

**UNIVERZITA KARLOVA
PRÁVNICKÁ FAKULTA**

Marian Horváth

**ROZPOČTOVÉ ZÁSADY Z HĚADISKA ČESKÉHO
A EURÓPSKEHO PRÁVA
BUDGETARY PRINCIPLES FROM THE POINT OF
CZECH AND EUROPEAN LAWS**

DIZERTAČNÁ PRÁCA

Školiteľ autora dizertačnej práce: prof. JUDr. Hana Marková, CSc.

Katedra finančného práva a finančnej vedy

Dátum vypracovania dizertačnej práce (uzavretie rukopisu): 31. 10. 2016

Vyhlasenie

Vyhlasujem, že som predloženú dizertačnú prácu vypracoval samostatne a že všetky použité pramene som riadne uviedol. Ďalej vyhlasujem, že táto práca nebola použitá k získaniu iného, alebo rovnakého titulu.

V Bratislave 31.10.2016

Pod'akovanie

Týmto by som chcel veľmi pekne poďakovať prof. JUDr. Hane Markovej, CSc., za odborné vedenie, ľudský prístup, cenné rady a pripomienky pri vzniku dizertačnej práce. Zároveň ďakujem aj všetkým členom Katedry finančného práva a finančnej vedy, ktorí prispeli svojim kolegiálnym prístupom počas môjho doktorandského štúdiu a cennými pripomienkami k výslednej podobe dizertačnej práce.

Zoznam skratiek

EÚ - Európska únia

V4 - Vyšehradská štvorka

Zb. - Zbierka zákonov Slovenskej republiky

Z. z. - Zbierka zákonov Slovenskej republiky

Sb. - Sbírka zákonů České republiky

Ods. – odsek

SSR – Slovenská socialistická republika

ČSR – Česko-slovenská republika

ČSSR - Československá socialistická republika

DPH - Daň z pridanej hodnoty

NR SR – Národná rada Slovenskej republiky

MF – Ministerstvo financií

UPJŠ – Univerzita Pavla Jozefa Šafárika

ES – Európske spoločenstvo

Euratom – Európske spoločenstvo pre atómovú energiu

HDP – Hrubý domáci produkt

OSN – Organizácia spojených národov

UNHCR - Úrad vysokého komisára OSN pre utečencov

WFP – Svetový potravinový program

MVČK- Medzinárodný výbor Červeného kríža

GR ECHO - Generálne riaditeľstvo pre humanitárnu pomoc a civilnú ochranu

Čl. – článok

ČR – Česká republika

SR – Slovenská republika

ZFEÚ - Zmluva o fungovaní Európskej únie

Eur – mena

OBSAH

Zoznam skratiek

Obsah.....	4
ÚVOD.....	8
I. TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ SKÚMANEJ PROBLEMATIKY.....	10
1 CIELE A METÓDY SPRACOVANIA PRÁCE.....	10
2 VŠEOBECNÉ VÝCHODISKÁ.....	14
2.1 Teoretické problémy systému finančného práva a rozpočtové právo v systéme finančného práva.....	14
2.2 Vymedzenie základných pojmov.....	22
2.3 Všeobecné právne princípy z pohľadu právnej teórie.....	29
2.4 Rozpočtové zásady z pohľadu právnej teórie všeobecne a finančno-právnej teórie zvlášť.....	31
2.5 Zhrnutie.....	38
II. ROZPOČTOVÉ OTÁZKY SÚVISIACE S EXISTENCIU EURÓPSKEJ ÚNIE.....	41
3 ROZPOČET EURÓPSKEJ ÚNIE A JEHO VÝYVOJ.....	41
3.1 Charakteristika a delenie rozpočtových zásad uplatňovaných v Európskej únii.....	49
3.2 Kontrola v hospodárení s verejnými prostriedkami a právna zodpovednosť za nedodržiavanie zásad v hospodárení s verejnými prostriedkami.....	60
3.3 Pohľad EÚ na utečeneckú krízu v Európskej únii a jej dopad na rozpočtové pravidlá.....	63
3.4 Zhrnutie.....	67
III. ROZPOČTOVÉ ZÁSADY NIEKTORÝCH ŠTÁTOV A ŠPECIFIKÁ ZÁSAD V KRAJINÁCH VYŠEHRADSKEJ SKUPINY (V4).....	69
4 ROZPOČTOVÉ ZÁSADY UPLATŇUJÚCE SA V ROZPOČTOVOM HOSPODÁRENÍ ČESKEJ REPUBLIKY.....	69
4.1 Historický vývoj chápania a uplatňovania rozpočtových zásad.....	70
4.2 Charakteristika rozpočtových zásad a ich delenie.....	74

4.2.1	Zásady uplatňované pri riadení rozpočtového procesu.....	74
4.2.2	Zásady uplatňované pri hospodárení s rozpočtovými prostriedkami.....	85
4.3	Rozpočtové zásady a ich špecifiká pri hospodárení štátnych fondov.....	87
4.4	Právna zodpovednosť v rozpočtovom procese a vybraná judikatúra.....	94
4.5	Zhrnutie.....	100
5	ROZPOČTOVÉ ZÁSADY UPLATŇUJÚCE SA V ROZPOČTOVOM HOSPODÁRENÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY.....	103
5.1	Historický vývoj chápania a uplatňovania rozpočtových zásad.....	103
5.2	Charakteristika rozpočtových zásad a ich delenie.....	109
5.2.1	Zásady, na ktorých je vybudovaná rozpočtová sústava štátu.....	110
5.2.2	Zásady uplatňované pri riadení rozpočtového procesu.....	112
5.3	Rozpočtové zásady a ich špecifiká pri hospodárení štátnych fondov.....	119
5.4	Právna zodpovednosť v rozpočtovom procese a vybraná judikatúra.....	122
5.5	Zhrnutie.....	142
6	ROZPOČTOVÉ ZÁSADY UPLATŇUJÚCE SA V ROZPOČTOVOM HOSPODÁRENÍ MAĎARSKA.....	144
6.1	Historický vývoj chápania a uplatňovania rozpočtových zásad.....	144
6.2	Postavenie a proces tvorby štátneho rozpočtu v Maďarsku, úprava štátneho rozpočtu v Ústave a ostatnej legislatíve Maďarska.....	147
6.2.1	Úprava štátneho rozpočtu v Ústave a ostatnej legislatíve Maďarska.....	153
6.3	Charakteristika rozpočtových zásad a ich delenie.....	155
6.4	Rozpočtové zásady a ich špecifiká pri hospodárení štátnych účelových fondov.....	163
6.5	Právna zodpovednosť v rozpočtovom procese a vybraná judikatúra.....	165
6.6	Zhrnutie.....	168
7	ROZPOČTOVÉ ZÁSADY UPLATŇUJÚCE SA V ROZPOČTOVOM HOSPODÁRENÍ V POĽSKEJ REPUBLIKE.....	170
7.1	Historický vývoj rozpočtu a chápania a uplatňovania rozpočtových zásad...	170
7.2	Postavenie a proces tvorby štátneho rozpočtu a ich špecifiká pri hospodárení štátnych účelových fondov.....	175
7.3	Charakteristika rozpočtových zásad a ich delenie.....	179

7.4	Právna zodpovednosť v rozpočtovom procese a vybraná judikatúra.....	185
7.5	Zhrnutie.....	187
8	KOMPARÁCIA ROZPOČTOVÝCH ZÁSAD V KRAJINÁCH V4.....	190
	ZÁVER.....	198
	ANOTÁCIA.....	202
	ABSTRACT.....	203
	RESUMÉ	204
	SUMMARY.....	207
	ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY	210

ÚVOD

Zo všetkých funkčných oblastí financií je najdôležitejšou oblasťou rozpočet. Rozpočet bol a vždy je veľmi zaujímavou témou a je ohniskom verejného záujmu, a to vzhľadom k nahromadeným problémom vo verejnom sektore, ktoré sa spájajú s globalizáciou, ktorá spôsobila otrasy rozpočtov najbohatších krajín. Nová generácia stále viac uvažuje o skutočnom význame pojmu rozpočet, účele použitia verejných finančných prostriedkov a nepochybne s tým súvisiace problémy.

Všeobecná časť rozpočtového práva v sebe zahŕňa problematiku rozpočtových zásad alebo tiež zásad rozpočtového hospodárenia, ktoré sú obsiahnuté priamo v právnych predpisoch alebo sú označované ako normatívne pravidlá spoločné pre verejné rozpočty. Mnohí zvolení zástupcovia občanov v štáte nemajú mnohokrát poznatky o pojme rozpočet a nevedia, akým spôsobom najlepšie hospodáriť s verejnými finančnými prostriedkami a to tak, aby nedochádzalo k porušovaniu rozpočtových zásad uplatňovaných pri riadení rozpočtového procesu a rozpočtových zásad v procese rozpočtového hospodárenia s nimi. Aby boli tieto zásady dodržiavané, je potrebné porozumieť rozpočtovému právu a monitorovať rozpočet a prispievať tak k neustálemu zlepšovaniu rozpočtového hospodárenia. Jednou z možností je lepší prístup k informáciám o rozsahu činnosti vlády, aby občania lepšie pochopili politické a ekonomické rozhodnutia vlády, ktoré im dávajú možnosť podieľať sa na ich rozhodnutiach. Údaje o hospodárení s finančnými prostriedkami štátu a dostupnosť informácií predstavuje „civilnú kontrolu“ občanmi. Táto kontrola je dôležitá z hľadiska boja proti korupcii a z hľadiska zlepšovania verejných služieb v štáte. Všeobecne majú všetky verejné rozpočty rad spoločných znakov, a ak majú splňať určitý účel musia vykazovať určité vlastnosti. Tieto spoločné vlastnosti sú rozpočtové zásady, ktoré predstavujú systém poznatkov a zovšeobecnených skúseností, nahromadených v priebehu vývoja štátneho rozpočtu a rozpočtového procesu.

Pri zostavovaní rozpočtu sú je dôležitá konzultácia a tímová práca, aj keď jedna osoba môže byť zodpovedná za celkové zostavenie rozpočtu, nie je zodpovedná za všetku vykonanú prácu. Úlohy by mali byť rozdelené medzi tých jednotlivcov, ktorí majú najväčšiu šancu zistiť, aké príjmy a výdavky sú pravdepodobné a čo je možné očakávať. Rovnako je potrebný aj dostatok času. Rozpočtový proces nie je činnosť, ktorý je dokončená v priebehu niekoľkých hodín. Na príprave rozpočtu je potrebná

práca v trvaní niekoľko týždňov, ak nie mesiacov. Aj z tohto dôvodu je rozpočet označovaný ako opakujúci sa proces, v rámci ktorého prebiehajú konzultácie, analýza údajov a ďalšie procesy. Je veľmi dôležité, aby pri tvorbe rozpočtu boli vytvárané dokumenty, ktoré možno prečítať a porozumieť im. Všetky údaje musia byť jednoznačné, zrozumiteľné, jednoducho pochopiteľné. Všetky osoby formálne zapojené do rozpočtového procesu sa musia dohodnúť na konečnej iterácii rozpočtu.

Vzhľadom k meniacemu sa charakteru rozpočtu je dôležité objasnenie základných pojmov, vysvetlenie rozpočtových zásad a ich dodržiavanie resp. nedodržiavanie v rozpočtovom procese v právnej úprave v Európskej únii a v právnej úprave krajín VYŠEHRADSKEJ ŠTVORKY „V4“, ktorým sa označujú štyri krajiny stredoeurópskeho priestoru, Slovenská republika, Česká republika, Maďarsko a Poľská republika s odkazom na konkrétne zákony, čo je hlavným cieľom dizertačnej práce.

I. TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ SKÚMANEJ PROBLEMATIKY

1 CIELE A METÓDY SPRACOVANIA PRÁCE

Pred samotným spracovaním dizertačnej práce som si stanovil cieľ a teoreticko-praktické smerovanie práce a metodiku, ktorá vystihuje spôsob spracovania práce, výsledky vlastného výskumu a uplatnenia vlastného prístupu preskúmať možnosti a navrhnúť odporúčania smerujúcich k lepšiemu dodržiavaniu rozpočtových zásad.

Hlavným cieľom dizertačnej práce je opísať a porovnať rozpočtové zásady vo vybraných štátoch t. j. v Českej republiky, Slovenskej republiky, Poľskej republiky, Maďarska a v práve Európskej únie a potvrdiť či vyvrátiť ich rozdielnosť v teoretickom vymedzení, ich praktické uplatňovanie vrátane kontrolných mechanizmov pre ich dodržiavanie a aplikačné problémy vznikajúce pri ich nedodržiavaní. Tento cieľ som formuloval na základe rozhodnutia, že rozpočtové zásady sú dôležitým nástrojom fungovania verejných rozpočtov, a preto by mali byť dodržiavané v plnom rozsahu. Cieľ práce determinoval aj samotný obsah práce a jej štruktúru, ktorú som rozdelil do 4 okruhov, resp. častí.

V prvej časti rozoberám teoretické východiská skúmanej problematiky, postupy a metódy jej spracovania dizertačnej práce a postavenie rozpočtového práva v systéme finančného práva, vymedzuje pojmy verejné financie, štátny rozpočet, štátne fondy, a analyzuje vzťah finančného práva s rozpočtovým právom a opisuje rozpočtové zásady z pohľadu právnej teórie a finančno-právnej teórie.

V druhej časti rozoberám otázky súvisiace s existenciou Európskej únie. Rozpočtové zásady uplatňované v Európskej únii analyzuje rozpočtové zásady v Európskej únii (ďalej len „EÚ“). Rozpočet Európskej únie je zostavovaný na základe zásad uvedených Nariadení (EÚ, Euratom) č. 966/2012 Európskeho parlamentu a Rady z 25.10. 2012, ktorým sa ustanovujú finančné pravidlá o súhrnom rozpočte Únie a o zrušení Nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002. Rozpočet EÚ je od počiatku európskej integrácie spojený s radom problémov. Rozpočet EÚ neobsahuje všetky typické rozpočtové kategórie a je svojou obsahovou štruktúrou odlišný.

Musí byť vyrovnaný, t. z., že nemôže slúžiť ako nástroj hospodárskej regulácie, ale je iba doplnkovým zdrojom a funguje súčasne s národnými rozpočtami členských štátov. Medzi najvýznamnejšie zásady nepochybne patrí efektívnosť a transparentnosť vynakladania spoločných finančných prostriedkov EÚ. Záver tejto časti venuje pozornosť v súčasnosti najviac diskutovanej téme, ktorá má nepochybne vplyv na rozpočet EÚ a členských krajín EÚ, ktorou je utečenecká kríza. Európska únia musela prijať okamžité opatrenia operatívneho, rozpočtového a právneho charakteru na základe Európskeho programu v oblasti migrácie.

V tretej časti venujem pozornosť rozpočtovým zásadám a ich špecifikám v krajinách vyšehradskej skupiny V4 t. j. v Českej republike, Slovenskej republike, Maďarsku a Poľskej republike.

Rozpočtové zásady v Českej republike poskytuje historický pohľad na vývoj právnych predpisov v oblasti rozpočtového práva. Analyzuje konkrétne zásady rozpočtového práva v Českej republike, ich aplikáciu a vývoj v praxi a rozoberá ich z rôznych pohľadov napríklad z pohľadu ústavného práva, z pohľadu právnej teórie a z pohľadu finančno-právnej teórie. Prináša ucelený pohľad na vybranú judikatúru v oblasti porušovania rozpočtovej disciplíny pri poskytovaní dotácií zo štátneho rozpočtu. Problematika porušovania rozpočtovej disciplíny sa dotýka aj obcí, a to v súvislosti s čerpaním dotácií.

Pri problematike rozpočtových zásad v Slovenskej republike venujem pozornosť rozdeleniu rozpočtových zásad a dôsledkom porušenia rozpočtovej disciplíny. V Maďarsku a v Poľskej republike upriamujem pozornosť predovšetkým na vysvetlenie rozpočtového hospodárenia s verejnými prostriedkami a rozoberám základné rozpočtové zásady uplatňujúce sa v ich hospodárení. Prinášam pohľad rozpočtových zásad v týchto krajinách a hodnotné informácie, ktoré zaujmú odbornú verejnosť. Výrazným predpokladom pre zhodnotenie a naplnenie stanoveného cieľa dizertačnej práce sú výstupy a odporúčania, ktoré uzatvárajú celú prácu. Osobitnú pozornosť som venoval zhodnoteniu a odporúčaniam pre ďalšie smerovanie rozpočtových zásad, ich rešpektovanie a dodržiavanie a dopadov ich nedodržiavania.

Analýzou v práci určujem zvláštne situácie, výnimky aj oslobodenia od rozpočtových zásad. Poukazuje, na výhody a nevýhody jednotlivých zásad rozpočtového práva, ktoré upravujú rozpočtové činnosti a tiež analyzujem každú rozpočtovú zásadu a vlastnosti každého technického pravidlá, ako sa objavujú v práve verejných financií v komparácii s rozpočtovými zásadami krajín Vyšehradskej štvorky (ďalej len ako V4). Pozornosť som venoval aj odporúčaniam pre zdokonalenie kontrolného systému dodržania rozpočtových zásad, ktoré smerujú k účinnejšiemu a hospodárnejšiemu využívaniu verejných prostriedkov. V závere práce metódou komparácie porovnávam a hodnotím rozpočtové zásady v jednotlivých krajinách a poukazujem na ich klady, ale aj nedostatky.

V závere hodnotím splnenie vymedzených cieľov. Vychádzajúc zo stanovených cieľov v záujme ich dosiahnutia opíšem základnú metodiku, ktorá bola uplatnená pri jej spracovaní za účelom získania potrebných informácií a údajov. Použil som viaceré metódy vedeckého skúmania.

V teoretickej časti vychádzam zo základných/všeobecných teoretických metód a metodických postupov, na základe ktorých bola spracovaná dostupná domáca a zahraničná odborná literatúra z odvetvia finančného práva a finančnej vedy, literatúra obsiahnutá vo vedeckých časopisoch, monografiách, odborných článkoch a informácií získaných zo sekundárneho zdroja, t. j. z internetu, ktoré sa vzťahujú k predmetu skúmania. Metóda komparácie a vysvetlenie teoretických východísk, v ktorých som použil funkčný prístup a zohľadnil som v ňom zložitost' skúmaného problému. Pomocou metódy komparácie porovnávam jednotlivé rozpočtové zásady v Európskej únii a krajinách Vyšehradskej štvorky, názory a prístupy autorov k rozdeleniu týchto zásad ako jednotlivé zložky uceleného systému alebo viacerých analýz skúmanej problematiky aj vo vzťahu k historickému vývoju rozpočtových zásad.

Cieľom je zistiť podobnosť alebo odlišnosť rozpočtových zásad, na základe ktorých vyvodzujem konkrétne závery. V prípade logických metód formovania a spracovania skúmaných javov a zovšeobecnenia získaných poznatkov som uskutočnil syntézu, ktorá predstavuje zjednotenie parciálnych výsledkov do celistvého systému za účelom získania komplexného pohľadu, pomocou ktorej sumarizujem získané informácie a následne tieto poznatky spracúvam do podoby praktických návrhov, záverov odporúčaní, ktoré som nadobudol počas štúdia danej problematiky. Využijem

ju na spájanie jednotlivých menších zložiek či základných poznatkov do uceleného súboru. Pri formovaní návrhov a možných zlepšení dodržiavania rozpočtových zásad som použil metódu formálno-logického spájania rôznych názorových prúdov a praktických výsledkov. Ďalšou stanovenou logickou metódou je metóda analýzy, ktorá umožňuje lepšie pochopenie a zhodnotenie štruktúry skúmaného problému.

Metóda analýzy sa používa najmä k systematickému rozboru teórií, koncepcií a názorových prúdov, ktoré sa zaoberajú definovaním a vymedzením teoretickej podstaty skúmaného problému. Metódy, ktoré som si pri spracovaní práce stanovil sú metóda zberu informácií, metóda komparácie, metóda analýzy a syntézy, metóda obsahovej analýzy dokumentov, metóda vedeckej abstrakcie. Žiadna práca sa nezaobíde bez metódy práce, akým je literárna rešerš, ktorá súvisí s cieľmi práce, a ktorá je označovaná ako súhrn teoretických východísk k danej téme alebo problému, a preto som si vyhľadal informácie o danej problematike, vytvoril si ucelený pohľad o súčasnej dostupnej domácej a zahraničnej odbornej literatúre, o odborných článkoch, zborníkoch, prácach uznávaných autorov a odborníkov vo finančnom práve a finančnej vede, čím som dosiahol prehľad o danej problematike.

2 VŠEOBECNÉ VÝCHODISKÁ

2.1 Teoretické problémy systému finančného práva a rozpočtové právo v systéme finančného práva

Tradovanie finančného práva v zahraničnej odbornej literatúre je rôzne. Finančné právo sa vo viacerých štátoch Európy považuje za synonymum pojmu verejné financie. Ako samostatné právne odvetvie je ponímané najmä v štátoch strednej a východnej Európy. Západoeurópske štáty finančné právo ako samostatné právne odvetvie neoznačujú. Predmet finančného práva je rozdelený do dvoch alebo viacerých osobitných právnych odvetví v závislosti od toho, či ide o frankofónnu alebo anglosaskú oblasť. Vo frankofónnej oblasti sa používa názov „*droit fiscal*“ ako označenie pre české a slovenské daňové a rozpočtové právo. V anglosaskom systéme práva sa označuje ako „*tax law*“ (daňové právo) alebo bankové právo alebo právo centrálnych bánk (organizačné, menové právo, predpisy upravujúce vzťah centrálnych bánk k obchodným bankám).¹

Finančné právo ako osobitná spoločensko - právna vedná disciplína (tiež ako relatívne samostatné odvetvie pozitívneho práva) prešlo v slovenskom právnom poriadku po roku 1990 dynamickým vývojom, často kontroverzným. Neskôr sa rozvinuli diskusie a polemiky slovenských a českých predstaviteľov finančného práva na jeho reštrukturalizáciu a inovované chápanie, permanentne prezentované na rozličných vedeckých podujatiach ako aj vo vedeckých a odborných článkoch publikovaných v teoretických a odborných časopisoch a zborníkoch.²

¹BABČÁK, V. a kol. 2012. Finančné právo v Slovenskej republike a v Európskej únii. Bratislava: Eurokódex, 2012. s. 59.

²Do okruhu zástancov faktu vzniku a existencie tzv. práva finančného trhu možno zaradiť najmä prof. Milana Bakeša z Prahy, ako i doc. Ladislava Balka z Bratislavy. Protipól týchto nimi sformulovaných názorov reprezentujú prof. Jozef Králik, doc. Milan Šmátrala a JUDr. Daniel Jakubovič, PhD.. V podstate neutrálny postoj k tomuto problému možno identifikovať a excerpovať z obsahu niekoľkých vedeckých a odborných prezentácií najmä prof. Suchožu a prof. Babčáka z Košíc.

Medzi finančným právom a rozpočtovým právom existuje vzájomný vzťah. Odborná literatúra používa k vysvetleniu pojmu finančné právo rôzne definície. Pražská odborná literatúra definuje finančné právo ako súbor právnych noriem upravujúca vzťahy vznikajúce v procese tvorby, rozdeľovania a používania peňažnej masy a jej častí.³

Učebnica finančného práva v Brne nedefinuje finančné právo, ale vymedzuje len predmet jeho regulácie, ktorým je správanie osôb pri realizácii finančnej činnosti t. j. štátu a tiež územných samosprávnych celkov a ďalších verejnoprávných korporácií.⁴ Význam finančného práva je umocnený alternatívami kreovania podmienok pre formovanie finančno-právnych inštitútov založených na demokratických a právnych princípoch.⁵

V snahe špecifikovať systém finančného práva, akceptujúc do istej miery finančno-právne teórie, do istej miery tradície, ponúkajú rôzne teórie systematizáciu podľa rôznych kritérií, pričom je zjavné, že aj vzhľadom na veľký rozsah noriem finančného práva, ich prameňov, bude táto vždy čisto účelová. V podstate pri formulovaní systému finančného práva je možné vychádzať výhradne zo spoločného predmetu regulácie. Finančné právo je vnútorne diferencované, čo ho nielen sprehľadňuje, ale najmä zjednocuje finančno-právne normy na základe obsahovej príbuznosti do ucelených subsystémov. Vzájomné väzby právnych noriem finančného práva sú oveľa silnejšie ako je to u noriem iných právnych odvetví, a možno povedať, že voči normám iných právnych odvetví sú aj relatívne autonómne.⁶

Podľa slovenských autorov L. Balka a J. Králiku finančné právo predstavuje *„objektívne podmienený systém spoločenských finančných vzťahov, ich vnútornú*

³BAKEŠ, M. - KRAFÍKOVÁ, M. - MARKOVÁ, H. Finanční právo. 6 upravené vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 11-13.

