

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

RIGORÓZNÍ PRÁCE

2012

Mgr. Jiří Bláha

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Mgr. Jiří Bláha

**PRÁVNÍ ÚPRAVA ZÁSADY VYROVNANOSTI
VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ**

Rigorózní práce

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

Katedra finančního práva a finanční vědy

Datum vypracování práce: září 2012

PROHLÁŠENÍ

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

V Praze dne

.....

podpis autora

OBSAH

ÚVOD	1
I. OBECNĚ O ROZPOČTOVÉM PRÁVU A PRÁVNÍCH ZÁSADÁCH	4
1. Rozpočtové právo a jeho základní instituty	4
2. Význam zásad v právu	8
3. Rozpočtové zásady	10
II. ZÁSADA VYROVNANOSTI VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ V PRÁVNÍM ŘÁDU ČESKÉ REPUBLIKY	16
1. Historický exkurz	16
2. Zásada vyrovnanosti veřejných rozpočtů v platném právním řádu České republiky	29
3. Zásada vyrovnanosti veřejných rozpočtů a právní řád České republiky <i>de lege ferenda</i>	32
III. ZÁSADA VYROVNANOSTI VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ V PRÁVNÍM SYSTÉMU EVROPSKÉ UNIE	76
1. Úvodní výklad	76
2. Zásada vyrovnanosti a rozpočet Evropské unie	76
3. Zásada vyrovnanosti a rozpočty členských států (v pramenech práva Evropské unie)	77
IV. ZÁSADA VYROVNANOSTI VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ V PRÁVNÍCH ŘÁDECH VYBRANÝCH STÁTŮ	95
1. Slovenská republika	95
2. Spolková republika Německo	111
V. POROVNÁNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY ZÁSADY VYROVNANOSTI VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ V PRÁVNÍCH ŘÁDECH VYBRANÝCH STÁTŮ A PRÁVNÍM SYSTÉMU EVROPSKÉ UNIE	115
ZÁVĚR	120
ABSTRAKT	122
ABSTRACT	124
Seznam použité literatury a dalších zdrojů	126
Název práce v anglickém jazyce	128
Klíčová slova	128
Seznam příloh	129

ÚVOD

Otázka vyrovnanosti veřejných rozpočtů patří v současnosti jak na polích vnitrostátních, tak i na poli mezinárodním mezi ty veřejně nejdiskutovanější. V současnosti je již zcela zřejmé, že setrvalé zadlužování zejména států má vliv nejen na jejich konkurenceschopnost a uplatnění, ale i globální ekonomickou rovnováhu. Státy s vysokými podíly dluhu na hrubém domácím produktu, vzniklého mnohdy v ekonomicky příznivých letech, zjišťují, že překonání hospodářská recese je v takové situaci mnohem obtížnější a bolestivější; jelikož nelze použít přebytky hospodaření z příznivých let, dochází k dalšímu zadlužování a tím i prohlubování již tak nepříznivé ekonomické situace.

V souvislosti s nastolením otázky vyrovnanosti veřejných rozpočtů vyvstává potřeba právní regulace této oblasti. Dosavadní přístupy k právní regulaci v této oblasti, míra právní regulace a její účinky se však liší. Předkládaná práce si proto klade za cíl popsat jednotlivé přístupy k právní úpravě zásady vyrovnanosti veřejných rozpočtů a nabídnout jejich porovnání.

Za tímto účelem předkládaná práce čerpá jak z již překonaných ustanovení právních předpisů, tak především z nejnovějších právních úprav v této oblasti a konečně i úvah *de lege ferenda* vyvolaných zejména současnou globální hospodářskou recesí.

Předkládaná práce zároveň v mnohých ohledech navazuje na diplomovou práci autora s názvem *Rozpočtové zásady a jejich promítnutí v platné právní úpravě*. V době, kdy autor předkládal diplomovou práci, tj. na přelomu let 2010 a 2011, se svět domníval, že globální hospodářská recese je již překonána; nyní, po uplynutí téměř dvou let, je však zřejmé, že následky této celosvětové krize budou bolestivější a dlouhodobější, než se původně předpokládalo. Na úrovni jednotlivých států i mezinárodních organizací proto dochází k přijímání nejrůznějších opatření s cílem stimulovat ekonomiku a obnovit hospodářský růst. Významným prostředkem se v takovém případě stávají veřejné rozpočty, zejména rozpočty jednotlivých států, a

redistribuce prostředků v těchto rozpočtech akumulovaných; jelikož však prostředky veřejných rozpočtů nejsou neomezené a je třeba poučit se z následků či nejlépe zabránit opakování předchozích chyb, vystupuje v souvislosti s tím do popředí *zásada vyrovnanosti veřejných rozpočtů*¹.

Předkládaná práce proto nabídne rovněž vývoj přístupu k právní regulaci v oblasti vyrovnanosti veřejných rozpočtů od přelomu let 2010 a 2011 do současnosti.

Zásada vyrovnanosti veřejných rozpočtů je odbornou literaturou a v současnosti čím dál tím více i výslovně právní úpravou řazena mezi rozpočtové zásady. Vzhledem k uvedenému nelze dle názoru autora shora nastíněnou problematiku vnímat izolovaně a naopak je pro její bližší pochopení nutné alespoň stručně podat výklad o rozpočtovém právu jako součásti práva finančního a významu, který mají zásady (principy) v právu včetně práva rozpočtového. Za tímto účelem je ihned za úvodní část (*Úvod*) předkládané práce zařazena kapitola s názvem *Obecně o rozpočtovém právu a právních zásadách* (kapitola I.)².

Navazující kapitoly již obsahují výklad týkající se samotné zásady vyrovnanosti veřejných rozpočtů, a to nejprve ve vztahu k právnímu řádu České republiky (kapitola II.), dále k právnímu systému Evropské unie (kapitola III.) a konečně k právním řádům vybraných států (kapitola IV.).

Výsledné porovnání, zhodnocení a shrnutí je pak obsaženo v poslední kapitole (kapitola V.) a dále v závěrečné části (*Závěr*). Stručné shrnutí je v závěrečné části práce zařazeno v českém jazyce (*Abstrakt*) a rovněž v anglickém jazyce (*Abstract*).

Vzhledem k nedostatku odborné literatury týkající se této oblasti bylo při vypracování předkládané práce čerpáno převážně ze samotných právních předpisů a

¹ Pojmy *zásada vyrovnanosti veřejných rozpočtů* a *zásada vyrovnanosti* jsou v předkládané práci používány *promiscue*, proto tam, kde je uvedeno pouze *zásada vyrovnanosti*, rozumí se tím *zásada vyrovnanosti veřejných rozpočtů*.

² Vzhledem ke skutečnosti obdobný obecný výklad představoval východisko rovněž pro zpracování diplomové práce autora s názvem *Rozpočtové zásady a jejich promítnutí v platné právní úpravě*, čerpá kapitola I. z uvedeně diplomové práce.

důvodových zpráv k návrhům těchto právních předpisů. Podrobný výčet zdrojů je uveden v *Seznamu použité literatury a dalších zdrojů*. Předkládanou práci uzavírá *Seznam příloh*.

Text předkládané práce odpovídá stavu platné právní úpravy a legislativních prací ke dni 30. září 2012.

I.

OBECNĚ O ROZPOČTOVÉM PRÁVU A PRÁVNÍCH ZÁSADÁCH

1. Rozpočtové právo a jeho základní instituty

Definice rozpočtového práva uvedené v publikacích týkajících se finančního práva se více či méně shodují, účelem této práce však není nabídnout jejich srovnání. V jediné publikaci týkající se výlučně rozpočtového práva je **rozpočtové právo** definováno 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*³. Rozpočtové právo je pododvětvím **práva finančního**, které tvoří *souhrn právních norem, které upravují vztahy vznikající v procesu tvorby, rozdělování a používání peněžní masy a jejích částí*⁴.

Ústředním pojmem rozpočtového práva, který prostupuje celým tímto právním pododvětvím, je pojem **veřejných rozpočtů**, resp. pojem **rozpočtové soustavy**. Jedná se o pojmy totožné, vyjadřující stejný institut, proto budou i v této práci používány *promiscue*. Rozpočtová soustava není ničím jiným, než souhrnem rozpočtů ve vztahu k danému území a období. Do soustavy veřejných rozpočtů obecně zahrnujeme:

- nadnárodní rozpočet v případě nadnárodních seskupení,
- ústřední státní rozpočet v zemi (federální rozpočet, státní rozpočet)⁵,
- rozpočty jednotlivých článků územní samosprávy v závislosti na jejím vertikálním a horizontálním členění (rozpočty obcí, rozpočty vyšších stupňů územní samosprávy apod.),
- rozpočty veřejnoprávních podniků a veřejnoprávních (vládních) neziskových organizací ve veřejném sektoru.

Každý z výše uvedených rozpočtů pak tvoří jednotlivý **článek** celé rozpočtové soustavy.

³ MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 41.

⁴ BAKEŠ, Milan, KARFÍKOVÁ, Marie, KOTÁB, Petr, MARKOVÁ, Hana a kol. *Finanční právo*. 5. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, str. 12.

Rozpočtovou soustavu České republiky v současné době tvoří:

- **státní rozpočet**, který se řídí zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)⁶;
- **rozpočty územních samosprávných celků, rozpočty dobrovolných svazků obcí a rozpočty Regionálních rad regionů soudržnosti**, které se řídí zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále též jen „rozpočtová pravidla územních rozpočtů“);
- **rozpočty státních fondů**, které se řídí:
 - ust. § 2a zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky,
 - ust. § 6 zákona č. 239/1992 Sb., o Státním fondu kultury České republiky,
 - ust. § 6 zákona č. 241/1992 Sb., o Státním fondu České republiky pro podporu a rozvoj kinematografie,
 - ust. § 5 – 5c zákona č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury,
 - ust. § 5 zákona č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení,
 - ust. § 6c zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu;
- **rozpočty dalších samostatně hospodařících právnických osob zřízených státem na základě zákona⁷.**

⁵ V tomto případě záleží na konkrétním *státoprávním* uspořádání příslušného státu.

⁶ Současná rozpočtová pravidla nahradila s účinností od 1. ledna 2001 dřívější zákon č. 576/1990 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky). Důvodem pro přijetí zcela nové úpravy byla dle důvodové zprávy skutečnost, že *fungování zákona v předcházejících letech ukazuje, že řada předpokladů, se kterými se počítalo při jeho přípravě v roce 1990, je překonána a že je nezbytné reagovat na nové potřeby a skutečnosti*. Mezi základními nedostatky dřívější právní úpravy důvodová zpráva uvádí nedostatečnou úpravu odpovědnosti za hospodaření a kontrolní činnosti správců kapitol, příliš volný režim hospodaření příspěvkových organizací, absenci úpravy řízení a financování státního dluhu (funkce státní pokladny); dále viz důvodová zpráva k rozpočtovým pravidlům. Podrobněji bude o historii rozpočtových pravidel na území České republiky pojednáno v kapitole II.

⁷ Například rozpočet České národní banky, který se řídí ust. § 5 odst. 2 písm. b) zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, rozpočet Všeobecné zdravotní pojišťovny, který se řídí ust. § 6 zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, apod.

Zvláštní postavení má v tomto směru **rozpočet⁸ Evropské unie**, který má zásadní dopady na hospodaření České republiky, avšak není přijímán orgány České republiky a jeho plnění se nedotýká výlučně České republiky, ale i ostatních členských zemí Evropské unie. Vzhledem k uvedené smíšené povaze jej nelze zcela bezvýhradně zařadit vedle výše uvedených rozpočtů přijímaných svrchovanými orgány České republiky a vztahujícími se výlučně k České republice.

Pro snazší pochopení problematiky rozpočtového práva a zejména rozpočtových zásad je potřeba nejprve krátce objasnit předmět úpravy některých výše uvedených zákonů upravujících jednotlivé základní články rozpočtové soustavy:

- a) Předmětem úpravy **rozpočtových pravidel** je především komplexní úprava státního rozpočtu přijímaného na centrální úrovni pro celou Českou republiku, a to všech fází (etap) rozpočtového procesu: sestavování státního rozpočtu, přijímání státního rozpočtu, hospodaření dle státního rozpočtu a konečně i jeho kontroly. Rozpočtová pravidla⁹ upravují státní rozpočet *standartní* i státní rozpočty *mimořádné*, kterými jsou státní rozpočet válečný (§ 31) a státní rozpočet nouzový (§ 32)¹⁰. Státní rozpočet samotný představuje finanční vztahy, které zabezpečují financování některých funkcí státu v rozpočtovém roce; k naplnění uvedeného účelu státní

⁸ Přesný název zní *roční rozpočet Unie*.

⁹ Právní úprava sestavování, přijímání, hospodaření a kontroly státního rozpočtu představuje jistě základní funkci rozpočtových pravidel, samotný předmět úpravy je však v rozpočtových pravidlech (§ 1) vymezen mnohem širěji:

Tento zákon upravuje

a) tvorbu, funkce a obsah střednědobého výhledu státního rozpočtu (dále jen "střednědobý výhled"), státního rozpočtu a státního závěrečného účtu,

b) příjmy a výdaje státního rozpočtu,

c) státní finanční aktiva a pasiva,

d) finanční hospodaření organizačních složek státu, zařízení státu majících obdobné postavení jako organizační složka státu, Bezpečnostní informační služby (dále jen "organizační složka státu") a příspěvkových organizací zřízených organizačními složkami státu (dále jen "příspěvková organizace"),

e) finanční kontrolu,

f) podmínky zřizování státních fondů,

g) způsob řízení státní pokladny a řízení státního dluhu,

h) hospodaření s prostředky soustředěnými v Národním fondu.

¹⁰ Ust. § 31 a 32 rozpočtových pravidel jsou zvláštními ustanoveními ve vztahu k ostatním ustanovením rozpočtových pravidel; souvisejí s mimořádnými stavy vyhlášenými na základě ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Absence uvedených ustanovení v dřívějších rozpočtových pravidlech byla dle důvodové zprávy jednou z příčin přijetí nové právní úpravy.

rozpočet obsahuje očekávané příjmy, jakož i odhadované výdaje státního rozpočtu v rozpočtovém roce a financující položky.

b) Naproti tomu předmětem úpravy¹¹ **rozpočtových pravidel územních rozpočtů**¹² je tvorba, postavení, obsah a funkce rozpočtů a pravidla hospodaření s finančními prostředky následujících subjektů:

- územních samosprávných celků¹³ (ust. § 1 odst. 1 rozpočtových pravidel územních rozpočtů); výjimkou jsou městské části nebo obvody statutárních měst a hlavního města Prahy, kterých se týkají pouze ta ustanovení, která se vztahují na rozpočty a finanční hospodaření obcí¹⁴,
- dobrovolných svazků obcí¹⁵ (ust. § 1 odst. 2 rozpočtových pravidel územních rozpočtů),
- Regionálních rad regionů soudržnosti¹⁶ (ust. § 1 odst. 4 rozpočtových pravidel územních rozpočtů); v jejich případě se však použije pouze část druhá a třetí rozpočtových pravidel územních rozpočtů navíc s výjimkou ust. § 7 – 10.

Samotný rozpočet územního samosprávného celku a svazku obcí definují rozpočtová pravidla územních rozpočtů v ust. § 4 odst. 1 jako finanční plán, *jímž se řídí financování činnosti územního samosprávného celku a svazku obcí.*

¹¹ Předmětem úpravy rozpočtových pravidel územních rozpočtů je vedle výše uvedeného i zřizování nebo zakládání právnických osob územním samosprávným celkem a zřizování příspěvkových organizací v oblasti školství svazkem obcí.

¹² V názvu zákona č. 250/2000 Sb. je zmíněn pojem *územních rozpočtů*, kterými se rozumí rozpočty základních i vyšších územních samosprávných celků, jejichž rozpočtový proces uvedený zákon *upravuje* (ust. § 1 odst. 1 rozpočtových pravidel územních rozpočtů). Širším pojmem je pak pojem *místních rozpočtů*, za které se vedle územních rozpočtů považují rovněž rozpočty svazků obcí a rozpočty Regionálních rad regionů soudržnosti; v případě těchto rozpočtů uvedený zákon stanoví, že se jím *také řídí* (ust. § 1 odst. 2 a 4 rozpočtových pravidel územních rozpočtů). V uvedených významech tyto pojmy používá i tato práce.

¹³ Dle čl. 99 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále též jen „Ústava“), se Česká republika člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.

¹⁴ Obsah rozpočtu městských částí nebo obvodů, včetně struktury jejich příjmů a výdajů, stanoví město ve své pravomoci.

¹⁵ Dobrovolné svazky obcí jsou právnickými osobami, které jsou vytvářeny obcemi dle ust. § 49 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Předmětem činnosti dobrovolných svazků obcí jsou např. úkoly v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví, kultury, požární ochrany, veřejného pořádku, ochrany životního prostředí, cestovního ruchu a péče o zvířata a jiné (ust. § 50 odst. 1 obecního zřízení).

¹⁶ Regionální rady regionů soudržnosti jsou právnické osoby zřízené ust. § 16 odst. 1 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. Tyto právnické osoby spravují příslušné regiony soudržnosti zřízené pro potřeby spojené s koordinací a realizací hospodářské a sociální soudržnosti.

c) V souvislosti s členstvím České republiky v Evropské unii se stala aktuální otázka vnitřního hospodaření Evropské unie s finančními prostředky. Hospodaření Evropské unie se řídí v nejobecnějších rysech ustanoveními části šesté hlavy druhé **Smlouvy o fungování Evropské unie** nazvané *Finanční ustanovení*. Pokud se týká rozpočtu Evropské unie, pak čl. 310 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie stanoví, že *pro každý rok musí být veškeré příjmy a výdaje Unie předběžně vyčísleny a zahrnuty do rozpočtu*. Ustanovení Smlouvy o fungování Evropské unie týkající se rozpočtu jsou podrobněji rozvedena nařízením č. 1605/2002, finanční nařízení (dále též jen „finanční nařízení“), které stanoví pravidla pro sestavování a plnění rozpočtu Evropské unie. Rovněž finanční nařízení obsahuje definici rozpočtu Evropské unie – dle čl. 4 odst. 1 finančního nařízení se jedná o nástroj, kterým se pro každý rozpočtový rok stanoví a schvalují veškeré příjmy a výdaje, které se považují za nezbytné pro Evropskou unii.

Za zmínku na okraj rovněž stojí závazky vyplývající pro Českou republiku z mezinárodního práva, které se Česká republika zavázala v čl. 1 odst. 2 Ústavy dodržovat. Uvedené závazky související s rozpočtovým právem vyplývají pro Českou republiku zejména z jejího členství v mnoha mezinárodních organizacích, které hospodaří s vlastními prostředky podle vlastních rozpočtů. Jejich hospodaření však není součástí národních rozpočtů, a proto vztah České republiky k těmto rozpočtům se týká pouze poskytování příspěvků na činnost těchto organizací. Tyto příspěvky plynou do mezinárodních organizací nejčastěji přímo ze státního rozpočtu¹⁷.

2. Význam zásad v právu

Každé právní odvětví a konečně i celé právo je vybudováno na určitých principech, které vznikly opakovaným používáním v průběhu let a osvědčením se v praxi. Tyto principy by měly prostupovat celým daným právním odvětvím a především skrze ně by

¹⁷ Dle zprávy Ministerstva obrany České republiky ze dne 16. 2. 2009 vypracované u příležitosti 10 let členství České republiky v Severoatlantické alianci (NATO) se Česká republika *podílí 0,8829 % na celkových rozpočtech Severoatlantické aliance*. Příspěvky České republiky do společně financovaných rozpočtů NATO, jako např. vojenského rozpočtu, Programu bezpečnostních investic, a dále do rozpočtů různých agentur, organizací, programů a prvků vojenské struktury NATO, jsou hrazeny ze státního rozpočtu z kapitoly Ministerstva obrany.

mělo být na právo nahlíženo, aby bylo dané právní odvětví včetně svých zákonitostí správně pochopeno.

Základními zásadami (principy) rozumíme vůdčí právní ideje, na nichž je vybudováno určité společenství; základní zásady lze nalézt v každém právním odvětví i právu jako celku. Pokud se týká pojetí zásad a jejich závaznosti, lze rozlišovat dva přístupy: **pozitivistický** a **přírozenoprávní**. Prvý jmenovaný přístup vyžaduje pro platnost určitého principu jeho zakotvení v platném právu, tedy formu pramene práva. Naopak druhý přístup netrvá na tomto přísném požadavku a spojuje existenci právních principů s obecně uznávanými společenskými a mravními hodnotami, které platí bez ohledu na jejich zakotvení v platném právu; v takovém případě pak plní nezastupitelnou úlohu při vytváření těchto principů soudní praxe a právní doktrína¹⁸. Oba principy se však shodují na tom, že základní zásady v právu existují a plní významnou roli; role zásad v právu však není jediná a lze rozlišovat následující funkce zásad – funkci poznávací, aplikační, interpretační a funkci (či spíše význam) pro tvorbu práva¹⁹.

Funkce **poznávací** vyjadřuje tezi, že bez znalosti zásad nelze pochopit podstatu práva (právního odvětví), význam všech jeho institutů, stádií a porozumět právu (právnímu odvětví); v tomto duchu se mj. vyjádřil i Ústavní soud České republiky v nálezu sp. zn. IV. ÚS 275/96: *Přitom účel a smysl zákona nelze hledat jen ve slovech a větách předpisu. V právním předpisu jsou a musí vždy být obsaženy i principy uznávané demokratickými právními státy.*

Funkce **aplikační** v návaznosti na předchozí funkci stanoví, že zásady pomáhají správně aplikovat právo v praxi; s touto funkcí pak úzce souvisí další, a to funkce **interpretační**, podle které jsou zásady základním vodítkem pro výklad práva, lze

¹⁸ Pokud se týká principů obsažených v zákoně, pak lze najít dva způsoby jejich vyjádření: zásady mohou být v právním předpise výslovně jako zásady označeny [v právním řádu České republiky např. ust. § 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), s názvem *Základní zásady trestního řízení*], popř. pouze obsaženy, aniž by byly jako zásady výslovně označeny (např. ust. § 2 odst. 4, § 21 rozpočtových pravidel, ust. § 18, 19 rozpočtových pravidel územních rozpočtů). V takovém případě pak plní opět nezastupitelnou roli soudní praxe i právní doktrína.

¹⁹ Nejedná se o všeobecně přijímaný výčet – objevují se i jiné funkce, např. funkce **integrující**, podle které mají právní zásady pro dané odvětví pojící charakter a drží jeho normy pohromadě navzájem i pohromadě s normami celého právního řádu.

pomocí nich překonat mezery v právu, usměrnit výklad práva či dotvářet právo soudy. K této funkci zásad se také nejčastěji vyjadřuje soudní praxe ve svých rozhodnutích – např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 konstatoval Ústavní soud České republiky, že *je nutno rozlišovat případy, ve kterých lze soulad ustanovení právního předpisu s ústavním pořádkem zabezpečit jeho ústavně konformní interpretací a kdy tak učinit nelze a je nutno přistoupit k jeho zrušení. Soud přitom není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jenž mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci.*

V neposlední řadě je potřeba uvést, že bez správného stanovení základních zásad a jejich znalostí není možná normotvorba a ve své podstatě i vědecká činnost, neboť právní úprava týkající se určitého právního odvětví musí vždy z právních zásad vztahujících se k tomuto odvětví vycházet a musí je respektovat (význam **pro tvorbu práva**).

Na závěr je potřeba uvést, že všechny zásady právního řádu (právního odvětví) by měly tvořit harmonickou, ucelenou a vnitřně jednotnou soustavu, měly by se vzájemně podporovat a doplňovat. V opačném případě totiž hrozí disharmonie, která by způsobovala komplikace a podřývala autoritu práva jako takového; zároveň by tak byly kladeny vyšší nároky na praxi i právní doktrínu při interpretaci a aplikaci práva.

3. Rozpočtové zásady

Vzhledem k výše popsanému významu, jaký mají zásady obecně v právu, je zřejmé, že bez zásad se neobejde ani takové právní odvětví, jakým je finanční právo a v jeho rámci právo rozpočtové. Ačkoli jsou zásady označeny v názvu této práce jako **rozpočtové zásady**, je většinu z těchto zásad možné zároveň označit i za **zásady rozpočtového práva**, a to vzhledem k tomu, že předmětem rozpočtového práva jsou především veřejné rozpočty, rozpočtové hospodaření a rozpočtový proces, ke kterým se obvykle rozpočtové zásady vztahují. Zásady rozpočtového práva je tak možné rovněž

označit za společné principy, na kterých spočívá právní úprava veřejných rozpočtů a rozpočtového procesu²⁰. Samotné rozpočtové zásady pak představují určitý systém poznatků, zkušeností, které se nahromadily v průběhu historického vývoje státního rozpočtu a rozpočtového procesu, kterými se vyjadřují a odrážejí určité zákonitosti²¹.

Rozpočtovými zásadami se v naší literatuře zabývají zejména publikace týkající se finančního práva²². Pokud se týká **rozpočtových zásad platných v právním řádu České republiky**, pak uvedené publikace vesměs uvádějí totožné rozpočtové zásady.

Jediná publikace v České republice týkající se výlučně rozpočtového práva²³, obsahuje následující rozpočtové zásady:

- zásada každoročního sestavování a schvalování veřejných rozpočtů (resp. zásada roční platnosti veřejných rozpočtů),
- zásada včasnosti veřejných rozpočtů,
- zásada časového ohraničení veřejných rozpočtů,
- zásada reálnosti a pravdivosti veřejných rozpočtů,
- zásada úplnosti veřejných rozpočtů,
- zásada jednotnosti veřejných rozpočtů,
- zásada přehlednosti veřejných rozpočtů,
- zásada neúčelovosti příjmů a účelovosti výdajů veřejných rozpočtů,
- zásada dlouhodobé vyrovnanosti veřejných rozpočtů,
- zásada veřejnosti veřejných rozpočtů,
- zásada sestavování veřejných rozpočtů jako brutto (hrubých) rozpočtů,
- zásada efektivnosti a hospodárnosti veřejných rozpočtů,
- zásada přednosti výdajů před příjmy,

²⁰ MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 60.

²¹ BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, str. 151.

²² MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007; BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006; MRKÝVKA, Petr, PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Základy finančního práva*. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2008; MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční právo a finanční správa*. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2004; JÁNOŠÍKOVÁ, Petra, MRKÝVKA, Petr, TOMAŽIČ, Ivan a kol. *Finanční a daňové právo*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009.

²³ MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 60 an.

- zásada omezení přesunů ve veřejných rozpočtech na úhrady potřeb v těchto rozpočtech nezajištěných,
- zásada zjišťování rozpočtových důsledků právních předpisů.

Z dalších publikací výslovně zmiňují rozpočtové zásady následující:

- publikace *Finanční právo*²⁴ uvádí celkem 12 rozpočtových zásad, z nichž některé se s výše uvedenými překrývají, výslovně zde však chybí poslední uvedená *zásada zjišťování rozpočtových důsledků právních předpisů*; jednotlivé rozpočtové zásady jsou v této publikaci rozděleny podle fáze rozpočtového procesu, do které daná rozpočtová zásada náleží²⁵;
- publikace *Veřejné finance*²⁶ uvádí následujících 6 rozpočtových zásad: *zásada každoročního sestavování a schvalování, zásada reálnosti a pravdivosti, zásada úplnosti, jednotnosti a průhlednosti, zásada dlouhodobé vyrovnanosti, zásada efektivnosti, hospodárnosti a účinnosti a zásada publicity*.

Na úvod je potřeba říci, že výše uvedené rozpočtové zásady platné v právním řádu České republiky jsou vytvořeny výlučně praxí a právní doktrínou, neboť žádný z platných právních předpisů České republiky výslovné ustanovení o rozpočtových zásadách neobsahuje²⁷; jedná se tak o největší rozdíl v pojetí rozpočtových zásad v právním řádu České republiky a v právním systému Evropské unie.

²⁴ BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, str. 151 an. Do nejnovějšího 5. vydání této učebnice nebyla kapitola týkající se rozpočtových zásad převzata.

²⁵ K uvedenému podrobněji níže.

²⁶ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance – úvod do problematiky*. 4. aktualizované a přepracované vydání. Praha : ASPI, a.s., Wolters Kluwer, 2008, str. 119 an.

²⁷ Nebylo tomu tak v právním řádu České (Československé) republiky vždy, například zák. č. 134/1970 Sb., o pravidlech státního rozpočtu československé federace a o zásadách hospodaření s rozpočtovými prostředky státních rozpočtů federace a republik (rozpočtová pravidla), obsahoval část III. s názvem *Zásady rozpočtového hospodaření podle státního rozpočtu federace a státních rozpočtů republik*. Ustanovení uvedená v této části pak nesla následující názvy: Hospodaření podle státních rozpočtů, Rozpočtová skladba a evidence o plnění státních rozpočtů, Účelovost rozpočtových prostředků, Časové používání rozpočtových prostředků, Používání rozpočtových prostředků při investiční výstavbě, Neoprávněné použití rozpočtových prostředků, Rozpočtové provizorium, Zjišťování rozpočtových důsledků zákonů a jiných opatření. Podrobněji bude o historii rozpočtových pravidel na území České republiky pojednáno v kapitole II.

Pro výše uvedené rozpočtové zásady platí, že jsou společné právnímu řádu České republiky jako celku a jsou tedy společné více či méně všem veřejným rozpočtům přijímaným na území České republiky.

Oproti české právní úpravě jsou **rozpočtové zásady platné v právním systému Evropské unie** v pramenech evropského práva za *rozpočtové zásady* přímo označeny. Všechny níže uvedené zásady jsou zařazeny do hlavy II. finančního nařízení, která nese název *Rozpočtové zásady*. Důvodová zpráva k finančnímu nařízení výslovně uvádí, že *toto nařízení by se mělo omezit pouze na stanovení obecných zásad a základních pravidel, které platí pro celou rozpočtovou oblast, na kterou se vztahuje Smlouva, zatímco prováděcí ustanovení by měla být ponechána do nařízení o prováděcích pravidlech k tomuto nařízení, aby byla ujasněna hierarchie norem a zlepšila se přehlednost finančního nařízení*. Dalším cílem je omezit výjimky z těchto rozpočtových zásad *na nezbytně nutné v rámci přísných podmínek* (z důvodové zprávy k finančnímu nařízení). Výčet jednotlivých rozpočtových zásad obsahuje čl. 3 finančního nařízení, který stanoví, že rozpočet musí být sestavován a plněn v souladu se zásadami:

- jednotnosti a správnosti rozpočtu (čl. 4 a 5),
- ročního rozpočtu (čl. 6 – 13),
- vyrovnanosti (čl. 14 a 15),
- zúčtovací jednotky (čl. 16),
- obecnosti (čl. 17 – 20),
- specifikace (čl. 21 – 26),
- řádného finančního řízení (čl. 27 a 28) a
- průhlednosti (čl. 29 a 30)²⁸.

Ústřední role v právním systému Evropské unie je přiřazena čtyřem zásadám, a to *zásadě jednotnosti, obecnosti, specifikace a ročního rozpočtování*, které jsou v důvodové zprávě k finančnímu nařízení označeny jako *základní zásady rozpočtového práva*.

²⁸ Finanční nařízení zmiňuje dohromady 7 rozpočtových zásad, tento počet však bez jakýchkoliv obtíží vyhovuje i třídění rozpočtových zásad v právním řádu České republiky, kde je uváděn počet rozpočtových zásad dvojnásobný. Materiálně jsou tedy všechny rozpočtové zásady uvedené výše pro právní řád České republiky známé rovněž právnímu systému Evropské unie; k uvedenému podrobněji diplomová práce autora s názvem *Rozpočtové zásady a jejich promítnutí v platné právní úpravě*.

Stejně jako lze z chronologického hlediska rozlišovat jednotlivé fáze týkající se rozpočtového procesu, a to jejich sestavování rozpočtů, jejich přijímání, hospodaření s těmito rozpočty a jejich kontrolu, lze k těmto stádiím přiřazovat i jednotlivé rozpočtové zásady. Jako předobraz **třídění rozpočtových zásad** může v tomto případě sloužit publikace *Finanční právo*²⁹, která člení rozpočtové zásady na dvě velké skupiny, a to na *rozpočtové zásady uplatňované při řízení rozpočtového procesu* a *rozpočtové zásady uplatňované při hospodaření s rozpočtovými prostředky*. Zatímco v prvním případě není zcela patrné, které fáze rozpočtového procesu se tato skupina týká³⁰, pak druhá skupina se – jak je patrné z jejího názvu – týká fáze třetí rozpočtového procesu. Do první skupiny uvedená publikace řadí např. následující zásady: *zásada každoročního sestavování a schvalování, zásada reálnosti a pravdivosti, zásada úplnosti a jednotnosti, zásada neúčelovosti příjmů a účelovosti výdajů, zásada publicity* aj. Do druhé skupiny uvedená publikace řadí *zásadu efektivnosti a hospodárnosti, zásadu přednosti výdajů před příjmy* a *zásadu omezení přesunů ve veřejných rozpočtech na úhrady potřeb v těchto rozpočtech nezajištěné*. Uvedené rozdělení rozpočtových zásad však nelze přijmout zcela bez výhrad – např. *zásadu publicity* jistě nelze omezovat toliko na první dvě fáze rozpočtového procesu, ale najde jistě své uplatnění i ve fázi hospodaření a kontroly; stejně tak *zásadu efektivnosti a hospodárnosti* nelze omezovat toliko na fázi hospodaření, ale je potřeba ji mít na zřeteli již ve fázi sestavování, přijímání a ve své podstatě i fázi kontroly. Naopak některé zásady se týkají rozpočtového práva obecně a nelze je konkrétně přiřadit k žádné z fází – jedná se zejména o tyto zásady: *zásada úplnosti, zásada neúčelovosti příjmů a účelovosti výdajů, zásada přednosti výdajů před příjmy* a *zásada zjišťování rozpočtových důsledků právních předpisů*.

Lze tedy závěrem shrnout, že rozpočtové zásady se mohou týkat sestavování a přijímání veřejných rozpočtů, hospodaření s veřejnými rozpočty a kontroly veřejných rozpočtů, nebo i více těchto fází; existují však na druhé straně rozpočtové zásady, které

²⁹ BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, str. 151 an.

³⁰ Zřejmě se však bude jednat o prvé dvě fáze, tedy sestavování a přijímání rozpočtů.

nelze (ať už vůbec či jen zcela bezvýhradně) zařadit k žádné fázi rozpočtového procesu, ačkoli nepochybně rozpočtovými zásadami jsou.

II.

ZÁSADA VYROVNANOSTI VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ V PRÁVNÍM ŘÁDU ČESKÉ REPUBLIKY

1. Historický exkurz

První vyjádření zásady vyrovnanosti veřejných rozpočtů v právním řádu platném v moderní historii na našem území spadá do období 50. let 20. století. Přestože se jednalo pouze o dočasné vyjádření této zásady, která, jak bude z níže uvedeného patrné, byla opuštěna v momentě nahrazení předmětného právního předpisu jiným, je zřejmé, že potíže se stavem veřejných financí a vědomí nebezpečnosti rostoucího dluhu ve vztahu ke stabilitě veřejných financí je společné jak tržním tak, i direktivně řízeným ekonomikám.

Pro státní rozpočet byla zásada vyrovnanosti poprvé vyjádřena v ust. § 2 odst. 3 **zákona č. 8/1959 Sb., kterým se stanoví základní pravidla o státním rozpočtu a o hospodaření s rozpočtovými prostředky**; uvedené ustanovení znělo: *Státní rozpočet musí být vyrovnaný.*

Uvedený zákon představoval první ucelenou úpravu rozpočtového práva na centrální (celorepublikové) úrovni v takové podobě, v jaké ji známe dnes, tj. období rozpočtových pravidel – právnímu řádu do té doby nebyla známa právní úprava státního rozpočtu, která by stanovila rámcová a opakovaně použitelná pravidla; právní úprava týkající se státního rozpočtu se omezovala pouze na každoroční zákon o státním rozpočtu³¹. Z důvodové zprávy k návrhu zákona č. 8/1959 Sb.: *Základní právní ustanovení týkající se státního rozpočtu jsou obsažena v § 62 ústavy. Podrobněji jsou tato ustanovení rozváděna v každoročně vydávaných rozpočtových zákonech, v nichž jsou obsažena ustanovení týkající se státního rozpočtu a nutná zmocnění pro vládu a ministra financí k zajištění nerušeného hospodaření podle státního rozpočtu. Neustále se opakující ustanovení rozpočtových zákonů vyvolávala požadavek, aby byl vydán zákon, který by shrnul základní zásady o státním rozpočtu. Upevnění socialistických*

výrobních vztahů a zavedení nových metod rozpočtového a finančního hospodaření dávají předpoklady, aby byla vydána ve formě zákona pravidla o státním rozpočtu a o hospodaření rozpočtovými prostředky. (...) Navrhovaný zákon kodifikuje roztržitá ustanovení o státním rozpočtu a upravuje základní pravidla pro stanovení státního rozpočtu a pro hospodaření rozpočtovými prostředky a jeho kontrolu. Tato úprava odpovídá obdobným právním úpravám zákonů o státních rozpočtech, provedeným v některých lidově demokratických státech.

Při pohledu na shora uvedené ustanovení je zřejmé, že se jedná o zcela jednoduché ustanovení, které blíže nekonkretizuje například ani to, jaké jsou sankce pro případ jeho porušení nebo jaké fáze rozpočtového procesu se má zásada vyrovnanosti týkat; s ohledem na dikci ust. § 4 zákona č. 8/1959 Sb., které stanoví, že výdaje lze zvýšit pouze o takovou částku, o kterou byly zvýšeny příjmy, však lze usuzovat, že se má týkat jak období před zahájením rozpočtového roku (tj. fáze sestavování a schvalování), tak i fáze hospodaření v průběhu rozpočtového roku. Především ust. § 4 výslovně směřuje k zachování vyrovnanosti po celou dobu rozpočtového hospodaření. Důvodová zpráva dále pokračuje: *Ve srovnání s úpravou podle dřívějších rozpočtových zákonů obsahuje navrhovaný zákon soustavný a ucelený přehled platných rozpočtových zásad. Výslovně se stanoví zásada vyrovnanosti státního rozpočtu, pravidla pro zapojení organizací na státní rozpočet, základní pravidla o sestavování a skladbě státního rozpočtu a zásady pro provádění kontroly hospodaření podle státního rozpočtu. Pravidla o hospodaření podle státního rozpočtu přejímá návrh zákona v podstatě z dosavadních rozpočtových zákonů. (...) Zásada vyrovnanosti státního rozpočtu vyplývá z nutnosti zabezpečit v jednotlivých letech vydávání peněžních prostředků v souladu s jejich tvorbou, potřebami národního hospodářství a dále z nutnosti zamezit neúměrnému zatížení státního hospodářství do budoucna. Požadavek vyrovnanosti státního rozpočtu je možno zabezpečit pouze v socialistickém hospodářství, jehož proporcionální rozvoj umožňuje dosažení stability příjmů a výdajů státního rozpočtu.*

Výše uvedené výhrady jsou však zcela pochopitelné, neboť se jednalo o vůbec první právní úpravu zakotvující obecná pravidla týkající se státního rozpočtu; teprve

³¹ K tomuto lze uvést, že uvedená praxe převládala i v období tzv. první republiky.

postupem doby docházelo k rozšiřování a konkretizování jednotlivých ustanovení rozpočtových pravidel až do dnešní podoby. I přesto lze uvedené ustanovení zcela vážně brát jako první promítnutí zásady vyrovnanosti v právním řádu platném na území České republiky pro státní rozpočet.

Pokud se týká právního rámce rozpočtového práva poskytovaného ústavním zákonem č. 150/1948 Sb., Ústavou Československé republiky³², o němž hovoří důvodová zpráva k návrhu zákona č. 8/1959 Sb., pak ten lze hodnotit jako zcela nedostatečný, který v žádném případě nemohl nahradit absenci rozpočtových pravidel. Právní úpravu státního rozpočtu obsahovalo zejména ust. § 62 odst. 1 Ústavy Československé republiky, které stanovilo: *Národnímu shromáždění přísluší usnášet se na rozpočtovém zákoně a zkoumat státní závěrečné účty. Návrh rozpočtového zákona i závěrečné účty předkládá Národnímu shromáždění vláda. Státní rozpočet je jednotný. Další ustanovení obsahuje zákon.*

V souvislosti s výkladem o zásadě vyrovnanosti veřejných rozpočtů lze uvést, že Ústava Československé republiky obsahovala některé *pojistky* proti nadměrným výdajům:

- k vydání opatření, ke kterému by jinak bylo potřeba zákona, a ke schválení vydání nebo úhrady mimo rozpočet bylo potřeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů předsednictva³³;

³² V tomto se Ústava Československé republiky nelišila Ústavy prvorepublikové (zákon č. 121/1920 Sb.), která upravovala rozpočtové otázky rovněž velmi obecně, a to rovněž zejména z procesního hlediska (ust. § 41 odst. 3, ust. § 43 odst. 1, ust. § 43 odst. 2). Za zmínku v souvislosti se zásadou vyrovnanosti veřejných rozpočtů jistě stojí, že prvorepubliková Ústava výslovně znala pojem *státní dluh*; konkrétně ust. § 53 znělo: *Výkon kontroly státního hospodářství finančního a státního dluhu upravuje zákon.* Pro úplnost lze dodat, že prvorepubliková Ústava rovněž výslovně počítala se soustavou veřejných rozpočtů: *Pokud ve městech a okresích, v nichž jest usedlý značný zlomek státních občanů československých náležících k menšinám náboženským, národním a jazykovým, mají býti určité částky vynaloženy na výchovu, náboženství neb lidumilnost z veřejných fondů podle rozpočtu státního, rozpočtů obecních neb jiných veřejných, zabezpečuje se těmto menšinám v mezích všeobecných předpisů pro veřejnou správu platných přiměřený podíl na požitku a používání (§ 132).*

³³ Ust. § 66 odst. 5 Ústavy Československé republiky obsahovalo odchýlná ustanovení pro případ, kdy zákonodárny orgán (Národní shromáždění) nezasedal; v té době činilo předsednictvo Národního shromáždění neodkladná opatření, i kdyby k nim bylo jinak potřeba zákona (§ 66 odst. 2). Pro úplnost lze dodat, že uvedenou povinnost stanovila rovněž prvorepubliková Ústava v ust. § 54 odst. 9 pouze s tím rozdílem, že působnost ve stanoveném rozsahu přecházela na výbor Národního shromáždění.

