

ÚSTAVNÉ VÝCHODISKÁ FINANČNÉHO PRÁVA - CHRÁNI NÁS ÚSTAVA PRED ŠTÁTNYM BANKROTOM?

MATEJ KAČALJAK

Právnická fakulta, Univerzita komenského v Bratislave, Slovenská
republika

Abstract in original language

Príspevok sa zaoberá rozborom ústav Slovenskej republiky a Českej republiky s dôrazom kladeným na základné finančnoprávne inštitúty ako daň, rozpočet alebo mena. Autor poskytuje prehľad stavu de lege lata ako aj poskytuje námety do diskusie o možných úpravách de lege ferenda

Key words in original language

Daň; Rozpočet; Mena; Ústava.

Abstract

The paper offers an analysis of constitutions of Slovak republic and Czech Republic focused on basic institutes of financial law such as tax, budget or currency. The author provides a summary of current state of legislation and proposes several discussion topics regarding legislative amendments in the future.

Key words

Tax; Budget; Currency; Constitution.

Na úvod považujem za potrebné podotknúť, že zľahka nadnesený názov príspevku som zvolil s ohľadom na medializované informácie o hrozbe štátneho bankrotu vo viacerých štátoch v súvislosti s pretrvávajúcou finančnou krízou. Úplne prirodzenou v uvedenom kontexte sa zdá otázka, či existuje vzťah medzi striktnosťou finančnoprávnych splnomocnení v základných zákonoch a sklonom vlád vytvárať dlh. S ňou súvisí otázka voľby prostriedkov na financovanie dlhu.

Pre úsek právnych noriem regulujúcich tok výdavkov štátu sú v Ústave Slovenskej republiky významné ustanovenia čl. 58, podľa ktorého sa finančné hospodárenie Slovenskej republiky spravuje jej štátnym rozpočtom. Štátny rozpočet sa prijíma zákonom. V ods. 2 uvedeného článku je splnomocňovacie ustanovenie umožňujúce podrobnejšiu úpravu príjmov štátneho rozpočtu, pravidiel rozpočtového hospodárenia a vzťahov medzi štátnym rozpočtom a rozpočtami územných celkov. Ustanovenie čl. 86 písm. g) zdôrazňuje úlohu štátneho rozpočtu v právnom poriadku Slovenskej republiky ako istého zákona sui generis a splnomocňuje Národnú radu Slovenskej republiky na kontrolu jeho plnenia a schvaľovanie štátneho záverečného účtu. Postavenie štátneho rozpočtu ako osobitného zákona potvrdzuje aj ust. čl. 119 písm. e), ktoré priznáva vláde výhradnú

iniciatívu na podávanie návrhu štátneho rozpočtu a štátneho záverečného účtu. Napokon je potrebné upozorniť na ustanovenie čl. 93 ods. 3, ktoré štátny rozpočet vylučuje z prípustných predmetov referenda.

V Ústave Českej republiky je postavenie štátneho rozpočtu ako zákona *sui generis* zvýraznené tým, že procesu podávania a schvaľovania návrhu zákona o štátnom rozpočte je venovaný samostatný článok 42. Je možné konštatovať, že až na uvedenú odchýlku sú úpravy štátneho rozpočtu veľmi podobné s výnimkou vymedzenia jeho vzťahu k predmetu referenda vzhľadom k tomu, že Ústava Českej republiky podrobnejšiu úpravu referenda neobsahuje vôbec.

Je zrejmé, že tvorcovia ústav nemali záujem obmedzovať suverenitu občanov a nimi volených zástupcov vo finančnom hospodárení. Domnievam sa však, že s prihliadnutím na to, že vysokými rozpočtovými deficitmi a v ich dôsledku vytváranými štátnymi dlhmi budú zasiahnuté až generácie, ktoré o tom nemajú možnosť teraz rozhodovať, príslušná úprava by bola vhodná. Pomôžem si analógiou z oblasti súkromného práva a síce práva dedičského. Slovenský aj Český občiansky zákonník chráni dedičov pred prípadnou povinnosťou ručiť za dlhy poručiteľa zakotvením oprávnenia odmietnuť dedičstvo. Obávam sa však, že nie je možné, aby ďalšie generácie občanov odmietli zdediť štát, ktorý zadlžili ich predchodcovia. Obmedzenie práva súčasných generácií zadlžovať generácie budúce je navyše plne v súlade s princípom trvale udržateľného rozvoja.

