

SOCIO-EKONOMICKÁ SITUACE A TRENDY V PRÁVNÍ ÚPRAVĚ

JAN JANEČEK

Masaryk University, Faculty of Law, the Czech Republic

Abstract in original language:

Příspěvek se zabývá vztahem „veřejného“ a „soukromého“ (nejen) práva v souvislosti se současnou finanční krizí. Daný vztah je diskutován jak z obecným tak z dílčích pohledů. Je konstatováno, že mezi socio-ekonomickou situací ve společnosti a trendy v právní regulaci existuje určitá interakce. Stav současné právní úpravy rozpočtových pravidel celků územní samosprávy je pak prezentován jako příklad veřejnoprávní úpravy, která neplní svoji stabilizační roli.

Key words in original language:

Finanční krize, veřejné právo, soukromé právo.

Abstract:

The paper discusses the role of “public” and “private” law (not only of law) in connection with the financial crisis the world is facing today. The question is discussed both from general and particular points. It is stated that there is an interaction between socio-economic situation in society and trends in legal regulation. Actual legal regulation of budgetary rules of territorial self-governmental units of the Czech Republic is presented as an example of unsuitable regulation which does not fulfill stabilization role of public law.

Key words:

Financial crisis, public law, private law.

Úvod

Zdá se, že současná finanční krize začíná měnit způsob, kterým jsou vnímány některé ekonomicko-sociální problémy a způsoby jejich řešení. Zatímco například před jediným rokem by veřejně činěné úvahy o státních intervencích ve prospěch krachujících bank nebo průmyslových podniků byly téměř nemyslitelné, dnes se zcela otevřeně a jaksi „samozřejmě“ taková řešení zdají být vcelku dobře přijatelná a současně jsou také vnímána mnohdy coby jediná cesta, která má zajistit fungování ekonomiky, potažmo sociální smír. Jinými slovy, začíná být zřejmé, že zásahy státu (šířeji veřejné moci) do fungování trhu (který byl donedávna, přinejmenším některými, považován za sebespásný) začínají být jaksi nutné, přinejmenším „praktické“.

K poměru „veřejného“ a „soukromého“ (nejen práva)

Připustíme-li, že právo je jedním z mnoha nástrojů, kterými dochází k ovlivňování dějů ve společnosti, není bez zajímavosti sledovat, jakým způsobem je tohoto nástroje v různých historických souvislostech užíváno. Není bez zajímavosti také sledovat, jaká metoda právní regulace je v té které době převažující, zda veřejnoprávní, či soukromoprávní. Pokud jde pak o samotné lišení mezi právem veřejným a soukromým, dá se říci, že tradičně bývá tato otázka poněkud nejasná, resp. diskutní. Bylo by výrazně nad rámec této práce, aby zde bylo byt jen ve zkratce a heslovitě pojednáváno o nejrůznějších teoriích vysvětlujících tenkou a mnohdy

mlhavou linií mezi právem veřejným a soukromým. Lze snad jen pro úplnost odkázat na statě odborné literatury podávající přehledy jednotlivých přístupů k dané otázce tak, jak se postupně utvářely (viz např. [Havlan, 47 a násl.], [Hoetzel, 27 a násl.]).

Poměr „veřejného“ a „soukromého“ však není jen věcí lišení dvou, připusťme, částí množiny práva. Pro nás bude zajímavá ta skutečnost, že ve shora nastíněné souvislosti je možné upozornit na určitou pravidelnost a čitelnou souvislost mezi ekonomicko-sociální situací a převládající metodou právní regulace. Na danou skutečnost upozorňuje v širších souvislostech Havlan (viz především níže citovanou literaturu). Právě v souvislosti se současnou finanční krizí je možné pozorovat, že zásahy veřejné moci směrem k podpoře fungování ekonomiky, potažmo význam způsobů, kterými se tak děje, začínají být vnímány pozitivně (resp. přinejmenším jsou jako nutné akceptovány). To, co Havlan před určitým časem poznamenal (není bez zajímavosti, že před začátkem současné finanční krize) ve vztahu k významu veřejného majetku, když napsal, že: „O tom, že veřejné vlastnictví obecně, a státní vlastnictví zvláště má v současném státě své nezastupitelné místo, těžko pochybovat přesto, že s ním nebyly v minulosti vždy ty nejlepší zkušenosti. Ono totiž nejednou ... bývá tím posledním (třebaže nedokonalým!) garantem takových hodnot, jako jsou solidarita, sociální rovnost či sociální spravedlnost. Tedy hodnot, ať se to komu líbí či nikoli, většině lidí bližších než, dejme tomu, něco na způsob sociálního darwinismu.“ [Havlan, 245-246], lze při určité míře zobecnění vztahovat i k významu působení státu směrem k ovlivňování ekonomiky. Citovaný autor pak dochází k závěru, že „liberalizační“ tendence ve státě vede k „civilizaci“ práva a tendence „socializační“ k jeho „publicizaci“, „příčemž výskyt těchto tendencí, zdá se, funguje na principu ‚akce a reakce‘. To znamená, že počne-li dominovat jedna z těchto tendencí, vyvolá to v daném čase a prostoru reakci, záležející v postupném narůstání významu tendence opačné, která pak může převážít a stát se dominantní. Princip akce a reakce je ovšem třeba doplnit ještě o princip další. Lze jej nazvat principem ‚oscilace‘. Ten zde spočívá v tom, že obě tendence se pohybují (‚kmitají‘) kolem jakéhosi jádra (‚rovnovážné osy‘), jímž je abstraktní optimum fungování společnosti (její určitá homeostáze).“ [Havlan, 44]. Havlanem popsané „tendence“ a jejich „oscilace“ je možné právě v této době velmi dobře pozorovat s tím, že současná tendence je spíše tendencí „socializační“ s jejím „publicizačním“ dopadem na právo.

