

**Západočeská univerzita v Plzni**  
**Fakulta právnická**

Diplomová práce  
*Finanční ústava*

Zpracoval: **Petr Maule**

Plzeň 2015





„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně, a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

Plzeň, březen, 2015

---

Petr Maule

## **Poděkování**

*Na tomto místě chci poděkovat své vedoucí práce JUDr. et Mgr. Silvii Anderlové za veškeré její připomínky, rady a pomoc a zároveň si dovoluji na tomto místě JUDr. et Mgr. Silvii Anderlové poděkovat za to, že mě přivedla na Právnickou fakultu v Plzni. Také chci poděkovat celé své rodině, která mi byla oporou a v psaní diplomové práce, jakož i v celém studiu mě podporovala.*

## Obsah

1 Předmluva.....	9
2 Úvod do problematiky.....	10
2.1 Důvody vzniku finanční ústavy.....	11
2.2 Finanční ústava z pohledu ekonomické teorie .....	13
2.2.1 Finanční ústava z pohledu Keynesiánské ekonomie .....	14
2.2.2 Finanční ústava z pohledu neoklasické ekonomie .....	14
2.2.3 Klasická politická ekonomie .....	15
2.3 Rozpočtové deficity.....	15
2.3.1 Politické důvody vzniku rozpočtových deficitů.....	19
2.3.1.1 Hypotéza volebního rozpočtového cyklu .....	20
2.3.1.2 Ideologický koncept .....	20
2.3.1.3 Hypotéza přesunu daňového břemene mezi generacemi .....	21
2.3.1.4 Negativní strategické chování .....	21
2.3.2 Institucionální důvody vzniku rozpočtových deficitů .....	22
2.3.2.1 Model geografické koncentrace zájmu.....	22
2.3.2.2 Hypotéza vlivu politické koheze .....	22
2.3.2.3 Vliv struktury rozpočtového procesu .....	24
2.4 Rozpočtová pravidla.....	26
2.4.1 Numerická rozpočtová pravidla .....	27
2.4.2 Institucionální rozpočtová pravidla .....	27
2.5 Rozpočtový proces v České republice.....	28
3 Postavení ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti v právním systému České republiky .....	32
3.1 Finanční ústava jako ústavní zákon.....	32
3.1.1 Finanční ústava v Ústavě.....	35
3.2 Ústavní pořádek České republiky.....	36
3.3 Konstitucionalizace finančního práva .....	36
3.4 Evropská legislativa v oblasti fiskální politiky .....	38
3.4.1 Pakt o stabilitě a růstu .....	40
3.4.2 Reforma Paktu o stabilitě a růstu .....	41
3.4.3 Balíček „Six Pack“ .....	42
3.4.4 Fiskální pakt .....	42
3.4.5 Maastrichtská konvergenční kritéria .....	42

3.5 Postavení návrhu finanční ústavy s předpisy Evropské unie a jejími obecnými zásadami .....	43
4 Návrh finanční ústavy .....	46
4.1 Návrh finanční ústavy I. ....	46
4.1.1 Národní rozpočtová rada .....	47
4.1.2 Limity zadlužení .....	48
4.1.3 Hospodaření územního samosprávného celku .....	50
4.2 Návrh finanční ústavy II. ....	50
4.2.1 Národní rozpočtová rada .....	51
4.2.2 Komentář k návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti II. .	51
4.3 Návrh finanční ústavy III. ....	53
4.3.1 Národní rozpočtová rada .....	54
4.3.2 Limity zadlužení .....	55
4.3.3 Hospodaření územního samosprávného celku .....	56
4.4 Vlastní návrh mechanismu finanční ústavy .....	57
4.4.1 Národní rozpočtová rada .....	57
5 Fiskální unie a postavení České republiky .....	59
5.1 Přístup České republiky ke Smlouvě .....	62
6 Komparace právní úpravy s vybranými právními úpravami států EU .....	66
6.1 Slovensko .....	66
6.1.1 Rada pro rozpočtovou odpovědnost .....	67
6.1.2 Limity zadlužení .....	68
6.2 Maďarsko .....	72
Závěr .....	74
Cizojazyčné resumé .....	77
Seznam použité literatury .....	78
Přílohy .....	83
Seznam obrázků .....	85

*Modlitba „Otče náš“ v češtině většinou obsahuje větu „...jakož i my odpouštíme našim viníkům“. Latinská a řecká verze modlitby však používají slova „debitoribus“, což znamená „dlužníkům“. Podobně i němčina používá slovo „Schuld“ jako synonymum pro vinu a dluh. Znamená to, že půjčovat peníze na dluh je hříšné, morálně závazné?*

*Pokud věřitel půjčuje dlužníkovi za situace, kdy oba jednají dobrovolně a bez nátlaku, všechno by mělo být v pořádku. Zneužití slabosti nebo nevědomosti druhého ovšem může znamenat lichvu nebo úvěrový podvod. Od dluhu ke hříchu je jen krůček.*

*Pavel Kohout*



# 1 Předmluva

Autor při předběžné volbě tématu své diplomové práce vycházel z povinnosti České republiky provést směrnici Rady (EU) 2011/85/EU do konce roku 2013. Nastalé události, jimiž byl především pád vlády Petra Nečase a následně bezvládní vlády Jiřího Rusnoka, které nebyla vyslovena důvěra, se návrh finanční ústavy dostal do pozadí. Znovuoživení finanční ústavy nastalo návrhem Miroslava Kalouska a dalších poslanců poslaneckého klubu TOP 09 a Starostů, který je jen nepatrně změněnou verzí předloženého vládního návrhu za vlády Petra Nečase. Práce se v počátku zabývá důvody vzniku finanční ústavy a také zdůvodňuje pohledy různých ekonomických škol na finanční ústavy a zásahy do této oblasti ze strany státní moci. Významnou částí práce je rozbor postavení finanční ústavy v českém právním systému, souladem s českým ústavním pořádkem a také souladem s evropským právem, zejména v oblasti fiskální politiky. Kapitoly věnující se jednotlivým návrhům autor rozebírá výhody, nevýhody těchto návrhů a následně rozebírá rozdíly mezi těmito návrhy, kdy závěrem je autorova snaha o doporučenou obsahovou stránku finanční ústavy. Pátá kapitola práce se věnuje posouzení postavení České republiky k tzv. fiskální unii a možnostem České republiky k přístupu k ní, neboť nepřistoupení vedlo k vzniku legislativních snah ve fiskální oblasti. Závěrečná kapitola je věnována komparaci se Slovenskem a Maďarskem, ve kterých byla právní úprava, která je podobná českým návrhům finanční ústavy, již aplikována a lze z jejího fungování vyvodit důsledky pro zavedení finanční ústavy v České republice.

Plzeň, březen, 2015

---

## 2 Úvod do problematiky

Hlavním předpokladem pro chápání veřejných financí je chápání veřejných financí jako celku, nikoliv jako oddělených částí. Především nelze omezit veřejné finance pouze na státní rozpočet, který tvoří cca 60% veřejných financí.<sup>1</sup> Proto kromě nejvýznamnější složky, státního rozpočtu, lze do pojmu veřejných financí zahrnout také další části, jako jsou státní fondy (Státní fond dopravní infrastruktury, Státní fond životního prostředí, Státní zemědělský intervenční fond, Státní fond rozvoje bydlení, Státní fond kultury, Státní fond kinematografie).

Hlavní body finanční ústavy byly v prvním a druhém jejím návrhu obsaženy v samotném návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti. V třetím návrhu, který pochází z dílny ministra financí Andreje Babiše, je část problematiky obsažena v návrhu ústavního zákona a podstatná část úpravy je obsažena v návrhu zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Ve skutečnosti je finanční ústava kompletně upravena nejen v samotném návrhu ústavního zákona, ale především v zákoně o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Z tohoto důvodu, že hlavní principy pro fungování finanční ústavy jsou rozděleny do dvou zákonů, přičemž jeden je ústavního charakteru a druhý má charakter zákona, je problematické finanční ústavu jako takovou přesně vymezit. Pokud budeme uvažovat o dvou základních přístupech, a to o extenzivním a restriktivním pojetí finanční ústavy, tak v každém z případů narazíme na problém daného pojetí.

V případě restriktivního pojetí, kdy bychom za finanční ústavu považovali pouze ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti, je takto vymezená finanční ústava nekompletní a je právním předpisem, jenž se prakticky nijak nedotýká problematiky, kterou by měl upravovat. Veskrze pouze odkazuje na další právní předpisy, které by měly být v souvislosti se schválením ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti přijaty.

Pokud finanční ústavu pojmem extenzivně, kdy do ní zahrneme nejen ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti, ale i další zákony, které by byly přijaty Parlamentem ČR, tak dojde k otázce, zdali ještě stále můžeme hovořit o finanční ústavě, když její součástí jsou právní předpisy, které nejsou ústavněprávního

---

<sup>1</sup> ŽÁKOVÁ, Pavlína. *Státní rozpočet 2014 v kostce: Informační příručka Ministerstva financí ČR* [online]. 1. vyd. Ministerstvo financí, 2014 [cit. 2015-03-17]. Dostupné z: [www.mfcr.cz/assets/cs/media/Informacni-letak\\_2014\\_Statni-rozpocet-v-kostce\\_II.pdf](http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Informacni-letak_2014_Statni-rozpocet-v-kostce_II.pdf)

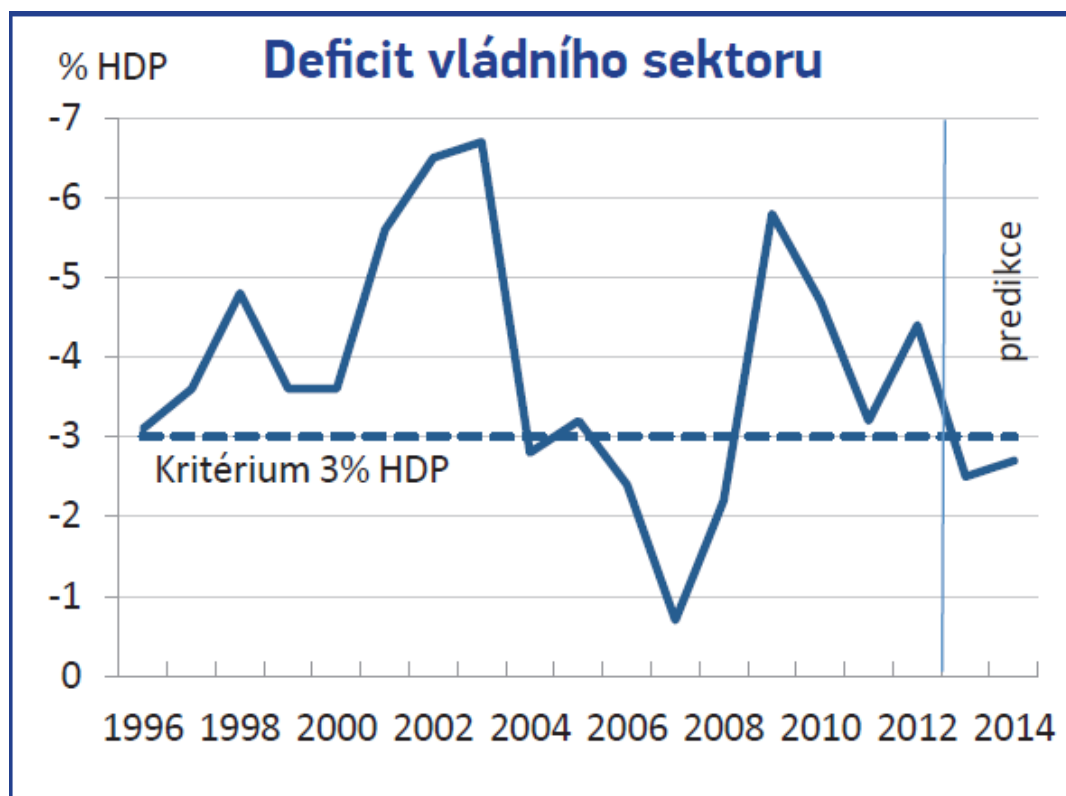
charakteru. Pokud se zabýváme otázkou, zdali by se v takovém případě stále mělo jednat o ústavněprávní normu, tak předtím se musíme zabývat tím, zdali návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti je typickým ústavněprávním předpisem a do jaké míry se podobá zákonům, které jsou součástí ústavního pořádku České republiky.

## 2.1 Důvody vzniku finanční ústavy

Finanční ústava by měla být součástí reformy veřejných financí. Důvody vzniku finanční ústavy se většinou shodují s důvody reformy veřejných financí. Celosvětově, ale dlouhodobě i v České republice jsou tvořeny schodkové státní rozpočty a celkové zadlužení jednotlivých států stoupá.

Hlavním impulsem pro přijetí finanční ústavy je každoročně se zvyšující zadlužení České republiky a také pravidelně tvořené deficitní státní rozpočty, které vznikají i v období ekonomického růstu, kdy by rozpočty měly být vyvážené až dokonce přebytkové.

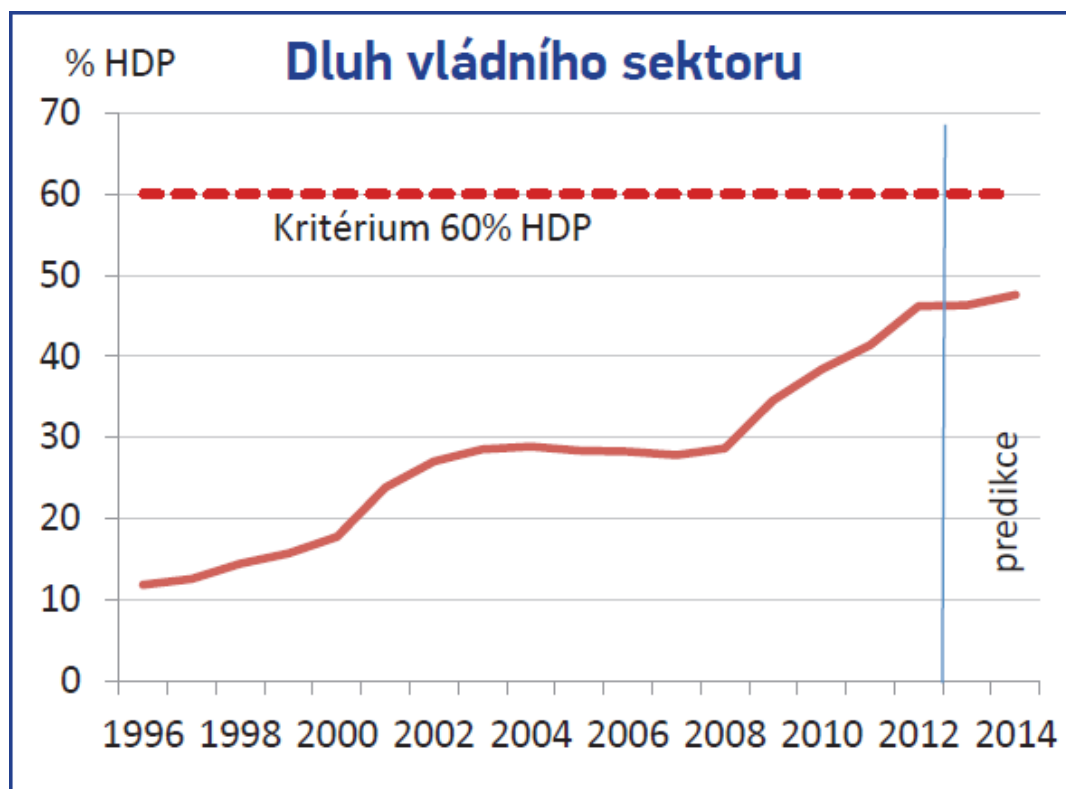
Obrázek 1 Deficit vládního sektoru



Zdroj: Ministerstvo financí ČR

Ačkoliv míra zadlužení České republiky vzhledem k hrubému domácímu produktu patří v Evropské unii k nejnižším, je nutné toto zadlužení řešit, především vzhledem k tempu, jakým toto zadlužení roste. Neustálé zvyšování celkové míry zadlužení země a tvorba deficitních rozpočtů může vycházet ze dvou příčin - jednak ze snižování daňových výnosů nebo ze zvyšování výdajů, v případě České republiky se jedná o zvyšování výdajů.

Obrázek 2 Dluh vládního sektoru



Zdroj: Ministerstvo financí ČR

Finanční ústava nemůže sama o sobě snížit tempo zadlužování země, ale díky zaměření na zakonzervování či dokonce snižování výdajů částečně tempo zadlužování sníží. Na druhou stranu finanční ústava nemůže nijak snížit např. náklady na financování státního dluhu, které se každoročně zvyšují, stejně tak se nedaří snižovat tempo růstu mandatorních i nemandatorních výdajů. Velmi často používanou mantrou vládnoucích stran, zejména ministrů financí je tvrzení, že v současné době nemáme vhodně nastavený daňový systém a čeští občané jsou nedisciplinovaní v placení svých daní. Opak je pravdou, neboť z hlediska daňové disciplíny českých obyvatel patří ČR k evropskému nadprůměru. V současné době je vláda v oblasti rozpočtové politiky omezena především výdajovými rozpočtovými rámci, které jsou součástí každého rozpočtu. Rozpočtové rámce

stanovují rozpočtové stropy na další dva roky. Problémem tohoto nástroje je jeho závaznost. Přestože očekávané rozpočtové deficity jsou součástí Konvergenční zprávy předkládané Evropské komisi, tak v případě jejich nedodržení při tvorbě a plnění státního rozpočtu nedisponuje Evropská komise žádnými nástroji, které by uplatnila jako sankce vůči členskému státu.

## **2.2 Finanční ústava z pohledu ekonomické teorie**

Ekonomové vznik deficitních rozpočtů zdůvodňují preferováním krátkodobých cílů ze strany politiků. Střednědobé cíle, mezi něž lze zařadit také dlouhodobě udržitelné finance, ustupují do pozadí na úkor krátkodobých cílů, jimiž je především snaha o znovuzvolení.<sup>2</sup> Jako další ekonomický důvod je problém kolektivního statku. Politici, stejně tak jako ostatní občané, se snaží maximalizovat vlastní užitek bez ohledu na náklady, které jsou přenášeny na společnost jako celek. Výhodnost využití kolektivního statku se ještě zvyšuje v případech, kdy jsou náklady přenášeny na další generace.<sup>3</sup>

*Keynesiánství – Optimistická doktrína, která tvrdí, že vláda dokáže zmírňovat účinky hospodářského cyklu při použití rozmanitých nástrojů, z nichž hlavní je rozpočtová politika a měnová politika. Vulgární keynesianismus, velmi populární mezi politiky po Keynesově smrti v roce 1946, v zásadě říká, že státní dluh je prakticky neškodný během vašeho volebního období, a pokud bude potřeba, můžete dluh rozpustit pomocí inflace.*

*Pavel Kohout*

---

<sup>2</sup> Ayusi-i-Casals, J. et al.: Beyond the SGP – Features and Effects of EU National-level Fiscal Rules. In: The Role of Fiscal Rules and Institutions in Shaping Budgetary Outcomes : Workshop. Brussels: European Commission, 2007, str. 655 podle ANTOŠ, Marek. Finanční ústava: raději maják než stěžeň. *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2015, 1/2015, 26 - 48

<sup>3</sup> Fölscher, A: A Balancing Act: Fiscal Responsibility, Accountability and the Power of the Purse. OECD Journal on Budgeting, č. 2/2006, str. 139 podle ANTOŠ, Marek. Finanční ústava: raději maják než stěžeň. *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2015, 1/2015, 26 - 48

### **2.2.1 Finanční ústava z pohledu Keynesiánské ekonomie**

Keynesiánská ekonomie je ekonomický směr založený Johnem Maynardem Keynesem. Největší rozkvět keynesiánství nastal v období po druhé světové válce, kdy v reakci na poválečný ekonomický vývoj nastal převrat v ekonomickém myšlení. Jako zásadní změnu lze vnímat upuštění od pravidel vyrovnaných rozpočtů a také ukončení krytí měny drahými kovy, zejména zlatem. Keynesiánská politika v realitě zcela selhala, kdy pro politiky je výhodné utvářet deficitní rozpočty, jejichž pozitiva sklízí současní voliči a naopak budoucí zadlužení se přesouvá na další generace, na což se již nebere ohled.<sup>4</sup>

Keynes považoval měnu krytou zlatem za přežitek a v podstatě tím založil novodobou měnovou politiku. Tvorba deficitních rozpočtů je v omezené míře Keynesem povolena, neboť tím dochází ke stimulaci ekonomiky a jejímu znovunastartování.

Základem keynesiánství je slib více veřejných a soukromých statků zároveň prostřednictvím zvýšení státních výdajů, díky nimž se podaří posunout křivku výrobních možností.

Teoretické keynesiánství zakládá rozpočet na vyrovnanosti v průběhu hospodářského cyklu, kdy v období recese počítá keynesiánská ekonomie s rozpočtovými deficity a naopak v období expanze by mělo docházet k tvorbě nejen vyrovnaných, ale dokonce přebytkových rozpočtů. V historii, kdy byl prosazován keynesiánský způsob tvorby rozpočtů, však ke tvorbě přebytků nikdy nedošlo. Keynesiánství nijak nezohledňuje dopad rozpočtových deficitů na budoucí generace, když nedbá na pravidlo vyrovnaného rozpočtu, naopak prosazuje výraznou roli státu v oblasti státní stimulace ekonomiky. Zatímco v recesi by měla být uplatňována fiskální a monetární expanze a v období konjunktury fiskální a monetární restriktce, v praxi tomu nikdy nedošlo a politici tak nebyli omezováni v tvorbě deficitních rozpočtů.

### **2.2.2 Finanční ústava z pohledu neoklasické ekonomie**

Klasický, někdy označován jako neoklasický přístup, vychází z opačného východiska než keynesiánství, a to že růst státního rozpočtu resp. státních výdajů v poměru k HDP vede ke zpomalení ekonomického růstu. Toto východisko je

---

<sup>4</sup> HOLMAN, Robert. *Státní rozpočet a politika ekonomického růstu*. In Sborník textů ze seminářů „Ekonomika, právo a politika“. Praha: CEP - Centrum pro ekonomiku a politiku, 1999.

dokládáno především skutečností, že veřejné statky jsou spíše spotřebními statky nežli investičními. V tržní ekonomice tak dochází k preferenci spotřebních statků a snižují se tak soukromé investice. Dalším důvodem je skutečnost, že příliš vysoké daně snižují motivaci lidí k výkonům a ke spořivosti a následným investicím. Na základě tohoto modelu jsou preferovány spotřební statky a soukromé investice jsou upozad'ovány.

### **2.2.3 Klasická politická ekonomie**

Klasická politická ekonomie pracuje s neformálním pravidlem vyrovnaného rozpočtu. Ačkoliv pravidlo vyrovnaného rozpočtu nebylo nikdy kodifikováno, v oblasti veřejných financí bylo dodržováno na základě zvyklostí a tradic. Výjimkou, kdy se vláda mohla odchýlit od vyrovnaného rozpočtu směrem k rozpočtu deficitnímu byla období válek a společenských nebo ekonomických krizí.