Inšpiráciu je možné hľadať napríklad v Ústave Poľskej republiky. Tá obsahuje osobitnú časť X s názvom Verejné financie. Článok uvedenej časti 216 ods. 5 zakazuje vytvorenie štátneho dlhu, ktorý by presiahol tri pätiny hrubého domáceho produktu. Článok 220 taktiež zakazuje schváliť v Sejme rozpočet, ktorého deficit by bol väčší v porovnaní s deficitom v návrhu štátneho rozpočtu predloženého vládou. Napokon v článku 224 ods. 2 je zakotvené oprávnenie prezidenta dať schválený návrh rozpočtu na preventívne posúdenie Ústavnému tribunálu pred jeho podpísaním.

Vo vzťahu k Slovenskej republike je taktiež potrebné spomenúť opatrenia na predchádzanie nadmerného deficitu podľa článku 126 zmluvy o fungovaní Európskej únie. Jednak podľa ust. čl. 126 ods. 2 písm. a) zmluvy Európska komisia sleduje, či pomer plánovaného alebo skutočného štátneho deficitu k hrubému domácomu produktu a zároveň podľa ust. čl. 126 ods. 2 písm. b), či pomer štátneho dlhu k hrubému domácomu produktu neprekračuje referenčnú hodnotu. Podľa ust. čl. 1 protokolu č. 12 k zmluve o fungovaní Európskej únie sú referenčné hodnoty uvedené v článku 126 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie 3 % pre pomer plánovaného alebo skutočného štátneho deficitu k hrubému domácomu produktu v trhových cenách a 60 % pre pomer štátneho dlhu k hrubému domácomu produktu v trhových cenách. Vo vzťahu k štátom, kde sa zistí porušenie uvedených povinností je možné v súlade s ust. čl. 126 ods. 11 zmluvy uložiť nasledovné opatrenia:

- vyžadovať, aby pred vydaním obligácií a cenných papierov daný členský štát uverejnil ďalšie informácie, ktoré určí Rada EÚ,
- vyzvať Európsku investičnú banku, aby prehodnotila svoju úverovú politiku voči tomuto členskému štátu,
- žiadať, aby tento členský štát poskytol Únii bezúročný vklad v primeranej výške, kým sa podľa názoru Rady EÚ neupraví nadmerný deficit,
- ukladať primerané pokuty.

V prvom prípade ide o uloženie určitej informačnej povinnosti, kým ostatné tri sú nástroje ekonomického charakteru. Z uvedeného je však zrejmé, že nástroje, ktoré má Rada k dispozícii, finančnú pozíciu štátov v konečnom dôsledku ešte zhoršujú. Na jednej strane som presvedčený, že je správne, ak komunitárne právo rešpektuje suverunitu členských štátov v rozpočtových otázkach, na strane druhej je potom účinnosť uvedených nástrojov v prípade niektorých chronicky "nezodpovedných" štátov minimálne diskutabilná. Navyše ako tvrdí ekonóm Tomáš Sedláček, stanovenie hranice deficitu na 3 % HDP aj v čase konjunktúry je "nebezpečná hlúposť"¹, naopak v čase krízy je tá hranica stanovená príliš prísne. Podľa ním navrhovaného modelu by mechanizmus na stanovenie prípustnej miery prebytku prípadne deficitu musel počítať aj s rastom HDP. "Napríklad, aby rast HDP mínus deficit tvoril stabilne číslo štyri, prípadne tri."² V prípade rastu 6 % by musel mať rozpočet prebytok dve percentá, naopak v prípade poklesu HDP o jedno percento by mohol deficit predstavovať 5 %. Domnievam sa, že uvedený model by bolo možné zakomponovať priamo do ústavy spolu s mechanizmom preventívnej kontroly ústavnosti v prípade návrhu zákona o štátnom rozpočte podľa poľského vzoru.

Rovnakú pozornosť ako úsek výdavkov štátu je potrebné venovať aj úseku štátnych a samosprávnych príjmov. Ako správne poznamenal Balko "finančné procesy by boli nefunkčné, ak by štát nemal silu a nástroje, ktoré by ich dávali do pohybu."³ Prevažnú časť príjmov štátneho rozpočtu predstavujú dane, poplatky a clá. V zákone NR SR o štátnom rozpočte na rok 2009 predstavujú daňové príjmy 75,4 % všetkých príjmov, z toho priame dane predstavujú 28,2 %.

¹ Sedláček, T.: Zjedli sme celé sýpky, In: .týždeň, Bratislava, W PRESS, 2009, č. 13, ISSN: 1336-5932

² Ibid.

³ Balko, L. Králik, J. A kol.: Finančné právo: 1. časť, 1. vyd., Bratislava, Vydavateľské oddelenie PF UK, 2005, ISBN 80-7160-189-6, s. 36

S ohľadom na to, aký vážny zásah dane predstavujú do majetkovej sféry občana a tiež aký podiel majú na financovaní chodu štátu, je im v ústave venovaného žalostne málo priestoru.

