

2. 4. 2015

Veďte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Problematika zakotvení pravidel rozpočtové odpovědnosti do právního řádu ČR

Zakotvení pravidel rozpočtové odpovědnosti do právního řádu České republiky je v současné době velmi diskutované téma, a to především díky návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, který vláda dne 23. 2. 2015 schválila a následně i předložila poslanecké sněmovně. Promítnutí těchto pravidel do platného práva přitom není významné jen pro Českou republiku, nýbrž jde o problematiku řešenou v rámci celé Evropské unie.



Prvním krokem určité koordinace pravidel pro rozpočtové politiky států, především pak států eurozóny, bylo přijetí tzv. Paktu stability a růstu. Jde o soubor pravidel, který je v současnosti tvořen šesti legislativními akty EU, z nichž jde o pětici nařízení a jednu směrnici.[1] Hlavním důvodem jeho přijetí byla potřeba zamezit nadměrným schodkům veřejných financí a přílišnému zadlužování členských států, jakož i zajištění hospodářské a finanční stability v Evropské unii. Tento mechanismus se však v praxi ukázal jako neefektivní, a i přes rozsáhlé reformy Paktu stability a růstu bylo zřejmé, že tento způsob zakotvení požadavku řádného dodržování rozpočtové kázně pro jednotlivé členské státy nebude dostatečný. Začalo se tedy hledat řešení, jak prostřednictvím evropského práva důkladněji zakotvit tento požadavek a zejména zajistit jeho vymahatelnost a tím posílit hospodářskou stabilitu států, a to stejně jako v rámci Paktu především států, jejichž měnou je euro. A tak na zasedání Evropské rady došlo koncem roku 2011 k iniciování dohody, na základě které byla přijata Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, jinak též označovaná jako Rozpočtový či Fiskální pakt. K jejímu přijetí došlo dne 2. března 2012 na summitu EU, kdy byla podepsána 25 členskými státy EU. Česká republika se však spolu s Velkou Británií k této dohodě nepřipojila. Bez ohledu na nepodpoření dohody všemi členskými státy Evropské unie, vstoupila Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii v platnost dne 1. ledna 2013. Cílem této dohody, tak jak se k tomu smluvní strany zavázaly je především naplnění požadavku vyrovnaného rozpočtu. A sice tak, že strukturovaný schodek veřejných financí má být v souladu se střednědobým cílem dané země za podmínek uvedených v Paktu stability a růstu a současně nesmí přesahovat hranici 0,5% hrubého domácího produktu v tržních cenách. V případě, že toto pravidlo je závažně porušováno a nejsou - li dány podmínky pro prominutí jeho nesplnění, je automaticky aktivován nápravný mechanismus. Vedle pravidla vyrovnaného rozpočtu je každý smluvní stát povinen dodržovat maximální výši veřejného dluhu svých financí, která nesmí překročit hranici 60% HDP. Aby mohly být tyto požadavky naplněny, je každý ratifikující stát povinen začlenit je do svého právního řádu.

Ačkoliv Česká republika doposud nepřistoupila k Fiskálnímu paktu, závazky které pro ni z evropského práva přesto vyplývají nelze ignorovat a pravidlům rozpočtového hospodaření je třeba