Zvyk o vyrovnaném rozpočtu se stal součástí britské ústavy v 19. století. Vyrovnaný rozpočet vychází z předpokladu, že veškeré plánované výdaje jsou kryty prostřednictvím daňových a jiných příjmů.

*Rozpočtové deficity - když soukromá společnost funguje s deficitním rozpočtem, používáme termín ztráta. Pokud ale vláda hospodaří s deficitním rozpočtem, nazýváme to expanziční rozpočtovou politikou.*

*Pavel Kohout*

## **2.3 Rozpočtové deficity**

Hlavním aktérem v oblasti rozpočtové politiky jsou vlády, které jsou tvořeny politickými stranami. Snaha o rozpočtovou odpovědnost ze strany politiků a jimi tvořenými stranami není ovlivněna pouze, otázka je, zdali vůbec, teoriemi a prognostickými studiemi. Významnou roli při rozhodování politiků

hraje nálada ve společnosti resp. voličské preference vládních stran, které jsou s náladou ve společnosti úzce spjaty.<sup>5</sup>

Výraznější sklon ke zvýšení rozpočtových výdajů lze, a to zcela logicky, upozorovat před skončením volebního období, ze kterého zpravidla vychází také konec funkčního období vlády podporované Poslaneckou sněmovnou zvolenou pro dané období, zpravidla čtyřleté.

V krátkodobém horizontu je nejpohodlnějším a nejvíce efektivním řešením pro vládu za účelem zvýšení voličských preferencí zvyšování veřejných výdajů, a to bez současného navyšování daní nebo snižování daní za zachování objemu veřejných výdajů. Tímto postupem samozřejmě vzniká rozpočtový deficit, který vláda po skončení svého funkčního období předává další vládě. Proto je tento postup oblíben všemi vládami napříč politickým spektrem, a to bez ohledu na jejich ideová a hodnotová východiska.<sup>6</sup>

Rozpočtový deficit nemusí být sám o sobě jen negativním ukazatelem.

Právě vznik schodkových rozpočtů a následně deficitu veřejných financí není otázkou ekonomickou, ale primárně otázkou politickou. Proto se nelze zaměřit jen na ekonomické důvody, které vedou ke vzniku deficitu veřejných financí, ale je nutné zohledňovat politické aspekty, jimiž jsou především politický systém a politická síla zájmových skupin.<sup>7</sup>

V průběhu sestavování státního rozpočtu, a to bez ohledu na to, zdali se bude jednat o rozpočet přebytkový, vyrovnaný nebo schodkový, je nutné vždy zohlednit především dvě skutečnosti, se kterými se vláda, která předkládá návrh zákona o státním rozpočtu, musí vyrovnat. Prvním problémem je samotné sestavení státního rozpočtu na základě politického konsensu tak, aby byl návrh zákona schválen Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky. Zároveň navrhovaný rozpočet musí být ekonomicky reálným a stanovovat především objem a strukturu veřejných výdajů a příjmů a také velikost rozpočtového salda. Výše zmíněný problém je, jak bylo popsáno, nutné řešit před začátkem fiskálního roku. Druhým problémem, který je nutné řešit, na rozdíl od prvního, až po

---

<sup>5</sup> DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 3. ISBN 978-80-7400-075-1.

<sup>6</sup> DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 23. ISBN 978-80-7400-075-1.

<sup>7</sup> DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 19. ISBN 978-80-7400-075-1.



skončení fiskálního roku, je rozhodnutí, jakým způsobem bude vzniklý deficit kryt, zda dluhově, emisně nebo jiným způsobem.<sup>8</sup>

V případech, ve kterých dochází ke vzniku rozpočtové deficitu, se nadále do dalších rozpočtových let kromě samotného rozpočtového deficitu přenáší úroky z daného deficitu. Tímto způsobem se veřejný dluh neustále zvyšuje, a to i přes skutečnost, že v daném rozpočtovém roce je rozpočet vyrovnaným. V případech značných výdajů na správu státního dluhu se veřejný dluh zvyšuje i v případech přebytkového státního rozpočtu a státních fondů.

Samozřejmě v určitých obdobích jsou deficitní rozpočty nevyhnutelné a v krátkodobém horizontu nepřinášejí z hlediska rozpočtové politiky žádná rizika. Zejména se jedná o období válečných, hospodářských či jiných krizí. V historii veřejných rozpočtů se veřejné dluhy začínají objevovat, resp. ekonomická teorie se jimi začíná zabývat a dokáže je pojmenovat, až v 19. století. Vždy, když se jednalo o tento jev, tak byl spojen s výjimečným stavem ve společnosti, jak bylo popsáno výše. Pozornost je nutné věnovat fenoménu veřejného dluhu po 2. světové válce. Zatímco v roce 1960 měla rozpočtový deficit pouze šestice členských zemí OECD, tak o 20 let později byly pouze dvě země, které deficitní rozpočet neměly.<sup>9</sup>

Jednou z nutných náležitostí, které lze spatřit v rozpočtovém deficitu či naopak přebytku, je jeho jednoznačná viditelnost v rámci rozpočtu, kontrola ze strany parlamentu a z hlediska odpovědnosti jednoznačná přiřaditelnost odpovědnosti konkrétní instituci – v případě státního rozpočtu vládě. Právě díky poměrně dobré přiřaditelnosti odpovědnosti za deficitní<sup>10</sup> rozpočet se tento dluh často nazývá vládním dluhem.<sup>11</sup>

Pro účely finanční ústavy je důležitý vztah státního dluhu vůči hrubému domácímu produktu. Pro tento vztah je rozhodující především metodika vykazování rozpočtového deficitu.

---

<sup>8</sup> DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 21. ISBN 978-80-7400-075-1.

<sup>9</sup> DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 49. ISBN 978-80-7400-075-1.

<sup>10</sup> Je zde zmiňován pouze deficitní rozpočet, neboť přebytkové rozpočty nevytvářejí vládní či veřejné dluhy.

<sup>11</sup> DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 49. ISBN 978-80-7400-075-1.

„V zemích EU jsou uplatňovány dvě metodiky vykazování rozpočtového deficitu“.<sup>12</sup> Starší Metodika vládní finanční statistiky neboli GFS 1986 byla vytvořena Mezinárodním měnovým fondem a vychází z peněžních toků, tedy ze sledování příjmů, výdajů a výsledného salda státního rozpočtu. Oproti tomu novější Metodika Evropského statistického úřadu neboli ESA 95 je založena na aktuálním principu, tedy nesleduje pouze příjmy a výdaje, ale do svého výpočtu zahrnuje také pohledávky a závazky vzniknuvší za dané období. Zahrnutí pohledávek a závazků do metodiky pro dané rozpočtové období přináší dva zcela jistě pozitivní efekty, jednak správně zahrnuje dané pohledávky a závazky do rozpočtového období, za které je zodpovědná daná vláda, a také eliminuje možnost zatížení rozpočtu vlády, která dané rozpočtové či jiné rozhodnutí neučinila, a neoprávněně by jí to bylo na základě výše deficitu státního rozpočtu přičítáno k tíži. Pro Českou republiku a evropské země obecně je metodika ESA 95 důležitá především kvůli dodržování maastrichtských kritérií, neboť se používá v dokumentech, které jsou předkládány orgánům EU.<sup>13</sup>

Dlouhodobě se projevuje snaha obě uvedené metodiky sblížovat, např. vytvořením alternativní metodiky, zejména zavedením nového mezinárodního standardu pro kompilaci fiskálních dat neboli GFS 2001. Většinou vychází z metodiky ESA 95 a je postupně implementována od roku 2002 ve většině členských zemí EU včetně České republiky.<sup>14</sup>

„Výhodou metodiky GFS 1986 je poskytování dat v relativně krátkém čase od skončení sledovaného období a také její nižší náročnost na zdrojová data. Zároveň umožňuje včasější vytváření fiskálních predikcí. Používána je také proto, že má přímou vazbu na schválený státní rozpočet a rozpočty státních fondů. Proto je v rozpočtových dokumentech uváděno saldo vládního sektoru v metodice GFS 1986 a stejný přístup byl zvolen i při koncipování reformy veřejných rozpočtů.“<sup>15</sup>

„Na rozdíl od systému GFS 1986, který pracuje s daty pouze na pokladní bázi, zachycuje nová metodologie účetní operace rovněž i na aktuální bázi: tzn. že

---

<sup>12</sup> DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 52. ISBN 978-80-7400-075-1.

<sup>13</sup> DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 52 – 53. ISBN 978-80-7400-075-1.

<sup>14</sup> DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 53. ISBN 978-80-7400-075-1.

<sup>15</sup> Informace MF ČR v oddílu Vládní finanční statistika na <http://www.mfcr.cz>. cit. podle DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 52. ISBN 978-80-7400-075-1.

*transakce a ostatní ekonomické toky jsou zaznamenávány v okamžiku, kdy se ekonomická hodnota vytváří, transformuje a zaniká, a také tehdy, když se pohledávky a závazky zvyšují, zanikají nebo transformují. Zahrnuje tak všechny události, které mají vliv na finanční výkonnost, pozici nebo likviditu vládního sektoru. Tvoří ucelený koncepční a účetní rámec, poskytuje relevantní údaje pro analytickou činnost a následně pro hodnocení či případné změny fiskální politiky.*<sup>16</sup>

Nyní blíže k příčinám vzniku rozpočtového schodku, neboť na základě jeho výše se odvíjí opatření finanční ústavy a další kroky s tím spojené. Deficitní rozpočty obecně podle způsobu jejich vzniku rozdělujeme na pasivně vzniklé deficitní rozpočty a aktivně vzniklé deficitní rozpočty.

U pasivních deficitních rozpočtů jsou hlavními důvody vzniku deficitu zejména významný pokles rozpočtových příjmů nebo naopak významný nárůst rozpočtových výdajů, případně se může jednat o oba jevy působící zároveň. Vždy se jedná o příčiny, které jsou náhodné a zpravidla krátkodobé až střednědobé. Zde se setkáváme s nesouladem příčin vzniku deficitních rozpočtů a permanentními deficitními rozpočty. Zatímco příčina působí např. jen jeden či dva rozpočtové roky, tak státní rozpočet skončí v červených číslech po dobu deseti let, přesně tak, jak tuto skutečnost vykazala každá země eurozóny v posledních deseti letech.<sup>17</sup>

Druhou možností vzniku deficitu je aktivní deficit. O vzniku aktivního deficitu hovoříme v těch případech, kdy ke vzniku deficitu došlo v důsledku rozhodnutí vlády, jež přímo vedlo k propadu rozpočtových příjmů nebo k výraznému nárůstu veřejných výdajů, eventuálně mohou obě příčiny působit současně.<sup>18</sup>

### **2.3.1 Politické důvody vzniku rozpočtových deficitů**

Politické důvody vzniku trvalých rozpočtových deficitů dle studie z roku 2002<sup>19</sup>:

- 1) Hypotéza volebního rozpočtového cyklu

<sup>16</sup> Informace MF ČR v oddílu Vládní finanční statistika na <http://www.mfcr.cz>. cit podle DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 53. ISBN 978-80-7400-075-1.

<sup>17</sup> DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 54. ISBN 978-80-7400-075-1.

<sup>18</sup> DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 55. ISBN 978-80-7400-075-1.

<sup>19</sup> IMBEAU, L. M., CHENARD, K. *The political Economy of Public Deficits: A Review Essay*. Centre d'analyse des politiques publiques, France, ECPS-2002 conference.

- 2) Ideologický koncept
- 3) Hypotéza přesunu daňového břemene mezi generacemi
- 4) Negativní strategické chování

### **2.3.1.1 Hypotéza volebního rozpočtového cyklu**

Tato hypotéza vychází ze snahy vlády před volbami snižovat daňovou zátěž a naopak zvyšovat výdajovou stránku rozpočtu. Blížící se volby nutí vládnoucí strany k populistické politice, voliči následně zcela krátkozrace podléhají fiskální iluzi, kdy uvěří, že současná vládnoucí garnitura spravuje stát dobře, neboť státu a jeho občanům se daří. Voliči bohužel vnímají jen krátkodobé ukazatele a dlouhodobé hledisko zcela opomíjí. V případě České republiky se k těmto populistickým krokům schyluje v období každých čtyřech let, vzhledem k frekvenci konání voleb do Poslanecké sněmovny, naopak tato populistická vládní politika není ovlivněna jinými volbami, ať už komunálními volbami, volbami do Evropského parlamentu nebo Senátu.<sup>20</sup>

### **2.3.1.2 Ideologický koncept**

Ideologický koncept částečně navazuje na předcházející hypotézu volebního rozpočtového cyklu. Hlavní rozdíl spatřujeme v tom, že zatímco smyslem hypotézy volebního rozpočtového cyklu je vyhovět všem voličům, resp. co možná nejširšímu spektru obyvatelstva, tak ideologický koncept se zaměřuje na konkrétní voliče vládnoucí strany. Politické strany, z nichž je vláda složena, jsou si vědomi, kdo je jejich voličem a především naplněním jakých programových cílů si strana nakloní voliče i pro následující volby. Ve fiskální oblasti by to naznačovalo, že vznik rozpočtových deficitů je typickým jevem jen pro vlády, v nichž mají rozhodující slovo levicově politicky orientované strany. Pro pravicové strany je naopak typická fiskální disciplína, a proto v souladu s politologickou a ekonomickou teorií, by ke vzniku rozpočtových deficitů v době, kdy je vládnoucí stranou pravicová strana, docházet nemělo. Z výzkumných empirických studií však docházíme k vyvrácení tohoto předpokladu, neboť ke vzniku deficitních rozpočtů může docházet, a dochází, za

---

<sup>20</sup> DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 57. ISBN 978-80-7400-075-1.

vlády jakékoliv politické strany, a to bez ohledu na její ideové zakotvení. Dobře rozlišitelné z hlediska politického dělení na levici a pravici můžeme považovat obecný sklon k tvorbě deficitních rozpočtů. Obecně pravicové strany vytvářejí vyrovnané rozpočty až přebytkové a v průběhu jejich vlád dochází ke snižování veřejného dluhu, zatímco u levicových stran se setkáváme s tvorbou deficitních rozpočtů a prohlubování schodku veřejných financí.

### **2.3.1.3 Hypotéza přesunu daňového břemene mezi generacemi**

Model Cukiermana a Meltzera vychází z existence dvou základních skupin obyvatel – bohatých a chudých. Každá z těchto dvou skupin obyvatel vzhledem ke své ekonomické charakteristice preferuje odlišný způsob financování. Bohatým je v podstatě jedno, jakým způsobem jsou financovány rozpočty, zdali deficitem nebo kryty daňovými výnosy<sup>21</sup>. Chudí lidé, kteří ve společnosti převládají, preferují deficitní financování, neboť díky tomuto způsobu mohou navýšit svoji životní úroveň. V tomto případě je cílem navýšit objem veřejných financí, zlepšovat životní úroveň na základě výpůjčky od budoucích generací.<sup>22</sup>

### **2.3.1.4 Negativní strategické chování**

Teorie negativního strategického chování se velmi jasně projevuje v rozpočtu roku, kdy končí funkční období Poslanecké sněmovny, na jejíž důvěře je vázána příslušná vláda. K rozpočtové neodpovědnosti přistupuje vláda v případě, kdy je nízká pravděpodobnost, že dojde ke znovuzvolení. Vytvořením rozpočtového deficitu vytváří vláda pro daný rok i roky následující určité omezení pro nastupující vládu.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Samozřejmě lhotejnost bohatých ke způsobu financování rozpočtu je podmíněna zachováním současného systému daní a poplatků resp. nesmí docházet k jejich zvyšování.

<sup>22</sup> CUKIERMAN, Alex a Allan MELTZER. A Political Theory of Government Debt and Deficits in a Neo-Ricardian Framework - download. *Tepper School of Business | Carnegie Mellon University* [online]. 1989 [cit. 2015-03-17]. Dostupné z:

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.452.5497&rep=rep1&type=pdf>

<sup>23</sup> DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 58-59. ISBN 978-80-7400-075-1.

### 2.3.2 Institucionální důvody vzniku rozpočtových deficitů

Institucionální příčiny je nutné zohledňovat především vzhledem ke skutečnosti, že politické příčiny nemohou být jediným faktorem, který se podílí na deficitních rozpočtech. Politické zdůvodnění deficitů má své významné trhliny, především s ohledem na skutečnost, že v některých státech jsou tvořeny pravidelně vyšší deficity než v jiných, a to bez ohledu na stádium hospodářského cyklu nebo na skutečnost, jaká vláda je nyní u moci a stanovuje fiskální pravidla.<sup>24</sup> Je tedy především zkoumáno chování politických a rozpočtových institucí, které jsou závislé na pravidlech a standardech, které jako celek tvoří politický a také rozpočtový systém. Nejčastěji jsou uváděny tři hypotézy týkající se institucí:

- 1) Model geografické koncentrace zájmu
- 2) Hypotéza vlivu politické koheze
- 3) Vliv struktury rozpočtového procesu

#### 2.3.2.1 Model geografické koncentrace zájmu

V tomto modelu politici přeceňují užitek veřejných výdajových programů za současného podcenění nákladů spojených s podporou těchto programů. Důvodem výhodnosti tohoto modelu pro politiky a pro jejich voliče je skutečnost, že náklady jsou rozloženy mezi všechny daňové poplatníky, zatímco výdajová stránka je určena konkrétní skupině obyvatel, a to jak z hlediska geografického nebo profesního. Typickým příkladem geografické koncentrace zájmů byla podpora zakládání nových vinic na Jižní Moravě, kdy využít těchto podpor mohla jen relativně úzká skupina obyvatel, ale pokrytí této podpory bylo rozloženo mezi veškeré daňové poplatníky.

#### 2.3.2.2 Hypotéza vlivu politické koheze

Někteří ekonomové se domnívají, že deficitní rozpočty vznikají v silné návaznosti na slabou politickou pozici vlády nebo existenci menšinové vlády. Výše uvedené typy vlád nejsou totiž schopny čelit nátlakům lobbistických skupin

---

<sup>24</sup> ALESINA, A., PEROTTI, R. The Political Economy of Budget Deficits. IMF Staff Papers, 1995 vol. 42, p. 1-31 podle DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 346. ISBN 978-80-7400-075-1.

a nijak svoji činností nepřispívají k vytváření dlouhodobě udržitelných veřejných financí, naopak odkládají potřebné reformy v důchodové či sociální oblasti.

Vztah mezi politickou silou vlády a výší rozpočtového deficitu není mezi ekonomy zcela jednoznačný nejen v oblasti teoretické, ale rozkol panuje i v oblasti empirické. Ve své studii Alesina a Perrotti (1995)<sup>25</sup> poukazují na empirický výzkum, v rámci něhož bylo podrobena detailnímu zkoumání 20 zemí OECD v letech 1962 – 1992, který potvrzuje hypotézu „čím je vláda slabší, tím je náchylnější k vytváření rozpočtových schodků“. Naopak studie z roku 1994 autorů De Haan a Sturm<sup>26</sup> tvrdí pravý opak, kdy zkoumáním 12 členských zemí OECD v letech 1981 – 1989 vyvrací skutečnost, že existuje významný vztah mezi politickým mandátem vlády (silou, jenž je vláda podporována) a rozpočtovým deficitem.

Na případu České republiky nemůžeme jednoznačně potvrdit, ani jednoznačně vyvrátit výše uvedené hypotézy. Česká republika od počátku svého vzniku k 1. lednu 1993 hospodařila se státním dluhem 158,8 mld. Kč, který vznikl jako převzetí části závazků za zaniknutou ČSFR. V letech 1993-1996 bylo hospodařeno s přebytkovým resp. vyrovnaným rozpočtem. Od roku 1997 do současnosti dochází každoročně k tvorbě deficitních rozpočtů, a to bez ohledu na skutečnost, zdali je u moci vláda středolevicová, středopravicová nebo úřednická. Ne každý rozpočtový schodek je však nutné vnímat negativně. Určitým vodítkem pro stanovení maximální výše schodku rozpočtu jsou maastrichtská kritéria pro přijetí eura. V tomto případě se použije kritérium, kdy deficit státního rozpočtu na HDP musí být nižší než 3%. Při následné aplikaci na rozpočty České republiky v letech 1993 – 2013 tak lze pěti rozpočtů označit za značně schodkové. Konkrétně jde o roky 2003, 2009, 2010, 2011 a 2012. K této skupině by navíc měl patřit i rozpočet z roku 2000.

Takto utvořenou skupinu šesti rozpočtů lze rozdělit na dvě skupiny, zatímco deficitní rozpočty z let 2000 a 2003 byly vytvořeny v souladu s levicovým programem vlády, který byl koncipován s výrazným zvýšením vládních výdajů, jejichž výše výrazně převyšovala tehdejší výrazný ekonomický růst, tak deficitní hospodaření v letech 2009 a následujících bylo částečně

---

<sup>25</sup> ALESINA, A., PERROTTI R. The Political Economy of Budget Deficits. IMF Staff Papers. 1995, vol 42, p. 1-31

<sup>26</sup> DE HAAN, J., STURM, E. Political and Institutional Determinant of Fiscal Policy in Neocardian Framework. American Economic Review, 1989, no. 9, p. 713-732

zapříčiněno nepříliš vhodným hospodařením, ale především dopadem ekonomické krize, která se projevila zpomalením až zastavením růstu HDP.

### 2.3.2.3 Vliv struktury rozpočtového procesu

Sklony k tvorbě deficitů v rozpočtech významně ovlivňuje míra složitosti a celková transparentnost rozpočtového procesu. Je zde zcela evidentní, že v případech, kdy za vzniklým deficitem rozpočtu není zcela jasně dohledatelná instituce nebo osoba, pak míra náchylnosti k tvorbě deficitních rozpočtů významně roste.

Právě v oblasti rozpočtového procesu se objevují první legislativní snahy, jejichž úprava se promítla i do podoby finanční ústavy. V 90. letech to byly návrhy týkající se limitů pro tvorbu deficitních rozpočtů (zákon o vyrovnaném rozpočtu).

Ferejohn a Krehbiel (1987)<sup>27</sup> ve své studii dokonce tvrdí, že zákon o vyrovnaném rozpočtu, případně pokud bychom i finanční ústavu považovali za zákon obdobný zákonu o vyrovnaném rozpočtu, je ve skutečnosti kontraproduktivní, kdy dochází k plýtvání. Typickým příkladem, kdy se konstituční snahy v ekonomické oblasti staly kontraproduktivními, jsou latinskoamerické země. V Argentině v roce 1991 byl zaveden pevný směnný kurz místní pesety a dolaru, ale tento pevný kurz nepřežil finanční krizi z konce 90. let. Argentina tehdy přistoupila ke kontroverzní pesetifikaci dolarových vkladů a znehodnotila tak úspory místních obyvatel ale i mezinárodních společností, které se následně začaly domáhat svých investic v mezinárodních arbitrážích.<sup>28</sup>

Tato situace se vztahuje také na české rozpočtové prostředí, kde je nejdříve určován objem veřejných financí a až následně je předem stanovený rozpočtový balík určován na konkrétní účely. Takto stanovený rozpočtový proces vede k plýtvání, neboť jednotliví správci kapitol rozpočtu vždy chtějí dosáhnout co nejvyššího možného rozpočtu pro jejich rozpočtovou kapitolu, a zároveň vždy dohlížejí na skutečnost, aby určené rozpočtové prostředky byly využity. Pokud by tomu tak nebylo, v návrhu rozpočtu na následující rok budou finanční prostředky pokráceny o nevyužité prostředky z roku, kdy došlo k zůstatku.

