba ještě musí splňovat podmínku dosažených 18 let věku a mít vlastní zdroj příjmů. Žádost se podává na městském úřadu dle místa nemovitosti, nikoli přímo Fondu, což se jeví pro subjekty pohodlnější. Obdobně jako v České republice i zde žadatel spolufinancuje realizovaný projekt, v případě úvěru je povinen hradit 20 %, v případě nenávratné pomoci 50 % nákladů.

⁷⁵Viz § 3 zákona č. 607/2003 Z.z. o Štátnom фонде rozvoja bývania, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁶Podle účinného znění zákona č. 607/2003 Z.z. se však nepřevádí část dotací ze státního rozpočtu, která nesplňuje podmínky stanovené zvláštním právním předpisem.

⁷⁷Podrobnosti o programech stanoví vláda SR nařízením, např. č. 432/2007 Z. z.

Pokud uchazeč se svým požadavkem uspěje, Fond s ním uzavře smlouvu o poskytnutí podpory, nevyčerpanou část prostředků musí příjemce vrátit. Od 1. 1. 2011 jsou uzavřené smlouvy povinně zveřejňovány. Kontrolu, jak příjemci hospodaří s poskytnutými penězi, provádí Ministerstvo výstavby a regionálního rozvoje.

V roce 2011 Fond hospodaří⁷⁸ se 142,5 miliony Eur, což odpovídá dle aktuálního směnného kurzu 3,47 miliardám korun. Suma zůstala v porovnání s rokem 2010 prakticky stejná. Nejvíce prostředků poskytuje na výstavbu nájemního bydlení.

4.3. Shrnutí

Předcházející výklad dokazuje, že se státní fondy vyskytují i v jiných zemích. Mají mnoho společných vlastností, ale také některé rozdílnosti.

Za největší výhodu polské úpravy považují existenci fondů na regionální úrovni, které spolupracují s centrálním fondem, ochrana přírody tak může být financována s ohledem na místní specifika a potřeby. Dalším pozitivním bodem je existence Dozorčí rady, která přispívá k transparentnosti a hlavně kontrole hospodaření s veřejnými prostředky. I složení Rady fondu, kde každý člen administruje určitou oblast činnosti, vyznívá jako efektivní řešení. Obdobně jako v České republice i Národní fond pro ochranu životního prostředí a vodního hospodářství pracuje s prostředky z evropských fondů.

Slovenská úprava vychází ze stejných právních kořenů jako Česká republika, přesto i zde se za 20 let nezávislého právního vývoje vyskytují rozdíly. V prvé řadě s existencí fondů počítá již Ústava Slovenské republiky, což považují za vhodné, jelikož se díky tomu vyhneme spekulacím o ústavnosti fondů⁷⁹. Na druhé straně česká úprava předpokládá u Státního fondu rozvoje bydlení s vytvořením Dozorčí rady, na kterou slovenský zákon nemyslí. Všechna kontrola je tak ponechána na ministru výstavby a

⁷⁸Dokument Změny rozpočtu na rok 2011 dostupné : Štátny fond rozvoja bývania [online]. 2010 [cit. 2011-06-09]. Dostupné z WWW: <<http://www.sfrb.sk/index.html>>.

⁷⁹Jak tomu bylo právě v České republice. Viz Článek Mimorozpočtová zabijačka. *Lidové noviny* [online]. 17. 1. 2011, [cit. 2011-06-07]. Dostupný z WWW: <<http://virtually.cz/journal/?q=node/2522>>.

regionálního rozvoje, případně na Ministerstvu financí, pro tyto orgány je to ovšem jen úsek činnosti, nikoliv jejich hlavní úkol. Za klad považuji to, že jednotlivé programy pro rozvoj bydlení obsahuje již samotný zákon o ŠFRB, podzákoné předpisy upravují toliko výši dotací a úvěrů. Naopak nevýhodu vidím v rozpočtovém procesu, kdy rozpočet ŠFRB schvaluje pouze vláda, nikoliv Parlament. Přestože má Slovensko oproti České republice polovinu obyvatel, hospodaří Fond s prakticky stejným, v roce 2011 dokonce s vyšším objemem prostředků. Nejspíše je to zapříčiněno efektivnějším rozložením financí mezi úvěry a nenávratné prostředky.

Česká republika by si tedy mohla vzít ponaučení z některých aspektů zahraniční úpravy fondů. Mezinárodní srovnání by však jistě prospělo i samotným zahraničním fondům, několik bodů české úpravy by jejich právo obohatilo.

5. Budoucnost státních fondů v České republice

Problematika státních fondů se v posledních letech často dostává i do médií. Jak již bylo částečně zmíněno výše, státní fondy se potýkají s celou řadou problémů. Vyskytují se úvahy o úplném zrušení některých státních fondů, jejich restrukturalizaci či přeměně v jinou právní formu. Některé fondy jsou prakticky nefunkční kvůli personálním otázkám, v podstatě všechny trpí nedostatkem prostředků. V následující kapitole se pokusím popsat navrhované možnosti, jak vyřešit aktuální problémy, a přinést úvahy *de lege ferenda*.

5.1. Nulová varianta

Jedním z možných řešení situace státních fondů je zrušení některých z nich. V minulosti již k tomuto docházelo, většinou ale zrušený fond nahradil jiný fond.⁸⁰ V současnosti se hovoří především o zrušení Státního fondu kultury, Státního fondu rozvoje bydlení, zmiňován byl i Státní fond dopravní infrastruktury (viz výše).

⁸⁰Např. Státní fond vodního hospodářství a Fond ochrany přírody nahradil v roce 1992 Státní fond životního prostředí.

Ministr financí ČR Miroslav Kalousek⁸¹ označil v pořadí otázky Václava Moravce Státní fond dopravní infrastruktury a Státní fond rozvoje bydlení „za vředy na hospodaření státu.“ Podle Kalouska obecně platí, že „mimorozpočtové fondy jsou cestou k finanční nezodpovědnosti. (...) Jde o nesytemový přístup, kdy ze státního rozpočtu se vylučují určité prostředky, pokud by nějaký zvláštní fond měl existovat, tak by musel mít své vlastní přesně vymezené příjmy a neměl by dostávat dotace ze státního rozpočtu.“ Z tohoto pohledu je ochoten akceptovat existenci Státního fondu pro podporu a rozvoj české kinematografie, který získává prostředky z účasti na tvorbě kinematografických děl a ze vstupného do kin, není tedy závislý na dotacích ze státního rozpočtu. Vybrané prostředky poté investuje zpět do filmařského odvětví.

V podobném duchu jako ministr financí se vyjádřil i premiér České republiky Petr Nečas. Po jednání vlády 15. září 2010⁸² označil Státní fond rozvoje bydlení za zbytečný. Dle něj „(...)držet více než pět desítek zaměstnanců se správními náklady 60 milionů korun ročně kvůli tomu, že oni jenom obhospodařují revolvingové úvěrové programy, tak to je otázka vůbec o smysluplnosti pokračování této instituce.“ Podle jeho slov bude „letos prakticky vyčerpána většina disponibilních prostředků, které v předcházejících letech přicházely z Fondu národního majetku.“

Jak je vidět, státní fondy nejsou mezi českými politiky příliš populární. Nejdále úvahy o zrušení došly u Státního fondu kultury, zákon o jeho zrušení byl v roce 2008 dokonce předložen Poslanecké sněmovně.

