

Zpravodajská zpráva k senátnímu tisku 130 – 14. funkční období

**Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku,
a zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech**

I. Obsah návrhu

Účelem vládního návrhu bylo – podle důvodové zprávy - umožnit zvýšení kmenového jmění státního podniku z externích zdrojů, pokud jsou pro to dány, jak předkladatel uvádí, naléhavé důvody (např. státní podnik údajně potřebuje finanční injekci pro překonání krizového období). Důvodová zpráva k návrhu zákona uvádí, že prý existuje poptávka po možnosti zvýšení kmenového jmění státního podniku výše popsáním způsobem a že potřeba takového nástroje se projevila v rámci diskusí o možnostech řešení aktuální situace státního podniku Česká pošta. Česká pošta a její situace je tedy oním ne zcela přiznaným důvodem, proč navrhopatel na projednání návrhu tolik spěchal.

Ke zvýšení kmenového jmění lze podle předlohy přikročit **jen ze zákonem vymezených důvodů** (vyžadují-li to naléhavé strategické, hospodářské, společenské, bezpečnostní nebo jiné zájmy státu) a jen se **souhlasem vlády**. Tím má být podle předkladatele zajištěno, že postup zakladatele nebude vybočovat z celkové koncepce hospodářské politiky státu.

Při projednávání návrhu v Poslanecké sněmovně došlo k přijetí dvou pozměňovacích návrhů. První zakotvil možnost založit státní podnik více ministerstvy současně, spadá-li předmět podnikání podniku do působnosti více ministerstev. Konkrétní uspořádání vzájemných vztahů společných zakladatelů bude ponecháno na dohodě dotčených ministerstev za souhlasu vlády. Vláda bude také moci takové uspořádání jednostranně zrušit a určit, které ministerstvo bude nadále vykonávat funkci zakladatele. V případě státního podniku založeného společnými zakladateli bude ředitele vždy jmenovat a odvolávat vláda.

Druhý pozměňovací návrh mění zákon o rozpočtových pravidlech tak, aby bylo státním podnikům nemít všechny bankovní účty u České národní banky. Tím se vlastně mění smysl a dopad aktuální novely zákona o rozpočtových pravidlech. Tato novela zavedla povinnost státních podniků do 1. dubna 2024 zrušit všechny své dosavadní účty u (komerčních) poskytovatelů platebních služeb a zřídit nové účty u České národní banky a převést na ně peněžní prostředky z dosavadních účtů.

Návrh dále vychází vstřícně k národnímu podniku Budějovický Budvar. Má být nyní postaveno najisto, že **peněžní prostředky národního podniku** nejsou na rozdíl od peněžních prostředků státního podniku považovány za peněžní prostředky státní pokladny. Čí tedy podle návrhu jsou, to není zcela jasné.

II. Legislativa

Vláda na tyto zdánlivě technické změny dosti nápadně spěchá. Návrh předložila Poslanecké sněmovně dne 3. května 2023 a spojila ho s žádostí o projednání ve zkráceném jednání podle § 90 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Poslanecká sněmovna však s návrhem na zkrácené projednání nesouhlasila. Návrh zákona byl schválen dne 12. července 2023. Z přítomných 179 poslanců hlasovalo 97 pro, proti bylo 45, zdrželo se 37.

Senátu byl návrh postoupen dne 14. července 2023. Lhůta pro projednání Senátem uplyne dne 13. srpna 2023. Zákon má nabýt účinnosti nezvykle narychlo již dnem následujícím po dni jeho vyhlášení. Odklon od obecné úpravy legisvakance je odůvodňován údajnou urgentní potřebou řešení situace České pošty, s. p.

Senátní legislativa upozorňuje na fakt, že institut takzvaného sdíleného zakladatelství státního podniku nebyl promítnut do dalších ustanovení zákona o státním podniku, která počítají s tím, že zakladatelem je pouze jedno ministerstvo. Ze zákona tak není mj. zřejmé, jak se společní zakladatelé podělí o svá práva a povinnosti. Ve vztahu ke třetím osobám bude rovněž problematické zachování principu publicity. Veřejnosti totiž nebude známo, jakým způsobem společní zakladatelé vykonávají funkci zakladatele. Z obchodního rejstříku sice bude zřejmé, že státní podnik má více zakladatelů, ale už nikoli, jak tuto funkci vykonávají. Je třeba, aby návrhové tyto nejasnosti v diskusi objasnil.

Problematicky jsou také formulována přechodná ustanovení.