věnovat zvýšenou pozornost. I přesto, že v České republice zatím neexistuje komplexní právní úprava rozpočtové odpovědnosti v platném právu, není to poprvé, co byl návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti poslanecké sněmovně předložen. Již vláda premiéra Petra Nečase, označována jako Vláda rozpočtové odpovědnosti, návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti poslanecké sněmovně předložila, ovšem díky nastalé politické situaci, jež vyústila v rozpuštění poslanecké sněmovny, se ho nepodařilo schválit. V kontextu s evropským právem návrh tohoto ústavního zákona plně odpovídal závazkům, které pro Českou republiku vyplývají z členství v EU, jehož prostřednictvím měla být do právního řádu ČR částečně promítnuta směrnice Rady č. 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, která byla součástí poslední reformy Paktu stability a růstu. Hlavním a nejdůležitějším požadavkem tohoto návrhu ústavního zákona bylo především zakotvení tzv. dluhové brzdy do ústavního pořádku České republiky. Na základě toho byla problematika veřejného zadlužení poměrně podrobně rozpracována a do ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti i promítnuta. Maximální možná výše veřejného dluhu pak stejně jako v případě hranice stanovené ve Fiskálním paktu, nesměla překročit hranici 60% hrubého domácího produktu. Obdobně byla hranice stanovena pro územně samosprávné celky. Kromě této maximální přípustné hranice pak byly v tomto návrhu ústavního zákona stanoveny i další procentuální limity výše veřejného dluhu, jejichž překročení mělo vést k aplikaci konkrétních nápravných opatření. Významným doplňkem k zakotvení pravidel rozpočtové odpovědnosti do právního řádu mělo být zřízení Národní rozpočtové rady, jakož to nového, do značné míry samostatného kontrolního a poradního orgánu, který by zajišťoval dohled nad řádným rozpočtovým hospodařením veřejných institucí.

Oproti vládě Petra Nečase, současná vláda premiéra Bohuslava Sobotky vyslovila již v březnu roku 2014 souhlas s přistoupením České republiky k Fiskálnímu paktu, které tak lze do budoucna předpokládat. Vedle této skutečnosti vláda předložila poslanecké sněmovně svůj návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti spolu se zákonem o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. I v tomto případě, je primárním cílem tohoto ústavního zákona zakotvení tzv. dluhové brzdy, kdy maximální možná výše veřejného dluhu nesmí překročit hranici 55% hrubého domácího produktu. V případě překročení této hranice se pak mají uplatnit opatření stanovená zákonem o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, jež mají vést k dlouhodobě udržitelnému stavu veřejných financí. Další hranice výše veřejného dluhu, jež by měly být korigovány, zde však již nenalezneme. Vedle zakotvení uvedeného pravidla, počítá nový návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti rovněž se zřízením Národní rozpočtové rady. Oproti předchozímu návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, který sám obsahoval nápravný mechanismus, díky němuž mělo být zabráněno nadměrnému zadlužování státu, který tak byl zakotven na ústavní úrovni, současný návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti tento mechanismus neobsahuje, a sice odkazuje jen na „běžný“ zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, kde je tento mechanismus zakotven.

Co mají oba tyto návrhy společného je otázka zakotvení zásady vyrovnaných veřejných rozpočtů. Oproti úpravě obsažené ve Fiskálním paktu, kde je povinnost udržovat stav veřejných rozpočtů vyrovnaný nebo v přebytku, jedním ze dvou hlavních požadavků, je úprava v obou navrhovaných ústavních zákonech značně nedostatečná neboť ani jeden z uvedených návrhů její výslovné zakotvení neobsahuje.

Je otázkou, zda bude současný návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti v předkládaném znění poslaneckou sněmovnou skutečně přijat. Aby však došlo k úplnému zakotvení pravidel rozpočtové odpovědnosti do právního řádu České republiky a řádného dodržení závazků, jež pro ni vyplývají z EU, je nezbytné promítnout do ústavního zákona oba hlavní požadavky rozpočtové odpovědnosti, a tedy nejen maximální možnou výši veřejného dluhu, ale rovněž i zásadu vyrovnanosti veřejných rozpočtů.



JUDr. David Řezníček, LL.M.

Mgr. Alena Hejná

[Řezníček & Co. s.r.o., advokátní kancelář](#)

U Černé věže 66/3
370 01 České Budějovice

Tel.: +420 386 323 247

Fax: +420 383 839 361

e-mail: recepce@reznicek.cz

[1] Směrnice 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [DEAL MONITOR](#)
- [Tři dekády v advokacii a otevřený pohled na to, co profesi i justici nejvíc škodí](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [Vybrané otázky poskytování zdravotních služeb na dálku](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [„Za každou kauzou je živý příběh“](#)
- [Ombudsman na Maltě - základní parametry a role. A v čem bychom se mohli poučit i my v Česku?](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [Rozhovor s JUDr. Veronikou Janoušek Rudolfovou, samostatnou advokátkou specializující se na sportovní právo](#)
- [DEAL MONITOR](#)