- ke každému návrhu zákona měl být přiložen rozpočet o finančním dosahu osnovy a návrh na úhradu potřebného nákladu³⁴;
- obdobná povinnost jako v předchozím bodu byla vzhledem ke státoprávnímu uspořádání stanovena pro návrhy zákonů projednávané Slovenskou národní radou: *Ke každému návrhu zákona Slovenské národní rady budiž přiložen rozpočet o finančním dosahu osnovy a návrh na úhradu potřebného nákladu z té části jednotného státního rozpočtu, která připadá na Slovensko, a to v souladu s rozpočtovým zákonem*³⁵; na uvedené ustanovení navazovalo ust. § 110 odst. 2 Ústavy Československé republiky, které přiznávalo poměrně silné oprávnění vládě: *Má-li předseda vlády za to, že zákon, na němž se usnesla Slovenská národní rada a který mu byl předložen k podpisu, odporuje ústavě nebo ústavnímu zákonu, překračuje pravomoc Slovenské národní rady anebo je v rozporu s jednotným hospodářským plánem nebo rozpočtovým zákonem, předloží jej do 14 dnů vládě, která do dvou měsíců rozhodne o věci s konečnou platností*; za pozornost jistě stojí, že vedle rozporu takového zákona s Ústavou Československé republiky či ústavním zákonem se oprávnění vlády týkalo rovněž situace, kdy byl zákon v rozporu *toliko* s jednotným hospodářským plánem či rozpočtovým zákonem.

Zákon č. 8/1959 Sb. byl zrušen a tím i opuštěna zásada vyrovnanosti přijetím **zákona č. 134/1970 Sb., o pravidlech státního rozpočtu československé federace a o zásadách hospodaření s rozpočtovými prostředky státních rozpočtů federace a republik (rozpočtová pravidla)**³⁶. Důvodová zpráva příčiny vedoucí k opuštění zásady vyrovnanosti výslovně neuvádí, z popisu důvodů vedoucích k přijetí nové právní úpravy je však zřejmé, že uvedená zásada byla i pro direktivně řízenou ekonomiku příliš svazující a v určitých případech mohla představovat omezení, které nebylo zcela žádoucí: *Základní rozpočtová pravidla jsou dosud upravena zákonem č. 8/1959 Sb.,*

³⁴ Ust. § 57 odst. 2 Ústavy Československé republiky. Uvedený princip se poté pravidelně objevuje v jednotlivých zákonech stanovujících rozpočtová pravidla a v odborné literatuře je nazýván jako *zásada zjišťování rozpočtových důsledků právních předpisů*; v právním řádu České republiky je pro státní rozpočet v současnosti zakotven v ust. § 86 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Pro úplnost lze dodat, že uvedenou povinnost stanovila rovněž prvorepubliková Ústava v ust. § 41 odst. 2.

³⁵ Ust. § 108 odst. 2 Ústavy Československé republiky.

³⁶ Ústava Československé socialistické republiky (ústavní zákon č. 100/1960 Sb.), která nahradila Ústavu Československé republiky, v otázkách rozpočtových koncepcí předchází Ústavu ve své podstatě převzala, tudíž nebylo nutno nahrazovat zákon č. 8/1959 Sb.

kterým se stanoví základní pravidla o státním rozpočtu a o hospodaření s rozpočtovými prostředky. Tento zákon již zastaral, některá jeho ustanovení byla v mezidobí již zrušena. Hlavní důvody, pro které je třeba tento zákon novelizovat, jsou tyto:

- změna státoprávních poměrů při federativním uspořádání státu³⁷, která vyvolává nové vztahy mezi státním rozpočtem federace a státními rozpočty republik,*
- posílení postavení a funkce státního rozpočtu federace jako integrujícího činitele centrálního řízení, což vyžaduje mimo jiné posílení úlohy a pravomoci federálního ministerstva financí na úseku plnění státního rozpočtu federace a kontroly prostředků z něho poskytovaných.*

Navrhovaný zákon stanoví základní principy vztahů mezi státním rozpočtem federace a státními rozpočty republik a obsahuje ucelený přehled platných zásad rozpočtového hospodaření. Návrh zákona sleduje cíl, aby státní rozpočet federace působil spolu s dalšími opatřeními k zajištění účinné integrace čs. hospodářství. Hlavní zásady, které mají posílit postavení a působení státního rozpočtu federace ve směru jeho integračního působení a zvýšení role státního rozpočtu jako nástroje centrálního řízení, nemají být dotčeny každoročními výkyvy finanční a rozpočtové politiky, a proto se zakotvují do návrhu zákona.

S ohledem na opuštění zásady vyrovnanosti je pak pochopitelné i znění ust. § 18 zákona č. 134/1970 Sb. s názvem *Překročení rozpočtu a přesunové řízení ve federaci*, které stanoví zcela opačný trend v porovnání se zákonem č. 8/1959 Sb.; první odstavec uvádí: *Vláda Československé socialistické republiky, popřípadě ministr financí Československé socialistické republiky v rámci zmocnění daného mu vládou, může povolit uskutečnění výdaje nezbytného pro federální hospodářství a nezajištěného ve státním rozpočtu federace, pokud jej nelze krýt v rozpočtu federálního orgánu, zajistí-li jeho úhradu vyššími příjmy nebo úsporami na jiných výdajích ve státním rozpočtu federace nebo odsunutím jiného, méně naléhavého výdaje. Obdobně může vláda Československé socialistické republiky, popřípadě ministr financí Československé socialistické republiky, pokud ho vláda k tomu zmocní, povolit snížení některého příjmu*

³⁷ Změna státoprávního uspořádání byla provedena ústavním zákonem č. 143/1968 Sb., o československé federaci. V tomto případě se rozpočtového práva týkal čl. 11 ústavního zákona upravující zejména základní vztahy mezi rozpočtem federace a rozpočty republik.

státního rozpočtu federace, jestliže toto snížení vyváží zvýšením jiného příjmu státního rozpočtu federace nebo snížením výdajů.

Odklon od zásady vyrovnanosti konečně potvrzuje i to, že zákon č. 134/1970 Sb. rovněž začíná používat pojem *schodek*, když ve zmocňovacím ustanovení § 28 písm. c) ministra financí zmocňuje, aby učinil *opatření potřebná k překonání přechodných schodků, vyplývajících z časové neshody mezi příjmy a výdaji státního rozpočtu federace.*

V souvislosti se změnou státoprávního uspořádání na federativní republiku se poprvé začal na našem území uplatňovat dualismus rozpočtových pravidel; rozpočet federace měl napříště samostatnou právní úpravu, zbývající úprava rozpočtů republik (centrálního i územních) byla vyhrazena jinému právnímu předpisu³⁸. Tímto právním předpisem byl **zákon č. 60/1971 Sb., o pravidlech státního rozpočtu České socialistické republiky a o hospodaření s rozpočtovými prostředky (rozpočtová pravidla republiky)**³⁹. Ani tento právní předpis však již neobsahoval úpravu zásady vyrovnanosti, a to jak ve vztahu k rozpočtu republiky, tak ve vztahu k územním rozpočtům. Důvody vedoucí k opuštění zásady vyrovnanosti opět neuvádí ani důvodová zpráva, lze se však domnívat, že se jedná o obdobné, jaké jsou uvedeny ve výkladu týkajícím se zákona č. 134/1970 Sb.

Zákon č. 134/1970 Sb. byl nahrazen **zákonem č. 129/1989 Sb., o rozpočtové soustavě Československé socialistické republiky a o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky (rozpočtová pravidla)**. I tento zákon pokračoval

³⁸ V zákoně č. 8/1959 Sb. byla obsažena právní úprava jak pro státní rozpočet, tak i rozpočty územní (rozpočty národních výborů). Uvedený dualismus ve své podstatě přetrvává do dnešní doby pouze s tím rozdílem, že v současnosti se samostatná právní úprava týká státního rozpočtu na straně jedné a místních rozpočtů na straně druhé. Princip dualismu byl opuštěn pouze v období od vzniku samostatné České republiky (1. ledna 1993) do nabytí účinnosti zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (1. ledna 2001), kdy na území České republiky platila pouze jediná rozpočtová pravidla – zákon č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), upravující jak státní rozpočet, tak i územní rozpočty.

³⁹ K tomuto lze dodat, že jak právní úprava rozpočtu federace, tak i právní úprava rozpočtu republiky a územních rozpočtů byla vzájemně dosti silně provázána, a to jak fakticky, tak i právně (ust. § 10 odst. 1 stanovilo, že *Zásady hospodaření s rozpočtovými prostředky stanoví zákon Federálního shromáždění*; tímto zákonem byla právě rozpočtová pravidla (federace) – zákon č. 134/1970 Sb.

v nastoleném trendu a zásadu vyrovnanosti již nezakotvil. Naopak již zcela otevřeně používá pojmy *schodek* a *přebytek*: *Vláda Československé socialistické republiky předkládá Federálnímu shromáždění návrh na použití přebytků státního závěrečného účtu federace nebo na způsob úhrady jeho schodku* (§ 32). Přestože se ustanovení týká státního závěrečného účtu, tedy situace po skončení rozpočtového hospodaření v rozpočtovém roce, kdy ke vzniku schodku nebo přebytku takřka ve všech případech dochází, neboť rozpočet není ničím jiným, než plánem hospodaření na období budoucí, je však patrné, že zákon s přebytkem nebo schodkem otevřeně počítá. Důvodová zpráva k tomu uvádí: *V nových podmínkách hospodaření bude finanční a rozpočtová politika nadále usilovat o rovnovážnost příjmů a výdajů státních rozpočtů, a to jak v etapě návrhu rozpočtu, tak při jeho realizaci. Dosažení skutečné vyrovnanosti příjmů a výdajů státního rozpočtu federace však bude kvalitativně náročnější. Skončí-li rozpočtové hospodaření některého článku rozpočtové soustavy schodkem, řeší se důsledky v tom rozpočtu, ve kterém schodek vznikl, případně i využitím úvěrových zdrojů. Tato zásada by měla být promítnuta v zákonech národních rad.*

V souladu s tímto trendem je v zákoně nově řešena problematika využívání úvěrových zdrojů ve státním rozpočtu federace (§ 13 odst. 2 a 3). *Rozpočtová politika bude prosazovat, aby těchto zdrojů bylo používáno jen výjimečně; v nových podmínkách přestavby hospodářského mechanismu je však nelze vyloučit. Proto obsahuje návrh zákona příslušná ustanovení o postupu v případě, že by k pokrytí plánovaných výdajů státního rozpočtu federace bylo třeba navrhnout použití úvěrových zdrojů.*

V tomtéž období byl nahrazen i zákon č. 60/1971 Sb., a to **zákonem č. 163/1989 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České socialistické republiky (rozpočtová pravidla republiky)**. Uvedený právní předpis již opět začíná používat termín *vyrovnaný rozpočet*, a to ve vztahu k rozpočtům národních výborů, avšak povinnost vyrovnaného rozpočtu kategoricky nestanoví; k tomuto podrobněji níže.

S ohledem na změnu režimních poměrů po 17. listopadu 1989 byl zákon č. 129/1989 Sb. nahrazen již po jednom roce **zákonem č. 563/1990 Sb., o rozpočtových**

pravidlech federace. Z důvodové zprávy k návrhu zákona: *Základním posláním předloženého návrhu zákona o rozpočtových pravidlech je nové pojetí vztahů mezi státním rozpočtem federace a státními rozpočty republik. Odstraňuje se jím dosavadní faktická nadřazenost státního rozpočtu federace, která odpovídala poměrům centrálního direktivního řízení ekonomiky a navenek se projevovala především velkým objemem federálních dotací republikám. Nová koncepce vychází ze samostatného finančního hospodaření federace a republik. (...) Nová úprava rozpočtových pravidel je v podstatě jen provizorním řešením do doby, než bude přijata nová ústava, než bude provedena radikální reforma daňového systému atp. Proto jsou i v navrhovaném zákoně míněna proti zákonu č. 129/1989 Sb. jen ta ustanovení, která je potřebné bezprostředně řešit od roku 1991, tedy vztahy mezi státním rozpočtem federace a státními rozpočty republik, vymezení příjmové základny státního rozpočtu federace a zrušení pětiletého rozpočtového výhledu.*

V dalších částech zákona dochází pouze k drobným zpřesněním jednotlivých ustanovení. Ani konec totalitního režimu však neznamenal příklon k zásadě vyrovnanosti. Ust. § 18 stanovilo: *Vláda české a slovenské federativní republiky předkládá po předchozím projednání s vládami české republiky a slovenské republiky federálnímu shromáždění ke schválení návrh na použití přebytku státního závěrečného účtu federace nebo na způsob úhrady jeho schodku.*

Zákon č. 563/1990 Sb. byl bez náhrady zrušen ústavním zákonem č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní republiky, který znamenal faktickou tečku za federativním uspořádáním.

Stejně jako zákon č. 563/1990 Sb. nabyt rovněž dne 1. ledna 1991 účinnosti **zákon č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky).** Uvedený zákon obsahoval právní úpravu státního rozpočtu České republiky a územních rozpočtů (rozpočtů obcí a okresních úřadů) a nahradil zákon č. 163/1989 Sb. Dílčí úprava zásady vyrovnanosti obsažená v zákoně č. 163/1989 Sb. pro rozpočty národních výborů nebyla uvedeným právním předpisem převzata a zásada vyrovnanosti se tak opět z právního

řádu platného na našem území vytratila. Naopak ust. § 4 odst. 2 stanovilo: *Státní rozpočet republiky může ke krytí nezbytných potřeb výjimečně použít prostředků z minulých let, popřípadě prostředků získaných prodejem státních cenných papírů, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Použití těchto prostředků je možno uskutečnit jen se souhlasem České národní rady.*

Odlišná situace panovala v případě nižších článků rozpočtové soustavy, tedy tzv. územních rozpočtů (rozpočtů územních celků), a to již od dob tzv. první republiky.

První rámcová právní úprava týkající se územních rozpočtů byla obsažena v **zákoně č. 329/1921 Sb., o rozpočtu**. Rozpočet se dle zákona dělil na *rozpočet řádný* a *rozpočet mimořádný*. Oba rozpočty se lišily jak svými příjmy, tak svými výdaji, jejichž výčet zákon uvádí; zatímco příjmy i výdaje rozpočtu řádného⁴⁰ lze považovat za obvyklé a opakující se, příjmy a výdaje rozpočtu mimořádného⁴¹ byly spíše nahodilého charakteru.

Zákon č. 329/1921 Sb. zásadu vyrovnanosti nestanovil – naopak výslovně znal pojem *obecní dluh* (§ 4 odst. 1). V souvislosti s touto zásadou však stojí za zmínku ust. § 5 odst. 1, které stanoví: *Příjmy mimořádnými nesmějí být nahrazeny výdaje rozpočtu řádného*. Uvedený princip lze i v dnešní době chápat jako ideální stav, kdy řádné výdaje by měly být hrazeny řádnými příjmy – jinými slovy půjčkami a dalšími mimořádnými příjmy by neměla být kryta běžná spotřeba, ale pouze mimořádné výdaje. Dodržení uvedeného principu pak představuje jeden ze základních předpokladů vyrovnaného rozpočtu.

⁴⁰ *Příjmy rozpočtu řádného se skládají (1) z pravidelně se opětujících výtěžků jmění obecního, pak ústavů a fondů obecních a obcí spravovaných, (2) z čistých výtěžků výdělečných podniků obecních, (3) z příspěvků, z výnosu poplatků a dávek obecních, již povolených, (4) z přidělů státních a (5) z jiných různých pravidelně se opakujících příjmů (§ 2). Výdaje rozpočtu řádného obsahují pravděpodobně očekávané, opakující se výdaje, nutné k zachování obecního jmění, k úhradě služebních požitků personálu obecního, k obstarání správy obecní a k pravidelnému plnění úkolů, obci zákonem nebo jinak uložených, nebo do činnosti její ve všeobecném veřejném zájmu spadajících, jmenovitě též ke zúrokování a umořování dluhů obecních (§ 4 odst. 1).*

⁴¹ *Příjmy rozpočtu mimořádného se skládají (1) z mimořádných příjmů ze jmění obecního, (2) z příjmů za prodaný obecní majetek, (3) z výnosu půjček, (4) z výnosu mimořádných, k úhradě zvláště označených mimořádných výdajů vypsaných příspěvků poplatků a dávek a (5) z jinakých nahodilých příjmů (§ 3). Výdaje rozpočtu mimořádného obsahují pravděpodobně očekávané výdaje nahodilé nebo dočasné, jmenovitě výdaje k nabytí nového a k trvalému zvýšení hodnoty dosavadního majetku obecního (§ 4 odst. 2).*

V poválečném období představovaly územní rozpočty rozpočty národních výborů. Zákon č. 329/1921 Sb. byl nahrazen **zákonem č. 249/1946 Sb., o zatímní úpravě finančního hospodářství svazků územní samosprávy a některých jiných osob veřejného práva**, který sjednotil roztříštěnou právní úpravu v poválečném období. Ani uvedený zákon neznal zásadu vyrovnanosti, naopak přímo znal pojem *schodek* (§ 12 odst. 3)⁴². Rovněž následný **zákon č. 279/1949 Sb., o finančním hospodaření národních výborů**, který nahradil zákon č. 249/1946 Sb., zásadu vyrovnanosti neupravoval a ani s vyrovnanými rozpočty národních výborů neuvažoval: *Případný rozdíl mezi skutečnými výdaji učiněnými v rámci pravoplatného rozpočtu a skutečným výnosem rozpočetních příjmů národního výboru uhrazuje se z ostatních státních prostředků* (§ 10 odst. 2).

První samostatná úprava výlučně rozpočtů národních výborů byla obsažena v **zákoně č. 83/1952 Sb., o rozpočtech národních výborů**⁴³. Důvody k přijetí nové úpravy opět shrnuje důvodová zpráva: *Dnešní právní úprava rozpočtů národních výborů spočívá na předpisech zákona č. 279/1949 Sb., o finančním hospodaření národních výborů. Touto úpravou byl zachycen vývoj finančního hospodaření národních výborů, kterého dosáhlo v roce 1949. Hospodaření národních výborů bylo prohlášeno za nedílnou součást jednotné státní finanční soustavy a rozpočty národních výborů se staly součástí jednotného státního rozpočtu. Tak bylo odstraněno dřívější rozlišování mezi hospodařením t. zv. samosprávy a hospodařením státním a vyjádřena tak povaha národních výborů jako místních orgánů státní moci.*

Tato úprava nebyla ve všech směrech zcela vyhovující, jak prokázal další vývoj. Tím, že příjmy národních výborů vplývaly do jednotné státní pokladny a jejich výdaje odtud byly hrazeny, a že výdaje národních výborů byly uskutečňovány bez ohledu na vybrání příjmů rozpočtovaných v jejich rozpočtech a bez ohledu na vybrání příjmů státních, neměly národní výbory přímý zájem ani na dosažení příjmů státních, ani na

⁴² Ustanovení bylo součástí oddílu sedmého s názvem *Rozpočty svazků územní samosprávy*.

⁴³ V zákoně č. 279/1949 Sb., o finančním hospodaření národních výborů, zaujímaly rozpočty významnou část, nepředstavovaly však výlučný předmět úpravy, když uvedený zákon upravoval dále např. správu majetku (oddíl 7) a dohledovou činnost (oddíl 8).

výsledcích svého vlastního hospodaření. Národní výbory nebyly samostatnými hospodáři. Tyto nepříznivé důsledky byly později zvýšeny tím, že hospodaření komunálních podniků, zvaných nyní podniky místního průmyslu a komunálního hospodářství, nevyústovalo svými vztahy do rozpočtů národních výborů; národní výbory neměly pak přímý hmotný zájem na výsledcích hospodaření těchto podniků⁴⁴.

Zákon č. 83/1952 Sb. již zásadu vyrovnanosti stanovil, a to dokonce v několika ustanoveních (s ohledem na pojetí rozpočtů národních výborů). Ust. § 6 odst. 1 znělo: *Rozpočet národního výboru musí být vyrovnan.* Stejně jako v případě výkladu týkajícího se zákona č. 8/1959 Sb. lze zopakovat, že se jedná o velmi stručné ustanovení, které neuvádí žádné bližší podrobnosti (např. jaké fáze rozpočtového procesu se má uvedená zásada týkat, jaké jsou následky pro případ porušení takového ustanovení apod.). Důvodová zpráva k němu uvádí: *Rozpočty národních výborů budou vyrovnavány zásadně podíly na státních příjmech; tento způsob bude nejen sloužit k vyrovnaní rozpočtů národních výborů, nýbrž též zajišťovat jejich zájem na dosažení státních příjmů. V případech, kde by tento způsob nestačil k vyrovnaní rozpočtů národních výborů, bude možno výjimečně použít též pevných dotací, zejména v první době provádění zákona.*

Zásada vyrovnanosti byla dále uvedena v ust. § 9 odst. 2, které stanovilo: *Doplňkový dílčí rozpočet musí být vyrovnan.* Doplnkový dílčí rozpočet se týkal situace, kdy národní výbor dosáhl (nebo kdy bylo zřejmé, že dosáhne) vyšších příjmů, než stanovil jeho rozpočet, nebo pokud bylo dosaženo úspory na rozpočtovaných výdajích – v případě, že za takové situace bylo zajištěno plnění všech plánovaných úkolů, mohl národní výbor sestavit doplňkový dílčí rozpočet (§ 9 odst. 1). Z důvodové zprávy k návrhu zákona: *Doplňkový dílčí rozpočet otevírá národním výborům možnost široké iniciativy a podchycuje jejich materiální zájem na dosažení co největších příjmů a na získání co největších úspor socialistickou hospodárností.*

⁴⁴ Princip zákona č. 279/1949 Sb. byl následující: národní výbory rozpočtují veškeré výdaje a vlastní rozpočtové příjmy; pokud tyto příjmy nestačí, čerpají potřebné prostředky ze státní pokladny. Zákon však předvídal do budoucna decentralizaci hospodaření národních výborů tím, že jim bude přiznán podíl na dalších státních příjmech, zejména některých daních, čímž mělo být dosaženo vyrovnaných rozpočtů a soběstačnosti národních výborů.

Zásada vyrovnanosti byla přirozeně převzata i **zákonem č. 8/1959 Sb., kterým se stanoví základní pravidla o státním rozpočtu a o hospodaření s rozpočtovými prostředky**, který představoval jedinou právní úpravu platnou na našem území, která výslovně stanovila zásadu vyrovnanosti rovněž pro státní rozpočet. Nelze si ostatně představit, že by zákonodárce stanovil pro státní rozpočet přísnější podmínky než pro územní rozpočty⁴⁵. V době účinnosti tohoto zákona, tedy od 1. ledna 1959 do 31. prosince 1970⁴⁶, se tak na našem území uplatňovala zásada vyrovnanosti v plném rozsahu.

Zákon č. 8/1959 Sb. zároveň tím, že nahradil dosavadní právní úpravu rozpočtů národních výborů, spojil do jediného právního předpisu právní úpravu stanovující rámcová pravidla pro státní rozpočet i pro územní rozpočty. Jak uvádí důvodová zpráva k návrhu zákona č. 8/1959 Sb.: *Tento zákon byl vývojem částečně překonán. Proto se doporučuje jej zrušit a základní ustanovení týkající se rozpočtů národních výborů upravit v navrhovaném zákoně. Tím bude též dán výraz tomu, že rozpočty národních výborů jsou nedílnou součástí jednotného státního rozpočtu.*

Zásada vyrovnanosti pro rozpočty národních výborů byla zakotvena v ust. § 14 zákona č. 8/1959 Sb.: *Rozpočet národního výboru musí být vyrovnaný.* Stejná povinnost byla stanovena národním výborům i pro tzv. doplňkově rozpočty, jejichž právní rámec obsahovalo ust. § 15 odst. 1 zákona č. 8/1959 Sb., podle kterého *dosáhne-li národní výbor nadplánových příjmů nebo úspor na výdajích při řádném plnění všech svých úkolů, může sestavit doplňkový rozpočet; schvaluje jej národní výbor.* Doplňkový rozpočet tvořil součást rozpočtu národního výboru (§ 15 odst. 3); rovněž doplňkový rozpočet musel být vyrovnaný (§ 15 odst. 2): *Národní výbory budou moci i nadále sestavovat doplňkové rozpočty, které se osvědčily jako nástroj dobrého hospodaření při rozvíjení výroby a služeb a při podněcování zainteresovanosti národních výborů na*

⁴⁵ Srov. princip *a maiori ad minus*. Naopak již od doby tzv. první republiky je patrná nedůvěra ze strany zákonodárce ve vztahu k územním rozpočtům a snaha stanovit pro tyto rozpočty přísnější pravidla na rozdíl od rozpočtu centrálního. Tento postoj je ostatně patrný až do současnosti.

⁴⁶ Ve skutečnosti se zákon č. 8/1959 Sb. částečně uplatňoval až do 8. července 1971, kdy nabyl účinnosti zákon č. 60/1971 Sb., o pravidlech státního rozpočtu České socialistické republiky a o hospodaření s rozpočtovými prostředky (rozpočtová pravidla republiky). K uvedenému podrobněji níže.

plnění a překračování plánu a rozpočtu (z důvodové zprávy k návrhu zákona č. 8/1959 Sb.).

Jelikož rozpočty národních výborů a jejich hospodaření procházely vývojem, stanovil navrhovaný zákon pouze nejzákladnější zásady a podrobnější úpravu ponechal rozpočtovým řádům vydávaným ministrem financí.

Zákon č. 8/1959 Sb. byl zrušen přijetím zákona č. 134/1970 Sb., o pravidlech státního rozpočtu československé federace a o zásadách hospodaření s rozpočtovými prostředky státních rozpočtů federace a republik (rozpočtová pravidla), který však v ust. § 29 stanovil: *Zrušuje se zákon č. 8/1959 Sb., kterým se stanoví základní pravidla o státním rozpočtu a o hospodaření s rozpočtovými prostředky; orgány a organizace republik však postupují podle uvedeného zákona až do doby, kdy nabudou účinnosti zákony národních rad, kterými se stanoví základní pravidla o státních rozpočtech republik.* Uvedeným zákonem byl **zákon č. 60/1971 Sb., o pravidlech státního rozpočtu České socialistické republiky a o hospodaření s rozpočtovými prostředky (rozpočtová pravidla republiky)**, který nabyl účinnosti dne 8. července 1971. Uvedený právní předpis však již zásadu vyrovnanosti nepřevzal; důvody k takovému postupu nestanoví ani důvodová zpráva, bude se však zřejmě jednat o obdobné důvody, které vedly k opuštění této zásady již v zákoně č. 134/1970 Sb.

Zákon č. 163/1989 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České socialistické republiky (rozpočtová pravidla republiky), který nahradil zákon č. 60/1971 Sb., již opět začíná používat termín *vyrovnaný rozpočet*, a to ve vztahu k rozpočtům národních výborů; povinnost vyrovnaného rozpočtu však kategoricky nestanoví. Ust. § 24 odst. 2 zákona stanovilo: *Globální dotace zabezpečuje vyrovnanost rozpočtu národního výboru. Poskytuje se až do výše schválené zákonem o státním rozpočtu*⁴⁷. Ust. § 28 odst. 2 zákona stanovilo: *Změna rozpočtu nesmí ohrozit jeho vyrovnanost. Lze ji provést jen za předpokladu, že nebudou porušeny závazné finanční*

⁴⁷ Globální dotace byla vedle účelové dotace, návratné finanční výpomoci a podílu na příjmech státního rozpočtu republiky stanoveného zákonem o státním rozpočtu republiky jedním z finančních vztahů, kterým je rozpočet národního výboru napojen na státní rozpočet republiky (k uvedenému podrobněji ust. § 24 odst. 1).

vztahy, limity a normativy anebo jmenovité úkoly uložené státním plánem nebo finanční vztahy a jmenovité úkoly uložené národním výborem vyššího stupně⁴⁸. Blíže se však k zásadě vyrovnanosti nevyjadřuje ani důvodová zpráva.

Zákon č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), obsahující právní úpravu státního rozpočtu České republiky a územních rozpočtů (rozpočtů obcí a okresních úřadů), který nahradil zákon č. 163/1989 Sb., však nepřevzal ani dílčí úpravu zásady vyrovnanosti obsaženou v zákoně č. 163/1989 Sb. pro rozpočty národních výborů. Zásada vyrovnanosti se tak ve vztahu k územním rozpočtům i celkově opět z právního řádu platného na našem území vytratila, a to až do doby přijetí současného zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

2. Zásada vyrovnanosti veřejných rozpočtů v platném právním řádu České republiky

V současné praxi a právní doktríně na našem území je zásada vyrovnanosti veřejných rozpočtů pojmána jako *zásada dlouhodobé vyrovnanosti veřejných rozpočtů*. Gramatickým a systematickým výkladem lze proto dospět k závěru, že krátkodobá nevyrovnanost veřejných rozpočtů není v rozporu s touto zásadou; taková nevyrovnanost však musí být udržitelná a musí se pohybovat v určitých (přiměřených) mezích⁴⁹.

Jedná se o zásadu, která prolíná téměř všechny fáze rozpočtového procesu; uplatňuje se již při sestavování a schvalování veřejných rozpočtů, ale i hospodaření podle těchto rozpočtů, neboť ono určuje výsledné naplnění této zásady, a konečně i při

⁴⁸ Ke změně rozpočtu ust. § 28 odst. 1 blíže stanoví: *Rozhodne-li národní výbor, že provede úkol, který není rozpočtově zajištěn, použije na základě změny rozpočtu na jeho zabezpečení prostředky určené ke krytí jiných úkolů nebo doplňkové zdroje. Změna rozpočtu se provádí též jako důsledek změny finančních vztahů, limitů a normativů anebo jmenovitých úkolů státního plánu, jestliže mají rozpočtový dopad.*

⁴⁹ Tak například do určitého okamžiku lze vydávání státních dluhopisů pokládat za žádoucí, neboť poskytuje zajímavé investiční možnosti veřejnosti a umožňuje financovat mimořádné výdaje; v případě masivního vydávání státních dluhopisů však hrozí přesycení trhu tímto cenným papírem a ztráta zájmu investorů. Nezanedbatelnou položku rovněž tvoří náklady na obsluhu státního dluhu. Vždy by však mělo platit, že řádné výdaje by v plné výši měly být kryty řádnými příjmy.

kontrole tohoto hospodaření, neboť teprve po jejím skončení lze s konečnou platností vyslovit, nakolik byla tato zásada dodržena.

Jako klad současné právní úpravy nelze rozhodně hodnotit zejména skutečnost, že uvedená zásada není nikterak (a to dokonce ani jako *zásada dlouhodobé vyrovnanosti*) vyjádřena v platném právním řádu pro **státní rozpočet**. K závaznosti uvedené zásady pro státní rozpočet je proto nutno dospět výkladem za pomoci například *zásady hospodárnosti a efektivnosti veřejných rozpočtů*, neboť dlouhodobě nevyrovnané státní rozpočty rozhodně nelze hodnotit jako hospodárné a efektivní. Stejně tak nelze tvrdit, že dlouhodobě nevyrovnané státní rozpočty vyhovují požadavku náležité správy veřejných prostředků a povinnosti jednat s péčí řádného hospodáře.

Přesto však je zásada vyrovnanosti v rozpočtových pravidlech promítnuta, a to pro rozpočty příspěvkových organizací⁵⁰. Ust. § 53 odst. 2 rozpočtových pravidel stanoví: *Hospodaření příspěvkové organizace se řídí jejím rozpočtem, který po zahrnutí příspěvku ze státního rozpočtu nebo stanovení odvodu do státního rozpočtu musí být sestaven jako vyrovnaný. Rozpočet příspěvkové organizace může zahrnovat pouze náklady a výnosy související jen s jí poskytovanými službami, které jsou předmětem její hlavní činnosti.*

Mírně odlišná situace panuje v případě rozpočtových pravidel **územních rozpočtů**. Důvodová zpráva k návrhu tohoto zákona uvádí, že *novým prvkem je v návrhu zákona ustanovení, jímž se má posílit princip vyrovnanosti rozpočtu. Dosavadní právní úprava tuto otázku postrádala. Navrhuje se, aby územní samosprávný celek měl kromě vyrovnaného rozpočtu ještě možnost pomocí přebytkového rozpočtu převádět své příjmy daného roku do dalších let a tím si je uchovat na budoucí potřeby. Naproti tomu ale se navrhuje, aby územní samosprávný celek měl jen podmíněnou možnost schvalovat si schodkový rozpočet. Takový rozpočet by si podle návrhu mohl schválit jen tehdy, bude-li již při tomto schvalování znát způsob úhrady rozpočtového schodku.*

⁵⁰ Příspěvková organizace je právnickou osobou (má vlastní právní subjektivitu). Příspěvková organizace hospodáří s vlastním majetkem a na rozdíl od dřívějších rozpočtových organizací se její příjmy a výdaje nepovažují za příjmy a výdaje státního rozpočtu. Na státní rozpočet je příspěvková organizace napojena pouze příspěvky (ze státního rozpočtu) resp. odvody (do státního rozpočtu).

Jednoduchý je případ, kdy lze schodek hradit vlastními, dříve našetřenými penězi. Horší situace je, mají-li se rozpočtovat výdaje kryté jen návratnými zdroji, tj. úvěrem, půjčkami, anebo výtěžkem z prodeje vlastních obligací. Návrh toto řešení připouští, ale jen je-li již při schvalování rozpočtu smluvně zabezpečeno. Může jít též o užití smlouvy o budoucí smlouvě o poskytnutí půjčky. Jak napovídá důvodová zpráva k návrhu zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, lze nalézt promítnutí uvedené zásady přímo v rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Dle ust. § 3 odst. 4 se *rozpočet sestavuje zpravidla jako vyrovnaný*. Jak je patrné, toto ustanovení netvoří překážku pro to, aby územní rozpočet jako vyrovnaný *sestaven* nebyl; v takovém případě je však nutné vyřešit otázku, jak bude naloženo s přebytkem, popř. jak bude financován schodek. Proto pro další fázi rozpočtového procesu rozpočtová pravidla územních rozpočtů stanoví, že rozpočet:

- a) může být *schválen* jako **schodkový** pouze v případě, že schodek bude možno uhradit pomocí:
 - finančních prostředků z minulých let, nebo
 - návratných zdrojů⁵¹.
- b) může být *schválen* jako **přebytkový**, jestliže některé příjmy daného roku jsou určeny:
 - k využití až v následujících letech, nebo
 - ke splácení jistiny úvěrů z předchozích let.

Zásada vyrovnanosti je tak v rozpočtových pravidlech územních rozpočtů zdůrazněna pro sestavování resp. schvalování rozpočtu. Jelikož však rozpočet není ničím jiným, než plánem hospodaření v budoucím vymezeném období, může během rozpočtového hospodaření resp. po jeho skončení dojít k situaci, že rozpočet, který byl *schválen* jako přebytkový, bude po skončení rozpočtového roku uzavřen jako schodkový a naopak. Zákon počítá i s touto situací; pokud se týká nakládání *s přebytkem* (neboli kladným zůstatkem finančních prostředků rozpočtového

⁵¹ Pod legislativní zkratkou *návratné zdroje* zákon rozumí: smluvně zabezpečenou půjčku, úvěr, návratnou finanční výpomoc nebo výnos z prodeje komunálních dluhopisů územních samosprávných celků. V případě komunálních dluhopisů stojí za zmínku, že k jejich vydání je nutný předchozí souhlas ministerstva financí, které může souhlas odeprít, jestliže dospěje k názoru, že *ekonomická situace územního samosprávného celku neumožňuje splnění závazků spojených s vydáním komunálních dluhopisů* (k uvedenému podrobněji ust. § 27 zákona č. 190/2004 Sb., o dluhopisech). Rozhodování o uvedených úkonech je vyhrazeno zastupitelskému orgánu územního samosprávného celku.

hospodaření běžného roku), pak ten se převádí k použití v dalším roce (ke krytí rozpočtových výdajů) nebo se převádí do peněžních fondů⁵². Naopak *schodek* hospodaření se uhrazuje z finančních prostředků z minulých let nebo se kryje z návratných zdrojů splatných z rozpočtu v následujících letech.

3. Zásada vyrovnanosti veřejných rozpočtů a právní řád České republiky *de lege ferenda*

Stávající promítnutí zásady (dlouhodobé) vyrovnanosti veřejných rozpočtů v právním řádu České republiky lze proto zcela jednoznačně označit za nedostatečné. Chybí především její konkrétní vyjádření a vzhledem ke každoročním deficitům zejména státního rozpočtů a neustálému růstu míry zadluženosti České republiky je zřejmé, že současný stav je nadále neudržitelný a je nutné jej změnit, tedy v co nejkratší době zásadu vyrovnanosti zakotvit v právním řádu České republiky.

Lze si však představit mnoho forem, způsobů a podob, jak by zásada vyrovnanosti mohla být v právním řádu České republiky promítnuta. Možné varianty včetně jejich srovnání budou nyní popsány; současně bude provedeno porovnání se závěry diplomové práce autora s názvem *Rozpočtové zásady a jejich promítnutí v platné právní úpravě*, které byly aktuální na přelomu let 2010 a 2011⁵³.

Do budoucna si lze představit dva možné způsoby (formy, **formální stránka**) vnesení zásady vyrovnanosti veřejných rozpočtů do právního řádu České republiky, a to v závislosti na tom, zda se bude jednat o vnitrostátní či mezinárodněprávní pramen práva:

⁵² Peněžní fondy územního samosprávného celku a svazku obcí jsou upraveny v ust. § 5 rozpočtových pravidel územních rozpočtů. Jedná se o fondy, které mohou být vytvořeny pro konkrétní účel nebo bez účelového určení. K jejichž zřízení jsou vedle územního samosprávného celku a svazku obcí oprávněny i Regionální rady regionu soudržnosti. Vedle výše uvedených přebytků hospodaření z minulých let mohou být jejich zdrojem zejména příjmy běžného roku, které nejsou určeny k využití v běžném roce, a v případě peněžních fondů zřízených pro konkrétní účely též převody prostředků z rozpočtu během roku do těchto účelových peněžních fondů.

⁵³ Na tomto místě autor považuje za vhodné a inspirující čerpat rovněž při úvahách *de lege ferenda* z diplomové práce na téma *Rozpočtové zásady a jejich promítnutí v platné právní úpravě* a nabídnout tehdejší pohled na věc a jeho srovnání s nejnovějším vývojem v oblasti právní úpravy zásady vyrovnanosti.

a) v právním aktu vnitrostátního práva

Uvedený postup by znamenal, že omezení ve prospěch vyrovnaných veřejných rozpočtů (některého, některých či všech) by bylo uskutečněno svrchovanými orgány České republiky. V souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy⁵⁴ a čl. 4 odst. 1 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále též jen „Listina“)⁵⁵, je zřejmé, že toto omezení by muselo být součástí právního předpisu se silou (alespoň) zákona, tj. ústavního zákona či zákona.

Pokud se týká ústavních zákonů platných v současnosti v právním řádu České republiky a jejich předmětu úpravy (materiální stránky), pak takovéto případné ustanovení, které by ukládalo povinnost (sestavování, schvalování) vyrovnaných veřejných rozpočtů, by se svou povahou nejlépe hodilo do Ústavy. Ani Ústava samotná však v současnosti žádné ustanovení týkající se v širším rozsahu rozpočtového práva či veřejných rozpočtů neobsahuje; této oblasti se nejvíce přibližuje čl. 42 Ústavy upravující některé odlišnosti v souvislosti s předkládáním a schvalováním zákona o státním rozpočtu a státního závěrečného účtu. Jedná se však o pouhou úzkou oblast rozpočtového práva, a to navíc vztahující se výlučně ke státnímu rozpočtu (státnímu závěrečnému účtu). Již z minulosti je však znám případ, že skutečnost, kdy nelze vystačit se stávajícím počtem článků Ústavy, nemusí nutně znamenat překážku; historie již totiž zná případ novelizace, kdy byl do Ústavy vložen zcela nový článek s označením *10a*⁵⁶.

Situace by byla jednodušší v případě, že by se zákonodárce (či spíše ústavodárce) rozhodl vložit zásadu vyrovnanosti do Ústavy pouze pro rozpočty územních samosprávných celků. Ustanovení čl. 101 odst. 3 Ústavy totiž stanoví, že *územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu*. V tomto případě by se

⁵⁴ Čl. 2 odst. 3 Ústavy stanoví, že *státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*.

⁵⁵ Čl. 4 odst. 1 Listiny stanoví, že *povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod*.

⁵⁶ Jedná se o novelu Ústavy provedenou ústavním zákonem č. 395/2001 Sb.

proto nabízelo vložit do čl. 101 Ústavy nový odstavec s číslem 4, který by plynule navázal na předchozí odstavec (hovořící mj. o rozpočtech územních samosprávných celků) a upravil by nově požadavek vyrovnanosti těchto rozpočtů. Nejednalo by se však o dostatečné promítnutí této zásady v právním řádu České republiky, neboť by se týkalo toliko rozpočtů územních samosprávných celků a nikoli státního rozpočtu, pro který by měla být tato zásada v právním řádu České republiky vyjádřena zejména, neboť vytváří nejvyšší deficit a porušuje tak tuto zásadu nejintenzivněji.