---

<sup>27</sup> FEREOH, J., KREHBIEL, K. The Budget Process and the Size of the Budget. *American Journal of Political Science*, 1987, vol. 31, no. 2, p. 296-320

<sup>28</sup> MALÍŘ, Jan. Francouzská ústavní rada a rozpočtová disciplína v Evropské unii. *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2013, č. 2, s. 138-150.



V českém parlamentu došlo ke snaze o prosazení zákona o vyrovnaném rozpočtu v lednu 1999, kdy tento zákon prosazovala opoziční ODS, nicméně návrh zákona byl odmítnut již v prvním jeho čtení, když pro jeho přijetí hlasovalo pouze 57 poslanců ze 188 přítomných.<sup>29</sup> Argumenty proti přijetí návrhu zákona o vyrovnaném rozpočtu vyplynuvší z parlamentní diskuse shrnul Dvořák (2008) do sedmi základních bodů:

- 1) *„Omezení nezadatelného práva rozhodovat zvolených politických představitelů – ztráta flexibility.*
- 2) *Ztráta prostoru pro fiskální expanzi. Jedna z hlavních námitek, jež poukazují na to, že je legislativně vyřazen vlivný hospodářsko-politický nástroj pro boj s recesí. Vyrovnaný rozpočet neumožňuje fiskální expanzivní politiku.*
- 3) *Zákon se týká pouze návrhu rozpočtu na počátku rozpočtového období. V žádném případě nemůže zajistit, že na konci rozpočtového období bude rozpočet skutečně vyrovnan. Nemůže zabránit vzniku celkového rozpočtového schodku, pouze vzniku schodku aktivního.*
- 4) *Zákon by vedl k nutnosti zvyšovat daně i v případech, kdy to je zjevně kontraproduktivní, např. v případě silného výdajového šoku.*
- 5) *Pozornost je nutné věnovat spíše objemu veřejných výdajů než způsobům jejich financování. Jde pouze o administrativní opatření bez věcného obsahu.*
- 6) *Zákon znemožňuje v řadě případů výhodné úvěrové financování veřejných investic.*
- 7) *Problematičnost sankcí. Právnícká námitka. Jde pouze o formální (proklamativní) akt, jehož praktická vynutitelnost je nulová“.*<sup>30</sup>

Dva argumenty proti přijetí zákona, které lze použít také v případě finanční ústavy jsou popsány především v bodech 3 a 7. Hlavním je vymahatelnost sankcí. Už návrh zákona o vyrovnaném rozpočtu se potýkal s jasně definovaným způsobem odpovědnosti. Se stejným problémem se setkáváme také u návrhu finanční ústavy, zejména u návrhu uvedeného v kapitole č. 4.3. V tomto

---

<sup>29</sup> Počet poslanců ODS pro volební období 1998 – 2002 byl 63, tudíž počet poslanců podporujících tento návrh takřka koresponduje s počtem poslanců ODS a zároveň dosvědčuje skutečnost, že opoziční ODS návrh zákona nijak nekonzultovala s dalšími parlamentními stranami.

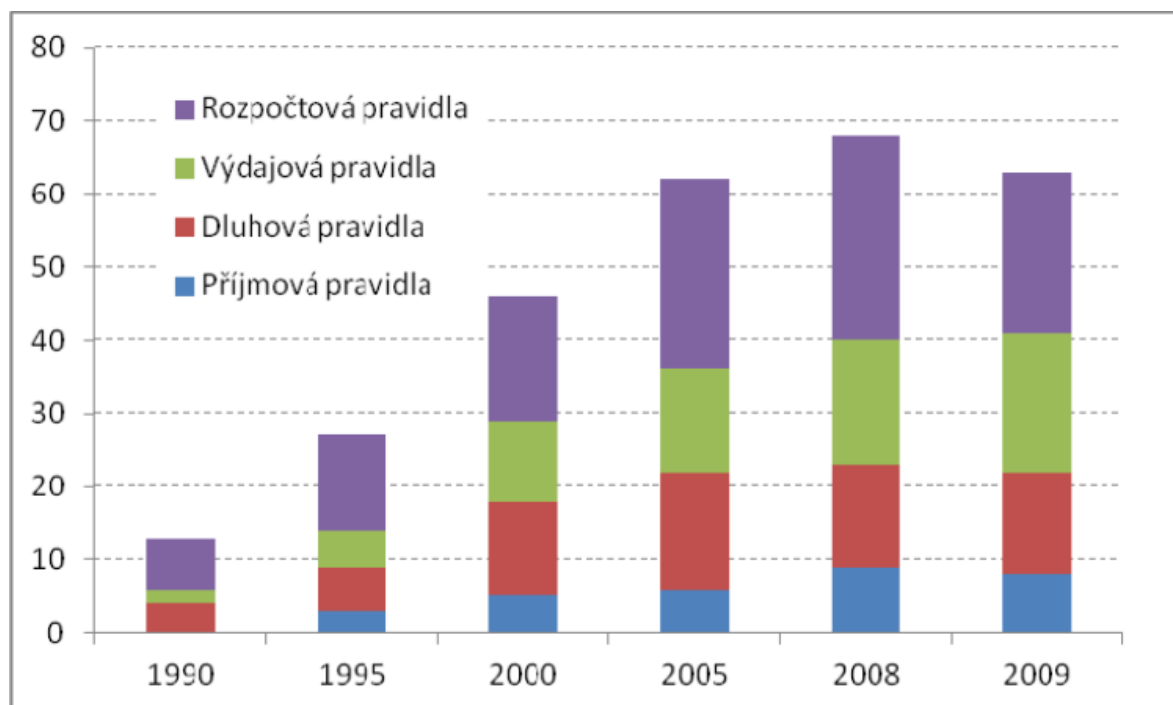
<sup>30</sup> DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 64. ISBN 978-80-7400-075-1.

případě rozpočtová omezení nastupují příliš pozdě a neplní funkci tzv. dluhové brzdy, neboť v okamžiku, kdy dochází k jejich uplatňování je již příliš pozdě na „měkká“ opatření. Dalším často diskutovaným tématem je pod bodem č. 3 námitka týkající se skutečnosti, že zákon o vyrovnaném rozpočtu dbá pouze o návrh státního rozpočtu a nikoliv o jeho dodržování. Velmi podobně je tomu u návrhu finanční ústavy, kde je opětovně povinnost vlády předkládat vyrovnaný rozpočet.

## 2.4 Rozpočtová pravidla

V současné Evropské unii existují desítky rozpočtových pravidel, kdy v každé zemi existuje několik různých rozpočtových pravidel, která se navzájem doplňují a překrývají. Některá pravidla se zaměřují na veřejný rozpočet, kdy se soustředí na omezování schodků nebo výdajů, jiná rozpočtová pravidla stanovují způsob přijímání rozpočtu, kontrolu jeho plnění, případně různé kombinace těchto pravidel.

Obrázek 3 Počet numerických rozpočtových pravidel v EU v letech 1990 - 2009



Zdroj: IDEA CERGE EI

### 2.4.1 Numerická rozpočtová pravidla

Jedná se o nejjednodušší způsob omezení rozpočtové politiky, kdy omezení je stanoveno prostým číselným údajem, přes který by se schodek rozpočtu nebo veřejný dluh neměl dostat. Numerická rozpočtová pravidla jsou v rámci EU nejpoužívanějším typem rozpočtových omezení. Jejich počet se v průběhu let 1990 až 2009 zvýšil z původních 13 na 60.<sup>31</sup> V roce 2009 se z uvedených 60 rozpočtových omezení takřka polovina zaměřovala na omezení rozpočtových schodků centrálních nebo místních vlád, cílem přibližně 20 bylo omezení celkové výše dluhu a zbývající pravidla omezovala vládní výdaje.<sup>32</sup>

Žádné rozpočtové omezení není jenom pozitivní, jinak tomu není ani u numerických rozpočtových pravidel, kdy společně s jejich zavedením může dojít k vyššímu kolísání ekonomických cyklů. Dalším možným dopadem je negativní vliv rozpočtových pravidel v období recese, kdy jsou výdaje státního rozpočtu snižovány, a právě jako první v pořadí dochází ke škrtům v oblasti investic a výdajů na vzdělání, které by měly být hnacím motorem ekonomiky.<sup>33</sup>

Vhodným pravidlem je stanovení stropu pro vládní výdaje. Toto pravidlo má tu výhodu, že je kontrolováno přímo vládou a odpovědnost je tak jasně přiřazena vládě. Ani tento způsob omezení není jen pozitivním, neboť může docházet ke snaze vlády nahrazovat rozpočtové výdaje daňovými výdaji, což následně vede ke snížení daňového základu a efektivnosti daňového systému.

### 2.4.2 Institucionální rozpočtová pravidla

Vytvoření instituce, která dbá nad rozpočtem je vyšším stupněm zásahu, než jsou numerická rozpočtová pravidla. Vytvoření instituce je velice problematické, neboť první problém začíná na skutečnosti, že rozpočtové instituce

---

<sup>31</sup> Výrazný počet rozšíření počtu institucí věnujících se numerickým rozpočtovým pravidlům je také zapříčiněn samotným rozšířením EU, kdy se původní patnáctičlenná EU rozšířila na osmadvacetičlennou

<sup>32</sup> SCHNEIDER, Ondřej. Rozpočtové instituce - evropské zkušenosti a aplikace na Českou republiku. *IDEA CERGE EI* [online]. 2012, č. 1, s. 5-6 [cit. 2015-03-06]. Dostupné z: [http://idea.cerge-ei.cz/documents/studie\\_2012\\_1.pdf](http://idea.cerge-ei.cz/documents/studie_2012_1.pdf)

<sup>33</sup> Deroose, S., Moulin, L. and Wierds, P., 2006, „National Expenditure Rules and Expenditure Outcomes: Empirical Evidence for EU Member States“, *Wirtschaftspolitische Blätter*, 1 / 2006, pp. 27-42 podle SCHNEIDER, Ondřej. Rozpočtové instituce - evropské zkušenosti a aplikace na Českou republiku. *IDEA CERGE EI* [online]. 2012, č. 1 [cit. 2015-03-06]. Dostupné z: [http://idea.cerge-ei.cz/documents/studie\\_2012\\_1.pdf](http://idea.cerge-ei.cz/documents/studie_2012_1.pdf)

zasahují do pravomocí vlády a parlamentu. Ve většině evropských zemí takové instituce existují a stojí „mimo“ vládu. Většina rozpočtových institucí má za úkol dbát o dlouhodobou udržitelnost veřejných financí a také kontrolovat, zda se rozpočty neodchylují od rozpočtových pravidel.

Důležité je, jakou roli instituce má a jakým způsobem může a zdali vůbec postihovat vládu v případech, kdy dochází k porušování rozpočtových pravidel.

V zemích současné EU existuje celkem 27 rozpočtových institucí. Počet institucí by odpovídal skutečnosti, že napříč celou EU jsou rovnoměrně rozloženy instituce dbající na dodržování rozpočtových pravidel, skutečnost je ale jiná. Ačkoliv jsou prezentovány jako nezávislé, je jejich nezávislost velmi odvislá na konkrétním vztahu k vládě, parlamentu, způsobu jmenování, možnosti opakovaného jmenování apod. Rozpočtová instituce by se měla orientovat na delší než čtyřletý volební cyklus, jako je tomu u vlád. Při dlouhodobém působení si instituce může také získat neformální autoritu a následně ovlivňovat očekávání investorů.

## ***2.5 Rozpočtový proces v České republice***

V současné době je rozpočtový proces upraven především zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. Součástí rozpočtových pravidel je zpracování střednědobého rozpočtového výhledu na další 2 roky - tento rozpočtový výhled je tvořen výdajovou i příjmovou stránkou státního rozpočtu, a také státních mimorozpočtových fondů. Teoreticky můžeme o rozpočtových pravidlech hovořit jako o velmi silném nástroji, jehož pomocí se může realizovat rozpočtová politika. Zavedením důslednějších rozpočtových pravidel by byly redukovány politické tlaky při tvorbě státního rozpočtu, především na výdajové stránce. Velkým problémem jsou sankce resp. jejich vynutitelnost, které by měly nastupovat v případech, kdy dojde k porušení rozpočtových pravidel. O špatném nastavení těchto sankcí svědčí změny v posledních deseti letech, kdy došlo k pěti změnám rozpočtových rámců. V letech 2006 a 2007 byly rozpočtové rámce překročeny, v roce 2009 nebyly rozpočtové rámce pro následující roky schváleny dokonce vůbec. Rozpočtové rámce přijaté v roce 2010 pro roky 2012 a 2013 byly v roce 2014 změněny, a to zcela bez jakýchkoliv dopadů na parlament.

Výdajové rámce jsou takřka neměnné. Výjimku tvoří případy, kdy dochází ke značným odchýlkám ve vývoji inflace, při změnách v rozpočtu Evropské unie a také při jakékoliv mimořádné situaci, se kterou se v rozpočtovém rámci nepočítalo a nemohlo počítat. Takto široké pojetí změn, kdy je možné odchýlit se od výdajových rámců, umožňuje parlamentu měnit na návrh vlády rozpočtové rámce.

Problémem, se kterým se potýká český státní rozpočet je skutečnost, že postrádá komplexní kontrolu, ať už ze strany parlamentu nebo nezávislého orgánu. Nezávislým orgánem pro potřeby kontroly státního rozpočtu je Nejvyšší kontrolní úřad, jehož pravomoci jsou dosti omezené. Například v případě zprávy o plnění státního rozpočtu jde pouze o konstatování pochybení a komentář, ze kterého pro vládu nevyplývají žádné povinnosti. Druhým problémem je pozdní zveřejňování zpráv NKÚ, kdy stanovisko k plnění rozpočtu za první pololetí je zveřejňováno až v prosinci, tudíž na něj takřka není možné nijak reagovat.

Dalším problematickým aspektem českých rozpočtových pravidel je volnost poslanců při dodatečných návrzích výdajů, kdy jsou poslanci limitováni pouze celkovou částkou rozpočtu, nikoliv však částkami jednotlivých rozpočtových kapitol.<sup>34</sup>

Vzhledem k poměrně volnému způsobu schvalování státního rozpočtu se tento proces mění v prvotní dohadování se a handlování na vládní úrovni, kdy se jednotliví ministři snaží pro svůj resort získat co největší množství finančních prostředků. Po schválení vládou nastupuje druhé kolo na úrovni Poslanecké sněmovny, kde dozor nad přijímáním vykonává rozpočtový výbor. Nabízí se také možnost do procesu týkajícího se státního rozpočtu zapojit Senát, ať už jako komoru Parlamentu, ve které proběhne jeho schválení nebo jen jako dozorovací orgán.<sup>35</sup>

Podle současné právní úpravy je vláda povinna předložit návrh zákona o státním rozpočtu nejpozději do 30. září předcházejícího roku než, na který se předkládaný státní rozpočet vztahuje. Vzhledem ke skutečnosti, že zákon o státním rozpočtu nevyžaduje žádné speciální kvórum pro své schválení, může

---

<sup>34</sup> SCHNEIDER, Ondřej. Rozpočtové instituce - evropské zkušenosti a aplikace na Českou republiky. *IDEA CERGE EI* [online]. 2012, č. 1, s. 13-14 [cit. 2015-03-06]. Dostupné z: [http://idea.cerge-ei.cz/documents/studie\\_2012\\_1.pdf](http://idea.cerge-ei.cz/documents/studie_2012_1.pdf)

<sup>35</sup> SCHNEIDER, Ondřej. Rozpočtové instituce - evropské zkušenosti a aplikace na Českou republiky. *IDEA CERGE EI* [online]. 2012, č. 1 [cit. 2015-03-06]. Dostupné z: [http://idea.cerge-ei.cz/documents/studie\\_2012\\_1.pdf](http://idea.cerge-ei.cz/documents/studie_2012_1.pdf)

nastat absurdní situace, kdy státní rozpočet bude přijat pouhými 34 hlasy poslanců.

V současné době probíhá rozpočtový proces v České republice bez zapojení horní komory parlamentu. Úloha horní komory může být mnohem výraznější, např. v irské ústavě se setkáme s možností Senátu vyjadřovat se k zákonu o státním rozpočtu, kdy toto vyjádření má formu doporučení. Poslanecké sněmovně připadá monopol v oblasti přijímání zákona o státním rozpočtu a státního závěrečného účtu. Tento monopol vychází z čl. 42 odst. 2 Ústavy, nabízí se proto otázka, zdali do rozpočtového procesu nezapojit také Senát. Jednou z variant by bylo ze schvalování návrhu státního rozpočtu udělat slavnostní akt, ke kterému by docházelo na společné schůzi obou komor Parlamentu České republiky.<sup>36</sup> Jednou z možností by bylo inspirovat se estonskou úpravou a pro přijetí zákona o státním rozpočtu požadovat souhlas formou ústavní většiny. Následně se pak nabízí varianta, zdali při požadavku schválení ústavní většinou do rozhodování zapojovat Senát či nikoliv.

---

<sup>36</sup> Obdobně jako tomu bývalo při volbách prezidenta republika v období, kdy byl prezident volen nepřímo Parlamentem.

*Ústava – Základní zákon, který deklaruje určitá elementární práva a svobody,  
jako například právo vlády vybírat daně, právo státu utrácet nad své možnosti a  
uvalovat břemeno dluhu na budoucí generace.*

*Pavel Kohout*

## 3 Postavení ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti v právním systému České republiky

### 3.1 Finanční ústava jako ústavní zákon

Základním kamenem ústavního systému České republiky je Ústava České republiky a v širším pojetí také společně s Listinou základních práv a svobod.

Českou Ústavu můžeme považovat za rigidní, přestože byla v průběhu své více než třicetileté existence osmkrát novelizována. Samozřejmě snah o změnu Ústavy bylo nespočetné množství. První návrhy na změnu Ústavy byly podány již v roce 1993.

Kromě dvou uvedených zákonů, které byly publikovány ve sbírce zákonů jako č. 1/1993 Sb. a 2/1993 Sb. Ústavními zákony, které můžeme zařadit do ústavního pořádku, jsou také ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii, ústavní zákon č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, ústavní zákon č. 29/1993 Sb., o některých dalších opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky a ústavní zákon 71/2012 Sb., o zavedení přímé volby prezidenta. Prvním zákonem, který je na hranici toho, zdali patří mezi ústavní zákony a mezi zákony vůbec, je ústavní zákon č. 69/1998 Sb., o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny.

Z obsahového hlediska navrhovaných změn Ústavy je nejvíce zřetelná snaha zákonodárců omezit či zrušit imunitu ústavních činitelů, velmi častým tématem je také referendum. V průběhu let 1993 – 1996 bylo několik návrhů týkajících se zřízení prozatímního Senátu, následně po roce 1996 byly návrhy směřující Senátu.<sup>37</sup>

Návrhy na zavedení rozpočtových omezení se poprvé v legislativním procesu objevily v roce 1998, následně v roce 2002. Stejně jako návrhy v letech

---

<sup>37</sup> KYSELA, Jan. Senát v procesu změn ústavního pořádku. *Senát PČR* [online]. 2000 [cit. 2015-03-17]. Dostupné z: [http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0C CIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.senat.cz%2Fqxqw%2Fwebdav%2Fpssnat%2Foriginal%2F50188%2F42572%2F40348&ei=tabkVKO\\_BMv1UKHMgsgG&usg=AFOjCNGYFFFzdDOjM-3XpFpIXUplevWYTA&sig2=JJ6eo288cbPd4j6lc-pe9g&bvm=bv.85970519.d.d24](http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0C CIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.senat.cz%2Fqxqw%2Fwebdav%2Fpssnat%2Foriginal%2F50188%2F42572%2F40348&ei=tabkVKO_BMv1UKHMgsgG&usg=AFOjCNGYFFFzdDOjM-3XpFpIXUplevWYTA&sig2=JJ6eo288cbPd4j6lc-pe9g&bvm=bv.85970519.d.d24)



2012-2015, tak už tyto návrhy pracovaly především se snahami rozpočtového omezení a dluhové brzdy.

Podstatné je také jakým způsobem dojde k včlenění do ústavního pořádku ČR. Má být tedy institut finanční ústavy zakotven v samostatném ústavním zákoně, nebo zakotven přímo v Ústavě? Současný návrh ústavního zákona počítá s tím, že návrh finanční ústavy bude upraven samostatným ústavním zákonem.<sup>38</sup>

Jedním z hlavních důvodů, proč současný návrh finanční ústavy je řešen formou ústavního zákona je ten, že vláda Bohuslava Sobotky počítá s přistoupením k Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. S přistoupením ke Smlouvě se váže právě závazek o úpravě rozpočtové odpovědnosti na vnitrostátní úrovni. Jak stanovuje čl. 3 odst. 2 Smlouvy úprava bude řešena „přednostně na ústavní úrovni“, přestože je tento způsob úpravy povinným pouze pro členské státy eurozóny, tak i nečlenské státy eurozóny mohou tento způsob úpravy využít.<sup>39</sup>

V případě schválení by byl ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti významným průlomem do přijímání ústavních zákonů. Jednalo by se teprve o druhý zákon po ústavním zákoně o bezpečnosti České republiky, který by byl přijatým komplexním zvláštním ústavním zákonem v historii České republiky<sup>40</sup>. Případné přijetí by s největší pravděpodobností znamenalo změnu pohledu na přijímání ústavních zákonů do českého právního řádu z pohledu zákonodárců a mohlo by vyvolat zvýšení počtu přijímaných ústavních zákonů. Především se zde můžeme obávat skutečnosti, že dojde k prosazování ústavních zákonů, které s ústavním právem takřka nic společného nemají a součástí českého ústavního pořádku se stanou zákony upravující věci zcela mimo oblast ústavního práva.

Současný návrh finanční ústavy je typickým příkladem současných konstitucionálních snah defenzivního typu, které jsou aktuální nejen v České republice, ale i v celé řadě evropských států.

---

<sup>38</sup> KYSELA, Jan. Senát v procesu změn ústavního pořádku. *Senát PČR* [online]. 2000 [cit. 2015-03-17]. Dostupné z: [http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0C CIOFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.senat.cz%2Fqxqw%2Fwebdav%2Fpsenat%2Foriginal%2 F50188%2F42572%2F40348&ei=tabkVKO\\_BMv1UKHMGsgG&usg=AFQjCNGYFFFzdDQjM-3XpFpIXUpIevWYTA&sig2=JJ6eo288cbPd4j6Ic-pe9g&bvm=bv.85970519.d.d24](http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0C CIOFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.senat.cz%2Fqxqw%2Fwebdav%2Fpsenat%2Foriginal%2 F50188%2F42572%2F40348&ei=tabkVKO_BMv1UKHMGsgG&usg=AFQjCNGYFFFzdDQjM-3XpFpIXUpIevWYTA&sig2=JJ6eo288cbPd4j6Ic-pe9g&bvm=bv.85970519.d.d24)

<sup>39</sup> ANTOŠ, Marek. Finanční ústava: raději maják než stěžeň. *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2015, 1/2015, 26 - 48

<sup>40</sup> ŠIMKA, Karel. Černé scénáře – úvahy o možných negativních účincích dluhové brzdy na politiku, ekonomiku a právo. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Finanční ústava*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 28 - 38. ISBN 978-80-210-6214-6.