5.1.1. Návrh zákona o zrušení Státního fondu kultury

V kapitole 3.3. již byly nastíněny problémy Státního fondu kultury. Fond trpí nedostatkem prostředků, jelikož musí vracet do státního rozpočtu dluh vzniklý po krachu loterijní hry Lotynka. Na činnost mu tak zbývá jen zhruba 6 milionů korun

⁸¹ČT 24 [online]. 2011 [cit. 2011-06-10]. Otázky Václava Moravce. Dostupné z WWW: <<http://www.ct24.cz/vysilani/2010/07/04/1126672097-210411030500704-12:00-otazky-vaclava-moravce/7/>>.

⁸²Novinky.cz [online]. 2010 [cit. 2011-06-11]. Finance. Dostupné z WWW: <<http://www.novinky.cz/finance/211577-necas-chce-zrusit-statni-fond-bydleni.html>>.

ročně, které získává z pronájmu nemovitostí. I tyto prostředky by jistě kultuře v ČR pomohly, Fond však paralyzuje i jiný fakt. Od roku 2006 není obsazena Rada fondu, Poslanecká sněmovna se již třikrát nedokázala shodnout na žádném z kandidátů navržených ministrem kultury. Fond díky tomu nemůže poskytnout žadatelům o podporu žádné dotace, jelikož schvalování podpor náleží právě Radě.

V zásadě existuje několik variant⁸³, jak nastalou situaci řešit. První možností je nepodnikat žádné kroky, což ovšem pouze zakonzervuje současný špatný stav a financování kulturních projektů nijak nezlepší. Vláda proto tuto variantu zavrhlá. Druhou možností se jeví zvolení členů Rady fondu. Fond tak opět bude akceschopný a bude moci rozdělovat podporu na kulturní programy. Vyřeší se tím však pouze jeden z problémů, nedostatek financí bude stále citelně ztěžovat práci Fondu. V této souvislosti je nutno zmínit i dva soudní spory, které vede Fond se zhotoviteli oprav budov, které by v případě prohry stály Fond 100 milionů korun, což by opět zavázalo prostředky Fondu. Díky tomu byla i tato možnost zavržena.

Ministr kultury zvolil nejkrajnější řešení – v roce 2008 předložil vládě návrh na zrušení Státního fondu kultury. Vláda s návrhem vyslovila souhlas a podala ho k projednání Poslanecké sněmovně⁸³.

Každé rušení subjektu se však neobejde bez vypořádání majetku a závazků a stanovení právního nástupce. Stání fond kultury měl být (formulace měl být je zvolena záměrně, situace se později poněkud proměnila, viz dále) zrušen k 31. prosinci 2008, kvůli zdoluhavému legislativnímu procesu byl zánik posunut k 31. červnu 2009. Do všech právních vztahů měla vstoupit Česká republika, za kterou by jednalo Ministerstvo kultury, stát by také vstoupil do všech řízení týkajících se Fondu. Jedinou výjimku z předchozího tvořil dům U Černé Matky Boží s pozemky, který by připadl Národní galerii v Praze. Výnosy z něj měly spolufinancovat chod této kulturní instituce.

Kuriózní, pro české právo však bohužel dost typická situace, nastala se samotným rušením zákona číslo 239/1992 Sb., o Státním fondu kultury České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Zákon nemohl být zrušen jako celek, protože obsahuje v § 12 novelizaci zákona číslo 2/1969 Sb., o Zřízení ministerstev a jiných

⁸³Sněmovní tisk 561/0 Vládní návrh zákona o zrušení Státního fondu kultury ČR; Poslanecká sněmovna, 5. volební období, 2006 - 2010 : *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. 2006 [cit. 2011-06-11]. Dokumenty. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=29754>>.

ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky. Navrhovatel zákona tedy volil cestu taxativního výčtu rušených paragrafů, po realizaci těchto legislativních změn by tak byl zákon o Státním fondu kultury zredukován na dva paragrafy, navíc věcně nesouvisející s označením zákona. Takovýto postup příliš nepřispívá k přehlednosti a srozumitelnosti práva.

K datu ukončení činnosti Fondu měla být provedena mimořádná účetní závěrka, včetně inventarizace veškerého majetku a závazků. Zůstatek finančních prostředků na účtu Fondu u České národní banky by byl odveden na příslušný účet právního nástupce Fondu, tj. Ministerstva kultury s tím, že tato částka bude podléhat odvodu do státního rozpočtu. Předpokládaná výše zůstatku k datu ukončení činnosti Fondu měla činit cca 20 mil. Kč.

Činnost Fondu mělo nahradit Ministerstvo kultury. Pro reálnou podporu kultury by to však nebyla žádná novinka, díky výše zmíněným problémům se v té době Ministerstvo o financování kultury již samo staralo.

V průběhu roku 2009 se změnilo obsazení Ministerstva kultury, nový ministr vzal poté v říjnu návrh zákona zpět. Hlavním důvodem toho kroku bylo, že ministr přislíbil najít nový zdroj finančních prostředků a navrhnout nové členy Rady fondu. Dnes, takřka dva roky po těchto událostech Fond stále existuje, Rada fondu však zvolena nebyla a nové zdroje příjmů se zatím také neobjevily. Naději pro další existenci Fondu skýtá senátní návrh zákona⁸⁴, který je v současné době v Poslanecké sněmovně. Podle něj by do Fondu plynulo 40 % příjmu z reklam v České televizi. Situace je však stále nejasná, neboť není rozhodnuto ani o tom, zda reklama v České televizi vůbec zůstane. V případě přijetí navrhovaného zákona by Státní fond kultury získal stálý zdroj příjmů nezávislý na státním rozpočtu. I přesto ministr kultury v současné době znovu vyjadřuje záměr Fond zrušit.⁸⁵

Návrh z roku 2008 na zrušení SFK byl jistě legitimní, přesto si myslím, že Fond do špatné situace dostali sami politikové. Neschopnost Poslanecké sněmovny čtyři roky

⁸⁴Sněmovní tisk 27/0 Novela zákona o České televizi, Poslanecká sněmovna, 6.volební období, od 2010 : *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. 2006 [cit. 2011-06-11]. Dokumenty. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=27&CT1=0>>.

⁸⁵*Deník referendum* [online]. 2010 [cit. 2011-06-11]. Besser chce zrušit Státní fond kultury. Dostupné z WWW: <<http://www.denikreferendum.cz/clanek/5876-besser-chce-zrusit-statni-fond-kultury>>.

vybrat členy Rady fondu, které navrhne ministr kultury vlády, která má důvěru PS, se mi zdá nepochopitelná. Fond sice disponuje malým objemem prostředků, přesto pokládám jeho další existenci za důležitou. Prostředky, které se z pohledu státního rozpočtu zdají bezvýznamnými, mohou optikou pořadatele kulturní akce znamenat nemalou část rozpočtu, i dotace 50 000 Kč může zachránit samo konání akce.

5.1.2. Pravidla rušení státních fondů

Zákon o zrušení Státního fondu kultury nakonec nebyl přijat, přesto může posloužit jako určitý vzor procesu rušení. Vzhledem k výše uvedeným vládním úvahám se můžeme rušení státních fondů dočkat v poměrně krátkém časovém horizontu. Zákonodárce může upravit rušení konkrétního fondu samozřejmě jinak, přesto by se měl držet určitých zásad.