Veřejné právo „v akci“

Zářným příkladem oné „publicizační tendence“ je např. nedávné schválení tzv. Českého přechodného rámce (N 236/2009 – Czech Republic – Limited amounts of compatible aid under the Temporary Framework) Evropskou komisí. Tímto opatřením bylo České republice umožněno po přechodnou dobu, v souvislosti se současnou finanční krizí, „jednoduchým“ způsobem (prakticky v režimu *de minimis*) poskytovat veřejnou podporu, a to až do výše 500 tis. EUR. Je pak zřejmé, že v návaznosti na toto opatření, jehož vznik byl iniciován Českou republikou, budou čeští poskytovatelé veřejné podpory, tj. především stát a celky územní samosprávy „z veřejného“ podporovat „soukromé“, ve většině případů pak prostředky, které jim dává veřejné právo. Již zde je však nutné poznamenat, že aby stabilizační funkce veřejného práva bylo skutečně dosaženo, musí být s tímto „nástrojem“ zacházeno velmi opatrně a s rozvahou. Níže bude na konkrétním příkladu ukázáno, že při nedodržování těchto zásad může naopak veřejnoprávní úprava (konec konců to samé platí o úpravě soukromoprávní) vyvolat celou řadu komplikací a vést naopak k destabilizaci a nejistotě.

Jak už bylo shora poznamenáno, právní úprava dává v reakci na současnou finanční krizi veřejné moci další nástroj v podobě možných veřejných podpor, jehož „užitím“ by mělo

docházet ke stabilizaci ekonomiky. Tato možnost daná „přechodným rámcem“ pak bude naplňována konkrétními případy poskytnutí veřejné podpory, přičemž nezanedbatelná část podpor bude poskytována mimo jiné i celky územní samosprávy. Je tak na místě zabývat se právní úpravou související s finančním hospodařením celků územní samosprávy, jejíž podoba může přímo ovlivnit efektivnost využití „přechodného rámce“ a do značné míry podpořit či mařit snahu státu o regulaci ekonomiky směrem k její stabilizaci. V této souvislosti je zapotřebí učinit několik poznámek k dalšímu, zdá se však, že ne tak zdařilému, příkladu oné publicizační tendence, kterým je zákon č. 477/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále také jen „novela“), který nabyl účinnosti dne 1 dubna 2009. Tato novela tzv. malých rozpočtových pravidel, která se bezprostředně dotkne každé obce či kraje v České republice, jak se zdá, s sebou přináší celou řadu diskusních ustanovení, která ve svém důsledku podřívají důvěru ve veřejné právo (resp. právo vůbec) jako nástroj regulace. Dané tvrzení lze dokumentovat na následujícím případě, který velmi úzce souvisí se shora zmiňovaným „Přechodným rámcem“. Novela přináší totiž celou řadu „novinek“, které se bezprostředně dotknou z veřejných prostředků podporovaných subjektů a mohou tak negativně narušit snahu o stabilizaci ekonomiky v době, kdy samoregulační (připustíme-li, že něco takového existuje) mechanismy v ekonomice přestávají fungovat, resp. nefungují tím „správným“ směrem. Novela konkrétně přináší změny v úpravě podmínek porušení rozpočtové kázně, coby sankčního opatření pro případy, kdy bude nesprávně nakládáno s prostředky poskytnutými z rozpočtu celku územní samosprávy.