Zatímco v prvním přechodném ustanovení [čl. III odst. 1] je zaváděna informační povinnost státních podniků vůči Ministerstvu financí, v druhém [čl. III odst. 2] je zaváděna další informační povinnost, avšak již jen vůči „ministerstvu“. Stejně tak je v druhém přechodném ustanovení zakotveno, že žádost o výjimku z povinnosti vést všechny účty u České národní banky je nutné zaslat „ministerstvu“. Z přechodných ustanovení tak není jasné, zda se „ministerstvem“ myslí Ministerstvo financí, nebo ministerstvo, které vůči státnímu podniku vykonává funkci zakladatele.

Zákon o rozpočtových pravidlech sice zavádí legislativní zkratku „ministerstvo“, která takto označuje Ministerstvo financí [§ 2 odst. 4]. Stejnou legislativní zkratku ale obsahuje i zákon o státních podnicích, podle které se za „ministerstvo“ považuje ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad, který vůči státnímu podniku vykonává funkci zakladatele [§ 3 odst. 1]. V praxi tak mohou vzniknout spory o to, zda je souhlas s vedením účtu u komerční banky nutné získat od Ministerstva financí, nebo například od ministerstva, které vykonává funkci zakladatele státního podniku. Obdobně to platí i pro informační povinnost dle čl. III odst. 2.

Případné poskytnutí „kapitálové injekce“ v podobě zvýšení kmenového jmění státního podniku z externích zdrojů bude naplňovat definici veřejné podpory ve smyslu čl. 107 a čl. 108 Smlouvy o fungování Evropské unie. Z tohoto důvodu bude nutné respektovat mechanismus, v rámci něhož je nutné zamýšlenou veřejnou podporu po jejím schválení vládou notifikovat Evropské komisi. Teprve poté, co Komise veřejnou podporu schválí, lze přikročit k samotnému zvýšení kmenového jmění státního podniku z externích zdrojů. Zvýšení kmenového jmění také bude podléhat požadavkům na transparentnost vyplývajících ze směrnice 2006/111/ES.

III. Stanovisko zpravodajky

Při zpracování zpravodajské zprávy jsem vycházela z návrhu zákona a z důvodové zprávy k návrhu zákona, ze všech materiálů postoupených navrhovatelem Poslanecké sněmovně, z diskuse ve Sněmovně a z informace Legislativního odboru Senátu ze dne 19. 7. 2023, kterou zpracoval Mgr. Tomáš Brandejský, který také připravil příložený pozměňovací návrh.

V obsahu tisku postoupeného Poslaneckou sněmovnou spatřuji několik problematických míst.

a) Jako nejproblematičtější vidím samu podstatu existence státního podniku.

Stát, kraj, město i obec tu nejsou od toho, aby podnikaly, aby dělaly byznys a s podporou veřejných peněz konkurovaly privátním firmám. Erár tu je pouze a výhradně od toho, aby naplňoval přesně definovaný veřejný zájem, který soukromý sektor naplňovat údajně neumí. My tu pořád máme jakési skanzeny třetí cesty: trochu firma, trochu veřejná instituce. Přitom soukromá a veřejná sféra musí být striktně odděleny. Při rozmazané hranici mezi obojím se ztrácí smysl, účel, záměr, cíl, formy řízení, kontrola majetku a financí.

Tato novela jde ale úplně opačným směrem, než privátní a veřejný sektor jasně oddělovat. Jejím cílem je ještě více rozvázat veřejné moci ruce, aby mohla pronikat do podnikání a konkurenčního boje. Je ale přece nutné postupovat směrem přesně opačným! Veřejný sektor se nesmí chovat jako podnikatelský subjekt. Má plnit veřejné zájmy a jen tak může dostávat peníze daňových poplatníků. Tam, kde aktivity veřejného státu vstupují na půdu byznysu a konkurenčního boje, je nutno přimět stát, aby se těchto aktivit vzdal, přerušil je, prodal je.

Navíc jde o jednorázovou účelovou legislativní změnu, jež má pomoci v prvním případě České poště, kvůli níž vláda tlačí na bleskové projednání a účinnost zákona, a ve druhém případě Budějovickému Budvaru, na jehož účtech leží značné finanční prostředky.

b) Jako vysoce riskantní vidím změnu rozpočtových pravidel, podle níž mohou státní podniky ukládat finanční prostředky u účtů komerčních bankovních ústavů.

Tato změna rozpočtových pravidel dopustí riskantní chování státu analogickou podobně riskantnímu chování řady obcí, které své finanční prostředky spekulativně svěřily nespolehlivým bankovním ústavům. Sluší se přitom ocitovat ustanovení platného zákona o státním podniku: *Podnik je státní organizací a právnickou osobou, jejímž prostřednictvím vykonává stát svá vlastnická práva. Podnik má právo hospodařit s majetkem státu.*

Z uvedeného zákonného znění a se zřetelem k Ústavě ČR plyne, že vedení státního podniku vykonává vlastnická práva v podniku jménem celého lidu a že riskantní obchodní operace jsou mu zapovězeny, podobně jako jsou zapovězeny státu. Majetek státního podniku i národního podniku jsou veřejným majetkem a jako k veřejným prostředkům se k nim má stát chovat.

c) Za nepřijatelné považuji konstatování zákona, že „národní podnik se za státní podnik nepovažuje“.