V prvé řadě je nutno uvést, že státní fond lze zrušit pouze zákonem, tedy aktem moci zákonodárné, nikoli výkonné. Vyplývá to ze způsobu jejich zřízení, zákon tedy může být derogován pouze zákonem či předpisem vyšší právní síly. Z hlediska subjektivity fondu (fond je vždy právnickou osobou) musí zákonodárce určit nástupce, který vstoupí do právních vztahů. Tím bude typicky Česká republika, nemůže jím být příslušně ministerstvo, jelikož nemá právní subjektivitu. Úkolem ministerstva pak bude v těchto právních vztazích vystupovat jménem státu.

Po každém fondu zůstane určitý majetek, hospodaření s ním by mělo připadnout opět příslušnému ministerstvu, jelikož bude plnit funkce, které dříve plnil fond. Zůstatek na účtu fondu po provedení účetní závěrky by se měl přesunout do státního rozpočtu, v lepším případě by byl ponechán rezortnímu ministerstvu.

Z formálního hlediska je nutno ponechat zákonu přiměřenou legisvakanci lhůtu k vypořádání záležitostí fondu. Všechny dotčené subjekty (např. strany soudních sporů, rezortní ministerstvo) se tak mohou seznámit s přijatým rozhodnutím a rušení proběhne bez nejasností.

5.2. Restrukturalizace státních fondů

Dalším z možných řešení aktuálních problémů státních fondů je jejich restrukturalizace, to znamená změnit (zlepšit) organizační strukturu stávajícího fondu, zabezpečit mu stálé a dostačující zdroje příjmů a třeba i přesněji specifikovat oblast jeho činnosti.

Již od roku 2007 se uvažuje o proměně Státního fondu pro podporu a rozvoj české kinematografie, v dalším výkladu se tedy zaměřím převážně na něj.

5.2.1. Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie

Novela zákona o SFPRČK

Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie byl zřízen již v roce 1992, požadavky na právní úpravu se však od té doby posunuly dál a zakotvení fondu v zákoně č. 142/1992 Sb. se zdálo neúplným. K hlavním vadám patřilo nedostatečné vymezení orgánů Fondu, netransparentní systém poskytování podpor a v neposlední řadě následná kontrola hospodaření s poskytnutými prostředky.

V reakci na toto předložila vláda v roce 2005 do Poslanecké sněmovny návrh⁸⁶ změny zákona o SFPRČK (zpracovaný Ministerstvem kultury). Tato komplexní novela počítala s vytvořením nových orgánů Fondu – Ředitele fondu, Výboru fondu a Dozorčí rady fondu.

Statutárním orgánem fondu se měl stát Ředitel fondu, kterého by jmenoval ministr kultury. Ředitel by zároveň řídil činnost Fondu a předkládal Výboru návrh rozpočtu a závěrečného účtu. Výbor, nový kolektivní orgán v čele s ministrem kultury, by jmenovala vláda a jeho základním úkolem by bylo předložit návrh rozpočtu,

⁸⁶Sněmovní tisk 854/0 Novela zákona o Státním fondu pro podporu a rozvoj české kinematografie, Poslanecká sněmovna, 4.volební období, 2002 - 2006 : *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. 2006 [cit. 2011-06-11]. Dokumenty. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=854&ct1=0>>.

závěrečné zprávy a účetní závěrky. Rada fondu (jediný původní orgán) rozhoduje v rámci schváleného rozpočtu Fondu o poskytnutí prostředků Fondem na projekty a kontroluje dodržení jejich cílů. Oproti původnímu ji však napříště měla jmenovat vláda, nikoli volit Poslanecká sněmovna. Novým kontrolním orgánem by se stala Dozorčí rada, kterou by právě volila Poslanecká sněmovna, což mělo zabezpečit nezávislou kontrolu hospodaření Fondu. Novela i upřesňovala délku funkčních období a případy zániku funkce.

Fond by díky novele získal i nové zdroje financování. Poplatek ze vstupného na kinematografickou produkci by byl stanoven procentní částkou, nikoli pevnou, nově by do Fondu přispívali provozovatelé televizního vysílání i prodejci audiovizuálních děl.

Návrh zákona byl v roce 2006 schválen Poslaneckou sněmovnou a postoupen Senátu, ten ho však vrátil PS zpět. Poslanecká sněmovna nepřijala pozměňovací návrhy Senátu a setrvala na původním schváleném znění. Zákon následně vetoval prezident republiky, v opětovném hlasování v PS zákon nezískal potřebnou většinu a byl zamítnut. Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie zůstal ve své původní podobě se všemi nedostatky, Poslanecká sněmovna propásla možnost, jak zlepšit právní úpravu Státního fondu pro podporu a rozvoj české kinematografie.

Státní filmový fond

Po neúspěchu novely z roku 2005 pokračovaly úvahy, jak zefektivnit podporu kinematografie v České republice. Ministr kultury proto pověřil pracovní skupinu složenou z filmových odborníků a zástupců ministerstva kultury, aby vypracovala koncepci dalšího rozvoje filmového průmyslu. Z našeho pohledu je nejzajímavějším výstupem návrh⁸⁷ na transformaci Státního fondu pro podporu a rozvoj české kinematografie do Státního filmového fondu⁸⁸ (dále SFF či Fond).

⁸⁷*Culturenet* [online]. 2005 [cit. 2011-06-13]. Teze zákona o kinematografii. Dostupné z WWW: <<http://www.culturenet.cz/res/data/004/000577.pdf>>.

⁸⁸Původní návrh počítal s označením Filmový institut, to ovšem není z legislativního hlediska, protože by instituce nesplňovala náležitosti označení („státní fond“ v názvu). Dostupné – tamtéž.

Podle plánu expertní skupiny by se rozšířil okruh činnosti Státního filmového fondu, vedle stávající finanční podpory filmových projektů by nově plnil úlohu Českého filmového centra, propagoval by tedy český film a zároveň i pobízel zahraniční investory k natáčení v ČR.

I v této koncepci se počítá s rozšířením počtu orgánů Fondu. V čele SFF by tak nově stál Ředitel fondu, který by plnil úlohu statutárního orgánu, řídil činnost Fondu a byl zodpovědný za hospodaření Radě fondu. Na základě hodnocení projektů odbornými komisemi (dle zákonem daných kritérií) by navrhoval Radě rozdělení udělených podpor včetně jejich výše. Kolektivním orgánem, který by rozhodoval o udělení podpor, by se stala Rada fondu. Devítičlenný orgán by jmenovala vláda na návrh ministra kultury, každý rok s obměnou třetiny členů. K úkolům Rady by patřilo schvalování rozpočtu, plán činnosti a výroční zprávy. Druhým novým orgánem (Rada funguje i ve stávající podobě SFPRČK) se měl stát Výbor fondu. Plnit by měl důležitou úlohu kontroly hospodaření. Předsedou Výboru by měl být ministr kultury, ostatní členy jmenuje vláda. Výbor schvaluje roční rozpočet Fondu a závěrečný účet Fondu, které předkládá Ředitel fondu po schválení Radou Fondu.

Svou činnost měl SFF pokrývat z dotací ze státního rozpočtu (bez té se podpora kinematografie neobejde), osvědčenou procentní částkou ze vstupného do kin, ale i odvodů od provozovatelů celoplošného televizního vysílání. Zajímavou možností se jeví návrh, aby Fond získal podíl z výnosu spotřební daně na pornografický průmysl⁸⁹. Fond by měl dle prognózy hospodařit zhruba s 650 miliony korun ročně, což je oproti současnému stavu dvojnásobný nárůst.

