

## **ČLENSTVO V EÚ A VPLYV NA ROZPOČET VEREJNEJ SPRÁVY, PRÁVNA PODSTATA ŠTÁTNEHO ROZPOČTU, JEHO POSTAVENIE V ROZPOČTOVEJ A FISKÁLNEJ SÚSTAVE ŠTÁTU**

MARTINA KUZMOVÁ

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

### **Abstract in original language**

N/A

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

N/A

Štátny rozpočet je pojem, ktorý si laická verejnosť najčastejšie spája s pojmom verejné financie. Štátny rozpočet je jedným z verejných rozpočtov a možno povedať, že je jedným z článkov verejných financií, tieto pojmy však nemožno stotožňovať, pozrime sa bližšie na právnu podstatu štátneho rozpočtu a jeho postavenie v právnom poriadku Slovenskej republiky.

Štátny rozpočet možno charakterizovať a skúmať z hľadiska jeho ekonomickej a právnej podstaty. V tomto príspevku sa budeme zaoberať právnou podstatou štátneho rozpočtu, miestom v právnom poriadku Slovenskej republiky a postavením v systave verejných financií pri súčasnej právnej konštrukcii, charakteristikou a vymedzením v odbornej literatúre. Ešte predtým však pre lepšie pochopenie spomeňme aspoň niekoľko znakov, ktoré charakterizujú štátny rozpočet ako ekonomický nástroj.

Podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy je štátny rozpočet jednou zo zložiek rozpočtu verejnej správy. Rozpočet verejnej správy je definovaný ako strednodobý ekonomický nástroj finančnej politiky štátu.<sup>1</sup> Z tejto definície možno vyvodiť, že štátny rozpočet možno taktiež charakterizovať ako ekonomický nástroj finančnej politiky štátu. Rozpočet verejnej správy podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy tvoria:

---

<sup>1</sup> Zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, pričom podľa § 3 ods. 4 sa tento zákon vzťahuje na subjekty verejnej správy, ktorými sú obce, vyššie územné celky a nimi zriadené rozpočtové organizácie a príspevkové organizácie, ak osobitný zákon neustanovuje inak.

štátny rozpočet na príslušný rozpočtový rok a súhrn rozpočtov ostatných subjektov verejnej správy na príslušný rozpočtový rok,

štátny rozpočet na rok nasledujúci po príslušnom rozpočtovom roku a súhrn rozpočtov ostatných subjektov verejnej správy na rok nasledujúci po príslušnom rozpočtovom roku,

štátny rozpočet na rok nasledujúci po roku, na ktorý sa zostavil štátny rozpočet podľa predchádzajúceho bodu, a súhrn rozpočtov ostatných subjektov verejnej správy na rok nasledujúci po roku, na ktorý sa zostavili rozpočty podľa predchádzajúceho bodu.

Štátny rozpočet, ako vyplýva z vyššie uvedeného, je ekonomickým nástrojom hospodárenia štátu a taktiež hlavným politickým nástrojom. V ekonomickej odbornej literatúre predstavuje štátny rozpočet sústavu peňažných vzťahov. Majú sa tým na zreteli všetky vzťahy a všetky finančné operácie, ktoré sa uskutočňujú v procese sústredovania a prerozdelenia verejných prostriedkov, pričom tieto vzťahy a operácie majú nenávratný charakter. Nenávratný charakter, resp. neekvivalentnosť operácií nemožno chápať v absolútnom slova zmysle, jedná sa len o nenávratný charakter z toho hľadiska, že subjekty ktoré odvádzajú platby do štátneho rozpočtu nemajú automaticky nárok na protiplnenie v podobe vrátenia alebo poskytnutia peňažných prostriedkov. V tomto prípade sa jedná o finančnú nenávratnosť, z hľadiska národohospodárskeho sú nenávratné iba niektoré vzťahy a operácie, protiplnením v tomto prípade je zabezpečovanie funkcií a chodu štátu. Štát musí zabezpečiť riadny chod všetkých orgánov, musí zabezpečiť splnenie všetkých úloh, ktoré sú nevyhnutné v záujme bezpečnosti obyvateľov a riadneho chodu všetkých inštitúcií. Táto skutočnosť je zvýraznená aj v definícii štátneho rozpočtu, keď zákon výslovne ustanovuje, že na základe štátneho rozpočtu sa zabezpečuje financovanie hlavných funkcií štátu v príslušnom rozpočtovom roku.<sup>2</sup>

Štátny rozpočet je dokumentom o verejných financiách. Má formu bilancie, v ktorej sa sledujú príjmy a výdavky a z pohľadu obsahu je centralizovaným peňažným fondom na území daného štátu. Plní funkcie peňažného fondu, peňažnej bilancie, finančného plánu a je aj nástrojom verejnej, resp. štátnej politiky. Zároveň je nástrojom na realizáciu alokačnej, redistribučnej a stabilizačnej funkcie štátu.<sup>3</sup>

Na zvýraznenie ekonomickej podstaty štátneho rozpočtu je potrebné si všimnúť, že najvýraznejším spôsobom stav štátneho rozpočtu a jeho príjmy

---

2 Pozri § 6 zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

3 Mitaľová, J.- Molitoris, P.: Právno-ekonomické aspekty rozpočtov vo verejnej správe. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Košice, 2006.

a výdavky ovplyvňujú samotné politické rozhodnutia, zásahy štátu do ekonomiky prostredníctvom štátneho rozpočtu, množstvo verejných prostriedkov prostredníctvom ktorých je dotovaný verejný sektor a tvorba fondov, samotná politická, kultúrna a hospodárska situácia a stav ekonomiky v danej krajine, a spôsob akým sú miestne rozpočty zapojené na štátny rozpočet.

Prof. Babčák poznamenáva, že v tomto ekonomickom chápaní možno štátny rozpočet považovať za základný finančný program štátu, ktorý zahŕňa všetky očakávané príjmy a výdavky v danom rozpočtovom roku a ktorý sa schvaľuje formou zákona. Ďalším znakom ekonomickej podstaty štátneho rozpočtu je skutočnosť, že štátny rozpočet predstavuje celoštátny fond peňažných prostriedkov. Sú v ňom sústredené všetky prostriedky, dane, poplatky, rôzne platby, odvody, ktoré odvádzajú fyzické a právnické osoby za účelom zabezpečenia verejných potrieb.

Podľa čl. 58 Ústavy Slovenskej republiky sa finančné hospodárenie Slovenskej republiky spravuje jej štátnym rozpočtom. Štátny rozpočet sa prijíma zákonom. Príjmy štátneho rozpočtu, pravidlá rozpočtového hospodárenia, vzťahy medzi štátnym rozpočtom a rozpočtami územných celkov ustanoví zákon. Štátne účelové fondy zapojené na štátny rozpočet Slovenskej republiky sa zriaďujú zákonom.<sup>4</sup> Ústava Slovenskej republiky ako najvyšší zákon štátu zakotvuje, že finančné hospodárenie Slovenskej republiky sa spravuje jej štátnym rozpočtom a tento musí byť prijatý zákonom. Žiadna iná forma hospodárenia, ani v prípade neočakávaných ekonomických, sociálnych či iných mimoriadnych udalostí, alebo rozhodnutia politickej skupiny za žiadnych okolností nemôžu nahradiť spôsob hospodárenia stanovený zákonom a zasahovať do Ústavou garantovaného práva na správu vecí verejných. Ústava Slovenskej republiky garantuje občanom právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo prostredníctvom svojich volených zástupcov.

V právnom poriadku Slovenskej republiky je hospodárenie štátu na základe štátneho rozpočtu zakotvené v Ústave SR, ďalej v zákone č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a v každoročne prijímanom zákone o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok.

Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy ďalej v tretej časti v § 6 definuje štátny rozpočet. Štátny rozpočet je základnou súčasťou rozpočtu verejnej správy a zabezpečuje sa ním financovanie hlavných funkcií štátu v príslušnom rozpočtovom roku. Štátny rozpočet na príslušný rozpočtový rok obsahuje rozpočtované príjmy, rozpočtované výdavky a finančné

---

4 Článok 58 Ústavy Slovenskej republiky.

operácie so štátnymi finančnými aktívami a iné operácie, ktoré ovplyvňujú stav štátnych finančných aktív alebo štátnych finančných pasív.<sup>5</sup>

V ďalších ustanoveniach zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy bližšie konkretizuje skutočnosti, ktoré Ústava prenechala na podrobnejšiu úpravu v zákone a to príjmy štátneho rozpočtu, pravidlá rozpočtového hospodárenia, vzťahy medzi štátnym rozpočtom a rozpočtami územných celkov. Napriek tomu, že Ústava sa nezmieňuje o výdavkoch štátneho rozpočtu, aj tieto v samostatnej časti zákon vymedzuje.

Štátny rozpočet na príslušný rozpočtový rok schvaľuje národná rada zákonom o štátnom rozpočte. Zákomom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok sa schvaľuje limit výdavkov štátneho rozpočtu, maximálna výška rozpočtovaného schodku alebo minimálna výška rozpočtovaného prebytku štátneho rozpočtu, ak nie sú príjmy a výdavky štátneho rozpočtu vyrovnané. Podrobné členenie príjmov štátneho rozpočtu a výdavkov štátneho rozpočtu určí zákon o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok.

Štátny rozpočet tvoria najmä príjmy štátneho rozpočtu v členení podľa kapitol, výdavky štátneho rozpočtu na vykonávanie aktivít nevyhnutných na plnenie zámerov a cieľov programov vlády v členení podľa kapitol (tu sa premieta aktuálna politická situácia, zámery konkrétnej vládnucej koalície), prebytok štátneho rozpočtu alebo schodok štátneho rozpočtu, ak príjmy a výdavky nie sú vyrovnané. Príjmy a výdavky štátneho rozpočtu sú v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách verejnej správy organizačne usporiadané do rozpočtových kapitol. V odbornej literatúre možno nájsť pojmové vymedzenie rozpočtovej kapitoly ako priameho subjektu finančných vzťahov k štátnemu rozpočtu.<sup>6</sup>

Ako už bolo vyššie spomenuté štátny rozpočet je prijímaný vo forme zákona, schvaľuje ho Národná rada Slovenskej republiky v osobitnom konaní, pričom sa uplatňujú osobitné ustanovenia zákona o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky. Právnu podstatu štátneho rozpočtu možno vidieť práve v prijímaní tohto dokumentu vo forme zákona zákonodarným orgánom. Národná rada Slovenskej republiky prerokúva a schvaľuje štátny rozpočet, prerokúva stanoviská Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky k návrhu štátneho rozpočtu.<sup>7</sup> Zákon

---

<sup>5</sup> Zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>6</sup> Králik, J. – Jakubovič, D.: Finančné právo. Veda, vydavateľstvo SAV, Bratislava, 2004.

<sup>7</sup> § 2 ods. 2 zákona č. 350/1996 Z.z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky.

o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky obsahuje osobitné ustanovenia pokiaľ ide o rokovanie o návrhu zákona o štátnom rozpočte<sup>8</sup>, podľa ktorých termín predloženia návrhu zákona o štátnom rozpočte určuje osobitný predpis. O návrhu zákona o štátnom rozpočte sa rokuje v druhom a treťom čítaní. Prvé čítanie, podstatou ktorého je rokovať o podstate, potrebe a zmysluplnosti prijatia zákona, sa pokiaľ ide o návrh zákona o štátnom rozpočte neuskutočňuje. Návrh zákona o štátnom rozpočte sa prideliť všetkým výborom okrem mandátového a imunitného výboru a výboru pre nezlučiteľnosť funkcií. O lehote na prerokovanie návrhu zákona vo výboroch, ktorým bol pridelený, rozhodne predseda národnej rady. Návrh zákona o štátnom rozpočte nesmie obsahovať zmeny, doplnenia ani zrušenia iných zákonov. Zákon o štátnom rozpočte je prijímaný v rámci osobitného konania – rozpočtového procesu.

Prof. Babčák štátny rozpočet charakterizuje ako „základný finančný program štátu, ktorý sa každoročne schvaľuje vo forme zákona, v osobitnom konaní a podľa ktorého sa nenávratným spôsobom vytvára a rozdeľuje celoštátny fond peňažných prostriedkov štátu určený na krytie štátnych potrieb.“<sup>9</sup> V odbornej literatúre je teda štátny rozpočet chápaný vo viacerých významoch a to ako sústava peňažných vzťahov, základný finančný program štátu, celoštátny fond peňažných prostriedkov a významný mocenský akt štátu.

Rozpočtový proces je osobitný proces, výsledkom ktorého je prijatie zákona o štátnom rozpočte. V ďalšom texte sa budeme zaoberať osobitosťami procesu prijímania štátneho rozpočtu a jeho osobitosťami. Proces prijímania štátneho rozpočtu je usporiadaný do viacerých častí. Pozostáva z viacerých na seba nadväzujúcich operácií, postup pri zostavovaní, termíny predloženia návrhov a stanovísk zo strany jednotlivých subjektov, ako aj termíny odovzdania záverečných účtov a kontrolných správ sú stanovené zákonom o rozpočtových pravidlách. Kontrola verejnosti je zabezpečená zákonom stanovenou povinnosťou Ministerstva financií Slovenskej republiky zverejňovať údaje podľa osobitného zákona.<sup>10</sup> Termíny, v rámci ktorých si

---

8 § 87 zákona č. 350/1996 Z.z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky.

9 Babčák, V. a kol.: Finančná právo a finančná správa. Epos, Košice 2008.

10 Podľa § 6 ods. 4 zákona č. 523/0004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy Ministerstvo financií Slovenskej republiky najneskôr do 60 dní po nadobudnutí účinnosti zákona o štátnom rozpočte zverejňuje údaje štátneho rozpočtu spôsobom podľa osobitného zákona. Týmto osobitným zákonom je zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií). Podľa § 29 ods. 9 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy Ministerstvo financií zverejňuje výsledky hospodárenia verejnej správy v jednotnej metodike platnej pre Európsku úniu za príslušný štvrtrok bežného rozpočtového roka spôsobom podľa osobitného predpisu. V rámci týchto údajov sa jedná aj o výsledky hospodárenia pokiaľ ide o štátny rozpočet.