Jak je z výše uvedeného patrné, jestliže by ustanovení upravující zásadu vyrovnanosti bylo vloženo do čl. 42 Ústavy, pak by takové ustanovení s ohledem na systematiku Ústavy muselo upravovat výlučně vyrovnanost státního rozpočtu; obdobně jestliže by bylo takové ustanovení vloženo do čl. 101 Ústavy, upravovalo by výlučně vyrovnanost rozpočtů územních samosprávných celků. I v případě, že by byla provedena novelizace obou těchto ustanovení současně, nedošlo by přesto k plnému promítnutí zásady vyrovnanosti v právním řádu České republiky – zcela mimo dosah těchto ustanovení by totiž nadále zůstaly rozpočty svazků obcí, rozpočty Regionálních rad regionů soudržnosti, rozpočty státních fondů aj. Výsledkem této situace by pak byla zcela neodůvodněná nerovnost mezi jednotlivými články rozpočtové soustavy (veřejnými rozpočty), když pro některé z nich by byla zásada vyrovnanosti vyjádřena v právním předpise síly ústavního zákona, pro jiné v právním předpise síly zákona a pro některé vůbec (o dalších důsledcích promítnutí zásady vyrovnanosti v právním předpise síly ústavního zákona podrobněji níže).

Na základě výše uvedeného proto autor v diplomové práci na téma *Rozpočtové zásady a jejich promítnutí v platné právní úpravě* vyslovil na přelomu let 2010 a 2011 závěr, že pokud by snaha o zakotvení *zásady vyrovnanosti* v právním řádu České republiky byla míněna skutečně vážně, pak by bylo nejvhodnější, aby se takovéto případné ustanovení stalo součástí hlavy první Ústavy s názvem *Základní ustanovení*, která obsahuje elementární základy, principy a ideje, na kterých stojí *demokratický právní stát Česká republika* (čl. 1 odst. 1 Ústavy),

neboť v takovém případě by jistě nebylo pochyb o promítnutí zásady vyrovnanosti v právním řádu České republiky a její skutečné závaznosti.

Jako druhý možný způsob zakotvení zásady vyrovnanosti veřejných rozpočtů v právním řádu České republiky vnitrostátním právním předpisem přichází v úvahu její pojetí do zákona. K této možnosti autor v diplomové práci na téma *Rozpočtové zásady a jejich promítnutí v platné právní úpravě*⁵⁷ uvedl: *Nevýhodou tohoto postupu oproti výše uvedenému by byla zejména jeho náročnost spočívající v tom, že tato zásada by musela být vložena do každého právního předpisu, který obsahuje úpravu některého z článků rozpočtové soustavy. Tento způsob ovšem není příliš pohodlný a navíc skýtá riziko, že některý z předpisů bude v novelizaci opomenut a vznikne tak neodůvodněná nerovnost mezi obdobnými předpisy a články rozpočtové soustavy, následkem které například pro dva obdobné rozpočty bude platit odlišná úprava, tj. pro jeden z nich bude zásada vyrovnanosti vyplývat výslovně, zatímco pro druhý nikoli a bude tak muset být složitě dovozována praxí a právní doktrínou jako doposud. Určitou (v tomto případě však ryze teoretickou) možností by rovněž bylo přijmout jediný právní předpis upravující obecné otázky týkající se společně všech veřejných rozpočtů; zvláštní právní předpisy by poté upravovaly pouze odlišnosti jednotlivých rozpočtů. V tomto případě by rovněž nebylo zakotvení zásady vyrovnanosti příliš složité; takový postup by však kladl na zákonodárce mnohem vyšší nároky, neboť by nutně předpokládal komplexní novelu celého rozpočtového práva.*

Jak bude z níže uvedeného patrné, byla vládou České republiky v rámci dosavadních legislativních prací zvolena po vzoru Slovenské republiky jakási smíšená varianta, když byly zahájeny práce na přípravě zvláštního zákona o *rozpočtové odpovědnosti*, který však má mít sílu ústavního zákona; předmětem úpravy ústavního zákona mají být pouze základní otázky dané oblasti, podrobnosti má stanovit spolu s ústavním zákonem přijatý prováděcí zákon o *pravidlech rozpočtové kázně* (k uvedenému podrobněji níže).

⁵⁷

Str. 45.

b) v právním aktu mezinárodního práva

Lze si však představit i vnesení zásady vyrovnanosti veřejných rozpočtů do právního řádu České republiky skrze právní akt mezinárodního práva. K této možnosti autor v diplomové práci na téma *Rozpočtové zásady a jejich promítnutí v platné právní úpravě*⁵⁸ uvedl: *V ust. čl. 1 odst. 1 Úst se ČR zavázala dodržovat závazky vyplývající pro ni z mezinárodního práva. S ohledem na to lze učinit závěr, že pokud by pro ČR z právního aktu mezinárodního práva vyplývala povinnost zajistit vyrovnanost veřejných rozpočtů (některého, některých či všech), pak by ČR byla povinna tento požadavek naplnit. Této povinnosti by se ČR konečně nemohla zprostit ani s odkazem na zákon, který by např. nevyrovnanost konkrétního rozpočtu dokonce výslovně dovoľoval; pro takový případ kolize mezi vnitrostátním právním předpisem a právním aktem mezinárodního práva⁵⁹ platí princip aplikační přednosti mezinárodněprávního aktu⁶⁰.*

Poznámka: Zcela zvláštním (možno označit kombinovaným) způsobem by pak byl případ, kdy by povinnost zajistit vyrovnanost veřejných rozpočtů (některého, některých či všech) vyplývala pro ČR ze směrnice EU⁶¹. V takovém případě by sice povinnost byla uložena právním aktem mezinárodního práva, avšak nabyla by formu vnitrostátního právního předpisu, neboť členské státy EU jsou povinny ve stanovené lhůtě zajistit provedení směrnice do vlastního právního řádu.

Uvedené řešení přicházelo v úvahu na počátku letošního roku na poli Evropské unie, kdy došlo k uzavření *Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v Hospodářské a měnové unii*, jejíž stranou je většina členských států Evropské

⁵⁸ Str. 45 an.

⁵⁹ Znění poznámky pod čarou: *Čl. 10 Ústavy v tomto případě nehovoří o všech právních aktech mezinárodního práva, ale pouze o vyhlášených mezinárodních smlouvách, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je ČR vázána; takovéto mezinárodní smlouvy prohlašuje čl. 10 Ústavy za součást právního řádu.*

⁶⁰ Znění poznámky pod čarou: *Takový rozpor se nedotýká platnosti dotčeného vnitrostátního právního předpisu, Ústava na tomto místě hovoří toliko o přednostním použití mezinárodněprávního aktu.*

⁶¹ Znění poznámky pod čarou: *Jedná se o právní akt, který je závazný pokud se týká cílů, kterých má být dosaženo; pomocí směrnic tak dochází ke sblížení právních úprav členských států (harmonizaci) nikoli jejich sjednocování (unifikaci), které se uskutečňuje nařízením.*

unie; Česká republika se však odmítla ke smlouvě připojit. Nelze vyloučit, že tak Česká republika učiní v budoucnu a stranou této smlouvy se stane (smlouva toto ostatně i připouští), v současnosti však lze uvedenou variantu hodnotit jako méně pravděpodobnou.

Vedle formy, kterou zásada vyrovnanosti veřejných rozpočtů v právním řádu České republiky může nabývat⁶², je rovněž důležité, jaká bude její **materiální (obsahová) stránka**. Na základě obsahové stránky takového ustanovení následně budou určeny:

a) veřejné rozpočty, kterých se bude zásada vyrovnanosti týkat

Tomuto byla okrajově věnována pozornost v předchozím výkladu týkajícím se čl. 42 a 101 Ústavy a platí, že v tomto případě bude záviset na formě této zásady, tj. v jakém právním předpise bude zakotvena, event. do jaké části právního předpisu bude umístěna; zásada vyrovnanosti se však ve své podstatě může týkat některého, některých či všech veřejných rozpočtů.

K tomuto autor v diplomové práci na téma *Rozpočtové zásady a jejich promítnutí v platné právní úpravě*⁶³ uvedl: *Pokud bude zakotvena v právním předpise síly ústavního zákona, pak lze předpokládat, že se bude týkat většího počtu či dokonce všech veřejných rozpočtů; výčet těchto rozpočtů s ohledem na nutnost budoucích změn ústavního zákona a složitost takového postupu by bylo vhodnější koncipovat jako demonstrativní; naopak jestliže bude tato zásada zakotvena pouze v právním předpise, kterým se řídí některý z rozpočtů, pak s ohledem na systematiku práva a jeho předvídatelnost je nutné trvat na tom, aby v takovém právním předpise byla tato zásada upravena pouze ohledně rozpočtu, který se tímto právním předpisem řídí.*

⁶² Tedy otázky, v jakém pramenu práva bude zakotvena.

⁶³ Str. 46 an.

b) fáze rozpočtového procesu, které se bude zásada vyrovnanosti týkat

V tomto případě je potřeba stanovit, které z fází rozpočtového procesu (sestavování, schvalování, hospodaření a kontroly) se bude zásada vyrovnanosti týkat.

K tomuto autor v diplomové práci na téma *Rozpočtové zásady a jejich promítnutí v platné právní úpravě*⁶⁴ uvedl: (...) *aby však bylo dodržení této zásady v právním řádu ČR v pokud možno co nejvyšší míře zajištěno, pak je nutné mít tuto zásadu na zřeteli již při první fázi rozpočtového procesu, tj. sestavování návrhu rozpočtu. Osobně se proto autor této diplomové práce domnívá, že zásada vyrovnanosti by měla být akcentována již ve vztahu k sestavování a schvalování veřejných rozpočtů, které by měly být v souladu s touto zásadou bez zásadních výjimek; samozřejmě i hospodaření podle veřejných rozpočtů by mělo probíhat s ohledem na dodržování zásady vyrovnanosti, tuto skutečnost však vždy nelze bezvýjimečně vyžadovat vzhledem k tomu, že rozpočet je ve své podstatě toliko plánem, kterým se má řídit hospodaření do budoucna. Konečně ve fázi kontroly by měla být míra naplnění této zásady zjištěna a případně uložena opatření k nápravě.*

c) povaha ustanovení

V neposlední řadě je potřeba předem určit, zda se bude jednat o skutečnou právní normu se všemi jejími náležitostmi (hypotéza, dispozice, sankce), tj. včetně sankčního ustanovení pro případ jejího porušení, či o normu *imperfektní* nebo o pouhou ideu (přání) zákonodárce (zpravidla uvozenou slovy *je žádoucí*).

3.1. Programové prohlášení vlády

Prvním dokumentem, kterým bylo možno se inspirovat při úvahách *de lege ferenda* na téma právní řád České republiky a zásada vyrovnanosti veřejných rozpočtů, bylo *Programové prohlášení Vlády České republiky* ze dne 4. srpna 2010 (dále též jen

⁶⁴ Str. 47.

„programové prohlášení“)⁶⁵. Pokud se týká vlády, která s tímto programových prohlášením předstoupila před Poslaneckou sněmovnu se žádostí o vyslovení důvěry, pak z vyjádření jejích členů vyplývá, že konsolidaci veřejných rozpočtů a jejich ozdravení si tato vláda klade za svůj prvořadý cíl⁶⁶: *Toto programové prohlášení obsahuje vizi a úkoly vlády, která si je vědoma své odpovědnosti **provést hluboké strukturální reformy veřejných systémů**, (...) se **nesmíříme s deficitním hospodařením státu**, byť slyšíme hlasy bagatelizující tento fakt s poukazem na daleko vyšší zadlužení s námi srovnatelnými zeměmi*⁶⁷.

V kapitole programového prohlášení s názvem *Úvod* vláda vyjmenovává své hlavní priority pro funkční období (i s ohledem a přesahem na následující léta), mezi nimiž stojí na prvním místě úkol *reformovat veřejné finance s cílem zastavit rostoucí veřejný dluh a nastavit parametry rozpočtové politiky tak, abychom v roce 2016 dosáhli vyrovnaných veřejných rozpočtů*⁶⁸. Tento cíl programové prohlášení dále rozvádí: *Jedním ze základních úkolů vlády je důsledná konsolidace veřejných rozpočtů směřující k jejich vyrovnaní, tedy k situaci, kdy si stát již nebude nucen půjčovat na svůj běžný provoz. Vláda je odhodlána za předpokladu ekonomického růstu dosáhnout tohoto cíle v roce 2016 s tím, že nejpozději v roce 2013 bude dosahovat schodek veřejných rozpočtů maximálně 3 % HDP*⁶⁹.

Není tedy pochyb, že vláda své odhodlání dosáhnout vyrovnaných veřejných rozpočtů dává od prvních okamžiků své existence dostatečně najevo. Ostatně veřejným rozpočtům je věnována celá jedna kapitola programového prohlášení, a to hned první s názvem *Veřejné rozpočty, mandatorní výdaje, sociální a důchodový systém*.

⁶⁵ Jedná se aktuálně o poslední programové prohlášení, se kterým vláda České republiky jmenovaná prezidentem republiky předstupovala před Poslaneckou sněmovnu se žádostí o vyslovení důvěry; předsedou vlády je RNDr. Petr Nečas. Plná verze programového prohlášení: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf.

⁶⁶ Toto mj. vyplývá i ze skutečnosti, že předseda vlády tuto vládu nazývá *vládou (koalicí) rozpočtové odpovědnosti*, ministr financí Ing. Miroslav Kalousek obdobně jako *vládu (koalicí) vyrovnaných rozpočtů*.

⁶⁷ Z preambule programového prohlášení.

⁶⁸ Tamtéž, str. 3.

⁶⁹ Tamtéž, str. 4.

Výše uvedené cíle týkající se vyrovnanosti veřejných rozpočtů chce vláda naplnit za pomoci následujících 3 prostředků⁷⁰:

a) předložení, resp. přijetí ústavního zákona o rozpočtové kázní a odpovědnosti

Zcela přirozeně stojí na prvním místě základní chybějící prvek v této oblasti, a to výslovné zakotvení zásady vyrovnanosti v platném právním řádu. Nelze si jistě představit, že by se vláda pokoušela dosáhnout vyrovnaných veřejných rozpočtů, aniž by byla zásada vyrovnanosti veřejných rozpočtů promítnuta v právním řádu České republiky. Bez důsledného promítnutí této zásady v právním řádu České republiky by totiž dosažení vyrovnaných veřejných rozpočtů bylo vždy jen pouhou snahou, jakkoli vážně míněnou.

Programové prohlášení tento bod dále nerozvádělo, avšak i z pouhého názvu mohl autor v diplomové práci na téma *Rozpočtové zásady a jejich promítnutí v platné právní úpravě*⁷¹ učinit určité závěry týkající se takového (zamýšleného) právního předpisu: *Především je patrné, že by se nemělo jednat o (pouhý) zákon, ale o ústavní zákon. I z uvedeného je zřejmé, že vláda tento svůj cíl míní vážně, navzdory možným potížím v legislativním procesu, které by mohlo schvalování ústavního zákona přinést. Skutečnost, že vláda hodlá předložit návrh ústavního zákona však nevylučuje, že nakonec bude přijat toliko zákon prostý, neboť ČR se již nachází v situaci, kdy je zřejmé, že co nejdříve musí být právní předpis upravující vyrovnanost veřejných rozpočtů přijat; přijetí (prostého) zákona by v takovém případě bylo jakýmsi kompromisem v případě nenalezení širší shody nad přijetím zamýšleného ústavního zákona.*

Z pouhého názvu již však není patrná předpokládaná působnost takového právního předpisu, tj. zda se bude vztahovat na některý, některé či všechny veřejné rozpočty. Stejně tak nelze dovodit nic bližšího o obsahové stránce takového právního předpisu; lze se proto jen domnívat, které zásady by měl takový předpis obsahovat. Je nepochybné, že jeho součástí bude jistě zásada

⁷⁰

Číslování i pořadí odpovídá programovému prohlášení.

⁷¹

Str. 49 an.

vyrovnanosti; pokud se týká dalších zásad, pak v jejich případě zařazení již tak zřejmé není. Z předpokládaného názvu tohoto předpisu lze dovodit toliko to, že by předmětem úpravy měla být rozpočtová kázeň a odpovědnost. Pojem rozpočtová kázeň v současnosti používají rozpočtová pravidla, a to v hlavě dvanácté s názvem Porušení rozpočtové kázně. Rozpočtová pravidla tak neupravují samotnou rozpočtovou kázeň, tj. nestanoví, co se rozumí rozpočtovou kázní, avšak obsahují ustanovení pro případ jejího porušení. Jedná se o typická ustanovení sankčního charakteru – rozpočtová pravidla tak na tomto místě stanoví, která jednání jsou porušením rozpočtové kázně a jaké nepříznivé právní následky lze za taková jednání uložit. Výkladem slovního spojení porušení rozpočtové kázně lze dospět k závěru, že ten, kdo se nedopouští uvedených jednání, tedy neporušuje rozpočtovou kázeň, jedná v souladu s rozpočtovou kázní, aniž by bylo potřeba tento pojem dále definovat. Vzhledem k uvedenému lze předpokládat, že součástí takového případného právního předpisu budou obdobná ustanovení, která stanoví, která jednání jsou porušením rozpočtové kázně a jaké nepříznivé právní následky lze za taková jednání uložit; takovým jednáním by jistě mohlo být např. jednání v rozporu se zásadou účelovosti. Na okraj lze uvést, že v jiném významu je pojem rozpočtová kázeň zmíněn v ust. čl. 310 odst. 4 SFEU, který uvádí: K zajištění rozpočtové kázně nepřijme Unie žádné akty, které by mohly mít významný dopad na rozpočet, aniž by byla poskytnuta záruka, že výdaje vyplývající z těchto aktů mohou být financovány v rámci limitu pro vlastní zdroje Unie a v souladu s víceletým finančním rámcem podle článku 312. Společné pro pojem rozpočtové kázně v právním řádu ČR a právním systému EU je, že se v obou případech týkají řádného nakládání s veřejnými prostředky a zásady vyrovnanosti. Avšak zatímco rozpočtová pravidla vztahují porušení rozpočtové kázně k příjemcům prostředků z veřejných rozpočtů (kteří s nimi nakládají), pak SFEU naopak tuto zásadu akcentuje ve vztahu k EU a jejím orgánům; netřeba snad ani dodávat, že obdobná povinnost pro orgány ČR v našem právním řádu úplně chybí.

Pokud se týká druhého pojmu, a to rozpočtové odpovědnosti, pak ta v tomto případě není zřejmě pojmem právním, ale spíše politickým zdůrazňujícím

povinnost odpovědného jednání při sestavování a schvalování veřejných rozpočtů, při hospodaření s těmito rozpočty a konečně i při jejich kontrole. Takovým jednáním může být jedině jednání efektivní, hospodárné, ohleduplné, s péčí řádného hospodáře.

Na závěr je nutno podotknout, že pokud by vláda dosáhla svého záměru a byl skutečně přijat výše uvedený ústavní zákon, pak by se příslušná ustanovení dostala pod ochranu Ústavního soudu ČR, který by byl mj. oprávněn posuzovat soulad zákonů a jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení s tímto a ostatními ústavními zákony. V krajním případě by pak Ústavní soud ČR byl oprávněn rozhodnout i o zrušení takového právního předpisu nebo jeho části pro jejich rozpor s ústavním zákonem. Konečně by to znamenalo i to, že by každý právní předpis přijímaný v ČR (především jeho dopady) musel být poměřován se zásadou vyrovnanosti veřejných rozpočtů. Jednalo by se tudíž o poměrně silné oprávnění, které by bylo svěřeno Ústavnímu soudu ČR, a o nesrovnatelně odlišné postavení zásady vyrovnanosti v právním řádu ČR oproti tomu, které zaujímá doposud. Vzhledem k uvedeným dopadům takového případného ústavního zákona lze předpokládat širokou a otevřenou diskusi týkající se tohoto záměru; lze proto rovněž pochopit, že vláda se bližším podrobnostem týkajícím se tohoto bodu v programovém prohlášení vyhnula. I s ohledem na současný vztah nejvyšších ústavních orgánů ČR, tedy Parlamentu, prezidenta republiky a Ústavního soudu ČR však lze předpokládat, že naplnit tento záměr nebude nikterak jednoduché.

b) vytvoření Národní rozpočtové rady

*Programové prohlášení toliko uvádí, že Národní rozpočtová rada (dále též jen „Rada“) bude ověřovat výdajové rámce rozpočtu a návrhy ovlivňující rozpočet. Bez vyjádření Rady nebude možné projednat žádný legislativní návrh. K uvedenému bodu autor v diplomové práci na téma *Rozpočtové zásady a jejich promítnutí v platné právní úpravě*⁷² uvedl: *Není tedy patrné ani to, o jaký orgán**

⁷² Str. 51 an. Rovněž tento bod není v programovém prohlášení dále rozveden, a proto na jakékoliv podrobnosti bylo možno usuzovat pouze z výše uvedených údajů.

by se mělo jednat, tj. zda orgán zřízený při jiném již existujícím orgánu nebo orgán samostatný, orgán poradní či orgán, jehož rozhodnutí budou závazná a právně vynutitelná. Jelikož se však má jednat o orgán, jehož úkolem bude mj. působit v legislativním procesu, je velmi nepravděpodobné, že by byl zřízen jako orgán samostatný – to by vyžadovalo mj. i změnu Ústavy, což by znamenalo dlouhou cestu předcházející vzniku takového orgánu. Bude se proto s největší pravděpodobností jednat o orgán zřízený při některém z již existujících orgánů podílejících se na legislativním procesu, a to s největší pravděpodobností přímo vlády. Takový orgán by pak nejspíše navazoval na předchozí Národní ekonomickou radu vlády⁷³. Zřízení takového orgánu by bylo poměrně rychlé a nikterak složité, když k jeho ustavení by postačovalo toliko usnesení vlády. Není ani patrné, jaké by byly požadavky na členy takového orgánu a jakým způsobem by byl obsazován.

Problematickou se však jeví působnost takového orgánu v takovém rozsahu, v jakém je nastíněna v programovém prohlášení. Působnost takového orgánu by se vztahovala zejména ke státnímu rozpočtu, event. k dalším veřejným rozpočtům přijímaným na centrální úrovni. Programové prohlášení uvádí dva úkoly takového orgánu:

- ověřování výdajového rámce rozpočtu – v tomto případě programové prohlášení míří pravděpodobně ke střednědobému výdajovému rámci dle ust. § 8a rozpočtových pravidel, který tvoří celkové výdaje státního rozpočtu a státních fondů na každý z roků, na které je sestavován střednědobý výhled; není však již patrné, co se rozumí tímto ověřováním a jaké by bylo povahy, tj. zda se bude jednat o činnost předběžnou či následnou, a zda výsledky takové činnosti budou závazné či nezávazné; otázka závaznosti by však byla problematická mj. i v tom ohledu, že rozpočtová pravidla v současnosti svěřují vládě oprávnění v procesu tvorby střednědobého výdajového rámce a nikoli však schvalování;*

⁷³ Znění poznámky pod čarou: Národní ekonomická rada vlády (NERV) byla poradním orgánem vlády, který pomáhal vládě nalézt nejvhodnější podobu reforem a ekonomických opatření. NERV plnil roli poradního orgánu vlády ČR od ledna roku 2009, kdy ČR začala pociťovat první dopady ekonomické recese, až do září téhož roku, kdy byla jeho činnost pozastavena.

jednalo by se tudíž nejspíše o činnost poradního charakteru v podobě zaujímání odborného stanoviska k vládnímu návrhu střednědobého výdajového rámce – jakákoliv jiná činnost by totiž vyžadovala změnu zákona;

- *ověřování návrhů ovlivňujících rozpočet – míněny jsou pravděpodobně zejména návrhy zákonů, ke kterým vláda před jejich projednáním v Parlamentu zaujímá stanovisko (ust. § 87-89 JŘ PS); ani v tomto případě není patrné, co se rozumí tímto ověřováním, tj. zda by se mělo jednat o činnost předběžnou či následnou; pokud se týká závaznosti, pak v tomto případě programové prohlášení stanoví, že bez vyjádření Rady nebude možné projednat žádný legislativní návrh; tato formulace se však jeví jako velmi problematická a nelze si představit, že by zakotvení tohoto požadavku v právním řádu ČR bylo jednoduché, naopak má autor této diplomové práce za to, že by bylo potřeba změnit přinejmenším JŘ PS, ne-li dokonce i jednacím řád Senátu a Ústavu; i po případné novelizaci si však nelze představit, že by NRR byla schvalujícím (de facto dalším legislativním) orgánem, spíše by se k návrhům zákonů toliko vyjadřovala či zaujímalala jakési odborné stanovisko; není rovněž zřejmé, pro projednání v jakém orgánu by negativní vyjádření (stanovisko) NRR znamenalo překážku; nelze rovněž přehlédnout, že neprojednání návrhu zákona vládou nemá v současnosti žádné zásadní důsledky pro jeho projednání v Parlamentu a lze se proto jen domnívat, čemu by mělo takové negativní vyjádření (stanovisko) NRR zabránit.*

Nicméně je zřejmé, že takový orgán, který nejspíše (ať už v jakékoliv podobě) bude velmi úzce navázán na vládu a její činnost, by svým jednáním vládu a její cíle podporoval, čímž by mj. pomáhal naplňovat i zásadu vyrovnanosti veřejných rozpočtů.

c) další opatření

Pod třetím bodem programové prohlášení příkladmo uvádí další opatření, která rovněž mají napomoci konsolidaci a ozdravení veřejných rozpočtů a v návaznosti na to i naplnění *zásady vyrovnanosti*:

- v rámci druhého čtení návrhu zákona by již nemělo být možné předkládat návrhy, které povedou k vyšším výdajům, než předpokládala předloha v prvním čtení – k tomuto autor v diplomové práci na téma *Rozpočtové zásady a jejich promítnutí v platné právní úpravě*⁷⁴ uvedl: *jednalo by se o zřejmé posílení zásady zjišťování rozpočtových důsledků právních předpisů v právním řádu ČR; rozhodující pro úspěšné naplnění tohoto záměru bude především to, zda bude uvedené ustanovení připouštět výjimky umožňující se od něho odchýlit a nakolik budou tyto výjimky v praxi četné;*
- další opatření, která lze souhrnně nazvat úsporná opatření – k tomuto autor v diplomové práci na téma *Rozpočtové zásady a jejich promítnutí v platné právní úpravě*⁷⁵ uvedl: *jedná se zejména o opatření na příjmové a výdajové stránce veřejných rozpočtů (snížení objemu mezd v organizačních složkách státu a v příspěvkových organizacích pro rok 2011 nejméně o desetinu s výjimkou pedagogických pracovníků, důsledné šetření v rámci zbylých provozních výdajů organizačních složek státu a příspěvkových organizací v roce 2011, které by mělo vést k jejich snížení minimálně o 10 %, aj.).*

3.2. Předpoklady a východiska pro přípravu ústavního zákona o rozpočtové kázní a odpovědnosti

V návaznosti na programové prohlášení ministerstvo financí vypracovalo a vládě České republiky předložilo materiál s názvem *Předpoklady a východiska pro přípravu ústavního zákona o rozpočtové kázní a odpovědnosti*⁷⁶. Uvedený materiál obsahuje podrobné zpracování uvedené problematiky včetně konkrétních návrhů řešení a

⁷⁴ Str. 53.

⁷⁵ Str. 54.

⁷⁶ Materiál nebyl ministerstvem financí ani vládou zveřejněn, autorovi této práce byl poskytnut na základě písemné žádosti zaslané ministerstvu financí.

představuje tak další významný pramen, z něhož lze čerpat při úvahách *de lege ferenda* týkajících se zásady vyrovnanosti veřejných rozpočtů v právním řádu České republiky⁷⁷.

Jak již bylo uvedeno, hlavním důvodem pro předložení legislativního návrhu je skutečnost, že stávající rozpočtový⁷⁸ rámec České republiky (ač je v některých parametrech kompatibilní s pravidly Evropské unie a odráží většinu standardních prvků doporučených mezinárodními institucemi a nejlepší praxí) není dostatečně závazný a jeho dodržení není vynutitelné a transparentní: *Chybí disciplinující prvky umožňující konsolidovat veřejné finance a zlepšit jejich kvalitativní stránku. Finanční krize a navazující dluhová krize eurozóny negativně ovlivňují reálnou ekonomiku a jejich fiskální důsledky nebudou pouze cyklické a dočasné. Vzhledem k tomu, že v časech hospodářské expanze nebyl plně využit potenciál k provedení rozpočtové konsolidace, zadluženost České republiky narůstá, a to nejen v důsledku stárnutí obyvatelstva, které se do hospodaření veřejných financí patrně teprve promítne. Při koncipování změn fiskálního rámce je vhodné navázat na jeho stávající parametry a zkušenosti s jeho stávajícím fungováním. Národní rámec je založen na fiskálním cílení⁷⁹, víceletých výdajových rámcích a fiskální decentralizaci. Jeho koncepce vychází z reformy veřejných financí připravené v roce 2003, jejímž hlavním cílem bylo posílit střednědobou dimenzi veřejných rozpočtů. Reformou bylo zavedeno zmíněné fiskální*

⁷⁷ Materiál se neomezuje pouze na právní aspekty týkající se uvedené problematiky, ale obsahuje i další, zejména ekonomické.

⁷⁸ Materiály vlády a ministerstva financí používají namísto termínu *rozpočtový* termín *fiskální*. Práce se však přidržuje terminologie dosavadních kapitol a nadále (vyjma doslovných citací) uvádí termín *rozpočtový*.

⁷⁹ V současné době se pro státní fondy a státní rozpočet uplatňuje tzv. *princip fiskálního cílení*. Vláda stanoví svůj cíl v podobě schodku (salda) sektoru vládních institucí jako jeho podíl na hrubém domácím produktu, a to na rok $t+3$. Plánované saldo je poté rozloženo na plánovaná salda jednotlivých částí vládního sektoru, aby bylo možné určit saldo pro státní rozpočet a státní fondy, tedy pro rozpočty pod přímou kontrolou vlády. Při zohlednění očekávané inflace je na základě rozdílu příjmů a salda určena částka střednědobého výdajového rámce v běžných cenách pro rok $t+3$. Celková částka střednědobého výdajového rámce se dle priorit vlády rozvrhne na závazné výdajové limity pro kapitoly státního rozpočtu a státní fondy: *Hlavním ekonomickým odůvodněním existence výdajových rámců je jejich proticyklické působení (stabilizační funkce fiskální politiky). Dosáhne-li HDP nižšího růstu proti očekávání, pak jedním z následků bude nižší daňové inkaso a při daných výdajových limitech vyšší deficit. Naproti tomu při vyšším růstu HDP než očekávaném bude daňové inkaso vyšší, což povede při daných výdajích k nižšímu deficitu. Tím se výše deficitu přizpůsobuje hospodářskému cyklu a působí proti němu. Současně je patrné, že aby institut fiskálního cílení a střednědobého rámce plnil stabilizační funkci, závazné musí být pravidlo pro objem výdajů a cíl v podobě salda musí plnit pouze roli indikativní (z materiálu Předpoklady a východiska pro přípravu ústavního zákona o rozpočtové kázní a odpovědnosti).*

cílení spojující střednědobý fiskální cíl v podobě podílu deficitu na HDP se závazným nominálním výdajovým pravidlem pro stanovení výdajových rámců. Ty jsou dále rozepisovány metodou top-down do navazujícího střednědobého rozpočtového výhledu pro státní rozpočet a státní fondy. K dispozici je také relativně dobře koncipovaný monitoring hospodaření obcí (z materiálu Předpoklady a východiska pro přípravu ústavního zákona o rozpočtové kázní a odpovědnosti).

Za hlavní nedostatky rozpočtového rámce České republiky lze dle ministerstva financí považovat zejména sklon k deficitnímu hospodaření, absenci mechanismů zabezpečujících proticyklický charakter rozpočtové politiky a absenci prvků omezujících informační asymetrii, podporujících kredibilitu, flexibilitu a transparentnost zveřejňovaných ukazatelů o hospodaření vládního sektoru.

Popsané nedostatky by měl v co možná největší míře odstranit návrh ústavního zákona o rozpočtové kázní a odpovědnosti, jehož prostřednictvím by měla být nastavena pravidla umožňující postupné dosažení dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí České republiky tím, že ústavní zákon o rozpočtové kázní a odpovědnosti v obecné rovině:

- a) stanoví rámec, v němž bude prováděna důvěryhodná, transparentní a odpovědná rozpočtová politika, specifikuje principy, postupy a pravidla pro rozpočtové řízení, upraví formulaci a implementaci rozpočtových cílů a pravidel a umožní účinnou veřejnou kontrolu a dohled nad jejich fungováním⁸⁰;
- b) bude plnit funkci právního předpisu zastřešujícího celý rozpočtový rámec České republiky;
- c) bude zahrnovat na celý sektor vládních institucí a bude obsahovat mechanismy koordinace mezi jeho subsektory;
- d) bude jedním z hlavních nástrojů implementace směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států a zároveň uvede právní řád České republiky do souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady 2011/1175/EU ze dne 16. listopadu 2011, kterým se mění nařízení Rady (ES)

⁸⁰ Hlavní pozornost při vymezení základních parametrů rozpočtového rámce bude věnována vytvoření systému *pojistek* bránících nedodržování rozpočtových pravidel a cílů a mechanismů jejich vymáhání.

- č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik;
- e) zaručí vládě, ministroví financí i dalším dotčeným subjektům dostupnost informací nezbytných pro plnění povinností daných tímto ústavním zákonem.

Ústavní zákon dále zavede hlavní nástroje k dosažení těchto dlouhodobých cílů, kterými budou:

- nově navržená numerická fiskální pravidla (vč. dluhové brzdy)⁸¹,
- nezávislá *Národní rozpočtová rada* a
- opatření posilující transparentnost veřejných financí.

Pokud se týká konkrétní formy právní úpravy, pak materiál *Předpoklady a východiska pro přípravu ústavního zákona o rozpočtové kázní a odpovědnosti* uvažuje se dvěma variantami:

- zvláštní ústavní zákon o rozpočtové kázní a odpovědnosti, který po vzoru *ústavního zákona o rozpočtové zodpovědnosti* schváleného v loňském roce ve Slovenské republice komplexním způsobem upraví základní prvky; na této variantě byla dle materiálu dosažena shoda v rámci pracovní skupiny ministra financí se zástupci

⁸¹ Uvedený nástroj představuje stěžejní předmět právní úpravy navrhovaného zákona, který má přispět k odstranění současných nedostatků. Zavedení jednoznačného a určitého numerického fiskálního pravidla přispěje zejména ke zlepšení rozpočtové disciplíny, zvýšení pravděpodobnosti úspěšné konsolidace, omezení vlivu volebního cyklu na rozpočtovou disciplínu a zmenšení sklonu k nadměrnému nárůstu výdajů deficitů a zadlužení. Na druhé straně však může vést ke zvýšení byrokratické náročnosti, ke zkreslujícím účetním praktikám a být procyklické. Nadále však platí, že bez skutečného odhodlání zlepšit rozpočtovou situaci bude pouze samotné pravidlo nedostatečné. Ačkoliv každé pravidlo lze zhodnotit teprve s větším časovým odstupem, materiál *Předpoklady a východiska pro přípravu ústavního zákona o rozpočtové kázní a odpovědnosti* s odkazem na odbornou literaturu uvádí osm všeobecně uznávaných základních principů tzv. *ideálního fiskálního pravidla*:

1. *kvalitní vymezení pravidla* (pokrytí vládního sektoru, kooperace mezi jednotlivými subsektory, volba veličiny, apod.);
2. *transparentnost* (jednoznačná interpretace, kvalita dat, systém výkaznictví, apod.);
3. *adekvátnost* pravidla vzhledem ke stanovenému cíli;
4. *konzistentnost* (s ostatními cíli hospodářské politiky, v čase, komplementární s ostatními pravidly);
5. *jednoduchost* (jednodušší pravidlo lze lépe monitorovat a kontrolovat jeho plnění);
6. *flexibilita* (zajištění únikových doložek, zajištění kredibility pravidla při exogenních šocích);
7. *vynutitelnost* (sankce, nápravné procedury, legislativní ukotvení);
8. *součást rozpočtového procesu* (zabezpečení účinnosti pravidla).

parlamentních politických stran k přípravě ústavního zákona o rozpočtové kázní a odpovědnosti⁸²;

- Ústava, resp. ústavní zákon, stanoví obecná pravidla, jejichž konkretizace bude provedena (prostým) zákonem; ústavní zákon bude v obecné rovině upravovat pouze ty otázky, které jsou v dané oblasti zásadní (základní ústavní principy vyjadřující rozpočtová pravidla, limit dluhu vládního sektoru, principy vyvozování porušení rozpočtové kázně a případně i principy redukce samostatnosti územní samosprávy), čímž bude zajištěna jejich rigidita, s tím, že podrobnější úprava těchto otázek bude uvedena v zákoně podléhající schválení dle čl. 40 Ústavy⁸³; případné další podrobnosti pak budou obsahovat již ostatní zákony schvalované ve standardním legislativním procesu, např. zákon o rozpočtových pravidlech a další související zákony.

Každá z variant předpokládá novelizaci řady dalších právních předpisů, bez jejichž odpovídajících úprav by navrhovaný ústavní zákon nemohl být plně funkční. Ministerstvo financí proto vzhledem k natolik rozsáhlému dopadu zamýšlené právní úpravy apeluje, aby návrhy těchto novel byly předloženy spolu s návrhem ústavního zákona v podobě formou doprovodného změnového zákona, popř. aby alespoň současně s ním nabyly účinnosti. Pokud nebude možné tento požadavek (zejména z časových důvodů) splnit, nezbude, než ústavní zákon přijmout s takovou legisvakancí lhůtou, která umožní, aby všechny související zákony nabyly účinnosti spolu s ním, a to

⁸² Pojetí ústavního zákona dle této varianty se jeví jako problematické v porovnání s dalšími součástmi ústavního pořádku České republiky (např. dle názoru předsedkyně Legislativní rady vlády). Hlavní nedostatek této varianty je spatřován zejména v možnosti případných budoucích sporů o dodržení (nedodržení) pravidel obsažených v navrhovaném ústavním zákoně, které by rozhodoval Ústavní soud. Ze strany Ústavního soudu je možná pouze následná kontrola, s předběžná kontrola ústavnosti je upravena pouze pro případ mezinárodních smluv (ust. § 71a a násl. zákona č. 182/1993 sb., o Ústavním soudu): *Ústavní zákon bude vyvolávat zejména odborné finanční otázky, o kterých by měl rozhodovat odborný orgán. Ústavní soud by si k takovým otázkám musel s největší mírou pravděpodobnosti nechat vypracovávat odborná stanoviska, neboť nepůjde o otázky primárně právní ale finanční a ekonomické. Spornou se také může ukázat úprava kompetencí a technických otázek formou ústavního zákona (z materiálu Předpoklady a východiska pro přípravu ústavního zákona o rozpočtové kázní a odpovědnosti).*

⁸³ Prováděcí zákon by dle předkládací zprávy měl podléhat schvalovacímu procesu dle čl. 40 Ústavy, který stanoví: *K přijetí volebního zákona a zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek a zákona o jednacím řádu Senátu je třeba, aby byl schválen Poslaneckou sněmovnou a Senátem.* Důvodem je požadavek, aby vedle ústavního zákona byla zajištěna vyšší míra stability tohoto prováděcího zákona; uvedená varianta se však zároveň může ukázat jako velmi náročná na zajištění konzistentnosti právní úpravy obsažené mimo ústavní zákon a zákon podléhající režimu čl. 40 Ústavy.

vzhledem k předmětu úpravy k počátku kalendářního roku, tedy k počátku rozpočtového období.

Usnesením vlády č. 253 ze dne 11. dubna 2012 byl předložený materiál s názvem *Předpoklady a východiska pro přípravu ústavního zákona o rozpočtové kázní a odpovědnosti* vládou schválen (výrok I.). Současně bylo mj. předsedovi vlády a ministru financí uloženo (výrok II.) připravit návrh zastřešujícího ústavního zákona o rozpočtové kázní a odpovědnosti a návrh prováděcího zákona o pravidlech rozpočtové kázně a odpovědnosti, který by podléhal schválení dle čl. 40 Ústavy a předložit je do 30. června 2012 vládě; dále bylo ministru financí uloženo připravit novelu zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, kterou bude rozšířena působnost ministerstva financí *o systém veřejných financí a jeho stabilitu, fiskální plánování a přípravu makroekonomických predikcí pro ně*⁸⁴.

V návaznosti na uvedené usnesení vlády č. 253 ze dne 11. dubna 2012 proběhlo ve dnech 7. až 21. května 2012 vnitřní připomínkové řízení k návrhu paragrafového znění ústavního zákona o rozpočtové kázní a odpovědnosti a dále ve dnech 23. května až 20. června 2012 pak vnější připomínkové řízení, po kterých následovalo předložení návrhu ústavního zákona vládě.

3.3. Návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti

V souladu s usnesením vlády č. 253 ze dne 11. dubna 2012⁸⁵ ministr financí vypracoval a dne 2. července 2012 vládě předložil návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti v paragrafovém znění⁸⁶.

⁸⁴ Usnesení vlády č. 253 ze dne 11. dubna 2012.