⁴MRKÝVKA, P. a kol. Finanční právo a finanční správa, 1. díl. Brno. Masarykova univerzita, 2004. s. 33.

⁵ŠIMONOVÁ, J. – SABAYOVÁ, J. Teoretické problémy systému finančného práva. In Dny práva - Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition. Brno: Masaryk University, 2009. Dostupné tiež z:

<http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/obecna_cast/Sabayova_Simono va.pdf>.

⁶BUJŇÁKOVÁ, M. – KICOVÁ, A. Aktuálne otázky verejných financií. [online]. [citované 2016-03-20]. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Právnická fakulta. Dostupné tiež z: <http://dp2011.sehnaek.cz/files/prispevky/02%20FINANC/bujnakova%20kicova.pdf>.

výstavbu, zoskupenie a rozsah finančno-právnych noriem určitej postupnosti.“ Slovenské finančné právo rozdeľujeme na všeobecnú a osobitnú časť. Obdobné delenie nájdeme vo viacerých právnych úpravách. Obsahom všeobecnej časti sú právne normy, ktoré upravujú problematiku, spoločnú pre viaceré oblasti osobitnej časti finančného práva. Normy regulujú:

- sústavu a pôsobnosť finančných orgánov,
- metódy a formy činnosti týchto orgánov,
- finančnú kontrolu a pod.⁷

Osobitná časť finančného práva sú právne normy, ktoré upravujú jednotlivé finančno-právne inštitúty, resp. obsahovo totožné, resp. príbuzné oblasti finančných vzťahov, na základe čoho sa z nich zvykne používať aj účelové označenie, ktoré má vyjadriť osobitosť ich postavenia v rámci noriem finančného práva. Osobitnú časť finančného práva tvoria právne normy, ktoré upravujú:

- systém verejných rozpočtov resp. rozpočet verejnej správy
- finančné hospodárenie rozpočtových a príspevkových organizácií štátu a územnej samosprávy,
- finančné hospodárenie verejnoprávnych inštitúcií,
- finančné hospodárenie iných neziskových subjektov,
- finančné hospodárenie štátnych subjektov,
- colné právo,
- zákonné platidlo, jednotnú menu a menovú jednotku ako aj peňažný obeh,
- subjekty a nástroje finančného trhu,
- devízové hospodárstvo.⁸

Právne normy, ktoré upravujú systém verejných rozpočtov, označujeme ako rozpočtové právo. Slovenské rozpočtové právo upravuje postavenie a funkciu verejných rozpočtov, ich príjmov a výdavkov a rozpočtový proces, rozpočtové hospodárenie,

⁷ BABČÁK, V. a kol. Finančné právo v Slovenskej republike a v Európskej únii. Bratislava : Eurokódex, 2012. s. 54.

⁸Tamtiež s. 54-55.

rozpočtové zásady, ale aj štátny dlh, štátne finančné aktíva, a pasíva. V praxi rozpočtovo-právnych noriem je dôležitejšie pred prijímaním nových pravidiel dodržiavať už existujúce pravidlá. Aj prijímanie nových pravidiel je potrebné robiť zo zreteľom na dôkladnú analýzu dlhodobých dopadov. Verejné rozpočty v podmienkach Slovenskej republiky, ale aj v niektorých ďalších krajinách, zaznamenávajú vplyv krízy a výpadky na strane príjmov. Najväčší pokles je na strane daňových príjmov, ktorý pretrváva vo verejných financiách dodnes.⁹

Finančno-právne normy osobitnej časti finančného práva môžeme deliť nielen podľa obsahu nimi upravovaných finančných vzťahov, ale aj z hľadiska ich povahy, resp. podľa toho či upravujú práva a povinnosti subjektov finančno-právnych vzťahov alebo procesný postup pri ich uplatňovaní. V tomto kontexte hovoríme o normách hmotného a normách procesného práva. Procesno-právne normy majú v odvetví finančného práva miesto predovšetkým v subsysteme rozpočtového práva, v oblasti colného konania, ale aj v oblasti bankovníctva a devízového hospodárstva.¹⁰ V literatúre sa môžeme stretnúť aj s pojmom verejné financie (vysvetlené v úvodnej podkapitole). V niektorých prípadoch, tento termín sa používa iba v zmysle zákonov, upravujúcich otázky týkajúce sa verejných financií, respektíve špecifické sociálne vzťahy.

Podľa vyššie uvedených autorov sa finančné právo neskúma ako pododvetvie (napr. rozpočtové, menové, devízové právo...), ale na základe členenia na niekoľko úsekov podľa obsahovej príbuznosti jednotlivých noriem (napr. právna úprava rozpočtov, právna úprava daní, poplatkov, ciel).¹¹

Ďalej podľa Babčáka finančné právo je tvorené súborom právnych noriem, ktoré sú navonok prezentované ako jeden kompaktný celok, upravujúci spoločensko-ekonomické vzťahy, vznikajúce v súvislosti so sústredením peňažných prostriedkov do štátnych a iných verejných peňažných fondov, ich rozdeľovaním a používaním na

⁹VOJNÍKOVÁ, I. Aktuálne otázky rozpočtového práva v kontexte práva Európskej únie. In Zborník Právni ROZPRÁVY. MEZINÁRODNÍ VĚDECKÁ KONFERENCE OBLASTI PRÁVA A PRÁVNÍCH VĚD – PRÁVNÍ ROZPRÁVY 2013 S PODTITULEM “PROMĚNY PRÁVA, Roč. 3, Hradec Králové: Magnanimitas, 2013. s. 303 – 309. Dostupné tiež z: <http://www.vedeckekonference.cz/library/proceedings/pr_2013.pdf>.

¹⁰ BABČÁK, V. a kol. Finančné právo v Slovenskej republike a v Európskej únii. Bratislava : Eurokódex, 2012. s. 58.

¹¹BALKO, L. - KRÁLIK, J. et al. Finančné právo. Bratislava: Právnická fakulta UK, 2010. s. 67.

finančné zabezpečenie verejných potrieb a funkcií štátu, územnej samosprávy (obcí a vyšších územných celkov) a iných verejnoprávných subjektov.¹²

Vnútorne sú však dosť diferencované. Systémom finančného práva je jeho vnútorne štrukturalizovanie ako jedného z odvetví slovenského práva. Nepôjde teda o pragmatický prístup ku klasifikácii finančného práva ako pedagogickej disciplíny. Systém finančného práva je potrebné prispôbiť jeho vnútornej klasifikácií. Systém finančného práva, podľa Babčáka, je vnútorné členenie toho právneho odvetvia na skupiny, resp. súbory finančno-právnych noriem, ktoré sa takto koncentrujú na podklade obsahovej príbuznosti, príp. totožnosti nimi upravovaných finančných vzťahov.¹³

Systém finančného práva v poľskej teórii nie je jednotný a je odlišný od autora k autorovi. Podľa poľského autora Mastalskiho poňatie finančného práva resp. finančného zákona je zložitá. Finančné právo je tvorené súborom pravidiel upravujúcich verejné finančné aktivity a súkromné finančné aktivity. S ohľadom na oblasť verejných financií je dôležitá otázka týkajúca sa akumulácie, distribúcie a vynakladania finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu. Pôsobnosť finančného práva v poľskom právnom poriadku zahŕňa aj organizáciu a činnosti orgánov a finančných inštitúcií. Oblasť vzťahov upravených verejným finančným právom je veľmi rozmanitá a široká. Ustanovenia tohto odvetvia práva upravujú aj zásady a postupy pre zostavovanie rozpočtu, daň, clo, poistenie, príspevky, pokuty, penále, úvery, úrokové sadzby, problematika meny a cenných papierov, výnosy z predaja alebo prenájmu verejného majetku a ďalšie. Ako bolo uvedené vyššie, finančné právo je rozdelené na právo verejných financií a právo súkromných financií. Rozlišuje tieto samostatné vetvy finančného práva:

- rozpočtové právo,
- daňové právo,
- poistné právo,
- colné právo,
- devízové právo,

¹² BABČÁK, V. a kol. Finančné právo v Slovenskej republike a v Európskej únii. Bratislava : Eurokódex, 2012. s. 58.

¹³ Tamtiež s. 54.

- právo územných samosprávnych celkov,
- bankové právo,
- právo finančných subjektov,
- právo finančných trhov.¹⁴

Maďarská odborná literatúra definuje finančné právo ako autonómne odvetvie práva upravujúce súhrn finančných noriem. Finančné právo je odvetvím práva, ktorý obsahuje normy iných legislatívnych odvetví. V súlade s uvedeným medzi finančným právom a ostatnými právnymi odvetviami existuje vzťah. Finančné právo je späté s občianskym, obchodným, správnym, medzinárodným a európskym právom, ale aj s trestným právom. Maďarský autor Gabor Földes rozdeľuje systém finančného práva na:

- účtovné právo,
- verejné právo,
- právo verejných príjmov,
- peňažné finančné právo,
- prvky medzinárodného práva.

Simon István rozdeľuje finančný systém a finančno-právne normy do troch častí: fiškálne právo, monetárne právo a právo finančných trhov. Várnai Erno definuje finančné právo ako jednotnú oblasť práva, ktoré obsahuje súvislosti s predmetom právnej úpravy verejných financií (štátne príjmy).¹⁵

Už z vyššie uvedených názorov na definíciu finančného práva autorov z krajín V4 a na rozdelenie finančného práva je viditeľné, že jedným z pododvetví finančného práva je právo rozpočtové. Rozpočtové právo prešlo za posledné roky významnými

¹⁴ MASTALSKI, R. - FÓJCIK-MASTALSKA, E. Prawo finansowe (Financial law), 2nd ed., Warszawa: Lex, 2013. s. 36.

¹⁵ Pozri tiež: SIMON, I. – LUCA, G. 2007. Pénzügyi jog I. (Finančné právo I.). Budapešť: Osiris Kiadó. 2007. 493 s. ISBN 978-963-389-961-8.; NAGY, T. 2002. A pénzügyi jog és a pénzügyi jogtudomány. In: Földes Gábor (szerk.) Pénzügyi jog. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 19–43. old.; SIMON, I. 2007. A pénzügyi rendszer és a pénzügyi jog. In: Simon István (szerk.) Pénzügyi jog I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 25–26. old.; VÁRNAY, E. 2005. A lisszaboni program néhány intézményi-jogi jellegzetessége. In: Társadalom és Gazdaság. 2005. 1-2. szám, 69–78. old.

zmenami, ktoré sa dotkli aj iných zložiek verejných financií, a na ktoré je možné sa pozerat' dvomi spôsobmi. Na jednej strane rozpočtové právo zahŕňa opis a hodnotí súčasnú právnu úpravu rozpočtového hospodárenia a rozpočtového procesu. Na druhej strane je možné naň pozerat' ako na pododvetvie obdobne ako na samotné odvetvie.¹⁶

V českej právnej teórii nachádzame definíciu, podľa ktorej sa rozpočtové právo označuje ako súbor právnych noriem, podľa hľadiska čoho sa tieto normy týkajú, resp. čo tieto právne normy upravujú:

- rozpočtovú sústavu a jej zásady,
- práva a povinnosti štátnych orgánov v oblasti rozpočtovej sústavy,
- rozpočtové hospodárenie,
- rozpočtové zásady,
- rozpočtové pravidlá,
- napojenie jednotlivých subjektov na rozpočet,
- rozpočtovú skladbu a klasifikáciu
- rozpočtový proces.¹⁷

V slovenskej právnej teórii nachádzame vymedzenie rozpočtového práva ako:

- súbor právnych noriem upravujúci vzťahy, ktoré súvisia s vytváraním a uplatňovaním štátneho rozpočtu a ďalších prvkov rozpočtovej sústavy,
- súhrn právnych noriem, ktoré sa zaoberajú správaním subjektov finančno-právnych vzťahov k verejným rozpočtom,
- sústava noriem upravujúcich vzťahy k štátnemu rozpočtu,
- súbor právnych noriem upravujúcich rozpočtové vzťahy.¹⁸

Z vyššie uvedeného možno definovať rozpočtové právo ako súbor právnych noriem, ktoré upravuje sústavu a obsah verejných rozpočtov, hospodárenie fondov, rozpočtový proces a vzťahy, ktoré vznikajú pri tvorbe rozdeľovaní a používaní peňažnej

¹⁶MARKOVÁ, H. – BOHÁČ, R. Rozpočtové právo. 1 vydanie. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 34-35.

¹⁷MRKÝVKA, P. – PAŘÍZKOVÁ, I. Základy finančního práva. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2009. s. 41.

¹⁸Pozri napr.: BABČÁK, V. a kol. Finančné právo a finančná správa. Ružomberok : EPOS, 2008. 832 s. BALKO, L. – KRÁLIK, J. Finančné právo. 1 vydanie. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2010. 491 s.

masy v týchto verejných rozpočtoch. Slovenskí autori chápu rozpočtové právo ako najvýznamnejší podsystem finančného práva v dlhodobom historickom vývoji. Rozpočtové právo upravuje špecifický okruh spoločenských vzťahov, ktoré vznikajú v procese tvorby, rozdeľovania a používania verejných rozpočtov. Z pojmového hľadiska, podľa Babčáka, rozpočtové právo v užšom slova zmysle tvoria právne normy hmotnoprávnej a procesnoprávnej povahy upravujúce postavenie a funkcie verejných rozpočtov (rozpočtovú sústavu), rozpočet verejnej správy, funkciu a zostavovanie záverečného účtu, druhy príjmov a výdavkov verejného rozpočtu, výšku príjmov a limit výdavkov štátneho rozpočtu, objem a druhy rozpočtových rezerv a iné súvisiace vzťahy vrátane finančných vzťahov. Pojmoslovie rozpočtového práva sa neustále obohacuje a v súčasnosti ako aktuálne rezonujú pojmy „európskeho semestra“, rozpočtovej zodpovednosti, rozpočtového realizmu, rozpočtovej suverenity či dlhovej brzdy. Predstavuje rozsiahlu problematiku, v ktorej sa stretávame s rôznymi otázkami krízy a problémami na vnútroštátnej úrovni vybraných krajín V4, ale aj na úrovni Európskej únie. Vstupom krajín V4 do Európskej únie znamenal zásah do oblasti finančného zákonodarstva štátov a ovplyvnil usporiadanie rozpočtových a finančných vzťahov medzi jednotlivými článkami rozpočtovej sústavy (rozpočtu verejnej správy).¹⁹

Vo vybraných krajinách V4 bol prijatý celý rad právnych noriem upravujúcich rozpočtové hospodárenie. Bol prijatý celý rad nových právnych predpisov ako napríklad v Slovenskej republike zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy, ktorým došlo ku konštituovaniu finančných vzťahov s EÚ, došlo k úprave druhov príjmov a výdavkov štátneho rozpočtu, počítajúc k nim už aj prostriedky z EÚ a odvody do EÚ.

Na zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy nadviazali ďalšie právne predpisy z oblasti finančného práva, t. j. zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Okrem spomenutých právnych predpisov medzi právne normy, upravujúce rozpočtové hospodárenie, musíme zaradiť aj každoročne prijímaný zákon o štátnom

¹⁹VOJNÍKOVÁ, I. Aktuálne otázky rozpočtového práva v kontexte práva Európskej únie. In *Zborník Právni rozpravy 2013, MEZINÁRODNÍ VĚDECKÁ KONFERENCE OBLASTI PRÁVA A PRÁVNÍCH VĚD – PRÁVNÍ ROZPRÁVY 2013 S PODTITULEM “PROMĚNY PRÁVA*, Roč. 3, Hradec Králové : Magnanimitas, 2013. s. 305. Dostupné tiež z: <http://www.vedeckekonference.cz/library/proceedings/pr_2013.pdf>.

rozpočte a právne predpisy ktorými sa vykonávajú vyššie uvedené zákony.²⁰ V Maďarsku a Poľskej republike existujú samostatné zákony o verejných financiách.

Neoddeliteľnou súčasťou hospodárstva každého štátu je rozpočtové hospodárenie a rozpočtový proces, ktoré je regulované určitými pravidlami. Nie je možné, aby štát existoval bez štátneho rozpočtu, resp. verejných rozpočtov. Každý štát si upravuje prostredníctvom svojich právnych noriem (právnych predpisov) pravidlá rozpočtového hospodárenia. Ich súbor tvorí základ rozpočtového práva. Poňatie rozpočtového práva či právnej úprave rozpočtu je vo viacerých odborných publikáciách súčasťou finančného práva.²¹

2.2 Vymedzenie základných pojmov

VEREJNÉ FINANCIIE

Vznikajú tendencie (v niektorých štátoch už realizované) vytvárať samostatné právne pododvetvie verejných financií vo finančnom práve - samostatné právne pododvetvie verejných financií vo finančnom práve, resp. ako samostatné právne odvetvie. V Českej republike je koncepcia verejných financií v prvom rade použitá v spojení s "verejnou" povahou špecifických spoločenských vzťahov v súvislosti s vytvorením a využívania peňažných prostriedkov. Českí ekonómovia sú ďaleko pred kolegami zo slovenského právneho prostredia. Títo ekonómovia definuje verejné financie ako samostatný vedný odbor, ktorý je zaradený do oblasti finančných vied. V tejto disciplíne definujú predmet štúdia, funkcie, koncepty a metodiku teoretického konštrukcie systému.²²

²⁰VOJNÍKOVÁ, I. Aktuálne otázky rozpočtového práva v kontexte práva Európskej únie. In Zborník Právni ROZPRÁVY 2013 MEZINÁRODNÍ VĚDECKÁ KONFERENCE OBLASTI PRÁVA A PRÁVNÍCH VĚD – PRÁVNÍ ROZPRÁVY 2013 S PODTITULEM "PROMĚNY PRÁVA, Roč. 3, Hradec Králové : Magnanimitas, 2013. s. 305. Dostupné tiež z: <http://www.vedeckekonference.cz/library/proceedings/pr_2013.pdf>.

²¹Porovnaj BAKEŠ, M. a kol. Finanční právo. 4 aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006 s. 113. a nasl. alebo MRKÝVKA P. a kol. Finanční právo a finanční správa. 1 díl. Brno : Masarykova univerzita, 2004. 273 a nasl.

²² HAMERNÍKOVÁ, B. - MAATAYOVÁ, A. 2007. Veřejné finance (Public finances). Praha: ASPI, 2007.

Právne definície verejných financií v Maďarsku a v Poľskej republike nájdeme v jurisdikciách, t.j. v samostatných zákonoch o verejných financiách. Existencie osobitného právneho subsystému verejných financií je tiež podporená skutočnosťou, že v Poľskej republike od roku 1997 a v Maďarsku od roku 2012 sa stala oblasť verejných financií samostatnou kapitolou vo ich ústavách. Podľa Ostaszewskiho verejné financie predstavujú oblasť zameranú na tok verejných zdrojov, ktorej predmetom sú pravidlá o verejných peňažných prostriedkoch.²³

Pojem a rozsah verejných financií vo vede financií a vo finančnom práve, podľa poľských autorov, predstavujú verejné financie a finančné právo javy vyskytujúce sa v súvislosti s existenciou štátnych a verejných subjektov. Pojem „financie“ odvodzujú od stredovekej latinčiny. Verejné financie vymedzujú ako ekonomickú kategóriu, a z toho dôvodu ktoré majú komplexné, objektívne, tvoriace viac ekonomické a sociálne dôsledky. Z tohto dôvodu definície vide o pojem široko používaný, ktorý vyvoláva vo finančnej vede a finančnom práve mnoho diskusií. V poľskej odbornej literatúre existuje veľa druhov definícií na finančné právo. Vzhľadom k tomu, pojem verejných financií je potrebné odlišiť od pojmu systém verejných financií a systém verejného finančného práva. Systém verejných financií je tvorený všeobecnými zásadami a inštitúciami tvorí základ pre verejné finančné operácie. Poľskí autori rozdeľujú finančné právo na všeobecnú časť, právo devíz, právo verejných financií a právo sektora verejných financií. Normy vymedzené v ustanoveniach zákona o verejných financií z hľadiska funkcií rozdeľujú na právne normy materiálne, procesné normy (normy upravujúce správanie účastníkov trhových vzťahov) a štandardné právne normy.

Právne normy verejných financií sú nedostatočne kodifikované, sú rozsiahle a čelia mnohým zmenám v podobe prijímania právnych predpisov rôzneho charakteru.²⁴

V Maďarsku majú verejné financie dlhú tradíciu. Borsu ich definuje ako súčasť finančného práva, peňažného práva a medzinárodného finančného práva. Poľská

²³ OSTASZEWSKI, J. *Finanse (Finances)*, 6th ed., Warszawa: Difin, 2013.

²⁴ Pozri napríklad: Borodo A., *Polskie prawo finansowe - zarys ogólny*, Toruń 2005., Gaudemet P.M., *Finanse publiczne*, Warszawa 1990., *Finanse publiczne i prawo finansowe*, pod red. C. Kosikowskiego, E. Ruśkowskiego, Warszawa 2003., Kurowski L., *Wstęp do nauki prawa finansowego*, Warszawa 1982.

republika a Maďarsko upravujú verejné financie samostatnými zákonmi, ktoré poskytujú právne definície verejných financií.²⁵

VEREJNÝ ROZPOČET

Verejný rozpočet v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách z roku 1995 používal vo väzbe na súhrnný schodok štátneho rozpočtu, rozpočtov štátnych účelových fondov, obcí, vyšších územných celkov, z ktorých pozostával verejný rozpočet. Prekrýval sa s pojmom rozpočtová sústava s rozdielom, že tento pojem výraznejšie vyjadroval verejné hospodárenie štátu a ostatných verejnoprávnych subjektov.²⁶ Uvedené termíny však nemožno celkom úplne stotožňovať. Spoločným znakom pre tieto termíny je to, že sú vyjadrením pre existenciu všetkých rozpočtov, ktoré sa v danom štáte zostavujú a podľa týchto rozpočtov prebieha rozpočtové hospodárenie verejnoprávnych subjektov vo verejnej správe.²⁷ Verejný rozpočet bol v minulosti používaným termínom skôr používaným bola rozpočtová sústava. V súčasnosti ho nahradil novo používaný termín rozpočet verejnej správy. Tieto pojmy však nemožno celkom stotožňovať. Spoločným znakom pre tieto pojmy je to, že vyjadrujú existenciu všetkých rozpočtov, ktoré sa zostavujú a podľa ktorých prebieha rozpočtové hospodárenie verejnoprávnych subjektov. Verejný rozpočet je akýmsi spojovníkom medzi pojmi rozpočtová sústava a súčasným pojmom rozpočet verejnej správy.

Rozpočet verejnej správy je súhrnom rozpočtov, zostavovaných v rámci verejnej správy a je aj nástrojom finančnej politiky štátu na strednodobé časové obdobie. Obsahom tohto pojmu je vyjadrená jednota obsahu všetkých rozpočtov a vzťahov medzi nimi a sú súčasťou verejnej správy.²⁸

²⁵ BORSA, D. The Past, present and future of the public finances law in Hungary, in: Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition, Brno: Masarykova univerzita, 2009.

²⁶Verejný rozpočet bol pôvodným pomenovaním pre rozpočet verejnej správy - je novým pomenovaním a v praxi zaužívaným termínom (a ešte skôr označovaný ako rozpočtová sústava).

²⁷ Pozri napr. BABČÁK, V. a kol. Finančné právo v Slovenskej republike a v Európskej únii. Bratislava : Eurokódex, 2012. s. 201.

²⁸BABČÁK, V. a kol. Finančné právo v Slovenskej republike a v Európskej únii. Bratislava : Eurokódex, 2012. s. 201.