jednotlivé subjekty musia splniť povinnosť predložiť potrebný návrh, prípadne prerokovať predložené dokumenty, stanovuje priamo zákon. Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy upravuje vo svojej štvrtjej časti rozpočtový proces verejnej správy, pričom uvedené sa vzťahuje aj na štátny rozpočet ako najvýznamnejšiu zložku rozpočtu verejnej správy. Ministerstvo financií riadi práce a usmerňuje vypracovanie návrhu rozpočtu verejnej správy, osobitne návrhu štátneho rozpočtu na základe východísk rozpočtu verejnej správy schválených vládou spravidla do konca apríla bežného rozpočtového roka. Návrh rozpočtu verejnej správy predkladá ministerstvo financií vláde do 15. augusta bežného roka, ak vláda neurčí neskorší termín. O návrhu rozpočtu verejnej správy rozhoduje vláda spravidla do 30. septembra bežného roka. Vláda predkladá národnej rade návrh rozpočtu verejnej správy do 15. októbra bežného roka, ak národná rada nerozhodne inak.<sup>11</sup> Návrh zákona o štátnom rozpočte teda predkladá výlučne vláda Slovenskej republiky, v termíne stanovenom zákonom. Z hľadiska definovania rozpočtového procesu ako osobitného druhu zákonodarného procesu je v odbornej literatúre právo rozpočtovej iniciatívy považované za osobitný druh zákonodarnej iniciatívy, pričom sa toto právo realizuje každý rok pravidelne, na rozdiel od práva zákonodarnej iniciatívy, pokiaľ ide o návrhy iných zákonov.<sup>12</sup> Žiaden iný subjekt, ktorý môže uplatniť právo zákonodarnej iniciatívy teda nemôže predložiť návrh zákona o štátnom rozpočte na rokovanie Národnej rade Slovenskej republiky, ani poslanci, ako ani výbory Národnej rady Slovenskej republiky. Doc. Dobrovičová v súvislosti s tvorbou práva okrem iného konštatuje, že legislatívna prax a teória potvrdzujú požiadavku, aby ústava jednoznačne a výslovne určila všetky subjekty tvorby práva, vymedzila ich legislatívnu právomoc, určila subjekty majúce zákonodarnú iniciatívu, stanovila pramene práva, ich druhy, ich hierarchické usporiadanie ako aj podmienky platnosti všetkých právnych predpisov, a úpravu účinnosti právnych predpisov.<sup>13</sup> Ústava Slovenskej republiky neobsahuje osobitné ustanovenie o tom, komu prislúcha právo rozpočtovej iniciatívy. V článku 87 vymedzuje subjekty so zákonodarnou iniciatívou. Návrh zákona podľa Ústavy SR môžu podať výbory Národnej rady Slovenskej republiky, poslanci a vláda Slovenskej republiky. Pokiaľ ide o štátny rozpočet a právo rozpočtovej iniciatívy ponecháva ústava všetky otázky na úpravu v zákone. Právo rozpočtovej iniciatívy pokiaľ ide o návrh rozpočtu verejnej správy patrí podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy ako už bolo vyššie spomenuté len vláde. Všimnime si, že pokiaľ sa týka rozpočtových opatrení na uskutočnenie výdavku nevyhnutného pre hospodárstvo

---

11 § 14 zákona 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

12 Babčák, V. a kol.: Finančné právo a finančná správa. Epos, Košice 2008.

13 In: Ústavný systém Slovenskej republiky, doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Košice, 2009.

Slovenskej republiky a nezabezpečeného v štátnom rozpočte, povoliť ho môže opäť len vláda, alebo na základe jej splnomocnenia minister financií. Rozpočtové opatrenia sa môžu uskutočniť len v rozsahu a za podmienok ustanovených zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok, pričom výnimky presne vymedzuje zákon.

Vzhľadom na to, že zákon o štátnom rozpočte je jeden z najdôležitejších zákonov štátu, zákonodarca pamätal aj na situáciu, keď zákon o štátnom rozpočte nie je schválený do 31. decembra bežného roka, nastáva režim rozpočtového provizória. Ak nie je vládny návrh zákona o štátnom rozpočte na nasledujúci rozpočtový rok schválený národnou radou do 31. decembra bežného rozpočtového roka, spravuje sa rozpočtové hospodárenie v dobe od 1. januára rozpočtového roka do nadobudnutia účinnosti zákona o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok rozpočtovým provizóriom. Rozpočtové hospodárenie Slovenskej republiky a vzťahy medzi štátom a inými subjektmi sa počas rozpočtového provizória spravujú zákonom o štátnom rozpočte na predchádzajúci rozpočtový rok.<sup>14</sup> Prof. Babčák v tejto súvislosti dopĺňa, že právny poriadok Slovenskej republiky nemá obdobné ustanovenie pre prípad, že by určitý zákon nebol k určitému dňu schválený Národnou radou Slovenskej republiky.<sup>15</sup>

Zákon o štátnom rozpočte je platný a účinný v čase od 1. januára do 31. decembra, pre iné zákony zväčša časové vymedzenie platnosti a účinnosti nie je typické. Ako už vyššie bolo spomenuté, o návrhu zákona o štátnom rozpočte sa rokuje iba v druhom a treťom čítaní, a návrh zákona nesmie obsahovať zmeny, doplnenia ani zrušenia iných zákonov.

Samotný rozpočtový proces prof. Babčák definuje ako „procesnými normami rozpočtového práva upravený pracovný postup, ako aj vzájomné práva a povinnosti štátnych orgánov, obcí a vyšších územných celkov a nimi zriadených alebo založených organizácií pri zostavovaní, prerokovaní a schvaľovaní návrhu verejných rozpočtov, pri ich plnení, ako aj pri zostavovaní, prerokovaní a schvaľovaní návrhov záverečných účtov.“<sup>16</sup> Vzhľadom na vyššie spomenuté súvislosti, napriek spomínaným rozdielom je v odbornej literatúre rozpočtový proces pokiaľ ide o prijímanie štátneho rozpočtu považovaný za osobitný druh zákonodarného procesu.<sup>17</sup>

---

14 § 11 zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

15 Babčák, V. a kol.: Finančné právo a finančná správa. Epos, Košice 2008, s. 194.

16 Babčák, V. a kol.: Finančné právo a finančná správa. Epos, Košice 2008, s. 194.

17 Pre porovnanie pozri tiež Kseňák, Š.: Slovenský parlament, časť III.5 – Zákonodarný proces v národnej rade. In: Ústavný systém Slovenskej republiky, doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Košice, 2009. Autor charakterizuje zákonodarný proces všeobecne, a osobitné legislatívne konania, ktorými sú

V rámci charakteristiky právnej podstaty štátneho rozpočtu ešte doplníme, že zákon o štátnom rozpočte je z hľadiska teórie práva právnou normou teleologického charakteru. Je to normatívny právny akt účelového charakteru. Stanovuje čo je účelom právnej úpravy a aký cieľ sa má dosiahnuť, spôsob a metódy sú ponechané na úpravu v zákone. Týmito zákonmi sú nielen zákony o rozpočtových pravidlách verejnej správy a územnej samosprávy, ale hlavne zákony upravujúce rôzne povinnosti fyzických a právnických osôb voči štátnemu rozpočtu, pokiaľ ide o odvádzanie daní, platieb a rôznych poplatkov, odvodov, či iných povinností, z oblasti daňového práva, colného práva, ale aj správneho práva, pokiaľ ide o odvádzanie poplatkov a rôzne iné právne normy. Všetky tieto právne predpisy určujú komu a za akých podmienok vyplýva povinnosť odvádzať príslušné platby do štátneho rozpočtu, ako aj na základe akých kritérií sa určí konkrétna výška. Zákon o štátnom rozpočte je vo vzťahu k zákonom konkretizujúcim jednotlivé povinnosti zákonom všeobecným, a platí medzi nimi vzťah *lex specialis derogat legi generali*. V aplikačnej praxi si však ťažko možno predstaviť situáciu, za ktorej by sa osobitné zákony dostali do rozporu so zákonom o štátnom rozpočte. Ten, ako všeobecný predpis upravuje len rámec hospodárenia, určuje konkrétne celkové príjmy a celkové výdavky, konkrétnu výšku schodku, konkrétne údaje o rozdelení príjmov a výdavkov do jednotlivých kapitol na príslušný rozpočtový rok, a údaj o tom, koľko dotácií sa poskytne v príslušnom rozpočtovom roku do rozpočtov obcí a vyšších územných celkov, výšku rezerv a ich rozdelenie, v prílohe obsahuje rozdelenie výdavkov do jednotlivých kapitol, ako aj prehľad celkovej výšky rozpočtových rezerv, a rôzne ďalšie údaje.

Súhrn materiálov predkladaných na rokovanie o návrhu zákona o štátnom rozpočte pozostáva z predkladacej správy, materiálu, znenia zákona, príloh, doložky zlučiteľnosti a dôvodovej správy.<sup>18</sup> Predkladacia správa hovorí o tom, na základe akých ustanovení v právnom poriadku Slovenskej republiky sa zákon predkladá, čo je základom pre vypracovanie paragrafového znenia zákona o štátnom rozpočte, na aké obdobie sa zostavuje štátny rozpočet a predpokladaný zámer, resp. smer akým chce vláda pokračovať pokiaľ ide o nakladanie s verejnými financiami. Ďalej obsahuje údaj o tom, či sa vzhľadom na charakter navrhovaného zákona vypracováva doložka finančných, ekonomických, environmentálnych vplyvov, vplyvov na zamestnanosť a podnikateľské prostredie. Taktiež vyslovuje, či je návrh zákona v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a ďalšími zákonmi platnými v Slovenskej republike, ako aj medzinárodnými zmluvami a inými dokumentmi, ktorými je

---

skrátene legislatívne konanie, rokovanie o návrhu zákona o štátnom rozpočte a rokovanie o medzinárodnej zmluve.