Nově je porušení rozpočtové kázně definováno jako každé neoprávněné použití nebo zadržetí peněžních prostředků poskytnutých z rozpočtu obce nebo kraje, kdy jejich neoprávněným použitím je jejich použití, kterým byla porušena povinnost stanovená zákonem, smlouvou nebo rozhodnutím o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušeny podmínky, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty. Neoprávněným použitím se také výslovně rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity. Zadržetím peněžních prostředků je pak porušení povinnosti jejich vrácení ve stanoveném termínu. Osoby nebo organizační složky státu (které nejsou právnickými osobami), které se dopustily porušení rozpočtové kázně, jsou povinny provést odvod za porušení rozpočtové kázně do rozpočtu, z něhož jí byly peněžní prostředky poskytnuty, tj. do rozpočtu obce nebo kraje. O uložení odvodu v případě obcí rozhoduje v samostatné působnosti, jak novela výslovně stanoví, obecní úřad, v případě krajů úřad krajský. Tyto orgány také rozhodují na základě písemné žádosti o prominutí či částečném prominutí povinnosti odvodu případného penále, jsou-li pro takové rozhodnutí důvody „hodné zvláštního zřetele“. Správa odvodů se řídí zákonem č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů. Rozhodnutí obecních úřadů pak má podle § 22 odst. 8 předpisu ve znění novely „přezkoumávat“ příslušný krajský úřad v přenesené působnosti, resp. u krajů ministerstvo financí. Pokud jde o přezkum rozhodnutí vydaných obecními úřady, lze se domnívat, že z aplikací diskutované právní úpravy mohou vyvstat první komplikace. V ustanovení § 22 odst. 8 předpisu ve znění novely se totiž dále říká, že „správní orgán při přezkoumávání rozhodnutí podle odstavce 7 může rozhodnutí pouze zrušit nebo zrušit a vrátit k novému projednání.“ Výčet možností postupu přezkoumávajícího správního orgánu je, soudě dle použitého výrazu „pouze“ taxativní. Zdá se tak, že zákonodárce zapomněl na možnost potvrzení správného rozhodnutí. Je tak otázkou, jak bude dané ustanovení krajskými úřady, coby odvolacími orgány vykládáno, tj. zda nezůstane u výkladu gramatického, který by z daného ustanovení činil nástroj absurdity.

Další problémy se objevují za situace, kdy se budeme ptát po tom, co všechno lze považovat za peněžní prostředky poskytnuté z rozpočtu obce (kraje), resp. na základě jakých všech právních skutečností mohou být peněžní prostředky obce (kraje) poskytnuty ve smyslu § 22 odst. 1 citovaného předpisu ve znění novely. Samotný text předpisu umožňuje i takový výklad, že poskytnutím peněžních prostředků ve smyslu citovaného ustanovení je např. poskytnutí půjčky na základě smlouvy uzavřené „v režimu“ občanského zákoníku, tedy případ, kdy i obec (kraj) vystupuje jako zásadně „rovný“ účastník soukromoprávního vztahu, tedy nikoliv z pozice mocenské. Porušení takové smlouvy by pak mělo být mocenskými prostředky jednostranně řešeno jedním ze smluvníků, tj. obcí či krajem, který by autoritativně formou rozhodnutí vydaného podle zákona o správě daní a poplatků uložila svému smluvnímu partnerovi odvod do vlastního rozpočtu. Ten by samozřejmě měl možnost se do takového rozhodnutí odvolat, o odvolání by rozhodoval krajský úřad v přenesené působnosti, resp. ministerstvo financí. Obec či kraj coby smluvní strany (právní subjekty) však již takovou možnost nemají. Celou záležitost je nutné vnímat i v souvislosti s možností dovolávat se ochrany svých práv vyplývajících např. i z občanskoprávních vztahů v občanském soudním řízení (viz § 7 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého by v případě řešení dané věci jako „porušení rozpočtové kázně“ podle zákona č. 250/2000 Sb., ve znění novely nebyla dána příslušnost obecného soudu k rozhodnutí daného sporu). Podobně z pohledu obce bude pravděpodobně nemožné domoci se přezkoumání rozhodnutí krajského úřadu o zrušení resp. zrušení a vrácení dané věci k novému projednání obecním úřadem u správního soudu, kdy obec jako právnická osoba, která není účastníkem daného řízení, nebude aktivně procesně legitimována k podání žaloby. Pokud zákonodárce chtěl upravit tímto režimem správu prostředků poskytnutých z rozpočtu obce na základě „veřejnoprávních“ titulů, pak to měl v textu předpisu dát najevo zřetelněji.

Závěrem

Právo můžeme bezpochyby vnímat jako jeden z významných faktorů ovlivňujících fungování moderní společnosti. Má-li pak právo plnit svoji regulační a stabilizační funkci, je nezbytné, aby k jeho tvorbě (ve smyslu pozitivně právním) bylo přistupováno s největší obezřetností a důkladností. Jak lze ze shora naznačených legislativních snah o hledání řešení jevů, které doprovázejí finanční krizi usuzovat, důležitá nevhodná právní regulace může v konečném důsledku negovat možný pozitivní efekt jiných snah o „narovnávání“ negativního stavu.

Literature:

- Havlan, P.: Veřejné vlastnictví v právu a společnosti, Praha : C.H.Beck, 2008, 318, ISBN 978-80-7179-617-6
- Hoetzel, J.: Československé správní právo, část obecná, Praha : Melantrich, 1934, 455

Reviewer:

Petr Havlan

Contact – email:

53600@mail.muni.cz