

ZÁSADY V ROZPOČTOVÉM PRÁVU

MARTIN NETOLICKÝ

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract in original language

Obecná část rozpočtového práva zahrnuje vedle vymezení základních pojmů a pramenů také problematiku zásad (resp. principů) rozpočtového hospodaření. Většina z nich je obsažena přímo v ustanoveních příslušných právních předpisů, jiné lze označit jako nenormativní pravidla společná pro veřejné rozpočty. Příspěvek se zabývá odrazem rozpočtových zásad v právní úpravě jednotlivých stupňů soustavy veřejných rozpočtů.

Key words in original language

Rozpočet; Rozpočtové právo; Zásady.

Abstract

The general part of the budgetary law includes in addition to the definition of basic concepts and sources, the issue of principles of budgetary management. Most of them are directly included in the provisions of relevant legislation, others can be described as unwritten rules common to public budgets. The paper deals with the principles reflected in the budget legislation for each level of the system of public budgets.

Key words

Budget; Budgetary law; Principles.

1. NEJOBECNĚJŠÍ POJETÍ ZÁSAD V ROZPOČTOVÉM PRÁVU

Právní zásady (resp. principy) lze označit v nejobecnějším smyslu za základní společná obecně uznávaná myšlenková východiska, případně zobecněná pravidla, která byla formulována v průběhu historického vývoje dle teoretických i praktických zkušeností v nejrůznějších odvětvích práva.

Pokud jsem užil přívlastek postupně rozvíjející ve snaze definovat zásady, potom jeho výběr nebyl náhodný. Předně jde o východiska myšlenková, která jsou původně nenormativní. Často jsou ovšem zásady zákonodárcem vneseny přímo do textace zákonů, přičemž jejich význam spočívá hlavně ve vyjádření hodnot a východisek, na kterých je daná právem regulovaná oblast postavena. Dále jde o principy obecně závazné, mohli bychom výstižněji říci společensky akceptované. Vedle toho musíme zdůraznit tu jejich vlastnost, že bývají společné pro určitou výseč práva, a tím vyjadřují jistou soudržnost a shodné hodnotové základy příslušné právní oblasti.

Snad největší význam mají zásady při interpretaci a aplikaci právních norem v rámci jednotlivých právních odvětví. Zásady tak často napomáhají v rámci interpretace zaplňovat mezery, které jsou a bohužel vždy budou součástí

nedokonalých normativních textů právních předpisů. Domnívám se, že zvláště v dnešní době, kdy se společnost snaží co možná nejvýstižněji a precizně upravit prostřednictvím regulace a norem společenské vztahy tak, aby vytvořila rámec svého fungování, stávají se zásady stále důležitějšími. Znalost zásad při aplikaci a interpretaci právních norem ponechává dostatečný odstup a nadhled nad danou problematikou, který je v praxi nezbytný.

Nejinak tomu je v rozpočtovém právu, které lze bezpochyby nazvat samostatným pododvětvím systému finančního práva v rámci jeho fiskální části. Význam zásad v rozpočtovém právu je mimořádný už proto, že vyjadřují nejen ony společné přístupy tohoto subodvětví finančního práva, ale také určité hodnoty veřejných financí jako takových, případně hodnoty národohospodářské či ekonomické.

2. ZÁSADY A JEJICH PROJEVY V ROZPOČTOVÉM PRÁVU

Zásady v rozpočtovém právu úzce souvisí především se sestavováním, schvalováním, hospodařením a kontrolou rozpočtových prostředků. Jejich výčet si vyžaduje pro zpřehlednění jisté členění. Nejčastěji se setkáme s členěním na:

- a) univerzální (společně) rozpočtové zásady,
- b) zásady rozpočtového procesu.

Vedle toho lze nalézt mnohem jednodušší a prozaičtější členění může být na:

- a) zásady rozpočtového práva České republiky (s možností subsumpce do této části zásad státního rozpočtu a zásad územních rozpočtů),
- b) zásady rozpočtového práva Evropských společenství.