Slovenská republika viazaná, s právom Európskych spoločenstiev a právom Európskej únie. V jednotlivých prílohách sú podrobne uvedené princípy zostavenie návrhu rozpočtu verejnej správy na tri rozpočtové roky (príslušný rozpočtový rok a dva roky nasledujúce po tomto rozpočtovom roku), a osobitne na rok, na ktorý sa zostavuje a prijíma rozpočet. Samotné znenie zákona o štátnom rozpočte obsahuje vymedzenie celkových príjmov a výdavkov štátneho rozpočtu, vymedzenie schodku štátneho rozpočtu, a to v konkrétnych sumách. Celkový prehľad príjmov a výdavkov štátneho rozpočtu, ako aj ich rozdelenie do jednotlivých kapitol štátneho rozpočtu na príslušný rozpočtový rok je obsiahnuté v prílohách. Ďalej sa tu nachádza informácia o výške rozpočtových rezerv na príslušný rozpočtový rok, ako aj výška dotácií, ktoré sa v príslušnom rozpočtovom roku poskytnú do rozpočtov obcí a vyšších územných celkov, a podrobný prehľad a rozdelenie v prílohe, splnomocnenie vlády na prevzatie úveru v príslušnom rozpočtovom roku ako aj splnomocnenie vlády alebo ministra financií (na základe splnomocnenia vlády) upraviť v priebehu roka záväzné ukazovatele štátneho rozpočtu na príslušný rozpočtový rok. Podľa zákona o štátnom rozpočte vláda Slovenskej republiky alebo na základe jej splnomocnenia minister financií Slovenskej republiky môže v priebehu roka upraviť záväzné ukazovatele štátneho rozpočtu na rozpočtový rok, na ktorý sa rozpočet prijíma a schvaľuje. Vláda Slovenskej republiky vykonáva v rozpočtovom roku na ktorý sa rozpočet prijíma a schvaľuje úpravy v systemizácii podľa osobitného predpisu. Zákon o štátnom rozpočte určuje aj medze týchto úprav, a to v percentuálnom vyjadrení toho, o koľko sa môžu úpravami v systemizácii podľa osobitného predpisu celkové výdavky štátneho rozpočtu na konkrétny rozpočtový rok prekročiť. Týmito úpravami sa nesmie zvýšiť schodok štátneho rozpočtu, ktorý je vymedzený v zákone o štátnom rozpočte. Zákon o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok obsahuje taktiež údaj o objeme záväzkov štátu na splátky istín štátneho dlhu v konkrétnom roku. Ďalej obsahuje zákon informáciu o štátnom príspevku poskytovanom podľa osobitného predpisu a pri splnení osobitných podmienok, a to každý konkrétny rozpočtový rok inak.<sup>19</sup> Ďalej obsahuje

---

19 Napríklad zákon o štátnom rozpočte schválený na rok 2008 určoval, že štátny príspevok pre mladých poskytovaný mladému poberateľovi hypotekárneho úveru z prostriedkov štátneho rozpočtu podľa osobitného predpisu (ktorým je zákon č. 483/2001 Z.z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov), sa na rok 2008 určuje vo výške 1,5% ročne. Zákon o štátnom rozpočte na rok 2009 určil tento štátny príspevok na 2% ročne. Zákon o štátnom rozpočte na rok 2010 ustanovuje, že štátny príspevok pre mladých poskytovaný mladému poberateľovi hypotekárneho úveru z prostriedkov štátneho rozpočtu podľa osobitného predpisu sa na rok 2010 určuje vo výške 2% ročne. V zákone o štátnom rozpočte sa každoročne odráža a premieta sociálna politika a rozhodnutia vlády, pričom zákon o štátnom rozpočte na rok 2010 na rozdiel od zákonov o štátnom rozpočte na predchádzajúce rozpočtové roky určil, že v roku 2010 sa bude poskytovať aj štátny príspevok pre mladomanželov. Štátny príspevok pre mladomanželov poskytovaný mladomanželom z prostriedkov štátneho rozpočtu podľa osobitného predpisu sa na rok 2010 určuje vo výške 3% ročne. Podľa dôvodovej správy k zákonu o štátnom rozpočte na rok 2010 sa v súlade so zákonom 483/2001 Z.z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov určuje percentuálna výška štátneho

zákon o štátnom rozpočte rôzne údaje, splnomocnenia, povinnosti subjektov, v závislosti od štátnej politiky pre ten-ktorý rozpočtový rok.<sup>20</sup> V prílohách k zákonu o štátnom rozpočte na rok 2010 sú obsiahnuté nasledovné údaje:

bilancia príjmov a výdavkov štátneho rozpočtu na rok 2010, a to v rozdelení na daňové príjmy (dane z príjmov a kapitálového majetku, dane za tovary a služby, dane z medzinárodného obchodu a transakcií, sankcie uložené v daňovom konaní a sankcie súvisiace s úhradami za služby verejnosti poskytované Slovenskou televíziou a Slovenským rozhlasom), nedaňové príjmy, granty a transfery (tuzemské granty a transfery, prostriedky z rozpočtu Európskej únie),

príjmy kapitol na rok 2010, pričom pri každej kapitole je uvedený záväzný ukazovateľ a prostriedky z rozpočtu EÚ,

výdavky štátneho rozpočtu na rok 2010, pričom pri každej kapitole sú uvedené údaje o výdavkoch celkom, prostriedkoch z rozpočtu EÚ, výdavkov spolu bez prostriedkov EÚ, prostriedkoch na spolufinancovanie, ďalej mzdy, platy, služobné príjmy a ostatné osobné vyrovnania, kapitálové výdavky bez prostriedkov na spolufinancovanie,

výdavky štátneho rozpočtu na realizáciu programov na rok 2010, a to s uvedením názvu a kódu programu, kapitolu pod gesciou ktorej sa program bude uskutočňovať, s určením ktoré programy sú medzirezortné ako aj podprogramy, ktorých je kapitola gestorom a účastníkom, zámer a vybrané ciele programu, výdavky spolu za kapitolu,

záväzné limity dotácií obciam a vyšším územným celkom na rok 2010 (v eurách), s uvedením bežných výdavkov, kapitálových výdavkov, výdavkov spolu, a to v členení na obce (dotácie zo štátneho rozpočtu z kapitoly Všeobecná pokladničná správa, dotácia na prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy na obce) a vyššie územné celky (dotácia na prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy na vyššie územné celky),

rezervy štátneho rozpočtu na rok 2010 (v eurách), a to rezervy spolu, ako aj rezerva vlády SR, rezerva predsedu vlády SR, rezerva na prostriedky Európskej únie a odvody Európskej únie.

---

príspevku na jednotlivé kalendárne roky zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok a v tom istom roku platí pre všetky zmluvy o hypotekárnom úvere, okrem zmlúv uzatvorených pred 1. júlom 2003.

20 Napríklad zákon o štátnom rozpočte na rok 2010 určil, že v roku 2010 môže Ministerstvo financií Slovenskej republiky poskytnúť štátnu záruku za úver, ktorý poskytne Európska investičná banka na účely financovania výstavby diaľnice D1, pričom jej objem nepresiahne 800 000 000 eur.