Výsledky činnosti pracovní skupiny jsou známy již tři roky, přesto se do současnosti ještě v Poslanecké sněmovně neobjevil návrh zákona o Státním filmovém fondu, budoucí vývoj je tedy složité předvídat. Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie by si zasloužil minimálně revizi svých orgánů, jelikož koncepce z roku 1992 je dnes již překonaná, moderní Fond by byl více akceschopný a jeho hospodaření transparentnější. Věčný problém státních fondů – financování – by novela také pomohla vyřešit. Otázka změn je však v současné době problémem politického konsensu, nikoli chybějících variant právní úpravy.

⁸⁹Strana 18. Tezí zákona o kinematografii. Tato nově zavedená daň by dopadla na šíření pornografické tvorby, zvýšila by tak cenu těchto produktů a omezila jejich šíření.

5.2.2. Státní fond dopravní infrastruktury

Státní fond dopravní infrastruktury vznikl v roce 2000, takřka jedno desetiletí po SFK a SFPRČK, zakotvení orgánů tedy již odpovídá dnešním standardům. V čele fondu je Ředitel, který se odpovídá Výboru a na vše dohlíží Dozorčí rada. Přesto i zde nalezneme nejméně jeden podstatný problém – nedostatečné příjmy.

Podle schváleného rozpočtu na rok 2011⁹⁰ má SFDI k dispozici pro letošní rok 61 miliard korun, reálně však hrozí, že letos či nejpozději v roce 2012 nebude dostatek prostředků na dofinancování projektů hrazených z fondů Evropské unie (Operační program doprava). K pokračování své činnosti Fond potřebuje stabilní příjmy v rozsahu 85 – 90 miliard korun⁹¹ za rok. Když ponecháme stranou možnost zrušení Fondu, jedním z řešení situace by bylo navýšení podílu, který SFDI získává ze spotřební daně z uhlovodíkových paliv a maziv. Fond nyní čerpá 9,1 %, k uspokojení finančních nároků by stačilo tento odvod zvýšit na 35 %, což by představovalo nárůst příjmů o zhruba 20 miliard ročně. Toto řešení je však v současné době politicky neprůchodné.

PPP projekty

Další eventualitou se jeví využití soukromých prostředků ke spolufinancování dopravních staveb. Stát by se tak nemusel dále zadlužovat⁹². Formou takzvaných PPP projektů, tedy Public Private Partnership⁹³ - Partnerství veřejného a soukromého sektoru, lze financovat i dopravní infrastrukturu. Systém spočívá v rozložení rizika mezi soukromý a veřejný sektor, na výsledném produktu (dálnici, vodní cestě) by pak profitoval jak investor (výběrem mýtného, časového poplatku), tak stát (rozšíření sítě

⁹⁰Sněmovní tisk 137/0 Rozpočet SFDI na rok 2011, Poslanecká sněmovna, 6.volební období, od 2010 : *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. 2006 [cit. 2011-06-11]. Dokumenty. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=137&ct1=0>>.

⁹¹Zdroj : konzultace s Ing. Martinem Janečkem, pracovníkem Odboru strategie na Ministerstvu dopravy.

⁹²Riziko krachu veřejných financí, neplnění Maastrichtských kritérií.

⁹³„*PPP je forma spolupráce veřejného a soukromého sektoru, ve které oba sektory spojují síly a zdroje za účelem realizace projektu na základě předem rozdělených zodpovědností a rizik tak, aby oba sektory dělaly to, co umějí nejlépe.*“ ; *PPP Centrum České republiky* [online]. 2011 [cit. 2011-06-13]. Dostupné z WWW: <<http://www.pppcentrum.cz/index.php?cmd=page&lang=cs&id=101>>.

dopravní infrastruktury). Problémem těchto projektů u dopravních staveb v České republice je ovšem paradoxně relativně hustá síť okolních komunikací. Existuje reálné riziko, že by se soukromému investorovi nevrátily vynaložené prostředky, jelikož by stavbu nevyužíval dostatek uživatelů. Přesto si myslím, že by se přivedení soukromých prostředků do dopravní infrastruktury nemělo ztracovat, při kvalitním naplánování mohou být tyto projekt životaschopné (viz například úprava v Chorvatsku).

Ředitelství silnic a dálnic – akciová společnost

Nejpravděpodobnějším plánem⁹⁴ je vznik nového subjektu vedle Státního fondu dopravní infrastruktury. Půjde patrně o obchodní společnost – přesněji o akciovou společnost, jejímž jediným akcionářem bude stát. Vznikne buď úplně nový subjekt, nebo se přemění stávající právnická osoba – Ředitelství silnic a dálnic.

Ředitelství silnic a dálnic (dále ŘSD) je státní příspěvková organizace zřízená Ministerstvem dopravy.⁹⁵ Základním předmětem činnosti organizace ŘSD je „výkon vlastnických práv státu k nemovitostem tvořícím dálnice a silnice I. třídy, zabezpečení správy, údržby a oprav dálnic a silnic I. třídy a zabezpečení výstavby a modernizace dálnic a silnic I. třídy. Vnitřní organizační struktura je určena organizačním řádem. Vzhledem k celostátní působnosti organizace jsou její útvary dislokovány na území celé republiky.“⁹⁶ Právě pomocí ŘSD financuje Státní fond dopravní infrastruktury dopravní stavby.

ŘSD by se tedy mělo proměnit v akciovou společnost s předmětem činnosti shodným s úkoly ŘSD jako státní příspěvkové organizace. Jako správce dálnic bude tato společnost vybírat mýtné a časové poplatky, bude tak mít zajištěn vlastní zdroj příjmů nezávislý na dotacích od státu. V případě, že tyto prostředky dosáhnou 50% celkového

⁹⁴Zdroj : viz poznámka 91, dále *IDNES* [online]. 2011 [cit. 2011-06-13]. *Ekonomika - Doprava*. Dostupné z WWW: <http://ekonomika.idnes.cz/ministr-dopravy-chce-na-dopravni-stavby-nejmene-deset-miliard-navic-11o-/eko-doprava.aspx?c=A110605_163059_eko-doprava_vem>.

⁹⁵*Ředitelství silnic a dálnic* [online]. 2011 [cit. 2011-06-16]. Zřizovací listina. Dostupné z WWW: <<http://www.rsd.cz/Organizace-RSD/Zrizovaci-listina>>.

⁹⁶Tamtéž.

rozpočtu ŘSD, bude moci vydat dluhopisy a získat další prostředky na výstavbu dopravní infrastruktury. Velkou výhodou bude fakt, že takto získané finance nenavýší objem státního dluhu, Česká republika tak bude snáze dodržovat závazky vůči Evropské unii.⁹⁷

Tento pozoruhodný plán je zatím ve fázi projektování, první kroky k jeho realizaci by měly proběhnout v roce 2014. Do dopravní infrastruktury se tu formou dluhopisů opět přivedou prostředky ze soukromého sektoru, profitovat budou jak soukromý, tak veřejný sektor. Budování dopravní infrastruktury neslouží jen ke zlepšení dopravní obslužnosti, hraje silnou úlohu i v oblasti rozvoje hospodářství a zaměstnanosti.

5.3. Nové státní fondy

Přestože se z politických míst ozývá častěji kritika než chvála státních fondů, existují i plány na vznik nového fondu – Státního fondu rizikového kapitálu. Vzhledem k poslednímu vývoji ve financování sportu by jistě nebylo na škodu uvažovat o fondu, který by zajišťoval tuto oblast (přínejmenším sportování mládeže).