Ústavně právní úprava ekonomických vztahů je dle názorů ústavních právníků i ekonomů velice problematická.<sup>41</sup> F. A. Hayek a další ekonomové rakouské školy se obecně staví proti jakékoliv regulaci ze strany státu v ekonomické oblasti, konstitucionální snahy nejsou proto výjimkou. Ekonomické vztahy jsou velice flexibilní a neustále se proměňující, především z tohoto důvodu je jakákoliv regulace v ústavně právní rovině zcela zbytečná, ba dokonce nevhodná, neboť ústavní zákony mají být svým obsahem obecné a především mají být účinné dlouhodobě, tak aby Ústava a ústavní zákony nebyly přijímány a přehýbány jen na základě politické nálady. Vždy by se mělo jednat o problematiku, která je důležitou pro dlouhodobé směřování státu. Ekonomické vztahy se vzhledem ke své pružnosti, bez ohledu na to, zdali se ekonomika státu nachází ve stabilním či nestabilním období, vyvíjejí mnohem rychleji a ke změnám dochází častěji, proto na tyto proměny není takřka možné reagovat legislativní cestou. Pro ekonomické prostředí je i proces přijímání běžných zákonů zdlouhavý a ne vždy dokáže legislativní tvorba reagovat na nově vzniklé či vznikající ekonomické vztahy včas.

Pro zavedení finanční ústavy jako ústavního zákona lze najít zdůvodnění v požadavku tzv. Rozpočtového paktu, hlava III, čl. 3, odst. 1, kde je požadováno, aby vnitrostátní úprava byla realizována na základě trvalých a závazných předpisů, jimiž se zaručí, že budou v plném rozsahu dodržovány a respektovány v celém průběhu rozpočtového procesu. Pokud se tedy má dodržet závazek, aby průběh celého rozpočtového procesu byl v souladu s požadavky Rozpočtového paktu, pak je nutné, aby daná úprava byla řešena formou ústavního zákona. Konkrétně by formou ústavního zákona měly být upraveny §§ 10, 11 a 24 až 36 návrhu zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, kdy se jedná o úpravu rozpočtové strategie veřejných institucí, vymezení mimořádných příjmů a výdajů a vymezení nezávislé instituce, jejímž úkolem je sledování dodržování pravidel, která jsou stanovena na základě fiskální smlouvy.

Návrh finanční ústavy jako ústavního zákona se může zdát dobrým řešením, neboť právě síla ústavního zákona dodává zákonu i do budoucna sílu a zákon se stává mnohem obtížněji měnitelným. Opak je pravdou, neboť ústavní zákon stanovuje, že „při dosažení státního dluhu ve výši 55 % HDP se uplatní opatření stanovená v prováděcím zákonu“. Zde přichází chyba, kdy konkrétní

---

<sup>41</sup> RESCHOVÁ, Jana. Jaká ústava? Fiskální?. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Finanční ústava*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 141-148. ISBN 978-80-210-6214-6.

opatření jsou obsažena v prováděcím zákoně, který lze měnit nadpoloviční většinou přítomných poslanců a senátorů.

Není zde vyloučena, dokonce se přímo naskytuje, možnost měnit opatření, které musí vláda resp. územní samosprávné celky plnit při dosažení dluhu ve výši 55 % k HDP. Díky možnosti velice snadno měnit prováděcí zákon se celá úprava včetně finanční ústavy mění na další „běžný“ zákon a vytrácí se z něj dlouhodobost, kdy přijetí ústavní úpravy je náležitostí, která se stává, a většinou zůstává, součástí českého ústavního pořádku.

Rozdělením finanční ústavy na ústavní zákon a na něj navazující prováděcí zákon se celá úprava mění na frašku. Následujícím vládám nic nebrání prováděcí zákon změnit, neboť disponují většinou v Poslanecké sněmovně. Zmírnění opatření, které měly být hlavními body finanční ústavy pak v případě schválení formou zákona nebrání nic jiného, než dohoda v rámci vládní koalice, která disponuje většinou v Poslanecké sněmovně.

### 3.1.1 Finanční ústava v Ústavě

Pavel Kohout ve svém díle<sup>42</sup> popisuje vlastní návrh nové Ústavy, z hlediska Finanční ústavy je nutné zmínit část, kde autor zmiňuje vznik nového státního úřadu – Úřadu pro státní rozpočet. Hlavním úkolem Úřadu je každoroční příprava návrhu státního rozpočtu a předání tohoto návrhu Poslanecké sněmovně, zároveň by mezi pravomoc Úřadu spadla příprava návrhu státního závěrečného účtu. Jednalo by se o monistický orgán, v jehož čele stojí tajemník jmenovaný a odvolávaný prezidentem republiky. Za pozornost stojí navrhované postavení tajemníka Úřadu pro státní rozpočet na roveň člena vlády České republiky. Cílem Úřadu pro státní rozpočet je snaha o dlouhodobě udržitelné veřejné finance a dobré hospodaření státu, aby zde bylo nakládáno se státním rozpočtem s péčí dobrého hospodáře. Novinkou je dle návrhu kontrola plnění státního rozpočtu ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu. V dalších ustanoveních se návrh zabývá konkrétními ekonomickými opatřeními s ohledem na hospodářskou situaci státu, obdobně jako je tomu v některých návrzích finanční ústavy. Zatímco jiné návrhy se zabývají pouze výdajovou stránkou státního rozpočtu, Kohout konstituční

---

<sup>42</sup> KOHOUT, Pavel. *Úsvit: kritika politického systému a návrh nové Ústavy pro Českou republiku*. 1. vyd. Příbram: Pistorius & Olšanská, 2012, 124 s., [6] l. barev. obr. příl. ISBN 9788087053782.

snahy zahrnuje i do příjmové oblasti, kde není možné zvyšovat příjmy státního rozpočtu rychlejším tempem, než je dlouhodobý hospodářský růst země. Výdaje musí být navrženy v takové výši, aby za obvyklých okolností bylo docíleno vyrovnaného rozpočtu. Jako dluhovou brzdu Kohout počítá s deficitním rozpočtem pouze v případech hospodářské recese a v případě deficitu vyššího než 1 % HDP je nutný souhlas České národní banky. Prostor pro tvorbu rozpočtu je omezen i v časech hospodářské konjunktury, kdy je Úřad povinnen předložit ke schválení přebytkový rozpočet. V případě, kdy Úřad takto neučiní má Česká národní banka právo rozpočet vetovat. Schválením návrhu Poslaneckou sněmovnou a prezidentem se z návrhu stává zákon o státním rozpočtu.

### **3.2 Ústavní pořádek České republiky**

Velmi důležité pro pochopení postavení návrhu zákona o rozpočtové odpovědnosti jako ústavního zákona, který je součástí ústavního pořádku České republiky, je pochopení ústavního pořádku samotného. Především pochopení významu, proč některé právní předpisy jsou zákony ústavními a jiné jsou jen zákony.

Pojem ústavní pořádek vnáší do našeho právního řádu Ústava ČR přijatá jako zákon č. 1/1993 Sb. Pod tímto pojmem dle čl. 3 chápeme kromě Ústavy ČR také Listinu základních práv a svobod. V Ústavě v čl. 112 je tento pojem vnímán mnohem obširněji, jako ústavní pořádek, který je tvořen Ústavou, Listinou základních práv a svobod, ústavními zákony přijatými podle Ústavy, ústavními zákony upravujícími státní hranice České republiky a ústavními zákony přijatými Českou národní radou po 6. červnu 1992.

### **3.3 Konstitucionalizace finančního práva**

Konstitucionalizací určitého právního odvětví rozumíme zahrnutí celého právního odvětví nebo nejvýznamnějších institutů tohoto odvětví do ústavního pořádku. Konstitucionalizace ve finančním právu má svá specifika, kterými se zařazení do ústavního pořádku odlišuje od jiných právních odvětví. Konstitucionalizace ve finančním právu:

- 1) otevírá možnost zvýšení kontroly nad stabilitou finančního řízení státu
- 2) umožňuje konzervaci zásad chování subjektů a tím udržení shodného chování státu a dalších subjektů bez ohledu na prosazovanou politiku vládních stran
- 3) zakotvení finančních institucí do ústavního pořádku přináší vyšší kredibilitu těchto institucí a také stabilitu jejich činnosti.<sup>43</sup>

Z hlediska přijímání státních rozpočtů se z hlediska legislativního procesu dopracovalo velice daleko Estonsko, kde je nutný souhlas nadpoloviční většiny všech členů parlamentu pro zákon o státním rozpočtu, zákon o centrální bance, zákon o státní kontrole a zákony týkající se finančních závazků státu.<sup>44</sup>

Jak uvádí Mrkývka (2012) konstitucionalizaci ve finančním právu lze dělit na tři základní typy:

- 1) Konstitucionalizace veřejných financí v užším smyslu
- 2) Konstitucionalizace příjmů veřejných rozpočtů
- 3) Konstitucionalizace měny a centrálního bankovníctví.

Finanční ústavu můžeme dle Mrkývkova dělení označit jako konstitucionalizaci veřejných financí v užším smyslu. Z okruhů, které Mrkývka vyjmenovává jako nejběžnější pro uzákonění ústavněprávní formou finanční ústava, naplňuje zejména: státní rozpočet a jeho forma, rozpočtová iniciativa a specifika legislativního procesu v případě státního rozpočtu, limity veřejného dluhu a zásady jeho správy, ústavní odpovědnost za stav veřejných financí. V současné době je finanční právo, konkrétně oblast veřejných financí, v českém ústavním pořádku minimalizováno, obdobně jako je tomu například u ruského modelu.<sup>45</sup>

Důvody opomenutí v české Ústavě z roku 1992 nejsou známy, ale pravděpodobně si tehdejší tvůrci Ústavy neuvědomovali důležitost veřejných financí a vymezení způsob, jakým veřejné finance regulovat. Tehdejší Ústava je

---

<sup>43</sup> MRKÝVKA, Petr. *Determinace a diverzifikace finančního práva*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2012, 221 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 978-802-1060-418.

<sup>44</sup> Čl. 104 estonské ústavy podle MRKÝVKA, Petr. *Determinace a diverzifikace finančního práva*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2012, 221 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 978-802-1060-418.

<sup>45</sup> MRKÝVKA, Petr. *Determinace a diverzifikace finančního práva*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2012, 221 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 978-802-1060-418.

akcentována především na obnovené demokratické zřízení a znovu uznávané mezinárodní dohody z oblasti lidských práv a svobod.

Velmi podrobně se finančním právem ve své ústavě zaobírá Polsko. Již v dřívější podobě polské ústavy, než je myšlenka finanční ústavy, nalezneme instituty obdobné těm, které nalezneme v navrhovaných úpravách v České republice. Konkrétně jde o čl. 216 odst. 1 polské ústavy pro určení způsobu alokace a redistribuce finančních prostředků určených pro veřejné účely. Dalším je čl. 216 odst. 2 polské ústavy, kdy „*pro stanovení pravidel a postupů získávání, prodeje a zadlužení nemovitostí, podílů, akcií, vydávání cenných papírů státu, centrální banky nebo jiných státních právnických osob.*“<sup>46</sup>

Předchůdce české, případně slovenské, podoby finanční ústavy nalezneme opět v Polsku. Konkrétně v článku 220 odst. 1, kdy Sejm nesmí při schvalování rozpočtového zákona zvýšit výdaje vlády nebo omezit její příjmy tak, aby došlo ke zvýšení deficitu, se kterým byl rozpočtový zákon do Sejmu navržen.

### **3.4 Evropská legislativa v oblasti fiskální politiky**

Snahy vytvořit měnovou unii nejsou snahami novodobými či snahami spojovanými až s evropskou integrací, ale z historie je známo několik integračních snah. Integrace nejen v měnové oblasti byly vždy vedeny úsilím lépe čelit vnějším nebezpečím, a to v různých oblastech.

Prvním významnějším měnovým sjednocením byla Latinská měnová unie, která vznikla v roce 1848 z iniciativy Francie, ke které se připojila kolonizující Belgie. Rozšiřování pokračovalo připojením Itálie, Řecka a Bulharska. Význam měnové unie byl založen na pevně dohodnutém poměru pro zlato, stříbro a platidel z těchto drahých kovů. V rámci této unie ještě neexistovala společná měna, ale jen výše zmíněný způsob pevně daných směnných poměrů měn členských zemí. V letech 1873 – 1875 byla vytvořena Skandinávská měnová unie vytvořená Švédskem a Dánskem, ke kterým se následně přidalo Norsko. V rámci Skandinávské měnové unie došlo k vytvoření společné měny, vznikla tak skandinávská koruna, kdy směnný kurs pro švédský riksdaler byl 1:1,

---

<sup>46</sup> MRKÝVKA, Petr. *Determinace a diverzifikace finančního práva*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2012, 221 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 978-802-1060-418.

k dánskému rigsdaleru 1:2 a k norskému speciedaleru v poměru 1:4, v těchto směnných kursech byly provedeny směny daných měn. První trhlinou pro Skandinávskou měnovou unii byl zánik personální unie mezi Švédskem a Norskem v roce 1905, nicméně měnová unie pokračovala dále, formálně skončila v roce 1914, kdy Švédsko vypovědělo dohodu dodržovat směnný poměr k ostatním měnám v rámci unie. K definitivnímu zániku došlo v roce 1924, kdy po skončení první světové války švédská koruna značně posilovala a nebylo možné nadále měnovou unii udržet.<sup>47</sup>

Obě měnové unie skončily neúspěchem. Stejně jako v jiných případech, tak i v těchto, kdy došlo k neúspěchu, můžeme jejich existenci považovat za přínosnou, neboť právě na nich lze demonstrovat, že je prakticky nemožné, aby měnová unie existovala sama o sobě, ale je nutné měnovou unii chápat jako pokračování integračního procesu.

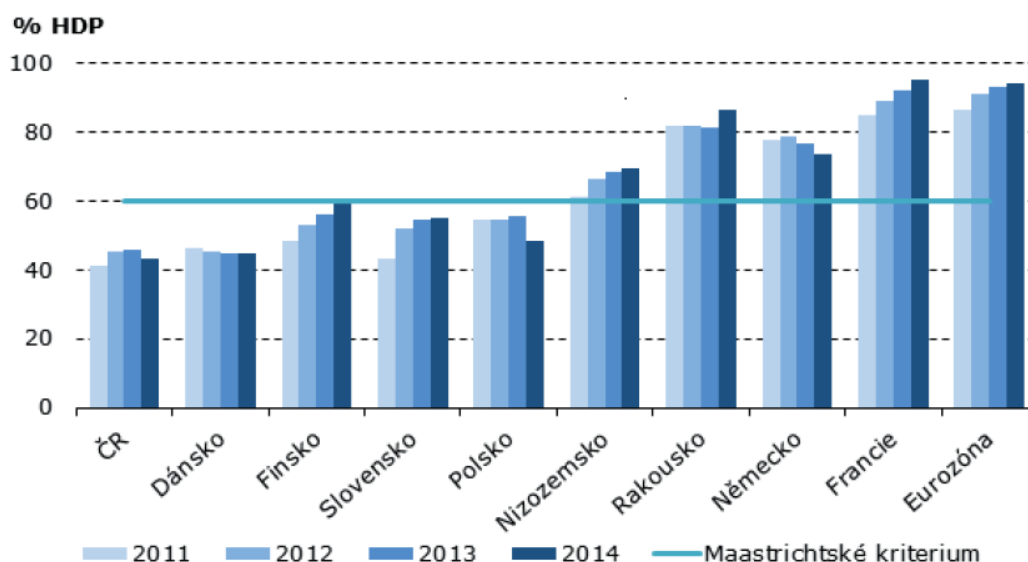
Koordinace fiskální politiky v členských zemích eurozóny není novinkou zavedenou fiskálním paktem. S prvními pokusy o koordinaci fiskální politiky se setkáme ve Smlouvě o fungování EU, ve které se setkáváme s povinností členských států eurozóny koordinovat svoji hospodářskou politiku a politiku zaměstnanosti v souladu s úpravou uvedenou ve Smlouvě. Celá hlava VIII, konkrétně články 119 – 144, jsou ve Smlouvě o fungování EU věnovány hospodářské a měnové politice. Úvodní článek hlavy VIII, článek 119, vytyčuje obecné zásady hospodářské a měnové politiky. Těmito zásadami jsou stabilní ceny, zdravé veřejné finance a měnové podmínky a trvale udržitelná platební bilance. Dalším článkem SFEU, který se podrobněji věnuje fiskální politice je článek 126, který přikazuje členským státům vyvarovat se nadměrným schodkům veřejných financí a také dodržovat rozpočtovou kázeň. Společně s uložením těchto povinností upravuje článek 126 postup v případech, kdy dojde k porušení povinnosti vyvarování se nadměrného schodku veřejných financí nebo rozpočtové kázně. Dodržování a také případné porušení těchto povinností je posuzováno na základě poměru schodku veřejných financí a veřejného dluhu ve vztahu k hrubému domácímu produktu. Doporučované hodnoty byly zavedeny na základě Protokolu o postupu při nadměrném schodku, který je SEU a SFEU. Doporučovanými hodnotami byla zvolena hranice 3 % z hlediska schodku

---

<sup>47</sup> TOMÁŠEK, Michal. Proměny sankčních mechanismů ve světle Smlouvy o rozpočtové odpovědnosti. In: *Fiskální pakt. Právní a ekonomické souvislosti a důsledky přijetí Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2012, 117 - 137. Acta Universitatis Carolinae: Iuridica 1/2012. ISSN 0323-0619.

veřejných financí v daném rozpočtovém roce a 60 % z hlediska poměru veřejného dluhu k HDP. Na ustanovení čl. 126 navazuje Pakt o stabilitě a růstu a také Fiskální pakt, kdy obě tyto smlouvy jsou hlavními dokumenty v oblasti fiskální politiky v rámci eurozóny i Evropské unie.<sup>48</sup>

Obrázek 4 Dluh vládního sektoru ve vybraných zemích EU dle metodiky ESA2010



Zdroj: Eurostat, Ministerstvo financí ČR

### 3.4.1 Pakt o stabilitě a růstu

Hlavním cílem Paktu o stabilitě a růstu jsou zdravé veřejné finance. Pakt je zejména složen z rezoluce Evropské rady z roku 1997 z Amsterdamu a nařízení Rady ES č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik a druhého nařízení Rady ES č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku. Účinnost celého paktu se váže na samotný vznik eurozóny, tedy leden 1999. Pravidlo vyrovnaného nebo přebytkového rozpočtu je obsaženo již ve zmiňované rezoluci z Amsterdamu. Stěžejním bodem celého paktu je závazek, že schodek veřejných financí nesmí překročit 3 % HDP a veřejný dluh nesmí překročit hranici 60% HDP. Tříprocentní hranice u schodku veřejných financí a šedesátiprocentní hranice u veřejného dluhu nebyla zvolena náhodou. V době, kdy byly tyto hodnoty stanovovány, byla tříprocentní výše průměrem tehdejších dvanácti

<sup>48</sup> HEDIJA, Veronika. *Fiskální politika v prostředí Evropské hospodářské a měnové unie*. Praha : C. H. Beck, 2014. 144 s. ISBN 978-80-7400-526-8.



členských zemí EU (Německo, Francie, Belgie, Nizozemsko, Lucembursko, Itálie, Irsko, Velká Británie, Dánsko, Španělsko, Portugalsko a Řecko). Obdobně jako byla stanovena hranice schodku veřejných financí ve výši 3 % HDP, byla stanovena hranice veřejného dluhu ve výši 60 % HDP, kdy tato hranice byla průměrem veřejného dluhu tehdejších členských zemí a také evropskými centrálními bankéři byla tato hranice vnímána jako přiměřená. Hranice schodku byla terčem kritiky, kdy toto pravidlo není ideálním pro všechny členské země. Zejména není vhodné pro méně rozvinuté země, které dohánějí zbylé ekonomicky vyspělejší státy a vykazují vyšší tempo růstu HDP než ostatní vyspělejší ekonomiky unie. Z krátkodobého hlediska je u těchto států, které vykazují vyšší procento růstu HDP, překročení 3% hranice možné, a to především díky dlouhodobě rostoucím ekonomikám.<sup>49</sup>

### **3.4.2 Reforma Paktu o stabilitě a růstu**

K první reformě Paktu o stabilitě a růstu došlo v roce 2005 prostřednictvím nařízení Rady ES č. 1055/05 a nařízením Rady ES č. 1056/05. Celkové provedení reformy Paktu je vnímáno spíše negativně, kdy došlo jen ke kosmetickým změnám, ale podstatné kroky, které měly být provedeny, se do projednávacího procesu nedostaly. Došlo například k významnému rozšíření zdůvodnění deficitního hospodaření, kdy nově do důvodů, proč je hospodaření deficitním, lze zahrnout takřka všechny výdaje. Jako nejvýznamnější lze jmenovat zejména veřejné investice, investice do vzdělání, inovací, výzkumu a vývoje, boj proti nezaměstnanosti, podpora mezinárodní solidarity, dosažení evropských politických cílů, snižování zadlužení, péče o zdraví veřejných financí (penzijní reforma, důchodová reforma apod.). Dalším reformním negativem je nové vymezení příznivého ekonomického vývoje. Příznivý ekonomický vývoj je nově definován jako vývoj, který předčí ekonomické očekávání pro daný rozpočtový rok. Pozitivem reformy je zavedení povinnosti pro země v době ekonomické konjunktury vytvářet rozpočty tak, aby docházelo ke snižování rozpočtových schodků.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> HEDIJA, Veronika. *Fiskální politika v prostředí Evropské hospodářské a měnové unie*. Praha : C. H. Beck, 2014. 144 s. ISBN 978-80-7400-526-8.

<sup>50</sup> HEDIJA, Veronika. *Fiskální politika v prostředí Evropské hospodářské a měnové unie*. Praha : C. H. Beck, 2014. 144 s. ISBN 978-80-7400-526-8.

### 3.4.3 Balíček „Six Pack“

Tento reformní balíček šesti legislativních aktů byl reakcí na hospodářskou a dluhovou krizi v roce 2009. Nicméně ani u tohoto balíčku nedošlo ke změně pravidla v podobě maximální výše 3% deficitu veřejných financí a 60% vládního dluhu ve vztahu k HDP. Pozitivem bylo zavedení výdajového pravidla, kdy se součástí veřejných rozpočtů stanou mimořádné příjmy, musí být tyto příjmy použity ke snížení vládního dluhu a nikoliv k navyšování vládních výdajů (zejména v období před volbami). Z hlediska kontroly začal být kladen větší důraz na dodržování pravidla vládního dluhu a jeho výše 60 % HDP. Členské státy, jejichž vládní dluh přesahuje tuto hodnotu, musí v následujících třech letech snižovat tento vládní dluh, a to nejméně tempem o 1/20 ročně.<sup>51</sup>

### 3.4.4 Fiskální pakt

Jedná se o poslední doplnění a reformu Paktu o stabilitě a růstu. K Fiskálnímu paktu se zavázalo 25 členských zemí EU. Fiskálnímu paktu je věnována samostatná kapitola pod č. 5.