Doložka zlučiteľnosti návrhu zákona o štátnom rozpočte na rok 2010 s právom Európskych spoločenstiev a právom Európskej únie informuje o tom, kto je predkladateľ zákona (čo v súvislosti so spomínaným právom rozpočtovej iniciatívy nemôže byť ani nik iný ako vláda), názov návrhu zákona, problematika návrhu zákona – a jej úprava v práve EÚ. Doložka zlučiteľnosti obsahuje ďalej záväzky Slovenskej republiky vo vzťahu k Európskym spoločenstvám a Európskej únii a stupeň zlučiteľnosti návrhu zákona s právom Európskych spoločenstiev a právom Európskej únie. Doložka zlučiteľnosti určuje ktorá kapitola je gestom pokiaľ ide o dotknutú problematiku, ako aj spolupracujúce rezorty, pokiaľ sa týka štátneho rozpočtu je ním Ministerstvo financií Slovenskej republiky. Dôvodová správa vo všeobecnej a osobitnej časti bližšie odôvodňuje niektoré ustanovenia zákona. Podľa dôvodovej správy návrh rozpočtu odráža pokračovanie v konsolidácii verejných financií.<sup>21</sup>

Právnu podstatu štátneho rozpočtu je potrebné vidieť predovšetkým v tom, že je prijímaný ako zákon, a teda je všeobecne platný, záväzný a vynútiteľný štátnou mocou, nie je vypracovávaný len ako viac či menej informatívny alebo nezáväzný program hospodárenia s verejnými financiami. Jeho význam a dôležitosť sú navyše zvýraznené ďalšími charakteristikami, ktoré pri iných zákonoch nie sú typické, či už ide o jediný subjekt s právom rozpočtovej iniciatívy, vymedzenú dobu platnosti a účinnosti, právne zakotvený postup v prípade neschválenia návrhu zákona, a ďalšie.

Po vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie pribudol do sústavy verejných rozpočtov ďalší článok, rozpočet Európskej únie. Proces integrácie je nevyhnutne spojený so spoločným financovaním, spoločným rozpočtom a nutnosťou harmonizovať okrem iného aj právne predpisy na úseku rozpočtového financovania. Rozpočet Európskej únie predstavuje nadnárodnú úroveň v sústave verejných rozpočtov Slovenskej republiky, predstavuje nástroj hospodárenia Európskej únie. Zostavuje sa ako bilancia príjmov a výdavkov potrebných pre fungovanie EÚ a ES. Rozpočet Európskej únie je zostavovaný predovšetkým pre financovanie politiky EÚ, administratívne výdavky európskych inštitúcií a na ďalšie účely. Na rozdiel od národných rozpočtov je potrebné, aby bol rozpočet Európskej únie zostavovaný vždy ako vyrovnaný, nie sú prípustné rozpočtové deficity. Finančné perspektívy rozpočtu vo všeobecnej rovine predstavujú

---

21 Dôvodová správa k zákonu o štátnom rozpočte na rok 2010, zdroj: [www.finance.gov.sk](http://www.finance.gov.sk)

vymedzenie štruktúry rozpočtu EÚ a záväzného stropu výdavkov rozpočtu EÚ na niekoľko rokov (2000-2006,2007-2013).<sup>22</sup>

Všetci občania Európskej únie prispievajú do jej rozpočtu. Rozpočet Európskej únie spĺňa požiadavku verejnosti a to prostredníctvom činností orgánov EÚ v rôznych sférach ako je napríklad regionálna politika, poľnohospodárska politika, výskum, vzdelávanie, odborná príprava, životné prostredie.

Spoločný rozpočet Európskej únie je zostavovaný na základe určitých spoločných pravidiel, ktoré musia členské štáty rešpektovať. Základné zásady európskeho rozpočtu sú formulované a uvedené v oficiálnom dokumente Rady EÚ<sup>23</sup>, ktorým je nariadenie Rady č. 1605/2002. V úvode nariadenia Rady sa zdôrazňuje, že pri zostavovaní a plnení rozpočtu EÚ je potrebné rešpektovať štyri základné zásady rozpočtového práva – jednotnosť, všeobecnosť, špecifikácia a zročnosť, a tiež ďalšie zásady.

Nariadenie Rady č. 1605/2002 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Európskych spoločenstiev medzi rozpočtové zásady zaraďuje nasledovné:

zásada jednotnosti a správnosti rozpočtu,

zásada ročnej platnosti rozpočtu,

zásada vyrovnanosti rozpočtu,

zásada univerzálnosti,

zásada zúčtovacej jednotky,

zásada špecifikácie,

zásada riadneho finančného hospodárenia,

zásada transparentnosti.

Tieto zásady ďalej bližšie rozoberieme.

Principle of unity and budget accuracy - zásada jednotnosti a správnosti rozpočtu, alebo tiež zásada jednoty a vernosti zachytenia, kedy všetky

---

<sup>22</sup> Mitaľová,J.- Molitoris,P.: Právno-ekonomické aspekty rozpočtov vo verejnej správe.UPJŠ, Košice, 2006.

<sup>23</sup> Council Regulation No. 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities

príjmy a výdavky musia byť zahrnuté v jedinom dokumente, aby mohli byť finančné zdroje EÚ efektívne kontrolované, pričom v praxi existujú aj výnimky z tohto pravidla, a to v prípade, keď niektoré fondy sú financované z príspevkov členských štátov mimo rozpočtu EÚ ( je to napríklad Európsky rozvojový fond a finančné aktivity EIB). Táto zásada vychádza z myšlienky, že žiadny príjem ani výdavok nesmie byť uskutočnený, ak nie je zaznamenaný v rozpočte ako rozpočtová položka a že žiadny výdavok nesmie byť povolený ani viazaný nad výšku schválených rozpočtových prostriedkov.

Principle of annuality – zásada ročnej platnosti rozpočtu, zásada, ktorá vyjadruje, že rozpočtové operácie sa vzťahujú na určité obdobie, finančný rok, ktorý je totožný s kalendárnym rokom. Rozpočet EÚ sa schvaľuje na obdobie jedného rozpočtového roka, ktorý trvá od 1.januára do 31. decembra. Rozpočet EÚ, ktorý bol zostavený na obdobie jedného rozpočtového roka obsahuje časovo rozlíšené rozpočtové prostriedky (pozostávajúce z viazaných rozpočtových prostriedkov a výdavkových rozpočtových prostriedkov) a časovo nerozlíšené rozpočtové prostriedky. Rozpočtové prostriedky, ktoré sú schválené na daný rozpočtový rok možno využívať iba na úhradu výdavkov viazaných a vyplácaných v tom istom rozpočtovom roku a na úhradu dlžných súm na základe záväzkov z predchádzajúcich rozpočtových rokov. Rozpočtové prostriedky, ktoré neboli použité do konca rozpočtového roku prepadnú, avšak príslušný orgán do 15. februára môže rozhodnúť o ich prenesení, ale iba do nasledujúceho rozpočtového roka. Platí pravidlo, že príslušný orgán najskôr použije rozpočtové prostriedky schválené na bežný rozpočtový rok. Kým schválené rozpočtové prostriedky nevyčerpá, nemôže použiť prenesené rozpočtové prostriedky. Rozpočtové prostriedky, ktoré sú uložené ako rezerva a prostriedky, ktoré sú určené ako výdavky na zamestnancov nie je možné prenášať.

V rámci tejto zásady obsahuje nariadenie aj úpravu otázok týkajúcich sa rozpočtového provizória. Ak rozpočet nebol prijatý s konečnou platnosťou na začiatku rozpočtového roka, môžu byť výdavky uskutočňované mesačne podľa kapitol do maximálnej výšky jednej štvrtiny celkového množstva rozpočtových prostriedkov pridelených do príslušnej kapitoly v predchádzajúcom rozpočtovom roku plus jedna dvanástina za každý uplynulý mesiac. Platby je možné vykonávať mesačne podľa kapitol do maximálnej výšky jednej dvanástiny rozpočtových prostriedkov pridelených do kapitoly v predchádzajúcom rozpočtovom roku. Limit rozpočtových prostriedkov určených v pripravovanom návrhu rozpočtu nemožno prekročiť.