5.3.1. Státní fond rizikového kapitálu

Jednou z oblastí činnosti státu je podpora podnikání, vznikají díky tomu nová pracovní místa a zvyšují se daňové výnosy⁹⁸. Ministerstvo průmyslu a obchodu

⁹⁷Inspirací pro tento projekt je mimo jiné rakouská úprava. Společnost Asfinag, a.s. se již bezmála 30 let stará o financování dopravní infrastruktury v Rakousku.

⁹⁸Již dnes existují instituce podporující podnikání – CzechInvest, Českomoravská záruční a rozvojová banka, Česká exportní banka a Exportní garanční a pojišťovací společnost. Jsou však založeny na jiném principu než bude Státní fond rizikového kapitálu (viz hlavní výklad).

v současnosti plánuje vznik nového subjektu, který bude podporovat podnikání s vyšším rizikem ztráty⁹⁹.

Státní fond rizikového kapitálu (dále SFRK) bude fungovat na principu přímé účasti státu ve společnostech (neměl by se jich účastnit přímo SFRK, ten bude pouze poskytovat prostředky). Fond se tedy bude kapitálem podílet na založení společnosti, po čase svůj podíl prodá a vložené prostředky získá zpět (není vyloučeno ani zhodnocení počáteční investice). Celkové počáteční prostředky SFRK by se měly pohybovat okolo 1 až 1,5 miliardy korun (dotace ze státního rozpočtu), což je vzhledem k jeho konceptu dostačující částka.

Označení „rizikový“ obsahuje fond proto, že půjde o společnosti s moderními a inovativními projekty, jejichž přínos pro společnost nelze ověřit jinak než v reálném podnikání. Možnost ztráty investic je tu však vyšší než v klasických společnostech, proto je těžké pro ně získat kapitál z obvyklých zdrojů. Z pohledu státu ovšem potenciální míra užitku z těchto projektů převyšuje riziko.

Po organizační stránce by měl být Fond vybudován dle osvědčených principů. V čele by měl stát Ředitel fondu (statutární orgán), o vstupu do projektů by rozhodovala Rada/Výbor fondu a nezávislou kontrolu hospodaření a činnosti by zajišťovala Dozorčí rada. Vzhledem k předmětu činnosti by Fond měl spadat do působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu.

Tento zajímavý projekt by mohl usnadnit realizaci inovativních projektů, umožnit přenos výsledků technického bádání do průmyslu. Zda Státní fond rizikového kapitálu skutečně vznikne, závisí na úvaze zákonodárce.

⁹⁹*Blog.Idnes* [online]. 2011 [cit. 2011-06-16]. Martin Kocourek. Dostupné z WWW: <<http://martinkocourek.blog.idnes.cz/c/171555/Novy-statni-fond-pomuze-zacinajicim-technologickym-firmam.html>>.

5.3.2. Varianty nových státních fondů

Státní fond pro podporu a rozvoj kultury

Největší diskuze se v poslední době vedly okolo Státního fondu kultury, popřípadě o Státním fondu pro podporu a rozvoj české kinematografie. Myslím si, že vedle navrhovaných možností – zrušit fondy, transformovat je – existuje ještě další východisko. Oba fondy náleží do působnosti Ministerstva kultury, SFPRČK je z věcného hlediska subsidiární k SFK, variantou by tedy mohlo být jejich spojení v jeden státní fond.

Nový fond, nazvaný například Státní fond pro podporu a rozvoj kultury, by měl za úkol podporovat kulturní projekty všeobecně. Na vnitřním uspořádání by pak zůstalo vytvoření oddělení pro různé oblasti kultury – například kinematografie, výtvarné umění, hudba. Z těchto oblastí by Fond získával prostředky, soustředění financí u jednoho subjektu by umožnilo jejich rovnoměrnější a spravedlivější rozdělování, jedna oblast kultury by nebyla zvýhodněna oproti druhé. Nemalým pozitivem by byla i úspora provozních nákladů, protože by bylo nutné jmenovat jen jednu Radu/Ředitele/Dozorčí radu, optimalizován by byl i počet úředníků.

Úspěch celého projektu by závisel na zajištění odpovídajících příjmů nezávislých na státním rozpočtu, což je ostatně klíčovou podmínkou pro existenci jakéhokoli státního fondu.

Státní fond pro podporu sportu

Sport, stejně jako kultura, zaujímá ve společnosti důležité místo. Nejenže přispívá ke zdraví lidí, ale hlavně může přispět k prevenci sociálně-patologických jevů mládeže. Profesionální sport se dnes stal již klasickým podnikáním, proto si myslím, že naši větší pozornost by si zasloužil amatérský sport (se silným akcentem na mládež), provozovaný pro pobavení, ne výdělek.

Financování sportu se obzvlášť v dnešní době dostává do krize¹⁰⁰, stát by se tedy měl této problematice věnovat pozorněji. Vhodnou variantou by se mohl stát Státní fond pro podporu sportu. Fond by administroval prostředky z evropských programů, dalším zdrojem příjmu by byla část výnosu z daně z hazardu¹⁰¹. Vyskytují se i návrhy¹⁰², aby na financování sportu putoval podíl z výnosu reklamy v České televizi. Hlavní náplní by bylo spolufinancování sportovních projektů (výstavba hřišť, pořádání sportovních dnů pro mládež atd.), o které by požádaly jednotlivé subjekty.

Organizačně by Státní fond pro podporu sportu spadal pod Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. V čele úřadu by stál Ředitel jmenovaný ministrem školství, o poskytování prostředků by rozhodoval Výbor fondu, ve kterém by měly zástupce sportovní organizace. Na vše by dohlížela Dozorčí rada volená Poslaneckou sněmovnou.

Sport by se měl stát jednou ze státních priorit, nese sebou mnoho pozitivního. Právě dnes se nacházíme na rozcestí, záleží na nás, jestli se zařadíme k vyspělým zemím, které podporují sport, či skončíme na úrovni třetího světa. Státní fond se jeví jako jedna z vhodných variant řešení tohoto problému, i kdyby však nevznikl, na sport se nesmí zapomenout.

¹⁰⁰K největším přispěvatelům patřila akciová společnost Sazka, které se ovšem ocitla v konkurzu a její další osud je nejistý. Blíže k financování sportu : *MŠMT* [online]. 2006 [cit. 2011-06-17]. Analýza financování sportu v České republice. Dostupné z WWW: <<http://www.msmt.cz/sport/analyza-financovani-sportu-v-ceske-republice>>.

¹⁰¹Úmysl zdanit hazard obsahuje Programové prohlášení Vlády ČR, konkrétní návrh zákona však dosud nebyl předložen.

¹⁰²*Petr Skokan* [online]. 2011 [cit. 2011-06-17]. Dostupné z WWW: <<http://www.petrskokan.cz/aktuality/listPage:2/aktuality/id:17869>>.

Závěr

Jak již bylo uvedeno v úvodu, cílem této diplomové práce bylo blíže osvětlit možný budoucí vývoj v oblasti státních fondů v České republice. Jedná se o oblast stojící poněkud stranou odborného zájmu, přestože první státní fondy u nás vznikly již při vzniku samostatného státu (některé dokonce ještě za období Československa).