*Konvergence - teoretická představa, že chudší země nebo regiony budou postupně bohatnout, až se ekonomicky vyrovnají vyspělým ekonomikám. Empiricky ověřený fakt, že chudší země nebo regiony jsou skutečně schopny dosáhnout úrovně vyspělých ekonomik, pokud jde o břemeno dluhu nebo ceny nemovitostí.*

*Pavel Kohout*

### 3.4.5 Maastrichtská konvergenční kritéria

Neodmyslitelnou součástí fiskálních pravidel EU jsou Maastrichtská kritéria. Konvergenční kritéria jsou tvořena pěti základními kritérii, která musí kandidátský stát, který usiluje o členství v eurozóně, splnit. Pětice kritérií je složena z trojice měnových a dvojice fiskálních kritérií. Mezi fiskální kritéria zařazujeme tradiční nepřekročení rozpočtového deficitu ve výši 3 % HDP a

---

<sup>51</sup> HEDIJA, Veronika. *Fiskální politika v prostředí Evropské hospodářské a měnové unie*. Praha: C. H. Beck, 2014. 144 s. ISBN 978-80-7400-526-8.

nepřekročení veřejného dluhu ve výši 60 % HDP. Pro obě fiskální kritéria platí výjimka, kdy kandidátský stát dosáhne splnění konvergenčních kritérií také v případech, kdy se výše veřejného dluhu nebo výše rozpočtového deficitu požadovaným kritériím blíží. V případě rozpočtového deficitu se jedná o pouze výjimečný deficit a v případě veřejného dluhu se jedná o výši, která se dlouhodobě značně snižuje a ve střednědobém horizontu se počítá s dosažením hranice 60 % veřejného dluhu HDP. Z měnových kritérií se jedná o udržení cenové stability a průměrnou míru inflace, jejíž výše by neměla překročit o více než 1,5 % míru inflace třech států, které dosahují nejvyšší míry cenové stability. Dalším měnovým kritériem je zákaz jakékoliv měnové intervence v průběhu posledních dvou let před datem přijetí společné měny. Třetím měnovým kritériem je výše průměrné dlouhodobé nominální úrokové míry členského státu, jejíž výše nepřekračuje o více než 2 % úrokovou míru těch členských států, které dosáhly nejlepších výsledků v oblasti cenové stability.<sup>52</sup>

### ***3.5 Postavení návrhu finanční ústavy s předpisy Evropské unie a jejími obecnými zásadami***

Návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti a návrh zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti předkládaný předsedou vlády Bohuslavem Sobotkou a ministrem financí Andrejem Babišem je plně v souladu s právními předpisy Evropské unie, stejně jako s ustálenou judikaturou soudních orgánů a zásadami EU.

Soulad s právními předpisy EU byl očekávaný, neboť jak návrh ústavního zákona, tak i na něj navazující zákon vychází ze Směrnice Rady (EU) č. 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států do vnitrostátního právního řádu.

Jedním z východisek návrhu ústavního zákona a na něj navazujících právních předpisů je, že členské státy EU považují své hospodářské politiky za věc společného zájmu a koordinují je v rámci Rady (EU), kromě samotného vzetí

---

<sup>52</sup> LACINA, Lubor, ROZMAHEL, Petr a kol. *Euro: ano/ne?* 1. Vyd. Praha: Alfa Nakladatelství, 2010. ISBN 978-80-87197-26-4.

hospodářské politiky za věc společného zájmu, s tím také souvisí dodržování zásady zdravých veřejných financí.<sup>53</sup>

Ve vztahu práva EU a právní úpravy v České republice se vychází z přednosti aplikovatelnosti práva EU. Ohledně vztahu k finanční ústavě vycházíme především z primárního práva EU, konkrétně části třetí, hlavy VIII Hospodářská a měnová politika. České republice z výše uvedených ustanovení Smlouvy plynou závazky v oblasti nadměrného schodku veřejných financí.

Propojnost finanční ústavy s právem EU lze spatřovat například v maastrichtských konvergenčních kritériích, kdy například kritérium vztahující se k rozpočtové politice najdeme v obdobné formě v návrzích zákona o rozpočtové odpovědnosti. Jedná se především o konvergenční kritéria fiskální, kdy schodek veřejných rozpočtů nesmí být vyšší než 3 % hrubého domácího produktu. Skutečnost, že zákonodárce hledal inspiraci pro zákon o rozpočtové odpovědnosti právě v maastrichtských kritériích lze také demonstrovat na limitu celkové zadluženosti, která nesmí být vyšší než 60 % HDP.

Přestože tato dvě výše uvedená pravidla by se dala hodnotit jako benevolentní, tak článek 104 Smlouvy o ES stanovuje možnosti, kdy je možné rozpočtové schodky překročit. Zejména v případech, kdy se jedná o zcela výjimečný jev, úroveň, které poměr rozpočtového schodku k HDP dosáhl, jen mírně převyšuje doporučenou hodnotu 3 %, stejně tak může jako vyhovující být schválena situace, kdy dochází k neustálému snižování rozpočtového schodku a neustálému přibližování se k požadované hodnotě 3 %. V roce 1998, kdy došlo ke komplexnímu sledování plnění kritéria rozpočtového schodku k HDP vzhledem k plánovanému zavádění společné evropské měny, nesplňovala kritérium pouze Francie, u které se uvádí 3,1 %, ale toto mírné překročení maastrichtského kritéria se považuje za hraniční splnění.

---

<sup>53</sup> Čl. 121 Smlouvy o fungování Evropské unie a čl. 119 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie

*Fiskální politika - odvozeno od latinského „fiscus“, což bývala truhla, do které  
Římané ukládali peníze vybrané od porobených národů.*

*Pavel Kohout*

## **4 Návrh finanční ústavy**

Hlavním cílem návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti a s ním spojených zákonů je dosažení zdravých veřejných financí a dohled nad vytvářením podmínek pro udržitelné veřejné finance pro následující roky. Dosažení zdravých veřejných financí a zlepšení hospodaření státu by mělo dojít také pomocí větší transparentnosti hospodaření s finančními prostředky státu a především zvýšení efektivity nakládání s těmito prostředky.

Na základě směrnice Rady EU 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích rozpočtového rámce členských států mělo dojít k implementaci výše uvedené směrnice do 31. prosince 2013, přestože první návrh finanční ústavy pochází z první poloviny roku 2012, tak do data, do kterého měla být implementace provedena, k její implementaci nedošlo. V průběhu roku 2014 byla česká vláda upozorněna na nedodržení povinnosti implementace směrnice EU, nicméně nebylo na tato upozornění nijak významněji reagováno. Z hlediska splnění nebo snahy o splnění povinnosti nemůžeme hovořit o aktivitě, která by tímto směrem byla vedena. Po roce, tedy v lednu 2015, od nesplnění této povinnosti došlo k formálnímu upozornění ze strany Evropské komise na uplynutí lhůt pro provedení směrnice.

Veškerá úprava fiskální politiky dopadající na Českou republiku, ať už se jedná o unijní předpisy, zejména Pakt o stabilitě a růstu, směrnici 2011/85/EU, nařízení č. 473/2013 a fiskální smlouvu, která není součástí práva EU, se vzájemně prolíná a doplňuje, neboť u všech zmiňovaných právních předpisů je shodný cíl, kterým je dosažení zdravých a dlouhodobě udržitelných veřejných financí členských států EU.

### **4.1 Návrh finanční ústavy I.**

Poprvé byl návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti projednáván v roce 2012 za vlády Petra Nečase. Legislativní rada vlády projednala na svém zasedání dne 16. 8. 2012 vládní návrh ústavního zákona a doporučila jej k dopracování. Další verzi projednala Legislativní rada vlády dne 13. 9. 2012 a následně ještě 27. 9. 2012.

V roce 2012 Petr Nečas, jako tehdejší premiér předkládal, návrh ústavního zákona na základě dvou hlavních důvodů, prvním z nich byla reakce na odmítnutí fiskálního paktu a druhým splnění bodu z programového prohlášení Nečasovy vlády z roku 2010. Nečasova vláda si jako jeden ze svých bodů vytyčila stabilizaci veřejných financí a udržení zdravých a dlouhodobě udržitelných veřejných financí.<sup>54</sup>

Finanční ústava je dokonce v jednom svém článku přísnější z hlediska přijímání zákonů, než vyžaduje legislativní proces České republiky. Konkrétně jde o článek 7, „*Činí-li výše zadlužení nejméně 40% hrubého domácího produktu, stát poskytuje státní záruky pouze na základě zákona platného v den vyhlášení výše zadlužení, nebo na základě zákona, který je schválen nadpoloviční většinou všech poslanců a nadpoloviční většinou všech senátorů*“<sup>55</sup>.

Z jakého důvodu se předkladatelé uchýlili ke zvýšení obvyklého kvóra nadpoloviční většiny přítomných senátorů na nadpoloviční většinu všech senátorů není jasno. Odpověď na toto zvýšení nedává dokonce ani důvodová zpráva.

Česká finanční ústava se v základních principech neliší od „evropské finanční ústavy“ neboli fiskálního paktu, nejvýznamnějším rozdílem jsou přísnější kritéria, podle kterých nastupují dluhové brzdy při dosažení hranice 40 %.

#### **4.1.1 Národní rozpočtová rada**

Vzhledem k závazku České republiky vstoupit do třetí fáze Hospodářské a měnové unie, tedy přijmout společnou měnovou politiku a zavést měnu euro, je vznik nezávislého fiskálního orgánu nevyhnutelný. Návrh finanční ústavy toto zřízení pouze urychluje, neboť k jejímu zřízení dojde nejspíše k okamžiku přijetí společné měny.

Návrh ústavního zákona, který předložila vláda Petra Nečase, počítá se zřízením Národní rozpočtové rady, jenž je tvořena předsedou, místopředsedou a blíže neurčeným počtem dalších členů. Tento nespécifikovaný počet členů Národní rozpočtové rady otevírá možnost, aby se Rada stala tzv. trafikou pro bývalé politiky nebo podporovatele politických stran, čímž by byla nezávislost instituce značně ohrožena. Kromě nejasně upraveného počtu členů se další nejasnost objevuje v délce mandátu členů Národní rozpočtové rady. Tyto

---

<sup>54</sup> GERLOCH, Aleš. Nad návrhem ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Finanční ústava*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 181-188. ISBN 978-80-210-6214-6.

<sup>55</sup> Návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, čl. 7

nejasnosti doplněné nedostatečným vymezením, jaké předpoklady má splňovat člen Národní rozpočtové rady, ještě více otevírají možnost, že by se tak Národní rozpočtová rada stala trafikovou institucí.

Návrh počítá s tím, že předseda, místopředseda a členové orgánu jsou voleni Poslaneckou sněmovnou. Tento způsob volby členů Rady je v podstatě pouhým vytvářením dalšího orgánu, který odráží výsledky voleb do Poslanecké sněmovny. Složení Národní rozpočtové rady pak bude pouhou kopií obrazu složení Poslanecké sněmovny a jejích výborů.<sup>56</sup>

#### 4.1.2 Limity zadlužení

První návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti – finanční ústavy počítal se čtyřmi pásmy limitů zadlužení. Dluhové brzdy, které mají být použity při dosažení dané výše zadlužení neplatí absolutně, dokonce je výjimek možná více, než je nutné a ve skutečnosti to významně snižuje účinnost dluhových brzd. Aplikace dluhových brzd se nepoužije v případě:

- a) významného zhoršení ekonomického vývoje,
- b) nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu,
- c) odstraňování následků živelních pohrom nebo
- d) výdajů vyplývajících z plnění mezinárodních smluv a jiných mezinárodních závazků České republiky.

Jako zcela nesystematické je neaplikace dluhových brzd v 2 až 4 pásmu v období dvanácti měsíců ode dne vyslovení důvěry vládě po jejím jmenování.

Čl. 12 odst. 3 návrhu ústavního zákona *„Činí-li v době dvanácti měsíců ode dne vyslovení důvěry vládě po jejím jmenování výše zadlužení nejméně 40 % hrubého domácího produktu, postupuje se podle čl. 6 obdobně.“*

- 1) 40 % - 45 %

Opatření v prvním pásmu dluhových brzd jsou spíše formálního charakteru, kdy vláda pouze informuje Poslaneckou sněmovnu o skutečnosti, že došlo k překročení hranice zadlužení 40 % HDP. V informační zprávě vláda sdělí, z jakých důvodů došlo k překročení zadlužení a jaká opatření, po konzultaci s Národní rozpočtovou radou, přijme k nápravě.

---

<sup>56</sup> ZBÍRAL, Robert. Nezávislé rozpočtové instituce: skuteční garanti fiskální odpovědnosti? In: ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Finanční ústava*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 28 - 38. ISBN 978-80-210-6214-6.



Zároveň se částečně omezuje možnost poskytování státních záruk, kdy stát poskytne jen ty záruky na základě zákona platného v den vyhlášení zadlužení. Zároveň toto omezení není absolutní, neboť státní záruku je možno poskytnout i na základě později přijatého zákona, pokud je schválen nadpoloviční většinou všech poslanců a nadpoloviční většinou všech senátorů.

2) 45 % - 48 %

V případě, kdy výše zadlužení překročí 45 %, tak je vláda povinna předložit návrh zákona o státním rozpočtu, návrhy rozpočtů státních fondů a návrhy rozpočtů zdravotních pojišťoven na následující rok s výdaji, které nepřesahují výdaje schválené v předcházejícím státním rozpočtu resp. rozpočtech státních fondů. V případě, že skutečnost o překročení zadlužení ve výši 45 % nastane v období schvalování návrhu zákona o státním rozpočtu resp. návrhu rozpočtu státního fondu je vláda povinna vzít svůj návrh zpět a předložit neprodleně nový návrh, který splňuje požadavek nepřesahujících výdajů oproti předcházejícímu roku.

Kromě výdajových omezení dojde také od následujícího roku, kdy došlo k překročení 45 % zadlužení vzhledem k HDP, ke snížení platů představitelů veřejné moci o 20 % a zároveň se zastaví růst prostředků na odměnu za práci. Toto opatření trvá do konce roku, ve kterém dojde k poklesu zadlužení pod hranici 45 %.

3) 48 % - 50 %

V případě výše zadlužení 48 % a více dopadají opatření na územní samosprávné celky, které mají povinnost na následující rok schválit rozpočet pouze jako vyrovnaný nebo přebytkový. Pro veřejné instituce platí omezení přijímat nové dlouhodobé závazky vedoucí k navýšení zadlužení.

4) 50 % a více

Kromě dluhových brzd, které se uplatní v druhém a třetím pásmu zadlužení, musí vláda neprodleně požádat o vyslovení důvěry. V případě vyslovení důvěry se po dobu dvanácti měsíců uplatňují jen dluhové brzdy obsažené v druhém a třetím pásmu zadlužení, čl. 9 a čl. 10 návrhu ústavního zákona.

### **4.1.3 Hospodaření územního samosprávného celku**

Hospodaření územních samosprávných celků je z hlediska finanční ústavy řešeno až v případě, kdy veřejný dluh dosáhne 48 % HDP. Dluhová brzda pro územní samosprávné celky nastupuje ve formě povinnosti obce či kraje předložit pouze vyrovnaný nebo přebytkový rozpočet. Stejně jako ve třetím pásmu, platí povinnost předložit vyrovnaný nebo přebytkový rozpočet i ve čtvrtém pásmu, kdy veřejný dluh přesáhne 50 % HDP. Samotné hospodaření územních samosprávných celků je benevolentnější, kdy jako hranici určuje celkovou výši dluhů ve výši 60 % průměru celkových příjmů za poslední čtyři roky. Cílem zavedení 60 % hranice má za cíl zamezit nadměrnému zadlužení územních samosprávných celků, a především jako jedna z částí finanční ústavy zvýšit udržitelnost veřejných financí jako celku. Doprovodné zákony k finanční ústavě počítají s povinností územního samosprávného celku své zadlužení snížit nejméně o 5 % z rozdílu mezi výší dluhu a výší dluhu 60 % průměru příjmů za poslední čtyři roky.

Dodržování zásady rozpočtového hospodaření územního samosprávného celku bude každoročně hodnotiti ministerstvo financí, a to na základě podkladů, které obdrží od orgánů přezkoumávajících hospodaření<sup>57</sup>.

## **4.2 Návrh finanční ústavy II.**

Skupina poslanců Poslaneckého klubu TOP 09 a Starostové<sup>58</sup> předložila Poslanecké sněmovně v jejím VII. volebním období návrh zákona dne 28. 11. 2013. Návrh byl rozeslán poslancům jako tisk 24/0 ze dne 29. 11. 2013.

Stejný návrh byl zaslán dne 4. 12. 2013 vládě, aby k danému návrhu zaujala stanovisko. Dne 20. 12. 2013 bylo poslancům doručeno stanovisko vlády jako připomínkový tisk 24/1.

První čtení návrhu zákona proběhlo v Poslanecké sněmovně v průběhu 6. schůze Poslanecké sněmovny VII. volebního období dne 11. února 2014. V rámci prvního čtení finanční ústavy se v rámci únorového projednávání vyjádřil poslanec za ČSSD Antonín Sed'a, když navrhovanou ústavní úpravu posoudil

<sup>57</sup> Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

<sup>58</sup> Skupina poslanců ve složení Miroslav Kalousek, Helena Langšádlová, Jan Farský, František Laudát, Václav Horáček, Jitka Chalánová, Petr Gazdík, Karel Schwarzenberg, Gabriela Pecková, Daniel Korte, Jiří Skalický, Zdeněk Bezcený, Michal Kučera, Herbert Pavera, Rom Kostřica, Marek Ženíšek, Jaroslav Lobkowicz, František Vácha, Markéta Adamová, Jiří Koubek, Leoš Heger, Stanislav Polčák, Nina Nováková, Anna Putnová, Věra Kovářová a Karel Tureček

takto: „*Já osobně jsem dokonce přesvědčen, že navrhovaný zákon není plně v souladu s ústavním pořádkem ČR, a naopak jsem přesvědčen, že právě tento ústavní zákon porušuje naši Ústavu. Především tím, že výrazně omezuje pravomoci a kompetence nejen Poslanecké sněmovny a vlády, ale zejména samospráv územně samosprávných celků a veřejnoprávních institucí. Nehodlám podpořit zákon, který omezuje demokratické rozhodování Poslanecké sněmovny a který omezuje práva zákonodárců.*“<sup>59</sup> Poslanec Volný, poslanec zpravodaj pro daný návrh, navrhl zamítnutí daného návrhu zákona. Na základě tohoto návrhu dal předsedající hlasovat o zamítnutí návrhu zákona. Ze 157 přítomných poslanců bylo 86 pro, 32 proti. Návrh zákona tedy nebyl přijat a skončil již v prvním čtení.<sup>60</sup>

#### **4.2.1 Národní rozpočtová rada**

Důvodová zpráva ve své obecné části počítá s předpokládanými ročními náklady Národní rozpočtové rady ve výši 50 mil. Kč, kdy 12 mil. Kč bude vyhrazeno na platy členů kolegia, částka 15 mil. Kč bude vyhrazena na platy zaměstnanců kanceláře, provozní výdaje jsou počítány ve výši 12 mil. Kč a zbývající částka 10 mil. Kč je vyhrazena na ostatní výdaje.

Vzhledem k tomu, že návrh skupiny poslanců klubu TOP 09 a Starostové vychází primárně z návrhu, který byl vypracován ministrem financí Kalouskem za vlády Petra Nečase, tak i tento návrh počítá se zavedením Národní rozpočtové rady, která je složena z předsedy, místopředsedy a předem neurčeného počtu členů. V ústavním zákoně je stanoven pouze způsob volby členů, kdy jejich volitelé jsou poslanci Parlamentu České republiky. Navazující zákony, s jejichž přijetím se počítalo, měly zavádět postup jmenování členů, délku funkčního období, pravidla hospodaření a působnost Národní rozpočtové rady.

#### **4.2.2 Komentář k návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti II.**

Návrh ústavního zákona, který předložila skupina poslanců, se ve většině bodů shoduje s návrhem, který byl předložen vládou Petra Nečase v roce 2012. Vzhledem k výše uvedenému se tento komentář nebude zabírat celým návrhem

---

<sup>59</sup> Stenozáznam z 6. Schůze Poslanecké sněmovny v 7. volebním období ze dne 11. února 2014

<sup>60</sup> Hlasování Poslanecké sněmovny - 6/101. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna* [online]. 2014 [cit. 2015-03-17]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=58646>

ústavního zákona, ale jen změnami, kterými se poslanecký návrh (návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti II.) liší od vládního návrhu (návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti z roku 2012).

Nejvýznamnější změnou v celém návrhu je změna hranic limitů zadlužení. Zatímco ve vládním návrhu začínaly limity zadlužení již na 40 % hrubého domácího produktu, tak poslanecký návrh počítá jako nejnižší procento zadlužení ve výši 45% hrubého domácího produktu, kdy se přistupuje k dluhovým brzdám. Druhá skupina opatření dle poslaneckého návrhu nastupuje při míře zadlužení nejméně 50 % hrubého domácího produktu, což je stejné posunutí o 5 %, jako v případě první skupiny omezení.

Ve třetí skupině omezení došlo k posunutí z hranice mezi 48 % – 50 % na 55 % - 58%, což znamená posunutí o 7 % resp. dokonce o 8 %. Pokud bychom v případě prvních dvou uvažovali o celkové posunutí všech indikačních ukazatelů o 5 %, pak je toto zvýšení o 8 % zcela nesystémové a nevyhází z konkrétní potřeby. Tuto odchylku nijak nevysvětluje ani důvodová zpráva. V článku 9 je oproti vládnímu návrhu odchylka v písmenu a<sup>61</sup>, kdy došlo k doplnění o „...v průběhu rozpočtového období však nelze zapojit prostředky z minulých let“.

Článek 10 se v prvním ze dvou odstavců zaměřuje na zadlužení územních samosprávných celků a ve druhém na zadlužení veřejných institucí. V tomto článku stejně jako v přecházejících došlo ke změkčení oproti vládnímu návrhu, kdy z původní hranice zadlužení 48 % hrubého domácího produktu došlo k posunu na 55 %.

Kromě zmírnění celého zákona s ohledem na výši, v jejíž nastupují dluhové brzdy, došlo také k dalšímu důvodu, kdy nemusí být přistupováno k rozpočtovým opatřením. V čl. 12 nově přibyl důvod „zhoršování bezpečností situace státu spojené s vyhlášením mimořádných opatření vládou ke zvýšení obranyschopnosti“.

V čl. 13 Hospodaření územního samosprávného celku přibyl upřesnění v odst. 3 „Do doby, než územní samosprávný celek sníží celkovou výši svého dluhu pod 60 % průměru jeho skutečných celkových příjmů za poslední čtyři roky, ...“.

---

<sup>61</sup> V návrhu zákona uvedeno jako písmeno a, ačkoliv se analogicky jedná o písmeno b.

