

KONSTITUCIONALIZACE FINANČNÍHO PRÁVA NA SLOVENSKU

Petr Maule

Abstrakt

Cílem příspěvku je analyzovat konstitucionalizaci finančního práva resp. jeho pododvětví - rozpočtového práva ve slovenském právním systému. Důraz je kladen na začlenění rozpočtového práva do ústavních norem s ohledem na evropskou legislativu. Příspěvek vymezuje přechodné období v době postupného nástupu "Finanční ústavy" a hlavně její fungování v plné - neomezené verzi. Příspěvek popsal finanční právo jako podstatnou součást právního systému Slovenské republiky, kdy hlavním právem, na kterém je finanční právo založeno je ústavní právo. Zároveň také podrobněji rozebral poslední úpravu na ústavněprávní úrovni, kterou je ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti.

Klíčová slova

Ústava, ústavní pořádek, finanční právo, státní rozpočet, rozpočtová odpovědnost.

Klasifikace JEL

H62, E62, E58

Úvod

Finanční právo bývá často přehlíženo a odsouváno na druhou kolej od králů občanského, obchodního, správního a trestního práva. Většina obyvatel, stejně tak i studentů právnických fakult, si ani neuvědomuje dosah finančního práva nebo práva rozpočtového. Vždyť právě chyby v rozpočtovém právu nebo rozpočtové politice jsou často tím, co láme vládnoucími koalicím, ať už celostátním nebo místním, vaz. Cílem příspěvku je zjistit, jaké místo zaujímá ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti v ústavním systému jako celku. Příspěvek bude také zohledňovat český návrh zákona o rozpočtové odpovědnosti, kdy slovenská právní úprava by mohla být inspirací pro české zákonodárce.

1. Postavení ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti v ústavním systému Slovenské republiky

Rozpočtové právo je v rámci právního systému Slovenské republiky primárně upraveno v samotné Ústavě Slovenské republiky, konkrétně v III. hlavě, která se týká hospodaření Slovenské republiky a následně v hlavě IV., která upravuje hospodaření územních samospráv se svěřenými finančními prostředky. Jedná se o právní normy, jejichž primárním cílem je úprava společenských a ekonomických vztahů v oblasti rozpočtové politiky, stejně jako s tím spojenou příjmovou a výdajovou stránkou veřejných rozpočtů. Neméně významně se také k rozpočtovému právu zařazuje samotný proces tvorby veřejných rozpočtů, se kterým je spojeno rozdělováním a kontrolou nakládání s veřejnými rozpočty. Vzhledem k členství Slovenska v Evropské Unii je nutné zmínit rozpočtové právo Evropské unie. Hlavním předpisem pro toto odvětví je SFEU, konkrétně její články 268 - 280 SFEU. Konkrétně je na Slovensku rozpočtové právo vymezeno následujícími právními předpisy:

- 1) zákon č. 523/2004 Z. z. rozpočtových pravidlách verejnej správy v znení neskorších predpisov,
- 2) zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,
- 3) zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov,
- 4) nariadenie vlády č. 668/2004 Z. z. z 1. decembra 2004 s rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy,

- 5) opatrenie Ministerstva financií Slovenskej republiky z 8. decembra 2004 č. MF/010175/2004-42, ktorým sa ustanovuje druhová klasifikácia, organizačná klasifikácia a ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie v znení neskorších zmien,
- 6) ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti.¹

2. Rozpočtová zodpovednosť v komunitárnom práve

Rozpočet členských štátů je upraven v primárním práve EU, kedy právní úprava rozpočtu Evropské unie a jednotlivých členských štátů je zakotvena v rámci SFEU v ustanovení 310 – 324. K hospodaření jednotlivých členských štátů se vztahuje hlava VIII. Hospodářská a měnová politika, ve které jsou stanoveny povinnosti pro členské státy. Hlavním cílem je vyhýbání se nadměrnému státnímu deficitu veřejných financí. Společně s tím také správa současných deficitů státních financí, aby nedocházelo k navyšování těchto deficitů, ale naopak docházelo v letech hospodářské konjunktury k maximálnímu snižování těchto deficitů. Pro dodržování výše uvedených ustanovení mají odpovědnost Komise a Rada, kdy tyto instituce přezkoumávají rozpočtovou disciplínu členských štátů.