Naopak rozpočtová sústava je frekventovaným pojmom vedy o rozpočtovom práve. Predstavuje systém, ktorý pozostáva z rozpočtových orgánov a inštitúcií, do kompetencie ktorých spadá tvorba, rozdeľovanie a použitie verejných prostriedkov – uvedené je vyjadrením a priamym spojením s existenciou verejných rozpočtov. Jednotlivé články v rámci rozpočtovej sústavy predstavujú jednotlivé rozpočty. Ide o formálno-právne usporiadanie vzťahov medzi jednotlivými rozpočtami vzťahov medzi jednotlivými rozpočtami tvoriacimi rozpočtovú sústavu. Zahŕňa aj rozpočtové orgány a inštitúcie. Túto sústavu ovplyvňuje viacero faktorov, a to tak štátoprávne usporiadanie ako aj územnosprávne členenie štátu a v neposlednom rade aj štruktúra ekonomicky a jej potenciál. Rozpočet verejnej správy je tvorený:

- štátnym rozpočtom na príslušný rozpočtový rok a súhrnom rozpočtov ostatných subjektov verejnej správy, príjmami a výdavkami súvisiacimi s vykonávaním verejného zdravotného poistenia na príslušný rozpočtový rok,
- štátnym rozpočtom na rok nasledujúci po príslušnom rozpočtovom roku a súhrnom rozpočtov ostatných subjektov verejnej správy, príjmami a výdavkami súvisiacimi s vykonávaním verejného zdravotného poistenia na rok nasledujúci po príslušnom rozpočtovom roku,
- štátnym rozpočtom na rok nasledujúci po roku, na ktorý bol štátny rozpočet zostavený a súhrnom rozpočtov verejnej správy, príjmami a výdavkami súvisiacimi s vykonávaním verejného zdravotného poistenia na rok nasledujúci po roku, na ktorý boli rozpory zostavené podľa predchádzajúceho bodu.

ŠTÁTNY ROZPOČET

Definície štátneho rozpočtu v odbornej literatúre nie sú jednotné. Jedným z dôvodov nejednotnosti definícií môže byť v pohľade na štátny rozpočet t. j. z pohľadu hospodárskeho alebo štátno-právneho. Práve tento názor zastáva brnianska finančno-právna škola, podľa ktorej je štátny rozpočet vrcholným nástrojom finančnej politiky štátu, ktorým sa riadia všetko finančné hospodárenie. Štátny rozpočet, ktorého obsahom sú príjmy a výdavky, je previazaný väzbami s verejnými rozpočtami. Medzi

tieto väzby možno zahrnúť aj finančné vzťahy v podobe dotácií, nenávratných finančných príspevkov, návratných finančných príspevkov, ale aj odvody. Definícia štátneho rozpočtu podľa pražskej finančno-právnej školy je: základný finančný plán štátu, ktorý sa každoročne schvaľuje formou zákona a ktorý slúži k zhromažďovaniu peňažných zdrojov spoločnosti a k ich nenávratnému rozdeľovaniu s určením na úlohy predovšetkým na rozšírené reprodukcie. Rozpočet môžeme definovať ako plán príjmov a výdavkov pre dané časové obdobie. Slovo rozpočet pochádza z francúzskeho slova „bougette“, ktorý označuje malý kožený vak používaný v stredoveku francúzskymi obchodníkmi na držanie peňazí. V angličtine tento pojem znamenal koženú tašku, v ktorom kancelár štátnej pokladnice priniesol návrhy národných príjmov a výdavkov za určité obdobie parlamentu.²⁹

Rozpočet verejnej správy je strednodobý ekonomický nástroj finančnej politiky štátu, ktorý vychádza zo zásady viacročného rozpočtovania, ktorého cieľom je posilnenie prepojenia strednodobého fiškálneho rámca s ročným rozpočtom, zvýšenie úrovne riadenia, disciplíny a kontroly verejných výdavkov. Rozpočet verejnej správy sa zostavuje za štátny rozpočet a rozpočty ostatných subjektov verejnej správy na obdobie najmenej troch rozpočtových rokov.³⁰

Rozpočtová sústava Českej republiky:

- **štátny rozpočet** – upravený zákonom o rozpočtových pravidlách č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlách a o zmene niektorých súvisiacich zákonov (rozpočtové pravidlá,
- **rozpočty územných samosprávnych celkov, rozpočty dobrovoľných zväzkov obcí, rozpočty Regionálnych rad regiónov súdržnosti** – upravený zákonom č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlách územných rozpočtov,

²⁹VOJNÍKOVÁ, I. Aktuálne otázky rozpočtového práva v kontexte práva Európskej únie. In Zborník Právni ROZPRÁVY 2013 MEZINÁRODNÍ VĚDECKÁ KONFERENCE OBLASTI PRÁVA A PRÁVNÍCH VĚD – PRÁVNÍ ROZPRÁVY 2013 S PODTITULEM “PROMĚNY PRÁVA, Roč. 3, Hradec Králové : Magnanimitas, 2013. s. 307. Dostupné tiež z: <http://www.vedeckekonference.cz/library/proceedings/pr_2013.pdf>. ISBN 978-80-905243-5-4

³⁰Tamtiež.

- **rozpočty štátnych fondov** - upravuje napríklad ust. § 2a zákona č. 388/1991 Sb., o štátnom fonde životného prostredia Českej republiky, alebo ust. § 6 zákona č. 239/1992 Sb., o Štátnom fonde kultúry Českej republiky a ďalšie,
- **rozpočty samostatne hospodáriacich právnických osôb zriadených štátom** na základe zákona – upravuje napríklad rozpočet Českej Národnej banky ust. § 5 odst. 2 písm. b) zákona č. 6/1993 o Českej Národnej banke.³¹

Rozpočtová sústava Slovenskej republiky:

- štátny rozpočet,
- rozpočet miest a obcí,
- vzťahy medzi jednotlivými ekonomickými subjektmi a vzťahy medzi štátnym rozpočtom a rozpočtom miest a obcí.

ROZPOČET ŠTÁTNYCH FONDŮV

Postavenie štátneho fondu z pohľadu teórie možno chápať ako právnickú osobu, ktorej zriadenie je podmienené zámerom financovania tzv. „osobitne určených úloh“, t.j. za účelom, na ktorý bol daný fond zriadený. *"Štátne fondy teda predstavujú v súčasnej etape ekonomickej reformy najdôležitejší mimorozpočtový spôsob financovania verejných potrieb."*³²

Štátny fond v rámci svojho vymedzenia vyplývajúceho z právnej teórie nemôže zastávať resp. byť v postavení zriaďovateľa ani v postavení zakladateľa vo vzťahu k inej právnickej osobe.³³

Právna subjektivita fondu je viazaná na istý majetok, ktorý bol alebo fondu navždy venovaný alebo jeho neustála obnova je natrvalo zabezpečená. V prípade, že nie je žiadny majetok znamená to zánik právnickej osoby ako takej, a teda aj samotný zánik fondu. Takýmto spôsobom je zabezpečená diferenciácia verejných fondov vo vzťahu

³¹BLÁHA, J. Právní úprava zásady vyrovnanosti veřejných rozpočtů. Praha, 2012. s. 4-9. [Rigorózná práca]. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra finančného práva a finančnej vedy Vedúci práce doc. Radim Boháč. Dostupné tiež z: <<https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/127968/>>.

³² BALKO, L. KRÁLIK J. a kol. Finančné právo. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2010. s. 176.

³³ HORNIAKOVÁ, E., MARUCHNÍČ, J. Verejné financie a úvod do meny. Bratislava: Univerzita Komenského, 2006. str. 48.

k verejným korporáciám, v prípade ktorých sa právna subjektivita odvodzuje od okruhu osôb, od verejných samostatných ústavov, ktoré v sebe sústreďujú súhrn osôb a vecných prostriedkov.³⁴

Fondy sú teda istým spôsobom v postavení decentralizovaných administratívnych jednotiek, ktoré sú vo svojej podstate podriadené vláde alebo parlamentu, alebo tiež môže ísť o také jednotky, ktoré sú priamo kontrolované vládou prípadne sa jedná o nepriamu kontrolu, výkon ktorej je zastrešovaný za pomoci zástupcov vlády pôsobiacich priamo v orgánoch toho ktorého fondu. Čo sa týka rozpočtov týchto fondov, tak platí fakt, že tieto sa zastavujú, resp. spracovávajú v termínoch, ktoré sú stanovené na zostavenie štátneho rozpočtu a ich záverečný účet tiež termínovo korešponduje so zostavením štátneho záverečného účtu. V prípade existencie vzťahov a nadväznosti vyvstávajúcich na pomedzí väzieb medzi vládou, zastupiteľským zborom a štátnych fondov možno tento vymedziť ako do značnej miery nesymetrický. V prípade, že fondu chýbajú nejaké potrebné prostriedky, ich dodanie zabezpečí štátny rozpočet, aj keď z právneho hľadiska tento nenesie nijakú zodpovednosť za záväzky, ktoré si na seba fond naviazal. V prípade, že v rámci hospodárenia fondu tento dosiahne prebytok, jeho obhospodarovanie ostáva v právomoci fondu. Pozitívum fondov ako takých je teda možno práve v alternatívach využitia prostriedkov a tiež v úsilí, ktoré sa vynakladá na presadzovanie niektorých partikulárnych záujmov.³⁵

Financovanie fondov má charakter určitého účelového financovania, čo značí, že jeho zámerom, resp. cieľom je predovšetkým zaistiť dlhodobú stabilitu niektorých výdavkov štátu v nadväznosti na stanovené príjmy, ale tiež aj vytvorenie možnosti alebo alternatívy k priamemu dotačnému prerozdeleniu finančných prostriedkov. Teda možno povedať, že klasické fondy mimorozpočtového charakteru hospodária s verejnými prostriedkami a sú tiež tradične kontrolované prostredníctvom parlamentu. Zo svojho charakterového vymedzenia sú vďaka tomu považované za súčasť verejných rozpočtov.³⁶

³⁴ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. Rozpočtové právo. Praha: C. H. Beck, 2007. str. 159.

³⁵ HORVÁTH, M. 2016. Postavenie štátnych fondov v Slovenskej a Českej republike. [Rigorózna práca]. Univerzita Karlova v Prahe, Právnická fakulta. s. 14.

³⁶ BAKEŠ, M. – KRAFÍKOVÁ, M - KOTÁB, P., MARKOVÁ, H. a kol. Finanční právo. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 118.

2.3 Všeobecné právne princípy z pohľadu právnej teórie

Rozpočtové hospodárenie je postavené na základných ústavnoprávnych princípoch, a preto je potrebné akcentovať aj na ústavno-právny pohľad štátneho rozpočtu. Medzi tieto ústavnoprávne zásady patrí:

- **zásada legality** vyjadruje schválenie štátneho rozpočtu zákonom (čl. 42 odst. 1 Ústavy). Je potrebné rozlišovať dva rozdielne pojmy a to štátny rozpočet a zákon o štátnom rozpočte.
- **zásada publicity** znamená prejednávanie a schvaľovanie štátneho rozpočtu verejne (čl. 42 ods. 2 Ústavy). Rozpočtové otázky prejednáva vláda, ktorá je ústavne a politicky zodpovedná Poslaneckej snemovne. Zákon je zverejňovaný v Zbierke zákonov a preto je dostupný širokej verejnosti.³⁷

Ďalšou zásadou, je **zásada špeciality**, ktorú nájdeme v ustanovení § 101 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o vykonávacom poriadku Poslaneckej snemovni. V tomto kontexte zásada špeciality znamená, že súčasťou zákona o štátnom rozpočte nemôžu byť zmeny, doplnenia alebo zrušovacie ustanovenia iných zákonov.³⁸

Zásadu včasného schválenia štátneho rozpočtu, tak aby bol rozpočet schválený ešte pred začiatkom rozpočtového roku. Rovnako je aj Vláda povinná predložiť návrh zákona s dostatočným predstihom (najneskôr do 30. zária) aby došlo k schváleniu zákona Poslaneckou snemovňou. tak, aby jej Poslanecká snemovna mohla včas schváliť. Účelom tejto zásady je zabrániť možnému stavu, kedy by vláda mohla postupovať v praxi podľa návrhu bez toho, aby bol schválený Poslaneckou snemovňou.³⁹

³⁷ FILIP, J. Ústavní právo České republiky I. díl. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. 4. doplněné vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2003. s. 177.

³⁸KUPEC, M. Historie československých a českých státních rozpočtů od roku 1945 až do dneška. [online]. [Publikované 22-12-2006]. [citované 2015-11-26]. Dostupné tiež z: <<http://www.cevro.cz/cs/193713-historie-ceskoslovenskych-ceskych-statnich-rozpocetu>>.

³⁹KUPEC, M. Historie československých a českých státních rozpočtů od roku 1945 až do dneška. [online]. [Publikované 22-12-2006]. [citované 2015-11-26]. Dostupné tiež z: <<http://www.cevro.cz/cs/193713-historie-ceskoslovenskych-ceskych-statnich-rozpocetu>>.

Zásada periodicity t. j. kontroly hospodárenia podľa štátneho rozpočtu zabezpečuje podľa princípu legality, vecne a formálne správnosti a účelnosti a hospodárnosti Najvyššieho kontrolného úradu (čl. 97 ods. 1 Ústavy, § 4 odst. 1 zákona o NKÚ). Z ústavnoprávneho pohľadu možno nazerať aj na ďalšiu zásadu t. j. zásada každoročného zostavovania a schvaľovania štátneho rozpočtu.⁴⁰

Ústavné princípy platia v akýchkoľvek podmienkach a pre všetkých. Každý, kto navrhuje ústavné zmeny, musí veľmi dobre zvážiť, či by takáto zmena bola pre celý štátny systém výhodná aj vtedy, ak nastane v budúcnosti iná situácia. Na prvý pohľad snaha o obmedzenie verejnej moci zo strany ústavodarcu môže byť sympatická, avšak je sporné či právo môže plniť úlohu z hľadiska limitácie ekonomických procesov, ktorá je v danom prípade očakávaná. Od konca druhej svetovej vojny sú súčasťou Ústav štátov štátne ciele t. j. ústavné normy, ktoré sú svojím obsahom zamerané programovo a zároveň zakotvujú orientáciu budúcej legislatívy a politiky. Finančné hospodárenie štátu sa spravuje štátnym rozpočtom. Zásada vyrovnanosti štátneho rozpočtu je zakotvená aj v Ústave ako ústavný princíp, napríklad v Českej republike v roku 1998 navrhovatelia požadovali zakotvenie jedinej vety: *"Štátny rozpočet Českej republiky sa navrhuje a schvaľuje tak, aby do toho roka výdavky štátneho rozpočtu na zabezpečenie úloh a krytia potrieb Českej republiky nevyvažuje príjmy štátneho rozpočtu."*⁴¹

Myšlienka vyrovnaného štátneho rozpočtu ako ústavný cieľ bola v roku 2002 ďaleko rozpracovaná a ústavný zákon bol aj odlišne pomenovaný: „o rozpočtovej disciplíne“. Obsahom ústavného zákona v tom čase bolo zakotvenie rozpočtovej disciplíny ako hlavná priorita rozpočtových a finančných procesov v Českej republike a stanovenie úlohy vlády stabilizovať verejné financie. V ďalšom bola navrhovaná úprava už výrazne konkrétnejšie.⁴² Stanovila totiž povinnosť vlády každoročne spracovať správu o rozpočtovej stratégii a najmä upravila rozpočtové režimy a proces schvaľovania návrhu zákona o štátnom rozpočte. Predpokladalo sa zavedenie troch rozpočtových režimov:

⁴⁰ FILIP, J. Ústavní právo České republiky I. díl. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. 4. doplněné vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2003. s. 177.

⁴¹ Tamtiež s. 177.

⁴²V Ústavách Spolkovej republiky Nemecko (čl. 109 odst. 3) a tiež vo Švajčiarsku bol tento cieľ zakotvený.

- normálny režim,
- režim zvýšenej pozornosti,
- režim mimoriadne situácie (na schválenie bola potrebná ústavná väčšina).⁴³

V súčasnosti nie je možné zakotviť vyrovnanosť štátneho rozpočtu do ústavy. Vznikajú tu otázky k čomu by takáto právna úprava slúžila? Z pohľadu významu takéhoto ustanovenia by šlo výhradne o symbolickú rovinu a všetky štátne inštitúcie vrátane vlády by možno boli motivované ku šetrnému spôsobu hospodárenia so štátnym rozpočtom. Chápanie vyrovnaného rozpočtu ako ústavného cieľa naráža na problém s jeho konkrétnou úpravou. Pri načrtnutí poňatia tejto úpravy by bola mysliteľná len taká úprava, z ktorej by bolo zrejmé, že ústavodarca mal na zreteli iba zakotvenie štátneho cieľa a neočakáva akúkoľvek konfrontáciu s konkrétnymi opatreniami. Takto poňatý nebol ani spomenutý návrh z roku 1998. Režim vyrovnaného rozpočtu v ústavnom zákone nie je možné si reálne predstaviť. Taktiež v prípade schvaľovania takéhoto zákona v rozpočtovom režime mimoriadnej situácie by nedokázal získať ústavnú väčšinu. Tým by sa však štát dostal do situácie rozpočtového provizória a navrhovaná úprava by tak fakticky stratila praktický zmysel.⁴⁴

2.4 Rozpočtové zásady z pohľadu právnej teórie všeobecne a finančno-právnej teórie zvlášť

Pri hospodárení s verejnými prostriedkami je potrebné v rámci rozpočtového procesu dodržiavať rozpočtové zásady. Základom rozpočtového procesu je teda rešpektovanie zásad, ktoré majú rad funkcií, výhod a nevýhod. Napríklad zásada univerzality si vyžaduje, aby rozpočet zahŕňal „in extenso“ všetky príjmy

⁴³ ŠIMÍČEK, V. Vyrovnaní státní rozpočet. Téma i pro ústavní právo. [online]. [Publikované 19. března 2010]. [citované 2016-02-09]. Dostupné tiež z: <<http://jinepravo.blogspot.sk/2010/03/vyrovnany-statni-rozpocet-tema-i-pro.html>>.

⁴⁴ ŠIMÍČEK, V. Vyrovnaní státní rozpočet. Téma i pro ústavní právo. [online]. [Publikované 19. března 2010]. [citované 2016-02-09]. Dostupné tiež z: <<http://jinepravo.blogspot.sk/2010/03/vyrovnany-statni-rozpocet-tema-i-pro.html>>.

a výdavky. Dodržiavanie tejto zásady pri spracovaní rozpočtu predstavuje zároveň množstvo výhod ale aj nevýhod, ktoré sú analyzované v práci. Preto, aby sa zabezpečilo správne riadenie finančných prostriedkov a verejných výdavkov, sa odporúča, aby tieto technické pravidlá známe ako rozpočtové zásady boli plne rešpektované. Ako je uvedené v tejto práci, v rozpočtovej praxi bolo zistené, že dodržiavanie rozpočtových zásad prináša niektoré výhody, ale aj niektoré ťažkosti resp. nevýhody a uvádza tiež niektoré výnimky z rozpočtových zásad. V každej právnej kultúre teda pôsobia aj nepísané právne zásady, princípy ktoré predstavujú systém poznatkov a zovšeobecnených skúsenosti, a ktoré vyjadrujú a odrážajú určité zákonitosti. Ako vymedziť právne princípy? Téma právnych princíпов má pre teoretika práva, ale aj pre právneho filozofa zvláštnu príťažlivosť, lebo znamená pokus presiahnuť hranice toho, čo je v normatívnom texte výslovne vyjadrené a jeho implicitnému obsahu a snáď i do toho určitého priestoru „*extra leges intra ius*“.

Právne princípy sú priestorom, kde vedie hranica medzi právom a ne-právom. Pri úprave spoločenských vzťahov prostredníctvom právnej regulácie a právnych noriem sa pri vytváraní rámca tohto fungovania spoločnosťou stávajú zásady veľmi dôležitými. Znalosť zásad pri aplikácii a interpretácii právnych noriem ponecháva dostatočný odstup a nadhľad nad danou problematikou, čo je v praxi veľmi dôležité. Rovnako je to aj v rozpočtovom práve ako samostatnom pododvetví systému finančného práva v rámci jeho fiškálnej časti.

V rozpočtovom práve vyjadrujú spoločné prístupy tohto pododvetvia a určité hodnoty verejných financií ako takých, a tiež hodnoty národno-hospodárske a hodnoty ekonomické.⁴⁵

Javia sa ako vhodný prostriedok sprehľadnenia stále rozsiahlejšieho a chaotickejšieho normatívneho materiálu. Sú zakotvené v medzinárodnom práve. Najvšeobecnejšie vymedzenie právnej zásady, resp. princípu možno označiť ako základné spoločné a všeobecne uznávané myšlienkové východiská, prípadne zovšeobecnená pravidlá, ktoré boli formulované v priebehu historického vývoja podľa

⁴⁵ NETOLICKÝ, M. Zásady v rozpočtovém právu. In Dny práva - Days of Law : the Conference Proceedings, 1. edition. Brno: Masaryk University, 2009. Dostupné tiež z: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/obecna_cast/Netolicky_Martin__1376_.pdf>.

teoretických i praktických skúsenosti v najrôznejších odvetviach práva. Ide o presné vymedzenie myšlienkového východiska, ktoré sú pôvodne normatívne.⁴⁶

Zásady sú vnesené zákonodarcom priamo do textov zákonov, pričom ich význam spočíva vo vyjadrení hodnôt a východísk, na ktorých je daná právne regulovaná oblasť postavená. Všeobecné záväzné právne princípy možno tiež označiť ako spoločensky akceptovateľné tým, že sú spoločné pre určitú oblasť práva vyjadrujú isté hodnotové základy príslušnej právnej oblasti. Ich najväčší význam spočíva v interpretácii a aplikácii právnych noriem v rámci jednotlivých právnych odvetví.⁴⁷

Zvláštne postavenie vo veci princípov má právo Európskej únie: „Európska integrácia stavia ústavné poriadky členských štátov do určitého rámca tým, že im ukladá rešpektovať záväzne politicko-ústavné princípy. Prostredníctvom záväznosti princípov slobody, demokracie úcty k ľudským právam a slobodám ako právneho štátu je politický a ústavnoprávny poriadok zasadený do normatívneho rámca.“⁴⁸

K nepopierateľnému a zdanlivo jednoduchému faktu existencie neurčitých a abstraktných právnych noriem povedala právna veda mnoho pozoruhodného. N. MAC COMIRCK s jasnosťou sformuloval východisko pre vymedzenie právnych princípov: „Princípy sú oveľa všeobecnejšie normy, ako takto chápané právne normy.“⁴⁹

Právny mysliteľ 20. storočia J. RAZ objasnil mieru všeobecnosti právnej normy a rozdiel medzi pravidlami a princípmi: „Pravidlá predpisujú relatívne určité činy, kým princípy predpisujú neurčité konania.“ Jeho vysoká miera všeobecnosti, ktorá sa prelína s neurčitosťou nepostačuje na jeho vymedzenie, lebo normy nezodpovedajú predstavám odbornej ani laickej verejnosti.⁵⁰

Na základnú vlastnosť upozorňuje aj J. ČAPEK: „Pod všeobecnými zásadami právneho systému rozumieme najvšeobecnejšie alebo veľmi všeobecné normy. Ich

⁴⁶ BARÁNY, E. Pojmy dobrého práva. Bratislava : EURO KÓDEX. 2007. s. 70.

⁴⁷Tamtiež.

⁴⁸ GOTZ, V. Auf dem Weg zur Rechtseinheit in Europa? Drei Thesen zu europäischer Rechtsordnung. Juristen Zeitung, 1984. č. 6. s.269.

⁴⁹ BARÁNY, E. Pojmy dobrého práva. Bratislava : EURO KÓDEX. 2007. s. 71.