Problematika státních fondů je součástí finančního práva, respektive jeho podoboru rozpočtového práva. Hlavním smyslem rozpočtové soustavy je zabezpečit financování úkolů, které plní stát. Největší objem prostředků je soustředěn ve státním rozpočtu, přesto však existují i jiné instituty – veřejné prostředky plynou i přes místní rozpočty a rozpočty mimorozpočtových fondů.

Státní fondy (mimorozpočtové fondy na úrovni státu) jsou specifickým institutem, pomocí kterého stát financuje určité úzce specifikované oblasti veřejných potřeb. Státní fond může vzniknout jen na základě zákona, má subjektivitu a hospodaří s prostředky oddělenými od státního rozpočtu. K jeho hlavním výhodám patří převoditelnost prostředků do dalšího rozpočtového období, z čehož vyplývá i možnost dlouhodobě se zaměřit na podporu určitých projektů. Nesporným pozitivem je specializace fondu na určitou oblast, netříští tedy své síly širokým portfoliem úkolů. Státní fondy mají samozřejmě i svá negativa – nižší přehlednost toku veřejných financí, snížená flexibilita transferu prostředků do aktuálně potřebnějších oblastí či určitá disproporce vztahu mezi státním rozpočtem a rozpočty státních fondů.

V současnosti existuje v České republice šest státních fondů. Můžeme pozorovat dvě vlny vzniků státních fondů – první na počátku devadesátých let, kdy vznikly Státní fond životního prostředí, Státní fond kultury a Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie, druhá pak na začátku třetího tisíciletí vznikem Státního zemědělského intervenčního fondu, Státního fondu dopravní infrastruktury a Státního fondu rozvoje bydlení.

Speciálně na organizační struktuře jednotlivých fondů je vidět posun právní úpravy. SFPRČK například nedisponuje ředitelem ani dozorčí radou, velkou roli v jeho činnosti proto musí hrát ministr kultury, oproti tomu SFRB je již vybaven sofistikovaným aparátem, kde odpovědnost za provozní činnost náleží řediteli, výbor

posuzuje žádost a na vše dohlíží dozorčí rada. V oblasti organizační struktury tedy mají „původní“ fondy velké rezervy a je na zákonodárci, aby novelizoval zřizovací zákony a doplnil chybějící orgány.

Druhou klíčovou oblastí fondů je zakotvení jejich příjmů. Pouze fond, který má stálý a silný zdroj příjmů mimo státní rozpočet může plnohodnotně plnit své úkoly. Dotacím ze státního rozpočtu se v některých oblastech nelze vyhnout (dopravní infrastruktura, zemědělství), přesto by se i v těchto oblastech měly hledat jiné zdroje příjmů. Při takřka stoprocentním napojení na státní rozpočet fond fakticky ztrácí svůj smysl.

I když by se na první pohled zdálo, že jsou všechny státní fondy rovnocenné, z faktického hlediska hrají prim Státní fond dopravní infrastruktury a Státní zemědělský intervenční fond, které oproti ostatním disponují násobně větším objemem prostředků. Z tohoto pohledu jistě není náhodné, že nejvíce diskuzí ohledně rušení státních fondů se v poslední době vyskytuje u SFDI.

V každém státu se právní úprava vyznačuje určitými specifiky, přesto se díky komparaci jednotlivých národních úprav můžeme sami poučit a implementovat získané poznatky i do právního řádu České republiky. Příkladem nám může být polský Národní fond ochrany přírody a vodního hospodářství, který plní podobnou úlohu jako Státní fond životního prostředí. Pozitivem je jeho spolupráce s jednotlivými regionálními fondy, mnohem více se také zapojuje do čerpání dotací z Evropské unie. Slovenský Státní fond rozvoje bydlení vykazuje oproti české úpravě spíše negativa, za všechny jmenujme absenci dozorčí rady.

V poslední době se začíná o státních fondech čím dál více diskutovat, pohříchu se tak děje spíše mezi politiky než právními experty. Vyskytuje se široké spektrum názorů oscilující mezi ponechání současného status quo až po úplné zrušení fondů, kdy jednotlivé strany používají jako argumenty pro podpoření svého názoru výše zmíněné výhody a nevýhody státních fondů.

Úvahy o rušení dospěly nejdále u Státního fondu kultury, návrh zákona byl dokonce předložen Poslanecké sněmovně. Pokud by vláda nevzala návrh zpět, SFK by dnes byl již minulostí. Důvody ke zrušení jistě existují, velkou většinu však nezpůsobila špatná právní úprava, ale samo jednání politiků. Paralýza fondu přetrvává již čtyři roky z toho důvodu, že se Poslanecká sněmovna nedokáže shodnout na kandidátech Rady,

kteřá hraje nezastupitelnou úlohu při rozhodování o udělení finančních prostředků. Nastavení příjmů a výdajů je také dílem politického konsenzu. Jestliže SFK nakonec nebude zrušen, je potřeba novelizovat právní úpravu hlavně po stránce organizační struktury, která dne již značně pokulhává za moderními standardy. Úvahy o zrušení se netýkají pouze Státního fondu kultury, hovoří se i o SFDI a SFRB, nepřijatý návrh zákona o zrušení SFK tak může v budoucnu sloužit jako vzor pro tento postup. Při rušení je nutno uvést právního nástupce fondu, příjemce zbylých prostředků a subjekt, který bude nadále plnit úkoly místo fondu.

Dalším možným řešením aktuálních problémů je restrukturalizace fondů. K hlavním oblastem novelizací by měly patřit již výše zmíněné financování a organizační struktury. Zde dospěly návrhy nejdále u SFPRČK, který se měl proměnit ve Státní filmový fond. Subjekt se širším záběrem činnosti by získával finance mimo jiné z televizní reklamy v České televizi či od prodejců audiovizuálních záznamů. Jednalo by se o „moderní“ instituci s transparentním vedením a propracovaným systémem kontroly. Bohužel i zde se zatím nacházíme pouze ve fázi úvah, nikoli konkrétního návrhu zákona. Podobně je na tom i situace ve Státním fondu dopravní infrastruktury, přesto věřím spíše v realizaci změn u tohoto fondu, než v oblasti kinematografie.

I přes výše zmíněné výtky na adresu státních fondů se objevují návrhy na vznik nových fondů. Ministerstvo průmyslu a obchodu chce vytvořit Státní fond rizikového kapitálu, který by pomohl nastartovat podnikání v oblastech moderních technologií, které sebou nesou nejistý, přesto eventuálně cenný výsledek. V případě, že se podaří kvalitně upravit všechny náležitosti fungování státního fondu, jedná se o vhodnou alternativu k přímé administraci pomocí státního rozpočtu.

V průběhu psaní diplomové práce jsem si kladl otázku, zda jsou státní fondy vhodnou alternativou, jak financovat určité veřejné statky. Dospěl jsem k názoru, že tomu tak je, ovšem za splnění určitých podmínek. Samotné zakotvení státních fondů však k úspěchu nestačí. Na právní úpravu musíme klást požadavky přesnosti a úplnosti. V první řadě musí být fond konstruován skutečně jako fond, tedy účelové seskupení finančních prostředků – jeho účel musí být přesně a poměrně úzce definován, činnost zajištěna stálým a na státním rozpočtu nezávislým zdrojem prostředků. Požadavky na organizační stránku jsou jasné vymezení úkolů a provázanost mezi jednotlivými orgány.

Pokud dokáže zákonodárce splnit výše uvedené požadavky, státní fondy budou vhodnou alternativou financování veřejných potřeb.