Čl. 59 ústavy SR ustanovuje dane a poplatky ako štátne a miestne, pričom ukladať ich možno iba zákonom alebo na základe zákona. Tak ako v prípade štátneho rozpočtu, aj dane sú podľa ust. Čl. 93 ods. 3 vylúčené z predmetu referenda.

Opäť si dovoľím vysloviť obavu, že tento "bianco šek" pre zákonodarcu nepredstavuje optimálne riešenie. Už na začiatku 20. storočia švédsky ekonóm Knut Wicksell upozornil na hrozby daňovej diskriminácie určitých skupín obyvateľstva. Oprávnenosť týchto obáv potvrdil Balko, keď konštatuje, že "niektoré zmeny daňových zákonov boli podmienené aj politickými a ďalšími vplyvmi, na základe ktorých do daňových zákonov preniklo veľa nesystémových opatrení, ktoré zvýhodňovali či znevýhodňovali určité skupiny daňovníkov."⁴ Výsledkom je rastúca komplikovanosť⁵ daňového práva a rastúci pocit nespravodlivosti medzi obyvateľstvom. "Nespravodlivý charakter niektorých opatrení v daňových zákonoch súčasne vedie k tomu, že v spoločnosti sa zvyšuje všeobecná tolerancia k obchádzaniu a porušovaniu takýchto nespravodlivých zákonov"⁶ Ako príklad môže poslúžiť uplatňovanie rôznych sadzieb daní, ktoré motivuje daňové subjekty k "optimalizácii" svojich daňových príjmov, mnohokrát praktikami na hranici zákona.

Domnievam sa, že práve rozšírením ústavných obmedzení daňovoprávnej regulácie by bolo možné do budúcnosti predísť mnohým politicky, ba priam populisticky motivovaným zásahom do daňovej legislatívy. Ako inšpirácia by mohol zákonodarcom poslúžiť návrh komisie ministerstva financií SR ešte z apríla 2007, ktorej podstatou bolo zrušenie väčšiny výnimiek v zákone o dani z príjmov.⁷ Za zmienku stojí, že napriek všeobecnej zhode o zbytočnosti výnimiek vláda sa rozhodla nepredložiť návrh zákona do parlamentu z dôvodu rozporu zámeru znížiť daňovú sadzdbu na 16 % s politickým presvedčením premiéra.

Na záver si dovoľujem vysloviť presvedčenie, že otázkam financovania štátu bude v budúcnosti venovaná zvýšená pozornosť. Verím, že jedna z

⁴ Ibid., s. 135

⁵ Porovnaj Sulík, R.: Die deutschen und Ihre steuern, <http://web.sulik.sk/index.php?section=3&id=51>, dátum prístupu: 24.11.2009

⁶ Balko, L. Králik, J. A kol.: Finančné právo: 1. časť, 1. vyd., Bratislava, Vydavateľské oddelenie PF UK, 2005, ISBN 80-7160-189-6, s. 135

⁷ Porovnaj Jančík, E: Proti znižovaniu daní je iba směr In: <http://www.sme.sk/c/3261484/proti-znizovaniu-dani-je-iba-smer.html>, dátum prístupu: 24.11.2009

vecí, ktoré nám ukázala finančná kríza je, že nielen súkromný sektor potrebuje rozumnejšiu reguláciu. Potrebujeme takú ústavnú úpravu, ktorá zohľadní možné riziká neobmedzeného zákonodarného splnomocnenia. Snáď najlepšie môžu túto situáciu ilustrovať slová, ktoré vyslovil druhý najmocnejší muž vo Washingtone, šéf kancelárie prezidenta, Rahm Emanuel: "You never want a serious crisis to go to waste." (Nikdy nepremárnim príležitosť využiť vážnu krízu.)

Literature:

- Balko, L. Králik, J. a kol.: Finančné právo: 1. časť, 1. vyd., Bratislava, Vydavateľské oddelenie PF UK, 2005, ISBN 80-7160-189-6
- Jančík, Ľ: Proti znižovaniu daní je iba smer, In: <http://www.sme.sk/c/3261484/proti-znizovaniu-dani-je-iba-smer.html>, dátum prístupu: 24.11.2009
- Lisý, J. a kol.: Dejiny ekonomických teórií, Bratislava, Iura Edition, 2003, ISBN 80-89047-60-2
- Sulík, R.: Die deutschen und Ihre steuern, <http://web.sulik.sk/index.php?section=3&id=51>, dátum prístupu: 24.11.2009
- Sedláček, T.: Zjedli sme celé sýpky, In: .týždeň, Bratislava, W PRESS, 2009, č. 13, ISSN: 1336-5932

Contact – email

Matej.kacaljak@flaw.uniba.sk