### 4.3 Návrh finanční ústavy III.

Vládní návrh ústavního zákona<sup>62</sup> přijatý dne 23. února 2015 vládou Bohuslava Sobotky navazuje v hlavních bodech na předcházející návrhy předložené vládou Petra Nečase a také na návrh předložený skupinou poslanců TOP 09, který v podstatě kopíroval předložený a neprojednaný návrh vlády Petra Nečase. Hlavním důvodem, proč se oba vládní návrhy shodují v hlavních bodech, je ten, že jde o implementaci směrnice Rady EU č. 2011/85/EU ze dne 8. listopadu o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. Názor poslance Sedi (ČSSD) k návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, který předložil k projednání poslanecký klub TOP09, je jednoznačně odmítavý, nepodmiňuje svůj souhlas konkrétní změnou v návrhu zákona. Ne nezajímavým pohledem bude sledovat projednávání návrhu finanční ústavy, kterou předkládá současná vláda Bohuslava Sobotky (ČSSD), a případnou reakci poslance Sedi, zdali opět návrh shledává jako „ústavní zákon, který porušuje naši Ústavu“.<sup>63</sup>

Celková koncepce návrhu ústavního zákona byla výrazně zjednodušena a zkrácena na pouhých 6 článků o 11 odstavcích.

Velká část z původního návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti<sup>64</sup> byla část převzata do zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, jehož přijetím bude kompletně provedena směrnice Rady EU č. 2011/85/EU.<sup>65</sup>

Rozdělení implementace evropské směrnice do dvou zákonů se může zdát nezvyklým řešením, ale samo o sobě není žádným negativem. Problémem je vztah obou zákonů, kdy provázanost mezi nimi je mizivá a takřka by bylo možné, aby existovaly zcela samostatně bez existence druhého zákona. Jedním z důvodů může být skutečnost, že mezi návrhy obou zákonů je doba 9 měsíců a také inspirační zdroj, zatímco u ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti spatřujeme zřetelnou inspiraci ve slovenské právní úpravě, tak v zákoně o pravidlech rozpočtové odpovědnosti se zřetelně odráží Fiskální pakt<sup>66</sup>.

<sup>62</sup> Materiál - Portál Aplikace ODok. *Úřad vlády České republiky* [online]. 2014 [cit. 2015-03-17]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9KGM74YC>

<sup>63</sup> Viz. výše v kapitole 4.2

<sup>64</sup> V práci uvedeno jako Návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti I.

<sup>65</sup> Srovnání s právní úpravou Slovenska v kapitole 6.1

<sup>66</sup> ANTOŠ, Marek. *Finanční ústava: raději maják než stěžeň. Právnik: teoretický časopis pro otázky státu a práva*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2015, 1/2015, 26 - 48

### 4.3.1 Národní rozpočtová rada

Národní rozpočtová rada je ve vládním návrhu ústavního zákona, v souladu se směrnicí Rady, definována jako „*nezávislý odborný orgán, který působí v oblasti fiskální a rozpočtové politiky, sleduje vývoj hospodaření veřejných institucí a dodržování pravidel rozpočtové odpovědnosti a hodnotí je*“. Vládní návrh dále stanovuje Národní rozpočtovou radu jako pětičlenný orgán, který je složen z předsedy, místopředsedy a dalších 3 členů. Samotné postavení a působnost, jakož i další podrobnosti Národní rozpočtové rady stanoví zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

Podle návrhu zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti Národní rozpočtová rada „*hodnotí plnění číselných fiskálních pravidel, kterými jsou zejména pravidlo limitů zadlužení, stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí podle § 11, odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů podle § 13 a hospodaření územního samosprávného celku, a vypracovává a předkládá na jednání Poslanecké sněmovny zprávu o jejich plnění*“<sup>67</sup>. Národní rozpočtová rada také zjišťuje výši dluhu sektoru veřejných institucí<sup>68</sup> po odečtení rezervy peněžních prostředků pro financování státního dluhu, kterou zveřejní způsobem, kterým se vyhlašují zákony, a to nejdéle do 1 měsíce od doby, kdy Český statistický úřad zveřejní výši veřejného dluhu za předchozí kalendářní rok. Jedním z úkolů Národní rozpočtové rady je „*s přihlédnutím k hospodářskému a společenskému rozvoji, zaměstnanosti a mezigenerační soudržnosti vypracovává a předkládá na jednání Poslanecké sněmovny zprávu o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, která obsahuje hodnocení, jakým způsobem mohou plánované vládní politiky svými přímými dlouhodobými dopady pravděpodobně ovlivnit udržitelnost veřejných financí*“<sup>69</sup>. Národní rozpočtová rada také vypracovává stanovisko k výpočtu hodnoty nápravné složky podle § 12 návrhu zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, kde „*nápravná složka slouží k úpravě*

---

<sup>67</sup> Zde se jedná o provedení směrnice, konkrétně kap IV., čl. 6 odst. 1 písm. b) „účinné a včasné monitorování souladu s pravidly na základě spolehlivé a nezávislé analýzy provedené nezávislými subjekty nebo subjekty, které jsou ve vztahu k fiskálním orgánům členských států funkčně samostatné“.

<sup>68</sup> Podrobněji v příloze č. 1 – Seznam institucí sektoru veřejných institucí

<sup>69</sup> Zde se jedná o provedení směrnice, konkrétně kap. V., čl. 9 odst. 2 písm. d) „hodnocení, jakým způsobem mohou plánované politiky svými přímými dlouhodobými dopady pravděpodobně ovlivnit dlouhodobou udržitelnost veřejných financí“.

*odchylky skutečného výsledku hospodaření sektoru veřejných institucí od výsledku předpokládaného*<sup>70</sup>.

Návrh zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti počítá s šestiletým funkčním obdobím a možností zastávat funkci v radě maximálně dvakrát. Předseda Rady je volen Poslaneckou sněmovnou na návrh vlády. Místopředseda Rady je volen stejně jako předseda Poslaneckou sněmovnou, ale na návrh České národní banky. Další tři členové Rady jsou také voleni Poslaneckou sněmovnou, kdy po jednom kandidátovi na člena Rady navrhuje Senát, prezident republiky a Nejvyšší kontrolní úřad.

#### **4.3.2 Limity zadlužení**

Zatímco předcházející zákony počítaly s několika pásmy, ve kterých nastupovala určitá opatření, tak tento návrh počítá pouze s jedním pásmem, a to až od výše 55 % zadlužení sektoru veřejných financí. Vládní návrh touto úpravou zcela rezignuje na systém dluhových brzd, ale zatahuje až za poslední záchrannou brzdu. Pod touto záchrannou brzdou se rozumí následující opatření vycházející z § 22 návrhu zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti:

- a) vláda schválí a předloží Poslanecké sněmovně návrh a střednědobý výhled státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů, které vedou k dlouhodobě udržitelnému stavu veřejných financí; byl-li již návrh zákona o státním rozpočtu nebo návrh rozpočtu státního fondu předložen bez naplnění této podmínky, vláda takový návrh vezme zpět a neprodleně předloží návrh nový,
- b) vláda předloží Poslanecké sněmovně návrhy vyrovnaných rozpočtů zdravotních pojišťoven, které provádějí veřejné zdravotní pojištění; v průběhu rozpočtového období nelze zapojit prostředky z minulých let,
- c) územní samosprávný celek schválí svůj rozpočet na následující rok jako vyrovnaný nebo přebytkový; rozpočet územního samosprávného celku podle předchozí věty může být schválen jako schodkový jen v případě, že schodek je možné uhradit finančními prostředky z minulých let, návratnou finanční výpomocí od jiné veřejné instituce, nebo v případě, že schodek vznikne kvůli předfinancování projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie,

---

<sup>70</sup> § 12 návrhu zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

- d) veřejné instituce, na něž se nevztahuje písmeno a) až c), nesmí po období, v němž výše zadlužení činí nejméně 55 % hrubého domácího produktu, přijímat nové závazky, s výjimkou závazků týkajících se projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, vedoucí k navýšení zadlužení na dobu delší než jeden kalendářní rok.<sup>71</sup>

### 4.3.3 Hospodaření územního samosprávného celku

Dopad finanční ústavy na hospodaření územních samosprávných celků vychází částečně z implementace směrnice o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. Ústavní zákon zde stanovuje výši dluhu, která by neměla přesáhnout. Konkrétně je jeho výše specifikována jako 60 % průměru příjmů územně samosprávného celku za období posledních čtyřech kalendářních let.

Zakotvení odpovědného hospodaření územně samosprávných celků do návrhu zákona neznamená vyjmutí jejich hospodaření ze sektoru veřejných institucí nebo přenesení jejich odpovědnosti na stát. Zavedením uvedené hranice se jen konstitucionalizuje omezení nadměrného zadlužování územně samosprávného celku.

Z důvodové zprávy k ústavnímu zákonu o rozpočtové odpovědnosti, jejíž součástí je také analýza provedená ministerstvem financí, vyplývá skutečnost, že k poslednímu uzavřenému rozpočtovému roku, tedy roku 2013, by zásadu rozpočtového hospodaření nedodrželo cca 500, což odpovídá 8 % všech obcí v České republice. Problém finanční odpovědnosti se netýká jen malých obcí, jak by se mohlo zdát, ale také 33 měst a dokonce 4 statutárních měst. Naopak pozitivním výstupem analýzy je zjištění skutečnost, že 81 % obcí má nižší zadluženost než 30 %, a dokonce cca 56 % obcí je zcela bez dluhových závazků.<sup>72</sup> V případě kdy ze strany územního samosprávného celku dojde k porušení pravidel hospodaření, stát pozastaví převod výnosu daní, a to ve výši 5 % z rozdílu mezi výší jeho dluhu a 60 % průměru jeho celkových příjmů za poslední 4 kalendářní roky. Tato možnost omezení převodu výnosu daní není aplikovatelná jen v prvním roce, ve kterém dojde k překročení rozpočtového limitu, ale stát může k této sankci přistupovat opakovaně.

<sup>71</sup> § 22 písm. a – d návrhu zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti

<sup>72</sup> Sněmovní tisk 411/0, část č. 1/4. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna* [online]. 2015 [cit. 2015-03-21]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=112762>



## **4.4 Vlastní návrh mechanismu finanční ústavy**

Vlastní návrh mechanismu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti je sestaven z vlastní analýzy různých variant finančních ústav států EU, vychází ze Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v Hospodářské a měnové unii a samozřejmě je inspirován nerealizovanými návrhy zákonů, které se týkaly rozpočtové odpovědnosti.

### **4.4.1 Národní rozpočtová rada**

O tom, že Národní rozpočtová rada by měla být kolektivním orgánem, není zcela jistě sporu. Přesná podoba tohoto orgánu je předmětem diskusí nejen na parlamentní, ale také na akademické půdě.

Postavení, působnost, pravomoci a organizační struktura jsou hlavní body, od kterých se do budoucna bude odvíjet Národní rozpočtová rada.

V České republice již instituce, která se v mnoha ohledech podobala Národní rozpočtové radě, existovala. Jednalo se o Národní ekonomickou radu vlády, která byla zřízena na základě usnesení vlády č. 558 ze dne 4. srpna 2010. Problémem Statutu NERV<sup>73</sup> byl například způsob určení jejího složení. Přestože čl. 3 odst. 1 Statutu upravoval, že „členy NERV jmenuje a odvolává vláda na návrh předsedy vlády“, tato pouhá proklamace ve svém znění nijak nereflektovala skutečnost, že NERV má dbát o dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. Činnost NERVu byla pozastavena v srpnu 2013. NERV působil v 11 pracovních skupinách, které se věnovaly různým oblastem. Pokud bychom uvažovali o obnovení NERVu či převedení některých činností NERVu do Národní rozpočtové rady jednalo by se zejména o pracovní skupinu Veřejné finance, jejíž garantem byl Tomáš Sedláček, Rozpočtový rámec EU, jejíž garantem byl Petr Zahradník, Krize v eurozóně, jejíž garantem byl Vladimír Dlouhý.

Rozpočtová rada (Výbor pro rozpočtovou politiku apod.) musí nejen navrhnout a doporučit určitá řešení, ale vypracované návrhy musejí být pro politiky závazné a v případě jejich nedodržení musí následovat politická odpovědnost vůči voličům. Rozpočtová instituce musí být především nezávislá a kvalifikovaná, tyto předpoklady úzce souvisí se způsobem jmenování členů této instituce. Nejvhodnějším způsobem by byla možnost jmenovat danou osobu na dobu neurčitou, ale s neobnovitelným mandátem. Zánik mandátu by byl možný

---

<sup>73</sup>W101006a.0715 - Statut-NERV.pdf. Úřad vlády České republiky [online]. 2010 [cit. 2015-03-17]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/ekonomicka-rada/Statut-NERV.pdf>

jen v případech vzdání se mandátu, zániku způsobilosti k výkonu mandátu nebo závažným způsobem porušila povinnosti plynoucí z této funkce. Součástí nastavení nezávislosti by bylo „odtržení“ od ekonomického prostředí, kdy také po ukončení členství ve fiskální instituci zůstala osoba finančně nezávislou díky podpoře ze strany fiskální instituce.

Podstatnou otázkou pro nezávislost a renomé nejen na vnitrostátní úrovni je počet členů Rady a způsob jejich jmenování. Zatímco návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti z roku 2013 (návrh č. I) počítal s Radou složenou z předsedy, místopředsedy a blíže neurčeného počtu členů, návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti z roku 2015 (návrh č. III) počítá s pětičlennou Radou, která je složena z předsedy, místopředsedy a dalších 3 členů.

Podstatné pro fungování Rady je především způsob jmenování jejích členů. Návrh zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti by měl ve způsobu jmenování počítat s odlišným způsobem volby jednotlivých členů. Pouhá odlišnost v navrhovatelích jednotlivých členů je nedostačující. Aby každých 6 let nedocházelo ke kompletní obměně celé Rady, je vhodné nastavit jiný způsob volby členů Rady, než ten jaký známe ze způsobu jmenování soudců Ústavního soudu nebo členů rady ČNB.

Základem mechanismu volby by mělo být zachování kontinuity, bez ohledu na skutečnost, kdo členy Rady volí nebo jmenuje. Vhodným způsobem pro jmenování členů Rady by byl mechanismus, který je využíván pro jmenování členů Rady Českého telekomunikačního úřadu, kdy funkční období každého člena je pětileté. Pro pětičlennou Radu by bylo tedy vhodné zvolit stejný způsob, kdy každý rok je volen právě jeden člen Rady. Předseda by měl být jmenován vládou na návrh guvernéra ČNB.

## 5 Fiskální unie a postavení České republiky

Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii je hlavním nástrojem vytvořeným Evropskou unií za účelem boje proti finanční krizi v Evropské unii.

Někdy bývá Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (dále jen Smlouva) nazývána jako fiskální smlouva, případně se setkáme s pojmenováním jako fiskální pakt či fiskální kompakt. Smlouva byla uzavřena mezi 25 členskými zeměmi EU dne 2. března 2012 a vstoupila v platnost od ledna následujícího roku. Hlavním cílem Smlouvy je zavázat primárně členské státy eurozóny, aby jejich rozpočty byly předkládány jako vyrovnané či dokonce přebytkové. K přijetí národních rozpočtů bude uplatňováno tzv. Zlaté rozpočtové pravidlo, které je založeno na vyrovnané složce výdajové se složkou příjmovou, nebo musí být rozpočet v přebytku dle Smlouvy. Za vyrovnaný nebo přebytkový se dle čl. 3 Smlouvy považuje rozpočet, jehož roční strukturální saldo veřejných financí odpovídá střednědobému cíli pro danou zemi ve smyslu revidovaného Paktu o stabilitě a růstu s tím, že spodní limit strukturálního schodku činí 0,5% hrubého domácího produktu v tržních cenách.<sup>74</sup>

Přestože název a obsah Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (dále jen „Smlouva“) by odpovídal skutečnosti, že se jedná o právo EU, tak skutečnost je jiná. Na skutečnosti, že nejde o doplnění primárního práva EU, má nemalý podíl také Česká republika. Pokud bychom byli exaktní, tak Česká republika má 50% podíl na tom, že tato Smlouva je smlouvou mezinárodní mezi jednotlivými státy a nikoliv zdrojem práva EU.

Česká republika společně s Velkou Británií zůstaly jedinými státy, které nepřistoupily k fiskální smlouvě. Tehdejší premiér Petr Nečas odmítl přijetí Smlouvy přímo v Bruselu. Když Petr Nečas odmítal Smlouvu, tak jako hlavní důvod uvedl nedostatečná opatření po překročení hranice 60% dluhu a druhým důvodem byla následná možnost přistoupení v budoucnu, kdy Česká republika bude moci vidět účinky Smlouvy a zhodnotit, jakým způsobem by Smlouva byla

---

<sup>74</sup> Analyza-UV-final.pdf (application/pdf Object). Úřad vlády České republiky [online]. 2012 [cit. 2015-03-17]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analyza-UV-final.pdf>

aplikovatelná na našem území.<sup>75</sup> Problematickou částí fiskálního paktu je také čl. 7 neboli hlasovací kartel, prostřednictvím jehož se stát zavazuje vedle rozpočtového schodku také dluhové kritérium. Výhradu ke Smlouvě, kterou premiér Nečas uvedl je úprava účasti státu na tzv. eurosummitech, kdy České republice je přiřazena úloha „občasného pozorovatele“ pouze k vybraným tématům, což výrazně zhoršuje pozici České republiky oproti současnosti.<sup>76</sup> Vzhledem k českým ekonomickým údajům vztahu státního dluhu k HDP České republiky je hranice 60% příliš vysoká a neplní v případě české ekonomiky účel tzv. dluhové brzdy. Podíl dluhu na HDP se v současné době pohybuje kolem 46%, což je oproti jiným zemím EU i eurozóny relativně nízká výše zadlužení. Často je však Česká republika kritizována za roční zvyšování podílu státního dluhu na HDP, kdy v letech 2009 – 2012 byla překročena hranice 3%, která je určena maastrichtskými kritérii jako jedna z podmínek pro vstup země do eurozóny.

Postoj České republiky se v průběhu vlád Petra Nečase, Jiřího Rusnoka a Bohuslava Sobotky vyvíjel. Vláda Bohuslava Sobotky vyslovila souhlas s přistoupením k Fiskálnímu paktu svým usnesením č. 189 ze dne 24. března 2014 a zároveň doporučila prezidentu republiky Miloši Zemanovi, aby po vyslovení souhlasu s přistoupením k fiskální smlouvě oběma komorami českého parlamentu podepsal ratifikační listinu.

Cílem Smlouvy je posílení spolupráce mezi signatářskými zeměmi EU za účelem posílení hospodářské a měnové spolupráce a napomoci k dosažení cílů EU v oblasti udržitelného růstu, zaměstnanosti, konkurenceschopnosti a sociální koheze (čl. 1 Smlouvy).<sup>77</sup>

Hlavním cílem Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii je posílení fiskální disciplíny, a jak už také z názvu Smlouvy vyplývá koordinace hospodářských politik. Přestože původně měla Smlouva

---

<sup>75</sup> Proč se ČR nezavázala k ratifikaci smlouvy o fiskální unii | Vláda ČR [online]. 2012 [cit. 2015-03-15]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tiskove-zpravy/proc-se-cr-nezavazala-k-ratifikaci-smlouvy-o-fiskalni-unii-92547/>

<sup>76</sup> Faktografické-shrnutí-FISKÁLNÍ-KOMPAKT-prezentace.pdf. *Evropské hodnoty* [online]. 2013 [cit. 2015-03-16]. Dostupné z: <http://www.evropskehodnoty.cz/wp-content/uploads/2013/05/Faktografick%C3%A9-shrnut%C3%AD-FISK%C3%81LN%C3%8D-KOMPAKT-prezentace.pdf>

<sup>77</sup> GRINC, Jan a Jiří KAUTSKÝ. Argumenty k vnitrostátnímu posouzení obsahu fiskálního paktu, Analýza pro účely výboru pro záležitosti Evropské unie Senátu Parlamentu ČR. In: *Fiskální pakt. Právní a ekonomické souvislosti a důsledky přijetí Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2012, 117 - 137. Acta Universitatis Carolinae: Iuridica 1/2012. ISSN 0323-0619.

směřovat vůči všem 28 členům EU, tak jejími primárními adresáty jsou země, které již přijaly euro.

Vyrovnaným nebo přebytkovým rozpočtem dle čl. 3 Smlouvy považujeme rozpočet země, jejíž poměr veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu v tržních cenách je výrazně nižší než 60% a také rizika jsou z hlediska dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí nízká. V tomto případě může schodek veřejných financí činit až 1 % hrubého domácího produktu v tržních cenách.<sup>78</sup>

Základem Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (dále jen "Smlouva") je určení rozpočtových pravidel smluvních států tak, jak upravuje článek 3 Smlouvy. Dalším důležitým bodem je článek č. 7 Smlouvy, kde je upraven způsob uplatňování sankcí, pokud by signatářský stát dosáhl nadměrného rozpočtového schodku, jak jej upravuje čl. 126 SFEU.

Vrcholným orgánem, který dohlíží na rozpočtovou politiku a další součásti Smlouvy, jsou společné schůze dotčených výborů Evropského parlamentu s jednotlivými národními parlamenty, a to vždy za účelem projednání dodržování rozpočtové politiky.

Komentář k návrhu: Článek 1 dává najevo, jaký je význam celé Smlouvy, a to posílení hospodářského pilíře a měnové unie. Především v následujících oblastech zaměstnanosti, konkurenceschopnosti a sociální soudržnosti. V prvním článku Smlouvy si můžeme všimnout ne úplné jasnosti toho, koho vůbec Smlouva zavazuje. Z prvního odstavce můžeme vyčíst, že Smlouva by se měla vztahovat na všechny smluvní strany, kterými mohou být všechny členské státy Evropské unie. Tato skutečnost je částečně zúžena v druhém odstavci prvního článku, kdy Smlouva v plném rozsahu platí jen pro státy, jejichž měnou je euro.

---

<sup>78</sup> Analyza-UV-final.pdf (application/pdf Object). Úřad vlády České republiky [online]. 2012 [cit. 2015-03-17]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analyza-UV-final.pdf>

## 5.1 Přístup České republiky ke Smlouvě

Možnost přistoupení České republiky ke Smlouvě vychází z čl. 15 Smlouvy, který umožňuje, že i v budoucnu můžou ke Smlouvě přistoupit i další státy. Bylo ustoupeno od původní verze, kdy přistoupení dalších členů bylo podmíněno souhlasem všech dosavadních smluvních stran. Přestože v samotné Smlouvě již podmínka není, tak z hlediska politického, stále přetrvává a s největší pravděpodobností přetrvávat bude, a to zejména s ohledem na ve Smlouvě obsažený odkaz na Evropský mechanismus stability. Politický tlak na souhlas všech dosavadních smluvních stran je tak vzhledem k výše uvedenému zcela logický, a to především ze strany států eurozóny, které jsou zavázány přistoupivším stranám poskytnout finanční pomoc.<sup>79</sup>

Pokud by se Česká republika rozhodla v budoucnu ke Smlouvě připojit, bude tak učiněno formou přístupu. Zároveň by pravděpodobně před samotným připojením přišel na řadu přezkum ze strany Ústavního soudu týkající se souladu s ústavním pořádkem České republiky.

Ohledně úlohy Ústavního soudu při posuzování ústavnosti přijímané Smlouvy je pozdější přistoupení ke Smlouvě drobnou výhodou, neboť posuzování ústavnosti Smlouvy došlo v řadě členských zemí EU, např. ve Francii či Německu.