V moderní společnosti existuje vždy mnohost názorů, právě ta činí společnost svobodnou. V případě, že chceme mít rozmanitou právní úpravu, neměli bychom se apriori bránit alternativním řešením. Státní fondy představují zajímavou variantu, která sebou nese pozitiva i negativa a často štěpí názory odborné veřejnosti. Možná právě v tom spočívá jejich kouzlo.

Seznam použitých zkratk

ČT – Česká televize

ČR – Česká republika

EU – Evropská unie

Národní fond – Národní fond pro ochranu životního prostředí a vodního hospodářství
(Polsko)

PPP – Public Private Partnership

ŘSD – Ředitelství silnic a dálnic

SFDI – Státní fond dopravní infrastruktury

SFF – Státní filmový fond

SFK – Státní fond kultury

SFPRČK – Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie

SFRB – Státní fond rozvoje bydlení

SFRK – Státní fond rizikového kapitálu

SFŽP – Státní fond životního prostředí

SZIF – Státní zemědělský intervenční fond

ŠFRB – Štátny fond rozvoja bývania (Slovensko)

ÚSC – územně samosprávné celky

Seznam použitých pramenů a literatury

Knižní publikace:

1. BAKEŠ, M.; KARFÍKOVÁ, M.; KOTÁB, P.; MARKOVÁ, H. a kol. *Finanční právo*. 5. upravené vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 576 s. ISBN: 978-80-7400-801-6.
2. BOHÁČ, Radim. *Aktuální otázky financí a finančního práva z hlediska fiskální a monetární podpory hospodářského růstu v zemích střední a východní Evropy po roce 2010 : Soubor odborných statí z IX. mezinárodní vědecké konference*. Praha: Leges, 2010. 896 s. ISBN: 978-80-87212-57-8.
3. ČERNÁ, Stanislava. *Pocta Stanislavu Plívovi k 75. narozeninám: aktuální otázky soukromého práva na počátku nového tisíciletí*. 2008. Praha: Wolters Kluwer (ASPI), 2008. 372 s. ISBN: 978-80-7357-370-6.
4. ČERVENKA, Miroslav. *Soustava veřejných rozpočtů*. Praha: Leges, 2009. 208 s. ISBN: 978-80-87212-11-0.
5. DŘEVÍKOVSKÁ, V. Deset let existence Státního fondu životního prostředí ČR 1991-2001. *Veřejná správa. Týdeník vlády České republiky*. 2001. č. 16
6. JÁNOŠÍKOVÁ, Petra; MRKÝVKA, Petr; TOMAŽIČ, Ivan a kol. *Finanční a daňové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 528. ISBN: 978-80-7380-155-7.
7. MARKOVÁ, H.; BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. 164 s. ISBN: 978-80-7179-551-3.
8. PEKOVÁ, J. *Veřejné finance, úvod do problematiky*. Praha: ASPI, 2008. 580 s. ISBN: 978-80-7357-358-4.
9. ŠELEŠOVSKÝ, Jan. a kol. *Fondové financování jako faktor diverzifikace veřejných financí*. Brno: Masarykova Univerzita, 2003. 120 s. ISBN: 80-210-3065-8.
10. URBAN, Jan. *Základy teorie národního hospodářství*. Praha: ASPI Publishing, 2003. 516 s. ISBN: 80-86395-72-3.
11. VAŠKOVÁ, Drahomíra; HORČICOVÁ, Milena. *Mimorozpočtové fondy. Finance a úvěr*. 1994, 44, 9, s. 473-482. Dostupný také z WWW: <<http://journal.fsv.cuni.cz>>.

Akademické práce:

1. JANOCH, Josef. *Právní regulace čerpání prostředků ze státních fondů České republiky*. Brno, 2007. 55 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita.
2. VALTR, Jan. *Státní fondy*. Praha, 2010. 80 s. Diplomová práce. Karlova univerzita.
3. ZEMAN, Josef. *Státní fondy České republiky*. Praha, 2007. 72 s. Diplomová práce. Vysoká škola ekonomická v Praze.

Internetové zdroje:

1. *Ministerstvo financí ČR* [online]. Dostupné z WWW: <<http://www.mfcr.cz/>>
2. *Státní fond dopravní infrastruktury* [online]. 2008 [cit. 2011-05-15]. Dokumenty 2011. Dostupné z WWW: <<http://www.sfdi.cz/CZ/rok-2011.php>>.
3. *Státní fond kultury ČR* [online]. 2010 [cit. 2011-04-26]. Výroční zprávy. Dostupné z WWW: <<http://www.mkcr.cz/scripts/detail.php?id=174>>.
4. *Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie ČR* [online]. 2010 [cit. 2011-04-26]. Výroční zprávy. Dostupné z WWW: <<http://www.mkcr.cz/cz/statni-fondy/statni-fond-pro-podporu-a-rozvoj-ceske-kinematografie/vyrocnizpravy-a-rozpocety-204/>>.
5. *Státní fond rozvoje bydlení* [online]. 2009 [cit. 2011-05-15]. Aktuálně. Dostupné z WWW: <<http://www.sfrb.cz/o-sfrb/znovuotevreni-dotacniho-programu-novy-panel>>.
6. *Státní zemědělský intervenční fond* [online]. 2000-2011 [cit. 2011-05-02]. Výroční zprávy SZFI. Dostupné z WWW: <<http://www.szif.cz/irj/portal/anonymous/onas/vyrocnizprava>>.
7. *Státní fond životního prostředí ČR* [online]. 2010 [cit. 2011-04-20]. Výroční zprávy. Dostupné z WWW: <<https://www.sfzp.cz/sekce/152/vyrocnizpravy/>>.
8. *Měšec* [online]. 1998 [cit. 2011-04-26]. Měšec. Dostupné z WWW: <<http://www.mesec.cz/clanky/ceska-lotyňka-mel-vyhrat-kazdy-vsichni-prohrali/>>.

