

Možnosti konstitucionalizace rozpočtového práva jako součásti práva finančního

HANA MARKOVÁ

Právnická fakulta UK v Praze

Anotace

Stát využívá ústavněprávní nástroje v různých oblastech veřejného života a v širší míře je chce uplatnit také v oblasti veřejných financí. V rámci rozpočtové politiky se připravuje řešení kontroly deficitů veřejných financí. Dluhové problémy jsou vlastní řadě států a ty je řeší různě. V rámci EU jsou navrhována společná řešení, ale jednotlivé členské státy také mohou řešit tuto otázku samostatně. Česká republika se přiklonila v tomto směru k cestě samostatného řešení. Cesta je spojená s přípravou ústavního zákona, který by zejména vymezil systém dluhové brzdy a některé další otázky (např. zřízení Národní rozpočtové rady) a zákona konkretizujícího tento ústavní zákon. Řešení zadlužování ve sféře veřejných rozpočtů v podobě ústavního zákona spojuje oblast rozpočtového práva s právem ústavním. Volba tohoto přístupu řešení může v budoucnosti přinést řadu právních problémů, které zřejmě budou předkládány k řešení Ústavnímu soudu. V současné době je možné tuto variantu chápat jako určitou alternativou ke společnému evropskému postupu, ke kterému měla česká vláda výhrady.

Klíčová slova:

Veřejný rozpočet, ústavní zákon, dluhová brzda, rozpočtová odpovědnost

Abstract

The state uses constitutional instruments in various areas of public life and it intends to use them more widely also in the public finances area. Within budget policy it is nowadays being prepared a solution of public finance deficit control. Deficit problems are inherent to many countries and their solutions differ. Within the EU common solutions are proposed, but individual countries may also solve this matter separately. The Czech Republic is inclined to a way of separate solution – the solution lies in creation of a constitutional act which would have defined a deficit brake system and some other issues (e.g. creation of the National Budget Council) and of an act specifying such constitutional act. A solution of falling into debt within public budgets area in a form of constitutional act links budget law and constitutional law. In the future, a choice of this approach may bring a number of legal problems which will be probably proposed to the Constitutional Court to decide. Nowadays this variant may be considered as an alternative to the common procedure of the EU which was subjected to some objections of the Czech government.

Keywords:

Public budget, constitutional act, deficit brake, budget responsibility

Ve všech obdobích vývoje zabezpečoval stát rozvoj společnosti svým ekonomickým působením a činí tak v různé míře i v současné době. Je však třeba si položit otázku, zda je možné, v každé vývojové etapě státu formulovat účinné právní nástroje pro tento rozvoj a zda to mají být přímo ústavní nástroje kontroly politiky. V počátcích uplatňování ústavních principů při fungování státu bylo spojení ústavních a ekonomických nástrojů spíše ojedinělé, postupně se však tento přístup začal měnit. Začaly se hledat cesty propojení obou oblastí politiky a to zejména v těch, kde je to považováno za výhodné – jednou z takových oblastí se ukázala politika finanční. Nedílnou součástí finanční politiky je rozpočtová politika, a proto se - zejména v obdobích krizových - klade otázka, zda by bylo možné zajistit kontrolu deficitů veřejných financí cestou jejího zakotvení v ústavním systému státu.