⁵⁰ RAZ, J. Legal principles of Law. In Juridical Review, 1974. Vol. 19 N.S. s. 222.

funkciou je vymedzovať určitý rámec, v ktorom prebieha celé fungovanie celého systému právnych noriem (normy s veľkým rozsahom pôsobenia).⁵¹

R. Alexy veľký teoretik definuje princípy pomocou spôsobu ich realizácie, ktoré prikazujú, aby sa niečo uskutočnilo v najvyššej možnej miere vzhľadom na právne a skutkové možnosti (vyznačujú sa teda aj relatívnosťou uplatňovania).⁵²

Niektoré právne princípy majú v oblasti práva významné postavenie a sú nazývané ako nepísané prirodzené zásady. Odvolávajú sa na dôležité právne kódexy. Právne princípy predstavujú najvýznamnejšie idey objektívneho platného práva (vedľa právnych noriem), ktoré možno realizovať rôznorodým konaním, a na ktorých je založený právny poriadok ako celok, ale aj jeho právne odvetvia. Bez týchto princípov by právny systém neexistoval.⁵³

Doterajšie úvahy podporujú tézu, že právne normy môžu, ale nemusia byť súčasťou pozitívneho práva. Vyvodzovanie právnych princípov z prirodzeného práva: „právne princípy vyjadruje explicitne zákon, zmluva alebo právne princípy z týchto právnych aktov odvodzuje prostredníctvom interpretácie judikatúra, právna náuka alebo komentáre.“ V prípade právnych princípov sa jasne ukazuje, že jedným zo zdrojov prirodzeného práva je právo pozitívne. Súčasná odborná literatúra nám poskytuje množstvo definícií pojmu právne princípy alebo právne zásady. Teória práva prof. Aleše Gerlocha uvádza princípy ako najvšeobecnejšie pravidlá správania sa, ktoré v koncentrovanej podobe vyjadrujú všeobecné pravidlá práva, ktorými sú základné hodnoty (život, rovnosť, spravodlivosť) a k naplneniu a ochrane pôsobenia právo smeruje.⁵⁴ Právne princípy nachádzame v troch podobách:

- 1) *pozitívne – zakotvené v právnej norme ako zákonné ustanovenia, formulované v tete pozitívneho práva,*
- 2) *implicitné, ktoré nie sú explicitne vyjadrené, a preto je potrebné ich z právnych noriem extrahovať (napr. „pacta sunt servanda“),*

⁵¹ČAPEK, J. 1995. Spravedlnost a soudní rozhodování. In Právnik Teoretický časopis pro otázky státu a práva. ISSN 0324-7007, 1995, roč. 134, č. 6, s 569.

⁵²ALEXY, R. Theorie der Grundrechte. Germany: Suhrkamp Verlag GmbH, 1994. s. 77-76.

⁵³PRUSÁK, J. Princípy v práve. In Právny obzor, 1995. roč. 80, č. 3, 1997, s. 221.

⁵⁴GERLOCH, A. Teorie práva. 6 aktualizované vydání. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. 2013. 310 s.

3) *extrasystémové stojace nad samotným systémom práva (smernice interpretácie práva).*⁵⁵

Právne princípy ako právne pravidlá univerzálneho dosahu a v rámci jedného typu kultúry sú spoločné pre právne poriadky v rôznych krajinách. S právnymi normami majú spoločný preskriptívny charakter a odlišujú sa vysokým stupňom všeobecnosti právnych princípov a ich kontradiktórnosti. V prípade odporovateľnosti právnych princípov neplatí strata platnosti druhého. Aplikujú sa pomerne vzhľadom na ich dôležitosť. Všeobecné právne princípy z pohľadu teórie práva majú zásadný význam pre každé právne odvetvie. Rovnako je to aj v právnom odvetví finančného práva a v rámci neho práva rozpočtového. Rozpočtové zásady možno označiť aj ako zásady rozpočtového práva (sú totožné pojmy), a to vzhľadom k tomu, že predmetom rozpočtového práva sú verejné rozpočty, rozpočtové hospodárenie a rozpočtový proces a na tieto pojmy vzťahujúce sa rozpočtové zásady. Môžeme ich označiť ako určitý systém poznatkov, skúseností nahromadených v priebehu historického vývoja, ktoré upravujú verejné rozpočty a rozpočtový proces a prostredníctvom ktorých sa vyjadrujú a odrážajú určité zákonitosti.⁵⁶

Rozpočtové zásady predstavujú určitý systém poznatkov, skúseností, ktoré sa nahromadili v priebehu historického vývoja štátneho rozpočtu a rozpočtového procesu, ktorými sa vyjadrujú a odráža určité zákonitosti. Majú teoreticky predstavovať systém poznatkov, zovšeobecnených skúseností, ktoré sa nahromadili v priebehu historického vývoja štátneho rozpočtu a rozpočtového procesu. Ide o aplikačné pravidlá, ktoré sa neuplatňujú len na nejaký typ riadenia alebo v rámci neho, ale na jeden subsystém finančného práva.⁵⁷

Zásady, ktoré ovládajú alebo majú ovládať rozpočtovú politiku a oblasť finančného práva sú vyjadrované ako reálnosť, úplnosť, dlhodobá vyrovnanosť a publicita. So všeobecnými zásadami ovládajúcimi rozpočtové hospodárenie ako celok, existujú zásady, ktoré sa objavujú v právnej úprave procese získavania či hospodárenie s finančnými prostriedkami. Tieto zásady sú chápané ako všeobecné princípy tvorby

⁵⁵PRUSÁK, J. Princípy v práve. In Právny obzor, 1995. roč. 80, č. 3, 1997, s. 221.

⁵⁶Tamtiež s. 221.

⁵⁷PRUSÁK, J. Princípy v práve. In Právny obzor, 1995. roč. 80, č. 3, 1997, s. 221.

práva a ako princípy potrebné pre jeho interpretáciu a aplikáciu (navzájom sa ovplyvňujú).⁵⁸

Je potrebné ich rozlišovať z hľadiska práva hmotného a práva procesného. Medzi všeobecné právne zásady možno radiť napr. zásada demokratizmu, zákonnosti, legitimity, medzi princípy, ktoré sú významné pre reguláciu fiškálnej oblasti možno ďalej zaradiť zásadu účelovosti, efektívnosti a hospodárnosti, verejnosti, kontroly, nadsadenosti finančných záujmov štátu nad individuálnymi záujmy.⁵⁹

Rozpočet je ekonomický nástroj finančnej politiky štátu, ktorý vychádza z princípu viacročného rozpočtovania – spravidla je to obdobie najmenej na 3 – 5 rokov niekedy aj dlhšie. Cieľom viacročného rozpočtovania ako procesu, ktorý spája výdavky s politickými prioritami vlády v rámci tvrdých rozpočtových obmedzení, je posilnenie prepojenia strednodobého fiškálneho rámca s ročným rozpočtom, zvýšenie úrovne riadenia, disciplíny a kontroly verejných výdavkov. Pomocným nástrojom štátu, ktorý slúži pre dlhodobejšie plánovanie rozvoja hospodárstva je Strednodobý výhľad.

Obsahom výhľadu sú očakávané príjmy a výdaje štátneho rozpočtu a štátnych fondov na jednotlivé roky, na ktoré je zostavovaný, a predpoklady a zámery, na základe ktorých sa tieto príjmy a výdaje očakávajú a plánujú a plánujú, a to minimálne v tomto rozsahu:

- a) predpoklady vývoja základných ukazovateľov národného hospodárstva, obzvlášť očakávaný rast alebo pokles hrubého domáceho produktu a spotrebiteľských cien;
- b) predpoklady a zámery vlády týkajúce sa príjmov, výdajov a salda štátneho rozpočtu a štátnych fondov, najmä zamýšľané zmeny zákonov a iných právnych predpisov;
- c) čiastky strednodobých výdajových rámcov a ich členenie podľa kapitol a štátnych fondov;
- d) celkové príjmy a výdaje štátnych rozpočtov;
- e) celkové príjmy a výdaje štátnych fondov;

⁵⁸ MARKOVÁ, H. Zásady nejen rozpočtové. [online]. [citované 2015-12-22] Praha : Právnická fakulta Univerzita Karlova, Dostupné tiež z: <<http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/financ/markova.pdf>>.

⁵⁹Tamtiež.

- f) príjmy a výdaje jednotlivých kapitol štátneho rozpočtu;
- g) príjmy a výdaje jednotlivých štátnych fondov;
- h) výdaje na programy, u ktorých výšku účasti štátneho rozpočtu na ich financovanie schválila vláda;
- i) výdaje na programy alebo projekty spolufinancované z rozpočtu Európskej únie podľa jednotlivých kapitol a štátnych fondov;
- j) prehľad záväzkov fyzických a právnických osôb, za ktoré sa zaručili menom štátu jeho organizačné zložky.

Ak strednodobý výhľad očakáva schodok štátneho rozpočtu, musí obsahovať aj predpokladaný spôsob jeho financovania. Strednodobý výhľad sa zostavuje na obdobie 2 rokov bezprostredne nasledujúcich po roku, na ktorý je predkladaný štátny rozpočet a jeho súčasťou sú ukazovatele, ktoré boli opísané vyššie, a to za rok, na ktorý sa predkladá štátny rozpočet. V prípade úverov, na ktoré bola poskytnutá štátna záruka, zodpovedá obdobie strednodobého výhľadu stanovenej dobe ich splatenia. Pri vypracovávaní strednodobého výhľadu sú ukazovatele výdajov stanovené na počiatku financovania programu alebo projektu spolufinancovaného z rozpočtu Európskej únie záväznú.⁶⁰

Strednodobý výhľad vypracováva ministerstvo v súčinnosti so správcami kapitol, územnými samosprávnymi celkami a štátnymi fondmi a predkladá ho vláde spoločne s návrhom štátneho rozpočtu. Termín pre podanie podkladov pre vypracovanie strednodobého výhľadu, ich rozsah a štruktúru stanoví ministerstvo vyhláškou. Vláda prerokuje návrh strednodobého výhľadu súčasne s návrhom štátneho rozpočtu. Schválený strednodobý výhľad predkladá vláda samostatne na vedomie Poslaneckej snemovni súčasne s návrhom zákona o štátnom rozpočte.⁶¹

Základom strednodobého výhľadu je analýza pravidelne sa opakujúcich príjmov a výdajov, ktorá umožňuje spracovateľom pomerne kvalifikovaný odhad vývoja rozpočtových položiek v budúcich obdobiach. Ak má rozbor poskytnúť žiaduce podklady pre zostavenie strednodobého výhľadu, mal by obsiahnuť predovšetkým tieto

⁶⁰JÁNOŠÍKOVÁ, P. - MRKÝVKA, P. - TOMAŽIČ, I. Finanční a daňové právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 81-82.

⁶¹Ustanovenie § 4 zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech.

oblasti:

- vývoj objemu rozpočtu v jednotlivých rokoch minulosti a jeho vnútorné triedenie, a to z hľadiska krátkodobého i dlhodobého,
- posúdenie možnosti ovplyvniť objem a vývoj príjmov a výdajov
- špecifikáciu a vývoj bežných výdajov,
- objektívne posúdenie únosnej výšky dlhovej služby,
- posúdenie investičných (kapitálových) potrieb a spôsob ich financovania.

Rozpočtový výhľad je nástroj, ktorý sa v Európe používa už dlhšiu dobu. U nás táto plánovacia prax v minulých rokoch chýbala, štát ani obce nemali právnu oporu pre vytvorenie dokumentu, v ktorom by sa určili dlhodobejšie stratégie rozvoja celku a koncepcie tohto rozvoja. Hlavnými problémami, s ktorými sa každý rozpočtový výhľad bude musieť vysporiadať, sú schopnosť odhadnúť obzvlášť budúce príjmy a vyjasniť si vzťahy jednotlivých článkov rozpočtovej sústavy.⁶² Musí spĺňať svoj účel a musí byť správne vypracovaný. Je to proces, ktorý vychádza z dlhodobých cieľov.⁶³

2.5 Zhrnutie

V teoretickej rovine rozpočtové právo upevňuje postavenie medzi podsystémom finančného práva. Rozpočtovo-právne normy majú v kontexte postavenia štátu veľmi dôležitú otázku. Do budúcnosti je potrebné sa zamyslieť nad celkovým smerovaním rozpočtového práva a na nevyhnutnosť dôsledného dodržiavania už prijatých opatrení. Je veľmi dôležitý realistický postoj v oblasti zvažovaných nástrojov a dôkladné prognózovanie dôsledkov legislatívy do budúcnosti a rovnako dôležité je prijímanie rozpočtových pravidiel nezávislé od politickej identifikácie vládnuccich strán t. j. neutrálne. Znamená to prijímanie objektívnych, účinných a efektívnych právnych noriem nezávisle na vôli ľudí a politikov. Je dôležité, aby boli prijímané tvrdé rozpočtové obmedzenia a dlhodobé limity pre rozpočtovú zodpovednosť medzi ktoré

⁶²MARKOVÁ H., Rozpočtové právo. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2001, str. 19.

⁶³MARKOVÁ, H. Zásady nejen rozpočtové. [online]. [citované 2015-12-22]. Praha : Právnická fakulta Univerzita Karlova, Dostupné tiež z: <<http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/financ/markova.pdf>>.

nepochybne patrí vytváranie dlhodobých legislatívnych a inštitucionálnych pravidiel a prísne limity na dlhovú brzdu. Dôležitá je aj oblasť verejných financií, ktorá je v Maďarsku a v Poľskej republike upravená samostatnými zákonmi o verejných financiách.

Koncept verejných financií sa prelína naprieč podsektorov finančného práva. Ako vedné odbory boli verejné financie chápané práve v týchto dvoch krajinách, dokonca tvoria samostatnú právne pododvetvie s dlhou tradíciou. V oblasti verejných financií v Poľskej republike za posledných 40 rokov došlo k zmenám v oblasti verejných financií avšak ide o pomerne krátku dobu na to, aby verejné financie dostali postavenie vedeckej disciplíny. Možno však diskutovať o špecializovaných úspechoch v tejto oblasti práva a to, že verejné financie majú postavenie akademického predmetu. Vývoj je podmienený prístupom zahraničných odborných monografií, ktoré by boli prekladané do poľštiny.

Štáty by sa mali snažiť vo sfére verejných financií dodržiavať pravidlá hospodárenia tak, aby ich rozpočty boli vyrovnané, t. j. prebytkové v súlade so zákonom, a to bez neustáleho zvyšovania daní. Aktuálny vývoj naznačuje to, že rozpočtovú zodpovednosť na všetkých úrovniach hospodárenia s verejnými financiami je potrebné neustále zvyšovať. Každá demokratická spoločnosť zvyšuje záujem o riešenie negatívnych javov a aktuálnych problémov spoločnosti v záujme zachovania jej stability, existencie a zvyšovania kvality života každého jej člena. Vo sfére verejných financií však existuje mnoho problémov ako napríklad destabilizácia verejných financií, nestabilita eurozóny a rozpočtová nezodpovednosť či rodová nerovnosť. Tieto problémy si vyžadujú efektívne riešenie. Východiská z naznačených problémov sa hľadajú prostredníctvom využitia právnych, ekonomických a politických nástrojov za aktivity Európskej únie. Jedným z nich je aj spomenutá reforma rodovej rovnosti, ktorej podstata spočíva v pridelovaní finančných prostriedkov na základe rovnosti mužov a žien, to znamená, že tento proces zahŕňa efektívnejšie a účinnejšie rozpočty, väčšiu transparentnosť a lepšie celenie dostupných prostriedkov pre rôzne sociálne skupiny.

Niet pochyb o tom, že termín verejných financií možno chápať na niekoľkých úrovniach, ktoré nemôžu byť oddelené. Verejné financie viac než akákoľvek iná plocha odráža ekonomické javy v spoločnosti a naopak bez týchto ekonomických javov nemožno hovoriť o verejných financiách. Právna úprava verejných financií vznikla

historicky vzhľadom k politickému sporu medzi zákonodarnou a výkonnou mocou a jej prejavy sú pravidlá na rôznych úrovniach, ktoré sú súčasťou verejných financií. Definície tohto pojmu sú rôzne a zákonodarcovia si vybrali cestu úzkej špecifikácie verejných financií čo na jednej strane je vhodné no na strane druhej význam verejnosti financií sa používa nesprávne alebo rôznymi spôsobmi, a to bez ďalších informácií. Ich významnosť rastie najmä v moderných štátoch, a to postupne, Niektoré definícií autorov, ktoré dom uviedol sú v úzkom zmysle a iné v širokom zmysle, ktoré zahŕňajú všetky sociálne vzťahy. Podľa môjho názoru je presnejšia definícia širšia. Finančné právo nemôže byť oddelené od verejných financií. Je však možné uvažovať aj o verejných financiách ako o samostatnom podsysteme finančného práva.

V dôsledku povinného zavedenia právnych predpisov Európskej únie do právnych poriadkov členských štátov má vplyv aj na riadenie a kontrolu vo verejnej správe. Normotvorbu Európskej únie a prijatie zásad a moderného finančného riadenia sú členské štáty Európskej únie, osobitne štáty Eurozóny, povinné rešpektovať a prípadne implementovať. Ochranu pred negatívnymi dopadmi v ekonomike zabezpečuje aj členstvo v monetárnej únii. Je potrebné prijímať nástroje fiškálnej politiky aby dochádzalo k optimalizácii situácie, je dôležité, aby bolo zo strany zákonodarcov dodržiavané odporúčania právnych teoretikov a dodržiavanie rozpočtovo-právnych noriem. Je potrebné neustále poukazovať na nedostatky súčasného systém kontroly verejných zdrojov pre riadenie a štátnych úvah de lege ferenda s cieľom zvýšiť efektívnosť systému finančnej kontroly.

II. ROZPOČTOVÉ OTÁZKY SÚVISIACE S EXISTENCIOU EURÓPSKEJ ÚNIE

3 ROZPOČET EURÓPSKEJ ÚNIE A JEHO VÝVOJ

Financovanie Európskej únie je predmetom neustáleho vývoja aj z pohľadu európskeho rozpočtu. Štruktúra európskeho rozpočtu je predmetom rôznych diskusií. Na základe Lisabonskej zmluvy došlo k novému rozdeleniu rozpočtových právomocí a bolo potvrdené postavenie Európskeho parlamentu pri rozhodovaní o toku európskych peňazí. Objavujú sa návrhy na možnosť uplatnenia záväzných rozpočtových reforiem pre celú eurozónu. Predchodcom súčasného rozpočtu bol rozpočet Európskeho hospodárskeho spoločenstva, ktorý fungoval na základe príspevkov od členov Spoločenstva obdobne ako fungujú medzinárodné organizácie. Neskôr začali vznikať spoločné politiky poľnohospodárstva a sociálna politika, pre ktoré bolo nutné nájsť nový spôsob financovania. Bolo potrebné preniesť tento systém financovania do inej podoby t. j. do podoby, aby spoločenstvo malo svoje vlastné príjmy a rozpočet sa tak stal supranacionálnym. Riešením bolo vytvorenie vlastného rozpočtu na európskej úrovni. Stalo sa tak za účasti Francúzska, ktoré presadzovalo vlastné záujmy, a ktorým tento model vyhovoval v dôsledku financovania ich hospodárstva.⁶⁴

Účasť Európskeho parlamentu bol pôvodne len v podobe poradnej funkcie s právom navrhovať zmeny. Posledné schválenie bolo zverené Rade. Luxemburská zmluva v roku 1970 vytvorila rozdelenie na povinné a nepovinné výdavky. Parlament mohol zasahovať len do štruktúry nepovinných výdavkov. Konečne rozhodnutie bolo v rukách Rady. Po prijatí Bruselskej zmluvy, ktorá znamenala posilnenie právomoci Európskeho parlamentu, mal parlament právomoc odmietnuť celý rozpočet a prijatý rozpočet bol vyhlasovaný predsedom európskeho parlamentu. Bruselskou zmluvou sa zaviedlo vytvorenie Európskeho účtovného dvora - nová kontrola plnenia rozpočtu.

⁶⁴ŠULCOVÁ, E. Rozpočet Evropské unie a aktuální otázky k jejímu financování. [Online]. Brno : Právnická fakulta Masarykova univerzita, s. 3. Dostupné tiež z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/Verejnafinancnicinnost/SulcovaEva.pdf>.

Rozpočtové právo v kontexte práva Európskej únie prostredníctvom rozpočtovo-právnych noriem sa hľadajú východiská z ťažkého krízového obdobia, a to nielen na vnútroštátnej úrovni, ale práve v kontexte normotvorby Európskej únie. Je dôležité v rámci legislatívneho procesu dbať na kvalitu prijatej právnej úpravy. Je dôležité, okrem precíznej prípravy zákonodarstva, mať na zreteli základné princípy, na ktorých je už existujúca úprava vystavaná. Každý demokratická spoločnosť zvyšuje záujem o riešenie negatívnych javov a aktuálnych problémov spoločnosti v záujme zachovania jej stability, existencie a zvyšovania kvality života každého jej člena. Vo sfére verejných financií však existuje mnoho problémov ako napríklad destabilizácia verejných financií, nestabilita eurozóny a rozpočtová nezodpovednosť. Tieto problémy si vyžadujú efektívne riešenie. Východiská z naznačených problémov sa hľadajú prostredníctvom využitia právnych, ekonomických a politických nástrojov za aktivity Európskej únie. Normotvorbu Európskej únie sú členské štáty Európskej únie, osobitne štáty Eurozóny, povinné rešpektovať a prípadne implementovať. Je potrebné zameriavať opatrenia na verejné financie. Hovoríme o objekte zamerania noriem finančného práva, ktorých zmenou sa snažia tak vlády jednotlivých krajín, ako aj v rámci globálnych prístupov. Najväčší nápor je vždy na rozpočtové opatrenia, nakoľko dochádza takmer stále k rozpočtovým schodkom.⁶⁵

Prostredníctvom rozpočtovo-právnych noriem sa hľadajú východiská z ťažkého krízového obdobia, a to nielen na vnútroštátnej úrovni, ale aj v kontexte normotvorby Európskej únie. Je dôležité v rámci legislatívneho procesu dbať na kvalitu prijatej právnej úpravy. Je dôležité, okrem precíznej prípravy zákonodarstva, mať na zreteli základné princípy, na ktorých je už existujúca úprava vystavaná. Všetky odvetvia finančného práva, musia pružne reagovať na meniacu sa situáciu a podmienky, ktoré vznikajú aj dôsledkom hospodárskej krízy alebo v súčasnosti aktuálnej migračnej krízy. Je potrebné zameriavať opatrenia na verejné financie.

⁶⁵ BALKO, L. Finančná a hospodárska kríza a úlohy štátu a práva v nej. In *Notitiae ex Academia Bratislavensi Jurisprudentiae*. Žilina : EUKÓDE, ISSN 1337-6810, 2009. č. 1. s. 28. s. 19-37. Dostupné tiež z: <http://paneurouni.com/files/sk/casopisy/notitiae/2009-1_notitae_vnutro.pdf>.

Hovoríme o objekte zamerania noriem finančného práva, ktorých zmenou sa snažia tak vlády jednotlivých krajín, ako aj v rámci globálnych prístupov. Najväčší nápor je vždy na rozpočtové opatrenia, nakoľko dochádza takmer stále k rozpočtovým schodkom.⁶⁶

Rozpočtové právo Európskej únie sa riadi všeobecnými zásadami, ktoré sú z veľkej časti platia vo vnútroštátnom rozpočtovom práve. Sú zakotvené v Zmluve o založení Európskeho spoločenstva (ďalej len „Zmluva o založení ES“) a sú upravené v nariadení Rady č. 1605/2002 z 25. júna 2002, ktorým sa stanoví finančné nariadenie o súhrnnom rozpočte Európskych spoločenstiev. Rozpočtové zásady platné v právnom systéme Európskej únie sú v prameňoch európskeho práva priamo označené. Rozpočet je zostavovaný na základe spoločných pravidiel plnenia rozpočtu EÚ a kontroly financií EÚ, ktoré musia členské štáty EÚ plne rešpektovať. Nájdeme ich v Druhej hlave finančného Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, EURATOM) č. 966/2012 z 25. októbra 2012, o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, a zrušení nariadenia Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002 (ďalej len „nariadenie o rozpočtových pravidlách“).