⁸⁵ Závazek k předložení návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti je vedle programového prohlášení ze dne 4. srpna 2010 obsažen rovněž v *Koaliční smlouvě o vytvoření koalice rozpočtové odpovědnosti, vlády práva a boje proti korupci* (ke stažení zde: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/koalicni_smlouva_ods_top09_vv.pdf) a *Strategii mezinárodní konkurenceschopnosti ČR pro období 2012 až 2020* (schválená usnesením vlády č. 713 ze dne 27. září 2011; ke stažení zde: <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Strategie-mezinarodni-konkurenceschopnosti-Ceske-republiky.pdf>). K přípravě předpisu se vláda přihlásila také v Konvergenčním programu na období 2010-2014 a Národním plánu reforem předložených Evropské komisi.

⁸⁶ Tato podkapitola vychází z návrhu ústavního zákona v té podobě, v jaké byl vypracován ministerstvem financí a dne 2. července 2012 předložen vládě.

Zatímco usnesení vlády č. 253 ze dne 11. dubna 2012 a rovněž i materiál *Předpoklady a východiska pro přípravu ústavního zákona o rozpočtové kázní a odpovědnosti* hovoří o ústavním zákonu o rozpočtové kázní a odpovědnosti, samotný návrh vypracovaný ministerstvem financí nese název ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti; pojem *rozpočtová kázeň* se pak objevuje v názvu zamýšleného prováděcího zákona o pravidlech rozpočtové kázně, o němž bude podrobněji pojednáno níže. Důvod popsání odklonu od původního názvu lze nalézt v *Seznamu připomínek* pro vnější připomínkové řízení, který byl uveřejněn spolu s návrhem ústavního zákona: *Návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti a prováděcího zákona o pravidlech rozpočtové kázně používá pojem „rozpočtová kázeň“. Tento pojem však již obsahuje zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, a je používán i v dalších souvisejících právních předpisech. Ve zmíněných předpisech je však tento pojem používán v jiném smyslu - v návrhu ústavního zákona se jedná o název nového zákona o pravidlech rozpočtové kázně a rozpočtovou kázeň ve smyslu celkového hospodaření určitého subjektu, kdežto u zákonů č. 218/2000 Sb. a č. 250/2000 Sb. se jedná o rozpočtovou kázeň resp. o její porušení ve smyslu jednotlivých výdajů uskutečněných určitým subjektem v rozporu se zákonem. Nepokládáme za vhodné, aby stejný pojem byl v právním řádu používán pro označení různých skutečností, neboť to může být pro adresáty právních norem matoucí. Pojem „rozpočtová kázeň“ by tedy měl být v návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti a prováděcího zákona k němu nahrazen jiným pojmem, případně by tento pojem měl být nahrazen v zákonech č. 218/2000 Sb. a č. 250/2000 Sb. a dalších souvisejících právních předpisech.* Tato připomínka vznesená Nejvyšším kontrolním úřadem (pozn. č. 44 *Seznamu připomínek*; obdobnou připomínku vzneslo rovněž ministerstvo obrany, v *Seznamu připomínek* uvedena pod pozn. č. 191) byla ministerstvem financí vzata na vědomí s následujícím odůvodněním: *Název vychází z Programového prohlášení vlády, Plánu legislativních prací, materiálu Předpoklady a východiska přijatého usnesením vlády. Samotný název prováděcího*

zákona však může být ještě na základě odborné diskuze v rámci k němu plánovaného připomínkového řízení změn⁸⁷.

Návrh ústavního zákona obsahuje dohromady 15 článků, z nichž některé jsou označeny názvy, není však nikterak vnitřně členěn.

Jedná se o první paragrafové znění návrhu právního předpisu tohoto druhu, který byl připraven orgány veřejné moci České republiky⁸⁸. Návrh byl zveřejněn v *Knihovně připravované legislativy*⁸⁹ pod č.j. 713/12; současně s ním byla zveřejněna předkládací a důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona, návrh usnesení vlády a přehled vypořádání připomínek.

Předkládací zpráva obsahuje zejména procesněprávní aspekty týkající se projednávání návrhu ústavního zákona a dále základní informace o návrhu.

Důvodová zpráva, která je dělena na obecnou a zvláštní část, standardně osvětluje především okolnosti vedoucí k přijetí nové právní úpravy a cíle navrhované právní úpravy.

Návrh výroku usnesení vlády o předloženém návrhu ústavního zákona zní:

Vláda

I. schvaluje návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti;

II. ukládá

1. ministři financí připravit návrh prováděcího zákona o pravidlech rozpočtové kázně a předložit jej do 30. dubna 2013 ve vládě,

⁸⁷ Pracovní verze návrhu ústavního zákona zasláná do vnějšího připomínkového řízení nesla název *ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů*, a to vzhledem k zamýšlené změně Ústavy a vložení nového ustanovení, konkrétně čl. 7a ve znění: *Stát dbá o zdravé a udržitelné veřejné finance*. Ke změně názvu došlo poté, co byla varianta novelizace Ústavy opuštěna (pozn. č. 17 *Seznamu připomínek*). Dále lze doplnit, že v souvislosti s návrhem se někdy též objevuje pojem *finanční ústava*.

⁸⁸ Již v minulosti bylo vypracováno Občanskou demokratickou stranou paragrafové znění ústavního zákona o rozpočtové kázni České republiky; ke stažení zde: http://www.ods.cz/docs/dokumenty/PS_rozpocetova_kazen.pdf.

⁸⁹ Dálkový přístup do *Knihovny připravované legislativy*: <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>.

2. členům vlády připravit novelizace navazujících právních předpisů a poskytnout součinnost ministrovi financí při realizaci bodů II/1 tohoto usnesení.

Již z důvodové a předkládací zprávy je patrné, že navrhovaný ústavní zákon by měl stanovit pouze nejobecnější pravidla a současně se předpokládá předložení prováděcího zákona o pravidlech rozpočtové kázně a vzhledem k dosahu předpokládaných změn i s předložením změnového zákona novelizujícího dotčené existující právní předpisy. Úkolem prováděcího zákona bude upravení sektoru veřejných institucí, určení pravidel pro stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí, včetně výdajů státního rozpočtu a státních fondů, podrobností pravidel hospodaření územních samosprávných celků, postavení, působnosti a pravomocí Národní rozpočtové rady, pravidel jejího financování a hospodaření (čl. 2 a 14 návrhu ústavního zákona; k pojmu veřejné instituce podrobněji níže)⁹⁰.

Základní pilíře celkové právní úpravy představuje:

- konzistentní pokrytí celého vládního sektoru (veřejných institucí) numerickými fiskálními pravidly⁹¹;
- zakotvení maximálního limitu pro výši vládního dluhu, a to včetně opatření, jež je nutné realizovat v případě, že se bude vykazovaná úroveň vládního dluhu této hranici blížit;
- zpřísnění fiskálních pravidel pro územní samosprávné celky⁹²;

⁹⁰ Uvedené znamená, že výdajové pravidlo, které lze s ohledem na vývoj zadluženosti považovat za klíčové, bude předmětem dalších diskusí a nebude mít natolik rigidní charakter, jako kdyby bylo součástí ústavního zákona.

⁹¹ Fiskální pravidlo je definováno jako dlouhodobé omezení fiskální politiky, obvykle ve smyslu nějakého souhrnného indikátoru fiskálního chování. Pravidla podle uvážení pokrývají celkový fiskální ukazatel, jako vládní rozpočtový deficit, výpůjčky, dluh nebo hlavní komponenty z vyjmenovaných – často vyjádřené jako numerický strop nebo cíl v proporcí k hrubému domácímu produktu (Kopits, G., Symansky, S.: *Fiscal Rules*. Mezinárodní měnový fond, 1998, Occasional Paper No. 162. Překlad MF ČR).

⁹² Zavedení fiskálního pravidla pro místní rozpočty má napomoci zajištění udržitelnosti hospodaření s veřejnými prostředky v těchto rozpočtech a lepší předvídatelnosti vývoje celého sektoru vládních institucí; rovněž znamená sdílenou odpovědnost za realizovanou rozpočtovou politiku a posílení transparentnosti. Na druhou stranu však může zpomalit rozvoj regionu a omezit investice do místní infrastruktury. V České republice v současné době chybí jakékoliv takové pravidlo pro místní rozpočty. Vývoj finanční situace obcí dle materiálu *Předpoklady a východiska pro přijetí ústavního zákona o rozpočtové kázni a odpovědnosti* pozitivně ovlivňuje monitoring prováděný ministerstvem financí (usnesení vlády č. 695/2010, o monitoringu hospodaření obcí). Většina zemí Evropské unie má

- zřízení *Národní rozpočtové rady* ve formě funkčně, finančně a personálně nezávislé instituce, která bude monitorovat a vyhodnocovat plnění rozpočtových cílů vlády⁹³;
- ustanovení pravidel transparentnosti pro zveřejňování vybraných informací.

Hlavním cílem návrhu ústavního zákona pak je dosáhnout zdravých a dlouhodobě udržitelných veřejných financí České republiky, které jí poskytnou dostatečný prostor pro rozhodování při realizaci rozpočtové politiky a zajistí respektování mezinárodních závazků a to i v případě běžných konjunkturálních výkyvů, dále zlepšit celkové hospodaření České republiky a konečně posílit transparentnost a efektivnost veřejných financí a ve výsledku též podpořit konkurenceschopnost české ekonomiky⁹⁴.

Připravovaný právní předpis dále řeší rozpor mezi odpovědností vlády za dodržování mezinárodních závazků vyplývajících ze Smlouvy o fungování Evropské

rozpočtová pravidla pro místní rozpočty implementována, pouze několik zemí takovými pravidly nedisponuje, ať už z důvodu absence rozpočtových pravidel obecně na všech úrovních vládního sektoru (Malta, Kypr, Řecko) nebo z důvodu užšího pokrytí sektoru rozpočtovým pravidlem (Česká republika, Nizozemsko). *Zvláštní význam má právní forma ukotvení pravidla, tedy zda je pravidlo obsaženo v zákoně, ústavě či je negociováno pouze na základě politické dohody. S tím také souvisí síla pravidla, jeho vymahatelnost či ne/možnost jeho překročení nebo změny dle aktuální potřeby. Zatímco na straně centrální vlády převládá v zemích EU výdajové číselné fiskální pravidlo, na úrovni subsektoru místních vládních institucí to je bilanční pravidlo. Více než polovina dluhových pravidel účinných v rámci EU je aplikována u místních vlád (z materiálu *Předpoklady a východiska pro přijetí ústavního zákona o rozpočtové kázní a odpovědnosti*). Podrobný přehled o číselných fiskálních pravidlech pro místní rozpočty v zemích Evropské unie je uveden v příloze č. 1 předkládané práce.*

⁹³ Z materiálu *Předpoklady a východiska pro přijetí ústavního zákona o rozpočtové kázní a odpovědnosti: Nezávislé fiskální instituce (NFI) jsou nestranné veřejné instituce působící v oblasti rozpočtové a fiskální politiky. Bývají financovány z veřejných zdrojů a funkčně nezávislé na fiskálních autoritách. Z definice jsou vyloučeny centrální banky, vlády a parlamenty. Těmto nezávislým subjektům zpravidla bývají svěřeny některé technické úkoly týkající se fiskální politiky, jako je příprava makroekonomických prognóz nebo posuzování rozpočtových opatření, přičemž konečné rozhodnutí o rozpočtových cílech a fiskální politice zůstává v kompetenci volených vlád. Fiskální radou je jednotka financovaná z veřejných zdrojů, v níž pracují nevolení profesionálové s mandátem provádět nestranný pohled nad výsledky fiskální politiky a/nebo poskytovat rady a doporučení týkající se klíčových aspektů fiskální politiky.*

⁹⁴ Ministerstvo financí uvádí, že ve většině zemí Evropské unie jsou zavedena fiskální pravidla pro subsektor ústřední vlády či celý sektor vládních institucí. Výjimkou je Itálie, kde existuje pouze pravidlo pro místní rozpočty a Kypr, Malta a Řecko, které nemají žádná fiskální pravidla. *Právní formou fiskálních pravidel v členských státech EU bývá vedle ústavních zákonů a zákonů i politická dohoda. S formou ukotvení pravidla také přímo souvisí jeho vymahatelnost a případné sankce za porušení pravidla. Většina číselných pravidel pro centrální vládu je zaměřena na stranu výdajovou, menší část je bilančních. Několik zemí má rovněž zavedena doplňková příjmová pravidla, která zejména dbají o omezení nadměrné daňové zátěže. Převážně doplňující úlohu hrají také pravidla dluhová (z materiálu *Předpoklady a východiska pro přijetí ústavního zákona o rozpočtové kázní a odpovědnosti*). Podrobný přehled o číselných fiskálních pravidlech pro sektor vládních institucí, či ústřední vládu a sociální fondy v zemích Evropské unie je uveden v příloze č. 2 předkládané práce.*

unie v oblasti rozpočtové disciplíny a nástroji, kterými disponuje, neboť vláda má pod přímou kontrolou pouze vybrané ústřední vládní instituce, avšak rozpočtová politika je realizována všemi úrovněmi vlády v nejširším slova smyslu, tedy i kraji, obcemi, zdravotními pojišťovnami a dalšími veřejnými institucemi.

Návrh ústavního zákona by měl představovat hlavní nástroj umožňující postupné dosažení udržitelnosti veřejných financí České republiky, k němuž je nezbytný silný, konzistentní, komplexní a zejména stabilní národní fiskální rámec vymezující institucionální pokrytí, číselná fiskální pravidla (vč. dluhové brzdy), sledování jejich dodržování zajištěné zřízením nezávislé Národní rozpočtové rady a další opatření posilující transparentnost veřejných financí a umožňující naplnění požadavků na rozpočtové rámce vyplývající z práva EU (z důvodové zprávy k návrhu ústavního zákona).

Jelikož se pouhá politická odpovědnost za dodržování rozpočtové disciplíny ukázala jako nedostatečná, je nutné, aby plnění výše uvedených cílů bylo zajištěno jednoznačnými pravidly, ukládajícími povinnost provést stanovená opatření a v některých případech vyvození přímého represivního postihu v závislosti na konkrétním vývoji základních ukazatelů hospodaření České republiky.

V souladu s důvodovou zprávou obsahuje návrh ústavního zákona vyjádření základního principu celé právní úpravy, který zní: *Stát a územní samosprávné celky dbají o zdravé a udržitelné veřejné finance* (čl. 1 odst. 1)⁹⁵. I přes absenci výrazu *povinnost* je zřejmá kategorická dikce uvedeného ustanovení. Pravidlo je akcentováno ve vztahu ke státu a územním samosprávným celkům, které disponují hlavními nástroji k jeho naplnění, avšak které zároveň uvedený princip porušují nejintenzivněji. Uvedený základní princip je dále konkretizován navazujícími ustanoveními.

⁹⁵ Pojmy *zdravé a udržitelné veřejné finance* jsou ústředními termíny používanými ve rozpočtové oblasti jak Smlouvou o fungování Evropské unie (čl. 119), tak i nařízeními Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011 či směrnicí Rady č. 2011/85/EU. *Zdravé a udržitelné veřejné finance* patří mezi hlavní zásady koordinace hospodářských politik členských států Evropské unie. O tomto bude podrobněji pojednáno v kapitole III.

S ohledem na název návrhu ústavního zákona je klíčovým pojmem tzv. *rozpočtová odpovědnost*. Legální definici uvedeného pojmu obsahuje čl. 1 odst. 2 návrhu ústavního zákona, který stanoví: *Rozpočtovou odpovědností se rozumí transparentnost, účelnost, hospodárnost a efektivnost vynakládání veřejných financí*. Je zřejmé, že v tomto případě je pojem odpovědnost používán nikoliv ve smyslu právním⁹⁶, ale spíše politickém, jako synonymum slova *zodpovědnost*⁹⁷. Uvedená definice současně ukazuje na úzké propojení a překrývání jednotlivých rozpočtových zásad, jejichž výklad tak nelze podávat izolovaně, ale naopak ve vzájemné souvislosti.

Mají-li rozpočtové rámce účinně podporovat rozpočtovou kázeň a udržitelnost veřejných financí, musí komplexně pokrývat veškeré veřejné finance. Dalším základním pojmem zákona je proto pojem *veřejné instituce*, které společně tvoří sektor veřejných institucí; ústavní zákon neobsahuje legální definici pojmu veřejné instituce, ta bude součástí prováděcího zákona, dle důvodové zprávy by se však mělo jednat o takové instituce, *kteřé naplňují znaky vládního sektoru (dle nařízení Rady č. 2223 ze dne 25. června 1996 o Evropském systému národních účtů ve Společenství) vymezeného nejvyšším správním úřadem vykonávajícím státní statistickou službu (tzn. ČSÚ). Veřejná instituce je zapsána v registru ekonomických subjektů⁹⁸ jako jednotka tohoto sektoru národního hospodářství*.

Typicky by se proto mělo jednat o následující instituce:

- a) organizační složky státu⁹⁹,
- b) příspěvkové organizace zřízené veřejnou institucí uvedenou v písm. a),
- c) státní fondy,

⁹⁶ *Odpovědnost je podle převažujícího názoru sekundární právní povinnost, která vzniká v důsledku porušení primární právní povinnosti* (KNAPPOVÁ, Marta, ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan a kol. *Občanské právo hmotné. Díl první: Obecná část. Díl druhý: Věcná práva*. 4., aktualizované a doplněné vydání. Praha : ASPI, a.s., 2005. Str. 267).

⁹⁷ K uvedenému blíže podkapitola 3.1. Srov. výklad pojmu s pojmem *péče řádného hospodáře* (ust. § 194 odst. 5 zák. č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník).

⁹⁸ Znění poznámky pod čarou: *Ust. § 20 zák. č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů*.

⁹⁹ Pod uvedený bod patří rovněž zařízení státu, která mají obdobné postavení jako organizační složka státu; jedná se např. o *Kancelář Poslanecké sněmovny* a *Kancelář Senátu* [ust. § 51 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, dále srov. ust. § 1 písm. d) rozpočtových pravidel].

- d) územní samosprávné celky, dobrovolné svazky obcí, Regionální rady regionu soudržnosti a příspěvkové organizace územního samosprávného celku nebo dobrovolného svazku obcí,
- e) právnické osoba veřejnoprávní povahy, jde-li o zdravotní pojišťovnu, veřejnou výzkumnou instituci, veřejnou vysokou školu,
- f) právnické osoby veřejnoprávní povahy založené nebo zřízené za zvláštním účelem uspokojování potřeb obecného zájmu¹⁰⁰, které nemají tržní povahu a které jsou
 1. financovány převážně státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty a
 2. řízeny státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty, nebo je v jejich správním, řídicím či dozorčím orgánu více než polovina členů jmenována státem, regionálními nebo místními orgány nebo jiným veřejnoprávním subjektem.

S ohledem na proklamovanou *transparentnost* je jako **fiskální pravidlo** povinností veřejných institucí *de lege ferenda* zejména:

- a) dodržovat pravidla rozpočtové odpovědnosti (čl. 1 odst. 2 návrhu ústavního zákona);
- b) sestavovat rozpočet na následující rok¹⁰¹ a střednědobý výhled nejméně na dva další roky (čl. 3 odst. 1 návrhu ústavního zákona)¹⁰²;
- c) zveřejňovat v jednotné struktuře:
 - návrh rozpočtu a střednědobý výhled,
 - rozpočet, a to nejpozději do třiceti dnů od jeho schválení,
 - skutečnosti rozpočtu (čl. 3 odst. 3 a 4 návrhu ústavního zákona)¹⁰³;

¹⁰⁰ Např. zdravotnická zařízení však dle důvodové zprávy do sektoru veřejných institucí nespádají, neboť nespĺňují kritéria stanovená nařízením Rady (EU) č. 2223 ze dne 25. června 1996.

¹⁰¹ K návrhu rozpočtu se přikládá:

- informace o schváleném rozpočtu na běžný rok,
- údaje o očekávaných skutečnostech běžného roku,
- údaje o skutečném plnění rozpočtu za předcházející dva roky.

¹⁰² Při této činnosti veřejná instituce zohledňuje veškeré hospodářské skutečnosti, včetně své ekonomické a finanční situace.

¹⁰³ V případě územních samosprávných celků a jimi zřizovaných veřejných institucí platí uvedená povinnost po jednotlivých čtvrtletích do dvou měsíců po skončení čtvrtletí, v případě ostatních veřejných institucí po jednotlivých měsících do deseti dnů po skončení měsíce: *Pro efektivní a operativní řízení veřejných financí je žádoucí zajistit hotovostní data za celý sektor veřejných institucí, sestavovat střednědobý výhled a „rozpočet“ sektoru veřejných institucí (obdobně i závěrečný účet). K tomu je nezbytné zavést povinnost, aby subjekty sektoru veřejných institucí sestavovaly svůj rozpočet minimálně*

- d) v případě územních samosprávných celků dále povinnost hospodařit tak, aby za průběžné období posledních osmi po sobě následujících roků jeho celkové výdaje nepřevýšily jeho celkové příjmy (čl. 4 odst. 1 návrhu ústavního zákona): *S cílem zabezpečit u územních samosprávných celků rozpočtovou disciplínu a omezit jejich dlouhodobě deficitní hospodaření financování z cizích zdrojů je ústavním zákonem zavedena zásada rozpočtového hospodaření, která stanovuje, že za období osmi po sobě následujících kalendářních roků celkové výdaje územního samosprávného celku nepřevýší jeho celkové příjmy. Dodržování zásady rozpočtového hospodaření územních samosprávných celků bude vyhodnocováno každý rok (klouzavě vždy za předchozích osm let). Do zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, bude doplněno, že součástí zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření je výrok o dodržování zásady rozpočtového hospodaření (z důvodové zprávy k návrhu ústavního zákona).*

Nedodrží-li územní samosprávný celek uvedenou zásadu hospodaření a zároveň k poslednímu dni daného období jeho cizí zdroje nejsou úměrné jeho majetku a není schopen uhradit své splatné závazky, je povinen vyrovnat rozdíl mezi svými celkovými příjmy a celkovými výdaji za období osmi roků během následujících tří let; pokud územní samosprávný celek nesplní uvedenou povinnost, může stát zadržet část jeho podílu na rozpočtově určených daních: *Jestliže územní samosprávný celek nedodrží zásadu rozpočtového hospodaření (nebude mít vyrovnané osmileté hospodaření), bude se posuzovat, zda k poslednímu dni sledovaného osmiletého období jeho cizí zdroje jsou úměrné jeho majetku (zákon upřesní, že nejvýše jedna čtvrtina majetku územního samosprávného celku může být kryta cizími zdroji) a zda územní samosprávný celek je schopen uhradit splatné cizí zdroje (krátkodobé závazky) ze svého oběžného majetku. Pokud územní samosprávný celek nedodrží zásadu vyrovnaného osmiletého hospodaření a navíc více než jedna čtvrtina jeho majetku bude kryta cizími zdroji a nebude schopen*

na tři roky a tento rozpočet obsahoval i údaje o očekávané skutečnosti běžného roku a skutečném plnění za předcházející dva rozpočtové roky. Díky tomu bude potenciálně možné sestavit „souhrnný rozpočet sektoru veřejných institucí“ (resp. poskytnout veřejnosti a zákonodárcům kvalitní informace o hospodaření celého zmíněného sektoru). Rozpočet každé veřejné instituce bude přehlednější a bude z něj zřejmý vývoj příjmů a výdajů za období šesti let. S dříve uvedeným také souvisí povinnost, aby jednotlivé subjekty sektoru veřejných institucí zveřejňovaly (resp. reportovaly) údaje o svém rozpočtu ve stanovených lhůtách (z důvodové zprávy k návrhu ústavního zákona).

uhradit ze svého oběžného majetku své krátkodobé závazky, bude povinen během následujících tří let vyrovnat zjištěný „osmiletý“ rozdíl mezi celkovými výdaji a celkovými příjmy. V prvním a druhém roce budou muset jeho příjmy převyšovat jeho výdaje o nejméně jednu třetinu zjištěného rozdílu (...) Jestliže územní samosprávný celek poruší zásadu rozpočtového hospodaření, Ministerstvo financí bude zjišťovat, zda v následujícím roce jeho příjmy převyšují výdaje o nejméně jednu třetinu zjištěného „osmiletého“ rozdílu mezi celkovými výdaji a celkovými příjmy. Pokud územní samosprávný celek tuto povinnost nesplní, ministerstvo rozhodne o zadržení jeho podílu na rozpočtově určených daních (dani z přidané hodnoty a daních z příjmů podle zákona, který stanoví rozpočtové určení daní); zadržen bude podíl rovnající se rozdílu mezi zákonem požadovaným rozdílem mezi příjmy a výdaji a skutečným rozdílem mezi příjmy a výdaji. Správce daně na základě rozhodnutí Ministerstva financí převede zadržený podíl na rozpočtově určených daních na zvláštní účet (bude upraveno v zákoně č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky). Pokud následující rok územní samosprávný celek dosáhne požadovaného rozdílu mezi příjmy a výdaji, správce daně převede jeho zadržený podíl na rozpočtově určených daních na jeho účet. Pokud požadovaného rozdílu mezi příjmy a výdaji nedosáhne, bude mu pozastavena další část daňových příjmů. Pozastavený podíl na rozpočtově určených daních bude moci územní samosprávný celek použít pouze na účely stanovené zákonem (např. na vyrovnání závazků v rámci exekučního řízení). (...) Pro uplatňování sankcí se navrhuje přechodné období čtyři roky, aby územní samosprávné celky měly možnost se novým pravidlům přizpůsobit. Vzhledem k tomu, že tento ústavní zákon nabude účinnosti v roce 2014, první hodnocení, ze kterého mohou vyplynout finanční sankce, bude provedeno v roce 2019 za období 2018 – 2011.

Z analýzy, kterou Ministerstvo financí provedlo, vyplývá, že zásadu rozpočtového hospodaření by k 31. prosinci 2011 nedodrželo 60 obcí, tj. necelé 1 % všech obcí při použití platné metodiky monitoringu hospodaření obcí¹⁰⁴. K 31. prosinci 2010 by se jednalo o 43 obcí, tj. necelých 0,7 % obcí. Převážná většina obcí zásadu rozpočtového hospodaření porušuje z důvodu předfinancování projektů

¹⁰⁴ Znění poznámky pod čarou: Usnesení vlády ze dne 29. září 2010 č. 695, o změně usnesení vlády ze dne 12. listopadu č. 1395, o monitoringu hospodaření obcí a o zrušení usnesení vlády ze dne 14. dubna 2004 č. 346, o Regulaci zadluženosti obcí a krajů pomocí ukazatele dluhové služby.

s přislíbenou podporou z fondů EU a způsobu účtování o těchto prostředcích. V obou letech by zásadu rozpočtového hospodaření nedodrželo 15 obcí, tj. 0,2 %. Předkladatel rovněž zvažoval další pravidla, např. často používaný ukazatel podílu dluhu k běžným příjmům (výnosům) při stanovení maximální hranice 60 %. Pokud by byly za běžné příjmy (výnosy) zvoleny daňové příjmy (např. průměr za roky 2009 – 2011) a za dluh stavy na syntetických účtech podle metodiky monitoringu hospodaření obcí, tuto hranici by k 31. prosinci 2011 překročilo více než 1,1 tis. obcí, tj. necelých 18 %. Za hlavní nevýhodu tohoto ukazatele předkladatel považuje znemožnění větších investičních projektů zejména v menších obcích (z důvodové zprávy k návrhu ústavního zákona).

Dle materiálu *Předpoklady a východiska pro přípravu ústavního zákona o rozpočtové kázní a odpovědnosti* se v případě územních samosprávných celků uvažuje dále o zavedení následujících pravidel:

- omezení financování dlouhodobými úvěry pouze na investice do dlouhodobého hmotného majetku, odstranění škod způsobených živelní nebo jinou pohromou a financování projektu spolufinancovaného z prostředků Evropské unie či jiné mezinárodní organizace a zahraničního státu;
- tzv. *no-bail out* doložka deklarující, že stát nezabezpečuje platební schopnost a neodpovídá za platební schopnost územních samosprávných celků; postup řešení platební neschopnosti je vyhrazen zvláštnímu zákonu;
- stát musí při přenesení každé působnosti státu na územní samosprávné celky poskytnout územním samosprávným celkům finanční prostředky potřebné na pokrytí nákladů spojených s výkonem nové přenesené působnosti¹⁰⁵; stejně tak pokud převezme některou z působností přenesených na územní samosprávné celky stát, toto převzetí bude spojeno s omezením finančních prostředků poskytovaných státem na pokrytí nákladů spojených s jejím výkonem¹⁰⁶.

¹⁰⁵ K dodržování uvedeného pravidla se Česká republika zavázala ratifikací Evropské charty místní samosprávy (čl. 9). Pokud dojde k zavedení tohoto principu, navrhovaná právní úprava bude muset obsahovat přechodné ustanovení, které vyřeší poměr k současnému stavu, neboť v těchto případech se územnímu samosprávnému celku poskytuje pouze příspěvek na krytí části nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti.

¹⁰⁶ Zákon, kterým je přenášena některá z působností státu na územní samosprávné celky bez poskytnutí finančních prostředků potřebných k pokrytí nákladů spojených s výkonem nové přenesené působnosti, je Poslanecká sněmovna povinna vrátit jeho předkladateli.

Další povinností stanovenou návrhem ústavního zákona je povinnost vlády předložit nejpozději do 30. května každého roku Poslanecké sněmovně k projednání rozpočtovou strategii veřejných institucí, která bude sloužit jako východisko pro přípravu rozpočtů jednotlivých veřejných institucí i souhrnného rozpočtu veřejných institucí. Dokument má za úkol vytvořit propojení mezi cíli fiskální strategie vlády a nástroji k jejich dosažení, kterými jsou veřejné rozpočty.

Převažujícím předmětem právní úpravy je stanovení limitů zadlužení a následků spojených s jejich překročením (tzv. **dluhová brzda**).

Ústředním pojmem tzv. dluhové brzdy je *výše zadlužení*. Výší zadlužení se rozumí výše veřejného dluhu¹⁰⁷, od které Národní rozpočtová rada odečte výši státního dluhu vzniklého emisí státních dluhopisů, z jejichž výnosu je vytvářena rezerva peněžních prostředků při financování státního dluhu. Národní rozpočtová rada bude zadlužení vyhlášovat stejným způsobem, jakým se vyhláší zákony, a to do jednoho měsíce od prvního zveřejnění výše veřejného dluhu za předchozí rok Českým statistickým úřadem. Výše zadlužení vyhlášená Národní rozpočtovou radou je rozhodující pro spuštění mechanismu nápravných opatření.

Vláda a Parlament dbají o takový vývoj veřejného dluhu, který má pozitivní vliv na stabilitu veřejných financí České republiky (čl. 7 odst. 1 návrhu ústavního zákona) a vykonávají svou působnost tak, aby výše veřejného dluhu nepřekročila hodnotu 60%¹⁰⁸ hrubého domácího produktu¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Výší veřejného dluhu se rozumí výše dluhu sektoru veřejných institucí vyjádřená jako procentní podíl na hrubém domácím produktu (čl. 7 odst. 2 návrhu ústavního zákona): *Výší veřejného dluhu se rozumí poměr dluhu veřejných institucí, tj. celkového hrubého dluhu sektoru veřejných institucí v nominální hodnotě, konsolidovaného uvnitř a mezi subsektory sektoru veřejných institucí, nesplaceného ke konci roku, vyjádřeného jako procentní podíl na nominálním hrubém domácím produktu. Dluh veřejných institucí je tvořen následujícími kategoriemi dluhových závazků: oběživo a vklady, cenné papíry jiné než účasti s výjimkou finančních derivátů, půjčky (z důvodové zprávy k návrhu ústavního zákona).*

¹⁰⁸ Z důvodové zprávy k návrhu ústavního zákona: *Článek 7 fakticky stanovuje horní hranici výše veřejného zadlužení na 60 % HDP. Tato je pro ČR dána mezinárodní smlouvou (závazky vyplývajícími z členství v EU) a měla být nepřekročitelná. Vzhledem k velikosti produkce národního hospodářství, se může pro Českou republiku hranice 60 % již jevit jako problematická. Malé otevřené ekonomiky jsou vyšší měrou závislé na výkyvech kapitálových trhů, proto ústavní zákon požaduje, aby Vláda a Parlament České republiky dbaly o takový vývoj zadlužení, který má pozitivní vliv na stabilitu veřejných financí*

Postup dle návrhu ústavního zákona se uplatní teprve tehdy, dosáhne-li výše zadlužení vyhlášeného Národní rozpočtovou radou nejméně 40% hrubého domácího produktu, a to od prvního dne kalendářního měsíce následujícího po tomto vyhlášení; výjimku tvoří následující případy, kdy se postup stanovený návrhem ústavního zákona neuplatní (tzv. *únikové doložky*):

- a) po dobu 24 měsíců od prvního dne kalendářního měsíce následujícího po kalendářním měsíci, v němž
 1. Český statistický úřad informuje ve čtvrtletních národních účtech o meziročním poklesu hrubého domácího produktu očištěného o cenové vlivy za poslední čtvrtletí o nejméně 5% meziročně nebo o 10% za tři roky,
 2. Ministerstvo financí informuje, že nezbytné veřejné výdaje spojené s odstraňováním následků živelních pohrom, které zasáhly území České republiky, a výdaje vyplývající z plnění mezinárodních smluv a mezinárodních závazků České republiky přesáhly v úhrnu 3% hrubého domácího produktu,
- b) v období od vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu do skončení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu,
- c) po dobu 12 měsíců ode dne vyslovení důvěry vládě po jejím jmenování¹¹⁰.

Vedle dolní hranice zadlužení ve výši 40% hrubého domácího produktu a horní hranice zadlužení ve výši 60% hrubého domácího produktu návrh ústavního zákona

České republiky, a činily veškeré kroky k tomu, aby výše veřejného dluhu nepřekročila hodnotu 60 % HDP.

¹⁰⁹ Rozumí se nominální hrubý domácí produkt za předcházející kalendářní rok oznámený v dubnu Českým statistickým úřadem Evropské komisi (Eurostatu) v rámci tzv. zprávy o vládním deficitu a dluhu předkládané členským státem dle nařízení Rady (ES) č. 479/2009, ve znění pozdějších předpisů, jehož výše bude dále Národní rozpočtovou radou snížena o výši státního dluhu vzniklého emisí státních dluhopisů, z jejichž výnosu je vytvářena rezerva peněžních prostředků při financování státního dluhu.

¹¹⁰ Z důvodové zprávy k návrhu ústavního zákona: *Protože jednotlivá opatření dluhové brzdy představují výrazný zásad do rozhodování vlády o financování jejich priorit a realizaci jejího programového prohlášení, nebylo by žádoucí a spravedlivé, pokud by se aplikovaly ihned po nástupu nové vlády bez toho, aby tato měla prostor pro realizaci kroků, kterými bude moci zabezpečit snížení dluhu. Proto se povinnosti vyplývající z dluhové brzdy neaplikují po dobu 12 měsíců ode dne vyslovení důvěry vládě po jejím jmenování podle čl. 68 odst. 3 Ústavy. Článek 13 se také neaplikuje 12 měsíců ode dne vyslovení důvěry vládě, o níž vláda Poslaneckou sněmovnu požádala podle čl. 71 Ústavy po dosažení výše zadlužení vyhlášeného NRR 50 % HDP, vláda však postupuje podle článku 11, tzn. je povinna činit zde uvedená opatření, je však nad ní držena jednoletá „ochranná lhůta“ a i když je překročena výše zadlužení 50% HDP, po tuto dobu nemusí znovu žádat o vyslovení důvěry.*

rozlišuje další hranice, ke kterým váže určité důsledky s cílem snížení dluhu, a to 45%, 48% a 50%.

Dosáhne-li výše zadlužení vyhlášeného Národní rozpočtovou radou 40%¹¹¹ hrubého domácího produktu a současně nepřekročí 45% hrubého domácího produktu, vláda neprodleně předloží Poslanecké sněmovně:

- zdůvodnění překročení zadlužení,
- pro informaci opatření přijatá vládou a
- ke schválení opatření navržená vládou Poslanecké sněmovně ke snížení zadlužení, přičemž rozsah snížení bude navržen po konzultaci s Národní rozpočtovou radou¹¹².

Dosáhne-li výše zadlužení vyhlášeného Národní rozpočtovou radou 45% hrubého domácího produktu a současně nepřekročí 48% hrubého domácího produktu, vláda dále vedle výše uvedených opatření rozhodne o vázání alespoň 3% výdajů schváleného státního rozpočtu na daný rok¹¹³ v poměrné části ke zbývajícimu období daného roku¹¹⁴; konkrétní struktura vázaných výdajů závisí na rozhodnutí vlády,

¹¹¹ Z důvodové zprávy k návrhu ústavního zákona: *Dluhová brzda bude aktivována v okamžiku (resp. v kalendářním měsíc následujícím), kdy výše upraveného zadlužení vyhlášeného NRR dosáhne 40 % na HDP. Do této hranice bude hospodaření sektoru veřejných institucí omezováno pouze tzv. operativními číselnými fiskálními pravidly (budou podrobně specifikována zejména zákonem o pravidlech rozpočtové kázně).*

¹¹² Vláda dále předloží Poslanecké sněmovně návrh zákona o státním rozpočtu a návrhy rozpočtů státních fondů na následující rok v souladu s přijatými opatřeními. V takové situaci dále stát poskytne pouze nové státní záruky na základě zákona, který schválí nadpoloviční většina všech poslanců a senátorů, nebo ty, které jsou poskytovány na základě již platného zákona: *Tím bude omezeno obcházení navyšování poměru dluhu prostřednictvím využívání implicitních závazků a zároveň zachována flexibilita pro možnost schválení záruky např. z titulu mezinárodních závazků státu (z důvodové zprávy k návrhu ústavního zákona).*

¹¹³ Pro stanovení objemu vázání prostředků státního rozpočtu se celkové výdaje státního rozpočtu na daný rok snižují o:

- a) objem výdajů na důchody,
- b) objem výdajů na správu státního dluhu,
- c) odvody do vlastních zdrojů Evropské unie,
- d) výdaje kryté prostředky z rozpočtu Evropské unie či Národního fondu,
- e) výdaje na likvidaci škod způsobených živelními pohromami a
- f) příspěvky mezinárodním organizacím, vyplývající z mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu (čl. 10 odst. 3 návrhu ústavního zákona).

¹¹⁴ Dosáhne-li výše zadlužení vyhlášeného Národní rozpočtovou radou 45% hrubého domácího produktu a více v několika po sobě následujících letech, vázání se provede pouze v prvním roce, ve kterém zadlužení dosáhlo 45% nebo více; reálně se tedy bude jednat o vázání výdajů za šest kalendářních měsíců. Vláda nemusí rozhodnout o vázání výdajů v případě, že již předložila návrh zákona o státním rozpočtu na následující rok snižující alespoň o 3% úhrn výdajů státního rozpočtu po odečtení výdajů podle čl. 10 odst. 3 návrhu ústavního zákona ve srovnání se skutečnými výdaji státního rozpočtu na předchozí rok po odečtení výdajů uvedených v čl. 10 odst. 3 návrhu ústavního zákona. Tímto se dle

ustanovení však ukládá vládě povinnost realizovat opatření již v rozpočtovém roce, v němž dojde k překročení 45% hranice zadlužení. Vláda dále předloží Poslanecké sněmovně návrh zákona o státním rozpočtu, návrhy rozpočtů zdravotních pojišťoven a návrhy rozpočtů státních fondů na následující rok s výdaji nepřesahujícími výdaje schválené v předcházejícím roce, s výjimkou výdajů dle čl. 10 odst. 3 písm. b) až f) návrhu ústavního zákona; pokud již byly návrh zákona o státním rozpočtu, návrh rozpočtu státního fondu nebo návrhy rozpočtů zdravotních pojišťoven předloženy bez naplnění těchto podmínek, vláda takový návrh vezme zpět a neprodleně předloží návrh nový. Dále se *ex lege* v následujícím roce sníží o 20% platová základna pro výpočet platů představitelů státní moci, s výjimkou soudců, a dojde k zastavení růstu prostředků na platy zaměstnanců ve veřejných službách a správě, příslušníků a zaměstnanců armády a bezpečnostních sborů¹¹⁵.

Dosáhne-li výše zadlužení vyhlášeného Národní rozpočtovou radou 48% hrubého domácího produktu a současně nepřekročí 50% hrubého domácího produktu, vláda vedle výše uvedených opatření¹¹⁶ dále:

- předloží Poslanecké sněmovně návrh vyrovnaného nebo přebytkového státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů; v případě, že již byl předložen návrh zákona o státním rozpočtu nebo návrh rozpočtu státního fondu bez naplnění této podmínky, vláda takový návrh vezme zpět a neprodleně předloží návrh nový;
- doporučí Poslanecké sněmovně schválit pouze vyrovnané nebo přebytkové návrhy rozpočtů zdravotních pojišťoven.

V tomto případě jsou poprvé stanoveny povinnosti rovněž územním samosprávným celkům, které jsou povinny schválit svůj rozpočet na následující rok pouze jako

důvodové zprávy předejde nadměrné tvrdosti zákona ve formě nadměrného konsolidačního úsilí vlády, která již do schváleného rozpočtu zapracovala výrazná konsolidační opatření.

¹¹⁵ Opatření se provede pouze v prvním roce překročení limitu zadlužení a trvá do roku, kdy dojde k vyhlášení výše zadlužení nižší než 45% hrubého domácího produktu. Snížení platů i těch ústavních činitelů, kteří se přímo nepodílejí na koncipování fiskální a rozpočtové politiky vlády, by dle důvodové zprávy mělo vést k podnícení úsilí k realizaci fiskální konsolidace. Zároveň je od tohoto opatření očekáván silný signalizační efekt demonstrující ochotu a podporu elit vládního sektoru k realizaci této konsolidace. Soudci jsou z opatření vyjmuti z důvodu respektování ustálené judikatury Ústavního soudu, podle které musí být plat soudců stabilní a nesnížitelnou veličinou.