Na tuto otázku hledá odpověď také současná česká vláda a východisko vidí v přípravě ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti. Vychází přitom z evropských zkušeností, neboť členské státy EU podle čl. 121 Smlouvy o fungování Evropské unie, považují své hospodářské politiky za věc společného zájmu a koordinují je v rámci Rady.¹ Zdravé a udržitelné veřejné finance patří podle Smlouvy o fungování EU mezi hlavní zásady koordinace hospodářských politik členských států EU. Podle čl. 126 Smlouvy je zajištění zdravého rozpočtového stavu jedním ze dvou pilířů (vedle zvyšování růstového potenciálu) hospodářské a rozpočtové politiky Unie a jejích členských států. Příkladem snahy o řešení rozpočtových otázek na evropské úrovni byla již tzv. Maastrichtská kritéria, kdy se členské státy zavázaly vyvarovat se nadměrných schodků veřejných financí. Sleduje se vývoj rozpočtové situace, výše veřejného dluhu v členských státech tak, aby bylo možno zjistit včas závažné chyby a reagovat na ně. Dlouhodobě udržitelný stav veřejných financí je dle čl. 140 Smlouvy patrný ze stavu veřejných rozpočtů nevykazujících nadměrný schodek. Jedná se zejména o stabilizaci veřejného dluhu pod úroveň 60 % HDP stanovených v primárním právu (a to s ohledem na odhadované náklady stárnutí obyvatelstva a případně i na dodatečné úsilí pro země s vládním dluhem nad 60 % HDP). Poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu by dále neměl překročit referenční hodnotu, která je stanovena v Protokolu o postupu při nadměrném schodku ve výši 3 % HDP.

Respektování zásady zdravých veřejných financí v rámci EU zajišťuje také tzv. Pakt o stabilitě a růstu (dále jen „Pakt“), ve kterém se členské státy zavázaly dodržovat cíl téměř vyrovnaného nebo přebytkového rozpočtu. Česká republika je povinna reagovat na požadavky těch částí Paktu, které se týkají všech členských států EU (mimo požadavků dopadajících pouze na státy měnové unie) a je rovněž povinna řádně a včas transponovat směrnici Rady č. 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států do vnitrostátního právního řádu - a to nejpozději do 31. prosince 2013.

Dodržování rozpočtové kázně se stalo také jednou ze základních myšlenek řady jednání představitelů členských států EU na nejvyšší úrovni v roce 2011 a v roce 2012. Bylo dosaženo dohody v tom

smyslu, že za základ posuzování rozpočtové kázně či odpovědnosti se bere sledování kritérií, kterými jsou zejména poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu a poměr veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu.

Příprava českého ústavního zákona sleduje uvedené požadavky Paktu, které vycházejí z textu reformovaného v roce 2011. I přes připravovaný ústavní zákon lze konstatovat, že plná transpozice směrnice bude dosažena až na základě navazujícího právního předpisu a novelizacemi dalších souvisejících předpisů.

Za hlavní nedostatky současného českého rozpočtového hospodaření se v důvodové zprávě připravovaného zákona považují zejména:

- a) sklon k deficitnímu hospodaření,
- b) absence mechanismů zabezpečujících proticyklický charakter fiskální politiky,
- c) absence prvků podporujících větší transparentnost hospodaření vládního sektoru.

A právě tyto nedostatky by měl v co možná největší míře odstranit ústavní zákon a na něj navazující zákon o pravidlech rozpočtové kázně.

Jedním z klíčových pojmů připravovaného ústavního zákona je pojem „sektor veřejných institucí“. Vymezit sektor, na který budou ustanovení ústavního zákona dopadat, znamená vymezit sektor tak, aby odpovídal pojetí evropské legislativy a zároveň byl zařaditelný a uplatnitelný v domácí legislativě. Pojem, který používá pro tyto účely evropská legislativa, je pojem „sektor vládních institucí“. Z pohledu ústavního pořádku a jazykového výkladu by použití adjektiva „vládní“ bylo užší než zamýšlený rozsah a dopad celého zákona. Pro srovnání je možné dodat, že také ve slovenské ústavním zákonu o rozpočtovém odpovědnosti se pracuje s pojmem „subjekty verejnej správy“, jenž je blíže definován v zákoně č. 523/2004 Z.z., o rozpočtových pravidlech verejnej správy.