Nemělo by asi valného smyslu na tomto místě rozebírat všechny jednotlivé zásady rozpočtového práva. Jejich detailní komentář by totiž ve skutečnosti znamenal výklad podstatné části účinné legislativy. Dovolím si provést bližší seznámení jen s některých z nich, a to především s těmi, které jsou souvisí s rozpočtovým procesem, tedy obdobím počínajícím přípravou samotného rozpočtu a končícím kontrolou, resp. hodnocením rozpočtu.

3. ZÁSADY ROZPOČTOVÉHO PROCESU

V České republice nalezneme zásady související s rozpočtovým procesem v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů a v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Jen pro připomenutí uvádím, že prvním z jmenovaných zákonů se řídí rozpočtové hospodaření hlavně státního rozpočtu, státních fondů, Národního fondu a dalších. V pořadí druhý

uvedený zákon se vztahuje na rozpočty obcí, krajů, dobrovolných svazků obcí a Regionálních rad regionů soudržnosti.

A) Zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu

Jedná se o časovou omezenost použití rozpočtových prostředků. Na rozpočet pohlížíme z různých úhlů jako na peněžní fond, finanční plán, bilanci příjmů a výdajů, případně nástroj finančního hospodaření a politiky. Tato zásada vyjadřuje skutečnost, že rozpočtování je jakýmsi krátkodobým plánováním hospodaření veřejnoprávního subjektu se svěřenými prostředky z veřejných zdrojů. Hovoříme-li o každoročním sestavování a schvalování, potom je zřejmé, že toto plánování je pouze roční. Legislativa v České republice přímo stanoví, že rozpočtový rok je shodný s rokem kalendářním, tedy vždy od 1.1 do 31.12. příslušného roku. Časová omezenost se projevuje i v jiných ustanoveních zákonů upravujících rozpočtová pravidla, a to ve vztahu k převodům finančních prostředků z jednoho rozpočtového období do druhého, apod.

B) Zásada reálnosti a pravdivosti rozpočtu

Tuto zásadu bychom přímo v textu zákona hledali obtížně. Je však velmi důležitým pravidlem, z něhož vychází i celá řada dalších institutů v zákoně upravených. Právě na reálnosti a pravdivosti rozpočtu bude záležet celá jeho kvalita. Při jeho přípravě a sestavování musí být vzaty v úvahu ekonomická situace, vývoj příjmové a výdajové stránky v minulých letech, předpokládané legislativní změny v daňové oblasti, které by mohly ovlivnit rozpočet, další aspekty podstatné pro veřejné rozpočty.

Kvalita rozpočtu se odvíjí od reálnosti jeho splnění, tj. od správného a co možná nejpřesnějšího odhadu příjmové i výdajové stránky. Pravidelně každý rok Ministerstvo financí ČR zveřejní předpoklad vývoje výnosů ze svěřených a sdílených daní v následujícím roce, což je nezávazné vodítko (doporučení) pro sestavování rozpočtů územních samosprávných celků. Obvykle je takový odhad součástí návrhu státního rozpočtu na příslušný rok.

Mimořádný význam je této zásadě nutno přisoudit v období hospodářské krize. I když jsem výše upozornil na možné využití metodické pomoci Ministerstva financí, pak je nutné podotknout, že i ono se velmi mylilo, když ještě v srpnu 2008 předpokládalo růst inkasa sdílených daní pro územní samosprávné celky v celkové výši 4%. Příchodem hospodářské recese se tento růst inkasa daní zastavil, naopak došlo k mnohdy výraznému poklesu. Za této situace se může zdát, že sestavení reálného rozpočtu je téměř nesplnitelným úkolem. Jakkoliv si ministerstvo vysloužilo kritiku z mnoha stran, že nedokázalo předpovědět vývoj ekonomiky, na jeho obranu je nutno uvést, že vycházelo z tehdy známých údajů, i když i ty zaznamenávaly jistý obrat ve vývoji.