9. *Filmová produkce v ČR v roce 2009* [online]. 2011 [cit. 2011-04-26]. Český statistický úřad. Dostupné z WWW: <http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/filmova_produkce_v_cr_v_roce_2009>.
10. *MF Dnes* [online]. 18. 12. 2010, [cit. 2011-06-07]. Dostupný z WWW: <http://zpravy.idnes.cz/fond-se-mel-stat-trafikou-pro-spolehlive-a-verne-i-dolem-na-miliardy-1fv-/domaci.aspx?c=A101218_093639_domaci_jw>.
11. Mimorozpočtová zabijačka. *Lidové noviny* [online]. 17. 1. 2011, [cit. 2011-06-07]. Dostupný z WWW: <<http://virtually.cz/journal/?q=node/2522>>.
12. *Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej* [online]. 2010 [cit. 2011-06-08]. Dostupné z WWW: <<http://www.nfosigw.gov.pl/en/nfosigw/>>.
13. *Bank Ochrony Środowiska Spółka Akcyjna* [online]. 2010 [cit. 2011-06-08]. Dostupné z WWW: <http://www.bosbank.pl/index.php?page=root_en>.
14. Štátny fond rozvoja bývania [online]. 2010 [cit. 2011-06-09]. Dostupné z WWW: <<http://www.sfrb.sk/index.html>>.
15. *ČT 24* [online]. 2011 [cit. 2011-06-10]. Otázky Václava Moravce. Dostupné z WWW: <<http://www.ct24.cz/vysilani/2010/07/04/1126672097-210411030500704-12:00-otazky-vaclava-moravce/7/>>.
16. *Novinky.cz* [online]. 2010 [cit. 2011-06-11]. Finance. Dostupné z WWW: <<http://www.novinky.cz/finance/211577-necas-chce-zrusit-statni-fond-bydleni.html>>.
17. *Deník referendum* [online]. 2010 [cit. 2011-06-11]. Besser chce zrušit Státní fond kultury. Dostupné z WWW: <<http://www.denikreferendum.cz/clanek/5876-besser-chce-zrusit-statni-fond-kultury>>.
18. *Culturenet* [online]. 2005 [cit. 2011-06-13]. Teze zákona o kinematografii. Dostupné z WWW: <<http://www.culturenet.cz/res/data/004/000577.pdf>>.
19. *Ředitelství silnic a dálnic* [online]. 2011 [cit. 2011-06-16]. Zřizovací listina. Dostupné z WWW: <<http://www.rsd.cz/Organizace-RSD/Zrizovaci-listina>>.
20. *Blog.Idnes* [online]. 2011 [cit. 2011-06-16]. Martin Kocourek. Dostupné z WWW: <<http://martinkocourek.blog.idnes.cz/c/171555/Novy-statni-fond-pomuze-zacinajicim-technologickym-firmam.html>>.
21. *Petr Skokan* [online]. 2011 [cit. 2011-06-17]. Dostupné z WWW: <<http://www.petrskokan.cz/aktuality/listPage:2/aktuality/id:17869>>.

Osobní/e-mailová konzultace:

1. Ing. Martin Janeček, pracovník Odboru strategie na Ministerstvu dopravy.
2. Anna Urzyczyn, pracovnice Národního fondu ochrany přírody a vodního hospodářství (Polsko).

Právní předpisy:

1. Zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky.
2. Zákon č. 239/1992 Sb., o Státním fondu kultury České republiky.
3. Zákon č. 241/1992 Sb., o Státním fondu České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie.
4. Zákon č. 472/1992 Sb., o Státním fondu tržní regulace v zemědělství.
5. Zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury.
6. Zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení.
7. Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.
8. Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.
9. Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní. (Zákon o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům.)
10. Zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.
11. Zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu.
12. Zákon č. 433/2010 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2011.
13. Úvěr 150 Nařízení vlády 28/2006 Sb., Úvěr 200 Nařízení vlády 97/2002 Sb. Úvěr 300 Nařízení vlády 616/2004 Sb., Nový panel Nařízení vlády 299/2001 Sb.
14. Zákon č. 607/2003 Z.z. o Štátnom fonde rozvoja bývania.

Sněmovní tisky:

1. Sněmovní tisk 27/0, část č. ¼. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=27&CT1=0>>.
2. Sněmovní tisk 561/0 Vládní návrh zákona o zrušení Státního fondu kultury ČR; Poslanecká sněmovna, 5. volební období, 2006 - 2010 : *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. 2006 [cit. 2011-06-11]. Dokumenty. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=29754>>.
3. Sněmovní tisk 27/0 Novela zákona o České televizi, Poslanecká sněmovna, 6.volební období, od 2010 : *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. 2006 [cit. 2011-06-11]. Dokumenty. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=27&CT1=0>>.
4. Sněmovní tisk 854/0 Novela zákona o Státním fondu pro podporu a rozvoj české kinematografie, Poslanecká sněmovna, 4.volební období, 2002 - 2006 : *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. 2006 [cit. 2011-06-11]. Dokumenty. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=854&ct1=0>>.
5. Sněmovní tisk 137/0 Rozpočet SFDI na rok 2011, Poslanecká sněmovna, 6.volební období, od 2010 : *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. 2006 [cit. 2011-06-11]. Dokumenty. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=137&ct1=0>>.

Abstrakt

Tato diplomová práce se zabývá problematikou financování veřejných potřeb prostřednictvím státních fondů. Jedná se o veřejnosti nepříliš známé, přesto velmi zajímavé instituce, se kterými se může v praktickém životě setkat každý.

Hlavním cílem této práce je popsat a zhodnotit možný vývoj *de lege ferenda* v oblasti státních fondů v České republice. K vedlejším patří vymezení právního rámce fungování státních fondů *de lege lata* (jejich financování a organizační struktura) a srovnání české právní úpravy se zahraniční, konkrétně příklady státních fondů v Polsku a na Slovensku.

Diplomová práce je rozdělena do pěti kapitol. Úvodní má za úkol položit teoretický základ k dalšímu výkladu, seznámí čtenáře s oblastí veřejných financí, konkrétně s rozpočtovým hospodařením. Druhá kapitola definuje pojem fond a popisuje soustavu mimorozpočtových fondů. Třetí část je věnována jednotlivým státním fondům v České republice (v současnosti jich existuje šest), jejich společným znakům a přináší pozitiva a negativa jejich existence – stav *de lege lata*. Následující kapitola přináší příklady ze zahraniční úpravy, která nám může sloužit jako zdroj inspirace. Poslední, pátá kapitola analyzuje státní fondy *de lege ferenda*. Jejím úkolem je přinést možné eventuality budoucího vývoje v právní úpravě, počínaje ponecháním státní fondů beze změn až po jejich úplné zrušení, nelze vyloučit ani vznik úplně nových fondů.

Státní fondy představují alternativní možnost financování veřejných potřeb (hlavní je financování pomocí státního rozpočtu). Jako každý jiný institut mají své výhody a nevýhody. Vyskytují se různé názory na jejich budoucí existenci, spíše však padají politické argumenty než právní. Dokladem toho může být skutečnost, že se nejčastěji hovoří o zrušení fondu hospodařícího s nejvíce prostředky (SFDI). Osobně si myslím, že státní fondy vhodně doplňují soustavu veřejných rozpočtů a měly by být zachovány i do budoucna. Díky nim je právní úprava rozmanitější.

Abstract

This thesis deals with the issue of funding public needs through State funds. It is not very well known to the public, but very interesting institution with which everyone can encounter in everyday life.

The main objective of this work is to define and evaluate the possible development of the State funds in the Czech Republic *de lege ferenda*. The sub-objectives include the legal framework for the functioning of the State funds (their financing and organizational structure) and a comparison of Czech legislation with foreign, specifically examples of State funds in Poland and the Slovak Republic.

The thesis is composed of five chapters. First part is designed to lay down the theoretical foundation for further explanation, readers familiar with the area of public finances, namely the budgetary management. The second chapter defines and describes the system of fund off-budget funds. The third part is devoted to the various State funds in the Czech Republic (currently there are six of them), their common features and brings positives and negatives of their existence - as *de lege lata*. The following chapter gives examples of international regulation that we can use as a source of inspiration. Last, the fifth chapter analyzes the State funds *de lege ferenda*. Its mission is to bring possibilities of the future development of legislation, from maintaining the current status to their complete abolition, we can not completely ruled out the creation of new funds.

State funds represent an alternative option of financing public needs (the main is through the state budget). They have advantages and disadvantages like every other institution. There are different views on their future existence, but there are more political arguments than legal. Evidence of this may be the fact that most likely will be cancelled the fund with the most resources (SFDI). Personally, I think that State funds complement system of public budgets and should be maintained in the future, thanks to them the law is varied.

Klíčová slova / Keywords

Klíčová slova : fond, Státní fond

Keywords : fund, State fund