Druhým klíčovým bodem ústavního zákona je stanovení tzv. dluhové brzdy a vymezení postupu při řešení rozpočtových schodků. Stanovení horní hranice výše veřejného zadlužení na 60 % HDP přímo do ústavního zákona znamená nejen zapracování jednoho z Maastrichtských kritérií přímo do vnitrostátního ústavního pořádku, ale i stanovení záruky nepřekročitelnosti této hranice, která je garantovaná ústavním zákonem. V rámci ústavního zákona by měl být využíván princip limitů dluhu spojených s automatickými korekčními mechanismy plnícími funkci dluhové brzdy. To znamená, že by ústavní zákon měl obsahovat pět tzv. dluhových pásem, při jejichž dosažení a překročení by nastupoval odlišný režim čerpání rozpočtových prostředků od toho jaký funguje při normálním stavu rozpočtového hospodaření. Návrh předpokládá nejen omezení pro nakládání s rozpočtovými prostředky na straně vlády, ale také možnost určitých změny ve vztahu vlády a Poslanecké sněmovny (vyslovení nedůvěry apod.).

Dále je třeba připomenout, že vzhledem k předpokládanému vymezení

sektoru veřejných institucí se bude nový ústavní zákon dotýkat nejen hospodaření státu a jeho složek, ale také další subjektů včetně územních samosprávných celků, což může znamenat další ústavní dopady. Regulace hospodaření územních samosprávných celků, které mají hospodařit v jakýchsi osmiletých periodách má směřovat k tomu, aby ve sledovaném období jejich výdaje nepřekročily příjmy. Sankcí má být krácení podílu na daňovém výnosu u daní, které jsou mezi veřejné rozpočty přerozdělovány. Je otázkou, do jaké míry lze činit odpovědnými nově zvolená zastupitelstva za předchozí „rozpočtovou neodpovědnost“ dřívějších zastupitelstev a tak nová zastupitelstva nepřímou sankcionovat. V této souvislosti lze také klást otázku vztahu tohoto a ustanovení čl. 9 Evropské charty místní samosprávy, kterou Česká republika ratifikovala a která se stala součástí českého právního řádu, který předpokládá jistou finanční autonomii územních samosprávných celků.

Konečně je třeba zmínit i to, že připravovaný zákon o rozpočtové kázní, který by měl konkretizovat a rozvést ustanovení ústavního zákona, by měl být schvalován oběma komorami Parlamentu České republiky (v režimu čl. 40 Ústavy). Forma ústavního zákona a jeho konkretizace ve formě dalšího zákona – a to vedle zákonů o rozpočtových pravidlech - by měla být zárukou významného posílení právní úpravy rozpočtových vztahů v systému finančního práva. O takto pojeté právní úpravě je možné vést polemiku. „Východiskem, zlatým pravidlem ústavního omezení rozpočtových deficitů je jejich limitování výší výdajů na investice“ uvedl prof. Holländer a dále napsal, že „takového omezení lze dosáhnout určením hranice deficitu, jeho možných důvodů a konečně náročnější procedury vyžadované pro jeho přijetí.“

Ačkoliv Ústava České republiky je tvořena vedle textu ústavního zákona č.1/1993 Sb., a Listiny základních práv a svobod (zákon č.2/1993 Sb.) samostatnými ústavními zákony obsahující svébytnou úpravu (tj. ústavní zákony, které věcně ústavní materii rozšiřují o autonomní obsah) jsou tyto zákony spíše výjimečné. Nepočítáme-li specifické ústavní zákony, jako jsou ústavní zákony o státních hranicích, jsou ostatní ústavní zákony přímými novelizacemi Ústavy, resp. uvedených ústavních zákonů. V této souvislosti je možné se ptát, zda má být přijat další samostatný ústavní zákon v rozsahu předpokládaném vládním návrhem nebo zda by bylo vhodnější - v podobě doplnění několika potřebných obecnějších ustanovení a odkazu na prováděcí zákon - novelizovat Ústavu. Značná podrobnost navrženého ústavního zákona – zejména části věnované „dluhové brzdy“ - přesahuje, dle názorů řady odborníků, míru obvyklou pro ústavní zákony. Volba podoby ústavního zákona se odůvodňuje právě významem tohoto rozpočtového institutu, který dosud není obsažen v českém právním řádu a zároveň tím, že dojde ke splnění té části evropské směrnice, která předpokládá ústavní zapracování dluhových omezení státních rozpočtů.