Vedle příjmové predikce je nezbytné odhadnout i výdajovou část rozpočtu, investiční a neinvestiční výdaje, které lze očekávat. Výdaje neinvestičního

charakteru bývají dlouhodobě velmi stabilní s tendencí pravidelného mírného nárůstu. Jejich největší část je tvořena tzv. mandatorními výdaji, které jsou určeny přímo ze zákona, někdy označované jako nárokové výdaje. Plánování investičních výdajů by mělo vycházet až z důkladné analýzy neinvestičních výdajů a též očekávaných příjmů. Často se vychází z metody vyjádření minimálních nutných příjmů a maximální výše výdajů příslušného rozpočtu.

Dalo by se obecně říci, že čím je kvalitnější odhad, tím méně jsou potom potřeba změny rozpočtu v průběhu rozpočtového roku ve formě rozpočtových opatření. Přijímání častých rozpočtových změn vede k tomu, že samotný rozpočet je méně přehledný a jeho výsledná podoba se potom zásadně liší od podoby původně schválené v návrhu.

Na tomto místě je dobré připomenout pomocný nástroj střednědobého finančního plánování, a to rozpočtového výhledu, který může pomoci při sestavování rozpočtů na jednotlivé roky. Při zpracování ročního rozpočtu by se mělo totiž vycházet z rozpočtového výhledu, který má na příkladu územních rozpočtů zahrnovat souhrnné základní údaje o příjmech a výdajích, o dlouhodobých pohledávkách a závazcích, finančních zdrojích a potřebách dlouhodobě realizovaných záměrů. Rozpočtový výhled je dokladem snahy zákonodárce, aby rozpočty nebyly sestavovány bez dlouhodobé vize, ale vždy s delší časovou perspektivou. K tomuto má institut rozpočtového výhledu přispět. Patrná je též snaha o to, aby takovéto výhledy a návazně i rozpočty nebyly sestavovány nahodile, ale dle skutečně navázaných nebo předpokládaných právních vztahů.

C) Zásada účelovosti

Tato zásada vyjadřuje skutečnost, že rozpočtové prostředky mohou být použity pouze k účelům, pro které byly určeny. Mezi ně příkladně patří krytí nezbytných potřeb, opatření zakládající se na právních předpisech, zajištění chodu orgánů a organizací, apod. Jedná se tedy o zásadu, která se týká především výdajové stránky rozpočtu. Existuje však též účelovost mezi příjmy a výdaji, která je typická zejména pro systém poskytování dotací. Některé dotace, jakožto rozpočtové příjmy územních rozpočtů bývají poskytovány za předem daných podmínek pro konkrétní stanovený účel. Je proto nutné tyto přijaté prostředky ve formě účelových dotací k příslušnému účelu použít.

Každá rozpočtová položka, ve struktuře dle rozpočtové skladby, je mj. také přesným vyjádřením účelu, na který mají být stanovené prostředky využity. Tyto prostředky mohou být čerpány pouze do výše určené v rozpočtu. Praxe samozřejmě ukazuje, že není možné dopředu a zcela přesně naplánovat veškeré položky. Třeba u výdajů na investice mohou vzniknout nejrůznější vícenáklady, které nešlo předpokládat. Taková situace se řeší schvalováním změn rozpočtu ve formě rozpočtových opatření.

Nedodržení účelovosti použití rozpočtových prostředků bývá považováno za porušení rozpočtové kázně, což ve svém důsledku může vést až k finančnímu postihu.

Zásada účelovosti se uplatňuje v rozpočtovém právu poměrně často. Ve vzájemných vztazích mezi státním rozpočtem a územními rozpočty, kde hrají důležitou roli dotace, se s ní setkáváme na denním pořádku. Stát i územní samosprávné celky poskytují účelové dotace právě proto, aby podpořily určité aktivity a realizovaly tak svoji politiku, k čemuž slouží stanovení podmínek užití vymezených prostředků.