Posledná úprava nariadenia o rozpočtových pravidlách je z 15. mája 2014 - Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, EURATOM) č. 547/2014 z 15. mája 2014, ktorým sa mení nariadenie (EÚ, EURATOM) č. 966/2012 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie. Nariadenie ustanovuje rozpočtové zásady a rozpočtové pravidlá, ktoré sa vzťahujú na zostavovanie a plnenie všeobecného rozpočtu EÚ. Zásady zabezpečujú riadne a efektívne hospodárenie, kontrolu a ochranu finančných záujmov EÚ a zvyšujú transparentnosť, ktoré sa majú dodržiavať vo všetkých právnych aktoch a ktoré majú dodržiavať všetky inštitúcie. Základné zásady, koncept a štruktúra uvedeného nariadenia a základné pravidlá rozpočtového a finančného hospodárenia by sa mali zachovať. Výnimky z týchto základných zásad by sa mali preskúmať a v čo najväčšej možnej miere zjednodušiť.

⁶⁶VOJNÍKOVÁ, I. Aktuálne otázky rozpočtového práva v kontexte práva Európskej únie. In Zborník Právni ROZPRÁVY 2013 MEZINÁRODNÍ VĚDECKÁ KONFERENCE OBLASTI PRÁVA A PRÁVNÍCH VĚD – PRÁVNÍ ROZPRÁVY 2013 S PODTITULEM “PROMĚNY PRÁVA, Roč. 3, Hradec Králové : Magnanimitas, 2013. s. 307. Dostupné tiež z: <http://www.vedeckekonference.cz/library/proceedings/pr_2013.pdf>.

Zohľadniť by sa mal pritom ich trvalý význam, pridaná hodnota pre rozpočet a záťaž, ktorú predstavujú pre zainteresované strany. Kľúčové prvky rozpočtových pravidiel je potrebné zachovať a posilniť:

- úlohu účastníkov finančných operácií,
- integráciu kontrol do činnosti operačných útvarov,
- úloha vnútorných audítorov,
- zostavovania rozpočtu podľa činností,
- aktualizácia účtovných zásad a pravidiel účtovania, ako aj základné zásady, ktoré sa vzťahujú na granty.⁶⁷

Nariadenie sa obmedzovalo na stanovenie všeobecných rozpočtových zásad a rozpočtových pravidiel v súlade so zmluvami. Vykonávacie predpisy boli stanovené v nariadení Komisie (ES, EURATOM) č. 2342/2002 z 23. decembra 2002, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá na vykonávanie citovaného nariadenia. Týmto spôsobom sa vytvorila lepšia hierarchia pravidiel a uľahčila sa zrozumiteľnosť nariadenia. Podľa článku 290 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len "ZFEÚ") sa legislatívnym aktom môže na Komisiu delegovať právomoc prijímať nelegislatívne akty, ktorými sa iba dopĺňajú alebo menia určité nepodstatné prvky daného legislatívneho aktu.⁶⁸

Rozpočet EÚ je zostavovaný na každý rok a je základným nástrojom pre realizáciu mnoho európskych projektov. Z EÚ sú poskytované finančné prostriedky na také činnosti, ktoré je možné efektívne financovať spoločne. Jeden rozpočet pre riešenie spoločných problémov je lacnejší variant ako poskytovanie prostriedkov zo všetkých členských štátov (28) ad hoc. Pre niektoré z týchto štátov je rozpočet EÚ veľmi dôležitým zdrojom pre budovanie infraštruktúry. Ročný rozpočet EÚ sa rovná 1 % národného bohatstva EÚ, čo je asi 244 eur na občana EÚ. Tieto finančné prostriedky sa používajú na zlepšenie každodenného života ľudí, či už pre študentov vo forme

⁶⁷ Pozri bod 2 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, EURATOM) č. 966/2012 z 25. októbra 2012, o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, Úv. 298/1

⁶⁸ Tamtiež bod 5.

príležitostí na štúdium v zahraničí, alebo pre malé podniky to znamená ľahší prístup na väčšie trhy a spravodlivé podnikateľské prostredie.

My všetci - či už priamo alebo nepriamo - máme prospech z niektorej z činností, ktoré sa financujú z rozpočtu EÚ, napríklad vo forme čistejších pláží, bezpečnejších potravín na tanieri, lepších ciest alebo v podobe zaručenia základných práv. V činnostiach a projektoch financovaných z rozpočtu EÚ sa odrážajú priority, ktoré si v danom čase stanovili členské štáty EÚ. Sú zoskupené podľa šiestich rozsiahlych výdavkových kategórií (tzv. „výdavkových kapitol“) a podľa 31 rôznych oblastí politiky.⁶⁹ Z rozpočtu EÚ sú financované:

- **konkurencieschopnosť pre rast zamestnanosti** - v roku 2014 to bolo 16,5 miliárd eur, z čoho investície do infraštruktúry predstavovali 1,9 miliardy eur, hospodárska, sociálna a územná súdržnosť 47,5 miliardy eur, ďalej bol financovaný fond súdržnosti a štrukturálne fondy),
- **udržateľný rast** - 9 miliárd eur (prostriedky použité na financovanie klíma, rybolov, poľnohospodárstvo, rozvoj vidieka),
- **bezpečnosť a občianstvo** - 2,2 miliardy eur (prostriedky použité na financovanie problémov migrácie, spravodlivosti, ochrany spotrebiteľa),
- **globálna Európa** - 8,3 miliardy eur (prostriedky použité na financovanie humanitárnej pomoci, spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky, rozvojovej spolupráce atď.),
- **správa** - 8,4 miliardy eur (prostriedky použité na financovanie správnych výdavkov orgánov a Komisie).⁷⁰

Aktuálne priority EÚ sú financované s rezervy, ktorou disponuje rozpočet EÚ. O vzniku rozpočtu a o spôsobe vynakladania prostriedkov z rozpočtu EÚ rozhoduje Európska Komisia, Rada a Európsky parlament.

⁶⁹Rozpočet Európskej únie v skratke. [online]. [citované 2015-12-22]. Luxembursko : Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2010. Dostupné tiež z: <<http://www.europedirectsnv.eu/wp-content/uploads/2013/11/Rozpočet-EU-v-skratke-2007-2013.pdf>> ISBN 978-92-79-14457-8.

⁷⁰ Rozpočet EU a udělování rozpočtového absolutoria. [online]. [publikované 03.02.2016]. Dostupné tiež z: <<http://www.euractiv.cz/print-version/link-dossier/rozpocet-eu-a-udelovani-rozpocetoveho-absolutoria-evropskym-parlamentem-000138>>.

Vznik rozpočtu má v rukách Komisia, ktorá následne tento návrh rozpočtu na ďalší rok predkladá na prelome mája a júna k jeho posúdeniu Rade EÚ (prejednáva ho Rozpočtový výbor a Výbor stálych zástupcov COREPER) a Parlamentu, ktorý disponujú oprávneniami tento návrh pozmeniť. V júni prebieha v Rade EÚ čítanie. V septembri prebieha čítanie v Európskom parlamente, ktorý prekladá pozmeňovacie návrhy Rade EÚ. Na konci októbra sa výbor zide, ktorý hľadá kompromis medzi návrhmi Rady a Parlamentu. Ďalším krokom je jeho schválenie rozpočtovými orgánmi oboch inštitúcií a následne jeho prebieha jeho schválenie a oficiálne vyhlásenie. V prípade ak nie je schválený nastáva rozpočtové provizórium, kedy sa každý mesiac vydáva čiastka zodpovedajúca jednej dvanástine rozpočtu predchádzajúceho roku. Provizórium je platné do schválenia nového rozpočtu. Stabilitu financovania EÚ zabezpečuje viacročný finančný rámec, ktorý stanovuje priority na strednodobé obdobie, konkrétne na dobu 7 rokov, ktoré zároveň určujú limity pre jednotlivé ročné rozpočty, ktorých cieľom je zjednodušenie prijímania ročného rozpočtu, zaistenie rozpočtovej kázy v rámci EÚ a zvýšenie predvídateľnosti v rámci nakladania s finančnými prostriedkami. Hovoríme o stropoch výdavkov pre každú politickú prioritu v danom roku. Prvý finančný rámec je datovaný v období rokov 1988-1992. V 80 rokoch totiž opakovane dochádzalo k situáciám kedy navrhované výdavky neboli v dostatočnej miere kryté plánovanými príjmami, čo viedlo k rozpočtovej kríze. Aj to bolo dôvodom vzniku viacročných finančných rámcov (prvý vznikol na obdobie 5 rokov v roku 1993). Od prijatia Lisabonskej zmluvy je viacročný 7 ročný rozpočet súčasťou primárneho práva EÚ.⁷¹

Na začiatku nového viacročného finančného rámca členské štáty na základe dohody rozhodujú o druhoch a maximálnych čiastkách vlastných zdrojov, ktoré môže EÚ získať. Vlastné zdroje sa delia na tri druhy:

- tradičné vlastné zdroje,
- vlastné zdroje DPH,
- vlastné zdroje z HND.

⁷¹Rozpočet EU a udělování rozpočtového absolutoria. [online]. [publikované 03.02.2016]. Dostupné tiež z: <<http://www.euractiv.cz/print-version/link-dossier/rozpocet-eu-a-udelovani-rozpocetoveho-absolutoria-evropskym-parlamentem-000138>>.

Rozpočtové absolútorium je rozhodnutie, ktorým Európsky parlament uzatvára obdobie plnenia rozpočtu. Parlament rozhoduje o udelení absolútária a vykonáva dohľad nad tým ako Komisia a ďalšie inštitúcie nakladajú s finančnými prostriedkami EÚ. Každý mesiac Komisia informuje o stavu plnenia rozpočtu, ktoré sa delia podľa kapitol rozpočtu a oblasti politik.

Každý rok vydáva účtovnú závierku, ktorá obsahujú účtovné závierky všetkých inštitúcií a orgánov EÚ a ich agentúr. Audit účtovnej závierky vykonáva Účtovný dvor, ktorou úlohou je previesť externý a nezávislý audit a vypracovanie výročnej správy. Zároveň vydáva vyhlásenie o vierohodnosti a legalite a správnosti podkladových operácií. Pre udeľovanie absolútária sú potrebné nasledujúce dokumenty:

- výkaz príjmov a výdavkov, finančné analýzy a rozvahy
- výročná správa a zvláštne správy Európskeho účtovného dvora,
- prehlásenie o vierohodnosti,
- doporučenia Rady.

Výbor pre rozpočtovú kontrolu následne tieto dokumenty kontroluje. Správa o udelení absolútária musí obsahovať prílohu, v ktorej je zhrnutý potrebný zoznam dokumentov a podkladov k hodnoteniu a hospodáreniu Komisie a podmienky vynaloženia výdavkov o budúca. V minulosti Európsky parlament niekoľkokrát absolútorium odložil alebo dokonca neudelil. Mnoho námietok vyvoláva otázka postavenia a status európskych fondov vo vzťahu k štátnemu rozpočtu a to jednak z právneho charakteru.⁷²

Sú nekonzistentné a obsahujú veľké množstvo rozporných ustanovení, hoci ide o rovnaký zákon o rozpočte. To, čo ľudovo nazývame eurofondy, je historicky unikátny systém pomoci hospodársky silnejším krajinám EÚ tým slabším na financovanie rôznych oblastí ako napríklad na cesty, vodovody, vedecké projekty či obnovu škôl a miest. Projekty financované z rozpočtu EÚ zlepšujú život státisícom ľudí žijúcich v ekonomicky slabšie rozvinutých krajinách EÚ. Eurofondy prispievajú mnohým nemocniciam na najmodernejšie prístrojové vybavenie, ktoré každý deň pomáha pacientom vrátiť to najcennejšie – ľudské zdravie. Európske projekty ukazujú, že

⁷² Pozri napríklad, prílohu č. 2 návrhu zákona o rozpočte na rok 2014., str. 1, stĺpec 10 (zbierka zákonov z roku 2014, pol. 162).

spojenie európskeho a národného úsilia prináša hodnotné výsledky pre všetkých. Realizácia projektu však nebyva jednoduchá. Do tohto procesu vstupuje množstvo subjektov, inštitúcií a pravidiel, ktoré je potrebné dodržiavať, pretože ide o finančné prostriedky, ktoré pochádzajú z daní všetkých občanov EÚ. Musíme sa preto o ne zodpovedne starať a snažiť sa, aby boli minuté **transparentne**.

Z pohľadu rozpočtových zásad ide o **dodržiavanie zásady transparentnosti**. Jednou z ciest, ako zabezpečiť hospodárne a zákonné využitie prostriedkov z rozpočtu EÚ, je **informovanie verejnosti – t. j. dodržiavanie ďalšej rozpočtovej zásady, zásady verejnosti**. Systém fungovania, stanovovanie priorít, výber projektov, výsledky auditov, nápravné opatrenia – nič z toho nesmie zostať utajené za bránami úradov. Ďalej je potrebné dodržiavanie zásad hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti pri použití verejných prostriedkov, v nadväznosti na zákon o finančnej kontrole a vnútornom audite, čo predstavuje jeden z cieľov auditorskej akcie. Cieľom auditorskej akcie je uistiť sa, či sú systémy riadenia a kontroly daného operačného programu uplatňované v takej forme a podobe, ako je predpísané. Zisťuje sa oprávnenosť výdavkov, ktoré boli deklarované Európskou Komisiou na vybranej vzorke operácií.⁷³

Audítori analyzujú zistené skutočnosti a nedostatky a vypracujú odporúčania. Najčastejšie nedostatky sa dotýkajú porušenia a nedodržania predpisov EÚ, medzinárodných zmlúv, ktorými sme viazaný, porušením zákonov, smerníc, príručiek, či manuálov. Nedostatky sa nájdu aj pri nedodržaní podmienok stanovených v zmluve o NFP. Zásadný problém, ktorý sa vyskytuje je aj **nedodržanie hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti**, nedodržiavajú sa zásady správneho riadenia a pod. Zistené nedostatky môžu byť aj s finančným dopadom, pričom musí byť prednostne identifikované porušenie finančnej disciplíny v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.⁷⁴

BSE je osobitný fond verejných prostriedkov na ktoré sa vzťahuje zákon o rozpočte. Jeho zdroje nie sú zahrnuté do príjmov a výdavkov štátneho rozpočtu. Avšak ustanovenia o obsahu, podľa ktorého „Rozpočet európskych fondov je neoddeliteľnou súčasťou štátneho rozpočtu" (čl. 177 ods. 1) neboli zahrnuté v texte zákona.

⁷³ KISS, I. - PALKO, F. Európske fondy v praxi. 1 vydanie. Bratislava : Inštitút hospodárskej politiky. 2013. s. 47. ISBN 978-80-971284-7-0

⁷⁴ Tamtiež.

3.1 Charakteristika a delenie rozpočtových zásad uplatňovaných v Európskej únii

Rozpočet Európskej únie je zostavovaný v súlade so zásadami jednotnosti, presnosti rozpočtu, ročnej platnosti, vyrovnanosti, zúčtovacej jednotky, všeobecnosti, špecifikácie, riadneho finančného hospodárenia, ktoré si vyžaduje účinnú a efektívnu vnútornú kontrolu, a transparentnosti, ako sú stanovené v druhej hlave citovaného nariadenia.

- a) zásada jednotnosti a správnosti rozpočtu (angl. „*Principle of unity and budget accuracy*“, čl. 7 a čl. 8)
- b) Zásada ročného rozpočtu (angl. „*Principle of annuality*“, čl. 9-17),
- c) Zásada vyrovnanosti (angl. „*Principle of equilibrium*“, čl. 17 -18),
- d) Zásada zúčtovacej jednotky (angl. „*Principles of unity and budget accuracy*“, čl. 19),
- e) Zásada všeobecnosti (angl. „*Principle of universality*“, čl. 20-23),
- f) Zásada špecifikácie (angl. „*Principle of specification*“, čl. 24– 29),
- g) Zásada riadneho konania (angl. „*Principle of sound financial management*“, čl. (30 - 33),
- h) Zásada transparentnosti (publicity, angl. „*Principle of transparency*“, čl. 34-35). ako vyvíjajúca sa zásada práva EÚ - usmerňujúce kontúry a dôsledky.

Ad a) Zásada jednotnosti a správnosti rozpočtu

Zásada jednotnosti rozpočtu Únie vyplýva z článku 310 (pôvodný článok 268) ZFEÚ, ktorý stanovuje, že: Pre každý rozpočtový rok sa predbežne vyčíslia všetky príjmy a výdavky Únie a zahrnú sa do rozpočtu. Európsky parlament a Rada ustanovia ročný rozpočet Únie v súlade s článkom 314. Rozpočtové príjmy a výdavky musia byť v rovnováhe. Rozpočet EÚ zahŕňa príjmy a výdavky, vrátane administratívnych výdavkov, ktoré inštitúciám vyplývajú z ustanovení Zmluvy o EÚ, týkajúcich sa spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky, a operačných výdavkov vyplývajúcich z vykonávania týchto ustanovení v prípadoch, keď sa hradia z rozpočtu; príjmy a výdavky Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu.

V praxi sa zásada jednotnosti neuplatňuje v celom rozsahu. V prvých rokoch Európskych spoločenstiev (ďalej len "ES") bola autonómia inštitúcií ES vytvorených v rámci ESUO a následne v rámci EHS a EURATOM. Od roku 1971, keď nadobudla platnosť Luxemburská zmluva z 22. apríla 1970, hlavné finančné činnosti inštitúcií ES boli začlenené do jediného dokumentu - všeobecného rozpočtu ES.

Podľa článku 7 Nariadenia o rozpočtových pravidlách, musí rozpočet obsahovať všetky príjmy a výdavky EÚ vrátane administratívnych výdavkov. Nariadenie o rozpočtových pravidlách v článku 8 ustanovuje **osobitné pravidlá pre zásady jednotnosti a presnosti rozpočtu**. Podľa tohto ustanovenia nie je možné vybrať žiadny príjem a neuskutočniť žiadny výdavok, pokiaľ nie je zahrnutý do niektorého rozpočtového riadku. Ak výdavok presahuje výšku schválených rozpočtových prostriedkov nemôže byť viazaný, ani povolený. Rozpočtové prostriedky možno do rozpočtu zahrnúť iba, ak sú určené na výdavky, ktoré sú považované za potrebné. Úroky vzniknuté z platieb v rámci predbežného financovania, ktoré sa uskutočňujú z rozpočtu EÚ nepatria, ak sa v dohodách o delegovaní, s výnimkou dohôd uzatvorených s tretími krajinami alebo subjektami, ktoré tieto krajiny určili, nestanovuje inak. K dôjde k opätovnému použitiu úrokov na príslušnú akciu, odpočítajú sa od žiadosti o platbu v súlade s článkom 23 ods. 1 prvým pododsekom písm. c) alebo sa vymáhajú. Splnomocnená na prijatie delegovaných aktov týkajúcich sa podrobných pravidiel účtovania úrokov vzniknutých z platieb predbežného financovania je Komisia.⁷⁵

Zásada jednotnosti vyjadruje, že príjmy a výdavky sú zaradené do jednotného rozpočtu s výnimkou týchto prípadov:

- vybrané oblasti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky,
- Europol - spolupráca justície a vnútra,
- Európsky rozvojový fond, ktorý je financovaný z príspevkov členských štátov je mimo rozpočet EÚ,
- Európska investičná banka a jej finančné aktivity pôžičkové a úverové aktivity EÚ.

⁷⁵Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, EURATOM) č. 966/2012 z 25. októbra 2012, o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, Úv. 298/1

Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika - doterajší druhý "pilier" Európskej únie, nie je plne začlenený do všeobecného rozpočtu. Článok 41 Zmluvy o EÚ stanovuje, že iba administratívne výdavky sú hradené z rozpočtu Únie. Túto zásadu nájdeme v článku 7 nariadenia o rozpočtových pravidlách.

Článok 41 Zmluvy o EÚ stanovuje, prevádzkové výdavky na SZBP majú byť takisto hradené z rozpočtu, s výnimkou výdavkov na operácie v súvislosti s vojenskými alebo obrannými dôsledkami a prípadov, keď Rada jednomyselne rozhodne inak. Výdavky, ktoré nie sú hradené z rozpočtu EÚ sa účtujú k členským štátom v súlade s hrubým národným produktom, ak Rada jednomyselne nerozhodne inak.⁷⁶

Ad b) Zásada ročného rozpočtu

Zásada ročnej platnosti znamená schvaľovanie rozpočtových prostriedkov na rozpočtový rok, ktorý trvá od 1. januára do 31. decembra. Rozpočtové prostriedky pozostávajú z **viazaných rozpočtových prostriedkov** (pokrývajú celkové náklady vyplývajúce z právnych záväzkov prijatých v priebehu rozpočtového roka s výhradou článku 86 ods. 4 a článku 189 ods. 2. nariadenia), **platobných rozpočtových prostriedkov** (uhrádzajú sa nimi platby vykonávané pri splácaní právnych záväzkov zahrnutých do rozpočtu v bežnom rozpočtovom roku alebo v predchádzajúcich rozpočtových rokoch) a **nediferencovaných rozpočtových prostriedkov**. **Účtovanie príjmov a rozpočtových prostriedkov za rozpočtový rok** sa účtujú do daného rozpočtového roka na základe súm, vybraných v priebehu tohto rozpočtového roka. Vlastné zdroje za mesiac január nasledujúceho rozpočtového roka sa však môžu poskytnúť vopred.⁷⁷

Rozpočtové prostriedky schválené na príslušný rozpočtový rok sa použijú na pokrytie výdavkov viazaných a zaplatených v tom istom rozpočtovom roku a na pokrytie splatných súm, vyplývajúcich zo záväzkov z predchádzajúcich rozpočtových

⁷⁶European Union. Public finance. 5th Edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014. Dostupné na internete: <http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2014/EU_pub_fin_en.pdf>. ISBN 978-92-79-35004-7.

⁷⁷Pozri: Nariadenie Rady (ES, Euratom) č. 1150/2000 z 22. mája 2000, ktorým sa vykonáva rozhodnutie 2007/436/ES, Euratom o systéme vlastných zdrojov Európskych spoločenstiev.

rokov. Delegované akty týkajúce sa podrobných pravidiel prijíma Komisia. Závazky sú účtované na základe právnych záväzkov, prijatých do 31.decembra, s výnimkou globálnych rozpočtových záväzkov, uvedených v článku 86 ods. 4 nariadenia a s výnimkou dohody o financovaní (článok 189 ods. 2) a uzavreté s tretími krajinami, ktoré sa účtujú na základe rozpočtových záväzkov prijatých do 31.decembra. Rozpočtové prostriedky zahrnuté do rozpočtu sa po jeho konečnom prijatí viažu s účinnosťou od 1. januára. Nepoužitú rozpočtovú prostriedky (do konca rozpočtového roka), pre ktorý boli zahrnuté do rozpočtu, sa zrušia. Môžu sa preniesť len do nasledujúceho rozpočtového roka, na základe rozhodnutia, ktoré prijme príslušný orgán do 15. februára v súlade s ustanoveniami nariadenia.⁷⁸

Viazané diferencované rozpočtové prostriedky a nediferencované rozpočtové prostriedky, ktoré na konci rozpočtového roka zatiaľ nie sú viazané, možno preniesť. Ide o:

- sumy, ktoré zodpovedajú viazaným rozpočtovým prostriedkom alebo nediferencovaným rozpočtovým prostriedkom a ktoré sa týkajú stavebných projektov, pre ktoré bola do 31. decembra skončená väčšina prípravných etáp postupu viazania,
- sumy potrebné vzhľadom k prijatiu základného aktu legislatívnym orgánom v poslednom štvrtroku rozpočtového roka; Komisia nemohla do 31. decembra zaviazat rozpočtové prostriedky vyhradené na tento účel.

Z **platobných rozpočtových prostriedkov** (poskytnuté v príslušných rozpočtových riadkoch na nasledujúci rozpočtový rok) možno preniesť sumy potrebné na pokrytie existujúcich záväzkov alebo záväzkov spojených s prenesenými viazanými rozpočtovými prostriedkami, ak tieto nie sú dostatočné na pokrytie požiadaviek. Prvotne sa čerpajú rozpočtové prostriedky schválené na bežný rozpočtový rok a až po ich vyčerpaní prenesené rozpočtové prostriedky.

⁷⁸ Článok 13 ods. 2 a 3 a ods. 4. Nariadenie Rady (ES, Euratom) č. 1150/2000 z 22. mája 2000, ktorým sa vykonáva rozhodnutie 2007/436/ES, Euratom o systéme vlastných zdrojov Európskych spoločenstiev.

