

## **OBECNÁ ČÁST ROZPOČTOVÉHO PRÁVA**

IVANA PAŘÍZKOVÁ

Právnická fakulta, Masarykova univerzita

### **Abstract in original language**

Příspěvek se zabývá problematikou existence obecné části v rozpočtovém právu. Autorka nastiňuje jednotlivé obecné pojmy v souvislosti s veřejnými rozpočty, definuje základní instituty a současně se zaměřuje na charakteristiku subjektů rozpočtového práva. Navazující část popisuje základní zásady rozpočtového práva.

### **Key words in original language**

Obecně pojem rozpočet; rozpočtová politika; hospodářská politika; subjekt rozpočtového práva; obecně pojem zásady rozpočtového práva; univerzální zásady.

### **Abstract**

Contribution deals with the problem of the existence of the general budget law. The author outlines various general concepts related to public budgets, defines the basic institutes, while focusing on the characteristic entities of the financial law. Follow section describes the basic principles of budgetary law.

### **Key words**

General concept of the budget; budget policy; economic policy; agency budget; general concept of the budget law; universal principles

Pojem rozpočet neboli budget je slovo anglické, které vzniklo ze starofrancouzského boulette což znamenalo kožený vak na peníze.<sup>1</sup>

Rozpočtem v nejšířším slova smyslu se rozumí přehled vydání nějakého soukromého nebo veřejného hospodářství pro určité období a přehled příjmů taktéž pro určité rozpočtové období.<sup>2</sup>

Nalézt v odborné literatuře jednoznačnou definici pojmu rozpočet není možné. Důvodem je především to, že rozpočet sehrává dvojí roli ve společnosti a to roli hospodářskou a roli státoprávní. Podle toho, která role vystupuje do popředí, je i jednotlivými odborníky rozpočet charakterizován. Zpravidla bývá rozpočet posuzován ze stránky hospodářské a to jako číselný hospodářský plán pro určité, časově omezené jednorozhodné období, jehož hlavní náplní jsou příjmy i výdaje spojené s tímto obdobím.

---

<sup>1</sup> Ottův slovník naučný sv. IV., J. Otto, Praha 1891, s. 223.

<sup>2</sup> Všeobecný slovník právní Fr.Xaver Veselý, Praha 1899,

Z historického hlediska lze rozpočet chápat jako produkt historického vývoje společnosti a její ekonomiky.<sup>3</sup> Vznik státního rozpočtu je reakcí na vzrůstající společenské potřeby veřejné instituce se specifickým účelem, kterým by bylo podílení se na dotváření a zlepšování životních podmínek lidí s možností uplatnit dílčí solidaristické prvky. Vývoj společnosti ukazuje, že období předcházející vzniku státního rozpočtu lze charakterizovat v dějinném kontextu požadavkem na tvorbu nejrůznějších pokladen. Prvotní příčinou byla trvalá poptávka po zdrojích financování válečných akcí a druhotnou pak zájem na tlumení následků přírodních kalamit. Za první veřejné rozpočty v modernějším pojetí lze považovat rozpočty státní z 19. století. V této době se přerozdělování národního důchodu státním rozpočtem omezovalo v podstatě na získání státních příjmů ke krytí výdajů spojených s udržováním státního aparátu, státních zařízení a armády. V té době rozpočtová politika byla skutečně jen fiskální politikou, politikou státní pokladny. S rozvojem sociální a ekonomické funkce státu objem rozpočtového fondu v porovnání s národním důchodem stoupal.<sup>4</sup>

V tržní ekonomice má ovlivňování ekonomických procesů rozpočtovou politikou své ekonomické meze, které jsou dány rozumnou hranicí rozsahu centralizovaného způsobu přerozdělování národního důchodu. Pokud toto přerozdělování překročí určitou mez zvláště mezi podnikovou sférou, může působit proti smyslu fungování svobodného trhu, tedy systému tzv. tržní samoregulace.<sup>5</sup>

V teorii veřejných financí prezentované v Evropské unii převládá názor, že fungování rozvinuté tržní ekonomiky je možné jen za předpokladu, že systém tržní regulace bude v odůvodněných případech doplněn účinným systémem státních regulačních zásahů.