Dalším z problémů zvolené formy ústavního zákona je absence sankcí pro případ nerealizace předvídaných opatření. Má-li být navrhovaný ústavní zákon normativní v pravém slova smyslu, předpokládalo by se stanovení přímých sankcí pro případ nedodržení stanovených limitů.

Na ústavní úrovni je však taková úprava zcela nestandardní. Návrh předvídá v podstatě jedinou sankci, a tou je potencionální vyslovení nedůvěry vládě, ovšem s tím, že pokud je vládě důvěra vyslovena, postupuje se tak, jakoby výše zadlužení byla nižší, než ve skutečnosti je. Touto konstrukcí předložený návrh ústavního zákona relativizuje sám svůj účel.

V této souvislosti je možné položit si otázku o osudu zákonů, které byly či budou po přijetí ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti následně přijímány, pokud se časem ukáže, že mají vliv na výši zadlužení. Pravidla „rozpočtové odpovědnosti“ budou vymezena na ústavní úrovni - je proto otázkou, zda budou zákony, které mohou či budou mít vliv na výši zadlužení, protiústavní a od jakého okamžiku - zda od okamžiku jejich přijetí nebo až od okamžiku dosažení určité výše zadlužení nebo od okamžiku prokázání těchto dopadů nebo zda se bude zkoumat jejich dopad na zadlužení jinak. Budou moci být takové zákony napadeny u Ústavního soudu a jakém případě? Požadavky na státní rozpočet mohou být mnohdy zcela nepředvídané a mohou být spojeny jak s rozhodnutím vlády tak se změnou určitého zákona – a to někdy až za určitou dobu. Bude potom nutné měnit již přijaté zákony či se rozpočtová odpovědnost bude posuzovat jen u nově přijímaných zákonů, ke kterému okamžiku budou změny posuzovány? V některých případech se dopady do rozpočtu dopředu ani nedají přesně odhadnout.

Závěrem je možné konstatovat, že Ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti se může stát rozcestím v rámci právního řádu – jako součást práva finančního může široce ovlivnit oblast práva rozpočtového, ale i dalších oblastí spojených s příjmovou či výdajovou stránkou veřejných rozpočtů. Tím, že se bude jednat o zákon ústavní, to přinese dopady také do dalších právních odvětví. Přesun úprav rozpočtového hospodaření na úroveň ústavních zákonů může vést i k úvahám systémovým – zařazení problematiky rozpočtového hospodaření do práva ústavního – což se dá označit o určitou formu konstitucionalizace jedné části oboru finančního práva. Nastavený systém dluhové brzdy se dotkne dále nejen oblastí územní samosprávy, ale i hospodaření subjektů veřejného sektoru (např. zdravotních pojišťoven). Odpověď na otázku, zda ústavní zákon v oblasti rozpočtového práva přispěje k odpovědnému hospodaření, zda zvolené podoba ústavního zákona je tím nejlepším řešením, stejně jako odpovědi na řadu dalších otázek, bude možné dát až za několik let – po přijetí zákonů navazujících na ústavní zákon a jejich uvedení do praxe.

Literature:

Marková H.: Limity právní regulace v oblasti rozpočtového práva v podmínkách globalizace –in Eugeniusz Ruskowski a evropská dimenze finančního práva, Centrum polského práva, Brno 2012, ISBN 978-80-263-0302-2

Holländer Pavel: Ústavní změny: mezi neurózou a surrealismem . in MLSNA, Petr. Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, ISBN 978-80-87212-63-9