Nediferencované rozpočtové prostriedky sa automaticky prenášajú výlučne do nasledujúceho rozpočtového roka. Príslušná inštitúcia vždy do 15. marca je povinná informovať Európsky parlament a Radu o prijatí rozhodnutia o prenose rozpočtových prostriedkov. Rozpočtové prostriedky uložené do rezervy a rozpočtové prostriedky na výdavky na zamestnancov (platy a príspevky členov a zamestnancov inštitúcií, na ktoré sa vzťahuje služobný poriadok) sa nemôžu prenášať.

Pravidlá prenosu pripísaných príjmov a z nich plynúcich nepoužitých rozpočtových prostriedkov disponibilných k 31. decembru:

- vonkajšie pripísané príjmy sa prenášajú automaticky,
- plne sa musia použiť do ukončenia realizácie všetkých operácií súvisiacich s programom alebo akciou, na ktoré boli vyčlenené,
- ak boli získané v priebehu posledného roka realizácie programu alebo akcie môžu byť používané v prvom roku realizácie nasledujúceho programu alebo akcie,
- vnútorné pripísané príjmy sa prenášajú výlučne do nasledujúceho roka,
- výnimku tvoria príjmy uvedené v článku 21 ods. 3 písm. g) nariadenia, ktoré sa prenášajú automaticky.⁷⁹

Nariadenie obsahuje aj pravidlá zrušenia viazanosti rozpočtových prostriedkov. Ak dôjde k takémuto prípadu zrušenia v ktoromkoľvek rozpočtovom roku nasledujúcom po rozpočtovom roku, v ktorom boli rozpočtové prostriedky zahrnuté do rozpočtu v dôsledku celkového alebo čiastočného neplnenia akcií, na ktoré boli vyčlenené, príslušné rozpočtové prostriedky sa celkom zrušia. V praxi môže nastať situácia, že dôjde k oneskorenému prijatiu rozpočtu t. j. rozpočet nie je na začiatku rozpočtového roka prijatý s konečnou platnosťou.⁸⁰

V tom prípade sa uplatnia nasledujúce pravidlá:

- režim dočasných dvanástin podľa článku 315 ods. 1 ZFEÚ,

⁷⁹Pozri: Nariadenie Rady (ES, Euratom) č. 1150/2000 z 22. mája 2000, ktorým sa vykonáva rozhodnutie 2007/436/ES, Euratom o systéme vlastných zdrojov Európskych spoločstiev.

⁸⁰ Tamtiež.

- záväzky je možné prijímať a platby je možné uskutočňovať v rámci limitov (nemožno preskočiť) t. j. podľa kapitol do maximálnej výšky jednej štvrtiny celkových rozpočtových prostriedkov⁸¹ povolených v príslušnej kapitole v predchádzajúcom rozpočtovom roku, zvýšenej o jednu dvanástinu za každý mesiac, ktorý uplynul.⁸²

V prípade kontinuity činnosti EÚ a potrieb jej hospodárenie je možné, aby Rada uznášajúca sa kvalifikovanou väčšinou na návrh Komisie schválila poskytnutie výdavkov, presahujúcich jednu dočasnú dvanástinu, ale nie vyšších ako súčet štyroch dočasných dvanástin, okrem riadne odôvodnených prípadov, tak na záväzky, ako aj na platby, a to nad rámec dočasných dvanástin poskytnutých automaticky. Rozhodnutie sa postupuje Európskemu parlamentu, ktoré nadobúda účinnosť po 30 dňoch po jeho prijatí, ak Európsky parlament (ktorý sa uznáša väčšinou všetkých svojich poslancov):

- nerozhodne v rámci uvedenej lehoty o znížení týchto výdavkov, (komisia musí predkladať nový návrh), alebo,
- neinformuje Radu a Komisiu o tom, že nechce znížiť tieto výdavky (rozhodnutie v tomto prípade nadobúda účinnosť pred uplynutím 30 dňovej lehoty).

V praxi môže nastať aj prípad, že schválené štyri dočasné dvanástiny nepostačujú na pokrytie výdavkov potrebných na to, aby sa zabránilo prerušeniu kontinuity činnosti EÚ v oblasti, na ktorú sa vzťahuje príslušná kapitola. Je možné výnimočne schváliť prekročenie výšky rozpočtových prostriedkov, zahrnutých do príslušnej rozpočtovej kapitoly v predchádzajúcom rozpočtovom roku, ale celková dostupná suma rozpočtových prostriedkov v rozpočte predchádzajúceho rozpočtového roku alebo v navrhovanej verzii návrhu rozpočtu sa však za žiadnych okolností nemôže prekročiť.⁸³

⁸¹Rozumejú sa rozpočtové prostriedky, o ktorých sa hlasovalo v súvislosti s rozpočtom, vrátane opravných rozpočtov, a ktoré sú po úprave o presuny uskutočnené počas toho rozpočtového roka.

⁸²Pozri: Nariadenie Rady (ES, Euratom) č. 1150/2000 z 22. mája 2000, ktorým sa vykonáva rozhodnutie 2007/436/ES, Euratom o systéme vlastných zdrojov Európskych spoločenstiev.

⁸³Pozri: Nariadenie Rady (ES, Euratom) č. 1150/2000 z 22. mája 2000, ktorým sa vykonáva rozhodnutie 2007/436/ES, Euratom o systéme vlastných zdrojov Európskych spoločenstiev.

Ad c) Zásada vyrovnanosti

Zásada vyjadruje stav rovnováhy príjmov a platobných rozpočtových prostriedkov. Niekedy dochádza aj k stavu, kedy rozpočet nie je vyrovnaný, ale je prebytkový alebo naopak nedostatočný. Zostatok z rozpočtového roka sa zahrnie do rozpočtu na nasledujúci rozpočtový rok ako príjem, ak došlo k prebytku alebo ako platobné rozpočtové prostriedky v prípade schodku. Po uplynutí každého rozpočtového roka, ak sa uzavrujú účty a existuje nesúlad voči odhadom, následne sa ten musí zahrnúť do rozpočtu na nasledujúci rozpočtový rok, a to pomocou opravného rozpočtu. Ak sa zistí pri predložení predbežnej účtovnej závierky za každý rozpočtový rok akýkoľvek nesúlad medzi touto účtovnou závierkou a odhadom zahrnie do rozpočtu na nasledujúci rozpočtový rok prostredníctvom opravného rozpočtu, ktorého výlučným cieľom je upraviť tento nesúlad. Komisia je povinná predložiť návrh opravného rozpočtu súčasne Európskemu parlamentu a Rade do 15 dní po predložení predbežnej účtovnej závierky.⁸⁴

Ad d) Zásada zúčtovacej jendotky

Podobne ako viacročný finančný rámec aj rozpočet sa zostavuje a plní v eurách a účtovné závierky sa predkladajú v eurách. **Zásada jednotnosti a správnosti rozpočtu** znamená, že všetky príjmy a výdavky musia byť zahrnuté v jednom dokumente, z dôvodu aby tieto finančné zdroje EÚ boli efektívne kontrolované. Výnimky existujú len v prípade ak niektoré fondy sú financované z príspevkov členských štátov mimo rozpočtu EÚ (napríklad Európsky rozvojový fond a finančné aktivity EIB). Vychádza z myšlienky, že žiadny príjem ani výdavok nesmie byť uskutočnený, ak nie je zaznamenaný v rozpočte ako rozpočtová položka a žiadny výdavok nesmie byť povolený, ani viazaný nad výšku schválených rozpočtových prostriedkov.⁸⁵

⁸⁴Pozri: Nariadenie Rady (ES, Euratom) č. 1150/2000 z 22. mája 2000, ktorým sa vykonáva rozhodnutie 2007/436/ES, Euratom o systéme vlastných zdrojov Európskych spoločenstiev.

⁸⁵Tamtiež.

Ad e) Zásada všeobecnosti

Túto zásad môžeme charakterizovať tiež ako pravidlo vzájomného nepridelovania a nezapočítavania príjmov a výdavkov. To znamená, že príjmy sú využívané bez rozdielu na krytie všetkých možných výdavkov.⁸⁶

Ad f) Zásada špecifikácie

Každá položka rozpočtu musí mať svoj špecifický účel a cieľ a to z dôvodu predchádzaniu akejkoľvek zámene rôznych finančných prostriedkov. Rozpočet EÚ má pevnú štruktúru s rozdelením podľa hláv a kapitol. Kapitoly sa ďalej delia na články a položky. Prevody prostriedkov medzi oddielmi sú možné, ale len podľa pravidiel stanovených nariadením.

Ad g) Zásada riadneho konania

Rozpočet EÚ by mal byť vykonávaný v súlade so zásadou riadneho finančného riadenia, teda v súlade so zásadami hospodárnosti, efektívnosti a účelnosti. Zásada hospodárnosti si vyžaduje, aby prostriedky použité orgánom pri výkone jeho činnosti, boli k dispozícii v správnom čase a v dostatočnom množstve a primeranej kvalite a za najvýhodnejšiu cenu. Zásada účinnosti sa dotýka dosadenia čo najlepšieho vzťahu medzi použitými prostriedkami a dosiahnutými výsledkami a zásada efektivity sa dotýka dosahovania stanovených cieľov a zamýšľaných výsledkov (č. 27 ods. 2 nariadenia). Pre kontrolu týchto pravidiel ex ante a ex post je dôležité, aby ciele boli dosiahnuteľné, merateľné a časovo vymedzené. Po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy článok 317 výslovne vyžaduje spoluprácu členských štátov pri vykonávaní rozpočtu EÚ. Ich zodpovednosť by mala byť jasne zakotvená v revidovanom nariadení o rozpočtových pravidlách, ktorý je hlavným referenčným bodom pre stanovenie a vykonávanie rozpočtu EÚ.⁸⁷

⁸⁶Pozri: Nariadenie Rady (ES, Euratom) č. 1150/2000 z 22. mája 2000, ktorým sa vykonáva rozhodnutie 2007/436/ES, Euratom o systéme vlastných zdrojov Európskych spoločenstiev.

⁸⁷Tamtiež.

Ad h) Zásada transparentnosti (publicity) ako vyvíjajúca sa zásada práva EÚ - usmerňujúce kontúry a dôsledky

Od deväťdesiatych rokov si zásada transparentnosti (tiež zásada prehľadnosti, verejnosti) získala značnú pozornosť v kontexte Európskej únie, ktorá bola videná hlavne ako reakcia na nedostatok legitímnosti a ako prostriedok, ktorým sa vyrovná deficit. Pojem transparentnosti sa objavil v celom rade ďalších od právnych predpisov, finančných záležitostí až cez sociálne práva. Zásada transparentnosti sa v rôznych oblastiach uplatňuje odlišne.⁸⁸

Aj napriek týmto odlišnostiam v spôsobe jej uplatňovania môžeme nájsť spoločné prvky pojmu transparentnosť ktorú možno označiť ako protiklad neprehľadnosti alebo „tajnostkárstva“. Okrem zodpovednosti, ktorá je spojená s transparentnosťou, môžu existovať aj ďalšie aspekty daňovej transparentnosti, ktoré by mali byť začlenené do právnych predpisov, najmä tých, ktoré súvisia s úlohami štátu. V tejto súvislosti, s ohľadom na definíciu podľa generálnej advokátky RJ Colomer v prípade C-110/03 (Belgicko v. Komisia) presný význam transparentnosti závisí od kontextu, v ktorom sa používa, a vzhľadom od funkcie, ktorá sa od očakáva od plnenia.

Zásada transparentnosti je aplikovaná v odlišných, ale vzájomne prepojených úrovniach verejnej správy v rámci Európskej únie. Najmä na úrovni EÚ, sa aplikuje priamo na vzťah medzi EÚ a členskými štátmi a vzťahy medzi európskymi inštitucionálnymi orgánmi a jednotlivcami vrátane podnikateľského sektora, a nepriamo aj vo vzťahu k orgánov členských štátov a občanov alebo podnikov. Hlavným cieľom vysvetlenia zásady transparentnosti je zamerať sa na aspekty transparentnosti, ktoré majú normatívny vplyv na inštitucionálnu stránku EÚ, ak konajú v legislatívnej alebo administratívnej rovine a na členské štáty a ich správy.⁸⁹

⁸⁸Pozri: Nariadenie Rady (ES, Euratom) č. 1150/2000 z 22. mája 2000, ktorým sa vykonáva rozhodnutie 2007/436/ES, Euratom o systéme vlastných zdrojov Európskych spoločenstiev.

⁸⁹KARAGEORGOU, V. Transparency principle as an evolving principle of EU law: Regulative contours and implications. Greece : Panteion University, Athens, Lecturer in European Administrative law and European Environmental Law, Panteion University, Dostupné tiež z: <<http://www.right2info.org/resources/publications/eu-karageorgou-vasiliki-transparency-principle-as-an-evolving-principle-of-eu-law>>.

Rozpočet sa zostavuje v súlade so zásadou transparentnosti, čo zahŕňa zabezpečenie spoľahlivých informácií o jeho plnení a účtoch. Rozpočet uvádza rozpočtové prostriedky a zdroje podľa účelu (zostavovanie rozpočtu na základe činností) s cieľom zvýšiť transparentnosť rozpočtového hospodárenia vo vzťahu k cieľom riadneho finančného hospodárenia, a najmä efektívnosť a účinnosť. V zmysle zásady sa vyžaduje, aby zostavovanie a plnenie všeobecného rozpočtu a vykazovanie účtov bolo transparentné. Rozpočty, ako aj opravné rozpočty, musia byť na základe podnetu predsedu Európskeho parlamentu zverejnené v Ústrednom vestníku EÚ a to do dvoch mesiacov od ich schválenia s konečnou platnosťou spolu s konsolidovanou ročnou účtovnou závierkou a správa o rozpočtovom a finančnom hospodárení vypracovaných jednotlivými inštitúciami jednotlivo.⁹⁰

Samotný systém transparentnosti obsahuje informácie o príjemcoch grantov a dodávateľoch, ktorým finančné prostriedky vyplatila priamo Komisia. Ide o druh platieb, ktoré predstavuje približne 20 % rozpočtu EÚ. Používa sa v oblasti:

- výskumu,
- vzdelávaní a odbornej prípravy,
- dopravy a energetiky.

Vzťahuje sa aj na dodávateľov, ktorí pre Komisiu zabezpečujú každodenné dodávky tovarov a služieb, ako aj na iné administratívne výdavky Komisie (výnimku tvoria náklady na zamestnancov). V rozpočtovej politike sa realizujú prvky fiškálneho federalizmu. Tieto prvky predstavujúceho viacstupňové usporiadanie sústavy verejných rozpočtov a postavenie jednotlivých stupňov rozpočtovej sústavy pri zabezpečovaní a financovaní jednotlivých potrieb. Najdôležitejšími inštitúciami pri tvorbe rozpočtu EÚ sú Parlament, Rada a Komisia.⁹¹

⁹⁰KUZMOVÁ, M. Členstvo v EÚ a vplyv na rozpočet verejnej správy, právna podstata štátneho rozpočtu, jeho postavenie v rozpočtovej a fiškálnej sústave štátu. In Dny práva - Days of Law : the Conference Proceedings, 1. edition. Brno : Masaryk University, 2010. Dostupné tiež z: <[https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/04_finance/Tokarova%20Kuzmova_Martina_\(3625\).pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/04_finance/Tokarova%20Kuzmova_Martina_(3625).pdf)>.

⁹¹BALKO, L. - KRÁLIK J. a kol. Finančné právo. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2010. s. 126.

Rozpočtový proces a zásady rozpočtovania EÚ podľa autora Medved'a, Nemca a kol. v práci Verejné financie (2011, s. 572-574) je rozdelený do niekoľkých etáp, pričom každá prislúcha inej inštitúcii. Akákoľvek legislatívna iniciatíva, ktorou je aj rozpočet EÚ, patrí do výlučnej kompetencie Európskej komisie.⁹²

V nariadení (ES, Euratom) č. 1605/2002 sa stanovili rozpočtové zásady a rozpočtové pravidlá, ktoré sa vzťahujú na zostavovanie a plnenie všeobecného rozpočtu Únie (ďalej len „rozpočet“), ktoré zabezpečujú riadne a efektívne hospodárenie, kontrolu a ochranu finančných záujmov Únie a zvyšujú transparentnosť, ktoré sa majú dodržiavať vo všetkých právnych aktoch a ktoré majú dodržiavať všetky inštitúcie. Základné zásady, koncept a štruktúra uvedeného nariadenia, ako aj základné pravidlá rozpočtového a finančného hospodárenia by sa mali zachovať. Výnimky z týchto základných zásad by sa mali preskúmať a v čo najväčšej možnej miere zjednodušiť, pričom by sa mal zohľadniť ich trvalý význam, pridaná hodnota pre rozpočet a záťaž, ktorú predstavujú pre zainteresované strany. Je potrebné zachovať a posilniť kľúčové prvky rozpočtových pravidiel: úlohu účastníkov finančných operácií, integráciu kontrol do činnosti operačných útvarov, úlohu vnútorných audítorov, zostavovanie rozpočtu podľa činností, aktualizáciu účtovných zásad a pravidiel účtovania, ako aj základné zásady, ktoré sa vzťahujú na granty.⁹³

Príjmy a výdavky rozpočtu Európskej únie

Príjmy rozpočtu Európskej únie tvoria vlastné zdroje príjmy, ktoré členské štáty vyberajú v mene EÚ do spoločného rozpočtu a ostatným zdrojom. Patria sem:

1. Tradičné vlastné príjmy:

- poľnohospodárske dávky.
- dávky z cukru a glukózy
- Cla z obchody s tretími krajinami vybrané podľa spoločnej colnej tarify.

⁹²BALKO, L. - KRÁLIK J. a kol. Finančné právo. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2010. s. 126.

⁹³ Pozri: NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ, EURATOM) 2015/1929 z 28. októbra 2015, ktorým sa mení nariadenie (EÚ, Euratom) č. 966/2012 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie.

2. Podiel na DPH,
3. Podiel z hrubého národného dôchodku členských štátov,
4. Ostatné.

3.2 Kontrola v hospodárení s verejnými prostriedkami a právna zodpovednosť za nedodržovanie zásad v hospodárení s verejnými prostriedkami

Zodpovednosť za hospodárenie s rozpočtom a plnenie rozpočtu Európskej únie nesie Európska Komisia (v praxi sa pre väčšinu prostriedkov t. j. cca 76 % Európskej únie používa metóda tzv. zdieľaného riadenia. Táto metóda spočíva v príslušnom hospodárení s výdavkami jednotlivých orgánov členských štátov než útvarov Európskej Komisie. Pre zaistenie riadneho hospodárenia s verejnými prostriedkami a vynakladania prostriedkov v súlade s právnymi predpismi, existuje celý systém kontrol. Európska Komisia je oprávnená resp. musí získať späť prostriedky, ktoré boli neoprávnene vyplatené, a to vo všetkých prípadoch, či už k týmto neoprávneným vyplateniam došlo omylom, nejakou nezrovnalosťou alebo zámerným podvodným konaním.

Rovnakú zodpovednosť za ochranu európskych záujmov majú aj členské štáty EÚ. V rámci tejto činnosti spolupracujú s Európskou Komisiou a s Európskym úradom pre boj proti podvodom a ich úlohou je zahájiť vyšetrovanie v prípade podozrenia s podvodu a zároveň spolupôsobiť pri zisťovaní bezpečnosti právnych predpisov EÚ s pohľadom boja proti podvodom.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že prostriedky EÚ musia byť použité v súlade so zásadou riadneho finančného hospodárenia čo znamená, že osoby zodpovedné za hospodárenie s týmito prostriedkami musia vykonať všetko tak, aby boli dané prostriedky použité čo najefektívnejšie. Uvedené si vyžaduje prísne dodržiavanie

všetkých pravidiel a predpisov, rovnako ako pravidelné vyhodnocovanie a kontroly, ktorých cieľom je zistiť či to tak naozaj je.⁹⁴

Rozpočet Európskej únie je zostavovaný podľa činností. Z dôvodu väčšej transparentnosti, a teda aby bolo zjavné, aké činnosti EÚ uskutočňuje, koľko prostriedkov na ne vynakladá a koľko ľudí sa na ich realizácii podieľa, je rozpočet Európskej únii rozdelený na 31 oblastí politiky a každá táto oblasť je rozdelená na rôzne činnosti financovaných v rámci tej ktorej politiky, vrátane uvedenia celkových nákladov potrebných finančných prostriedkov a ľudských zdrojov. Táto štruktúra rozpočtu je nazývaná zostavovania podľa činností. Ďalej v predpisoch sú ustanovené aj pravidlá, ktoré sa týkajú samotného použitia prostriedkov EÚ – ide o finančné nariadenia a vykonávacie predpisy, ktoré podrobne ustanovujú akým spôsobom sa finančné nariadenie uplatňuje. Rovnako je pre každý program pred každým uvoľnením prostriedkov prijatý zvláštny schvaľovací akt alebo právny základ. Taký predpis stanovuje ciele programu a jeho náklady a výdavkové stropy. Pokiaľ však hovoríme o riadení, audite a vnútornej kontrole zo strany Komisie sú programy a činnosti EÚ riadené zamestnancami príslušných odborov Európskej Komisie v spolupráci s ich partnermi v jednotlivých členských štátoch, z ktorých schvaľujúci úradníci majú zodpovednosť za činnosti v oblasti svojej pôsobnosti a ostatní zamestnanci nesú za svoje konanie disciplinárnu a finančnú zodpovednosť. Vnútornú kontrolu dopĺňa rada pravidiel, predbežné a následné kontroly zodpovednými vedúcimi zamestnancami, nezávislé vnútorné audity na základe posudzovania rizík a pravidelné správy o činnosti jednotlivým členom Európskej Komisie. Generálne riaditeľstvá predkladajú výročné správy o činnosti a to pravidiel od roku 2002. Vo výročných správach uvádzajú výsledky v príslušnom roku, vrátane návrhu na odstránenie všetkých nedostatkov. Správa je následne odosielaná Európskemu Parlamentu a Európskej Rade. O túto správu sa opiera každoročne Účtovný dvor EÚ prehlásenie o vierohodnosti hospodárenia s prostriedkami EÚ.⁹⁵

⁹⁴ Rozpočet Evropské unie. Základní údaje. Luxembourg: Úřad pro publikace Evropské unie, 2010. s. 11 a nasl. Dostupné tiež z: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/glance/budget_glance_cs.pdf.

⁹⁵ Tamtiež.

Hospodárenie s finančnými prostriedkami v Európskej únii podlieha kontrole prostredníctvom interného a externého auditu. Systém účtovníctva Európskej únie je duálny to znamená, že zahŕňa dva druhy účtu:

- rozpočtové účty - sledujú plnenie rozpočtu,
- súhrnné účty – používajú sa na zaúčtovanie všetkých príjmov a výdavkov za celý rozpočtový rok (podvojný účtovníctvo).

Účtovná závierka EÚ sa každý rok zverejňuje a posielajú Účtovnému dvoru, ktorý vykonáva audit. Konečné posúdenie, ktoré nazývame absolutórium udeľuje Parlament pričom berie do úvahy odporúčania Rady. Správy o plnení rozpočtu podáva Komisia a to každý mesiac na internetových stránkach. Z týchto správ je zrejmé či a ako sú prostriedky Európskej únie využívané. Údaje sú rozdelené podľa kapitol rozpočtu a oblasti politík. Jednotlivé útvary sú povinné viesť týždenné výkazy. Každoročná hodnotiacia správa poskytuje prehľad o výsledkoch hodnotenia a o plánovaní a následných opatrení. Údaje sú rozdelené podľa kapitol rozpočtu a oblasti politík. Komisia zverejňuje ročnú účtovnú uzávierku EÚ, ktorá zahŕňa konsolidované správy o plnení rozpočtu a rozvahy. Ročná účtovná závierka je pripravovaná v súlade s medzinárodnými účtovnými štandardami pre verejný sektor a zahŕňa účtovné závierky všetkých inštitúcií a orgánov Európskej únie a väčšiny agentúr. Nakoľko sa operácie v účtovníctve EÚ zaúčtovávajú okamihom kedy nastanú tento systém poskytuje pre rozpočtové kontrolné orgány, vedúcich pracovníkov zodpovedných za prostriedky EÚ a občanov EÚ prístup k finančným údajom čo zaisťuje účinné hospodárenie a kontroly verejných financií.