Kromě samotných rozpočtových pravidel resp. rozpočtového zákonodárství vztahů také Konvergenční kritéria, na jejichž základě instituce EU postupují při přezkumu dodržování rozpočtových pravidel.

3. Porovnání právního řešení s ČR a EU

Na Slovensku vzhľadom k rozpočtovej zodpovednosti je znatelný rozdiel oproti Českej republike zejména na základě členství Slovenska v eurozóně. Primárním rozdílem je plnění konvergenčních kritérií ve smyslu nevykazování nadměrných deficitů veřejných financí.

Rámcové vymezení hospodaření obcí v České republice nalezneme v zákoně o obcích, kde je stanovena povinnost obce hospodařit podle rozpočtu a po uplynutí každého rozpočtového roku, jenž se v případě obcí překrývá s rokem kalendářním, nechat přezkoumat hospodaření příslušným krajským úřadem nebo nezávislým auditorem. Výsledek přezkumu hospodaření obce na svém zasedání projedná zastupitelstvo obce.

¹ SIDAK, Mykola a Mária DURAČINSKÁ a kol. *Finančné právo*. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2014, s. 117. ISBN 9788089603220.

Samotnou ekonomickou autonomií se zabývá Evropská charta místní samosprávy (dále jen Charta), a to konkrétně ve svém devátém článku.² Evropská charta místní samosprávy byla přijata dne 15. října 1985 členskými státy Rady Evropy ve Štrasburku. Pro členské státy Rady Evropy vstoupila v platnost dne 1. září 1988. Slovenská republika se k Evropské chartě místní samosprávy přihlásila 23. února 1999 s účinností od 1. června následujícího roku, avšak ve značně zkráceném znění. S celou Chartou se tak Slovenská republika v roce 1999 ztotožnila přibližně jen z poloviny. Dne 12. července 2000 s účinností od 1. listopadu téhož roku ratifikovalo Slovensko další část Charty. Tím se Slovensko zavázalo k čl. 6 a jeho druhému odstavci, ve kterém se stát zavazuje k umožnění získávání kvalitních zaměstnanců samospráv a zároveň zajištění zvyšování kvalifikace společně s přiměřenou výší platu. Ke kompletnímu přijetí Charty došlo až v roce 2007, kdy dne 24. dubna byl vysloven souhlas s přijetím zbývajících ustanovení Charty s účinností od 1. září 2007.³

Podle Evropské charty místní samosprávy mají místní orgány v rámci vnitrostátní hospodářské politiky právo na odpovídající vlastní finanční zdroje, jejichž výše by měla být úměrná odpovědnosti, která je samosprávám vymezena Ústavou a jednotlivými zákony. Společně s nárokem na odpovídající výši finančních zdrojů úměrných odpovědnosti samospráv upravuje Charta také právo těchto samospráv na podílení se, v mezích zákona, na určení výše těchto zdrojů.

3.1. Zásady pro hospodaření obcí

Pro hospodaření obcí, stejně jako pro hospodaření celé soustavy veřejné správy, platí zejména následující zásady:

- 1) úsilí o dosažení maximálních příjmů a optimální využívání a úspornost vynakládání výdajů
- 2) vyrovnanost rozpočtu
- 3) povinné provádění změn schváleného rozpočtu
- 4) vymezení odpovědnosti za rozpočtové hospodaření
- 5) časové použití rozpočtových prostředků

² Ačkoli název může budít dojem, že se jedná o akt práva EU, tak Charta byla přijata Radou Evropy.