Vzhledem k takovéto v podstatě velké účinnosti rozpočtové politiky se pojem finanční politika dosti často chápe jen jako rozpočtová politika a takto zúženě chápaná finanční politika se staví vedle měnové a devizové politiky. Z hlediska celkové hospodářské politiky však rozpočtová, měnová a devizová politika spolu natolik bezprostředně souvisí a navzájem se prolínají, že se jeví jako teoreticky správnější a prakticky účelnější chápat je jako úseky téhož procesu finanční politiky.<sup>6</sup>

Obecně o subjektech rozpočtového práva a subjekt rozpočtově právního vztahu

---

<sup>3</sup> K tématu blíže Bakoš, M. a kol.: Finanční právo IV. aktualizované vydání, C.H.Beck, Praha 2006, s. 114.

<sup>4</sup> Viz. Vybíhal, V.: Veřejné finance, E.I.A., Hradec Králové 1995, s. 43. a následující

<sup>5</sup> Srovnej Mrkývka, P.: Finanční správa, MU, Brno 1997, s. 19.

<sup>6</sup> Mrkývka, P.: Finanční správa, MU, Brno 1997, s. 39.

Subjekty rozpočtového práva jsou možnými účastníky finančně právních vztahů, prostřednictvím kterých se realizují normy objektivního finančního práva. K tomu, aby se subjekty rozpočtového práva staly reálnými subjekty rozpočtově právních vztahů, musí nezbytně přistoupit určitá právní skutečnost předpokládaná rozpočtovou normou, která je nezbytnou podmínkou vzniku rozpočtově právního vztahu. Subjekt rozpočtového práva je tedy právní normou vymezený, stanovený a určený nositel práv a povinností. Subjekt rozpočtově právního vztahu je pak účastník konkrétního vztahu regulovaného rozpočtovou právní normou. Mezi rozpočtově právní normou a vznikem rozpočtově právního vztahu stojí jako nezbytná podmínka rozpočtově právní skutečnost, v jejímž důsledku dochází ke vzniku všech dalších komponentů rozpočtově právního vztahu, tedy i k transformaci subjektu rozpočtového práva na subjekt rozpočtově právního vztahu. Vzájemný vztah pojmů subjekt rozpočtového práva a subjekt rozpočtově právního vztahu vyplývá především z toho, že subjekt rozpočtového práva je nositelem subjektivního práva a subjekt rozpočtově právního vztahu realizátorem tohoto subjektivního práva.<sup>7</sup>

Subjekt rozpočtového práva je vymezen rozpočtovou normou či normou jiného odvětví práva, na kterou finančně právní norma odkazuje, zatímco subjekt rozpočtově právního vztahu je konkrétní subjekt, který má práva a povinnosti vyplývající z konkretizovaného rozpočtově právního vztahu.<sup>8</sup>

### **Konkrétní subjekty rozpočtového práva**

Pokud bychom brali v úvahu nejobecnější kritérium členění subjektů rozpočtového práva, tak za ně považujeme, jak již bylo zmíněno výše fyzické osoby, právnické osoby a stát. Mezi další subjekty rozpočtového práva patří i organizační jednotky, které nemají právní subjektivitu, což znamená, že nejsou právnickými osobami (například organizační složky územních samosprávných celků). I přes to, že tyto subjekty nemají právní subjektivitu, tak i přes to jim rozpočtové právo přiznává být subjektem těchto právních vztahů.

Kromě státu jsou za subjekty rozpočtového práva považovány orgány státu a správní úřady, i když některé tyto správní úřady nemají právní subjektivitu, tak i přes to jsou subjektem rozpočtového práva, přičemž například za zmínku stojí ministerstvo financí a správci jednotlivých kapitol státního rozpočtu.

Dalšími subjekty rozpočtového práva jsou:

- obce

---

<sup>7</sup> Srovnej Mrkvyka, P. a kolektiv autorů: Finanční právo a finanční správa 1. díl, Masarykova univerzita Brno, 2004, s. 75.