Principle of equilibrium – zásada vyrovnanosti, je to základné rozpočtové pravidlo. Vyjadruje stav vyrovnanosti, rovnováhy pokiaľ ide o príjmy a výdavky. Príjmy a výdavky v rozpočte EÚ musia byť v rovnováhe, rozpočet musí byť vyrovnaný a preto sa vždy zostavuje ako vyrovnaný. V praxi však dochádza k tomu, že rozpočet je po zhodnotení jeho plnenia na konci obdobia, na ktoré bol prijatý prebytkový. Ak k tomu dôjde tak sa zostatok z každého rozpočtového roka zahrnie do rozpočtu na nasledujúci rozpočtový rok ako príjem alebo v prípade schodku ako výdavok. Táto zásada taktiež obsahuje zákaz zaobstarať si finančné prostriedky formou pôžičiek, je to nezlučiteľné so systémom vlastných zdrojov ES. Po uplynutí každého rozpočtového roka – po uzavretí účtov sa každý jeden nesúlad voči odhadom musí zahrnúť do rozpočtu na nasledujúci rozpočtový rok, a to pomocou tzv. opravného rozpočtu, jeho cieľom je opraviť výlučne tento nesúlad. V takomto prípade Komisia predkladá predbežný návrh opravného rozpočtu do 15 dní po predložení priebežnej účtovnej závierky.

Principle of unit of account- zásada zúčtovacej jednotky vyjadruje, že rozpočet EÚ sa zostavuje a plní v jednotke euro, na účely hotovostného toku je možné vykonávať operácie aj v národných menách v súlade s vykonávacími predpismi.

Principle of universality- zásada všeobecnosti vyjadruje, že celkové príjmy musia pokryť celkové výdavky, všetky príjmy a výdavky sa zahrnú do jedného celku, bez vzájomného započítania. Platí teda, že príjmy nie sú účelovo viazané na vopred stanovené výdavky, výnimkou sú len niektoré špecifické výdavky, kde je stanovený účel ich použitia. Rozpočtové príjmy sa použijú bez rozdielu ich zdroja na financovanie všetkých výdavkov.

V rámci tejto zásady tiež platí, že Komisia môže prijať každý dar venovaný spoločenstvám - napríklad dotácie, dary a odkazy v závetoch. Niektoré finančné dary väčšej hodnoty musia byť schválené Európskym parlamentom a Radou do dvoch mesiacov od kedy o to požiada Komisia, sú to napríklad dary s hodnotou 50 tis. € a viac, ktoré zahŕňajú finančný poplatok a náklady na kontrolu, ktoré prekračujú desať percent hodnoty poskytnutého daru.

Principle of specification- zásada špecifikácie znamená, že rozpočtové prostriedky sú účelovo viazané na špecifické účely podľa hláv a kapitol, kapitoly sa podrobnejšie členia na články a položky. Rozpočtový orgán – Európsky parlament a Rada klasifikuje príjmy Komisie a príjmy a výdavky ostatných orgánov a to podľa typu alebo použitia, ku ktorému sú priradené podľa hláv, kapitol, článkov a položiek. Každá hlava predstavuje určitú konkrétnu oblasť politiky a kapitola určitú činnosť. Každá hlava môže

obsahovať prevádzkové rozpočtové prostriedky a administratívne rozpočtové prostriedky. Zásada špecifikácie je premietnutím slovenskej zásady rozpočtovej špecifikácie, ale aj slovenskej zásady úhrady rozpočtovo nezabezpečených potrieb. V rámci zásady špecifikácie Nariadenie upravuje aj možnosť presunov rozpočtových prostriedkov. Každá inštitúcia okrem Komisie môže v rámci svojej vlastnej časti rozpočtu presúvať rozpočtové prostriedky dvoma spôsobmi:

- 1.) z jednej rozpočtovej hlavy do druhej až do maximálnej výšky desať percent rozpočtových prostriedkov na daný rok, a to uvedených v riadku, z ktorého sa presun uskutočňuje, nad tento limit v rámci vlastnej časti rozpočtu môže navrhnúť rozpočtovému orgánu presuny z jednej rozpočtovej hlavy do druhej
- 2.) z jednej kapitoly do druhej, ako aj z jedného článku do druhého, a to bez odmedzenia.

O skutočnosti, že inštitúcie majú v úmysle uskutočniť presuny rozpočtových prostriedkov musia informovať rozpočtový orgán v dobe troch týždňov pred uskutočnením presunov.

Veľmi stručne možno cieľ zásady špecifikácie vyjadriť tak, že všetky výdavky musia byť odôvodnené a musia byť priradené k určitému cieľu, dochádza k takej špecifikácii výdavkov, ktorá má zabrániť nejasnostiam v rozdeľovaní výdavkov a to ako vo fáze zostavovania, tak aj plnenia rozpočtu.<sup>24</sup>

Principle of sound financial management- zásada riadneho finančného hospodárenia, jej uplatňovanie znamená len také použitie rozpočtových prostriedkov, ktoré je v súlade so zásadou hospodárnosti, efektívnosti a účelnosti. Rozpočtové prostriedky je potrebné použiť na dosiahnutie stanovených cieľov a výsledkov, tak, aby bol zachovaný vzťah efektivity medzi zdrojmi a výsledkami a aby prostriedky boli využité v zodpovedajúcom čase, množstve, kvalite a za najvýhodnejšie ceny.

V rámci uplatňovania tejto zásady má svoje miesto vnútorná kontrola. Vnútorná kontrola je jedným z nástrojov záruk zákonnosti. Vnútorná kontrola má zabezpečiť, aby sa rozpočet zostavoval a plnil v úplnom súlade s príslušnými pravidlami pre konkrétne odvetvie a zodpovedal jednotlivým spôsobom hospodárenia. Vnútorná kontrola je definovaná ako proces, uplatňovaný na všetkých stupňoch riadenia, ktorý má zabezpečiť dosiahnutie nasledovných cieľov:

---

24 Balko, L.- Babčák, V. a kol.: Finančné právo. Bratislavská vysoká škola práva, Bratislava, 2006.

- účinnosť, hospodárnosť a efektívnosť operácií,
- spoľahlivosť výkazníctva,
- ochrana majetku a informácií,
- predchádzanie a odhaľovanie podvodov a nezrovnalostí,
- primerané riadenie rizík, ktoré súvisia so zákonnosťou a regulárnosťou príslušných transakcií, pričom sa zohľadňuje tak charakter príslušných platieb ako aj viacročná povaha programov.

Principle of transparency – zásada transparentnosti, tiež zásada verejnosti, zásada prehľadnosti, vyžaduje, aby zostavovanie a plnenie všeobecného rozpočtu a vykazovanie účtov bolo transparentné. Táto zásada sa v praxi prejavuje aj tak, že v Úradnom vestníku Európskej únie sa na podnet predsedu Európskeho parlamentu uverejní rozpočet a opravné rozpočty prijaté s konečnou platnosťou. Rozpočet EÚ sa uverejní do troch mesiacov odo dňa, keď sa vyhlási za prijatý s konečnou platnosťou. V Úradnom vestníku EÚ sa uverejňuje taktiež konsolidovaná ročná účtovná závierka a správa o rozpočtovom a finančnom hospodárení, ktoré zostavuje osobitne každá inštitúcia.

V rozpočtovom hospodárení viacerých štátov sa začína v poslednej dobe uplatňovať a taktiež sa v odbornej literatúre spomína zásada gender budgetingu, zásada spravodlivého prerozdelenia finančných prostriedkov z hľadiska rovnakých príležitostí pre obe pohlavia.<sup>25</sup> V Slovenskej republike doposiaľ nie je schválené a prijaté žiadne záväzné pravidlo, ktoré by prikazovalo pri príprave a schvaľovaní miestnych rozpočtov špeciálne uplatňovanie tejto zásady.

Pokiaľ ide o rozpočtové hospodárenie jednotlivých spoločenstiev (ESUO, EHS a EURATOM), tie pôvodne zostavovali svoje vlastné rozpočty. V roku 1967 po tom, ako vstúpila Zmluva o zlúčení do platnosti, ostali zachované iba dva rozpočtové nástroje, a to celkový rozpočet a prevádzkový rozpočet ESUO. Rozpočet EÚ je základný dokument jej hospodárenia, ktorý každoročne schvaľuje financovanie všetkých aktivít a projektov, pričom prostriedky sú rozdeľované podľa dôležitosti a priority.