Okrem pravidelných interných auditov sú vykonávané aj externé audity, ktoré realizuje Európsky účtovný dvor. Vypracováva každý rok správu pre Parlament a Radu ministrov a spolu s výročnou správou vydá stanovisko pod názvom „prehlásenie o vierohodnosti“ ohľadne spoľahlivosti účtovníctva či sú účtovné knihy vedené správne a tiež o správnosti podkladových operácií t.j. prijatých a realizovaných platieb. Európska Komisia sa zodpovedá aj Európskemu parlamentu. Po zverejnení výročnej správy Účtovného dvora a do konečnej ročnej účtovnej závierky vypracuje Rada doporučeniu pre Parlament na základe ktorého Európsky parlament vyjadrí k hospodáreniu Komisie s rozpočtom v danom rozpočtovom roku.

Ak Komisia riadne hospodárila Európsky parlament vydá absolútorium a odporúča následné opatrenia, ktoré by mala Komisia prijať.⁹⁶

3.3 Pohľad Európskej únie na utečeneckú krízu v Európskej únii a jej dopad na rozpočtové pravidlá

S príchodom utečencov do Európskej únie dochádza k objektívnemu zvyšovaniu tlaku na rozpočty Európskej únie, dôsledkom ktorého môže dôjsť k uvoľneniu rozpočtových pravidiel ktoré zakazujú nadmerné zadlžovanie. Rastúce náklady utečencov ohrozujú plnenie rozpočtových cieľov EÚ. Utečenecká kríza by nemala byť argumentom za uvoľnenie rozpočtových pravidiel, nakoľko to môže priniesť viac škôd ako úžitku. Taliansko, Rakúsko a Írsko požiadali Komisiu o ústupky v dôsledku utečeneckej krízy ako „mimoriadnej okolnosti“ Podľa niektorých návrhov sa mali napríklad dostať ústupky aj „verejné investície“ alebo „zavádzanie významných reforiem“.⁹⁷

Podľa eurokomisára pre hospodárske veci Pierra Moscoviciho je na definitívne rozhodnutie o uvoľnení rozpočtových pravidiel zatiaľ priskoro, keďže Komisia a ani samotné členské krajiny nemajú „dostatok informácií“ o tom, aký bude finančný vplyv príchodu utečencov do Európskej únie. Pri návrhoch prepojenia utečencov prichádzajúcich do Európskej únie s rozpočtovými pravidlami sa zabúda na jednu vec. Rozpočtové pravidlá boli prijaté najmä kvôli tomu, že zadlžovanie krajín eurozóny bolo neudržateľné, v dôsledku čoho sa viaceré krajiny dostali na pokraj bankrotu.⁹⁸

Finančné trhy nebudú obrovské dlhy vnímať priaznivejšie kvôli tomu, že vznikli aj kvôli utečencom prichádzajúcim do EÚ a nie kvôli iným dôvodom. Možno to prirovnať k človeku, ktorý ledva zvláda platiť svoje dlhy, a ktorý príjme do svojho bytu chudobných, ktorí podľa neho potrebujú pomoc.

⁹⁶ Rozpočet Evropské unie. Základní údaje. Luxembourg: Úřad pro publikace Evropské unie, 2010. s. 15. Dostupné tiež z: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/glance/budget_glance_cs.pdf.

⁹⁷VAČKO, F. Utečenci v EÚ by nemali uvoľniť, ale sprísniť rozpočtové pravidlá. [online]. [Publikované 17-10-2015]. [citované 2016-02-27]. Dostupné tiež z: <<http://europa.sk/sulik.sk/utecenci-v-eu-sprisnia-rozpocetove-pravidla/>>

⁹⁸ Tamtiež.

V dôsledku vyšších nákladov na energie a jedlo by táto situácia viedla až k strate jeho majetku, v dôsledku čoho by sa ocitol na ulici spolu s chudobnými. Ak by malo dôjsť v dôsledku tejto krízy k zmene rozpočtových pravidiel, nemuselo by ísť práve o ich uvoľnenie.⁹⁹ Prijímanie utečencov do EÚ totiž nezvyšuje tlak na verejné financie jednorázovo, ale dlhodobo, čo by aj pri nezmenených rozpočtových pravidlách znamenalo vyššie riziko neudržateľnosti dlhov. Jedinou konzistentnou reakciou na príchod utečencov do EÚ je sprísnenie rozpočtových pravidiel, a nie ich uvoľňovanie.¹⁰⁰

Krajinou, ktorá je nútená porušiť rozpočtové pravidlá (resp. nevyhnutne prekročiť rozpočtové ciele) je Francúzsko a to v dôsledku teroristických útokov zo dňa 13. novembra 2015, ku ktorým sa prihlásil Islamský štát. Francúzsko prijíma kroky na zvýšenie bezpečnosti v krajine, a to formou zvýšenia výdavkov na bezpečnosť, v dôsledku čoho nebude schopná dodržať limit rozpočtového schodku, ako to požadujú pravidlá Európskej únie. Podľa agentúry Reuters z ministerstva financií budú mimoriadne náklady na bezpečnostné opatrenia vo výške pravdepodobne stovky miliónov eur. Teroristické útoky by mohli mať negatívny dopad na ekonomiku, na cestovný ruch a maloobchodné tržby. Francúzsko má dlhodobé rozpočtové deficity, ktoré by podľa pravidiel EÚ nemali presahovať 3 % HDP. Krajine boli poskytnuté dva roky čas na to, aby dostala deficit do povoleného pásma, avšak po tejto situácii Európska Komisia upozornila, že Francúzsko by niektoré rozpočtové pravidlá nemusela splniť.¹⁰¹

Súčasná utečenecká kríza si vyžaduje okamžité opatrenia operatívneho, rozpočtového a právneho charakteru na základe Európskeho programu v oblasti migrácie. V Bruseli bola prijatá príloha k Oznámeniu Komisie Európskemu parlamentu, Európske rade a Rade zo dňa 23. 9. 2015 COM (2015). Bol zriadený Regionálny trustový fond (tzv. Trustový fond Madad) v reakcii na krízu v Sýrii. Je nástrojom, ktorý bol zriadený a navrhnutý s cieľom maximalizovať efektívnosť, súdržnosť, viditeľnosť,

⁹⁹VAČKO, F. Utečenci v EÚ by nemali uvoľniť, ale sprísniť rozpočtové pravidlá. [online]. [Publikované 17-10-2015]. [citované 2016-02-27]. Dostupné tiež z: <<http://europa.sk/sulik.sk/utecenci-v-eu-sprisnia-rozpoctove-pravidla/>>

¹⁰⁰Tamtiež.

¹⁰¹ Francie poruší rozpočtová pravidlá EU, kvôli výdajom na bezpečnosť. [online]. [Publikované 17-11-2015]. [citované 2016-01-01]. Dostupné tiež z: <<http://zpravy.e15.cz/zahranicni/ekonomika/francie-porusi-rozpoctova-pravidla-eu-kvuli-vydajum-na-bezpecnost-1246689>>.

pružnosť a rýchlosť podpory a opatrení EÚ realizovaných prostredníctvom rôznych finančných nástrojov v rôznych krajinách. Tieto úvahy viedli zákonodarcov EÚ k **zmene nariadenia o rozpočtových pravidlách EÚ**, ktoré Komisii teraz umožňuje zriaďovať a spravovať trustové fondy EÚ.¹⁰²

Zriadenie Trustového fondu prináša:

- **efektívnosť a súdržnosť:** už existujúce trustové fondy fungujú na vnútroštátnej alebo subnárodnej úrovni. Trustový fond EÚ, zriadený v reakcii na krízu v Sýrii (ďalej len „trustový fond MADAD“), je jediným nástrojom financovania EÚ, určeným na riešenie regionálnej krízy, ktorý má skutočne regionálny rozsah. Vzťahuje sa nielen na Sýriu, ale aj na Turecko, Libanon, Jordánsko, Irak, Egypt a na postihnuté krajiny západného Balkánu. Podpora EÚ je vďaka tomu cielenejšia a súdržnejšia, čím sa zamedzuje neefektívnemu rozdrobovaniu snáh medzinárodnej pomoci, ku ktorému často dochádza.
- **zviditeľňovanie Európy:** Trustový fond EÚ, do ktorého môžu prispievať členské štáty a tretie strany, výrazne zvyšuje viditeľnosť EÚ a členských štátov, ktorá sa často stráca v prípade hromadných príspevkov EÚ do Organizácie Spojených národov, Svetovej banky a iných trustových fondov. Posilnením viditeľnosti Európy v kontexte krízy trustový fond EÚ zvyšuje politický vplyv členských štátov a inštitúcií EÚ v teréne. Pre príjemcov a ďalších aktérov je dôležitým nástrojom verejnej diplomacie (tzv. jednotná vlajka).
- **koordinácia:** Trustový fond značne uľahčuje zapojenie iných subjektov. Jeho prostredníctvom je možné zlúčiť príspevky z rozpočtu EÚ, od členských štátov a iných verejných alebo súkromných prispievateľov a zvýšiť tak finančný vplyv v prospech jeho príjemcov. Jeho riadiaca štruktúra vo veľkej miere odráža uskutočnené príspevky. Dvojstranní a ostatní prispievatelia majú právo sa podieľať na stanovovaní priorít trustového fondu.¹⁰³

¹⁰²Európska komisia - Tlačová správa. Utečenecká kríza: Európska komisia podáva správu o pokroku pri vykonávaní prioritných opatrení. [online].[Publikované 14-10-2015]. [citované 2015-11-15]. Dostupné tiež z: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5839_sk.htm>

¹⁰³Rozhodnutia týkajúce sa príspevkov EÚ sa prijímajú podľa „komitologických“ pravidiel v rámci príslušných finančných nástrojov.

- **pružnosť:** V rámci trustového fondu sa uplatňuje široká škála spôsobov financovania (granty, rozpočtová podpora, delegovaná spolupráca atď.), ktoré sú prispôsobené jednotlivým krajinám alebo odvetviám. Na požiadanie prispievateľov a na základe schválenia správnu radou fondu je v rámci fondu možné zaviesť podľa potreby osobitné možnosti financovania, ktoré umožňujú napr. geografické ohraničenie financovania (napr. pre Turecko, niektorý štát západného Balkánu atď.). Okrem toho vzhľadom na to, že sa táto nečakaná kríza neustále vyvíja, správna rada trustového fondu môže presunúť finančné prostriedky medzi krajinami oveľa rýchlejšie než v prípade bežných „vopred naprogramovaných“ nástrojov EÚ.
- **rýchlosť:** Trustový fond napokon zabezpečuje rýchle poskytovanie finančných prostriedkov pomocou zrýchlených postupov zadávania zákaziek a vyplácania pomoci na základe uplatnenia ustanovení nariadenia o rozpočtových pravidlách EÚ, týkajúcich sa krízových situácií. Namiesto zdĺhavého verejného obstarávania a výziev na predkladanie návrhov sa partneri zapájajú priamo a prichádzajú s významnými projektmi, ktoré môže správna rada kedykoľvek prijať. Prvé programy, ktoré boli prijaté na zasadnutí správnej rady dňa 29. mája 2015, sú už takmer všetky zmluvne zabezpečené a vo fáze realizácie.¹⁰⁴

Pokiaľ ide o **rozpočtovú podporu**, tú sa Komisia okamžite zaviazala posilniť. Komisia navrhla opravný rozpočet s cieľom zvýšiť finančné zdroje na roky 2015 a 2016, prostredníctvom dotačnej sumy vo výške 1,7 miliardy EUR. Dodatočné viazané rozpočtové prostriedky vo výške 600 miliónov EUR na rok 2016 s cieľom zvýšiť núdzové financovanie v otázkach migrácie (94 miliónov EUR), podporiť premiestňovanie (110 miliónov EUR), navýšiť ľudské a finančné zdroje pre agentúru FRONTEX, úrad EASO a EUROPOL (približne 86 milióna EUR na podporu pre návrat a v problémových oblastiach, ako aj posilnenie agentúr) a dodatočné financovanie na pomoc členským štátom, ktoré sú najviac zasiahnuté utečeneckou krízou (310 miliónov EUR). To znamená, že Komisia vynaloží v rokoch 2015 a 2016 na utečeneckú krízu celkovo 9,2 miliardy EUR. Členské štáty musia teraz vynaložiť vnútroštátne finančné prostriedky, aby doplnili rozpočet tak, ako to uznali hlavy štátov a predsedovia vlád

¹⁰⁴Európska komisia - Tlačová správa. Utečenecká kríza: Európska komisia podáva správu o pokroku pri vykonávaní prioritných opatrení. [online].[Publikované 14-10-2015]. [citované 2015-11-15]. Dostupné tiež z: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5839_sk.htm>

23. septembra. Veľký počet členských štátov ešte stále musí doplniť financovanie EÚ pre UNHCR, Svetový potravinový program (500 miliónov EUR), Regionálny trustový fond EÚ pre Sýriu (500 miliónov EUR) a Núdzový trustový fond pre Afriku (1,8 miliardy EUR). Navrhované projekty, ktoré sú pripravené na financovanie hneď, ako budú k dispozícii prostriedky, predstavujú rádovo 440 miliónov EUR.¹⁰⁵

3.4 Zhrnutie

Ako som už v tejto kapitole uvádzal Rozpočet Európskej únie (EÚ) je jediným nástrojom precentralizované vykonávanie spoločnej fiškálnej politiky na úrovni Európskej únie. Rozpočet EÚ je relatívne malý, no aj napriek tomu predstavuje základný nástroj na vykonávanie fiškálnej politiky. A to na centrálnej a nadnárodnej úrovni. Je odlišný od rozpočtov ostatných štátov a to z dôvodov, že každý štát má iné ústavné a politické usporiadanie. Už od vzniku Európskej únie vznikali rôzne modifikácie rozpočtu a to z dôvodov vplyvu členských štátov. Rozpočet Európskej únie sa preto neustále mení a to dôsledkom zmien vnútri Európskej únie. Medzi tieto zmeny možno zaradiť aj súčasnú migračnú krízu („príliv utečencov do Európskej únie“), ktorá rozdeľuje Európu, no aj napriek tomu sa EÚ snaží dosiahnuť súdržnosť medzi jednotlivými krajinami. Je nevyhnutné, aby Európska únia v rámci svojho rozpočtovania - bez ohľadu na odôvodnené zmeny - v rozpočtovom systéme členských krajín prijímala opatrenia a nástroje, ktoré by prekonávali súčasné hospodárske rozdiely medzi jednotlivými členskými krajinami. Tieto nástroje sú súčasťou Návrhu Európskej komisie: Rozpočet stratégie Európa 2020 napríklad nástroj partnerstva, nástroj stability, nástroj rozvojovej spolupráce a ďalšie.

V rámci rozpočtu EÚ je ďalej potrebné neustále navyšovať celkový rozpočet pre finančné nástroje a zlepšovať flexibilitu a efektivitu, aby mohla EÚ reagovať na nepredvídané udalosti ako je už vyššie spomenutá migračná kríza. V neposlednom rade a veľmi dôležité je aj to, aby sa rozpočtové prostriedky používali v súlade so zásadami

¹⁰⁵Európska komisia - Tlačová správa. Utečenecká kríza: Európska komisia podáva správu o pokroku pri vykonávaní prioritných opatrení. [online]. [Publikované 14-10-2015]. [citované 2015-11-15]. Dostupné tiež z: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5839_sk.htm>

riadneho finančného hospodárenia. Všetky subjekty, zapojené do plnenia rozpočtu EÚ, musia dodržiavať komplexný súbor pravidiel stanovených zákonodarcom EÚ. Je nevyhnutné dodržiavanie zákonnosti a riadnosti výdavkov t. j. vynakladanie finančných prostriedkov podľa pravidiel. Ide najmä o rozpočtové výdavky.

Príjmy sa majú riadiť zásadami jednoduchosti, transparentnosti a spravodlivosti teda ide najmä o zdroje financovania rozpočtu. Je potrebné riadne finančné hospodárenie t. j. „vykonávanie správnych vecí (účinnosť) správnym spôsobom (efektívnosť)“. Účinná a efektívna správa si vyžaduje, aby boli činnosti financované EÚ primerane navrhnuté na riešenie skutočných potrieb a realizované prostredníctvom primeraných metód. Tieto činnosti by mali riešiť dobre definované ciele a ich výkonnosť by mala byť náležite monitorovaná, aby Komisia a ostatné riadiace orgány mohli merať dosahovanie týchto cieľov. Čerpanie bez dostatočného zohľadnenia dosahovania očakávaných výsledkov môže viesť k nízkej hodnote dosiahnutej z finančných prostriedkov EÚ.

III. ROZPOČTOVÉ ZÁSADY A ŠPECIFIKÁ ZÁSAD VYŠEHRÁDSKEJ SKUPINY V4

4 ROZPOČTOVÉ ZÁSADY UPLATŇUJÚCE SA V ROZPOČTOVOM HOSPODÁRENÍ ČESKEJ REPUBLIKY

Teoretické práce a najmä učebnice z doby viac či menej vzdialené, či už zaoberajúce sa financiami z ekonomického pohľadu či z pohľadu finančného práva, sa síce otázkam zásad nevyhýbali, autori sa snažili zásady zostavenie rozpočtu a hospodárenia podľa neho približovať, avšak aplikačnej praxe nemala potrebu sa týmito otázkami príliš nevenovať. Ako posúdiť situáciu dnes? Má ešte význam venovať pozornosť teoretickým otázkam v oblasti rozpočtového hospodárenia? Existujú stále rovnaké rozpočtové zásady alebo sú už iné a ktoré z nich sa dajú označiť medzi také zásady, ktoré by sa mali presadiť pri tvorbe právnych noriem a ktoré pri aplikácii na existujúce právne vzťahy?

Odpoveď na tieto otázky by si vyžiadala oveľa podrobnejší rozbor, na tomto mieste sa pokúsim nájsť aspoň niektoré zjednocujúce prvky a skutočnosti, ktoré by mali rozpočtové vzťahy mať a ktoré sa v nich prejavujú. Klasické rozpočtové zásady sa pokúsim rozdeliť z dvoch pohľadov - z pohľadu času a prvku reálnosti uvedených zásad. Dôležitá v tomto smere je stabilizačná funkcia verejných rozpočtov voči ekonomike štátu. Účelným vynakladaním výdavkov je nutné umožniť ekonomický rast a trvalo udržateľný rozvoj spoločnosti. Napríklad československá finančná veda sa na začiatku minulého storočia pokúsila rozlíšiť rozpočtové zásady podľa určitých spoločných rysov a zoskupila ich do dvoch základných skupín, ktoré označila ako zásady všeobecné a zásady špeciálne. Medzi všeobecné rozpočtové zásady boli zaradené napr. jasnosť, pravdivosť, úspornosť štátneho rozpočtu, medzi zásady špeciálne - časová obmedzenosť rozpočtu, jednotnosť a úplnosť, špecializácia a viazanosť aj zákaz virementu, zásada brutto rozpočtu, zásada zákonnosti a publicity.

4.1 Historický vývoj chápania a uplatňovania rozpočtových zásad

A. Vývoj právnej úpravy do vzniku federácie

Štátny rozpočet je bezpochyby najvýznamnejším plánom každej vlády na každý nasledujúci rok. To znamená, že základná finančná bilancia dáva štátu potrebné rozpočtové obmedzenie, t. j. pevnú hranicu, kam až môže ísť, čo všetko môže svojimi aktivitami robiť a ovplyvňovať. Vývoj štátnych rozpočtov a ich prijímanie v rôznych typoch parlamentov u nás v období po II. svetovej vojne až do roku 1947 vychádzalo ešte z prvorepublikovej schémy štátneho rozpočtu (vzor z roku 1927), pričom v revolučnom roku 1945 nebol rozpočet žiadny.¹⁰⁶

Počnúc rokom 1947 sa začali uplatňovať nové kritériá prístupu k rozpočtovým výdavkom, a síce rozlišovanie výdavkov na prevádzkové a investičné. Po roku 1948 došlo k ďalším zmenám, ktoré sa prejavujú napríklad v priamom spojení finančných plánov podnikov s rozpočtami národných výborov a rozpočtami ministerstiev v jednom štátnom rozpočte. Prijatím zákona č. 8/1959 Zb. ktorým sa ustanovili základné pravidlá o štátnom rozpočte a o hospodárení s rozpočtovými prostriedkami (neúčinný) boli stanovené základné pravidlá štátneho rozpočtu a základné pravidlá o hospodárení s rozpočtovými prostriedkami v duchu silne centralistického socialistického plánovania, ktoré vychádzali z päťročných plánov rozvoja národného hospodárstva (pozri § 1 ods. 3 citovaného zákona). Výšky príjmov a výdavkov sa stanovili na každý rok rozpočtovým zákonom, ktorý prijímalo jednokomorové Národné zhromaždenie.¹⁰⁷

Zákon č. 8/1959 Zb. ktorým sa ustanovili základné pravidlá o štátnom rozpočte a o hospodárení s rozpočtovými prostriedkami zakotvil v II diele s názvom všeobecné ustanovenia o štátnom rozpočte **zásadu vyrovnanosti**, ročného rozpočtu, rozpočtový rok je zhodný s rokom kalendárnym a zásadu jednotnosti. V ustanovení § 6 zakotvil zásadu **prehľadnosti, jasnosti a jednoduchosťi** skladby štátneho rozpočtu: „*Skladba štátneho rozpočtu musí zodpovedať organizačnej štruktúre hospodárstva a štátnej*

¹⁰⁶KUPEC, M. Historie československých a českých státních rozpočtů od roku 1945 až do dneška. [online]. [Publikované 22-12-2006]. [citované 2015-11-26]. Dostupné tiež z: <<http://www.cevro.cz/cs/193713-historie-ceskoslovenskych-ceskych-statnich-rozpocetu>>.

¹⁰⁷ Tamtiež.

správy a musí byť jednoduchá, jasná a prehľadná.”V ustanovení § 10 zakotvuje zásadu časového použitia rozpočtových prostriedkov. *“(1) Rozpočtové prostriedky možno použiť len do konca rozpočtového roka, a to len na úhradu výdavkov zročných do konca tohto roku.”*

Zákon upravoval aj prípadný vznik rozpočtového provizória. V prípade, ak rozpočtový zákon nebol vyhlásený pred 1. januárom rozpočtového roka, vláda musela urobiť vhodné opatrenia pre štátne hospodárenie v čase od 1. januára rozpočtového roka do vyhlásenia rozpočtového zákona na príslušný rok.

Kontrolnú pôsobnosť vykonávalo ministerstvo financií v ustanovení § 18 ods. 1 *“Ministerstvo financií vykonáva sústavnú kontrolu finančného hospodárenia na základe kontroly plnenia štátneho rozpočtu vo všetkých jeho častiach. Úlohou tejto kontroly je skúmať rozborom ekonomických súvislostí, ako sú zabezpečované a plnené úlohy štátneho plánu a rozpočtu, uspokojované potreby spoločnosti a či sa dodržali zásady štátnej finančnej politiky. Túto sústavnú ekonomickú kontrolu dopĺňa účelne previerkami v ministerstvách, ústredných úradoch a orgánoch, v ústrediach organizácií a v národných výboroch a v organizáciách týmto orgánom podriadených, pri ktorých si overuje aj správnosť metodiky financovania. Tým Ministerstvo financií napomáha maximálnu tvorbu všetkých zdrojov a ich najefektívnejšie využívanie a odstraňuje nedostatky v hospodárení; zároveň navrhuje opatrenie na trvalý rozvoj výrobných síl a upevňovanie socialistických výrobných vzťahov.”*

B. Zmeny v poňatí rozpočtového hospodárenia a uplatnenia rozpočtových zásad po vzniku federácie

Veľkú zmenu priniesol v roku 1968 Ústavný zákon č. 143/1968 Zb. O československej federácii, ktorý upravoval v článku 11 hospodárenie s rozpočtovými prostriedkami a rozpočtový proces.¹⁰⁸

¹⁰⁸KUPEC, M. Historie československých a českých štátnich rozpočtů od roku 1945 až do dneška. [online]. [Publikované 22-12-2006]. [citované 2015-11-26]. Dostupné tiež z: <<http://www.cevro.cz/cs/193713-historie-ceskoslovenskych-ceskych-statnich-rozpocetu>>.