¹¹⁶ Vyjma opatření dle čl. 10 odst. 6 návrhu ústavního zákona týkajícího se předkládání návrhů zákona o státním rozpočtu, návrhů rozpočtů zdravotních pojišťoven a návrhů rozpočtů státních fondů.

vyrovnaný nebo přebytkový (čl. 11 odst. 2 návrhu ústavního zákona)¹¹⁷; uvedené je pochopitelné, neboť jakkoliv jsou územní samosprávné celky (právně) samostatnými subjekty, nelze pominout, že jsou součástí státu a takto vzájemně (nejen skrze vlastní rozpočty) provázány. Ostatní veřejné instituce pak nesmějí po období, v němž vyhlášené zadlužení překračuje 48% hrubého domácího produktu, přijímat nové dlouhodobé dluhové závazky vedoucí k navýšení zadlužení; refinancování dříve přijatých dluhových závazků toto ustanovení nebrání.

Dosáhne-li vyhlášené zadlužení 50% hrubého domácího produktu či více, vláda vedle výše uvedených opatření navíc neprodleně požádá Poslaneckou sněmovnu o vyslovení důvěry¹¹⁸. Stejně jako v předchozím případě územní samosprávné celky schválí svůj rozpočet na následující rok pouze jako vyrovnaný nebo přebytkový a ostatní veřejné instituce nesmějí po celé období, v němž vyhlášené zadlužení překračuje 50% hrubého domácího produktu, přijímat nové dlouhodobé dluhové závazky vedoucí k navýšení zadlužení.

Z důvodové zprávy k návrhu ústavního zákona: Zatímco čl. 2 a 4 navrhovaného ústavního zákona upravují operativní číselná fiskální pravidla platná pro územní samosprávné celky i celý sektor veřejných institucí (vč. pravidla pro tzv. užší centrální vládu tvořenou státním rozpočtem a rozpočty státních fondů), čl. 7 až 13 zakotvují do národního právního řádu pravidlo regulující vývoj stavové veličiny poměru dluhu sektoru veřejných institucí (upraveného o tzv. dluhovou rezervu) na HDP (tzv. dluhovou brzdu). Ten odráží zejména minulou vládní fiskální politiku a kvalitu používaných makroekonomických predikcí pro přípravu rozpočtů.

¹¹⁷ Tato povinnost platí jako speciální bez ohledu na ustanovení v čl. 4 návrhu ústavního zákona, podle kterého je územní samosprávný celek povinen hospodařit v osmiletém období tak, aby jeho celkové výdaje nepřekročily jeho celkové příjmy v rámci osmiletého období (k tomuto podrobněji výše). Rok, v němž územní samosprávný celek postupuje dle čl. 6 návrhu ústavního zákona, se započítává do hodnoceného osmiletého období.

¹¹⁸ Vysloví-li Poslanecká sněmovna vládě důvěru, nepostupuje se po dobu 12 měsíců ode dne vyslovení důvěry vládě podle tohoto článku, ale podle čl. 11: *Žádost vlády o vyslovení důvěry neznamená automatické odstoupení vlády, protože jí zejména na základě relevantního zdůvodnění úrovně a stavu dluhu, který může být způsoben řadou faktorů nacházejících se mimo její kontrolu, může být vyslovena důvěra. Nejedná se tedy o žádost o vyslovení důvěry z jiných důvodů např. při spojení otázky důvěry s vládním návrhem zákona, ale pouze o případy, kdy vláda žádá o vyslovení důvěry při překročení 50% hranice upraveného zadlužení vyhlášeného NRR (z důvodové zprávy k návrhu ústavního zákona).*

Dluhová brzda bude plnit úlohu korekčního mechanismu uvádějícího veřejné finance do pozice, která má pozitivní vliv na jejich stabilitu a udržujícího výši veřejného zadlužení pod hranici referenční hodnoty pro konvergenční kritérium podílu hrubého vládního dluhu na HDP v běžných cenách (60 % HDP). Tento mechanismus by měl působit nezávisle na vůli výkonné moci a vysílat silný signál kapitálovým trhům ohledně odhodlání vlády k odpovědné a udržitelné fiskální politice. (...) V rámci ústavního zákona je využíván princip limitů dluhu spojených s automatickými korekčními mechanismy plnícími funkci dluhové brzdy. Návrhem ústavního zákona je stanoveno pět tzv. dluhových pásem.

Vychází se z principu vyvození odpovědnosti vůči orgánům a subjektům, které se zásadní měrou podílely na vzniku vysoké úrovně zadlužení České republiky. Opatření jsou realizována kumulativně, to znamená, že pokud výše dluhu přesáhne určitou hranici, je ústavním zákonem uložena povinnost realizovat také opatření, která mají být realizována při nižší hranici dluhu.

Zavedení dluhového limitu má přispět k zajištění udržitelnosti fiskální politiky a avizovat ochotu vlády realizovat fiskální konsolidaci; navíc je vhodným doplňkem k výdajovému fiskálnímu pravidlu¹¹⁹. Naproti tomu však přináší riziko nárůstu tzv. morálního hazardu (obcházení rozpočtového omezení prostřednictvím kreativního rozpočtování a mimorozpočtového financování) a může vést k možnosti vnímání dluhového pravidla jako přípustného cíle.

Dalším významným prvkem návrhu ústavního zákona je zřízení nezávislé **Národní rozpočtové rady**, jejíž působnost spadá do oblasti fiskální a rozpočtové politiky; dle návrhu ústavního zákona Národní rozpočtová rada konkrétně sleduje a hodnotí:

- vývoj hospodaření sektoru veřejných institucí,

¹¹⁹ Z materiálu *Předpoklady a východiska pro přípravu ústavního zákona o rozpočtové kázi a odpovědnosti: Výdajové pravidlo abstrahuje od příjmové strany, proto je žádoucí jej doplnit dluhovým limitem, navíc navržené výdajové pravidlo pracuje s primárními výdaji, potenciálně neudržitelný vývoj úrokových výdajů je tak vhodné omezit tímto limitem. (...) Kombinace dluhové brzdy a výdajového pravidla umožňuje využít výhod zmíněných pravidel a potlačit jejich negativní aspekty. Zatímco dluhová brzda je pouhým limitem poměrového zadlužení vládního sektoru, výdajové pravidlo je navrženo tak, aby umožnilo krátkodobou a střednědobou operacionalizaci rozpočtové a fiskální politiky.*

- dodržování pravidel rozpočtové odpovědnosti¹²⁰.

Z důvodové zprávy k návrhu ústavního zákona: Zřízení NRR upevní národní fiskální rámec v oblasti vymahatelnosti fiskálních pravidel a podpoří transparentnost a kredibilitu jeho základních pilířů. (...) Základní působnost NRR bude spočívat ve sledování vývoje hospodaření sektoru veřejných institucí a hodnocení plnění číselných fiskálních pravidel. Na základě prováděcího zákona o pravidlech rozpočtové kázně NRR připravuje zprávu o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti, pravidelně předkládá zprávy o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí a sleduje transparentnost fiskální politiky a rozpočtového procesu (vč. návrhů na zlepšení). Kromě této základní působnosti NRR organizuje jednání Výboru pro daňové prognózy zřízeného k verifikaci daňových predikcí a může poskytovat ad hoc stanoviska k rozpočtovým dopadům legislativních návrhů k významným systémovým úpravám a reformám. Aby byla umožněna efektivní činnost NRR, je prováděcím zákonem o pravidlech rozpočtové kázně oprávněna v souvislosti s plněním svých úkolů vyžadovat spolupráci od ostatních subjektů sektoru veřejných institucí při poskytování informací a datových zdrojů. Jakožto funkčně nezávislá instituce má NRR možnost vyvíjet z vlastní iniciativy i další činnosti bezprostředně související s monitorováním a hodnocením vývoje veřejných financí v ČR.

Materiál *Předpoklady a východiska pro přípravu ústavního zákona o rozpočtové kázni a odpovědnosti* popisuje základní principy činnosti Národní rozpočtové rady takto:

- pevný právní základ a jednoznačně vymezená působnost,
- dosažitelný a ekonomicky racionální mandát (omezování sklonu k fiskální nerovnováze),
- pravidelné provádění svěřených úkolů,
- přístup k informacím Českého statistického úřadu, ministerstev a ostatních jednotek vládního sektoru,

¹²⁰ Čl. 6 návrhu ústavního zákona; podrobnosti budou stanoveny prováděcím zákonem o pravidlech rozpočtové kázně.

- vysoký stupeň autonomie, funkční, personální a finanční nezávislosti na vládě¹²¹,
- zvláštní úprava postupu jmenování členů¹²²,
- zapojení do rozpočtového procesu, zejména v podobě pravidelných slyšení v Poslanecké sněmovně v rámci přípravy rozpočtu, konzultací poskytovaných vládě v průběhu rozpočtového procesu, povinnosti odůvodnit odklon od vládní strategie apod.

V prováděcím zákoně o pravidlech rozpočtové kázně bude vymezena působnost Národní rozpočtové rady a institucionální otázky, zejména postup jmenování jejích členů, způsob jejího financování a pravidla jejího hospodaření, dále její vedení, požadavky na její členy, postup jejich nominace a volby, způsob financování a hospodaření: *Předpokládá se, že NRR bude mít k dispozici odborný aparát o velikosti 10 – 15 zaměstnanců. Vedle funkční a personální nezávislosti bude NRR na vládě (resp. Parlamentu) nezávislá i finančně. To bude zajištěno financováním její činnosti z prostředků České národní banky*¹²³ (z důvodové zprávy k návrhu ústavního zákona). Bližší podrobnosti týkající se institucionální stránky lze vyčíst z materiálu *Předpoklady a východiska pro přípravu ústavního zákona o rozpočtové kázni a odpovědnosti*, podle něhož bude samotná Národní rozpočtová rada tvořena třemi až pěti¹²⁴ členy (předsedou,

¹²¹ Financování z veřejných zdrojů má být upraveno ústavním zákonem, zdroje budou stabilní a přiměřené činnosti.

¹²² Jmenování členů by mělo garantovat, že funkční období bude přinejmenším shodné či delší než volební období poslance; proces jmenování by se v ideálním případě měl týkat několika institucí, konečné slovo by mělo náležet Parlamentu. Pozornost je nutné věnovat rovněž přesnému vymezení podmínek zániku mandátu člena.

¹²³ Uvedená varianta byla zvolena usnesením vlády č. 253 ze dne 11. dubna 2012. Dalšími uvažovanými variantami financování bylo finanční napojení na rozpočet Nejvyššího kontrolního úřadu nebo finanční ukotvení v rámci rozpočtu Senátu (Kanceláře Senátu); při obou těchto variantách však nebylo možno vyloučit vznik pochybností o nezávislosti Národní rozpočtové rady. Poslední zvažovanou variantou bylo financování ze státního rozpočtu jako jeho nová kapitola s obdobným režimem, jaký platí pro kapitoly Poslanecká sněmovna, Senát, Kancelář prezidenta republiky, Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad a Kancelář Veřejného ochránce práv, které jsou po projednání s ministerstvem financí zařazeny do návrhu zákona o státním rozpočtu předkládaného ke schválení vládě; v případě nesouhlasu vlády s předloženými návrhy rozpočtů těchto kapitol o nich rozhoduje rozpočtový výbor Poslanecké sněmovny. Tento přístup však neposkytuje tak silnou míru finanční autonomie Národní rozpočtové rady jako zvolená varianta.

¹²⁴ Z materiálu *Předpoklady a východiska pro přípravu ústavního zákona o rozpočtové kázni a odpovědnosti*: *Vzhledem k tomu, že počet pouze 3 členů NRR by se mohl ukázat jako obtížně zpracovatelný do jednacího řádu z pohledu úpravy procesů jejího fungování, zůstává pro další přípravu předpisu otevřena varianta až 5 členů Rady. Počet 3 členů by mohl při zachování předpokladu o nezastupitelnosti členů rady ohrozit její funkčnost v případě jakékoli indispozice některého z členů. Při*

2 místopředsedy a 2 členy). Předseda bude na návrh vlády schvalován 3/5 většinou všech poslanců Poslanecké sněmovny, pro zvolení 2 místopředsedů bude vyžadován souhlas nadpoloviční většiny všech poslanců Poslanecké sněmovny, u běžných členů bude postačovat souhlas nadpoloviční většiny přítomných poslanců Poslanecké sněmovny. Bankovní rada České národní banky a Senát navrhnou po jednom místopředsedovi a členovi Národní rozpočtové rady. Za okamžik vzniku mandátu bude pokládáno zvolení, tedy moment, kdy je ukončeno hlasování v Poslanecké sněmovně¹²⁵. Předpoklad výkonu funkce člena Národní rozpočtové rady bude tvořit:

- způsobilost k právním úkonům,
- bezúhonnost, konkrétně neodsouzení za úmyslný trestný čin,
- státní občanství České republiky,
- dosažení věku 40 let,
- volební právo,
- odborné vysokoškolské vzdělání magisterského stupně,
- praxe v oblasti financí nebo makroekonomie v minimální délce 10 let,
- splnění podmínek stanovených zákonem č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky (tzv. *lustrační zákon*).

Funkční období členů Národní rozpočtové rady by mělo být šestileté s principem postupné obměny¹²⁶; mandát člena bude nejvýše jedenkrát obnovitelný. Personální nezávislost Národní rozpočtové rady na vládě i Parlamentu zajistí nejen délka funkčního období, které bude delší než poslanecký mandát, ale i jasně definované možnosti pro odvolání členů Národní rozpočtové rady; k odvolání bude moci dojít pouze na základě pravomocného rozsudku za úmyslný trestný čin nebo zbavení či omezení způsobilosti

volbě pouze 3 členů bude třeba dále rozpracovat např. řešení dlouhodobé nemoci člena, pokud se tento dobrovolně nevzdá funkce.

¹²⁵ Z materiálu *Předpoklady a východiska pro přípravu ústavního zákona o rozpočtové kázní a odpovědnosti: Ústavní zákon je v této části možné doplnit o složení slibu člena rady. Jako vhodná se jeví analogie k čl. 23 Ústavy ČR, který mj. upravuje složení slibu členů obou komor Parlamentu. Ti jsou povinni slib složit., nicméně samotné složení nemá vliv na vznik mandátu (vznikl již zvolením). Odepřením slibu či jeho složením s výhradou dochází k zániku mandátu (čl. 25 Ústavy ČR).*

¹²⁶ Při prvním jmenování bude délka funkčního období předsedy 6 let, 1. místopředsedy a člena 4 roky a 2. místopředsedy a člena 2 roky; při druhém jmenování již bude mandát všech členů v délce 6 let, čímž bude zajištěna postupná obměna členů Národní rozpočtové rady.

k právním úkonům. Funkce člena Národní rozpočtové rady zanikne uplynutím funkčního období, vzdáním se funkce, odvoláním či smrtí.

Členství v Národní rozpočtové radě je navrhováno jako nezastupitelné a neslučitelné s funkcemi v politické straně či hnutí, statutárních orgánech obchodních společností, ústavní funkcí, funkcemi poslance Evropského parlamentu, člena Evropské komise, hejtmána, starosty obce, primátora města, poslance obecního zastupitelstva či zastupitelstva vyššího územního samosprávného celku, člena bankovní rady České národní banky a Kolegia Nejvyššího kontrolního úřadu. Neslučitelnost jmenovaných funkcí s členstvím v Národní rozpočtové radě bude trvat u člena vlády, poslance a senátora Parlamentu České republiky a poslance Evropského parlamentu ještě 3 roky po zániku těchto funkcí.

Předpokládaná **účinnost** navrhovaného ústavního zákona je (s výjimkou některých ustanovení) ke dni 1. ledna 2014 (čl. 15 návrhu ústavního zákona). U některých ustanovení bude účinnost odložena z důvodu nemožnosti naplnění stanovené povinnosti od počátku¹²⁷ či zavedení přechodného období u zásady hospodaření územních samosprávných celků (čl. 4 návrhu ústavního zákona). U čl. 14 návrhu ústavního zákona se naopak předpokládá účinnost patnáctým dnem ode dne vyhlášení tohoto ústavního zákona s ohledem na to, že dle tohoto článku bude schvalován prováděcí zákon, jehož účinnost je také předpokládána od 1. ledna 2014.

3.4. Projednávání návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti vládou a jejími orgány

Návrh ústavního zákona vypracovaný ministerstvem financí byl po předložení vládě postoupen Legislativní radě vlády jakožto poradnímu orgánu vlády k posouzení a návrhu dalšího postupu¹²⁸.

¹²⁷ Čl. 3 odst. 2 návrhu ústavního zákona, podle kterého se k návrhu rozpočtu přikládá informace o schváleném rozpočtu na běžný rok, údaje o očekávaných skutečnostech běžného roku a údaje o skutečném plnění rozpočtu za předcházející dva roky.

¹²⁸ Současně došlo k vložení návrhu ústavního zákona do databáze e-KLEP (*Knihovna připravované legislativy*) – úkol pořadové č. 14 *Plánu legislativních prací vlády* (schválen usnesením vlády č. 941/2011).

Legislativní rada vlády na svém 102. zasedání konaném dne 16. srpna 2012 projednávání návrhu ústavního zákona bez bližšího zdůvodnění přerušila¹²⁹.

Na 104. zasedání Legislativní rady vlády konaném dne 13. září 2012 bylo předloženo upravené znění návrhu ústavního zákona¹³⁰. Na tomto zasedání však Legislativní rada vlády projednávání návrhu ústavního zákona opětovně přerušila¹³¹.

Další upravené znění bylo předloženo na 105. zasedání Legislativní rady vlády konané dne 27. září 2012. Na tomto svém zasedání Legislativní rada vlády doporučila vládě schválit návrh ústavního zákona ve znění jejího stanoviska¹³².

Do dne dokončení této práce¹³³ byly po projednání návrhu ústavního zákona Legislativní radou vlády v návrhu ústavního zákona provedeny zejména tyto změny:

- byla opuštěna legální definice pojmu *rozpočtová odpovědnost* uvedená doposud v čl. 1 odst. 2¹³⁴;
- dosavadní úprava *transparentnosti rozpočtu* uvedená v čl. 3 byla eliminována a přesunuta do čl. 2;
- právní úprava Národní rozpočtové rady je nově obsažena v čl. 3¹³⁵;
- bez náhrady bylo zrušeno ustanovení týkající se rozpočtové strategie upravené doposud v čl. 5;

¹²⁹ K uvedenému blíže: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/tiskove-zpravy/vysledky-102--zasedani-lrv-dne-16--8--2012-98252/>.

¹³⁰ K uvedenému blíže: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/aktualne/avizo---104--zasedani-lrv-probehne-13-9-2012-98693/>.

¹³¹ K uvedenému blíže: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/tiskove-zpravy/vysledky-104--zasedani-lrv-dne-13--9--2012-99053/>.

¹³² K uvedenému blíže: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/tiskove-zpravy/vysledky-105--zasedani-lrv-dne-27--9--2012-99443/>.

¹³³ Tj. do 30. září 2012. Jedná se o změny reagující na závěry zasedání Legislativní rady vlády konané dne 16. srpna 2012 a dne 13. září 2012. Zda se jedná o konečné znění nebo zda byly na zasedání Legislativní rady vlády konaném dne 27. září 2012 přijaté i další změny, nebylo možno do dne dokončení této práce ověřit.

¹³⁴ Z návrhu ústavního zákona tak byla vypuštěna definice pojmu *rozpočtová odpovědnost*; dosavadní ustanovení ve znění (veřejné instituce) *při výkonu své působnosti dodržují pravidla rozpočtové odpovědnosti* a ve znění *rozpočtovou odpovědností se rozumí transparentnost, účelnost, hospodárnost a efektivnost vynakládání veřejných financí* byla nahrazena ustanovením: *při výkonu své činnosti dodržují pravidla transparentnosti, účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti nakládání s veřejnými financemi*.

¹³⁵ V případě Národní rozpočtové rady bylo nově vloženo ustanovení, podle kterého předsedu, místopředsedu a další členy Národní rozpočtové rady volí Poslanecká sněmovna (čl. 3 odst. 2).

- právní úprava limitů zadlužení je nově obsažena v čl. 5 až 12¹³⁶;
- zásada, podle které v případě, že výše zadlužení dosáhne 45% hrubého domácího produktu, a zároveň je nižší než 48% hrubého domácího produktu, vláda rozhodne o vázání alespoň 3% výdajů schváleného státního rozpočtu na daný rok v poměrné části ke zbývajícimu období daného roku¹³⁷, byla nahrazena principem, že vláda rozhodne o snížení výdajů schváleného rozpočtu na daný rok za podmínek stanovených zákonem¹³⁸;
- doporučení vlády Poslanecké sněmovně, schválit v případě, že výše zadlužení dosáhne 48% hrubého domácího produktu, a zároveň je nižší než 50% hrubého domácího produktu, pouze vyrovnané nebo přebytkové rozpočty zdravotních pojišťoven¹³⁹, bylo nahrazeno kategorickou povinností předložit návrhy vyrovnaných rozpočtů zdravotních pojišťoven¹⁴⁰;
- došlo ke zobecnění výjimek, které stanoví, v jakých případech se nepostupuje podle pravidel týkajících se zadlužení¹⁴¹;
- bylo změněno zvláštní ustanovení týkající se hospodaření územního samosprávného celku¹⁴²;

¹³⁶ Současně došlo k přejmenování těchto ustanovení, která se nově souhrnně nazývají *Limity zadlužení* (doposud byly takto pouze nazvány čl. 9 až 14); materiálně se jedná o úpravu obsaženou doposud rovněž v čl. 7 (*Veřejný dluh*) a čl. 8 (*Zadlužení*).

¹³⁷ Doposud čl. 10 odst. 2.

¹³⁸ Nově čl. 8 odst. 2.

¹³⁹ Doposud čl. 11 odst. 1 písm. b).

¹⁴⁰ Nově čl. 9 písm. b).

¹⁴¹ Dosavadní úprava obsažená v čl. 13 je nově obsažena v čl. 12 ve znění:

(1) *Výjimky z postupu podle čl. 6 až 11 může stanovit zákon v případě*

a) *významného zhoršení ekonomického vývoje,*

b) *nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu,*

c) *odstraňování následků živelních pohrom nebo*

d) *výdajů vyplývajících z plnění mezinárodních smluv a jiných mezinárodních závazků České republiky.*

(2) *Podle čl. 8 až 11 se nepostupuje po dobu dvanácti měsíců ode dne vyslovení důvěry vládě po jejím jmenování.*

(3) *Činí-li v době dvanácti měsíců ode dne vyslovení důvěry vládě po jejím jmenování výše zadlužení nejméně 40 % hrubého domácího produktu, postupuje se podle čl. 6 obdobně.*

¹⁴² Dosavadní úprava obsažená v čl. 4 je nově obsažena v čl. 13; navrhované znění fiskálního pravidla pro rozpočet územního samosprávného celku je nyní následující:

(1) *Územní samosprávný celek hospodáří tak, aby celková výše jeho dluhu nepřekročila 60 % průměru jeho skutečných celkových příjmů za poslední čtyři roky.*

(2) *Překročí-li celková výše dluhu územního samosprávného celku 60 % průměru jeho skutečných celkových příjmů za poslední čtyři roky, sníží územní samosprávný celek svůj dluh ročně postupem stanoveným zákonem.*

(3) *Nesníží-li územní samosprávný celek ročně svůj dluh podle odstavce 2, stát může ročně zadržet výnos daní, které jsou určeny územnímu samosprávnému celku, ve výši 5 % z rozdílu mezi celkovou výší dosaženého dluhu a 60 % průměru jeho skutečných celkových příjmů za poslední čtyři roky.*

- byla podrobněji vyjmenována ustanovení, která budou blíže konkretizována prováděcím zákonem o pravidlech rozpočtové kázně;
- došlo k přepracování výjimek z nabytí účinnosti.

Mnohá ustanovení návrhu ústavního zákona byla dále stylisticky přeformulována, což bylo dle názoru autora této práce ku prospěchu celkového znění návrhu ústavního zákona.

Návrh ústavního zákona byl předložen do řádného vnějšího připomínkového řízení. V rámci konferenčního vypořádání bylo vypořádáno celkem 255 připomínek, z toho 99 zásadních. Materiál byl ministerstvem financí předkládán vládě s rozporem ve 4 bodech; jednalo se o rozpor s ministerstvem zdravotnictví týkající se především povinností zdravotních pojišťoven sestavit vyrovnaný či přebytkový rozpočet v pásmech tzv. dluhové brzdy (čl. 10 – 12 návrhu ústavního zákona). Dle názoru ministerstva financí se však jedná *o potřebu konzistentního pokrytí celého tzv. vládního sektoru, kam zdravotní pojišťovny neoddiskutovatelně patří* (z Předkládací zprávy k návrhu ústavního zákona). Uvedený rozpor byl však vyřešen v návazných jednáních – dané ustanovení tak bylo doplněno o odloženou účinnost s tím, že bude prvně aplikovatelné až k 1. lednu 2018.

Rozpor existoval rovněž se Svazem měst a obcí a některými kraji (Liberecký, Pardubický, Plzeňský, Jihomoravský) týkající se samotného pravidla hospodaření územního samosprávného celku (čl. 4 návrhu ústavního zákona) a nastavených sankcí při jeho nedodržení (zadržení části podílu na rozpočtově určených daních) a povinnosti územního samosprávného celku v rámci vyšších pásem dluhové brzdy sestavit vyrovnaný či přebytkový rozpočet (čl. 11 a 12 návrhu ústavního zákona). Ministerstvo financí proto připravilo alternativní návrh fiskálního pravidla pro územní samosprávné celky zohledňující výsledky vnějšího připomínkového řízení (zejm. názor krajů), který konzultovalo se zainteresovanými subjekty a který je již zobrazen v upraveném znění návrhu ústavního zákona.

(4) *Zadržený výnos daní určených územnímu samosprávnému celku lze uvolnit pouze na splacení dluhových závazků územního samosprávného celku uzavřených před rokem, v němž došlo k zadržení.*

Nadále¹⁴³ zůstává spolu s ministerstvem práce a sociálních věcí rozpor při aplikaci čl. 10 návrhu ústavního zákona při vázání výdajů schváleného státního rozpočtu. Dle názoru ministerstva financí se však jedná pouze o nepochopení nastaveného mechanismu – návrh ústavního zákona neupravuje oblasti výdajů, které nemohou být v rámci dluhové brzdy vázány, pouze vymezuje pomocí vyjmenovaných výdajů objem, z něhož bude vypočítána částka určená k vázání. Jak bylo uvedeno výše, které konkrétní výdaje pak daná vláda opravu zaváže, je v její kompetenci a návrh ústavního zákona v tomto ohledu nic nepředjímá. Dále pak ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy trvá i přes potvrzení Českým statistickým úřadem na tom, že veřejné vysoké školy nepatří do sektoru veřejných institucí a požaduje jejich vyjmutí z povinností ukládaných návrhem ústavního zákona (zejm. čl. 3 návrhu ústavního zákona). Ministerstvo financí však nadále trvá na tom, že zmíněný požadavek vyplývá ze směrnice Rady (EU) o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

Další předpokládaný harmonogram týkající se ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti je dle materiálu *Předpoklady a východiska pro přípravu ústavního zákona o rozpočtové kázní a odpovědnosti* následující:

- říjen, resp. listopad 2012 (případně dříve) – projednání návrhu ústavního zákona vládou¹⁴⁴;
- prosinec 2012 – předložení návrhu ústavního zákona Poslanecké sněmovně;
- prosinec 2012 až červen 2013 – projednání a schválení (kvalifikovanou většinou, tedy třemi pětinami hlasů všech poslanců a zároveň třemi pětinami hlasů přítomných senátorů) vládního návrhu ústavního zákona Parlamentem České republiky, následně podpis přijatého ústavního zákona předsedou Poslanecké sněmovny, prezidentem republiky a předsedou vlády;

¹⁴³ Jedná se o stav, který bylo možno ověřit do dne dokončení této práce, tj. do 30. září 2012; zda uvedené rozpory nebyly vyřešeny v rámci zasedání Legislativní rady vlády konaného dne 27. září 2012, nebylo ke dni dokončení této práce známo.

¹⁴⁴ Na projednání návrhu ústavního zákona Legislativní radou vlády a jejími komisemi bylo uvažováno se lhůtou 60 dní.

– červen 2013 – účinnost ústavního zákona¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Uvedený údaj vyplývá z usnesení vlády č. 941/2011 o Plánu legislativních prací vlády na rok 2012. Ke dni dokončení této práce, tj. ke dni 30. září 2012, však návrh ústavního zákona již uvažuje s účinností od 1. ledna 2014 (k uvedenému podrobněji výše). Výše uvedené termíny je však potřeba chápat jako orientační, neboť jakékoliv komplikace při nalézání politické shody, rozpory vzniklé v rámci připomínkových řízení či projednávání v rámci vlády či Parlamentu, které lze v tuto chvíli obtížně předvídat, mohou výraznou měrou ovlivnit termín plánované účinnosti ústavního zákona.

III.

ZÁSADA VYROVNANOSTI VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ V PRÁVNÍM SYSTÉMU EVROPSKÉ UNIE

1. Úvodní výklad

Mnohem více než v právním řádu České republiky je zásada vyrovnanosti veřejných rozpočtů v současnosti akcentována na poli Evropské unie. V tomto případě lze rozlišovat dva objekty, k nimž směřuje právní úprava obsažená v pramenech práva Evropské unie:

- vnitřní objekt – samotný rozpočet Evropské unie,
- vnější objekt (objekty) – rozpočty členských států Evropské unie.

2. Zásada vyrovnanosti a rozpočet Evropské unie

Odlišný postoj k zásadě vyrovnanosti v právním systému Evropské unie je zřejmý již z jejího zakotvení v zakládajícím dokumentu Evropské unie; čl. 310 odst. 1 **Smlouvy o fungování Evropské unie** stanoví, že *rozpočet musí být vyrovnaný co do příjmů a výdajů*.

Podrobnější úprava rozpočtového hospodaření je obsažena ve finančním nařízení, v němž je *zásada vyrovnanosti* výslovně uvedena jako jedna z rozpočtových zásad (čl. 14 a 15). **Finanční nařízení** stanoví, že *příjmy a položky plateb rozpočtu musí být vyrovnané*. Důvodová zpráva k finančnímu nařízení dále stanoví, že *zásada vyrovnanosti je základním rozpočtovým pravidlem. V této souvislosti by se mělo zdůraznit, že využívání půjček je neslučitelné se systémem vlastních zdrojů Společenství. Zásada vyrovnanosti však není překážkou pro výpůjční a úvěrové operace, které jsou zaručeny souhrnným rozpočtem Unie*. Přestože bude rozpočet sestaven a přijat jako vyrovnaný, nelze vyrovnanost garantovat i při skončení rozpočtového hospodaření. Zůstatek každého rozpočtového roku se pak zapisuje do rozpočtu následujícího roku jako příjem v případě přebytku nebo jako položka plateb v případě schodku¹⁴⁶. Odhady

¹⁴⁶ Po předložení účtů za každý rozpočtový rok se rozdíl oproti odhadům zapisuje do rozpočtu pro následující rozpočtový rok prostřednictvím opravného rozpočtu, jehož jediným předmětem je právě

takových příjmů nebo položek plateb se zapisují do rozpočtu během rozpočtového procesu prostřednictvím návrhu na změnu předloženého v souladu s článkem 34 finančního nařízení. Odhady jsou vypracovány v souladu s nařízením Rady, kterým se provádí rozhodnutí o systému vlastních zdrojů Evropské unie¹⁴⁷.

Naplnění uvedené zásady v právním systému Evropské unie napomáhají významná a přísná omezení:

- Evropská unie a subjekty jí zřízené nesmějí až na výjimky upisovat půjčky¹⁴⁸;
- uskutečnění výdajů zapsaných v rozpočtu vyžaduje předchozí přijetí právně závazného aktu, který stanoví právní základ pro činnost Evropské unie a pro uskutečnění odpovídajících výdajů;
- k zajištění rozpočtové kázně nepřijme Evropská unie žádné akty, které by mohly mít významný dopad na rozpočet, aniž by byla poskytnuta záruka, že výdaje vyplývající z těchto aktů mohou být financovány v rámci limitu pro vlastní zdroje Evropské unie (čl. 311 Smlouvy o fungování Evropské unie) a v souladu s víceletým finančním rámcem.

3. Zásada vyrovnanosti a rozpočty členských států (v pramenech práva Evropské unie)

Mnohem rozsáhlejší a podrobnější je však právní úprava obsažená v pramenech práva Evropské unie, která se vztahuje k rozpočtům jednotlivých členských států. Uvedené je dáno především rozdílným postojem členských států k rozpočtovým otázkám, rozdílnou snahou o naplnění zásady vyrovnanosti veřejných rozpočtů a konečně i rozdílným výsledkem této snahy. Tato nejednotnost zejména v podobě rozdílného tempa zadlužování jednotlivých členských států a v podobě rozdílného tempa snižování schodků veřejných financí jednotlivých států má však vliv na finanční stabilitu Evropské unie a v návaznosti na to i jednotlivých členských států, především pak těch, které jsou členy měnové unie a jejichž ekonomiky jsou tak těsněji propojeny. Jelikož lze

uvedený rozdíl. V tomto případě musí být předběžný návrh opravného rozpočtu předložen Komisi do 15 dnů po předložení prozatímních účtů.

¹⁴⁷ Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1150/2000 ze dne 22. května 2000, kterým se provádí rozhodnutí 2007/436/ES, Euratom o systému vlastních zdrojů Evropských společenství.

¹⁴⁸ Uvedené téma je s ohledem na zhoršující se ekonomickou situaci některých členských států Evropské unie hojně diskutováno, objevují se názory, zda by Evropská unie neměla vydávat vlastní dluhopisy (tzv. *eurobonds*).

prostřednictvím pramenů práva Evropské unie zajistit unifikaci, či přinejmenším harmonizaci právních úprav jednotlivých členských států, lze se již od 90. let 20. století setkat na poli Evropské unie¹⁴⁹ s právními akty, které stanovují nejrůznější omezení pro veřejné rozpočty členských států s cílem omezit zejména růst veřejného dluhu v těchto státech¹⁵⁰. I nadále však platí, že provádění rozpočtové politiky a odpovědnost v tomto směru patří do kompetencí členských států Evropské unie. Na tomto východisku nic nemění ani události z poslední doby včetně nedávno podepsané *Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*¹⁵¹. Všechny členské státy Evropské unie však považují své hospodářské politiky za věc společného zájmu a koordinují je v rámci Rady¹⁵².

Rovněž oblast finančního hospodaření členských států je upravena v základním právním dokumentu Evropské unie. Jedná se o článek 126 **Smlouvy o fungování Evropské unie**, který je součástí kapitoly s názvem *Hospodářská politika*¹⁵³.

Článek 126 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie stanoví, že členské státy se vyvarují *nadměrných schodků veřejných financí*. Rozhodujícími kritérii nadměrného schodku jsou *poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu a poměr veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu*¹⁵⁴.

Nejvyšší přípustná hodnota pro poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu je stanovena ve výši 3%; Smlouva o fungování Evropské unie dovoluje překročení této hodnoty pouze v případech, pokud by poměr podstatně a nepřetržitě klesal a dosáhl úrovně, která se blíží této hodnotě,

¹⁴⁹ Dříve Evropských společenství.

¹⁵⁰ Ostatně ačkoliv výchozím cílem přípravy ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti je snaha upevnit národní fiskální rámec, příprava ústavního zákona také sleduje některé požadavky Paktu o stabilitě a růstu reformovaného v roce 2011 (k uvedenému podrobněji níže).

¹⁵¹ K uvedenému podrobněji níže.

¹⁵² Čl. 121 Smlouvy o fungování Evropské unie. Jedním z klíčových principů, na nichž je koordinace hospodářských politik založena, je právě dodržování zásady zdravých veřejných financí.

¹⁵³ Článek 126 Smlouvy o fungování Evropské unie obsahuje obdobnou úpravu, jakou dříve stanovil článek 104 Smlouvy o založení Evropského společenství. V uvedeném směru proto Smlouva o fungování Evropské unie navazuje na předchozí právní akty, na nichž byla budována evropská integrace.

¹⁵⁴ Uvedená kritéria jsou jedním z tzv. Maastrichtských (konvergenčních) kritérií, jejichž plnění je nutné pro vstup do měnové unie. K uvedenému podrobněji čl. 140 Smlouvy o fungování Evropské unie.

nebo pokud by překročení této hodnoty bylo pouze výjimečné a dočasné a poměr zůstával blízko k takové hodnotě.

Druhým kritériem je nejvyšší přípustná hodnota pro poměr veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu, která je stanovena ve výši 60%; rovněž z uvedené hodnoty je přípustná výjimka, a to její překročení v případě, že se poměr dostatečně snižuje a blíží se uspokojivým tempem k hodnotě¹⁵⁵.

Článek 126 Smlouvy o fungování Evropské unie dále stanoví pravidla týkající se kontroly a opatření k nápravě. Oprávnění v této oblasti Smlouva o fungování Evropské unie svěřuje Komisi, která v nejobecnější rovině sleduje vývoj rozpočtové situace a výši veřejného dluhu v členských státech; při této své činnosti Komise zkoumá, zda je dodržována rozpočtová kázeň na základě výše uvedených kritérií. Jestliže členský stát neplní stanovená kritéria (nebo některé z nich), vypracuje Komise zprávu, v níž mj. přihlédne k tomu, zda schodek¹⁵⁶ veřejných financí překračuje veřejné investiční výdaje, jakož i ke všem dalším rozhodujícím faktorům včetně střednědobé hospodářské a rozpočtové pozice členského státu¹⁵⁷. O tom, zda existuje nadměrný schodek, rozhodne po celkovém zhodnocení Rada na návrh Komise; při tom zváží rovněž všechny připomínky, které dotýčný členský stát případně učiní.

Pro případ zjištění nadměrného schodku obsahuje Smlouva o fungování Evropské unie následující posloupná opatření:

1. *doporučení členskému státu* – pokud Rada rozhodne, že nadměrný schodek existuje, přijme bez zbytečného odkladu na doporučení Komise doporučení, která podá dotýčnému členskému státu, aby tento členský stát mohl ve stanovené lhůtě tuto situaci ukončit;

¹⁵⁵ Procentuelní hodnoty jsou stanoveny v Protokolu č. 12 o postupu při nadměrném schodku, který je připojen ke Smlouvě o Evropské unii a Smlouvě o fungování Evropské unie.

¹⁵⁶ Definici termínů *schodek* a *dluh* obsahuje rovněž Protokol č. 12. *Schodkem* se rozumí čisté výpůjčky, jak jsou definovány v Evropském systému integrovaných hospodářských účtů. *Dluhem* se rozumí celkový hrubý dluh v jeho jmenovité hodnotě nesplacený na konci roku, konsolidovaný uvnitř a mezi jednotlivými odvětvími veřejné správy, jak jsou definovány v první odrážce.

¹⁵⁷ Za zmínku stojí, že Komise může uvedenou zprávu vypracovat rovněž v případě, pokud je i přes plnění kritérií toho názoru, že v některém členském státě existuje riziko nadměrného schodku.

2. *zveřejnění doporučení* – jestliže Rada zjistí, že ve stanovené lhůtě nebyla na její doporučení přijata žádná účinná opatření, může svá doporučení zveřejnit;
3. *výzva členskému státu* – v případě, že členský stát ani poté nenásleduje doporučení Rady, může Rada rozhodnout o výzvě členskému státu, aby v určité lhůtě učinil opatření ke snížení schodku, která Rada považuje za nezbytná pro nápravu situace; uvedená výzva může být spojena se žádostí, aby dotyčný členský stát podle zvláštního harmonogramu předkládal zprávy za účelem posouzení jeho úsilí o nápravu;
4. *další opatření* – nepodřídí-li se členský stát ani rozhodnutí uvedenému v předchozím bodu, může Rada rozhodnout, že použije nebo případně zesílí jedno nebo více z následujících opatření:
 - požádá dotyčný členský stát, aby před vydáním obligací a jiných cenných papírů zveřejnil dodatečné informace, které Rada určí;
 - vyzve Evropskou investiční banku, aby přehodnotila svou úvěrovou politiku vůči dotyčnému členskému státu;
 - požádá dotyčný členský stát, aby uložil neúročený vklad v přiměřené výši u Evropské unie, dokud nebude podle názoru Rady nadměrný schodek napraven;
 - uloží pokuty v přiměřené výši¹⁵⁸.

Vedle výše uvedeného vzniká od okamžiku, kdy jsou splněny podmínky pro uložení opatření dle bodu 4., právo podat proti dotyčnému členskému státu k Soudnímu dvoru Evropské unie žalobu podle článků 258 a 259 Smlouvy o fungování Evropské unie; aktivně legitimováni k podání žaloby jsou Komise i kterýkoliv členský stát. Předpokladem podání žaloby je v obou případech marné uplynutí lhůty ke zjednání nápravy uvedené v odůvodněném stanovisku Komise¹⁵⁹.

Rada zruší některá nebo všechna svá výše uvedená rozhodnutí nebo doporučení v takovém rozsahu, v jakém bude dle jejího názoru napraven nadměrný schodek v dotyčném členském státě. V případě, že došlo ke zveřejnění doporučení dle bodu 2.,

¹⁵⁸ Uvedená opatření však doposud nebyla aplikována v plném rozsahu, neboť zatím žádnému členskému státu taková pokuta uložena nebyla.

¹⁵⁹ Členský stát může žalobu podat i v případě nečinnosti Komise trvající déle než 3 měsíce ode dne, kdy jí věc byla předložena.

učiní Rada rovněž veřejné prohlášení, že nadměrný schodek v dotyčném členském státě již neexistuje.