<sup>8</sup> Bakeš, M. a kol.: Finanční právo IV. aktualizované vydání, C.H.Beck, Praha 2006

- kraje
- dobrovolné svazky obcí
- státní fondy
- Regionální rady regionů soudržnosti
- Příspěvkové organizace státu či územních samosprávných celků
- Všeobecná zdravotní pojišťovna
- Česká konsolidační agentura
- státní podniky, apod.<sup>9</sup>

Souhrnně subjektem rozpočtového práva jsou ti, kteří jsou napojeni různou měrou na státní rozpočet či jiný veřejný peněžní fond, popřípadě hospodaří s majetkem státu nebo územního samosprávného celku.<sup>10</sup>

Další subjekty rozpočtového práva podle doc. Markové lze označit jako rozpočtové jednotky, které jsou napojeny na veřejné rozpočty, přičemž je můžeme označovat jako jednotky s právní subjektivitou, tak i jako jednotky bez právní subjektivity.

Tyto jednotky po té ještě můžeme rozlišovat na jednotky na celostátní úrovni a na jednotky na místní úrovni:

- rozpočtové jednotky státu
- místní rozpočtové jednotky.

### **Zásady uplatňované ve finančním a rozpočtovém právu**

Pro určení zásad rozpočtového práva je třeba provést zobecnění principů platných v rámci jeho jednotlivých systémů nižších řádů a určit, zda se jedná o principy platné v rámci celého pododvětví.

Zásady rozpočtového práva představují jednak obecné principy tvorby rozpočtového práva a jednak principy nutné pro odpovídající použití jeho právních norem. Obě roviny zásad jsou samozřejmě provázány, vzájemně se doplňují, překrývají. V obou rovinách lze podobně jako v jiných odvětvích

---

<sup>9</sup> Srovnej Bakeš, M. a kol.: Finanční právo V. aktualizované vydání, C.H.Beck, Praha 2009

<sup>10</sup> Srovnej Marková, H., Boháč, R.: Rozpočtové právo, C. H. Beck, Praha, 2007, s. 78.

práva rozlišovat zásady obecné jako obecné principy platné pro celý právní řád, zásady veřejnoprávní, tedy principy uplatňované v odvětvích práva majících tzv. veřejnoprávní charakter. Zbývající principy jsou již specifické zásady, které jsou vlastní výlučně rozpočtovému právu.<sup>11</sup>

Současně za zmínku stojí i to, že je nutné rozlišovat zásady hmotně právní a procesně právní.

Obecné principy finančního práva jsou:

1. zásada demokraticismu,
2. zásada legality
3. zásada legitimacy.<sup>12</sup>

Ad. 1.) Zásada demokraticismu je obecným principem zakotveným již v čl. 1 Ústavy ČR, který vychází z podstaty České republiky jako demokratického státu založeného na úctě k právům a svobodám člověka a občana.

Ad. 2.) Zásada legality je jedním ze základních principů platných v právním státu kontinentální právní kultury. Vzhledem k mocenskému charakteru finančně právních vztahů ten ze subjektů, který má povahu orgánu státní moci, je oprávněn tuto moc uplatňovat jen v souladu se zákonem, který stanoví případy, meze a způsoby jejího uplatnění, čili může činit jen to, k čemu je zákonem oprávněn nebo co je mu přikázáno. Naopak adresát mocenského působení, většinou adresát finanční správy, není-li sám orgánem státní moci, může činit vše, co není zákonem zakázáno a nemůže být nucen k něčemu, co zákon neukládá.

Ad. 3.) Zásada legitimacy je posledním z principů uplatňovaných ve finančním právu a rozpočtovém právu při jeho realizaci, kdy mocensky nadřazený subjekt se tímto subjektem stává jedině a toliko na základě zákona.<sup>13</sup>

### **Specifické zásady uplatňované v rozpočtovém právu**

Všechny rozpočty mají řadu společných rysů, zejména pokud jde o proces jejich navrhování či schvalování, rovněž tak kontrola či sankce uplatňované

---

<sup>11</sup> Mrkývka, P.: Přednáška Finanční právo I., přednáška, Právnická fakulta MU, 2007, sylaby k přednášce-nepublikováno

<sup>12</sup> Srovnej Pařízková, I.: Finance územních samosprávných celků, Masarykova univerzita, Brno, 1998

při porušení stanovených pravidel jsou obdobné. Tyto společné rysy upravuje stát zákonem a jsou označovány jako rozpočtové zásady. Při hospodaření s rozpočtovými prostředky musí subjekty-adresáti, kterých se to týká, dodržovat další pravidla či zásady, které stanoví zákon a to zákon o rozpočtových pravidlech, tak i předpisy vydané k jeho provedení.