³ Európska charta miestnej samosprávy, Ministerstvo vnútra SR - Verejná správa. *Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky* [online]. [cit. 2017-04-30]. Dostupné z: <http://www.minv.sk/?europska-charta-miestnej-samospravy>

6) účelovost rozpočtových prostředků.⁴

3.2. Zásady pro rozpočtový proces

Dále je nutné zmínit zásady uplatňované v rozpočtovém procesu. Mezi tyto zásady zařazujeme:

- 1) zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu
- 2) zásada reálnosti
- 3) zásada pravdivosti
- 4) zásada účelovosti
- 5) zásada jednotnosti - veškeré příjmy a výdaje musí procházet centrálním rozpočtem
- 6) zásada úplnosti - rozpočet musí obsahovat všechny finanční operace
- 7) zásada dlouhodobé vyrovnanosti
- 8) zásada publicity
- 9) zásada přehlednosti - jde o pevné stanovení věcné struktury rozpočtů
- 10) zásada včasnosti
- 11) zásada časového ohraničení
- 12) zásada neúčelovosti příjmů a účelovosti výdajů
- 13) zásada efektivnosti a hospodárnosti
- 14) zásada přednosti výdajů před příjmy - tato zásada vyjadřuje skutečnost, že výdaje by se měly využívat k ekonomickému růstu, naopak příjmy by měly stabilizovat ekonomiku pro její růst
- 15) zásada omezení přesunů ve veřejných rozpočtech na úhrady potřeb v těchto rozpočtech nezajištěných
- 16) zásada zajišťování rozpočtových důsledků právních předpisů.⁵⁶⁷

Na Slovensku existuje již několik let zákon, který lze v mnoha ohledech nazvat tím, co v České republice nazýváme finanční ústavou. Ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti z 8. prosince 2011 je tedy stejně jako návrh v České republice zákonem ústavním.

⁴ MRKÝVKA, Petr. *Finanční právo a finanční správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, str. 361 - 362. ISBN 80-210-3578-1.

⁵ MRKÝVKA, Petr. *Finanční právo a finanční správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. ISBN 80-210-3578-1

⁶ MARKOVÁ, Hana a Radim BOHÁČ. *Rozpočtové právo*. Praha: C.H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7179-598-8.

⁷ Různí autoři se v pojetí počtu a typu rozpočtových zásad různí. Uvedený soubor je souhrnem MRKÝVKA, Petr. *Finanční právo a finanční správa* a MARKOVÁ, Hana a Radim BOHÁČ. *Rozpočtové právo*.

Již na první pohled se struktura slovenského zákona odlišuje od českého návrhu. V podstatě je ve slovenském ústavním zákoně obsažená materie, která je obsažena jak v českém návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, tak i v zákoně o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

4. Limity, nastavení a brzdy na Slovensku

Metodika dluhu Slovenské republiky vychází z dat zveřejňovaných Evropskou komisí, dle metodiky Eurostat. Nejnižší podíl veřejného dluhu na hrubém domácím produktu, při kterém nastupují dluhové brzdy, činí 40 %, horním limitem je 50 % podíl na HDP. Limity veřejného dluhu jsou rozděleny do pěti základních pásem. S vyšší podílu zadlužení na HDP se opatření, ke kterým vláda musí přistoupit, stupňují, a to jak kvalitativně tak i kvantitativně.

Pro období do 31. prosince 2017 nejsou výše uvedené limity zavazující, ale platí vyšší limity zadlužení. Konkrétně jsou všechna pásma navýšena o 10%, tudíž první dluhové brzdy nastupují v případě, kdy veřejný dluh činí 50 % HDP a horním limitem je 60 % podíl na HDP. Horní hranice 60 % dluhu na HDP se v průběhu let 2018 – 2027 každoročně snižuje o 1 % tak, aby docházelo k plynulému přechodu na pravidla rozpočtové odpovědnosti dle čl. 5.