Vedle základního právního aktu Evropské unie jsou opatření proti nadměrným schodkům součástí pramenů práva Evropské unie¹⁶⁰ nižší právní síly, a to již od 90. let 20. století. Prvním významným pramenem práva v této oblasti je tzv. **Pakt stability a růstu**. Pakt stability a růstu je tvořen:

- nařízením Rady č. 1466/97, o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace,
- nařízením Rady č. 1467/97, o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku, a
- usnesením Rady ze dne 17. června 1997, o Paktu stability a růstu, které v souladu s býv. článkem D Smlouvy o Evropské unii stanoví obecné politické směry pro řádné a včasné provedení Paktu o stabilitě a růstu, a zejména pro dodržování střednědobého cíle téměř vyrovnaného nebo přebytkového stavu rozpočtů, k němuž se všechny členské státy zavázaly¹⁶¹.

Pakt má dvě části – preventivní a nápravnou. Cílem Paktu o stabilitě a růstu *jsou zdravé veřejné finance jakožto prostředek posilující podmínky pro stabilitu cen a silný udržitelný růst přispívající k vytváření pracovních míst* (z preambule Paktu stability a růstu). Dodržování střednědobého cíle téměř vyrovnaného nebo přebytkového stavu rozpočtů má členským státům umožnit vypořádat se s běžnými konjunkturálními výkyvy a přitom udržovat schodek veřejných rozpočtů v maximální výši odpovídající hodnotě 3% hrubého domácího produktu. *Za účelem naplnění těchto cílů nařízení č. 1466/97 stanoví pravidla zahrnující obsah, předkládání, kontrolu a sledování*

¹⁶⁰ Dříve Evropských společenství.

¹⁶¹ Nařízení jako sekundární pramen práva Evropské unie je přímo vykonatelné a aplikovatelné ve všech členských státech, proto i Pakt stability a růstu je dokumentem, který zavazuje všechny členské státy. Pakt byl v červnu 2005 na základě zprávy s názvem *Zlepšení provádění Paktu stability a růstu*, která byla schválena Radou dne 23. března 2005, revidován nařízením Rady č. 1055/2005 ze dne 27. června 2005, kterým se mění nařízení Rady č. 1466/1997, a nařízením Rady č. 1056/2005 ze dne 27. června 2005, kterým se mění nařízení rady č. 1467/1997. Česká republika je povinna adaptovat národní fiskální rámec na požadavky těch ustanovení předpisů Paktu o stabilitě a růstu, která dopadají na všechny členské státy, tedy mimo požadavků dopadajících pouze na státy měnové unie. Dále je povinna řádně a včas transponovat směrnici Rady č. 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států do vnitrostátního právního řádu, tzn. do 31. prosince 2013.

stabilizačních a konvergenčních programů jako součásti mnohostranného dohledu Rady s cílem včas předejít vzniku nadměrných schodků veřejných financí a posílit dohled nad hospodářskými politikami a jejich koordinací (článek 1).

Předmětem nařízení č. 1466/97 tak je právní úprava stabilizačních programů, které se týkají států přijímajících jednotnou měnu, a konvergenčních programů, které se týkají států, které jednotnou měnu nepřijaly.

Stabilizační program poskytuje tyto informace:

- střednědobý cíl téměř vyrovnaného nebo přebytkového stavu rozpočtu, cestu k postupnému dosažení tohoto cíle pro celkový přebytek/schodek veřejných financí a očekávanou tendenci míry celkového veřejného dluhu;
- hlavní prognózy očekávaného hospodářského vývoje a důležitých ekonomických proměnných vztahujících se k plnění stabilizačního programu, jako jsou veřejné investiční výdaje, růst reálného hrubého domácího produktu, zaměstnanost a inflace¹⁶²;
- popis přijímaných nebo navrhovaných rozpočtových opatření a jiných opatření hospodářské politiky k dosažení cílů programu a pro hlavní rozpočtová opatření odhad jejich kvantitativního účinku na rozpočet;
- rozbor otázky, jak by změny hlavních hospodářských předpokladů ovlivnily stav rozpočtu a dluhu.

Povinnost předložit stabilizační programy byla poprvé stanovena do 1. března 1999; poté se každoročně předkládají aktualizované programy.

Hodnocení programů spadá do působnosti Komise. Na základě něho pak Rada v rámci mnohostranného dohledu přezkoumá, zda:

- střednědobý rozpočtový cíl v programu stability poskytuje bezpečný prostor k zabránění vzniku nadměrného schodku,
- hospodářské předpoklady, na nichž je stabilizační program založen, jsou reálné, a

¹⁶² Střednědobý rozpočtový cíl tak vedle střednědobé vyrovnanosti či přebytkovosti veřejných financí a zohledňuje i úroveň zadluženosti a růstový potenciál jednotlivých členských států.

- přijímaná nebo navrhovaná opatření jsou dostatečná k postupnému dosažení střednědobého rozpočtového cíle.

V rámci mnohostranného dohledu sleduje Rada provádění stabilizačních programů na základě informací poskytovaných zúčastněnými členskými státy a na základě hodnocení Komise, zejména s ohledem na odhalení současného nebo očekávaného závažného odchýlení stavu rozpočtu od střednědobého rozpočtového cíle nebo od cesty k postupnému dosažení tohoto cíle, jak je uveden v programu přebytku/schodku veřejných financí. Pokud Rada zjistí závažné odchýlení stavu rozpočtu od střednědobého rozpočtového cíle nebo od cesty k postupnému dosažení tohoto cíle, zašle dotyčným členským státům (s úmyslem vydat včasné varování) doporučení k přijetí nezbytných úprav, aby bylo zabráněno vzniku nadměrného schodku. V případě, že při následném sledování Rada dospěje k závěru, že se stav rozpočtu trvale nebo vzrůstající měrou odchyluje od střednědobého cíle nebo od cesty k postupnému dosažení tohoto cíle, doporučí dotyčným členským státům, aby ihned přijal nápravná opatření; zároveň může doporučení zveřejnit.

Výše uvedené platí obdobně v případě konvergenčních programů, v jejichž případě navíc v rámci mnohostranného dohledu Rada dále sleduje hospodářské politiky nezúčastněných členských států s ohledem na cíle konvergenčních programů, aby zajistila, že jejich politiky jsou zaměřeny na stabilitu, a tím na předcházení nevyrovnanostem reálných směnných kurzů a nadměrným výkyvům nominálních směnných kurzů, tak aby i tyto státy mohly v budoucnu přijmout jednotnou měnu.

Cílem nařízení č. 1467/97 je dle názvu tohoto nařízení *urychlit a vyjasnit postup při nadměrném schodku*, konkrétně zabránit vzniku nadměrných schodků veřejných financí, popř. napomoci jejich rychlému odstranění, pokud již k jejich vzniku dojde. Za tímto účelem stanoví nařízení následující lhůty, kterými konkretizují shora popsany postup dle čl. 126 Smlouvy o fungování Evropské unie týkající se nadměrných schodků:

- do dvou týdnů poté, co Komise schválí zprávu vydanou podle čl. 104c odst. 3 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní čl. 126 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie), k ní Hospodářský a finanční výbor dle čl. 104c odst. 4

Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní čl. 126 odst. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie) vypracuje stanovisko¹⁶³;

- do tří měsíců ode dne oznámení podle čl. 4 odst. 2 a 3¹⁶⁴ nařízení (ES) č. 3605/93, o použití Protokolu o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke Smlouvě o založení Evropského společenství, Rada rozhodne o existenci nadměrného schodku v souladu s čl. 104c odst. 6 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní čl. 126 odst. 6 Smlouvy o fungování Evropské unie); pokud rozhodne, že nadměrný schodek existuje, podá Rada zároveň doporučení dotyčnému členskému státu podle čl. 104c odst. 7 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní čl. 126 odst. 7 Smlouvy o fungování Evropské unie)¹⁶⁵;
- okamžitě po vypršení stanovené lhůty přijme Rada případné rozhodnutí zveřejnit podané doporučení, jestliže se zjistí, že nebyla přijata žádná účinná opatření podle čl. 104c odst. 8 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní čl. 126 odst. 8 Smlouvy o fungování Evropské unie)¹⁶⁶;
- do jednoho měsíce od rozhodnutí Rady dle čl. 104c odst. 8 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní čl. 126 odst. 8 Smlouvy o fungování Evropské unie) o tom, že nebyla přijata žádná účinná opatření, Rada přijme případné rozhodnutí dle čl. 104c odst. 9 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní čl. 126 odst. 9 Smlouvy o fungování Evropské unie) vyzývající dotyčný členský stát k tomu, aby učinil opatření ke snížení nadměrného schodku;

¹⁶³ Pokud Komise s plným přihlédnutím k tomuto stanovisku usoudí, že nadměrný schodek existuje, předloží v souladu s čl. 104c odst. 5 a 6 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní čl. 126 odst. 5 a 6 Smlouvy o fungování Evropské unie) stanovisko a doporučení Radě.

¹⁶⁴ Ustanovení upravují zejména každoroční oznamování výše plánovaného schodku veřejných financí a aktualizovaného odhad skutečného schodku veřejných financí.

¹⁶⁵ Doporučení Rady podané v souladu s čl. 104c odst. 7 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní čl. 126 odst. 7 Smlouvy o fungování Evropské unie) stanoví nejvýše čtyřměsíční lhůtu, během níž má dotyčný členský stát přijmout účinná opatření. Doporučení Rady také stanoví lhůtu pro odstranění nadměrného schodku, což by mělo být ukončeno v následujícím roce po jeho zjištění, pokud nenastanou zvláštní okolnosti.

¹⁶⁶ Rada při zvažování, zda byla v reakci na doporučení Rady vydané v souladu s čl. 104c odst. 7 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní čl. 126 odst. 7 Smlouvy o fungování Evropské unie) přijata účinná opatření, vychází při svém rozhodování z veřejně oznámených rozhodnutí vlády dotyčného členského státu.

- pokud jsou splněny podmínky pro uplatnění čl. 104c odst. 11 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní čl. 126 odst. 11 Smlouvy o fungování Evropské unie), uvalí Rada sankce nejpozději do dvou měsíců od rozhodnutí Rady podle čl. 104c odst. 9 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní čl. 126 odst. 9 Smlouvy o fungování Evropské unie) vyzývající dotyčný členský stát, aby učinil opatření;
- jestliže se dotyčný členský stát nepodřídí jednotlivým rozhodnutím, které Rada postupně přijme na základě ustanovení čl. 104c odst. 7 a 9 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní čl. 126 odst. 7 a 9 Smlouvy o fungování Evropské unie), rozhodnutí o uvalení sankcí podle odstavce 11 článku 104c Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní čl. 126 odst. 11 Smlouvy o fungování Evropské unie) Rada přijme do deseti měsíců ode dne oznámení podle nařízení (ES) č. 3605/93¹⁶⁷;
- do dvou měsíců ode dne oznámení dle nařízení (ES) č. 3605/93 Rada přijme případné rozhodnutí zstříit sankce v souladu s čl. 104c odst. 11 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní čl. 126 odst. 11 Smlouvy o fungování Evropské unie);
- případné rozhodnutí zrušit některá nebo všechna svá rozhodnutí podle čl. 104c odst. 12 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní čl. 126 odst. 12 Smlouvy o fungování Evropské unie) Rada přijme co nejdříve, nejpozději však do dvou měsíců ode dne oznámení podle nařízení (ES) č. 3605/93.

Postup při nadměrném schodku se pozastaví, pokud dotyčný členský stát jedná podle doporučení podaných v souladu s čl. 104c odst. 7 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní čl. 126 odst. 7 Smlouvy o fungování Evropské unie) nebo výzev vydaných v souladu s čl. 104c odst. 9 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní čl. 126 odst. 9 Smlouvy o fungování Evropské unie). Jestliže však potřebná

¹⁶⁷ V případě záměrně plánovaného schodku, o němž Rada rozhodne, že je nadměrný, se použije zrychlené řízení.

opatření neprovádí nebo pokud podle názoru Rady nejsou prováděná opatření dostatečná, Rada okamžitě přijme rozhodnutí podle čl. 104c odst. 9 nebo 11 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní čl. 126 odst. 9 a 11 Smlouvy o fungování Evropské unie); stejně postupuje Rada i v případě, že aktuální údaje sdělené podle nařízení (ES) č. 3605/93 ukazují, že nadměrný schodek nebyl odstraněn ve lhůtách stanovených těmito doporučeními nebo výzvami. Společně s rozhodnutím Rady o uplatnění sankcí vůči zúčastněnému členskému státu podle čl. 104c odst. 11 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní čl. 126 odst. 11 Smlouvy o fungování Evropské unie) se zpravidla požaduje složení neúročeného vkladu¹⁶⁸; Rada může dále toto opatření doplnit některým z následujících:

- požádání dotyčného členského státu, aby před vydáním jiných cenných papírů zveřejnil dodatečné informace, které Rada určí;
- výzva Evropské investiční bance, aby přehodnotila svou úvěrovou politiku vůči dotyčnému členskému státu.

Vklad Rada zpravidla přemění na pokutu tehdy, pokud podle jejího názoru nedošlo k odstranění nadměrného schodku do dvou let od rozhodnutí požadovat na dotyčném zúčastněném členském státu složení vkladu.

Výjimky ze shora uvedeného postupu vyjmenovává čl. 2 nařízení; jedná se o případy, kdy je překročení schodku považováno za *výjimečné a dočasné*, tedy pokud je způsobeno neobvyklou událostí, kterou dotyčný členský stát nemůže nikterak ovlivnit a která má zásadní dopad na finanční situaci vládních institucí, nebo pokud vznikne v důsledku prudkého hospodářského propadu. Vedle toho se překročení schodku

¹⁶⁸ Pokud je nadměrný schodek způsoben nedodržením kritéria týkajícího se poměru schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu, potom se výše prvního vkladu skládá z pevné složky ve výši 0,2% hrubého domácího produktu a z proměnné složky ve výši jedné desetiny rozdílu mezi schodkem vyjádřeným v procentech hrubého domácího produktu za předchozí rok a referenční hodnotou 3% hrubého domácího produktu. Každý následující rok, dokud není rozhodnutí o existenci nadměrného schodku zrušeno, Rada hodnotí, zda dotyčný zúčastněný členský stát přijal účinná opatření v reakci na výzvu Rady podle čl. 104c odst. 9 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní čl. 126 odst. 9 Smlouvy o fungování Evropské unie). Jestliže se dotyčný zúčastněný členský stát nepodřídil výzvě Rady, rozhodne Rada při každoročním hodnocení o zostření sankcí. V případě, že je rozhodnuto o složení dalšího vkladu, rovná se jedné desetině rozdílu mezi schodkem vyjádřeným v procentech hrubého domácího produktu za předchozí rok a referenční hodnotou 3% hrubého domácího produktu. Nařízení stanoví mez, podle které žádný jednotlivý vklad nesmí překročit maximální limit ve výši 0,5% hrubého domácího produktu.

veřejných financí nad referenční hodnotu považuje za dočasné tehdy, jestliže rozpočtové předpovědi předkládané Komisí naznačují, že po skončení neobvyklé události či prudkého hospodářského propadu schodek klesne pod referenční hodnotu¹⁶⁹.

V letech 2005 a 2011 byl Pakt o stabilitě a růstu podstatně novelizován¹⁷⁰; současně byla zahájena další novelizace Paktu pro státy, které přijaly jednotnou měnu¹⁷¹. Cílem novelizací je další posílení dohledu nad stavy rozpočtů a koordinací hospodářských politik¹⁷². Již reforma Paktu o stabilitě a růstu v roce 2005 zvýšila důraz na střednědobou a dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. Reforma z roku 2011 dále posílila tlak na dodržování střednědobého rozpočtového cíle; pro tento účel bylo schváleno výdajové pravidlo, které je založeno na stanovení meziročního tempa růstu reálných výdajů vládního sektoru – míra růstu výdajů tak v jednotlivých letech nesmí přesahovat střednědobé tempo růstu potenciálního hrubého domácího produktu, pokud toto překročení není kompenzováno opatřeními, která by zvyšovala příjmy. Členské státy, které ještě nedosáhly svého střednědobého rozpočtového cíle, musí vykazovat

¹⁶⁹ Komise při vypracování zprávy podle čl. 104c odst. 3 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní čl. 126 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie) zpravidla považuje překročení schodku veřejných financí nad referenční hodnotu v důsledku prudkého hospodářského propadu za výjimečné pouze tehdy, pokud dojde k ročnímu poklesu reálného hrubého domácího produktu nejméně o 2%.

¹⁷⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1173/2011 ze dne 16. listopadu 2011, o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1174/2011 ze dne 16. listopadu 2011, o donucovacích opatřeních k nápravě nadměrné makroekonomické nerovnováhy v eurozóně. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1175/2011 ze dne 16. listopadu 2011, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1466/97, o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011, o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy. Nařízení Rady (EU) č. 1177/2011 ze dne 8. listopadu 2011, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97, o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku. Směrnice Rady č. 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

¹⁷¹ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, o posílení hospodářského a rozpočtového dohledu nad členskými státy, ve kterých dochází k závažným obtížím, pokud jde o jejich finanční stabilitu v eurozóně, nebo jsou těmito obtížemi ohroženy, KOM (2011) 0819 v konečném znění – 17230/11. Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně – KOM (2011) 0821 v konečném znění – 17231/11.

¹⁷² Pro členské státy, které přijaly jednotnou měnu, zasahuje úprava novými právními předpisy do oblastí doposud takto podrobně právními předpisy Evropské unie neupravených (např. návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně – KOM (2011) 0821 v konečném znění; CELEX 52011PC0821).

míru růstu výdajů pod hranicí střednědobého tempa růstu potenciálního produktu¹⁷³. Nově od loňského roku pak Pakt o stabilitě a růstu stanovuje pro ty členské státy, jejichž podíl vládního dluhu na hrubém domácím produktu přesahuje hranici 60%, povinnost snižovat míru zadlužení uspokojivým tempem; průměrné tempo poklesu podílu dluhu na hrubém domácím produktu se určí jako 1/20 rozdílu mezi skutečnou výší podílu dluhu na hrubém domácím produktu a 60% hrubého domácího produktu.

S odkazem na výše citovaný článek 126 Smlouvy o fungování Evropské unie byla dále přijata směrnice Rady č. 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011, o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, tj. o národním souboru opatření, postupů, pravidel a institucí, které tvoří základ pro provádění fiskální a rozpočtové politiky¹⁷⁴.

Ani revidovaný Pakt růstu a stability však neposkytoval dostatečný právní rámec, který by zajistil rozpočtovou kázeň členských států a dokázal tak zabránit vzniku nadměrných schodků. V souvislosti s prohlubující se hospodářskou krizí proto byla zahájena jednání o přijetí zvláštní smlouvy, v níž by se k mimořádným omezením v oblasti veřejných rozpočtů zavázaly přímo členské státy. Jednání vyvrcholila dne 31. ledna 2012, kdy byla mezi členskými státy Evropské unie vyjma České republiky a Spojeného království Velké Británie a Severního Irska uzavřena ***Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v Hospodářské a měnové unii***.

Zpřísnění rozpočtové kázně je výslovně uvedeno mezi jedním z hlavních cílů této smlouvy (čl. 1 odst. 1 smlouvy)¹⁷⁵. Smluvní strany deklarují uvědomění, že

¹⁷³ Navíc nastavenou tak, aby bylo zajištěno postupné dosažení střednědobého rozpočtového cíle. Dodržování střednědobého rozpočtového cíle musí být zahrnuto do národních střednědobých rozpočtových rámců.

¹⁷⁴ Návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti částečně promítá do právního řádu České republiky jak některé požadavky Paktu o stabilitě a růstu reformovaného v roce 2011 (konkrétně ta ustanovení, která dopadají na všechny členské státy, tj. mimo požadavků dopadajících pouze na státy, které přijaly jednotnou měnu), tak i směrnici Rady č. 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011, o požadavcích na rozpočtové rámce členských států a není tak s nimi v rozporu. Plné transpozice směrnice bude dle ministerstva financí docíleno až na základě prováděcího právního předpisu (zákon o pravidlech rozpočtové kázně) a novelizace dalších souvisejících právních předpisů.

¹⁷⁵ Mezi dalšími cíly smlouva uvádí posílení koordinace hospodářských politik a zlepšení správy eurozóny; naplnění těchto cílů má přispět k dosažení cílů EU, kterými jsou udržitelný růst, zaměstnanost, konkurenceschopnost a sociální soudržnost: *Smluvní strany, coby členské státy Evropské unie, se touto smlouvou zavazují posílit hospodářský pilíř hospodářské a měnové unie přijetím souboru pravidel pro zpřísnění rozpočtové kázně prostřednictvím rozpočtového paktu, jakož i posílit koordinaci svých*

dodržování rozpočtové kázně úzce souvisí se základními cíly Evropské unie, konkrétně udržitelným růstem, zaměstnaností, konkurenceschopností a sociální soudržností. Již v preambuli smlouvy se proto ohledně bližších důvodů vedoucích k uzavření smlouvy uvádí, že smluvní strany tuto smlouvu uzavírají: *PAMĚTLIVY skutečnosti, že potřeba, aby vlády zachovávaly zdravé a udržitelné veřejné finance a předcházely nadměrnému schodku veřejných financí, má zásadní význam pro zabezpečení stability eurozóny jako celku, a vyžaduje proto zavedení zvláštních pravidel, včetně pravidla vyrovnaného rozpočtu a automatického mechanismu pro přijetí nápravných opatření, (...) VĚDOMY SI nutnosti zajistit, aby schodek jejich veřejných financí nepřekročil hranici 3 % jejich hrubého domácího produktu v tržních cenách a aby hodnota jejich veřejného dluhu nepřekročila 60 % hrubého domácího produktu v tržních cenách nebo aby k uvedené hodnotě uspokojivým tempem klesala, (...) POUKAZUJÍCE na skutečnost, že pro řádné fungování hospodářské a měnové unie je nutné, aby smluvní strany společně usilovaly o hospodářskou politiku, v jejímž rámci, opírajíce se o mechanismy koordinace hospodářských politik vymezené ve smlouvách, na nichž je založena Evropská unie, přijímají nezbytná opatření ve všech oblastech, jež jsou zásadní z hlediska řádného fungování eurozóny.*

Jak dále vyplývá z preambule smlouvy, je potřeba usnadnit přijímání opatření v rámci postupu Evropské unie při nadměrném schodku vůči členským státům, jejichž měnou je euro a jejichž plánovaný nebo skutečný poměr schodku veřejných financí k jejich hrubému domácímu produktu přesahuje 3%, a zároveň důrazně posílit účel tohoto postupu, tedy povzbuzení a v nezbytných případech donucení členského státu snížit případně zjištěný schodek; zejména v uvedeném lze spatřovat hlavní příčinu současných potíží měnové unie.

Právní rámec této smlouvy lze spatřovat v části šesté hlavě třetí Smlouvy o fungování Evropské unie s názvem *Posílená spolupráce* (čl. 326 a násl. Smlouvy o fungování Evropské unie). Takový postup byl zvolen zejména z důvodu naléhavosti urychleného řešení situace a zřejmě i z důvodu většího ztotožnění členských států

hospodářských politik a zlepšit správu eurozóny, a podpořit tak dosažení cílů Evropské unie v podobě udržitelného růstu, zaměstnanosti, konkurenceschopnosti a sociální soudržnosti (čl. 1 odst. 1).

s touto smlouvou oproti právním aktům vydávaným Evropskou unií. Má se však jednat pouze o přechodné řešení, když preambule smlouvy uvádí, že *cílem hlav států a předsedů vlád členských států eurozóny a dalších členských států Evropské unie je začlenění ustanovení této smlouvy do smluv, na nichž je založena Evropská unie, jakmile to bude možné*. Uvedená smlouva v souladu s ustanoveními o posílení spolupráci nemění ani neruší žádný ze stávajících právních aktů Evropské unie, pouze je dále doplňuje; v rozsahu, ve kterém by smlouva odporovala stávajícím právním aktům Evropské unie, by byla neplatná. Uvedené pravidlo smlouva vyjadřuje následovně:

- *smluvní strany uplatňují a vykládají tuto smlouvu v souladu se smlouvami, na nichž je založena Evropská unie, zejména pak s čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii, jakož i s právem Evropské unie, včetně práva procesního, je-li vyžadováno přijetí sekundárních právních předpisů (čl. 2 odst. 1 smlouvy);*
- *tato smlouva se použije v míře slučitelné se smlouvami, na nichž je založena Evropská unie, a s právem Evropské unie. (čl. 2 odst. 2 smlouvy);*
- *vedle svých povinností podle práva Evropské unie a aniž jsou tyto povinnosti dotčeny, uplatňují smluvní strany pravidla stanovená v tomto odstavci (čl. 3 odst. 1 smlouvy).*

Nutno na tomto místě připomenout, že pochybnosti ohledně právní formy smlouvy byly hlavním deklarovaným důvodem, proč se Česká republika odmítla k této smlouvě připojit¹⁷⁶.

Předmětem smlouvy je uzavření *rozpočtového paktu* (hlava III., čl. 3 až 8), který představuje souhrn zvláštních pravidel v oblasti veřejných rozpočtů členských států¹⁷⁷. Hlavním pravidlem stanoveným smlouvou je, že stav veřejných rozpočtů smluvní strany je vyrovnaný nebo vykazuje přebytek [čl. 3 odst. 1 písm. a)]¹⁷⁸; uvedená podmínka se považuje za splněnou rovněž v případě, pokud roční strukturální saldo veřejných

¹⁷⁶ K uvedenému blíže: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tiskove-zpravy/proc-se-cr-nezavazala-k-ratifikaci-smlouvy-o-fiskalni-unii-92547/>.

¹⁷⁷ Vedle rozpočtového paktu smlouva obsahuje pravidla týkající se koordinace hospodářských politik a konvergence (hlava IV., čl. 9 až 11) a správy eurozóny (hlava V., čl. 12 a 13).

¹⁷⁸ Pro účely tohoto článku se použijí definice vymezené v čl. 2 Protokolu (č. 12), o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke smlouvám, na nichž je založena Evropská unie.

financí¹⁷⁹ odpovídá střednědobému cíli pro danou zemi ve smyslu revidovaného Paktu o stabilitě a růstu, s tím, že spodní limit strukturálního schodku činí 0,5% hrubého domácího produktu v tržních cenách. V takovém případě je však povinností smluvní strany zajistit rychlé směřování ke svému střednědobému cíli. Jelikož neurčitý právní pojem *rychlé směřování* by v praxi přinášel potíže, stanoví smlouva, že harmonogram tohoto směřování navrhne Komise; při jeho vypracování je povinna přihlídnout k rizikům z hlediska udržitelnosti, jimž daný členský stát čelí. Pokrok při naplňování střednědobého cíle a dodržování tohoto cíle se vyhodnocují na základě celkového posouzení, v němž je strukturální saldo použito jako měřítko, včetně analýzy výdajů očištěných o vliv diskrečních opatření na straně příjmů, v souladu s revidovaným Paktem o stabilitě a růstu.

Od svého střednědobého cíle či od cesty k jeho postupnému dosažení se smluvní strany mohou odchýlit pouze dočasně v případě výjimečných okolností, kterými se rozumí neobvyklá událost, kterou dotčená smluvní strana nemůže nikterak ovlivnit a která má zásadní dopad na finanční situaci vládních institucí, nebo období prudkého hospodářského propadu ve smyslu revidovaného Paktu o stabilitě a růstu, a to za předpokladu, že dočasné odchýlení dotčené smluvní strany nevede k ohrožení udržitelnosti veřejných financí ve střednědobém výhledu.

Zcela zvláštní ustanovení pak platí pro ty státy, jejichž poměr veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu v tržních cenách výrazně nižší než 60% a jejichž rizika z hlediska dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí jsou nízká; v jejich případě může spodní limit střednědobého cíle odpovídat strukturálnímu schodku ve výši maximálně 1% hrubého domácího produktu v tržních cenách [čl. 3 odst. 1 písm. d)].

Konečně součástí rozpočtového paktu jsou i opatření k nápravě. Jestliže je zjištěno závažné odchýlení od střednědobého cíle nebo od cesty k jeho postupnému dosažení, je automaticky aktivován mechanismus nápravy, který zahrnuje povinnost státu provést opatření k nápravě odchylek během určitého období. Konkrétní obsah

¹⁷⁹ *Ročním strukturálním saldem veřejných financí* se rozumí roční cyklicky očištěné saldo bez vlivu jednorázových a dočasných opatření [článek 3 odst. 3 písm. a)].

těchto povinností však rozpočtový pakt blíže nekonkretizuje, stane se tak na základě společných zásad, které navrhne Komise a které musejí plně respektovat výsady vnitrostátních parlamentů¹⁸⁰; alespoň obecně smlouva stanoví tato pravidla:

- povinnost smluvních stran, jejichž veřejný dluh přesahuje hodnotu 60% hrubého domácího produktu, tento dluh snižovat průměrným tempem jedné dvacetiny za rok; uvedená hodnota je však pouze doporučená (čl. 4);
- smluvní strana, vůči které je podle čl. 126 Smlouvy o fungování Evropské unie veden postup při nadměrném schodku, zavede program rozpočtového a hospodářského partnerství včetně podrobného popisu strukturálních reforem, jež musí být zavedeny a provedeny za účelem skutečné a trvalé nápravy jejího nadměrného schodku (čl. 5 odst. 1)¹⁸¹;
- za účelem lepší koordinace při plánování svých emisí dluhopisů ohlašují smluvní strany předem Radě a Komisi své plány emisí veřejných dluhopisů (čl. 6);
- smluvní strany, jejichž měnou je euro, se zavazují, že budou při plném respektování procesních požadavků smluv, na nichž je založena Evropská unie, podporovat návrhy a doporučení, které Komise předloží, jestliže shledá, že členský stát Evropské unie, jehož měnou je euro, porušuje kritérium schodku v rámci postupu při nadměrném schodku (čl. 7)¹⁸².

Z preambule pak vyplývá, že další opatření k posílení hospodářského a rozpočtového dohledu nad členskými státy, ve kterých dochází k závažným obtížím, pokud jde o jejich finanční stabilitu, nebo jsou těmito obtížemi ohroženy, a společná ustanovení pro sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajištění nápravy nadměrného schodku členských států, by se konkrétně měla týkat koordinace plánů

¹⁸⁰ Zásady se budou týkat zejména povahy, rozsahu a harmonogramu nápravných opatření, jež je nutno přijmout, a to i v případě výjimečných okolností, dále úlohy a nezávislosti institucí odpovědných na vnitrostátní úrovni za sledování toho, jsou-li stanovená pravidla rozpočtového paktu dodržována (čl. 3 odst. 2). Mechanismus nápravy, jež mají smluvní strany zavést, by dle preambule smlouvy měl mít za cíl napravovat odchýlení od střednědobého cíle nebo od cesty k jeho postupnému dosažení, včetně kumulovaného dopadu tohoto odchýlení na dynamiku veřejného dluhu.

¹⁸¹ Obsah a formu tohoto programu vymezí právo Evropské unie. Tyto programy budou předkládány Radě a Komisi ke schválení v rámci stávajících postupů dohledu podle Paktu o stabilitě a růstu a budou v tomto rámci i sledovány. Provádění programu rozpočtového a hospodářského partnerství a ročních rozpočtových plánů, které s ním musí být v souladu, sledují Rada Komise (čl. 5 odst. 2).

¹⁸² Tato povinnost se neuplatní, pokud je shledáno, že s navrženým či doporučeným rozhodnutím nesouhlasí kvalifikovaná většina smluvních stran, jejichž měnou je euro, vypočtená obdobně podle příslušných ustanovení smluv, na nichž je založena Evropská unie; k postoji dotčené smluvní strany se nepřihlíží.

členských států, jejichž měnou je euro, na zásadní reformy hospodářských politik a zavedení nového intervalu pro střednědobé cíle v souladu s limity, jež stanoví tato smlouva. Střednědobé cíle by měly být pravidelně aktualizovány podle společně dohodnuté metody, jejíž hlavní parametry je rovněž nutno pravidelně revidovat, náležitě zohledňující rizika explicitních a implicitních závazků pro veřejné finance, jak je zakotveno v cílech Paktu o stabilitě a růstu.

Při přezkumu a sledování rozpočtových závazků podle této smlouvy bude Evropská komise jednat v rámci svých pravomocí stanovených články 121, 126 a 136 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Pokud se týká závaznosti této smlouvy, pak smluvní strany, jejichž měnou je euro, jsou touto smlouvou vázány od prvního dne měsíce následujícího po uložení jejich ratifikačních listin, bude-li smlouva v uvedený den v platnosti; smluvní strany, na něž se vztahuje ke dni podpisu této smlouvy výjimka z účasti na jednotné měně, a mohou být až do zrušení této výjimky vázány pouze těmi ustanoveními hlavy III. a IV. smlouvy, o nichž při uložení své ratifikační listiny či k pozdějšímu dni oznámí, že jimi hodlají být vázány (preambule, čl. 1 odst. 2 smlouvy).

Povinností smluvních stran je promítnout rozpočtový pakt do národních právních řádů, a to tak, aby pravidla nabyla účinnosti nejpozději jeden rok od vstupu smlouvy v platnost; má se tak stát *pomocí závazných a trvalých předpisů přednostně na ústavní úrovni či předpisů, u nichž je jiným způsobem zaručeno, že budou v plném rozsahu respektovány a dodržovány po celou dobu vnitrostátního rozpočtového procesu* (čl. 3 odst. 2 smlouvy).

Povinností Komise následně je předložit smluvním stranám zprávu o předpisech, jež jednotlivé smluvní strany přijaly; jestliže Komise poté, co dala dotčené smluvní straně příležitost učinit připomínky, dospěje ve své zprávě k závěru, že tato smluvní strana neplní požadavky týkající se promítnutí rozpočtového paktu do národního právního řádu, předloží jedna či více smluvních stran věc Soudnímu dvoru Evropské unie. Předložit věc Soudnímu dvoru Evropské unie je smluvní strana oprávněna i

nezávisle na zprávě Komise pokud se domnívá, že jiná smluvní strana neplní požadavky týkající se promítnutí rozpočtového paktu do národního právního řádu. V obou případech je rozsudek Soudního dvora pro strany řízení závazný a strany jsou povinny přijmout opatření nezbytná k zajištění souladu s rozsudkem ve lhůtě Soudním dvorem určené¹⁸³.

¹⁸³ Dle článku 260 SFEU je Soudní dvůr Evropské unie oprávněn uložit členskému státu Evropské unie, který nepřijal opatření vyplývající z jeho rozsudku, zaplacení paušální částky nebo penále ve výši odpovídající okolnostem, jež nepřesáhne 0,1% jeho hrubého domácího produktu.

IV.

ZÁSADA VYROVNANOSTI VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ V PRÁVNÍCH ŘÁDECH VYBRANÝCH STÁTŮ

1. Slovenská republika

Pokud hledáme promítnutí zásady vyrovnanosti v právním řádu jiných států, nabízí se jako první Slovenská republika (dále též jen „Slovensko“), jejíž právní řád především s ohledem na společnou minulost obou států vykazuje s právním řádem České republiky značnou podobnost.

Rovněž na Slovensku lze aktuálně nalézt promítnutí zásady vyrovnanosti veřejných rozpočtů v právním předpise nejvyšší právní síly, a to v ústavním zákoně č. 493/2011 Z.z., o rozpočtové odpovědnosti (*o rozpočtovej zodpovednosti*), jak bude podrobněji uvedeno dále.

Stejně jako právní řád České republiky obsahuje i ten slovenský samostatnou právní úpravu státního rozpočtu a samostatnou právní úpravu rozpočtů územních samosprávných celků.

Nejobecnější právní úprava státního rozpočtu a rozpočtů územních samosprávných celků je obsažena v základním právním předpise, a to **Ústavě Slovenské republiky** (*Ústava Slovenskej republiky*) vyhlášené pod č. 460/1992 Z.z. Dle čl. 58 odst. 1 Ústavy se finanční hospodaření Slovenské republiky řídí jejím státním rozpočtem. Bližší úpravu příjmů státního rozpočtu, pravidel rozpočtového hospodaření a vztahů mezi státním rozpočtem a rozpočty územních samosprávných celků Ústava svěřuje zvláštnímu zákonu (čl. 58 odst. 2). Naproti tomu rozpočtů územních samosprávných celků se Ústava dotýká pouze okrajově, když stanoví, že vztahy mezi státním rozpočtem a rozpočty územních samosprávných celků se řídí zvláštním zákonem (čl. 58 odst. 2).

Úprava státního rozpočtu je obsažena v **zákoně č. 523/2004 Z.z., o rozpočtových pravidlech veřejné správy a o změně a doplnění některých zákonů** (*o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov*), který až do doby přijetí ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti obsahoval ucelenou právní úpravu týkající se státního rozpočtu. Pokud se týká vyrovnanosti státního rozpočtu, samotný zákon zná pojem vyrovnaný rozpočet, když v ust. § 6 odst. 2 věta druhá stanoví: *Zákonem o státním rozpočtu na příslušný rozpočtový rok se schvaluje limit výdajů státního rozpočtu, maximální výška rozpočtovaného schodku nebo minimální výška rozpočtovaného přebytku, pokud nejsou příjmy státního rozpočtu a výdaje státního rozpočtu vyrovnané*¹⁸⁴. Obdobně ust. § 6 odst. 5 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech veřejné správy stanoví, že státní rozpočet tvoří zejména *přebytek státního rozpočtu nebo schodek státního rozpočet, pokud příjmy a výdaje nejsou vyrovnané*¹⁸⁵. Jak je patrné, zákon nestanoví povinnost vyrovnaného rozpočtu ani tuto zásadu nikterak blíže neupravuje; k prolomení uvedeného postoje došlo až přijetím ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti.

Naproti tomu právní úprava rozpočtů územních samosprávných celků obsažená v **zákoně č. 583/2004 Z.z., o rozpočtových pravidlech územní samosprávy a o změně a doplnění některých zákonů** (*o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov*), promítnutí této zásady již obsahuje, když v nejobecnější rovině stanoví, že rozpočet obce nebo vyššího územního celku se sestavuje jako vyrovnaný nebo přebytkový¹⁸⁶. Uvedené ustanovení je dále konkretizováno – pro pochopení dalšího výkladu je však potřeba nejprve objasnit některé pojmy. Ust. § 10 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech územní samosprávy stanoví, že rozpočet obce a rozpočet vyššího územního celku se vnitřně člení na:

- a) běžné příjmy a běžné výdaje (tzv. *běžný rozpočet*),
- b) kapitálové příjmy a kapitálové výdaje (tzv. *kapitálový rozpočet*),

¹⁸⁴ V původním znění: *Zákonem o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok sa schvaluje limit výdavkov štátneho rozpočtu, maximálna výška rozpočtovaného schodku alebo minimálna výška rozpočtovaného prebytku štátneho rozpočtu, ak nie sú príjmy štátneho rozpočtu a výdavky štátneho rozpočtu vyrovnané.*

¹⁸⁵ V původním znění: *prebytok štátneho rozpočtu alebo schodok štátneho rozpočtu, ak príjmy a výdavky nie sú vyrovnané.*

¹⁸⁶ Ust. § 10 odst. 7.

c) finanční operace¹⁸⁷.

Při objasnění těchto pojmů je potřeba čerpat rovněž z tzv. *rozpočtové klasifikace* upravené opatřením Ministerstva financí Slovenské republiky č. MF/010175/2004-42 ze dne 8. prosince 2004, kterým se stanoví druhová klasifikace, organizační klasifikace a ekonomická klasifikace rozpočtové klasifikace.

Dle části třetí přílohy rozpočtové klasifikace kapitálové příjmy tvoří příjmy z prodeje kapitálových aktiv, příjmy z prodeje hmotných rezerv a příjmy z prodeje mobilizačních rezerv, příjmy z prodeje pozemků a nehmotných aktiv a další kapitálové příjmy¹⁸⁸. Běžnými příjmy rozpočtu jsou pak příjmy dle ust. § 5 odst. 1¹⁸⁹ nebo ust. § 6 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech územní samosprávy¹⁹⁰ v členění podle rozpočtové klasifikace s výjimkou příjmů, které jsou podle rozpočtové klasifikace kapitálovými příjmy (§ 10 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech územní samosprávy). Kapitálovými výdaji jsou zejména rozpočtové výdaje na udržení a zhodnocení hmotného majetku a nehmotného majetku, výdaje na tvorbu hmotných rezerv a mobilizačních rezerv¹⁹¹. Běžnými výdaji jsou zejména rozpočtové výdaje na mzdy a platby, služby, materiál určený ke spotřebě, ale i platby za trvanlivé zboží a vybavení pro vojenské účely, na výstavbu vojenského charakteru a vojenských budov¹⁹².

Nyní již lze přistoupit k dalšímu výkladu týkajícímu se zásady vyrovnanosti. Pro případ běžného rozpočtu zákon nepřipouští výjimku a stanoví, že běžný rozpočet musí být sestaven jako vyrovnaný nebo přebytkový. V případě kapitálového rozpočtu

¹⁸⁷ Finančními operacemi se vykonávají převody z peněžních fondů obce a z peněžních fondů vyššího územního celku a realizují se návratné zdroje financování a jejich splácení. Za finanční operace se považují i poskytnuté půjčky a návratné finanční výpomoci z rozpočtu obce nebo z rozpočtu vyššího územního celku a jejich splátky, vystavené a přijaté směnky, prodej a obstarání majetkových účastí. Finanční operace nejsou součástí příjmů a výdajů rozpočtu obce a rozpočtu vyššího územního celku. Podrobné třídění finančních operací obsahuje rozpočtová klasifikace.

¹⁸⁸ Např. příjmy ze sdružených investičních prostředků a vratek.

¹⁸⁹ Ustanovení obsahuje výčet příjmů rozpočtu obce. Jedná se např. o výnosy místních daní, nedaňové příjmy z vlastnictví a z převodu vlastnictví majetku obce a z činnosti obce a jejích rozpočtových organizací, výnosy z finančních prostředků obce aj.