Rozpočtové zásady představují určitý systém poznatků, zkušeností, které se nahromadily v průběhu historického vývoje státního rozpočtu a ostatních veřejných rozpočtů, a současně i rozpočtového procesu, které odrážejí určité zákonitosti a kterými se vyjadřují určité skutečnosti. Tyto zásady dělíme:<sup>14</sup>

- zásady univerzální
- zásady uplatňované v rozpočtovém procesu
- zásady při řízení rozpočtového procesu
- na zásady, které se uplatňují při hospodaření s rozpočtovými prostředky.<sup>15</sup>

Nejdůležitější pro obecnou část rozpočtového práva jsou zásady univerzální, které mají v podstatě univerzální platnost pro celou soustavu veřejných rozpočtů a patří mezi ně zásada:<sup>16</sup>

- a) úsilí o dosažení maximálních příjmů a optimální využívání a úspornost na vynakládání výdajů,
- b) zásada včasnosti tzv. publicity veřejných rozpočtů a vyrovnanosti rozpočtů,
- c) povinné provádění změn schváleného rozpočtů,
- d) vymezení odpovědnosti za rozpočtové hospodaření,
- e) časové použití rozpočtových prostředků,
- f) účelovost rozpočtových prostředků

---

<sup>14</sup> Srovnej Pařízková, I.: Finance územních samosprávných celků, Masarykova univerzita, 2. přepracované vydání, Brno, 2008

<sup>15</sup> Srovnej Pařízková, I.: Finance územních samosprávných celků, Masarykova univerzita, Brno, 2008

<sup>16</sup> Pařízková, I.: Finance územních samosprávných celků, 2. přepracované vydání, Masarykova univerzita, Brno, 2008

- g) zásada každoročního sestavování a schvalování veřejných rozpočtů,
- h) zásada reálnosti a pravdivosti veřejných rozpočtů,
- i) zásada úplnosti veřejných rozpočtů,
- j) zásada jednotnosti veřejných rozpočtů,
- k) zásada přehlednosti veřejných rozpočtů.<sup>17</sup>

Toto pořadí jednotlivých zásad nemá žádný podstatný význam pro hodnocení jejich důležitosti nebo priority pro jejich dodržování, ale jen vyplývá z jejich logické návaznosti.<sup>18</sup>

### **Literature:**

- Marková, H., Boháč, R.: Rozpočtové právo, C. H. Beck, Praha, 2007,
- Pařízková, I.: Finanční právo Finance územní samosprávy, Masarykova univerzita Brno, 2005
- Mrkývka, P. a kolektiv autorů: Finanční právo a finanční správa 1. díl, Masarykova univerzita Brno, 2004, 80-210-3578-1
- Pařízková, I.: Finance územních samosprávných celků, 2. přepracované vydání, Masarykova univerzita, Brno, 2008
- Pařízková, I.: Finance územních samosprávných celků, Masarykova univerzita, Brno, 1998, 80-210-1997-2
- Bakeš, M. a kol.: Finanční právo V. aktualizované vydání, C.H.Beck, Praha 2009
- Bakeš, M. a kol.: Finanční právo V. aktualizované vydání, C.H.Beck, Praha 2009

---

<sup>17</sup>Srovnej Marková, H., Boháč, R.: Rozpočtové právo, C. H. Beck, Praha, 2007, Pařízková, I.: Finanční právo Finance územní samosprávy, Masarykova univerzita Brno, 2005 a Mrkývka, P. a kolektiv autorů: Finanční právo a finanční správa 1. díl, Masarykova univerzita Brno, 2004

<sup>18</sup> Srovnej Marková, H., Boháč, R.: Rozpočtové právo, C. H. Beck, Praha, 2007, Pařízková, I.: Finanční právo Finance územní samosprávy, Masarykova univerzita Brno, 2005 a Mrkývka, P. a kolektiv autorů: Finanční právo a finanční správa 1. díl, Masarykova univerzita Brno, 2004

*Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.  
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1*

**Contact – email**

*Ivana.Parizkova@law.muni.cz*