---

<sup>25</sup> Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien, schválený Valným zhromaždením OSN dňa 18.12.1979. Slovenská republika sa stala zmluvnou stranou dohovoru dňa 28.05. 1993.

Základné otázky rozpočtového hospodárenia Európskej únie upravuje Zmluva o fungovaní Európskej únie, v časti šiestej- „Inštitucionálne a finančné ustanovenia“, hlavne II. - „Finančné ustanovenia“, článku 310 a nasl. Prof. Babčák v tejto súvislosti poznamenáva, že namiesto pojmu „rozpočet EÚ“ by bolo správnejšie používať termín „všeobecný rozpočet ES.“<sup>26</sup> Zmluva nedefinuje čo presne je potrebné rozumieť pod pojmom rozpočet. Ustanovuje len to, že pre každý rozpočtový rok sa predbežne vyčíslia všetky príjmy a výdavky Únie a zahrnú sa do rozpočtu. Rozpočtové príjmy a výdavky musia byť v rovnováhe. Výdavky zahrnuté do rozpočtu sa schvaľujú na ročné obdobie v súlade s nariadením uvedeným v článku 322. Na plnenie výdavkov zahrnutých do rozpočtu je potrebné vopred prijať právne záväzný akt Únie poskytujúci právny základ na jej činnosť a na plnenie zodpovedajúcich výdavkov v súlade s nariadením uvedeným v článku 322 okrem výnimiek ustanovených v tomto nariadení. S cieľom dodržať rozpočtovú disciplínu neprijme Únia žiadne akty, ktoré by mohli mať významný dosah na rozpočet, bez toho, aby poskytla záruku, že výdavky vyplývajúce z týchto aktov je možné financovať v medziach vlastných zdrojov Únie a v súlade s viacročným finančným rámcom uvedeným v článku 312. Rozpočet sa plní v súlade so zásadou správneho finančného hospodárenia. Členské štáty spolupracujú s Úniou, s cieľom zabezpečiť, aby sa prostriedky zahrnuté do rozpočtu použili v súlade s touto zásadou. Únia a členské štáty bojujú v súlade s článkom 325 proti podvodom a akýmkoľvek iným protiprávnym konaniam, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie.<sup>27</sup>

Únia si zabezpečí prostriedky potrebné na dosiahnutie svojich cieľov a uskutočňovanie svojich politík. Rozpočet je plne financovaný z vlastných zdrojov bez toho, aby boli dotknuté iné príjmy. Rada v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom po porade s Európskym parlamentom jednomyseľne prijme rozhodnutie upravujúce systém vlastných zdrojov Únie. V tomto rámci možno zaviesť nové kategórie vlastných zdrojov alebo zrušiť existujúce kategórie. Toto rozhodnutie nenadobudne účinnosť, kým ho neschvália členské štáty v súlade s ich príslušnými ústavnými požiadavkami. Rada v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom ustanoví prostredníctvom nariadení vykonávacie opatrenia pre systém vlastných zdrojov Únie, pokiaľ tak ustanovuje rozhodnutie prijaté na základe tretieho odseku. Rada sa uznáša po udelení súhlasu Európskeho parlamentu.<sup>28</sup>

---

26 Babčák, V. a kol.: Finančné právo a finančná správa. Epos, Bratislava, 2008.

27 Článok 310 Zmluvy o fungovaní EÚ.

28 Článok 311 Zmluvy o fungovaní EÚ.

Viacročný finančný rámec zabezpečuje, aby sa výdavky Únie čerpali systematickým spôsobom a v medziach jej vlastných zdrojov. Ustanovuje sa na obdobie najmenej piatich rokov. Ročný rozpočet Únie je v súlade s viacročným finančným rámcom. Finančný rámec stanovuje výšku súm ročných stropov pre viazané rozpočtové prostriedky podľa kategórií výdavkov a ročný strop pre výdavkové rozpočtové prostriedky. Kategórie výdavkov, ktorých počet je obmedzený, zodpovedajú hlavným odvetviám činnosti Únie. Finančný rámec ustanoví akékoľvek iné ustanovenia potrebné pre hladký priebeh ročného rozpočtového postupu.<sup>29</sup> Podľa článku 313 Zmluvy o fungovaní Európskej únie rozpočtový rok začína 1.januára a končí 31.decembra.<sup>30</sup>

Fungovanie a riadny chod Európskej únie je financované prevažne z „vlastných zdrojov“, okrem týchto vlastných zdrojov sú to aj príspevky od členských štátov. Vlastné zdroje sú príjmy pridelené s konečnou platnosťou EÚ s cieľom financovania svojho rozpočtu a plynúce do tohto rozpočtu automaticky bez potreby akéhokoľvek dodatočného rozhodnutia národných orgánov. Vlastné zdroje sú vytvárané z cla, poľnohospodárskych poplatkov, odvodov z produkcie cukru, zdrojov založených na dani z pridanej hodnoty, zdrojov založených na hrubom národnom dôchodku. Prevažná časť financovania EÚ pochádza práve z týchto vlastných zdrojov, ostatné príjmy predstavujú len malý podiel. Vlastné zdroje sú stanovené, vyberané, platené a kontrolované v zmysle platných predpisov systému vlastných zdrojov. Najvýznamnejším prameňom práva pokiaľ ide o systém vlastných zdrojov je Rozhodnutie Rady 4. 2007/436/ES/EURATOM zo 7. júna 2007 o systéme vlastných zdrojov Európskych spoločenstiev. V zmysle tohto rozhodnutia systém vlastných zdrojov ES predstavujú:

tradičné vlastné zdroje - odvody, prémie, dodatočné alebo vyrovnávacie sumy, dodatočné sumy alebo iné poplatky, clá, poľnohospodárske poplatky a platby za produkciu cukru. Clá pochádzajú z platieb stanovených colnými predpismi ES pre obchodovanie s nečlenskými krajinami a príspevky a iné poplatky sú stanovené a vyberané v rámci spoločnej organizácie trhu s cukrom;

zdroj založený na DPH – vychádza sa z toho, že je stanovená jednotná sadzba platná pre všetky členské štáty na harmonizované vymeriavacie základy DPH stanovené podľa pravidiel ES.

Zdroj založený na HND – ide o to, že ten sa vypočíta tak, že sa použije jednotná sadzba na HND členského štátu, ktorá je fixná počas celého rozpočtového procesu. Tento zdroj je tzv. variabilný zdroj, ktorý sa použije

---

29 Článok 312 Zmluvy o fungovaní EÚ.

30 Článok 313 Zmluvy o fungovaní EÚ.

na to, aby boli zabezpečené príjmy potrebné na všetky výdavky, a to vtedy, keď všetky ostatné zdroje financovania ES na pokrytie výdavkov nestačia. Tým sa zabezpečuje vyrovnanosť rozpočtu EÚ.

Vlastné zdroje tvorí aj príjem odvodený z každého nového poplatku, ktorý bol zavedený v rámci spoločnej politiky v súlade so Zmluvou o založení ES alebo Zmluvou o EURATOMe.