D) Zásada úplnosti a jednotnosti rozpočtu

V tomto případě jde o zásadu, která akcentuje jednotnou rozpočtovou skladbu, tj. vnitřní klasifikaci tak, aby rozpočet byl přehledný s možností jednoduché orientace. Vnitřní úprava rozpočtu je důležitá také pro kvalitní analytické srovnávací práce. Meziroční komparace jednotlivých položek zjednodušuje také přípravy rozpočtů na další období.

E) Zásada dlouhodobé vyrovnanosti

Při sestavování rozpočtu by měla být snaha o vyrovnané hospodaření s rozpočtovými prostředky. Vyrovnaností rozumíme situaci, kdy rozpočtové výdaje odpovídají rozpočtovým příjmům. Hospodaří-li příslušný celek tak, že výdaje v rozpočtu převyšují jeho příjmy, pak hovoříme o schodkovém (deficitním) rozpočtu, nastane-li opačný případ, kdy jsou rozpočtové příjmy vyšší než výdaje, pak je rozpočet přebytkový (suficitní). Autoři se shodují, že krátkodobě mohou existovat schodkové rozpočty, takový jev by ovšem neměl být trvalý.

Upozorňuji na to, že vyrovnaný rozpočet je pouze ten, když rozpočtové příjmy odpovídají rozpočtovým výdajům bez zapojení financování. Někdy se setkáváme s názory, že rozpočet je vyrovnaný, když příjmy a financování (např. úvěr) na jedné straně odpovídá výdajům na straně druhé. Jednoduše řešeno levá strana se rovná pravé. Není tomu tak. I když zapojíme pouhé přebytky z minulých let, jde o financování, kterým zapojujeme prostředky z jiného rozpočtového období, proto musí být rozpočet též schodkový.

F) Zásada publicity

Hospodaření s jakýmkoliv veřejnými financemi by mělo být dostatečně průhledné, transparentní a efektivní. K tomuto slouží také zásada publicity, jejíž hlavním cílem informování veřejnosti, případně její zapojení do rozpočtového procesu tím, že legislativa dává jistá oprávnění, jak se k návrhům rozpočtů vyjádřit.

Praktickým promítnutím této zásady je zveřejňování návrhu rozpočtu před jeho projednáním a schvalováním. Účast veřejnosti považuji za důležitou součást projednávání jakéhokoliv materiálu v příslušném zastupitelském

orgánu. Přestože veřejnost přílišný zájem neprojevuje, i pouhá teoretická možnost jejího zapojení do rozpočtového procesu znamená důležitou součást kontroly veřejnosti nad hospodařením s veřejnými prostředky.

4. ZÁVĚR

Nelze pochybovat o tom, že zásady jsou nezbytnou součástí každého právní odvětví. Rozpočtové právo není výjimkou a obsahuje celou řadu těchto obecných pravidel společných pro hospodaření s veřejnými prostředky v rámci veřejných peněžních fondů, které nazýváme rozpočty. Ve svém příspěvku jsem chtěl poukázat jen na některé z nich. Myslím, že sekce "Obecná část finančního práva" letošní konference byla ideální příležitostí pro zamyšlení nad tímto tématem.

Literature:

- Pařízková, I.: Finance územní samosprávy, Brno: Masarykova univerzita, 2008, 238 s., 978-80-210-4511-8
- Marková, H., Boháč, R.: Rozpočtové právo, Praha: C.H.Beck, 2007, 248 s., ISBN 978-80-7179-598-8
- Netolický, M.: Rozpočty obcí v naší legislativě, Brno: Tribun EU, 2008, 50 s., ISBN 978-80-7399-340-5
- Ministerstvo financí: Státní závěrečný účet územních rozpočtu za rok 2008
- Ministerstvo financí: Návrh zákona o státním rozpočtu na rok 2010, Část G - Finanční hospodaření územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a Regionálních rad RS

Contact – email

m.netolicky@email.cz