¹⁹⁰ Ustanovení obsahuje výčet příjmů rozpočtu vyššího územního celku. Jedná se rovněž např. o výnosy místních daní, nedaňové příjmy z vlastnictví a z převodu vlastnictví majetku vyššího územního celku a z činnosti vyššího územního celku a jeho rozpočtových organizací, výnosy z finančních prostředků vyššího územního celku aj.

¹⁹¹ Ust. § 1 odst. 4 písm. b) rozpočtové klasifikace.

¹⁹² Ust. § 1 odst. 4 písm. a) rozpočtové klasifikace.

připouští zákon z uvedené povinnosti výjimku, když při splnění určitých okolností dovoluje, aby byl kapitálový rozpočet již v první fázi rozpočtového procesu, tedy v okamžiku sestavování, koncipován jako schodkový, a to v případě, že takový schodek bude možno krýt zůstatky finančních prostředků obce nebo vyššího územního celku z minulých let, návratnými zdroji financování, nebo je tento schodek krytý přebytkem běžného rozpočtu v příslušném rozpočtovém roce¹⁹³. Povinností obce nebo vyššího územního celku je však vstupovat pouze do takových závazků vyplývajících z návratných zdrojů financování, jejichž úhrada dlouhodobě nenaruší vyrovnanost běžného rozpočtu v následujících letech¹⁹⁴.

Povinnost vyrovnaného rozpočtu zákon neomezuje pouze na fázi sestavování rozpočtu, ale výslovně ji stanoví i pro fázi hospodaření: *Obec a vyšší územní celek sledují v průběhu rozpočtového roku vývoj hospodaření podle rozpočtu a v případě potřeby vykonávají změny ve svém rozpočtu, zejména navýšení vlastních příjmů nebo snížení výdajů, s cílem zabezpečit vyrovnanost běžného rozpočtu ke konci rozpočtového roku, přičemž schodek běžného rozpočtu obce nebo vyššího územního celku může vzniknout jen z důvodu použití prostředků rezervního fondu dle § 10 odst. 8 (§ 12 odst. 3)*¹⁹⁵. Použití prostředků rezervního fondu v souladu s ust. § 10 odst. 8 zákona o rozpočtových pravidlech územní samosprávy je přípustné v případě, kdy v průběhu rozpočtového roku vznikne potřeba úhrady běžných výdajů na odstranění havarijního stavu majetku obce nebo vyššího územního celku, nebo na likvidaci škod způsobených živelnými pohromami nebo jinou mimořádnou okolností, které nejsou rozpočtované a kryté příjmy běžného rozpočtu. Jedná se tedy o zcela výjimečnou a neočekávanou situaci, jejíž naléhavost ospravedlňuje vznik schodku; o použití prostředků rezervního fondu rozhoduje zastupitelstvo obce nebo vyššího územního celku. Obecně však platí, že je povinností obce a vyššího územního celku provádět hospodaření tak, aby byla zabezpečena vyrovnanost běžného rozpočtu ke konci rozpočtového roku. V případě, že lze očekávat ohrožení vyrovnanosti běžného rozpočtu z jiných důvodů, než je použití

¹⁹³ K uvedenému blíže ust. § 10 odst. 7 zákona o rozpočtových pravidlech územní samosprávy.

¹⁹⁴ Ust. § 17 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech územní samosprávy.

¹⁹⁵ V původním znění: *Obec a vyšší územný celok sledujú v priebehu rozpočtového roka vývoj hospodárenia podľa rozpočtu a v prípade potreby vykonávajú zmeny vo svojom rozpočte, najmä zvýšenie vlastných príjmov alebo zníženie výdavkov, s cieľom zabezpečiť vyrovnanosť bežného rozpočtu ku koncu rozpočtového roka, pričom schodok bežného rozpočtu obce alebo vyššieho územného celku môže vzniknúť len z dôvodu použitia prostriedkov rezervného fondu podľa § 10 ods. 8.*

prostředků rezervního fondu, je povinností obce nebo vyššího územního celku přijmout rozpočtové opatření v podobě vázání rozpočtovaných výdajů [§ 14 odst. 2 písm. c)]¹⁹⁶.

Stejně jako další státy a Evropská unie i Slovenská republika byla nucena reagovat na aktuální hospodářskou situaci s cílem zamezit jejímu dalšímu zhoršování; vzhledem k uvedenému došlo k přijetí **ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti**¹⁹⁷: *Tento ústavní zákon s cílem dosáhnout dlouhodobou udržitelnost hospodaření Slovenské republiky, posílit transparentnost a efektivnost vynakládání veřejných prostředků a ve snaze podpořit dlouhodobou konkurenceschopnost Slovenské republiky s přihlédnutím k požadavku ekonomické a sociální spravedlnosti a solidarity mezi současnými a budoucími generacemi upravuje...* (čl. 1)¹⁹⁸. Blíže okolnosti přijetí zákona popisuje důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti: *Slovenská republika v súčasnosti funguje v prostoru standardních fiskálních pravidel a ke zlepšení došlo i v prípade jiných fiskálních institucí a nástrojů, avšak ani současný stav není dostatečný a vyhovující. Finanční krize měla negativní vliv na celkovou kapacitu ekonomiky a její rozpočtové důsledky nebudou mít jen cyklický a dočasný charakter. Vzhledem k tomu, že v dobrých časech nebyl plně využit potenciál na rozpočtovou konsolidaci, finanční krize zastihla rozpočty v mnoha zemích v nepřipraveném stavu. Zadluženost je vysoká a neustále narůstá, zatímco Evropská unie bude muset čelit problémům v souvislosti se stárnutím obyvatelstva, což způsobí další zátěž pro hospodářství členských zemí. Pokud se nic ve vztahu k rozpočtové politice zemí nezmění, hrozí, že se výrazně zvýší náklady na dluhovou službu a tím se zároveň zkomplikuje oživení soukromého sektoru a omezí prostor pro realizaci politik podporujících růst. V tomto kontextu a s ohledem na to, že v současnosti přetrvává zvýšená míra nejistoty ohledně budoucího vývoje, by měly země předložit důvěryhodné plány fiskální konsolidace, které budou širokospektrální, komplexní a jejich působnost bude přesahovat jedno volební období.*

¹⁹⁶ Pro úplnost lze dodat, že obdobná povinnost v podobě vázání rozpočtovaných výdajů platí v případě, pokud je jejich krytí ohroženo neplněním rozpočtovaných příjmů.

¹⁹⁷ Ústavní zákon č. 493/2011 Z.z., o rozpočtové odpovědnosti (*o rozpočtovej zodpovednosti*).

¹⁹⁸ V původním znění: *Tento ústavný zákon s cieľom dosiahnuť dlhodobú udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky, posilniť transparentnosť a efektívnosť vynakladania verejných prostriedkov a v snahe podporiť dlhodobú konkurencieschopnosť Slovenskej republiky s prihliadnutím na požiadavku ekonomickej a sociálnej spravodlivosti a solidarity medzi súčasnými a budúcimi generáciami upravuje....*

Hlavnými nedostatky stávajících fiskálních institutů a nástrojů je zejména sklon k deficitu, absence mechanismu zajišťujícího proticyklický charakter fiskální politiky, informační asymetrie a nedostatečná kredibilita, nepružnosti a netransparentnost zveřejňování relevantních ukazatelů.

Navrhovaná úprava má za cíl tyto nedostatky v co možná největší míře odstranit a nastavit takovou regulaci, jejímž prostřednictvím bude možné postupně dosáhnout dlouhodobě udržitelnou úroveň hospodaření Slovenské republiky při respektování pravidel v něm stanovených¹⁹⁹.

Dlouhodobá vyrovnanost je v tomto případě vyjádřena pojmem *dlouhodobá udržitelnost hospodaření Slovenské republiky*²⁰⁰; ústavní zákon obsahuje legální definici tohoto pojmu a stanoví, že dlouhodobou udržitelností se rozumí *dosažení takového stavu hospodaření Slovenské republiky, kdy saldo rozpočtu veřejné správy a dluh veřejné správy zajišťují, že ani očekávaná změna příjmů veřejné správy a výdajů veřejné správy podle základního scénáře v nejbližších 50 letech nezpůsobí nárůst dluhu veřejné správy nad horní limit dluhu veřejné správy*²⁰¹ [čl. 2 písm. a)].

¹⁹⁹ V původním znění: *Slovenská republika v súčasnosti funguje v priestore štandardných fiškálnych pravidiel a k zlepšeniu došlo aj v prípade iných fiškálnych inštitúcií a nástrojov, avšak ani súčasný stav nie je postačujúci a vyhovujúci. Finančná kríza mala negatívny vplyv na celkovú kapacitu ekonomiky a jej rozpočtové dôsledky nebudú mať len cyklický a dočasný charakter. Vzhľadom na to, že v dobrých časoch nebol plne využitý potenciál na rozpočtovú konsolidáciu, finančná kríza zastihla rozpočty v mnohých krajinách v nepripravenom stave. Zadlženosť je vysoká a neustále narastá, pričom Európska únia bude musieť čeliť problémom v súvislosti so starnutím obyvateľstva, čo spôsobí dodatočnú záťaž pre hospodárstvo členských krajín. Ak sa nič vo vzťahu k rozpočtovej politike krajín nezmení, hrozí, že sa výrazne zvýšia náklady na dlhovú službu a tým sa zároveň skomplikuje oživenie súkromného sektora a obmedzí priestor pre realizáciu politik podporujúcich rast. V tomto kontexte a s prihliadnutím na to, že v súčasnosti pretrváva zvýšená miera neistoty ohľadom budúceho vývoja, krajiny by mali predložiť dôveryhodné plány rozpočtovej konsolidácie, ktoré budú širokospektrálne, komplexné a ich pôsobnosť bude presahovať jedno volebné obdobie. Hlavnými nedostatkami súčasných fiškálnych inštitútov a nástrojov je najmä sklon k deficitu, absencia mechanizmu zabezpečujúceho proticyklický charakter fiškálnej politiky, informačná asymetria a nedostatočná kredibilita, neflexibilita a netransparentnosť zverejňovania relevantných ukazovateľov. Navrhovaná úprava má za cieľ tieto nedostatky v čo možno najväčšej miere odstrániť a nastaviť takú reguláciu, prostredníctvom ktorej bude možné postupne dosiahnuť dlhodobo udržateľnú úroveň hospodárenia Slovenskej republiky cez rešpektovanie pravidiel v ňom ustanovených.*

²⁰⁰ V původním znění: *dlhodobá udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky.*

²⁰¹ V původním znění: *dosiahnutie takého stavu hospodárenia Slovenskej republiky, v ktorom saldo rozpočtu verejnej správy a dlh verejnej správy zabezpečujú, že ani očakávaná zmena príjmov verejnej správy a výdavkov verejnej správy podľa základného scenára v najbližších 50 rokoch nespôsobí nárast dlhu verejnej správy nad horný limit dlhu verejnej správy.*

Pro účely pochopení této definice je potřeba objasnit další pojmy:

- *horní limit dluhu veřejné správy* činí 50% podílu na hrubém domácím produktu (čl. 5 odst. 1); vedle hranice 50% zákon rozlišuje další hranice, ke kterým váže určité důsledky s cílem snížení dluhu, a to 40%, 43%, 45% a 47%;
- *výškou dluhu* je výška dluhu Slovenské republiky aktuálně zveřejněná Komisí, vyjádřená jako procentuální podíl na hrubém domácím produktu.

Dále je potřeba uvést, že ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti pracuje s pojmem *rozpočet veřejné správy*. Rozpočet veřejné správy je střednědobým ekonomickým nástrojem finanční politiky státu; sestavuje se každoročně nejméně na 3 rozpočtové roky a tvoří jej státní rozpočet a souhrn rozpočtů ostatní subjektů veřejné správy na příslušný rozpočtový rok a dva následující roky, přičemž rozpočtované příjmy a výdaje na dva následující roky nejsou závazné²⁰². Státní rozpočet však zůstává nejdůležitější součástí rozpočtu veřejné správy.

Klíčovou hranicí pro aktivaci opatření představuje hranice výšky dluhu 40% podílu na hrubém domácím produktu; pokud dluh dosáhne takové výšky a zároveň nepřekročí hranici 43%, ministerstvo financí zašle zákonodárnému orgánu (Národní radě) písemné odůvodnění výšky dluhu včetně návrhu opatření na jeho snížení.

Pokud hranice výšky dluhu dosáhne 43% a zároveň nepřekročí 45% podílu na hrubém domácím produktu, předloží vláda na jednání Národní rady návrh opatření, kterými navrhuje zajistit snížení dluhu. Současně v takovém případě dochází *ex lege* ke snížení platů členů vlády na platy v předcházejícím rozpočtovém roce (za předpokladu, že byly nižší). Toto opatření platí od prvního dne měsíce následujícího po zveřejnění výšky dluhu do konce kalendářního měsíce, ve kterém byla zveřejněna výška dluhu nižší než 43% podílu na hrubém domácím produktu. Uvedené ustanovení tak obsahuje významný motivační prvek pro členy vlády, kteří jsou těmi, kdo fakticky vykonává rozpočtové hospodaření.

²⁰²

K uvedenému podrobněji ust. § 4 zákona o rozpočtových pravidlech veřejné správy.

Jestliže hranice výšky dluhu dosáhne 45% a zároveň nepřekročí 47% podílu na hrubém domácím produktu, vedle opatření uvedených v předchozím odstavci²⁰³ nabývají účinnosti tato opatření:

- ministerstvo financí váže od prvního kalendářního měsíce po zveřejnění výšky dluhu výdaje státního rozpočtu ve výši 3% z celkových výdajů státního rozpočtu schválených zákonem o státním rozpočtu na příslušný rozpočtový rok snížených o vyjmenované položky²⁰⁴, čímž dojde k omezení čerpání rozpočtovaných výdajů;
- nelze poskytovat prostředky z rezervy předsedy vlády a rezervy vlády;
- vláda nesmí předložit Národní radě takový návrh rozpočtu veřejné správy, který obsahuje meziroční nominální růst konsolidovaných výdajů veřejné správy oproti rozpočtu veřejné správy na předcházející rozpočtový rok, kromě výdajů na správu státního dluhu, prostředků Evropské unie, prostředků státního rozpočtu na financování společných programů Slovenské republiky a Evropské unie, odvodů do Evropské unie a kromě výdajů na likvidaci škod způsobených živelnými pohromami; v případě, že by vláda takový návrh již předložila, je povinna vzít jej z jednání Národní rady zpět a do 30 dnů předložit nový návrh rozpočtu veřejné správy, který bude v souladu s touto podmínkou.

Jestliže výše dluhu dosahuje hranice 45% a více procent podílu na hrubém domácím produktu opakovaně (v po sobě jdoucích letech), vázání se provede vždy jen v prvním rozpočtovém roce, ve kterém výše dluhu dosáhla hranice 45% podílu na hrubém domácím produktu a více. Pro ostatní opatření zákon takovou výjimku neuvádí.

Pokud hranice výšky dluhu dosáhne 47% a zároveň nepřekročí 50% podílu na hrubém domácím produktu, přistupuje ke shora uvedeným opatřením další, a sice že vláda nesmí předložit Národní radě návrh rozpočtu veřejné správy s rozpočtovým schodkem; v případě, že by vláda takový návrh již předložila, je povinna vzít jej z jednání národní rady zpět a do 30 dnů předložit nový návrh rozpočtu veřejné správy, který bude v souladu s touto podmínkou.

²⁰³ Opatření se provádějí kumulativně, tedy v případě, že výše dluhu přesáhne určitou hranici, je zakotvena povinnost realizovat i opatření, která mají být realizována při nižší hranici výše dluhu.

²⁰⁴ Jedná se o výdaje na správu státního dluhu, o prostředky Evropské unie, prostředky státního rozpočtu na financování společných programů Slovenské republiky a Evropské unie, odvody do Evropské unie, transfery Sociální pojišťovny a o výdaje na likvidaci škod způsobených živelnými pohromami; tento okruh prostředků není vázáním dotčen a nezapočítává se do celkové výchozí částky, z níž se mají vázat 3% výdajů.

Pokud hranice výšky dluhu dosáhne 50% a více procent podílu na hrubém domácím produktu, je vláda povinna požádat Národní radu o vyslovení důvěry.

Zákon současně stanoví omezení shora uvedených opatření, konkrétně opatření platných počínaje od dosažení hranice 45% podílu na hrubém domácím produktu, která se nepoužijí:

- po dobu 24 měsíců ode dne následujícího po dni, ve kterém bylo schváleno programové prohlášení vlády a vyslovena důvěra vládě,
- po dobu 36 měsíců od prvního dne měsíce následujícího po měsíci, ve kterém statistický úřad Slovenské republiky zjistí, že procentuálně vyjádřená meziroční změna hrubého domácího produktu v uplynulých třech rozpočtových letech poklesla nejméně o 12 procentních bodů²⁰⁵, nebo po měsíci, ve kterém ministerstvo financí zjistí, že výdaje z veřejných prostředků spojené s obnovením činnosti bankovního sektoru postihnutého finanční krizí, výdaje z veřejných prostředků související s odstraňováním následků živelných pohrom a přírodních katastrof, které zasáhly území Slovenské republiky, a výdaje z veřejných prostředků vyplývající z plnění mezinárodních smluv přesáhly v souhrnu 3% hrubého domácího produktu.

K uvedeným důvodům opět blíže uvádí důvodová zpráva: *Jelikož jednotlivá opatření, zejména opatření v případě dluh překročí 45% podílu na hrubém domácím produktu, jsou výrazným zásahem do jinak v zásadě uvážení vlády o financování jejich priorit a realizaci programového prohlášení vlády, nebylo by žádoucí a spravedlivé, pokud by se aplikovaly hned po nástupu nové vlády bez toho, aby měla vláda prostor pro realizaci postupů, které zajistí snížení dluhu. Z tohoto důvodu se povinnost realizovat opatření,*

²⁰⁵ Zjednodušeně řečeno, ustanovení čl. 5 odst. 11 písm. a) je formulováno velmi složitě: *Statistický úřad Slovenské republiky zjistí, že procentuálně vyjádřená meziroční změna hrubého domácího produktu za předcházející rozpočtový rok a rozpočtový rok předcházející předcházejícímu rozpočtovému roku zjištěná v běžném rozpočtovém roce v porovnání s procentuálně vyjádřenou meziroční změnou hrubého domácího produktu za rozpočtový rok předcházející předcházejícímu rozpočtovému roku a druhý rozpočtový rok předcházející předcházejícímu rozpočtovému roku zjištěnou v předcházejícím rozpočtovém roce poklesla nejméně o 12 procentních bodů.* V původním znění: *Štatistický úrad Slovenskej republiky zistí, že percentuálne vyjadrená medziročná zmena hrubého domáceho produktu za predchádzajúci rozpočtový rok a rozpočtový rok predchádzajúci predchádzajúcejmu rozpočtovému roku zistená v bežnom rozpočtovom roku v porovnaní s percentuálne vyjadrenou medziročnou zmenou hrubého domáceho produktu za rozpočtový rok predchádzajúci predchádzajúcejmu rozpočtovému roku a druhý rozpočtový rok predchádzajúci predchádzajúcejmu rozpočtovému roku zistenou v predchádzajúcom rozpočtovom roku poklesla najmenej o 12 percentuálnych bodov.*

pokud dluh dosáhne 45% podílu na hrubém domácím produktu a více, odkládá na 24 měsíců od schválení programového prohlášení vlády a vyslovení důvěry vládě²⁰⁶.

Konečně ústavní zákon stanoví, že za účelem naplnění shora uvedených opatření jsou všechny subjekty veřejné správy, jejichž rozpočty jsou součástí rozpočtu veřejné správy, povinny uvést návrhy svých rozpočtů do souladu s vládním návrhem rozpočtu veřejné správy, a dále, že žádná z povinností se nevztahuje na období od vypovězení války či vyhlášení válečného stavu až do skončení války či válečného stavu.

Shora uvedená opatření jsou však do jisté míry relativizována tím, že ustanovení čl. 5 ústavního zákona se poprvé uplatní v rozpočtovém roce 2028 (čl. 11); do té doby se použijí přechodná ustanovení, která obsahují zvláštní úpravu. Jedná se o benevolentnější úpravu, ve své podstatě obdobnou jako v případě čl. 5, s tím, že zásadním rozdílem jsou procentuální výše jednotlivých hranic; uvedená úprava se bude každým rokem zpřísnovat až do roku 2028, kdy by měla nabýt účinnosti úprava obsažená v čl. 5 bez jakýchkoliv omezení.

Do konce rozpočtového roku 2017 činí horní limit dluhu veřejné správy 60% podílu na hrubém domácím produktu; další hranice, ke kterým váže zákon určité důsledky s cílem snížení dluhu, jsou 50%, 53%, 55% a 57%. Výše uvedená opatření stanovená pro dosažení hranice výšky dluhu 40% podílu na hrubém domácím produktu tak platí pro dosažení hranice 50%, opatření stanovená pro dosažení hranice 43% platí pro dosažení hranice 53% atd. Bližší zdůvodnění takto zvoleného postupu nabízí důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti: *Ačkoliv Pakt stability a růstu upravuje jako horní strop dluhu 60% podílu na hrubém domácím produktu, vzhledem k analýze velikosti a relativní produkce ekonomiky může být pro slovenské hospodárství hranice 60% již problematická. Malé a veľmi otvorené ekonomiky jsou totiž více závislé na výkyvech na finančních trzích. (...) Povinnost*

²⁰⁶ V původním znění: *Keďže jednotlivé opatrenia, najmä opatrenia v prípade, ak dlh prekročí 45% podielu na hrubom domácom produkte, sú výrazným zásahom do inak v zásade voľnej úvahy vlády o financovaní jej priorít a realizácii programového vyhlásenia vlády, nebolo by žiaduce a spravodlivé, ak by sa aplikovali hneď po nástupe novej vlády bez toho, aby mala vláda priestor na realizáciu postupov, ktorými sa zabezpečí zníženie dlhu. Z tohto dôvodu sa povinnosť realizovať opatrenia, ak dlh dosiahne 45% podielu na hrubom domácom produkte a viac, odkladá na 24 mesiacov od schválenia programového vyhlásenia vlády a vyslovenia dôvery vládě.*

realizovat postupy a opatření na snížení výše dluhu je zakotvena již od překročení hranice 40% s cílem zabránit dalšímu navyšování dluhu a s cílem snížit dluh pod úroveň 40%, tj. opatření mají preventivní charakter a jejich realizace směřuje ke snižování úrovně zadluženosti státu. (...) Vyšší navrhovaný počáteční limit na úrovni 60% z HDP vychází především z velké nejistoty ohledně střednědobého ekonomického vývoje v eurozóně²⁰⁷.

Od rozpočtového roku 2018 až do rozpočtového roku 2027 se horní limit dluhu veřejné správy bude v každém rozpočtovém roce snižovat o jeden procentní bod oproti rozpočtovému roku předcházejícímu. V tomto období se uplatní stejná opatření s tím, že výše jednotlivých hranic pro aktivaci opatření se stejně jako horní limit dluhu veřejné správy v každém rozpočtovém roce bude snižovat o jeden procentní bod oproti rozpočtovému roku předcházejícímu. Uvedeným postupem bude za dobu 10 let dosaženo plynulého snížení hranice horního limitu dluhu veřejné správy na výšku 50% pro rozpočtový rok 2028.

Výše uvedený výklad se týkal (centrálního) rozpočtu veřejné správy. Ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti obsahuje zvláštní ustanovení rovněž pro rozpočty územních samosprávných celků.

Opatření pro územní samosprávné celky lze rozdělit do dvou skupin; v prvním případě se pro jejich aktivaci uplatní důvody vnitřní, v druhém případě důvody vnější (opatření týkající se rozpočtu veřejné správy).

Jako vnitřní důvody lze charakterizovat ty, kdy opatření nastávají v důsledku hospodaření samotného územního samosprávného celku. Samostatná povaha hospodaření územních samosprávných celků je potvrzena čl. 6 odst. 1 ústavního zákona

²⁰⁷ V původním znění: *Aj keď Pakt stability a rastu upravuje ako horný strop dlhu 60% podielu na hrubom domácom produkte, vzhľadom na analýzy veľkosti a relatívnej produkcie ekonomiky môže byť pre slovenské hospodárstvo hranica 60% už problematická. Malé a veľmi otvorené ekonomiky sú totiž viac závislé od výkyvov na finančných trhoch... Povinnosť realizovať postupy a opatrenia na zníženie výšky dlhu je zakotvená už od prekročenia hranice 40% s cieľom zabrániť ďalšiemu navyšovaniu dlhu a s cieľom znížiť dlh pod úroveň 40%, t.j. opatrenia majú preventívny charakter a ich realizácia smeruje k zníženiu úrovne zadlženosti štátu... Vyšší navrhovaný počiatkový limit na úrovni 60% z HDP vychádza predovšetkým z veľkej neistoty ohľadom strednodobého ekonomického vývoja v eurozóna.*

o rozpočtové odpovědnosti, podle kterého stát finančně nezabezpečuje platební schopnost a neodpovídá za platební schopnost obce nebo vyššího územního celku; z důvodové zprávy k návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti: *S cílem zajištění rozpočtové kázně a jednoznačného určení odpovědnosti orgánů územní samosprávy za výkon svých kompetencí se v rámci zvláštních ustanovení pro územní samosprávu deklaruje nulová participace státu při zabezpečení platební schopnosti obce nebo vyššího územního celku*²⁰⁸.

Uvedené se samozřejmě netýká těch úkolů, jejichž plnění obci svěřuje zákon; plnění takových úkolů je stát povinen plně zabezpečit. Úpravu postupu pro řešení platební neschopnosti obce nebo vyššího územního celku svěřuje ústavní zákon zvláštnímu zákonu na principech legislativní úpravy konkursu a restrukturalizace stojícímu na zásadě, že postup řešení platební neschopnosti proběhne bez finanční pomoci státu.

V případě územních samosprávných celků zákon stanoví toliko jedinou hranici, a to celkovou sumu dluhu územního samosprávného celku ve výši 60% skutečných běžných příjmů předcházejícího rozpočtového roku či více; celkovou sumu dluhu územního samosprávného celku stanoví zákon. V takovém případě nastává povinnost územního samosprávného celku uhradit pokutu ve výši 5% rozdílu mezi celkovou sumou dluhu a 60% skutečných běžných příjmů předcházejícího rozpočtového roku; pokutu ukládá ministerstvo financí.

Stejně jako v případě (centrálního) rozpočtu veřejné správy i v tomto případě zákon stanoví omezení tohoto opatření, které se nepoužije po dobu 24 měsíců ode dne následujícího po dni, ve kterém se konalo ustavující zasedání obecního zastupitelstva nebo zastupitelstva vyššího územního celku za současného splnění podmínky, že jako nový starosta, nový primátor nebo nový předseda vyššího územního celku nebyla ve volbách zvolena stejná osoba, jako v předcházejícím volebním období; k uvedenému

²⁰⁸ V původním znění: *S cieľom zabezpečenia rozpočtovej disciplíny a jednoznačného určenia zodpovednosti orgánov územnej samosprávy za výkon svojich pôsobností sa v rámci osobitných ustanovení pre územnú samosprávu deklaruje nulová participácia štátu pri zabezpečení platobnej schopnosti obce alebo vyššieho územného celku.*

obdobně jako pro (centrální) rozpočet veřejné správy důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti uvádí: *S cílem vytvoření potřebného časového prostoru pro nově zvolené orgány územní samosprávy návrh při uplatňování sankčních postupů počítá s odkladnou lhůtou 24 měsíců od prvního měsíce, který bude následovat po měsíci, v němž se po konání voleb uskuteční první ustavující zasedání obecního zastupitelstva, resp. zastupitelstva vyššího územního celku*²⁰⁹.

Konečně i v tomto případě zákon obdobně jako v případě (centrálního) rozpočtu veřejné správy stanoví pozdější účinnost opatření, a to od 1. ledna 2015, s cílem poskytnout územním samosprávným celkům dostatečně dlouhou dobu na přípravu.

Jako vnější důvody pak lze charakterizovat ty, kdy opatření pro územní samosprávné celky nastávají v důsledku skutečností, které nemají původ v hospodaření územního samosprávného celku; v tomto případě se bude typicky jednat o závažnou situaci státního rozpočtu, resp. (centrálního) rozpočtu veřejné správy; jakkoliv jsou územní samosprávné celky (právně) samostatnými subjekty, nelze pominout, že jsou součástí státu a takto vzájemně provázány. Z důvodové zprávy k návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti: *Novou úpravou se navrhuje zpřísnění rozpočtových pravidel pro územní samosprávu, která je součástí rozpočtu veřejné správy jako jeho samostatná složka a jejíž hospodaření ve velké míře ovlivňuje výsledek hospodaření za celou veřejnou správu*²¹⁰.

V případě opatření uvedených v čl. 5 ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, potažmo přechodných ustanoveních čl. 12 a 13, pro (centrální) rozpočet veřejné správy stanoví zákon opatření rovněž pro rozpočty územních samosprávných celků. V tomto případě pokud hranice výšky dluhu dosáhne 45% a zároveň nepřekročí 47% podílu na hrubém domácím produktu, ústavní zákon poprvé stanoví opatření i pro územní samosprávné celky, když stanoví, obce a vyšší územní celky jsou povinny

²⁰⁹ V původním znění: *S cieľom vytvorenia potrebného časového priestoru pre novozvolené orgány územnej samosprávy návrh pri uplatňovaní sankčných postupov počíta s odkladnou lehotou 24 mesiacov od prvého mesiaca, ktorý bude nasledovať po mesiaci, v ktorom sa po konaní volieb uskutoční prvé ustanovujúce zasadanie obecného zastupiteľstva, resp. zastupiteľstva vyššieho územného celku.*

²¹⁰ V původním znění: *sprísnenie rozpočtových pravidiel pre územnú samosprávu, ktorá je súčasťou rozpočtu verejnej správy ako jeho samostatná zložka a hospodárenie ktorej vo veľkej miere ovplyvňuje výsledok hospodárenia za celú verejnú správu.*

schválit rozpočet na následující rozpočtový s výdaji maximálně ve výši výdajů rozpočtu předcházejícího rozpočtového roku; i v tomto případě obsahuje ústavní zákon výjimku a uvedené pravidlo se netýká výdajů na likvidaci škod způsobených živelnými pohromami a výdajů na financování společných programů Slovenské republiky a Evropské unie. Pokud hranice výšky dluhu dosáhne 47% a zároveň nepřekročí 50% podílu na hrubém domácím produktu, přistupuje k tomuto opatření dále povinnost, že rovněž obec a vyšší územní celek jsou povinny schválit na následující rozpočtový rok pouze rozpočet vyrovnaný nebo přebytkový. Konečně i v tomto případě se obdobně jako výše použijí přechodná ustanovení, konkrétně čl. 12 a 13; do konce rozpočtového roku 2017 nastávají účinky shora uvedených opatření v případě, že hranice výše dluhu dosáhne 55% a zároveň nepřekročí 57% podílu na hrubém domácím produktu, resp. dosáhne 57% a zároveň nepřekročí 60% podílu na hrubém domácím produktu. Pouze pro úplnost lze dodat, že počínaje rozpočtovým rokem 2018 až do rozpočtového roku 2027 se uplatní stejná opatření s tím, že výše hranice pro aktivaci mechanismu se stejně jako horní limit dluhu veřejné správy v každém rozpočtovém roce snižuje o jeden procentní bod oproti rozpočtovému roku předcházejícímu.

Třetí variantou přicházející v úvahu je pak samozřejmě současné působení důvodů vnitřních i vnějších.

Vedle shora popsaných opatření se za účelem zajištění cílů ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti zřizuje *Rada pro rozpočtovou odpovědnost* (dále též jen „Rada“) a dále *Výbor pro daňové prognózy* a *Výbor pro makroekonomické prognózy*.

Rada je nezávislým orgánem *monitorování a hodnocení vývoje hospodaření Slovenské republiky a hodnocení pravidel plnění rozpočtové odpovědnosti* (čl. 3 odst. 1 ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti)²¹¹. Rada se skládá z předsedy a dalších dvou členů, kteří jsou voleni Národní radou na dobu 7 let; zárukou názorové plurality a vyváženosti by vedle neslučitelnosti členství v Radě s výkonem funkce v politické

²¹¹ V původním znění: *monitorovania a hodnotenia vývoja hospodárenia Slovenskej republiky a hodnotenia plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti*.

straně, politickém hnutí a vyjmenovaných orgánech a institucích²¹² měla být zajištěna tím, že každého z členů Rady navrhuje jiný orgán – konkrétně předsedu Rady navrhuje vláda, jednoho ze členů Rady prezident republiky a druhého ze členů guvernér Národní banky Slovenska. Další zárukou je průběžná obměna členů Rady, neboť přechodné ustanovení stanoví, že funkční období prvního člena Rady, kterého jinak navrhuje prezident republiky, činí 5 let, a funkční období prvního člena Rady, kterého jinak navrhuje guvernér Národní banky Slovenska, bude činit 3 roky; při první volbě navrhuje oba členy Rady stanovený počet poslanců Národní rady²¹³. Bližší podrobnosti týkající se předpokladů pro výkon funkce, volby členů Rady, funkčního období a zániku funkce stanoví čl. 3 ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti.

Do hlavní působnosti Rady patří zejména vypracovávání a zveřejňování zprávy o dlouhodobé udržitelnosti včetně základního scénáře a určení ukazatele dlouhodobé udržitelnosti; při určení ukazatele dlouhodobé udržitelnosti Rada zohledňuje:

- a) hodnotu strukturálního primárního salda,
- b) prognózy demografického vývoje zveřejněné Komisí (Eurostat),
- c) makroekonomické prognózy Výboru pro makroekonomické prognózy a dlouhodobé makroekonomické prognózy Komise,
- d) dlouhodobé prognózy výdajů citlivých na stárnutí populace vypočítané Komisí,
- e) dlouhodobé prognózy kapitálových příjmů vypočítané Komisí,
- f) implicitní závazky a podmíněné závazky,
- g) jiné ukazatele ovlivňující dlouhodobou udržitelnost.

K ukazatelům důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti uvádí: *Zavedení výdajových limitů je ve slovenské ekonomice nejvhodnějším fiskálním pravidlem pro zajištění dlouhodobé udržitelnosti hospodaření Slovenské republiky a přijatelné zadluženosti. Výdajové stropy nabízejí velmi jasný a transparentní pohled na dodržování pravidel a jejich výhodou je, že jejich vyhodnocení je možné relativně*

²¹² Konkrétně se jedná o funkci statutárního orgánu v obchodní společnosti, funkci prezidenta republiky, poslance Národní rady, poslance Evropského parlamentu, člena vlády, člena Komise, starosty obce, primátora města, předsedy vyššího územního celku, poslance obecního zastupitelstva a poslance zastupitelstva vyššího územního celku a člena bankovní rady Národní banky Slovenska.

²¹³ Pro zajímavost lze na tomto místě uvést, že důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti výslovně zmiňovala možnost, že by členem Rady byl i zahraniční expert s odpovídajícími znalostmi slovenské ekonomiky (zvláštní část důvodové zprávy k čl. 3).

účinně zajistit radou. Postup při stanovení výdajových limitů stanoví zákon²¹⁴.

Metodologie výpočtu a použité předpoklady jsou na uvážení Rady, ústavní zákon toliko stanoví povinnost jejich zveřejnění. Uvedenou povinnost Rada plní každoročně vždy k 30. dubnu kalendářního roku a dále ve stanovených případech, konkrétně do 30 dnů po projednání programovaného prohlášení vlády a vyslovení důvěry vládě.

Do působnosti Rady dále náleží vypracovávání zprávy o hodnocení plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti a pravidel rozpočtové transparentnosti dle ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti za uplynulý rozpočtový rok, kterou každoročně předkládá na jednání Národní rady nejpozději do 31. srpna kalendářního roku.

Uvedené povinnosti plní Rada obligatorně; fakultativně pak zákon Radu opravňuje k vypracovávání stanovisek k legislativním návrhům předkládaným na jednání Národní rady (zejména z hlediska důsledků na rozpočet veřejné správy a dlouhodobou udržitelnost) a jejich zveřejňování. Uvedené oprávnění může Rada realizovat jak z vlastního podnětu, tak z podnětu poslaneckého klubu.

Závěrem zákon obecně stanoví, že Rada vykovává další činnosti související s monitorováním a hodnocením vývoje hospodaření Slovenské republiky a hodnocením plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti a další činnosti stanovené zákonem²¹⁵.

Z výše uvedeného je patrné, že oprávnění Rady nejsou přes úvodní proklamace a odhodlání nikterak zásadní a Rada svým charakterem a představuje spíše poradní orgán. Teprve delší praxe ukáže, zda se jedná o dostatečná oprávnění, která mohou zajistit skutečné plnění cílů uvedených v čl. 1 ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti; lze však konstatovat, že míra vážnosti Rady a autority, jaké budou požívat její názory, bude

²¹⁴ V původním znění: *Zavedenie výdavkových limitov je v slovenskej ekonomike najvhodnejším fiškálnym pravidlom pre zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky a prijateľnej zadlženosti. Výdavkové stropy ponúkajú veľmi jasný a transparentný pohľad na dodržiavanie pravidiel a ich výhodou je, že ich vyhodnotenie je možné relatívne účinne zabezpečiť radou. Postup pri určení výdavkových limitov ustanoví zákon.*

²¹⁵ K působnosti Rady blíže čl. 4 ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti.

přímo úměrná tomu, nakolik respektovanými osobami bude Rada tvořena. Z důvodové zprávy k návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti: *Kromě výkonu funkce při hodnocení dosažení fiskálních cílů by měla rada sehrát významnou úlohu ve vztahu k odbornému nastavení fiskálních ukazatelů při realizaci vládní politiky a při zvýšení transparentnosti v hospodaření Slovenské republiky. (...) Výstupy rady nebudou pro vládu SR závazné, mají však mít svou váhu hlavně ve vztahu k nezávislosti a odbornosti při jejich vypracování, které mají být hlavní přidanou hodnotou vytvoření rady jako nezávislého orgánu.*²¹⁶

Výbor pro daňové prognózy a Výbor pro makroekonomické prognózy se jako poradní orgány ministra financí zřizují za účelem zvýšení transparentnosti v procesu sestavování rozpočtu veřejné správy. Těžiště činnosti těchto výborů spadá do fáze sestavování rozpočtu.

Výbor pro daňové prognózy vypracovává prognózy daňových a odvodových příjmů, a to nejméně dvakrát ročně (do 15. února a 30. června). Výbor pro makroekonomické prognózy vypracovává prognózy vývoje makroekonomiky, a to rovněž nejméně dvakrát ročně (do 15. února a 30. června).

Ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti současně posiluje zásadu veřejnosti veřejných rozpočtů, když stanoví povinnosti týkající se zveřejňování některých údajů.

2. Spolková republika Německo

Prameny rozpočtového práva ve Spolkové republice Německo jsou Ústava – základní zákon (*Grundgesetz*, GG), jednotlivé zemské ústavy (*Landesverfassung*, LV), rozpočtová pravidla (*Haushaltsgrundsatzgesetz*, HGrG), zákon na podporu stability a růstu hospodářství (*Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft*, StWG), zemský rozpočtový řád (*Landeshaushaltsordnung*, LHO),

²¹⁶ V původním znění: *Okrem výkonu funkcie pri hodnotení dosiahnutia fiškálnych cieľov by mala rada zohrať významnú úlohu vo vzťahu k odbornému nastaveniu fiškálnych ukazovateľov pri realizácii vládnej politiky a pri zvýšení transparentnosti v hospodárení Slovenskej republiky. (...) Výstupy rady nebudú pre vládu SR záväzné, majú však mať svoju váhu hlavne vo vzťahu k nezávislosti a odbornosti pri ich vypracovaní, ktoré majú byť hlavnou pridanou hodnotou kreovania rady ako nezávislého orgánu.*

každoroční zákon o rozpočtu (*Haushaltsgesetz*, HG) a četné právní předpisy orgánů moci výkonné.

Rovněž v právním řádu Spolkové republiky Německo lze nalézt promítnutí zásady vyrovnanosti veřejných rozpočtů v právním předpise nejvyšší právní síly, a to základním zákoně – v porovnání s Ústavou České republiky a Ústavou Slovenské republiky však německá Ústava obsahuje podrobnější úpravu rozpočtového práva, a to v X. části nazvané *Finance (Finanzwesen)*.

Ústava obsahuje v člancích 109 až 115 četná ustanovení upravující systém rozpočtů a rozpočtový proces, přičemž některá z nich lze znovu nalézt v zemských ústavách.

Úvodem je potřeba zmínit zvláštní ustanovení upravující zásadu rozpočtové autonomie spolku a zemí. Čl. 109 odst. 1 Ústavy stanoví, že spolek a země jsou ve svém rozpočtovém hospodaření samostatné a vzájemně nezávislé, tj. nesou vlastní odpovědnost za plánování, provádění a kontrolu svých rozpočtů; uvedenou nezávislost však nelze chápat jako neomezenou, proto čl. 109 odst. 2 Ústavy stanoví spolku a zemím povinnost brát při svém rozpočtovém hospodaření v úvahu celkovou ekonomickou rovnováhu, jejímž předpokladem je cenová stabilita, vysoká zaměstnanost a hospodářská vyrovnanost při plynulém a přiměřeném hospodářském růstu (srov. ust. § 1 StWG)²¹⁷.