Slučitelnost Smlouvy s Ústavou a o ratifikaci Smlouvy byla vedena diskuse ve Francii, kde se prezident Hollande obrátil na Ústavní radu, aby před zahájením procesu ratifikace Smlouvy byla posouzena otázka, zdali ratifikaci této smlouvy nemusí předcházet změna Ústavy V. republiky. Provádění přezkumu Smlouvy je ve Francii částečně ovlivněno změnou v osobě prezidenta, když v květnu došlo k nahrazení Sarkozyho Hollandem. Celý přezkum není ve Francii obligatorním, ale záleží jen na zvážení ústavních činitelů. Právě změna v osobě prezidenta Francie je důvodem, proč k přezkoumání došlo, neboť pokud by ve funkci zůstal prezident Sarkozy k přezkoumání by s největší pravděpodobností

---

<sup>79</sup> GRINC, Jan a Jiří KAUTSKÝ. Argumenty k vnitrostátnímu posouzení obsahu fiskálního paktu, Analýza pro účely výboru pro záležitosti Evropské unie Senátu Parlamentu ČR. In: *Fiskální pakt. Právní a ekonomické souvislosti a důsledky přijetí Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2012, 117 - 137. Acta Universitatis Carolinae: Iuridica 1/2012. ISSN 0323-0619.

nedošlo, neboť Sarkozy patřil společně s německou kancléřkou Merkelovou k hlavním osobám při vyjednávání a přípravě Smlouvy.<sup>80</sup>

Francouzská Ústavní rada se v podané žádosti o přezkum ze dne 13. července 2013 zaměřila především na Zlaté rozpočtové pravidlo, které je založeno na vyrovnané složce výdajové se složkou příjmovou, nebo musí být rozpočet v přebytku dle Smlouvy. Za vyrovnaný nebo přebytkový se dle čl. 3 Smlouvy považuje rozpočet, jehož roční strukturální saldo veřejných financí odpovídá střednědobému cíli pro danou zemi ve smyslu revidovaného Paktu o stabilitě a růstu s tím, že spodní limit strukturálního schodku činí 0,5% hrubého domácího produktu v tržních cenách.<sup>81</sup>

Ústavní rada proto konstatovala, že „*rozhodne-li se Francie zajistit pravidlům stanoveným v čl. 3 odst. 1 účinnost prostřednictvím závazných a trvalých ustanovení, souhlasu s ratifikací musí předcházet změna Ústavy*“<sup>82</sup>.

Velmi důležitým publikovaným stanoviskem Ústavní rady je skutečnost, že Smlouva nemusí být v signatářských státech přijata formou ústavního zákona, ale postačuje skutečnost, za které je stát schopen garantovat absolutní závaznost ve vnitrostátním právu. Nicméně je nutné brát v úvahu sankční mechanismy, které jsou součástí Smlouvy, a jak i Ústavní rada sama uvádí, jejich aplikace v případě nedodržení rozpočtové disciplíny je natolik vhodnou motivací, že signatářské státy jsou nuceni přirozenou cestou k tomu, aby rozpočtová disciplína byla dodržována.

Ústavní rada se dále zabývala pravomocemi Soudního dvora EU, jak již bylo zmiňováno, přestože se nejedná o smlouvu primárního práva EU, ale o smlouvu mezinárodního typu, tak smlouva využívá institucí Evropské unie, např. v čl. 8 Smlouvy „vymezuje případy a podmínky, za nichž v návaznosti na zprávu Evropské komise, podle jejichž závěrů některá ze smluvních stran

---

<sup>80</sup> MALÍŘ, Jan. Francouzská ústavní rada a rozpočtová disciplína v Evropské unii. *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2013, č. 2, s. 138-150.

<sup>81</sup> Analyza-UV-final.pdf (application/pdf Object). *Úřad vlády České republiky* [online]. 2012 [cit. 2015-03-17]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analyza-UV-final.pdf>

<sup>82</sup> Rozhodnutí č. 2012-653 DC, cit., bod 21 podle MALÍŘ, Jan. Francouzská ústavní rada a rozpočtová disciplína v Evropské unii. *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2013, č. 2, s. 138-150.

nedodržela čl. 3 odst. 2, se jedna nebo vícero smluvních stran mohou obracet na Soudní dvůr Evropské unie“<sup>83</sup>

Pro Českou republiku, jako pro nečlenský stát eurozóny, je třeba odlišovat platnost Smlouvy od její účinnosti, neboť pro nečlenské státy eurozóny se Smlouva stává účinnou až od nabytí účinnosti rozhodnutí o zrušení výjimky týkající se zavedení eura.<sup>84</sup>

Česká republika, jako stát dosud nepatřící do eurozóny, má v případě přistoupení ke Smlouvě výhodu, že samotná smlouva se stane aplikovatelnou až okamžikem, kdy Česká republika přijme euro jako svoji měnu. Případně je možné, aby účinnost Fiskálního paktu nebo jeho části nastala i dříve, než nastane výše uvedená podmínka. V takovém případě se Česká republika může rozhodnout aplikovat části Fiskálního paktu, jedná se o hlavu III Rozpočtový pakt, obsaženou v čl. 3 až 8, a hlavu IV Koordinace hospodářských politik a konvergence, obsaženou v čl. 9 až 11, dokonce mohou být aplikovány jen některé články uvedených hlav. Výjimkou z návaznosti účinnosti Fiskálního paktu na přijetí eura jako měny je hlava V Řízení v eurozóně, která je obsažena v čl. 12 až 13.

Klíčové pro přistoupení České republiky ke Smlouvě a následnému ratifikačnímu procesu je posouzení, zdali se jedná o mezinárodní smlouvu či smlouvu, která je posuzována podle článku 10a Ústavy ČR. Fiskální smlouva je vzhledem k závazkům, které jsou ve Smlouvě obsaženy, pokládána za smlouvu prezidentského typu, která je podmíněna souhlasem Poslanecké sněmovny, Senátu a následným podpisem prezidentem republiky.

Fiskální smlouva jako mezinárodní smlouva musí pro to, aby se stala součástí českého právního řádu, splnit čtyři podmínky stanovené v hypotéze čl. 10 Ústavy ČR. Musí dojít k souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy oběma komorami parlamentu, ratifikací prezidentem republiky, mezinárodní smlouva musí být pro ČR závaznou a musí být vyhlášena způsobem, který stanoví zákon.<sup>85</sup> Pro to, aby tato Smlouva mohla být přijata jako doplněk smluv primárního práva EU, je nutné, aby s danou smlouvou souhlasily, bezvýhradně, všechny členské

<sup>83</sup> Rozhodnutí č. 2012-653DC, cit., bod 29 podle MALÍŘ, Jan. Francouzská ústavní rada a rozpočtová disciplína v Evropské unii. *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2013, č. 2, s. 138-150.

<sup>84</sup> TÝČ, Vladimír. Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii z hlediska jejího dopadu na právní řád ČR. In: *Fiskální pakt. Právní a ekonomické souvislosti a důsledky přijetí Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2012, 109 - 115. Acta Universitatis Carolinae: Iuridica 1/2012. ISSN 0323-0619.

<sup>85</sup> MLSNA, P., KNEŽÍNEK, J., *Mezinárodní smlouvy v českém právu*. Praha, Linde 2009, s. 180



státy. V době přijetí Smlouvy byla tato skutečnost takřka nemožná a ani nyní se situace výrazně nezměnila, kdy státy, které se ke Smlouvě nepřipojily – Česká republika a Velká Británie – dosud mají vůči Smlouvě připomínky a stále by bylo její přijetí problematické.

Propojenost s právem EU je viditelná v mnoha ohledech. Ve Smlouvě najdeme několik odkazů na EU, její instituce a politiky EU, např. na povinnost členských států považovat hospodářskou politiku za věc společného zájmu, např. tzv. zásadu loajality obsaženou v čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU. Zcela paradoxní je zakotvení orgánů EU do Smlouvy tak, jako by již Smlouva byla součástí práva EU. Dokonce i ve Smlouvě samotné je uvedeno, že pojetí Smlouvy jako smlouvy mezinárodní je dočasné a do budoucna bude Smlouva začleněna jako součást primárního práva EU.<sup>86</sup>

Fiskální smlouvu sice považujeme za mezinárodní smlouvu, ale to neznamená, že Smlouvou nejsou přenášeny pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní či jinou instituci. V případě Smlouvy se jedná o přenášení pravomocí na instituce EU. Tato skutečnost vyplývá z preambule a cílů Smlouvy, přestože se nejedná o změnu či doplnění primárního práva EU, tak k dosažení cílů Smlouvy, jimiž jsou především prohloubení evropské integrace ve fiskální a monetární oblasti, musí ke stanovení nových pravomocí pro instituce EU, a to na úkor pravomocí národních institucí, dojít. Přestože z formálního hlediska se jedná o standardní mezinárodní smlouvu zcela nezávislou na právu EU, tak především na výše uvedené informace týkající se přenesení pravomocí považujeme Smlouvu za smlouvu, která podléhá schválení dle článku 10a Ústavy ČR.<sup>87</sup>

Vztahem Fiskální smlouvy k ústavnímu pořádku České republiky se zabývala Legislativní rada vlády na svém zasedání dne 6. března 2014, na kterém vyhodnotila fiskální smlouvu jako zcela v souladu s českým ústavním pořádkem a také konstatovala, že se jedná o mezinárodní smlouvu podle čl. 10a Ústavy ČR.<sup>88</sup>

---

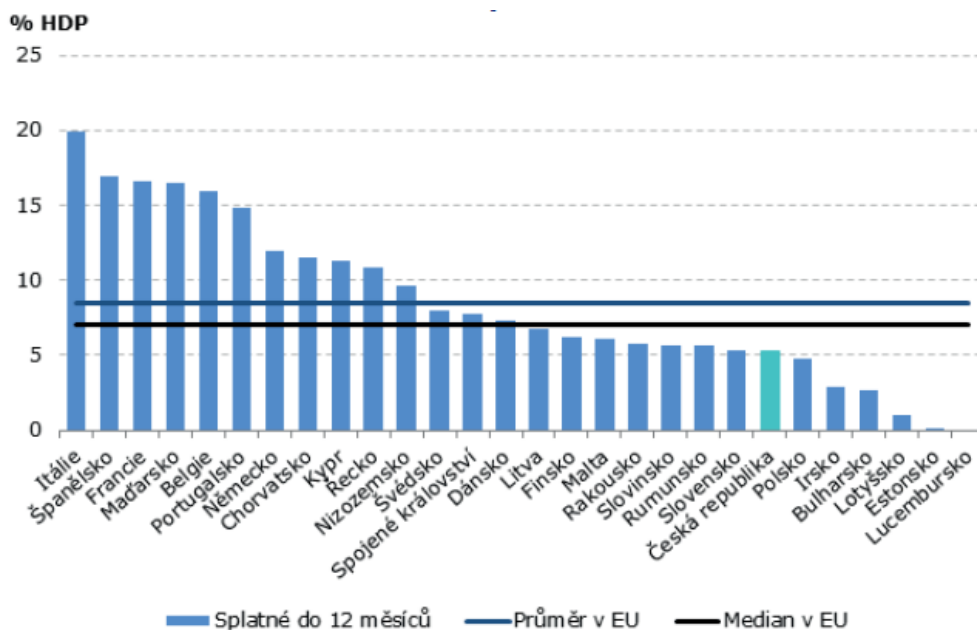
<sup>86</sup> TÝČ, Vladimír. Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii z hlediska jejího dopadu na právní řád ČR. In: *Fiskální pakt. Právní a ekonomické souvislosti a důsledky přijetí Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2012, 109 - 115. Acta Universitatis Carolinae: Iuridica 1/2012. ISSN 0323-0619.

<sup>87</sup> LENFELD, Jiří, PŘENOSIL, Jiří, NEDVÍDKOVÁ Kateřina. Analýza vybraných aspektů Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii In: *Fiskální pakt. Právní a ekonomické souvislosti a důsledky přijetí Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2012, 69 - 97. Acta Universitatis Carolinae: Iuridica 1/2012. ISSN 0323-0619

<sup>88</sup> Výsledky 127. zasedání LRV dne 6. 3. 2014 | Vláda ČR. *Úřad vlády České republiky* [online]. 2014 [cit. 2015-03-17]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/tiskove-zpravy/vysledky-127--zasedani-lrv-dne-6--3--3014-116557/>

## 6 Komparace právní úpravy s vybranými právními úpravami států EU

Obrázek 5 Krátkodobý státní dluh v zemích EU



Zdroj: ESRB Risk Dashboard

### 6.1 Slovensko<sup>89</sup>

U našich sousedů na Slovensku existuje již několik let zákon, který lze v mnoha ohledech nazvat tím, co u nás nazýváme finanční ústavou. Ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti z 8. prosince 2011 je tedy stejně jako návrh v České republice zákonem ústavním.

Již na první pohled se struktura slovenského zákona odlišuje od českého návrhu. V podstatě je ve slovenském ústavním zákoně obsažená materie, která je obsažena jak v českém návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, tak i v zákoně o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

<sup>89</sup>493/2011 Ústavní zákon o rozpočtové zodpovednosti - Zakon\_493\_2011\_20121028.pdf. [online]. [cit. 2015-03-14]. Dostupné z: [http://www.rozpoctovarada.sk/images/Legislativa SR/Zakon\\_493\\_2011\\_20121028.pdf](http://www.rozpoctovarada.sk/images/Legislativa SR/Zakon_493_2011_20121028.pdf)

### 6.1.1 Rada pro rozpočtovou odpovědnost

Rada pro rozpočtovou odpovědnost byla zřízena na základě ústavního zákona č. 493/2011 Zb., o rozpočtové zodpovědnosti, který nabyl účinnosti k 1. dubnu 2012. Cílem výše uvedeného ústavního zákona je docílení dlouhodobé udržitelnosti hospodaření Slovenské republiky, a to prostřednictvím efektivního vynakládání s veřejnými prostředky, a to jak na straně příjmů, tak i na straně výdajů. Společně s těmito body má ústavní zákon také posílit transparentnost nakládání s veřejnými prostředky. Toto vše spadá do působnosti Rady pro rozpočtovou odpovědnost.

Rada pro rozpočtovou odpovědnost je složena ze 3 členů, přičemž její předseda je volen a odvoláván Národní radou Slovenské republiky na návrh vlády třípětinovou většinou všech poslanců. Další dva členové Rady pro rozpočtovou odpovědnost jsou voleni nadpoloviční většinou přítomných poslanců, když jeden kandidát je navrhován guvernérem Národní banky Slovenska a druhý je navrhován prezidentem Slovenské republiky. Funkční období členů Rady je sedmileté a členem rady může být osoba zvolena jen jedenkrát.

Funkce člena Rady pro rozpočtovou odpovědnost je veřejnou funkcí a její vykonavatel má postavení veřejného činitele.

Výkon funkce člena rady je neslučitelný s funkcí v politické straně nebo politickém hnutí, s funkcí statutárního orgánu v obchodní společnosti, s funkcí prezidenta Slovenské republiky, poslance národní rady, poslance Evropského parlamentu, člena vlády, člena Evropské komise, starosty obce, primátora města, předsedy vyššího územního celku, poslance obecního zastupitelstva, poslance zastupitelstva vyššího územního celku a člena Bankovní rady Národní banky Slovenska. Tato neslučitelnost netrvá jen po dobu výkonu funkce člena rady, ale trvá i nadále po dobu tří let po zániku funkce<sup>90</sup>. Neslučitelnost funkcí trvajících další tři roky po skončení výkonu funkce má zamezit přidělování tzv. trafik.

Podmínky pro výkon funkce člena Rady je bezúhonnost, dosažené vysokoškolské vzdělání magisterského stupně a minimálně pětiletá praxe v oblasti financí a makroekonomie.

---

<sup>90</sup> Uplynutím funkčního období, vzdáním se funkce nebo odvoláním v případě pravomocného odsouzení za úmyslný trestný čin, rozhodnutí soudu zbavený nebo omezený ve způsobilosti k právním úkonům nebo není schopný po dobu šesti měsíců vykonávat svoji funkci.

Společně s Radou jsou zřizovány dva výbory – Výbor pro daňové prognózy a Výbor pro makroekonomické prognózy.

### 6.1.2 Limity zadlužení

Metodika dluhu Slovenské republiky vychází z dat zveřejňovaných Evropskou komisí, dle metodiky Eurostat. Nejnižší podíl veřejného dluhu na hrubém domácím produktu, při kterém nastupují dluhové brzdy, činí 40 %, horním limitem je 50 % podíl na HDP. Limity veřejného dluhu jsou rozděleny do pěti základních pásem. S vyšší podílu zadlužení na HDP se opatření, ke kterým vláda musí přistoupit, stupňují, a to jak kvalitativně tak i kvantitativně.

1) 40 % - 43 %.

V prvním pásmu je dluhová brzda pouze formálního významu, kdy ministerstvo financí je povinno zaslat národní radě písemné zdůvodnění dluhu společně s návrhy opatření na snížení dluhu.

Postup uvedený v čl. 5 odst. 4, tedy v období kdy se podíl zadlužení veřejných financí na HDP pohybuje mezi 40 % – 43 %, má podstatnou trhlinu. Chybí zde přesně určený termín, do jakého data, kdy se ministerstvo financí dozví o vyšší zadlužení přes 40 %, musí ministerstvo financí zaslat národní radě zdůvodnění dluhu a návrhy opatření na snížení dluhu.

Bylo by vhodné stanovit, aby ministerstvo financí učinilo písemné zaslání zdůvodnění výše dluhu a návrhy na jeho snížení nejdéle do dvou měsíců od data, kdy se o této skutečnosti dozvěděl.

2) 43 % - 45 %.

V druhém pásmu je vláda navíc oproti opatřením v prvním dluhovém pásmu povinna předložit k projednání národní radě, jakými opatřeními navrhuje snížit výši dluhu. Stejně jako v případě prvního pásma, kdy ministerstvo financí musí národní radě zaslat zdůvodnění dluhu a návrhy opatření na snížení dluhu, stejně tak i v případě povinnosti předložit k projednání národní radě, jakými opatřeními navrhuje snížit výši dluhu není přesně stanoven termín, do kdy tento krok vláda musí učinit od okamžiku, kdy se o skutečnosti dosáhnutí více než 43 % a méně 45 % zadlužení na HDP dozví.

Automaticky dochází ke snížení platů členů vlády na úroveň v předcházejícím rozpočtovém roce, za předpokladu, že tyto platy byly nižší. Zde již na rozdíl od výše zmíněných povinností vlády informovat a předložit zprávu národní radě je stanoveno, že ke snížení platů členů vlády se přistoupí od následujícího kalendářního měsíce, ve kterém byla výše dluhu vyšší než 43 % zveřejněna. Toto opatření se užije do konce kalendářního měsíce, ve kterém celková výše dluhu ve vztahu k HDP nepoklesne pod 43 %.

3) 45 % - 47 %.

Kromě protidluhových opatření obsažených ve druhém pásmu nastupuje další část protidluhových opatření, a to konkrétně v případě překročení výše zadlužení nad 45 % HDP je ministerstvo financí od následujícího měsíce po zveřejnění výše zadlužení nad 45 % HDP povinno snížit výši státního rozpočtu o 3 % z částky snížené o výdaje na správu státního dluhu, o prostředky Evropské unie, prostředky státního rozpočtu na financování společných programů Slovenské republiky a Evropské unie, odvody do Evropské unie, transfery sociálního pojištění a výdaje související s likvidací škod způsobených živelnými katastrofami. Toto opatření snižující celkovou výši státního rozpočtu je možno použít pouze v prvním roce, ve kterém dojde k překročení 45% hranice výše veřejného dluhu ve vztahu k HDP.

V okamžiku, kdy míra zadlužení překročí 45 % je pozastavena možnost poskytování prostředků z rezerv vlády a rezerv jejího předsedy.

Ohledně rozpočtu veřejné správy na daný rok je vláda omezena v možnosti předložení rozpočtu národní radě, který obsahuje nominální nárůst konsolidovaných výdajů veřejné správy oproti předcházejícímu rozpočtovému období, vyjma výdajů na správu státního dluhu, prostředky Evropské unie, prostředky státního rozpočtu na financování společných programů Slovenské republiky a Evropské unie, odvody do Evropské unie a výdaje související s likvidací škod způsobených živelnými katastrofami. V případě, že vláda rozpočet, který obsahuje růst konsolidovaných výdajů veřejné správy, již předložila, je povinna tento materiál stáhnout z projednávání v národní radě, a zároveň nejpozději do 30 dnů předložit návrh rozpočtu, který je v souladu s podmínkou zákazu růstu konsolidovaných výdajů veřejné správy.

Při překročení zadlužení ve výši 45 % nastupují také první rozpočtová omezení pro obce a vyšší územní celky, na které se vztahuje povinnost předložit rozpočet s maximálně stejnými výdaji jako v roce předcházejícím, vyjma výdajů týkajících se správy státního dluhu a výdajů na financování společných programů Slovenské republiky a Evropské unie.

4) 47 % - 50 %.

Ve čtvrtém dluhovém pásmu se užijí ustanovení platící také pro druhé a třetí dluhové pásmo. Po dosažení vládního dluhu vyššího než 47 % nesmí být vládou národní radě předkládané návrhy rozpočtu veřejné správy deficitní. V případě, že vláda schodkový rozpočet předložila, je povinna tento materiál stáhnout z projednávání v národní radě a zároveň nejpozději do 30 dnů předložit návrh rozpočtu veřejné správy, který je v souladu s uvedenými podmínkami, tudíž nepočítá se schodkem.

V případě obcí a vyšších územních celků rozpočtové omezení graduje, když z předcházejícího omezení, které zamezuje schválení rozpočtu s vyššími výdaji, než tomu bylo v předcházejícím roce, musí obec resp. vyšší územní celek schválit rozpočet vyrovnaný nebo přebytkový.

5) 50 % a více.

V poslední části dluhových brzd se užije všech ustanovení, která obsahují dluhová pásma 2, 3 a 4. V případě, kdy výše dluhu přesáhne 50 % podílu na hrubém domácím produktu, je vláda povinna požádat národní radu o vyslovení důvěry. Toto ustanovení v čl. 5 odst. 8 podobně jako čl. 5 odst. 4 a 5 nestanovuje do jaké doby, od které se vláda dozvěděla o skutečnosti, že podíl dluhu veřejných financí na HDP je vyšší než 50 %, musí požádat národní radu o vyslovení důvěry. Tato povinnost se nevztahuje na ty vlády, kterým byla vyslovena důvěra v uplynulých 24 měsících.

Pro období do 31. prosince 2017 nejsou výše uvedené limity zavazující, ale platí vyšší limity zadlužení. Konkrétně jsou všechna pásma navýšena o 10%, tudíž první dluhové brzdy nastupují v případě, kdy veřejný dluh činí 50 % HDP a horním limitem je 60 % podíl na HDP. Horní hranice 60 % dluhu na HDP se v průběhu let 2018 – 2027 každoročně snižuje o 1 % tak, aby docházelo k plynulému přechodu na pravidla rozpočtové odpovědnosti dle čl. 5. Pásma

dluhových brzd jsou pro období od účinnosti ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti do 31. prosince 2017 následující:

1) 50 % - 53 %

V prvním pásmu je dluhová brzda pouze formálního významu, kdy ministerstvo financí je povinno zaslat národní radě písemné zdůvodnění dluhu společně s návrhy opatření na snížení dluhu.