Systém vlastných zdrojov ES bol vytvorený v SR ešte pred vstupom do EÚ a je plne funkčný od prvého dňa vstupu do EÚ. Hlavnou úlohou uvedeného systému je zabezpečiť odvod finančných prostriedkov (vlastných zdrojov ES) do rozpočtu EÚ. Pre zabezpečenie odvodov vlastných zdrojov ES do rozpočtu EÚ v správnej výške a v stanovených termínoch v súlade s predpismi o vlastných zdrojoch je potrebné správne vypočítať výšku odvodov, zabezpečiť výber jednotlivých vlastných zdrojov ES a ich kontrolu. Systém finančného riadenia, ktorý zahŕňa navzájom prepojené subjekty a činnosti, ktoré zabezpečujú finančné a informačné toky, účtovníctvo, kontrolu a výkazníctvo pri realizácii odvodov vlastných zdrojov ES do rozpočtu EÚ stanovuje a popisuje „Návrh aktualizácie koncepcie systému finančného riadenia vlastných zdrojov Európskych spoločenstiev v Slovenskej republike“, ktorá bola schválená uznesením vlády SR č. 915 z 23. novembra 2005. Systém finančného riadenia vlastných zdrojov ES je súčasťou komplexného systému riadenia vlastných zdrojov ES v SR. Jednotlivé subjekty zapojené do systému riadenia vlastných zdrojov ES v SR, ich činnosti, vzájomné väzby a zodpovednosti týkajúce sa výpočtu, výberu, sprístupňovania a kontroly vlastných zdrojov ES vymedzuje materiál „Systém riadenia vlastných zdrojov Európskych spoločenstiev v Slovenskej republike po vstupe do Európskej únie“, schválený uznesením vlády SR č. 69 z 26. januára 2005. 31

Pri schvaľovaní ročného rozpočtu EÚ musí byť zachovaná zásada vyrovnanosti, preto platí, že celkové príjmy sa rovnajú celkovým výdavkom. Vyrovnanosť rozpočtu EÚ sa záväzne stanovuje v rámci viacročného finančného rámca, štruktúra príjmov a výdavkov je preto vymedzená na niekoľko rokov vopred. V súčasnosti sú jednotlivé príjmy a výdavky rozpočtu EÚ vymedzené v rámci programového obdobia na roky 2007-2013. Viacročný finančný rámec je súčasťou Medziinštitucionálnej dohody, ktorá sa uzatvára medzi Komisiou, Radou a Európskym parlamentom. (Hlavným cieľom dohody je zavedenie rozpočtovej disciplíny, zlepšenie fungovania ročného rozpočtového postupu, spolupráca medzi inštitúciami v oblasti rozpočtu, zabezpečenie riadneho finančného hospodárenia.)

V článku 313 a nasl. Zmluvy o fungovaní EÚ je vymedzený postup pri vypracovaní a schvaľovaní návrhu rozpočtu. Rozpočtový rok začína 1.januára a končí 31.decembra.

Rozpočet sa skladá zo:

všeobecného výkazu príjmov a výdavkov,

samostatných oddielov rozdelených na výkazy príjmov a výdavkov každého orgánu.

Je dôležité poznamenať, že rozpočet EÚ nemôže obsahovať záporné príjmy.

Ďalším prameňom práva v oblasti rozpočtového hospodárenia EÚ je už spomínané Nariadenie Rady č. 1605/2002 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Európskych spoločenstiev. Nariadenie bolo vydané práve na základe spomínaného článku v tom čase č. 279 Zmluvy o založení ES, (po prečíslovaní zmluvy Lisabonskou zmluvou článok 322 Zmluvy o fungovaní EÚ), ktorý oprávňuje Radu na návrh Komisie a po porade s Európskym parlamentom a získaní stanoviska Dvora audítorov vydávať rozpočtové nariadenia upravujúce najmä postup zostavovania a plnenia rozpočtu a predkladania auditu účtov.

Zmluva o fungovaní EÚ v článku 126 ods. 1 hovorí, že členské štáty sa vyhýbajú nadmernému štátnemu deficitu. Komisia sleduje vývoj rozpočtovej situácie a výšku štátneho dlhu v členských štátoch s cieľom odhaliť hrubé chyby, skúma najmä dodržiavanie rozpočtovej disciplíny. Referenčné hodnoty, ktoré je potrebné dodržať sú presne uvedené v Protokole o postupe pri nadmernom deficite č. 20(1992), ktorý je pripojený k tejto zmluve.

Prof. Babčák v tejto súvislosti upozorňuje, že spomínané dokumenty uvádzajú termíny, ktoré verejnosť na Slovensku vníma skôr ako synonymá, treba však uviesť, že podľa protokolu termín „deficit“ znamená čistú výšku pôžičky, ako je definovaná v Európskom systéme integrovaných účtov, a „dlh“ označuje hrubú celkovú sumu dlhov v nominálnych hodnotách na konci roka konsolidovaných v jednotlivých odvetviach štátneho sektora a medzi nimi.

Podrobnejšie sú otázky nadmerného štátneho deficitu rozobrané v Pakte stability a rastu. Pakt stability a rastu sa skladá z nasledovných dokumentov:

Nariadenie Rady (ES) č. 3605/93 zo dňa 22. novembra 1993 o použití Protokolu o postupe pri nadmernom schodku, pripojeného k Zmluve o založení ES,

Nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 zo dňa 07.júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii,

Nariadenie Rady (ES) č. 1467/97 zo 07.júla 1997 o urýchlení a objasňovaní postupu pri nadmernom schodku,

Rezolúcia k Paktu stability a rastu (Amsterdam, 17.06.1997).

Pakt stability a rastu je dohodou medzi členskými krajinami EÚ. Táto dohoda zaväzuje členské štáty EÚ (primárne členov eurozóny) dodržiavať rozpočtovú disciplínu. Vznik takejto dohody vychádzal z myšlienky a predpokladu, že rozpočtová disciplína je základným prvkom stability v makroekonomike a fiskálne pravidlá posilňujú kredibilitu hospodárskej politiky. Ukázalo sa tiež, že je potrebné eliminovať problém štátov tak, aby sa zabránilo iba využívaniu krátkodobých výhod deficitného financovania a zároveň vyriešiť problém stabilnej jednotnej meny.

Dokument Pakt stability a rastu je bezprostredne spätý s vytvorením Hospodárskej a menovej únie, jedným z jeho cieľov je zabrániť tomu, aby po zavedení eura došlo k nadmerným rozpočtovým deficitom. A to práve kvôli tomu, že Zmluva o Hospodárskej a menovej únii stanovuje kritériá, pri splnení ktorých je možné zaviesť jednotku euro ako menu, avšak nehovorí nič o otázkach rozpočtovej politiky po zavedení eura. Práve z tohto dôvodu a v tomto zmysle je možné Pakt rastu a stability považovať za priame pokračovanie Zmluvy o Hospodárskej a menovej únii.

Pakt stability a rastu má zaručiť posilnenie procedúr vyplývajúcich z Maastrichtskej zmluvy v oblasti deficitu verejných rozpočtov i v dobe fungovania menovej únie. Pakt je pokračovaním maastrichtských požiadaviek na fiskálnu stabilitu, navyše požaduje aj strednodobé vyrovnané verejné rozpočty. Cieľom Paktu je zabezpečiť aby tie členské štáty, ktoré menej dodržiavajú rozpočtovú disciplínu, uskutočňujú menej zodpovednú rozpočtovú politiku, nepoškodili dôveru v euro ako menu, ekonomickú stabilitu celej eurozóny a aby svojím konaním nepoškodili aj iné členské krajiny. Medzi ďalšie ciele Paktu taktiež patrí podpora konvergencie, vytváranie spoločnej fiskálnej politiky členských štátov a približovanie sa ekonomík, zdravé verejné financie – ako prostriedok posilňujúci stabilitu cien a silný udržateľný rast, vytváranie pracovných miest. Existujú aj výnimky, pri ktorých nie sú ustanovenia Paktu uplatňované sú výnimočné udalosti – ako napríklad prírodná katastrofa, vážna hospodárska kríza.

Právo EÚ a ES neupravuje vyslovene tie otázky, ktoré sú predmetom úpravy zákonov o rozpočtovej problematike jednotlivých členských štátov. Zmluva o fungovaní Európskej Únie, ako aj prijaté nariadenia však reagujú na vznik nadmerného schodku a zakotvujú ako postupovať v takom prípade.

*Dny práva – 2010 – Days of Law, 1. ed. Brno : Masaryk University, 2010*  
*<http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/>*

**Contact – email**

*[martinakuzmova@gmail.com](mailto:martinakuzmova@gmail.com)*