Zásada vyrovnanosti veřejných rozpočtů je obsažena v čl. 110 odst. 1 věta druhá Ústavy, který stanoví, že příjmy a výdaje rozpočtu musí být vyrovnány²¹⁸. Uvedená zásada však platí pouze čistě formálně. Pokud jsou výdaje nastaveny výše, mohou být příjmy navýšeny mimořádnými zdroji, které Ústava označuje jako úvěry; je však potřeba respektovat hranici těchto mimořádných zdrojů uvedenou v čl. 115 Ústavy. Dle čl. 115 odst. 1 vyžadují takové kroky, jakými jsou schválení úvěrů stejně jako

²¹⁷ Na základě uvedeného zákona přijatého již v roce 1967 vzniká spolku a obcím povinnost svá hospodářsky a finančně politická opatření činit tak, aby v rámci tržního hospodářství vedla k cenové stabilitě, vysoké zaměstnanosti a hospodářské vyrovnanosti při plynulém a přiměřeném hospodářském růstu.

²¹⁸ V původním znění: *Der Haushaltsplan ist in Einnahme und Ausgabe auszugleichen.*

poskytování záruk, garancí nebo jiných zajištění, které mohou vést k výdajům v budoucích letech, nad určité množství zákonné povolení. Čl. 115 odst. 2 pak stanoví, že příjmy a výdaje se zásadně vyrovnávají bez příjmů z úvěrů; tato zásada je dodržena i v případě, pokud příjmy z úvěrů nepřekročí 0,35% ve vztahu k nominálnímu hrubému domácímu produktu. U dalších úvěrů pak Ústava ukládá povinnost symetricky zohlednit dopady na rozpočet při odchylce od standardního ekonomického vývoje (recese, růst).

Rozdíl mezi skutečnou výší úvěru a úvěrovým limitem je zaznamenán v kontrolním účtu. Zatížení, která překročí hranici 1,5% ve vztahu k nominálnímu hrubému domácímu produktu, se odvozují od tzv. ekonomické spravedlnosti. V případě přírodních katastrof nebo mimořádných havárií, které jsou mimo kontrolu státu a finanční situaci státu výrazně zhoršují, mohou být tyto horní hranice překročeny na základě rozhodnutí většiny členů Spolkového sněmu. Rozhodnutí musí být spojeno s plánem plnění a k vrácení úvěrů musí dojít v přiměřené lhůtě.

Rozpočet musí vykazovat krytí pro celkovou výši upravených výdajů; v opačném případě by nemohla být zaručena schopnost jej prosazovat. Příjmy z úvěrů však nesmějí překročit sumu výdajů odhadovaných v rozpočtu pro investice (čl. 115 Ústavy). Výjimky jsou přípustné pro odvrácení při narušení celkové ekonomické rovnováhy. Zásadě vyrovnanosti veřejných rozpočtů neodporují deficitní výdaje směřující v období hospodářského poklesu k oživení hospodářství nebo k vyrovnání hospodářských výkyvů. S cílem předejít rozpočtové krizi stanoví čl. 109a Ústavy, že souhlas Spolkové rady vyžadují:

- průběžné sledování rozpočtového hospodaření spolku a zemí prostřednictvím společného orgánu (Rada stability),
- podmínky a postupy pro stanovení hrozící rozpočtové krize,
- zásady pro plánování a prosazování programů obnovy s cílem vyhnutí rozpočtovým krizím

Povinnost vyrovnaného rozpočtu spočívá na Spolkovém ministerstvu financí, jehož úkolem je vypracovat vyrovnaný návrh rozpočtu. Spolková vláda má následně návrh vyrovnaného rozpočtu předložit Spolkovému sněmu; obě komory sněmu pak

musejí při změnách příjmů a výdajů zajistit vyrovnaní. Čl. 113 odst. 1 Ústavy stanoví, že zákony, které zvyšují výdaje stanovené vládou v rozpočtovém plánu, stanoví nové výdaje nebo je do budoucna přinášejí, podléhají schválení vlády. Totéž platí pro zákony, které snižují příjmy nebo snížení v budoucnu přinesou. Spolková vláda může požadovat, aby sněm odložil přijetí těchto zákonů; v takovém případě vláda musí předat do šesti týdnů sněmu stanovisko. Působnost v této oblasti je svěřena rovněž Spolkovému ústavnímu soudu, který je v rámci kontroly oprávněn zkoumat účetní výši příjmů a výdajů. Bližší podrobnosti stanoví rozpočtová pravidla, která jsou závazná pro spolek i země.

Přestože zásada vyrovnanosti uvedená v čl. 110 Ústavy platí pro spolek, je příkladem pro země i obce, jak uvedl Spolkový ústavní soud ve svém rozhodnutí č. BVerfGE 1, 144. Pokud se týká mimořádných zdrojů zemí – úvěrů, pak ty vyžadují zákonné zmocnění, pokud překračují určenou výši. Absolutní hranicí je suma rozpočtovaných kapitálových výdajů.

V.

POROVNÁNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY ZÁSADY VYROVNANOSTI VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ V PRÁVNÍCH ŘÁDECH VYBRANÝCH STÁTŮ A PRÁVNÍM SYSTÉMU EVROPSKÉ UNIE

Výchozí postavení České republiky je z pohledu právní úpravy v porovnání s ostatními představenými právními řády nejméně výhodné. Jak již bylo uvedeno, vyjádření zásady vyrovnanosti veřejných rozpočtů je v právním řádu České republiky zcela nedostatečné. Hlavní nedostatek lze spatřovat v tom, že v právním řádu není nikterak zakotvena zásada vyrovnanosti pro státní rozpočet, a to ani jako zásada dlouhodobé vyrovnanosti. Přitom státní rozpočet vytváří schodek dlouhodobě a přispívá tak nejvyšší měrou k růstu zadluženosti, tudíž v jeho případě je zakotvení zásady vyrovnanosti v právním řádu nejvíce naléhavé.

Na tomto místě se nabízí srovnání každoročních rozpočtových zákonů²¹⁹ upravujících hospodaření v rozpočtovém roce, přijímaných za účinnosti zákona č. 8/1959 Sb., tj. od 1. ledna 1959 do 31. prosince 1970, který zásadu vyrovnanosti pro státní rozpočet výslovně stanovil, a právních předpisů následujících (zejména zákon č. 134/1970 Sb. a zákon č. 60/1971 Sb.), které uvedenou zásadu nepřevzaly:

- rozpočtový zákon na rok 1959 (zákon č. 9/1959 Sb.) uvažoval s přebytkem ve výši 317 238 000 Kčs (§ 2 odst. 1);
- rozpočtový zákon na rok 1960 (zákon č. 13/1960 Sb.) uvažoval s přebytkem ve výši 186 963 000 Kčs (§ 2 odst. 1);
- rozpočtový zákon na rok 1961 (zákon č. 9/1961 Sb.) uvažoval s přebytkem ve výši 619 138 000 Kčs (§ 2 odst. 1);
- rozpočtový zákon na rok 1962 (zákon č. 19/1962 Sb.) uvažoval s přebytkem ve výši 120 622 000 Kčs (§ 2 odst. 1);
- rozpočtový zákon na rok 1963 (zákon č. 11/1963 Sb.) uvažoval s přebytkem ve výši 62 109 000 Kčs (§ 2 odst. 1);

²¹⁹ Jedná se o srovnání státních rozpočtů, potažmo (po přijetí ústavního zákona o československé federaci) rozpočty federace a rozpočty republiky.

- zákon č. 15/1964 Sb., o státním plánu rozvoje národního hospodářství a státním rozpočtu na rok 1964, uvažoval s přebytkem ve výši 96 000 000 Kčs (§ 3 odst. 1);
- zákon č. 202/1964 Sb., o státním plánu rozvoje národního hospodářství a státním rozpočtu na rok 1965, uvažoval s přebytkem ve výši 65 117 000 Kčs (§ 3 odst. 1);
- zákon č. 137/1965 Sb., o státním plánu rozvoje národního hospodářství a státním rozpočtu na rok 1966, uvažoval s vyrovnaným rozpočtem (§ 3 odst. 1);
- zákon č. 50/1967 Sb., o státním rozpočtu na rok 1967, uvažoval s vyrovnaným rozpočtem (§ 1 odst. 1);
- zákon č. 8/1968 Sb., o státním rozpočtu na rok 1968 a o některých dalších finančních opatřeních, uvažoval s vyrovnaným rozpočtem (§ 1 odst. 1);
- zákon č. 75/1969 Sb., o státním rozpočtu československé federace na rok 1969, uvažoval s vyrovnaným rozpočtem (§ 1 odst. 1);
- zákon č. 76/1969 Sb., o státním rozpočtu České socialistické republiky na rok 1969, uvažoval s vyrovnaným rozpočtem (§ 1 odst. 1);
- zákon č. 160/1969 Sb., o státním rozpočtu československé federace na rok 1970, uvažoval s přebytkem ve výši 3 062 590 000 Kčs (§ 1 odst. 1);
- zákon č. 172/1969 Sb., o státním rozpočtu České socialistické republiky na rok 1970, uvažoval s vyrovnaným rozpočtem (§ 1 odst. 1);
- zákon č. 45/1971 Sb., o úpravě státního rozpočtu československé federace na rok 1971, uvažoval s přebytkem ve výši 3 056 204 000 Kčs (§ 1 odst. 1);
- zákon č. 148/1970 Sb., o cílech a hlavních úkolech státního prováděcího plánu rozvoje národního hospodářství České socialistické republiky a o státním rozpočtu České socialistické republiky na rok 1971, uvažoval s vyrovnaným rozpočtem (§ 3 odst. 1);
- až do roku 1979 uvažoval zákon o státním rozpočtu federace vždy s přebytkem a zákon o rozpočtu republiky s vyrovnaným rozpočtem;
- v letech 1980 až 1989 uvažovaly oba zákony s vyrovnaným rozpočtem.

Od roku 1990 docházelo k nepravdělnému střídání vyrovnaných a přebytkových rozpočtů; prvním zákonem, který uvažoval se schodkovým rozpočtem, byl zákon č. 22/1999 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1999 (§ 1 odst. 1).

Z výše uvedeného je patrné, že i v době, kdy nebyla zásada vyrovnanosti veřejných rozpočtů zakotvena v právním řádu platném na našem území, docházelo ve skutečnosti k jejímu dodržování; nejednalo se však o výslovně zakotvenou povinnost a tudíž mohl být od uvedené zásady kdykoliv proveden odklon. Vzhledem k uvedené nejistotě se autor této práce jednoznačně přiklání k variantě výslovného stanovení této zásady v právním předpise.

Již z přehledu dřívějších právních úprav platných na našem území však lze vypožorovat negativní postoj k přímému vyjádření zásady vyrovnanosti veřejných rozpočtů v právních předpisech, ačkoliv rozpočty byly zpravidla i tak schvalovány jako vyrovnané. Důvodem takového postoje byla zřejmě skutečnost, že zásada vyrovnanosti by v případě potřeby mohla být svazující, omezovat pružnost a akceschopnost vlád a mohla tak představovat nepříliš populární omezení, které nemusí být vždy žádoucí. V jejím vypuštění z platné právní úpravy lze proto spatřovat jakousi únikovou cestu pro případ potřeby.

Stav, který na jedné straně nikterak neomezuje státní orgány v jejich krocích, však na druhé straně znamená riziko nekontrolovaného zadlužování, které ve výsledku může vést až k omezování výdajů, růstu nezaměstnanosti, sociálním nepokojům, ztrátě konkurenceschopnosti a v krajním případě i kolapsu nejen jednotlivých ekonomik, ale i globální ekonomiky. Uvedené se vzrůstající měrou pozorují již přibližně od 90. let 20. století i evropské státy. Takový stav proto nelze nadále tolerovat a dochází tak k přijímání nejrůznějších právních úprav s cílem zamezit nadměrným schodkům. V současnosti lze na příkladu Řecka pozorovat, že míra zadlužení není pouze věcí samotného státu, ale její důsledky jsou mnohem rozsáhlejší (držení řeckých dluhopisů bankami, hodnocení ratingových agentur apod.).

Přesto však nelze na uvedenou problematiku nahlížet černobíle a jednoduše konstatovat, že vyrovnaný či přebytkový rozpočet je za všech okolností tou nejlepší variantou. Naopak platí, že státní dluhopisy, jimiž je schodek nejčastěji financován, poskytují veřejnosti zajímavou investiční příležitost v podobě relativně bezrizikového cenného papíru se stabilním výnosem. Za určitých okolností proto může být schodkový

rozpočet žádoucím s cílem podpořit ekonomický růst. Nadále by však měla platit zásada platná již za tzv. první republiky, a sice, že mimořádnými příjmy mají být financovány toliko mimořádné výdaje, neboli že stát si nemá půjčovat na běžnou spotřebu, ale mimořádné příjmy by měly být používány především k financování investic. Návrat k tomuto principu je však mnohdy obtížný, neboť s sebou přináší nutnost nepopulárních opatření na příjmové či výdajové straně veřejných rozpočtů, a to zejména v případě existence tzv. strukturálních schodků, kdy jsou tzv. mandatorní výdaje²²⁰ nastaveny v takové výši, že tyto rozpočty generují schodky i za normálního běhu okolností. Takováto situace vedoucí ke zcela nekontrolovanému zadlužování představuje největší riziko a je potřeba urychleně řešit i za cenu nepopulárních opatření.

I nyní stejně jako na přelomu let 2010 a 2011 platí, co autor této práce uvedl v diplomové práci na téma *Rozpočtové zásady a jejich promítnutí v platné právní úpravě*:

Závěrem lze uvést, že promítnutí zásady vyrovnanosti v právním řádu ČR jistě nelze shledat jako dostatečné, avšak existuje zde široký prostor a možnosti pro budoucí právní úpravu. Závisí tak pouze na ochotě volených orgánů, zda a v jakém rozsahu bude zásada vyrovnanosti zakotvena v právním řádu ČR; s ohledem na intenzitu deficitního hospodaření v ČR v posledních letech je však zřejmé, že zásada vyrovnanosti měla být v co nejširším rozsahu zakotvena v právním předpise nejvyšší právní síly jako norma se sankčním pravidlem již dávno. Nadále totiž platí, že deficitní hospodaření by se nemělo stát trvalým jevem. Ekonomická konkurenceschopnost ČR, poptávka po cenných papírech emitovaných ČR, rating a celkové postavení na mezinárodním poli totiž v budoucnu bude na stavu veřejných rozpočtů a celkové zadluženosti zcela určitě záviset.

Od vypracování diplomové práce legislativní práce postoupily a v současnosti je k dispozici první paragrafové znění ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, též nazývaného jako ústavní zákon o rozpočtové kázní a odpovědnosti nebo finanční ústava, který je součástí plánu legislativních prací vlády a byl připraven ministerstvem

²²⁰ Výdaje schválené zákonem.

financí. Přestože se v této chvíli jedná toliko o legislativní návrh, který doposud nebyl předložen zákonodárnému orgánu, a jehož výsledná podoba se může od předlohy odlišovat (samozřejmě za předpokladu, že na takto nepopulárním, byť nutném právním předpisu bude nalezena politická shoda), je z něho patrný postoj vlády a to, jakým směrem bude zákon směřován. Konkrétnějšímu hodnocení brání rovněž skutečnost, že bylo zvoleno (jistě správné) řešení právního předpisu nejvyšší právní síly (ústavního zákona) stanovícího základní principy, na nichž bude nová právní úprava v této oblasti spočívat, doplněného (souběžně schváleným) prováděcím zákonem, který bude na obecnou právní úpravu navazovat a bude obsahovat podrobnou právní úpravu. Zejména to, že práce na navazujícím zákoně o pravidlech rozpočtové kázně jsou teprve v počátcích, neumožňuje legislativní návrh komplexněji a konkrétněji zhodnotit. Jak bylo uvedeno v textu práce, zůstávají v takovém případě vodítkem pouze ty materiály, které budou sloužit jako východisko pro přípravu paragrafového znění návrhu zákona.

Vyrovnané rozpočty a související téma rozpočtových schodků nadále zůstávají diskutabilní oblastí a i v budoucnu lze očekávat střety jednotlivých přístupů v této oblasti. Lze však nepochybně kvitovat, že došlo k zahájení legislativních prací na zásadní novelizaci v uvedené oblasti, které bude, pevně věřme i přes odmítnutí *Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v Hospodářské a měnové unii* ze strany České republiky, vážně míněno; nakolik bude tento proces úspěšný, ukáže až čas. V každém případě však platí, že bez skutečného odhodlání ke změně je samotný právní předpis bezmocný.

ZÁVĚR

Otázka vyrovnanosti veřejných rozpočtů patří v současnosti jak na polích vnitrostátních, tak i na poli mezinárodním mezi ty veřejně nejdiskutovanější. V současnosti je již zcela zřejmé, že setrvalé zadlužování zejména států má vliv nejen na jejich konkurenceschopnost a uplatnění, ale i globální ekonomickou rovnováhu. Státy s vysokými podíly dluhu na hrubém domácím produktu, vzniklého mnohdy v ekonomicky příznivých letech, zjišťují, že překonání hospodářská recese je v takové situaci mnohem obtížnější a bolestivější; jelikož nelze použít přebytky hospodaření z příznivých let, dochází k dalšímu zadlužování a tím i prohlubování již tak nepříznivé ekonomické situace.

Na úrovni jednotlivých států i mezinárodních organizací proto dochází k přijímání nejrůznějších opatření s cílem stimulovat ekonomiku a obnovit hospodářský růst. Významným prostředkem se v takovém případě stávají veřejné rozpočty, zejména rozpočty jednotlivých států, a redistribuce prostředků v těchto rozpočtech akumulovaných; jelikož však prostředky veřejných rozpočtů nejsou neomezené a je třeba poučit se z následků či nejlépe zabránit opakování předchozích chyb, vystupuje v souvislosti s tím do popředí *zásada vyrovnanosti veřejných rozpočtů*. V souvislosti s nastolením otázky vyrovnanosti veřejných rozpočtů vyvstává potřeba právní regulace této oblasti. Dosavadní přístupy k právní regulaci v této oblasti, míra právní regulace a její účinky se však liší. Předkládaná práce si proto klade za cíl popsat jednotlivé přístupy k právní úpravě zásady vyrovnanosti veřejných rozpočtů a nabídnout jejich porovnání.

Ihned za úvodní část (*Úvod*) předkládané práce je zařazena kapitola s názvem *Obecně o rozpočtovém právu a právních zásadách* (kapitola I.), neboť problematiku zásady vyrovnanosti veřejných rozpočtů nelze vnímat izolovaně, ale v kontextu s ostatními rozpočtovými zásadami a rozpočtovým právem vůbec.

Navazující kapitoly již obsahují výklad týkající se samotné zásady vyrovnanosti veřejných rozpočtů, a to nejprve ve vztahu k právnímu řádu České republiky (kapitola II.), dále k právnímu systému Evropské unie (kapitola III.) a konečně k právním řádům vybraných států (kapitola IV.).

Výsledné porovnání, zhodnocení a shrnutí je pak obsaženo v poslední kapitole (kapitola V.) a dále v závěrečné části (*Závěr*).

Jak je z porovnání vybraných národních a nadnárodních právních řádů patrné, dochází v současnosti ve všech právních řádech k novelizacím v této oblasti, a to zejména s ohledem na zvyšující se zadluženost jednotlivých států a doznívající globální hospodářskou recesi. Uvedené novelizace s ohledem na naléhavost řešení a odhodlání vykazují poměrně razantní formu – ať už se jedná ústavní zákon v případě České a Slovenské republiky či smlouvu uzavřenou čelními představiteli některých členských států Evropské unie.

Výchozí postavení České republiky je z pohledu právní úpravy v porovnání s ostatními představenými právními řády nejméně výhodné, neboť stávající vyjádření zásady vyrovnanosti veřejných rozpočtů v právním řádu České republiky je zcela nedostatečné. Hlavní nedostatek lze spatřovat v tom, že v právním řádu není nikterak zakotvena zásada vyrovnanosti pro státní rozpočet, a to ani jako zásada dlouhodobé vyrovnanosti. Přitom státní rozpočet vytváří schodek dlouhodobě a přispívá tak nejvyšší měrou k růstu zadluženosti, tudíž v jeho případě je zakotvení zásady vyrovnanosti v právním řádu nejvíce naléhavé.

Text předkládané práce odpovídá stavu platné právní úpravy a legislativních prací ke dni 30. září 2012.

ABSTRAKT

Otázka vyrovnanosti veřejných rozpočtů patří v současnosti jak na polích vnitrostátních, tak i na poli mezinárodním mezi ty veřejně nejdiskutovanější. V současnosti je již zcela zřejmé, že setrvalé zadlužování zejména států má vliv nejen na jejich konkurenceschopnost a uplatnění, ale i globální ekonomickou rovnováhu. Státy s vysokými podíly dluhu na hrubém domácím produktu, vzniklého mnohdy v ekonomicky příznivých letech, zjišťují, že překonání hospodářská recese je v takové situaci mnohem obtížnější a bolestivější; jelikož nelze použít přebytky hospodaření z příznivých let, dochází k dalšímu zadlužování a tím i prohlubování již tak nepříznivé ekonomické situace.

Na úrovni jednotlivých států i mezinárodních organizací proto dochází k přijímání nejrůznějších opatření s cílem stimulovat ekonomiku a obnovit hospodářský růst. Významným prostředkem se v takovém případě stávají veřejné rozpočty, zejména rozpočty jednotlivých států, a redistribuce prostředků v těchto rozpočtech akumulovaných; jelikož však prostředky veřejných rozpočtů nejsou neomezené a je třeba poučit se z následků či nejlépe zabránit opakování předchozích chyb, vystupuje v souvislosti s tím do popředí *zásada vyrovnanosti veřejných rozpočtů*. V souvislosti s nastolením otázky vyrovnanosti veřejných rozpočtů vyvstává potřeba právní regulace této oblasti. Dosavadní přístupy k právní regulaci v této oblasti, míra právní regulace a její účinky se však liší. Předkládaná práce si proto klade za cíl popsat jednotlivé přístupy k právní úpravě zásady vyrovnanosti veřejných rozpočtů a nabídnout jejich porovnání.

Ihned za úvodní část (*Úvod*) předkládané práce je zařazena kapitola s názvem *Obecně o rozpočtovém právu a právních zásadách* (kapitola I.), neboť problematiku zásady vyrovnanosti veřejných rozpočtů nelze vnímat izolovaně, ale v kontextu s ostatními rozpočtovými zásadami a rozpočtovým právem vůbec.

Navazující kapitoly již obsahují výklad týkající se samotné zásady vyrovnanosti veřejných rozpočtů, a to nejprve ve vztahu k právnímu řádu České republiky (kapitola II.), dále k právnímu systému Evropské unie (kapitola III.) a konečně k právním řádům vybraných států (kapitola IV.).

Výsledné porovnání, zhodnocení a shrnutí je pak obsaženo v poslední kapitole (kapitola V.) a dále v závěrečné části (*Závěr*).

Jak je z porovnání vybraných národních a nadnárodních právních řádů patrné, dochází v současnosti ve všech právních řádech k novelizacím v této oblasti, a to zejména s ohledem na zvyšující se zadluženost jednotlivých států a doznívající globální hospodářskou recesi. Uvedené novelizace s ohledem na naléhavost řešení a odhodlání vykazují poměrně razantní formu – ať už se jedná ústavní zákon v případě České a Slovenské republiky či smlouvu uzavřenou čelními představiteli některých členských států Evropské unie.

Výchozí postavení České republiky je z pohledu právní úpravy v porovnání s ostatními představenými právními řády nejméně výhodné, neboť stávající vyjádření zásady vyrovnanosti veřejných rozpočtů v právním řádu České republiky je zcela nedostatečné. Hlavní nedostatek lze spatřovat v tom, že v právním řádu není nikterak zakotvena zásada vyrovnanosti pro státní rozpočet, a to ani jako zásada dlouhodobé vyrovnanosti. Přitom státní rozpočet vytváří schodek dlouhodobě a přispívá tak nejvyšší měrou k růstu zadluženosti, tudíž v jeho případě je zakotvení zásady vyrovnanosti v právním řádu nejvíce naléhavé.

Text předkládané práce odpovídá stavu platné právní úpravy a legislativních prací ke dni 30. září 2012.

ABSTRACT

The question of public budgets balance belongs nowadays to the most discussed topics, both on the internal and international fields. Today it is quite evident that constant indebtedness of states affects not only their competitive ability and exercise but also global economic balance. The states with high share of debt in gross domestic products, which often arose in propitious years of economics, ascertain that overcoming of recession in this situation is much more difficult and painful – it is not possible to use surpluses of economic activities from propitious years, other indebtedness comes about and in this way the unfavourable economic situation intensifies.

Therefore on the level of individual states and international organizations various measures are accepted, their aim is economic stimulation and resumption of economic growth. In a given case public budgets, especially budgets of individual states, and redistribution of resources accumulated in these budgets become very important. However resources of public budgets are not unlimited and it is necessary to draw a lesson from effects or even better to prevent from repeating previous mistakes again and the principle of public budgets balance comes to the fore. In connection with the question of public budgets balance the necessity of the legal regulation in this field arises. However existing attitudes to legal regulation in this field extent of legal regulation and its impact are different. The aim of the work is to describe various attitudes to public budgets balance legislation and offer their comparison.

Just after the opening part of the work (Introduction) there is a chapter called *About Budgetary Law and Legal Principles Generally* (chapter I) since the issues of principle of public budgets balance cannot be perceived separately but in the context of the budget principles and budget law.

Subsequent chapters contain interpretation relating to principle of public budgets balance, at first in relation to the legal code of the Czech Republic (chapter II), next to

the legal system of the European Union (chapter III) and finally to legal codes of selected states (chapter IV).

Final comparison, evaluation and summary are included in the last chapter (chapter V) and thereafter in the closing part of the work (conclusion).

From the evidence of comparison of selected national and international legal codes it is perceptible that all legal codes are amended in this field, especially with regard to increasing indebtedness of individual states and declining economic recession. The mentioned amendments with regard to urgency of solution and determination have relatively dynamic form – in the case of fundamental law of the Czech Republic or in the case of a contract made by leading state representatives of the European Union.

The initial position of the Czech Republic is from the view of legal adjustment in comparison with other states the least advantageous because existing formulation of principle of public budgets balance is absolutely insufficient in the legal system of the Czech Republic. The main imperfection can be seen in the fact that the principle of public budgets balance is not protected by the legal code of the Czech Republic. Nevertheless state budget makes state budget deficit and contributes to largest extent to indebtedness growth which means that in this case it is really necessary to incorporate the principle of public budgets balance into the legal code.

The text of presented work meets the status of valid legislation and legislative works on September, 30, 2012.

Seznam použité literatury a dalších zdrojů

Literatura:

- BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006.
- BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo*. 5. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2006.
- BENDA, Ernst, HESSE, Konrad, HEYDE, Wolfgang. *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Teil 2*. Berlin : Walter de Gruyter & Co., 1995.
- ČERVENKA, Miroslav. *Soustava veřejných rozpočtů*. 1. vydání. Praha : Leges, 2009.
- GRUŇ, Lubomír. *Finanční právo a jeho instituty*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha : Linde, 2009.
- HAMERNÍKOVÁ, Bojka, MAAYTOVÁ, Alena a kol. *Veřejné finance*. Praha : ASPI, 2007.
- HELLER, Robert F. *Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden: Handbuch zum Management der öffentlichen Finanzen*. 2., völlig neu bearbeitete Auflage. Nördlingen : R. v. Decker, 2010.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006.
- JÁNOŠÍKOVÁ, Petra, MRKÝVKA, Petr, TOMAŽIČ, Ivan a kol. *Finanční a daňové právo*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009.
- KNAPPOVÁ, Marta, ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan a kol. *Občanské právo hmotné. Díl první: Obecná část. Díl druhý: Věcná práva*. 4., aktualizované a doplněné vydání. Praha : ASPI, a.s., 2005.
- KLIMEŠ, Lumír. *Slovník cizích slov*. 6., přepracované a doplněné vydání. Praha : SPN – pedagogické nakladatelství, 1998.
- MADAR, Zdeněk. *Slovník českého práva. I. díl*. 1. vydání. Praha : Linde, 1995.
- MADAR, Zdeněk. *Slovník českého práva. II. díl*. 1. vydání. Praha : Linde, 1995.
- MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007.
- MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční právo a finanční správa*. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2004.

MRKÝVKA, Petr, PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Základy finančního práva*. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2008.

PAULIČKOVÁ, Anna, BAKEŠ, Milan a kol. *Finančné právo na Slovensku a v Čechách*. Bratislava : Eurounion, 2007.

SEDLÁČEK, Tomáš: *Ekonomie dobra a zla*. 1. vydání. Praha : Nakladatelství 65. pole, 2009.

SEDLÁČEK, Tomáš, ORRELL, David: *Soumrak homo economicus*. 1. vydání. Praha : Nakladatelství 65. pole, 2012.

SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007.

SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 2. podstatně předpracované vydání. Praha : C. H. Beck, 2007.

TICHÝ, Luboš a kol. *Dokumenty ke studiu evropského práva*. Praha : Linde, 2006.

TICHÝ, Luboš, ARNOLD, Rainer, SVOBODA, Pavel, ZEMÁNEK, Jiří, KRÁL, Richard. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006.

Internetové zdroje:

<http://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/default.htm>

http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/verejne_finance.html

<http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=30>

<http://eur-lex.europa.eu/cs/index.htm>

<http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=60>

<http://www.zbierka.sk/>

<http://www.nrsr.sk/web/default.aspx?SectionId=91>

<http://www.bundestag.de>

Název práce v anglickém jazyce

PRINCIPLE OF PUBLIC BUDGETS BALANCE LEGISLATION

Klíčová slova

Právo – rozpočet – vyrovnanost

Law – budget – balance

Seznam příloh

Příloha č. 1 – **Přehled o číselných fiskálních pravidlech pro místní rozpočty v zemích Evropské unie** (zdroj: Materiál Ministerstva financí České republiky s názvem *Předpoklady a východiska pro přípravu ústavního zákona o rozpočtové kázní a odpovědnosti*)

Příloha č. 2 – **Přehled o číselných fiskálních pravidlech pro sektor vládních institucí, či ústřední vládu a sociální fondy v zemích Evropské unie** (zdroj: Materiál Ministerstva financí České republiky s názvem *Předpoklady a východiska pro přípravu ústavního zákona o rozpočtové kázní a odpovědnosti*)

Příloha č. 1: Přehled fiskálních pravidel ústředních vlád zemí Evropské unie

Země	Vznik	Sektor	Kritérium	Výjimky	Ukotvení	Popis
Belgie	1995	Sociální fondy	Výdaje	A	Zákon	Reálný růst výdajů na zdravotní péči pro federální vládu nemůže být vyšší než 4,5%
Bulharsko	2006	Vládní sektor	Saldo	A	Politická dohoda	Deficit veřejného sektoru do 2 % HDP
	2006	Vládní sektor	Výdaje	N	Politická dohoda	Zastropování velikosti vládního sektoru: 40% HDP.
	2003	Vládní sektor	Dluh	A	Zákon	Vládní dluh na konci roku jako podíl na predikovaném HDP nesmí přesáhnout poměr předchozího roku.
Česká republika	2004	Centrální vláda	Výdaje	A	Zákon	Střednědobé výdajové rámce, 2 roky přes rozpočtový rok. Nastavení stropu výdajů k dosažení cílovaného deficitu.
Dánsko	2007	Vládní sektor	Saldo	A	Politická dohoda	Cílem strukturální deficit 0.5% HDP v roce 2015 a vyrovnané strukturální saldo v roce 2020.
	2007	Vládní sektor	Výdaje	A	Politická dohoda	Reálná veřejná spotřeba zastropována na 26,5% cyklicky očištěného HDP v roce 2015.
	2001	Vládní sektor	Příjmy	A	Politická dohoda	Omezení sazeb přímých a nepřímých daní v podílovém vyjádření i v dánských korunách
Estonsko	1993	Vládní sektor	Saldo	N	Politická dohoda	Vyrovnaný rozpočet vládního sektoru
Finsko	2011	Centrální vláda	Výdaje	A	Politická dohoda	Omezení výdajů ústřední vlády po dobu mandátu, vyjádřené v reálných veličinách na začátku mandátu
Francie	2004; 2010	Centrální vláda	Výdaje	N	Zákon	Dvojitě omezení: žádný vzestup výdajů veřejného sektoru (v objemu), žádný vzestup výdajů veřejného sektoru kromě úrokových plateb a penzí (v hodnotě)
	2006	Centrální vláda, sociální fondy	Příjmy	N	Zákon	Jakékoliv neočekávané příjmy použít k redukci dluhu.
	1997	Sociální fondy	Výdaje	N	Zákon	Každoroční hlasování parlamentu o limitu objemu výdajů na zdravotnictví
Irsko	2000	Centrální vláda	Výdaje	N	Zákon	1% HNP je odkloněno z vládních výdajů a automaticky placeno do Národního penzijního rezervního fondu pro investování jménem státu.
	2004	Centrální vláda	Výdaje	N	Zákon	Klouzavé pětileté rámce pro kapitálové financování založeny na rozhodnutí udržovat kapitálové investice okolo 5% HNP.
Litva	1994	Centrální vláda, sociální fondy	Příjmy	N	Zákon	Rozpočty centrální vlády a sociálního zabezpečení jsou rozděleny na základní a speciální. Speciální rozpočty musí být plně financovány vyhrazenými příjmy. Speciální rozpočty odpovídají sociálním potřebám, zejména výdajům na důchody. Hraniční případ.
Lotyšsko	2008	Centrální vláda	Výdaje	N	Zákon	Pokud veřejné rozpočty vykazovaly deficit v průměru 5 minulých let, pak roční tempo růstu mandatorních výdajů nesmí přesahovat 0,5 procenta nad průměrný růst příjmů státního rozpočtu těchto 5 let.
Lucembursko	2004	Vládní sektor	Dluh	A	Politická dohoda	Nový dluh může být vytvořen k profinancování železniční infrastruktury. Formulace v r. 2009: Vláda bude udržovat veřejný dluh na úrovni značně pod limity SGP.
	2010	Centrální vláda	Výdaje	N	Politická dohoda	Sladění růstu veřejných výdajů se střednědobými odhady růstu, jakmile proticyklická rozpočtová politika reagující na krizi skončí

	1998	Sociální fondy	Saldo	N	Zákon	Pravidlo každoročního salda s tvorbou rezervních fondů pro zdravotní péči (vč. dlouhodobé) a soukromá penzijní schémata.
Maďarsko	2008	Centrální vláda, sociální fondy	Dluh	N	Zákon	Reálná hodnota dluhu centrální vlády se nesmí zvyšovat mezi roky t+1 a t+2 a nesmí být vyšší než byl reálný dluh v roce t-2 (t je rozpočtový rok).
Německo	2011	Centrální vláda	Saldo	A	Ústavní zákon	Čisté výpůjčky nesmějí přesahovat 0,35% nominálního HDP (strukturální komponenta cyklicky očištěného salda)
Nizozemí	1994	Vládní sektor	Výdaje	A	Politická dohoda	Jakékoliv překročení výdajových stropů musí být kompenzováno uvnitř sektoru.
	1994	Vládní sektor	Příjmy	N	Politická dohoda	Diskreční změny daní jsou určeny na celé období mandátu vlády.
Polsko	2011	Centrální vláda	Výdaje	N	Zákon	Všeobecný nárůst v existujících diskrečních výdajích a všechny nově vytvořené výdajové položky nemohou přesáhnout 1% přes míru inflace CPI
	1999	Vládní sektor	Dluh	A	Ústavní zákon	Veřejný dluh nesmí přesáhnout 60% HDP
Portugalsko	2002	Centrální vláda	Saldo	N		Rozpočty služeb s finanční a administrativní autonomií musí být vyrovnané nebo přebytkové
Rakousko	1999	Vládní sektor	Saldo	:	Zákon	Cílování deficitu
Rumunsko	2010	Vládní sektor	Výdaje	N	Zákon	Zastropování různých kategorií výdajů. Výdaje mohou být zvýšeny jen po předchozím zvýšení daňových příjmů.
Slovensko	2002	Centrální vláda	Výdaje	N	Zákon	Výdaje nezahrnuté v rozpočtu mohou být realizovány jen pokud jejich množství nepřesáhne 1% schválených výdajů rozpočtu a deficit se neztvětšuje.
Slovinsko	2010	Vládní sektor	Výdaje	N	Politická dohoda	Omezení nominálního růstu výdajů (sledován potenciál HDP)
Španělsko	2006	Vládní sektor	Saldo	N	Zákon	Pokud se očekává růst HDP pod 2%, deficit je omezen na 1% HDP; pokud se očekává růst HDP mezi 2-3%, cílem je vyrovnaný rozpočet; pokud se očekává růst HDP nad 3%, cílem je přebytek (žádná dolní hranice).
	2011	Centrální vláda	Výdaje	:	Zákon	Omezení růstu výdajů na nominální růst. Cílovaná inflace je 1,75%
Švédsko	2010	Centrální vláda, sociální fondy	Výdaje	A	Zákon	Strop výdajů v nominální vyjádření pro ústřední vládu a mimorozpočtový systém starobních důchodů
	2000	Vládní sektor	Saldo	N	Zákon	Cílování přebytku vládního sektoru v hodnotě 1% HDP po dobu cyklu
Velká Británie	2011/12	Vládní sektor	Výdaje	:	Zákon	Výdaje všech subsektorů dopředu zastrojovány (pokrytí v roce 2009-2010: 56% výdajů)

Pozn.: Itálie, Kypr, Malta, a Řecko nemají pro úroveň centrální vlády či sociálních fondů zavedeno žádné numerické fiskální pravidlo. Znak „:“ reprezentuje nedostupnou informaci.

Příloha č. 2: Přehled platných fiskálních pravidel na místní úrovni v zemích EU

Země	Vznik	Kritérium	Výjimky	Ukotvení	Popis
Belgie	2010	Saldo	Žádné	Politická dohoda	Vyrovnaný rozpočet v roce 2015 (při nesplnění limit na úvěry)
Bulharsko	2005	Dluh	:	Zákon	Splátky dluhu nesmí překročit 15 % všech příjmů místní vlády a garance nominální hodnotou 5 %
Dánsko	:	Saldo	Žádné	Politická dohoda	Stanovené strukturální saldo jako procento HDP
	:	Výdaje	Žádné	Politická dohoda	Stanovená úroveň veřejné spotřeby jako procento cyklicky očištěného HDP a stanoven její reálný růst
	:	Příjmy	Žádné	Politická dohoda	Omezení na stanovení sazeb daní – sazby přímých a nepřímých daní se nesmí zvyšovat
Estonsko	1997	Dluh	Žádné	Zákon	Nové půjčky povoleny, jsou-li staré nesplacené půjčky nižší než 60% vlastních příjmů a obsluha dluhu pod 20%
Finsko	:	Saldo	:	Zákon	Vyrovnaný rozpočet během čtyřletého cyklu
Francie	1988	Výdaje	Žádné	Zákon	Běžné výdaje nesmí překročit příjmy (půjčky povoleny jen na investiční výdaje)
Irsko	2004	Saldo	Žádné	Politická dohoda	Určena maximální výše deficitu pevnou částkou 200m EUR od roku 2006
Itálie	2010	Výdaje	Žádné	Zákon	Stanovená úspora výdajů (11 % v roce 2011 a 14 % v letech 2012 a 2013)
Litva	:	Saldo	:	:	Vyrovnaný rozpočet
Lotyšsko	1994	Dluh	Žádné	Zákon	Omezení v nominální výši úvěru a záruk stanovené každoročně zákonem o rozpočtu
Lucembursko	2004	Dluh	Žádné	Politická dohoda	Dluh musí splňovat podmínky Paktu stability a růstu
Maďarsko	1996	Dluh	Žádné	Zákon	Nové půjčky povoleny do výše 70 % vlastních příjmů
Německo	:	Saldo	:	Zákon	Vyrovnaný rozpočet
Polsko	2011	Vše	Žádné	Zákon	Povinnost určit cíl pro příjmy, výdaje a dluh na 4 roky dopředu
Portugalsko	2007	Saldo	Žádné	Zákon	Nominální saldo s ohledem na celkový dluh < 125 % příjmů z t-1, SR dluh < 10% a MR-LR dluh < 100 %
	2008	Dluh	Žádné	Zákon	Obsluha dluhu nesmí překročit 25 % vlastních příjmů (týká se jen Madeiry a Azorských ostrovů)
Rakousko	1999	Saldo	Revize	Zákon	Stanoven cíl pro místní rozpočty, zpravidla se vyžadoval vyrovnaný rozpočet
Rumunsko	1990	Saldo	Žádné	Zákon	Vyrovnaný běžný rozpočet
	1990	Dluh	Žádné	Zákon	Místní rozpočty mají omezení ve výši úvěru jako procentu jejich běžných příjmů
Slovensko	2004	Saldo	Žádné	Zákon	Vyrovnaný běžný rozpočet
Slovinsko	1990	Dluh	Žádné	Zákon	Splátky závazků mohou činit jen maximálně 8% běžných příjmů místní vlády z předchozího roku
Španělsko	1997	Dluh	Ano	Zákon	Dluh stanoven jako procento z běžných příjmů místní vlády
	2006	Saldo	Ano	Zákon	Stanovené saldo v závislosti na růstu ekonomiky
	2011	Výdaje	Ano	Zákon	Růst výdajů navázán na nominální růst HDP
Švédsko	2000	Saldo	Žádné	Zákon	Deficit musí být povolen (ex-post deficit musí být během následujících 3 let kompenzován přebytkem)
UK	:	Dluh	Žádné	Zákon	Nesmí vydávat vlastní dluh, půjčky jen na kapitálové výdaje

Pozn.: Česká republika, Kypr, Malta, Nizozemsko a Řecko nemají pro místní rozpočty zavedeno žádné numerické fiskální pravidlo. Znak „:“ reprezentuje nedostupnou informaci.

Zdroj: Evropská komise: Fiscal Frameworks across Member States: Commission Services Country Fiches from the 2011 EPC Peer Review.