Uvedená citace zákona je v přímém rozporu s aktuálním stavem i s právní teorií. Jde o nezakrytý způsob tunelování veřejného majetku a jeho vyvádění do šedé ekonomiky, do sfér, na které státní kontrola nedopadne.

Přijetím této právní úpravy se Budějovický Budvar dostává mimo právně definovanou oblast a mimo kontrolu státu. Pokud si stát s tímto podnikem neví rady, pak je třeba ho privatizovat, nikoliv zřizovat kočkovsa či hybrida, s jehož následným řešením si pak nebude vědět rady. Záminkou pro tento nenormální stav jsou známkoprávní spory, ty ale nemůžou být důvodem pro dnešní situaci,

kdy Budvar neplatí ani korunu dividend vlastníkoví svého majetku (státu, potažmo občanům), zisky může jakkoli sám reinvestovat a teprve ze zbytku zaplatit nějaké daně. K čemu je státu takový podnik, když z něj nic nemá? K čemu je takový podnik lidu, občanům, daňovým poplatníkům? Proč k této změně má zákonodárná moc napomáhat?

Odůvodnění této legislativní změny má vyvolat situaci, že na současné právní formě Budějovického Budvaru, resp. národního podniku je cosi divného. Že jde o neřešitelný problém, která zasluhuje řešit urychleně, pouhým pozměňovacím návrhem, nikoliv řádným legislativním procesem a v běžném připomínkovém řízení. Jenomže tomu tak není. O žádnou tragédii nejde.

Český právní řád totiž žádnou specifickou právní úpravu pro národní podniky neupravuje, národní podnik není zvláštní právní formou. Pouhá skutečnost, že je podnik oficiálně veden jako zástupce právní formy národního podniku, a ne jako státní podnik, z něj nečiní zástupce samostatné právní formy. **Národní podniky jsou proto dnes pouze netransformovanými pozůstatkem dřívější právní úpravy, byť jde o jistou historickou anomálii.**

Podle teorie práva dopadá na Budějovický Budvar standardní právní úprava státních podniků. Pokud návrh vyčleňuje Budějovický Budvar mimo sféru státního podniku, **dostává se tento podnik mimo oblast práva, a takovému podivnému řešení nesmí Senát napomáhat, ale naopak se mu důrazně postavit.** Pokud chce stát situaci Budějovického Budvaru řešit, měl by přistoupit k jeho transformaci.

Transformace by byla možná například na příspěvkovou nebo akciovou organizaci, ale nikoliv vyváděním mimo zákonný rámec a už vůbec ne konstatováním, že **peněžní prostředky národního podniku nejsou na rozdíl od peněžních prostředků státního podniku považovány za peněžní prostředky státní pokladny. Čí tedy podle návrhu jsou?** Navrhované změně proto nelze přisvědčit. Na místě by naopak bylo spíše konstatování, že národní podnik je jen jiným označením pro státní podnik nebo přejmenování „národního podniku“ na „státní podnik“. Nikoliv jeho vyčlenění mimo právní úpravu státních institucí.

d) Legislativní nepřesnosti, na které upozorňuje senátní legislativa, jsou pak jen třešničkou na dortu.

Proto navrhuji návrh zákona zamítnout (návrh usnesení varianta A).

Pokud by návrh na zamítnutí návrhu zákona nebyl přijat, doporučuji Senátu vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy (návrh usnesení varianta B).

VI. Návrh usnesení

Varianta A

VÝBOR

- I. doporučuje Senátu projednávaný návrh zákona zamítnout;**
- II. určuje zpravodajkou výboru k projednání této věci na schůzi Senátu senátorku Danielu Kovářovou;**
- III. pověřuje předsedu výboru Tomáše Goláně, aby s tímto usnesením seznámil předsedu Senátu Parlamentu České republiky.**

Varianta B

VÝBOR

- I. doporučuje** Senátu Parlamentu ČR vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy;
- II. určuje** zpravodajkou výboru k projednání této věci na schůzi Senátu senátorku Danielu Kovářovou;
- III. pověřuje** předsedu výboru Tomáše Goláně, aby s tímto usnesením seznámil předsedu Senátu Parlamentu České republiky.

25. července 2023

JUDr. Daniela Kovářová