Chybí zde přesně určený termín, do jakého data, od kdy se ministerstvo financí dozví o výši zadlužení přes 50 %, musí ministerstvo financí zaslat národní radě zdůvodnění dluhu a návrhy opatření na snížení dluhu.

2) 53 % - 55 %

Při překročení hranice 53 % je vláda povinna předložit k projednání národní radě, jakými opatřeními navrhuje snížit výši dluhu.

Automaticky dochází ke snížení platů členů vlády na úroveň v předcházejícím rozpočtovém roce, za předpokladu že tyto platy byly nižší.

3) 55 % - 57 %

V případě překročení výše zadlužení nad 55 % HDP je ministerstvo financí od následujícího měsíce po zveřejnění výše zadlužení nad 55 % HDP povinno snížit výši státního rozpočtu o 3 % z částky snížené o výdaje na správu státního dluhu, o prostředky Evropské unie, prostředky státního rozpočtu na financování společných programů Slovenské republiky a Evropské unie, odvody do Evropské unie, transfery sociálního pojištění a výdaje související s likvidací škod způsobených živelnými katastrofami. Toto opatření snižující celkovou výši státního rozpočtu je možno použít pouze v prvním roce, ve kterém dojde k překročení 55% hranice výše veřejného dluhu ve vztahu k HDP.

V okamžiku, kdy míra zadlužení překročí 55 % je pozastavena možnost poskytování prostředků z rezerv vlády a rezerv jejího předsedy.

Ohledně rozpočtu veřejné správy na daný rok je vláda omezena v možnosti předložení rozpočtu národní radě, který obsahuje nominální nárůst konsolidovaných výdajů veřejné správy oproti předcházejícímu rozpočtovému období, vyjma výdajů na správu státního dluhu, prostředky

Evropské unie, prostředky státního rozpočtu na financování společných programů Slovenské republiky a Evropské unie, odvody do Evropské unie a výdaje související s likvidací škod způsobených živelnými katastrofami. V případě, že vláda rozpočet, který obsahuje růst konsolidovaných výdajů veřejné správy již předložila, je povinna tento materiál stáhnout z projednávání v národní radě, a zároveň nejpozději do třiceti dnů předložit návrh rozpočtu, který je v souladu s podmínkou zákazu růstu konsolidovaných výdajů veřejné správy.

Při překročení zadlužení ve výši 55 % nastupují také první rozpočtová omezení pro obce a vyšší územní celky, na které se vztahuje povinnost předložit rozpočet s maximálně stejnými výdaji jako v roce předcházejícím.

4) 57 % - 60 %

Po dosažení vládního dluhu vyššího než 57 % nesmí být vládou národní radě předkládané návrhy rozpočtu veřejné správy schodkové.

Obce a vyšší územní celky jsou povinny schválit pouze přebytkový nebo vyrovnaný rozpočet.

5) 60 % a více

V případě, kdy výše dluhu přesáhne 60 % podílu na hrubém domácím produktu je vláda povinna požádat národní radu o vyslovení důvěry, pokud ji nebyla vyslovena důvěra v uplynulých 24 měsících.

## **6.2 Maďarsko**

V březnu 2011 došlo v Maďarsku k přijetí nové ústavy s účinností od ledna 2012. Součástí této nové ústavy byla ustanovení týkající se veřejných financí, konkrétně:

- 1) Maďarsko bude prosazovat princip vyrovnaného, transparentního a udržitelného rozpočtového řízení.
- 2) Hlavní odpovědnost za prosazování principu dle odstavce 1) mají parlament a vláda.



- 3) Při výkonu svých povinností Ústavní soud, soudy, místní vlády a ostatní státní orgány jsou povinni respektovat princip uvedený v odstavci 1).

Maďarsko k výrazným opatřením směřujícím k zajištění dlouhodobě udržitelných a vyrovnaných financí nastupuje až při schodku vyšším než 50 % hrubého domácího produktu. Parlament smí přijmout jen takový zákon o ústředním rozpočtu, který stanovuje jeho snížení v poměru k hrubému domácímu produktu, musí se tedy jednat o vyrovnaný nebo přebytkový rozpočet.

Obdobně jako ve slovenském zákoně o rozpočtové zodpovědnosti nebo v českém návrhu zákona o rozpočtové odpovědnosti, také v maďarské ústavě v čl. 37 je zakázáno přebírat jakékoliv dluhy nebo finanční závazky, které by vedly k prohloubení dluhu ve vztahu k hrubému domácímu produktu oproti předchozímu roku. Výjimku z tohoto ustanovení tvoří závazky vzniklé na základě rozhodnutí Ústavního soudu, Soudního dvora EU nebo jiného soudu či orgánu vlády.

Fiskální rada je v Maďarsku považována za samostatnou státní instituci, která usiluje o zabezpečení zodpovědného hospodaření s veřejnými prostředky. Hlavním úkolem fiskální rady je příprava makroekonomických prognóz, které využívají státní instituce při přípravě a přijímání rozpočtových rozhodnutí. Fiskální rada je složena ze tří zaměstnanců, když po jednom zástupci vybírá prezident Maďarska, guvernér Národní banky a ředitel Státní auditorské kanceláře. Funkční období pro každého člena je devítileté, předsedou rady je automaticky jmenován člen delegovaný prezidentem.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> NEUPAUEROVÁ, Zuzana. 2013\_Marec\_FiskalnaUnia.pdf. *Derivat s.r.o.* [online]. 2013 [cit. 2015-03-17]. Dostupné z: [http://www.derivat.sk/files/2013%20casopis/2013\\_Marec\\_FiskalnaUnia.pdf](http://www.derivat.sk/files/2013%20casopis/2013_Marec_FiskalnaUnia.pdf)

## Závěr

Finanční ústava je v současné době aktuálním tématem nejen v České republice, ale prakticky ve všech tržních ekonomikách. V českém legislativním procesu se snahy podobající se finanční ústavě poprvé objevily koncem 90. let 20. století, kdy Občanská demokratická strana navrhovala zákon o vyrovnaném státním rozpočtu. Pokud však porovnáme zadlužení České republiky a výši deficitů státních rozpočtů v 90. letech 20. století se zadlužením České republiky a deficitem státních rozpočtů v posledních letech je finanční ústava či obdobná právní úprava soustřeďující se na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí mnohem aktuálnější, než tomu bylo právě v 90. letech. Zároveň je nutné zohlednit dluh veřejných financí jako celku, který je v České republice oproti jiným členským státům Evropské unie stále na nízké úrovni. Za tento výsledek však nemůžeme poděkovat odpovědnému rozpočtovému chování minulých vlád, ale poměrně značnému ekonomickému růstu v období let 2001 – 2008. V těchto letech, přestože deficit výrazně převyšoval maastrichtské kritérium hranice 3 % HDP, tak díky ekonomickému růstu celkový dluh veřejných financí zůstal na přibližně stejné úrovni, tedy těsně pod hranicí 30 %. Vznik rozpočtových schodků není jen otázkou ekonomickou, ale především politickou, kdy je nutné se na určitá období dívat především s ohledem na politický systém daného státu, a také politickou sílu zájmových skupin ve státě. Typickým příkladem takové zájmové skupiny jsou investiční skupiny PPF nebo Agrofert, které jsou vázány na místopředsedu vlády resp. na prezidenta republiky. Jedním z hlavních politických důvodů rozpočtových deficitů je hypotéza volebního rozpočtového cyklu, na základě kterého politici zvyšují rozpočtové výdaje a případně také snižují daňovou zátěž obyvatel, což se negativně promítá v příjmech státního rozpočtu. Takto krátkodobě vypadající prosperita je výhodná pro vládnoucí garnituru, nicméně dochází tak k situaci, kdy vlády krájejí chléb z bochníku, který nejenže upekl někdo jiný, ale dokonce krájejí chléb z bochníku, který ještě ani nebyl upečen, neboť přesouvají svojí rozpočtovou politikou vlastní dluhy na následující generace a dochází tak k přesunu daňového břemene mezi generacemi. Bohužel navrhovaný zákon nijak neřeší schvalování státního rozpočtu jako takového, ačkoliv je zde povinnost předkládat vyrovnaný nebo přebytkový rozpočet, není zde nijak měněna úprava týkající se schválení zákona o státním rozpočtu. Ke

schválení státního rozpočtu v absurdním případě postačuje pouhých 34 hlasů poslanců, tedy přibližně 1/6 všech zvolených poslanců Parlamentu České republiky. Jako vhodné pro schvalování rozpočtů by bylo zapojení senátu nebo povinnost schvalovat státní rozpočet v určitých obdobích nikoliv nadpoloviční většinou přítomných poslanců, ale nadpoloviční většinou všech poslanců tedy tzv. stojedničkovou většinou, eventuálně v okamžicích výrazného zadlužení či výrazných deficitů požadovat schválení rozpočtu ústavní většinou tak, aby nadanou verzí panovala široká politická shoda. Na druhou stranu je nutné vnímat eventuální zakotvení schvalování zákona o státním rozpočtu ústavní většinou jako možnost, která bude toto schválení brzdit, kdy může docházet k obstrukcím a pro stabilizaci a dlouhodobou udržitelnost veřejných financí to bude mít kontraproduktivní účinek. Nabízí se tedy otázky, zdali regulovat oblast veřejných financí zákonem či dokonce zákonem ústavním? Ekonomové rakouské školy by na tuto otázku odpověděli zamítavě, neboť jakákoliv regulace, podle liberálních teorií, pokřivuje trh a obecně neprospívá ekonomickým vztahům v daném státě. Přijetí finanční ústavy je nyní aktuální kromě ekonomických důvodů souvisejících s hospodářskou a finanční krizí a především aktuální také vzhledem k směrnici Rady EU 2011/85/EU, na jejímž základě je Česká republika vázána do 31. prosince 2013 implementovat směrnici do svého právního řádu, nicméně dosud tak nebylo učiněno. Evropská komise již Českou republiku upozornila, že v případě nesplnění této povinnosti se Česká republika vystavuje sankcím ze strany Evropské komise. Vzhledem k tomu, že problematika finanční ústavy byla poprvé projednávána v průběhu roku 2012 a dosud není zcela definitivně uzavřena, tak se jednotlivé ukazatele pro Českou republiku změnily. Pokud porovnáme první návrh finanční ústavy, který byl předložen vládou Petra Nečase, tak první dluhové pásmo začíná na hranici 40 % vládního dluhu ve vztahu k HDP. Ve druhém návrhu, který byl předložen až v následujícím volebním období, došlo k posunutí prvního pásma ze 40 % na 45 % dluhu veřejných financí ve vztahu k HDP. Aktuálně projednáváný návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti minimální výši ještě posunul o 10 % na hranici 55 % HDP, kdy při jejím překročení se použijí opatření podle zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Během necelých tří let, kdy byla otázka finanční ústavy předkládána a v Parlamentu projednávána, došlo k změkčení rozpočtových pravidel z původních 40 % na 55 % veřejného dluhu ve vztahu k HDP. Jediným důvodem, který by tento výrazný posun dokázal legitimizovat, by byla rostoucí

výše zadlužení sektoru veřejných financí, nicméně zvýšení dluhu veřejných financí za uvedené období nebylo vyšší než 5 %.

## **Cizojazyčné resumé**

This thesis entitled 'The Financial Constitution' deals with the issue of budget responsibility from a legal perspective. The beginning of the thesis is devoted mainly to the professional and general public as an introduction to the analysed topic, especially to the different views of various schools of economics on the issue of the financial constitution.

The work defines budget deficits and focuses on the reasons of their formation and the possibility to cope with the deficits by the help of the budget rules. The next part deals with the position of the constitutional law on the budget responsibility in the legal system of the Czech Republic, particularly in terms of compliance with the constitutional order and the possibility of incorporation of amendments into the constitution itself, or the constitutionalization of the entire branch of financial law as a whole.

The main part of the work deals with the proposals of the financial constitution itself, where especially the legislation of the national budget council as a fiscal institution, debt limits and related debt countermeasures, and also the economic activity of the local government units are examined in the proposals themselves. The penultimate chapter is devoted to the fiscal compact whose rejection led to the discussions about the whole financial constitution. The last chapter describes experience with already functional alternatives of the financial constitution in Slovakia and Hungary.

## Seznam použité literatury

### Zákony:

- 1) Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví
- 2) Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- 3) Zákon č. 2/1993 Sb. Listina základních práv a svobod
- 4) Zákon č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky
- 5) Zákon č. 29/1993 Sb., o některých dalších opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky
- 6) Zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků
- 7) Zákon č. 69/1998 Sb., o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny
- 8) Zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky
- 9) Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech
- 10) Zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii
- 11) Zákon č. 71/2012 Sb., o zavedení přímé volby prezidenta

### Monografie:

- 1) DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 3. ISBN 978-80-7400-075-1.
- 2) HEDIJA, Veronika. *Fiskální politika v prostředí Evropské hospodářské a měnové unie*. Praha : C. H. Beck, 2014. 144 s. ISBN 978-80-7400-526-8.
- 3) IMBEAU, L, M., CHENARD, K. *The political Economy of Public Deficits: A Review Essay*. Centre d'analyse des politiques publiques, France, ECPS-2002 conference
- 4) KOHOUT, Pavel. *Úsvit: kritika politického systému a návrh nové Ústavy pro Českou republiku*. 1. vyd. Příbram: Pistorius & Olšanská, 2012, 124 s., [6] l. barev. obr. příl. ISBN 9788087053782

- 5) LACINA, Lubor, ROZMAHEL, Petr a kol. *Euro: ano/ne?* 1. Vyd. Praha: Alfa Nakladatelství, 2010. ISBN 978-80-87197-26-4.
- 6) MLSNA, P., KNEŽÍNEK, J., *Mezinárodní smlouvy v českém právu*. Praha, Linde 2009, s. 180
- 7) MRKÝVKA, Petr. *Determinace a diverzifikace finančního práva*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2012, 221 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 978-802-1060-418.

Článek v časopisu:

- 1) ANTOŠ, Marek. Finanční ústava: raději maják než stěžej. *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2015, 1/2015, 26 – 48
- 2) FERREJOHN, J., KREHBIEL, K. The Budget Process and the Size of the Budget. *American Journal of Political Science*, 1987, vol. 31, no. 2, p. 296-320
- 3) GRINC, Jan a Jiří KAUTSKÝ. Argumenty k vnitrostátnímu posouzení obsahu fiskálního paktu, Analýza pro účely výboru pro záležitosti Evropské unie Senátu Parlamentu ČR. In: *Fiskální pakt. Právní a ekonomické souvislosti a důsledky přijetí Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2012, 117 - 137. *Acta Universitatis Carolinae: Iuridica* 1/2012. ISSN 0323-0619.
- 4) LENFELD, Jiří, PŘENOSIL, Jiří, NEDVÍDKOVÁ Kateřina. Analýza vybraných aspektů Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii In: *Fiskální pakt. Právní a ekonomické souvislosti a důsledky přijetí Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2012, 69 - 97. *Acta Universitatis Carolinae: Iuridica* 1/2012. ISSN 0323-0619
- 5) MALÍŘ, Jan. Francouzská ústavní rada a rozpočtová disciplína v Evropské unii. *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2013, č. 2, s. 138-150.
- 6) TOMÁŠEK, Michal. Proměny sankčních mechanismů ve světle Smlouvy o rozpočtové odpovědnosti. In: *Fiskální pakt. Právní a ekonomické souvislosti a důsledky přijetí Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v*

*hospodářské a měnové unii*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2012, 117 - 137. Acta Universitatis Carolinae: Iuridica 1/2012. ISSN 0323-0619.

- 7) TÝČ, Vladimír. Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii z hlediska jejího dopadu na právní řád ČR. In: *Fiskální pakt. Právní a ekonomické souvislosti a důsledky přijetí Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2012, 109 - 115. Acta Universitatis Carolinae: Iuridica 1/2012. ISSN 0323-0619

Článek ve sborníku:

- 1) GERLOCH, Aleš. Nad návrhem ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Finanční ústava*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 181-188. ISBN 978-80-210-6214-6.
- 2) HOLMAN, Robert. *Státní rozpočet a politika ekonomického růstu*. In Sborník textů ze seminářů „Ekonomika, právo a politika“. Praha: CEP - Centrum pro ekonomiku a politiku, 1999.
- 3) RESCHOVÁ, Jana. Jaká ústava? Fiskální?. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Finanční ústava*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 141-148. ISBN 978-80-210-6214-6.
- 4) ŠIMKA, Karel. Černé scénáře – úvahy o možných negativních účincích dluhové brzdy na politiku, ekonomiku a právo. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Finanční ústava*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 28 - 38. ISBN 978-80-210-6214-6.
- 5) ZBÍRAL, Robert. Nezávislé rozpočtové instituce: skuteční garanti fiskální odpovědnosti? In: ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Finanční ústava*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 28 - 38. ISBN 978-80-210-6214-6.

Elektronické dokumenty:

- 1) 493/2011 Ústavný zákon o rozpočtové zodpovědnosti - Zakon\_493\_2011\_20121028.pdf. [online]. [cit. 2015-03-14]. Dostupné z: [http://www.rozpocovarada.sk/images/Legislativa\\_SR/Zakon\\_493\\_2011\\_20121028.pdf](http://www.rozpocovarada.sk/images/Legislativa_SR/Zakon_493_2011_20121028.pdf)



- 2) Analyza-UV-final.pdf (application/pdf Object). *Úřad vlády České republiky* [online]. 2012 [cit. 2015-03-17]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analyza-UV-final.pdf>
- 3) CUKIERMAN, Alex a Allan MELTZER. A Political Theory of Government Debt and Deficits in a Neo-Ricardian Framework - download. *Tepper School of Business | Carnegie Mellon University* [online]. 1989 [cit. 2015-03-17]. Dostupné z: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.452.5497&rep=rep1&type=pdf>
- 4) Faktografické-shrnutí-FISKÁLNÍ-KOMPAKT-prezentace.pdf. *Evropské hodnoty* [online]. 2013 [cit. 2015-03-16]. Dostupné z: <http://www.evropskehodnoty.cz/wp-content/uploads/2013/05/Faktografick%C3%A9-shrnut%C3%AD-FISK%C3%81LN%C3%8D-KOMPAKT-prezentace.pdf>
- 5) KYSELA, Jan. Senát v procesu změn ústavního pořádku. *Senát PČR* [online]. 2000 [cit. 2015-03-17]. Dostupné z: [http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.senat.cz%2Fqxqw%2Fwebdav%2Fpssenate%2Foriginal%2F50188%2F42572%2F40348&ei=tabkVKO\\_BMv1UKHMgsgG&usg=AFQjCNGYFFFzdDQjM-3XpFpIXUpIevWYTA&sig2=JJ6eo288cbPd4j6Ic-pe9g&bvm=bv.85970519,d.d24](http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.senat.cz%2Fqxqw%2Fwebdav%2Fpssenate%2Foriginal%2F50188%2F42572%2F40348&ei=tabkVKO_BMv1UKHMgsgG&usg=AFQjCNGYFFFzdDQjM-3XpFpIXUpIevWYTA&sig2=JJ6eo288cbPd4j6Ic-pe9g&bvm=bv.85970519,d.d24)
- 6) NEUPAUEROVÁ, Zuzana. 2013\_Marec\_FiskalnaUnia.pdf. *Derivat s.r.o.* [online]. 2013 [cit. 2015-03-17]. Dostupné z: [http://www.derivat.sk/files/2013%20casopis/2013\\_Marec\\_FiskalnaUnia.pdf](http://www.derivat.sk/files/2013%20casopis/2013_Marec_FiskalnaUnia.pdf)
- 7) *Proč se ČR nezavázala k ratifikaci smlouvy o fiskální unii | Vláda ČR* [online]. 2012 [cit. 2015-03-15]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tiskove-zpravy/proc-se-cr-nezavazala-k-ratifikaci-smlouvy-o-fiskalni-unii-92547/>
- 8) SCHNEIDER, Ondřej. Rozpočtové instituce - evropské zkušenosti a aplikace na Českou republiky. *IDEA CERGE EI* [online]. 2012, č. 1, s. 5-6 [cit. 2015-03-06]. Dostupné z: [http://idea.cerge-ei.cz/documents/studie\\_2012\\_1.pdf](http://idea.cerge-ei.cz/documents/studie_2012_1.pdf)

- 9) W101006a.0715 - Statut-NERV.pdf. Úřad vlády České republiky [online]. 2010 [cit. 2015-03-17]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/ekonomicka-rada/Statut-NERV.pdf>
- 10) ŽÁKOVÁ, Pavlína. *Státní rozpočet 2014 v kostce: Informační příručka Ministerstva financí ČR* [online]. 1. vyd. Ministerstvo financí, 2014 [cit. 2015-03-17]. Dostupné z: [www.mfcr.cz/assets/cs/media/Informacni-letak\\_2014\\_Statni-rozpocet-v-kostce\\_II.pdf](http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Informacni-letak_2014_Statni-rozpocet-v-kostce_II.pdf)

# Přílohy

## Příloha č. 1 – Seznam sektoru veřejných institucí

- a) stát, organizační složka státu a zařízení státu mající obdobné postavení jako organizační složka státu,
- b) státní příspěvková organizace,
- c) státní fond,
- d) veřejná výzkumná instituce,
- e) veřejná vysoká škola,
- f) právnická osoba, jejímž zakladatelem nebo zřizovatelem je veřejná instituce podle písmen a), c) až e), g) a m) a která je
  1. převážně financována příjmy od veřejných institucí podle písm. a) až e) nebo povinnými platbami a
  2. řízena veřejnou institucí podle písmen a) až e), nebo ve které taková veřejná instituce může prosadit jmenování, volbu nebo odvolání většiny osob, které jsou statutárním nebo řídicím orgánem nebo jeho členem, nebo většiny osob, které jsou členy dozorčího orgánu právnické osoby,
- g) zdravotní pojišťovna,
- h) územní samosprávný celek,
- i) dobrovolný svazek obcí,
- j) regionální rada regionu soudržnosti,
- k) příspěvková organizace zřízená územním samosprávným celkem, dobrovolným svazkem obcí, nebo městskou částí hlavního města Prahy,
- l) právnická osoba, jejímž zakladatelem nebo zřizovatelem je územní samosprávný celek, dobrovolný svazek obcí nebo městská část hlavního města Prahy, a
  1. která je financovaná převážně svým zakladatelem nebo zřizovatelem nebo povinnými platbami a
  2. ve které veřejná instituce podle písmen h) až k) může prosadit jmenování, volbu nebo odvolání více než poloviny osob, které jsou statutárním, řídicím nebo správním orgánem nebo jeho členem, anebo většiny osob, které jsou členy dozorčího orgánu právnické osoby,

m) jiný ekonomický subjekt, který splňuje znaky instituce sektoru vládních institucí podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího Evropský systém národních a regionálních účtů ve Společenství.

## Seznam obrázků

Obrázek 1 Deficit vládního sektoru.....	11
Obrázek 2 Dluh vládního sektoru.....	12
Obrázek 3 Počet numerických rozpočtových pravidel v EU v letech 1990 - 2009 .....	26
Obrázek 4 Dluh vládního sektoru ve vybraných zemích EU dle metodiky ESA2010 .....	40
Obrázek 5 Krátkodobý státní dluh v zemích EU.....	66