Limity zadlužení se nevztahují pouze na státní rozpočet jako celek, ale finanční ústava počítá také s rozpočtovou odpovědností samosprávných celků. Pro hospodaření obcí a vyšších územních celků zavedl ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti výraznou změnu v oblasti dohledu nad zadlužením obcí a vyšších územních celků. V případě porušení finanční disciplíny Ministerstvo financí uloží obcím a vyšším územním celkům sankci. Tato sankce se ukládá v případě, kdy celková výše dluhu přesáhne 60 %. Následně Ministerstvo financí ve správním řízení uloží pokutu, která odpovídá pětiprocentnímu rozdílu mezi celkovou výší dluhu a 60 % ze skutečných běžných příjmů předcházejícího rozpočtového roku. Toto ustanovení má však významnou výjimku, kdy Ministerstvo financí k sankčnímu mechanismu nemůže přistoupit v období 24 měsíců od prvního měsíce, který následoval po měsíci, ve kterém se poprvé sešlo nově zvolené zastupitelstvo, které vzešlo z voleb do samosprávného celku. Na druhé straně i tato výjimka má svoji výjimku, a to v případě, kdy v čele zastupitelstva je stejná fyzická osoba jako v předcházejícím období. Délka 24 měsíců je poměrně dlouhá, zejména s ohledem na délku volebního období trvajících 48 měsíců. Dochází tímto k absurdní situaci, kdy více než polovinu volebního období je nově vládnoucí

zastupitelstvo obce či vyššího územního celku chráněno za svoji rozpočtovou politiku, neboť se příkládá odpovědnost k rozpočtovému chování předcházejícího zastupitelstva. Zároveň je zajímavé podotknout, že tato rozpočtová odpovědnost samosprávných celků je pod dohledem státu resp. Ministerstva financí, a to ačkoliv stát neodpovídá za platební schopnost obcí a vyšších územních celků.

Závěr

Přijetí finanční ústavy pro veřejné rozpočty jako celek, tak i pro jednotlivé rozpočty municipalit je velkým krokem vpřed. Na druhou stranu se může stát velkým negativem v případech, kdy obce budou chtít jednorázově navýšit svůj rozpočet a pro výjimečnou stavební akci využít např. krátkodobého úvěru. Negativem, které již takřka pominulo, je délka překlenovacího období pro aplikaci ústavního zákona, kdy přechodná opatření platí až do konce roku 2017. Vzhledem k přijetí v roce 2011 je šestileté přechodné období otázkou k zamyšlení. Zejména s ohledem na míru zadlužení, kdy od počátku přijetí v roce 2011 po rok 2015⁸ došlo k výraznému nárůstu z původních 43,7 % na 52,2 % v roce 2012. Míra zadlužení přes 50 % zůstala i v následujících letech a přijetí zákona o rozpočtové odpovědnosti se tak minulo účinkem. Pro české zákonodárce je přijatý ústavní zákon velkou inspirací a případným vzorem, neboť již v době prvního návrhu v roce 2013 se mohlo čerpat ze slovenských zkušeností. Celkové zařazení finančního práva je velmi problematické, neboť se jedná o právní odvětví, jež je propojeno se všemi právními odvětvími slovenského právního systému. Nicméně jako nejbližší odvětví můžeme označit ústavní právo, neboť základní principy spojené s finančním právem jsou založeny na ústavním právu jako například ukotvení rozpočtového, daňového, měnového či bankovního práva. Společně tak jde o velkou propojenost se správním právem, kdy si jen těžko lze představit většinu finančních úkonů bez využití procesního správního práva ve správním řízení, dokonce někdy bývá finanční právo označováno jako podobor správního práva.

⁸ Poslední dostupné údaje Eurostat

Literatura

- [1] BRÖSTL, Alexander. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. 3. upravené vydanie. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. Slovenské učebnice. ISBN 978-80-7380-580-7.
- [2] Európska charta miestnej samosprávy, Ministerstvo vnútra SR - Verejná správa. *Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky* [online]. [cit. 2017-04-30]. Dostupné z: <http://www.minv.sk/?europska-charta-miestnej-samospravy>
- [3] MARKOVÁ, Hana a BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C.H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7179-598-8.
- [4] MRKÝVKA, Petr. *Finanční právo a finanční správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. ISBN 80-210-3578-1.
- [5] SIDAK, Mykola a DURÁČINSKÁ, Mária. *Finančné právo*. 2. vydanie. ISBN 978-80-8960-3220.

Kontakt

PhDr. Mgr. Petr Maule, MBA
Vysoká škola ekonomická v Praze
nám. W. Churchilla 4
130 67 Praha 3
Česká republika
maule.petr@gmail.com