Pri hospodárení s rozpočtovými prostriedkami štátneho rozpočtu federácie a štátnych rozpočtov republík sa uplatňovali jednotné zásady finančnej a rozpočtovej politiky dohodnuté medzi vládami českej a Českej a Slovenskej federatívnej republiky, Českej republiky a Slovenskej republiky. V tom období skončil jednotný rozpočet a vznikla sústava troch rozpočtov. Finančné hospodárenie Českej a Slovenskej federatívnej republiky, Českej republiky a Slovenskej republiky bolo samostatné okrem zabezpečovania spoločných potrieb, ktoré zastrešovala federácia. Ústava uznala vlastný rozpočet každej z národných republík a rovnako tak federácie ako celok. Pravidlá rozpočtového hospodárenia ustanovia pre štátny rozpočet federácie zákon Federálneho zhromaždenia a pre štátne rozpočty republík zákony národných rád. Česká a Slovenská Federatívna Republika ustanoví rámcové zásady dotačnej a odpisovej politiky.¹⁰⁹

Finančné hospodárenie Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, Českej republiky a Slovenskej republiky je samostatné. Finančné hospodárenie Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky sa spravuje štátnym rozpočtom federácie. Finančné hospodárenie republík sa spravuje ich štátnymi rozpočtami. Štátny rozpočet federácie schvaľuje Federálne zhromaždenie svojím zákonom a štátne rozpočty republík schvaľujú národné rady svojimi zákonmi, a to vždy na obdobie jedného kalendárneho roka. Od tohto princípu sa v roku 1970 upustilo Zákonom č. 134/1970 Zb. o pravidlách štátneho rozpočtu Československej federácie a o zásadách hospodárstva s rozpočtovými prostriedkami štátnych rozpočtov federácie a republík. Týmto aktom sa výrazne posilnila úloha federálneho rozpočtu na úkor rozpočtov SSR a ČSR. Tento zákon mal oproti zákonu č. 8/1959 Zb. konkrétnejšiu a prehľadnejšiu štruktúru, ktorá bola svojou formou, nie obsahom, určitým krokom vpred.¹¹⁰ Zákon ďalej upravoval:

- detailne vzťahy medzi federálnym rozpočtom a rozpočtami národných republík, pričom sa všetky tieto tri rozpočty vypracovávali a prerokovali súbežne; štátne rozpočty republík však mohli byť schválené až po schválení rozpočtu federácie,¹¹¹
- poskytovanie dotácií a subvencií,

¹⁰⁹ Pozri čl. 11 Ústavný zákon č. 143/1968 Zb. O československej federácii

¹¹⁰KUPEC, M. Historie československých a českých státních rozpočtů od roku 1945 až do dneška. [online]. [Publikované 22-12-2006]. [citované 2015-11-26]. Dostupné tiež z: <<http://www.cevro.cz/cs/193713-historie-ceskoslovenskych-ceskych-statnich-rozpocetu>>.

¹¹¹Pozri ustanovenie § 2 ods. 3 Ústavný zákon č. 143/1968 Zb. o Československej federácii.

- evidenciu štátnych aktív a pasív,
- štátny záverečný účet federácie a republík,
- kontrolu rozpočtového hospodárenia.

Obsahoval aj pojem „rozpočtové provizorium“, ktorý predchádzajúca právna úprava neupravovala. Rozpočtové príjmy a výdavky uskutočnené v čase rozpočtového provizória sa zúčtujú na štátny rozpočet federácie a štátne rozpočty republík po ich vyhlásení. 15. novembra 1989 prijalo FS ČSSR nový Zákon č. 129/1989 Zb. O rozpočtovej sústave ČSSR a o pravidlách hospodárenia s rozpočtovými prostriedkami, s účinnosťou od 1. 1. 1990. Vzhľadom k spoločenským zmenám v Československu bol tento zákon čoskoro nahradený zákonom č. 563/1990 Zb., ktorý platil až do zániku federácie.¹¹²

C. Zmeny rozpočtového hospodárenia po roku 1989 do vzniku samostatných štátov Českej republiky a Slovenskej republiky

Koncom roku 1989 bol vtedajší návrh štátneho rozpočtu na rok 1990 novým federálnym ministrom financií Václavom Klausom stiahnutý z rokovania vo FS ČSSR a do 31. 3. 1990 bolo vyhlásené rozpočtové provizorium. Počas tohto rozpočtového provizória sa smelo vyčerpať nie 25% celoročného štátneho rozpočtu, ale len 20%. Neskôr dňa 20. decembra 1990 bol prijatý zákon č. 576/1990 Zb. o hospodárení s rozpočtovými prostriedkami SR, teda nová rozpočtová pravidlá pre Českú republiku, ktorá platila prakticky po celé 90. roky. Deficit štátnych financií začal narastať čo viedlo k častým vznikom rozpočtových provizórií. Na sklonku roku 1999 začala PSP ČR prerokovávať nový návrh zákona o rozpočtových pravidlách, ktorý bol následne prijatý ako dnes známy zákon č. 218/2000 Z. z., a ktorý v neskorších zneniach platí

¹¹²KUPEC, M. Historie československých a českých státních rozpočtů od roku 1945 až do dneška. [online]. [Publikované 22-12-2006]. [citované 2015-11-26]. Dostupné tiež z: <<http://www.cevro.cz/cs/193713-historie-ceskoslovenskych-ceskych-statnich-rozpocetu>>.

dodnes.¹¹³

4.2 Charakteristika rozpočtových zásad a ich delenie

V súčasnosti máme k dispozícii mnoho právnych názorov autorov z oblasti finančného práva¹¹⁴, ktoré sa venujú rozpočtovým zásadám. Tak ako pri dodržiavaní hospodárenia s verejnými rozpočtovými prostriedkami musia subjekty dodržiavať určité pravidlá, ktorými sú rozpočtové pravidlá. Možno ich označiť ako spoločné zásady, na ktorých spočíva zostavovanie, prijímanie, hospodárenie a kontrola verejných rozpočtov, odvodené teórie na základe poznatkov z rozpočtovej praxe. Rozpočtové zásady je možné označiť aj zásady rozpočtového práva z dôvodu, že predmetom rozpočtového práva sú predovšetkým verejné rozpočty rozpočtové hospodárenie a rozpočtový proces, ku ktorým sa tieto zásady vzťahujú. O rozpočtových zásadách možno hovoriť aj na úrovni komunitárneho práva, ktoré sú vyslovene zakotvené vi finančnom nariadení o súhrnom rozpočte Európskych spoločenstiev.¹¹⁵

4.2.1 Zásady uplatňované pri riadení rozpočtového procesu

Zásady v rozpočtovom práve úzko súvisia so zostavovaním, schvaľovaním, hospodárením a kontrolou rozpočtových prostriedkov. Rozdeľujeme ich na:

- a) univerzálne (spoločné rozpočtové zásady),
- b) zásady rozpočtového procesu.

¹¹³KUPEC, M. Historie československých a českých státních rozpočtů od roku 1945 až do dneška. [online]. [Publikované 22-12-2006]. [citované 2015-11-26]. Dostupné tiež z: <<http://www.cevro.cz/cs/193713-historie-ceskoslovenskych-ceskych-statnich-rozpocctu>>.

¹¹⁴MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. Rozpočtové právo.; MRKÝVKA, P. a kol. Finanční právo a finanční správa; BAKEŠ, M., KRAFÍKOVÁ, M., MARKOVÁ, H. Finanční právo; KARFÍKOVÁ, M. – KARFÍK, Z. Některé aktuální problémy veřejných financí; BAKEŠ, M. Aktuální otázky finančního práva ve světle hospodářské a finanční krize a dalšíe.

¹¹⁵ MARKOVÁ, H. – BOHÁČ, R. Rozpočtové právo. 1 vydanie. Praha: C.H. Beck, 2007. s

Ďalej ich možno rozdeliť aj na:

- a) zásady rozpočtového práva Českej republiky,
- b) zásady rozpočtového práva Európskej únie.

Súvisia s rozpočtovým procesom. Je rozdielny podľa toho, či sa zostavuje štátny rozpočet alebo rozpočet obcí a krajov. Rozpočtový proces je obdobie od prípravy samotného rozpočtu až po zostavenie prehľadu o jeho plnení:

- príprava podkladov pre rozpočet,
- zostavenie návrhu na rozpočet,
- prejednanie a schválenie návrhu rozpočtu,
- realizácia t. j. prefinancovanie jednotlivých položiek rozpočtu,
- priebežná a následná kontrola plnenia rozpočtu,
- zostavenie prehľadu o plnení rozpočtu – záverečný účet alebo finančné vyrovnanie.

Aktuálna právna úprava: zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (rozpočtové pravidlá) v znení neskorších predpisov a v zákone č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlách územných rozpočtov v znení neskorších predpisov. V poradí prvý citovaný zákon sa vzťahuje na rozpočtové hospodárenie štátneho rozpočtu, štátnych fondov, Národného fondu a ďalších. Druhý zákon sa vzťahuje na rozpočty obcí, krajov, dobrovoľných zväzkov obcí a ďalšie.¹¹⁶

1. Zásada každoročného zostavovania a schvaľovania verejných rozpočtov

Zásada tiež nazývaná zásada obmedzeného časového použitia finančných prostriedkov vyjadruje schvaľovanie a prijímanie verejných rozpočtov vždy na príslušný rozpočtový rok t. j. od 1. 1. do 31. 12. Z tohto dôvodu je ohraničená jeho časová platnosť. Každoročne schvaľovaný rozpočet je výsledkom celej rady procesov prebiehajúcich podľa a v súlade so zákonom. Štátny rozpočet predstavuje finančné vzťahy, ktoré zabezpečujú financovanie niektorých funkcií štátu v rozpočtovom roku. Rovnaké

¹¹⁶ NETOLICKÝ, M. Zásady v rozpočtovém právu. In Dny práva - Days of Law : the Conference Proceedings, 1. edition. Brno : Masaryk University, 2009. Dostupné tiež z: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/obecna_cast/Netolicky_Martin__1376_.pdf>.

pravidlá platia aj pre miestne rozpočty (rozpočtové pravidlá územnej samosprávy). Každoročne sa zostavujú aj rozpočty štátnych fondov a ďalších rozpočtových jednotiek (napr. príspevkových organizácií).¹¹⁷ Význam tejto zásady spočíva v odstránení viacročných neosvedčených rozpočtov a tak prispieť k prehĺbeniu parlamentnej kontroly.

2. Zásada včasnosti verejných rozpočtov

Zásada predstavuje včasné schválenie a publikovanie rozpočtu stanoveným spôsobom ešte pred začiatkom príslušného rozpočtového roka. S touto zásadou je potrebné stanoviť pravidlá pre rozpočtové provizorium a to pre prípad, keby nebolo možné postupovať podľa verejného rozpočtu na príslušný rozpočtový rok. Obdobie rozpočtového provizória je doba od prvého dňa rozpočtového roku do nadobudnutia účinnosti zákona o štátnom rozpočte (obdobne platí aj u ostatných rozpočtov). Rozpočtové provizorium nastáva v prípade ak nie je dodržaná zásada včasnosti. V prípade štátneho rozpočtu nastáva rozpočtové provizorium v týchto prípadoch ak:

- a) vláda nepredloží návrh zákona o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok poslaneckej snemovni v Českej republike alebo parlamentu na Slovenskej republike,
- b) poslanecká snemovňa/parlament nevysloví súhlas so zákonom o štátnom rozpočte pred prvým dňom rozpočtového roku,
- c) poslanecká snemovňa/parlament síce súhlas vysloví pred prvým dňom rozpočtového roku, avšak tento zákon nenadobudne najneskôr v tento deň účinnosť.

V prípadoch podľa písm. a) a písm. b) sa po dobu rozpočtového provizória riadi objemom príjmov a výdavkov štátneho rozpočtu schváleného pre predchádzajúci rozpočtový rok. Výdavky sa uvoľňujú do výšky jednej dvanástiny celkovej ročnej čiastky v každom mesiaci rozpočtového provizória rozhodnutím ministerstva financií. Prekročiť rozpočet výdavkov možno len v dvoch prípadoch.

Po prvé, ak ide o výdavky stanovené iným zákonom než rozpočtovými pravidlami. Po druhé, ak ide o peňažné prostriedky, ktoré sú v rozpočte Európskej únie na príslušný

¹¹⁷Rozpočtový rok je zhodný z kalendárnym rokom. Pozri ustanovenie § 5 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlách v spojení s § 2 odst. 2.

rozpočtový rok určené ako vlastné zdroje Európskych spoločenstiev vychádzajúce z DPH alebo založené na hrubom domácom produkte, a ktoré je česká republika povinná odvieť do rozpočtu EÚ. V prípade podľa písmena c) sa rozpočtové hospodárenie riadi schváleným zákonom o štátnom rozpočte (zákon nenadobudol účinnosť). U miestnych rozpočtoch o rozpočtovom provizóriu (ak miestny rozpočet nie je schválený pred 1 januárom rozpočtového roku) rozhoduje zastupiteľstvo krajov, obcí orgány zväzov obcí.¹¹⁸

3. Zásada časového ohraničenia verejných rozpočtov

Podstatou zásady (ktorú tiež nazývame ako zásada obmedzeného časového použitia finančných prostriedkov), ktorá úzko súvisí so zásadou každoročného zostavovania a schvaľovania verejných rozpočtov je povinnosť prijať a vynaložiť rozpočtové prostriedky v danom rozpočtovom roku. Pravidlá a osobitosti finančného hospodárenia štátnych účelových fondov spočíva v účelovosti a je zamerané na dlhodobú stabilitu príjmov a prevoditeľnosť finančných prostriedkov. Účelová viazanosť v pozitívnom zmysle predstavuje realizáciu zásady použitia prostriedkov vzniknutých zo zdrojov súvisiacich s konkrétnym odvetvím. Napríklad príjmy z daňových výnosov v prospech štátneho fondu dopravnej infraštruktúry alebo poplatky za rôzne druhy poškodzovania životného prostredia v prospech štátneho fondu životného prostredia Českej republiky. Vyššie uvedené však predstavuje rozpor so zásadou časového ohraničenia ako jednou zo zásad rozpočtového práva. Tento rozpor však nemožno chápať negatívne, pretože prevoditeľnosť zostatkov finančných prostriedkov do ďalšieho obdobia znižuje tlak na ich minutie do konca obdobia, čo je na druhej strane v súlade s ďalšou zásadou, ktorou je efektívnosť a hospodárnosť verejných rozpočtov. Stanovenie prevoditeľnosti zostatkov finančných prostriedkov verejných rozpočtov do ďalšieho roku predstavuje prelom z tejto zásady. Ako odôvodnenie možno použiť príklad projektov, ktoré majú viacročný charakter a sú financované napríklad prostredníctvom Národného fondu.

4. Zásada reálnosti a pravdivosti verejných rozpočtov

Verejné rozpočty by mali vychádzať z hodnotenia ekonomických procesov a mali by obsahovať reálne príjmy a výdavky. Výška minimálnych príjmov a maximálnych

¹¹⁸ MARKOVÁ, H. – BOHÁČ, R. Rozpočtové právo. 1 vydanie. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 61-62.

výdavkov by mala byť stanovená, tak aby výdavky, ktoré je nutné vynaložiť v rozpočtovom roku aj vynaložené skutočne boli. Takto reálne a pravdivo stanovený verejný rozpočet minimalizuje nutnosť prevádzania v priebehu rozpočtového roka ďalšie rozpočtové opatrenia. V staršej literatúre je označovaná ako zásada zákazu virementu – zamedzuje prevodu výdavkov určených pre jeden účel na iný účel. Pre výpočet takto predpokladaných príjmov a výdavkov sa vypočítavá rôznymi metódami napr. majorizačná to znamená dosiahnutie čo najväčších príjmov alebo minorizačná čo znamená vynaloženie čo najnižších výdavkov. Premietnutie tejto zásady v štátnom rozpočte nájdeme v ustanovení § 5 ods. 2 rozpočtových pravidiel, podľa ktorého štátny rozpočet obsahuje očakávané príjmy a odhadované výdavky štátneho rozpočtu a ustanovenie § 45 odst. 1 podľa ktorého rozpočet organizačnej zložky štátu môže zahŕňať iba príjmy a výdavky súvisiace s činnosťami vymedzenými v zriaďovacej listine, prípadne stanovenými zákonom, ktorým bola zriadená. Zákonné ustanovenia vyjadrujú reálnosť a pravdivosť verejných rozpočtov.¹¹⁹

5. Zásada úplnosti a jednotnosti verejných rozpočtov:

Vyhláška č. 323/2002 Sb. o rozpočtovej skladbe (pred vydaním tejto vyhlášky bola rozpočtová skladba upravená opatrením ministerstva financií) upravuje rozpočtovú skladbu ako jednotné triedenie príjmov a výdavkov, ktoré sa uplatňuje v rozpočtoch organizačných zložiek štátu, pri sledovaní plnenia štátneho rozpočtu, pri sledovaní čerpania rezervného fondu organizačných zložiek štátu, v rozpočtoch štátnych fondov, pri pohyboch na účtoch štátnych finančných aktív, pri pohyboch na účtoch pre riadenie štátneho dlhu a pri plánovaných a skutočných pohyboch na účtoch rozpočtov a ostatných peňažných fondov obcí, krajov, regionálnych rád regiónov súdržnosti (ďalej len "regionálna rada") a dobrovoľných zväzkov obcí s výnimkou fondu cudzích prostriedkov, fondu združených prostriedkov a fondu podnikateľskej činnosti.¹²⁰

Zásada úplnosti, ktorej podstatou je zhrnutie všetkých príjmov a výdavkov do jedného rozpočtu bola obvykle uvádzaná ako zásada úplnosti rozpočtu (už celkom neplatí), aby sa v štátnom rozpočte prejavili všetky finančné operácie vlády a centrálnych inštitúcií.

¹¹⁹MARKOVÁ, H. – BOHÁČ, R. Rozpočtové právo. 1 vydanie. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 64.

¹²⁰DITTRICHOVÁ, D. Studijný materiály k predmetu verejné finance. Univerzita Hradec Králové, Fakulta Informatiky a managementu, 2012. s. 18.

Rozpočet by podľa tejto zásady nemal byť oslabovaný existenciou iných štátnych peňažných fondov. V súčasnosti je nutné túto zásadu vzťahovať na verejné rozpočty ako celok a hovoriť o úplnosti verejných rozpočtov. Určité prelomenie zásady úplnosti podmieňuje existencia mimorozpočtových zdrojov určitých rozpočtových jednotiek, ktoré majú v sebe obsiahnuté všetky príjmy a výdavky, a zároveň hospodária s mimorozpočtovými zdrojmi napríklad zisk získaný hospodárskou činnosťou vykonávanou na základe zvláštneho zákona, peňažné dary a prostriedky poskytnuté zo zahraničia k vymedzenému použitiu.¹²¹

V štruktúre štátneho rozpočtu sa neodporúčajú časté inovácie. Stráca sa tým možnosť continuity, a tým aj možnosť seriózných analýz. Štátny rozpočet musí byť jasný, prehľadný, konkrétny a adresný. Zásada jednotnosti znamená, že verejné príjmy a výdavky sú zaznamenané v jednom dokumente, s cieľom zabezpečiť ich efektívne využívanie a sledovanie verejných prostriedkov. Z politického hľadiska táto zásada umožňuje kontrolu nad verejnými prostriedkami, napríklad kontrola výberu daní a podobne. Aj keď rozpočtový celok predstavuje rad výhod, stále viac a viac štátov opustili plný súlad s touto zásadou. V praxi sú akceptované odchýlky od požiadavky rozpočtovej jednotnosti - "výnimky". Pre účely jednotnosti je v Českej republike vytvorená pevná konštrukcia rozpočtovej skladby.¹²² Rozpočtová skladba¹²³ je systematické, jednotné, prehľadné a záväzné triedenie príjmov a výdavkov v jednotlivých úrovniach rozpočtu, podľa jednotlivých zvolených hľadísk a vychádza z hľadiska organizačného, druhového a funkčného. Z organizačného hľadiska za verejné rozpočty členia na kapitoly. Druhové triedenie je základným systémom, ktorý sa týka

¹²¹ MARKOVÁ, H. – BOHÁČ, R. Rozpočtové právo. 1. vydanie. Praha : C.H. Beck, 2007. s. 65.

¹²²Tamtiež.

¹²³Vyhláška č. 323/2002 Sb. o rozpočtovej skladbe (pred vydaním tejto vyhlášky bola rozpočtová skladba upravená opatrením ministerstva financií). Touto vyhláškou sa ustanovujú rozpočtová skladba ako jednotné triedenie príjmov a výdavkov, ktoré sa uplatňuje v rozpočtoch organizačných zložiek štátu, pri sledovaní plnenia štátneho rozpočtu, pri sledovaní čerpania rezervného fondu organizačných zložiek štátu, v rozpočtoch štátnych fondov, pri pohyboch na účtoch štátnych finančných aktív, pri pohyboch na účtoch pre riadenie štátneho dlhu a pri plánovaných a skutočných pohyboch na účtoch rozpočtov a ostatných peňažných fondov obcí, krajov, regionálnych rád regiónov súdržnosti (ďalej len "regionálna rada") a dobrovoľných zväzkov obcí s výnimkou fondu cudzích prostriedkov, fondu združených prostriedkov a fondu podnikateľskej činnosti.

peňažných operácií a rozdeľuje ich na príjmy a výdavky a s nimi spojené finančné operácie. Podrobnejšie členenie je triedenie finančných operácií z hľadiska funkčného na ešte nižšie jednotky triedenia, ako sú paragrafy. Hľadisko funkčné (paragrafové) používa pre triedenie celkovo 6 skupín:

- poľnohospodárstvo a lesné hospodárstvo,
- priemysel a ostatné odvetvia,
- služby pre obyvateľstvo,
- sociálne veci a politika zamestnanosti,
- bezpečnosť štátu a právna ochrana,
- všeobecná verejná správa a služby.

Funkčné hľadisko špecifikuje, s ktorým typom subjektu sú spojené verejné výdavky a aké činnosti subjekt vykonáva. V rámci rozpočtovej skladby možno medzi nimi nájsť určité spoločné rysy, ktoré možno označiť ako zásady: nimi nájsť spoločné rysy, ktoré označujeme ako ich zásady. Hovoríme o týchto zásadách:

- **zásada jednotnosti a záväznosti triedenia v celej rozpočtovej sústave** - rozpočtová skladba je jednotná svoju všeobecnú záväznosťou pre všetky dotknuté subjekty, aj pre obce a dobrovoľné zväzky obcí. Nikto z okruhov subjektov povinných sa ňou riadiť nemá právo prispôbiť ju svojim potrebám takým spôsobom, že by zanedbával povinné predpísané triedenie. Zásada vyjadruje tú skutočnosť, že subjekty, ktoré sú povinné sa ňou riadiť, nemôžu pre svoju potrebu pridávať ani paragrafy a položky, ktoré rozpočtová skladba nepozná. Existujúce druhové aj sektorové členenie sa musí dodržať aj po formálnej stránke;
- **zásada kompatibility** – je dôležitá najmä po vstupe Českej republiky do Európskej únie a je akýmsi zaistením kompatibility s medzinárodnými štatistickými účtovnými a štatistickými štandardami;
- **zásada zrozumiteľnosti** – predstavuje možnosť verejnej a občianskej kontroly/triedenie príjmov a výdavkov verejných rozpočtov a účelových fondov v rámci celej rozpočtovej sústave na základe presne definovaných hľadísk;
- **zásada dlhodobej stability** – spočíva v podpore makroekonomických cieľov napríklad dlhodobá zamestnanosť, cenová stability, ekonomický rast a podobne; jej základom je menová politika.

Aby bolo možné porovnať plnenie rozpočtu vo viacerých časových obdobiach je dôležité čo najmenej vykonávať zmeny v rozpočtovej skladbe. Tieto zmeny by mali byť iba v prípade, ak je nutné prispôbiť rozpočtovú skladbu potrebným zmenám v legislatíve.

6. Zásada prehľadnosti verejných rozpočtov:

Vyššie spomínaná rozpočtová skladba zabezpečuje dodržiavanie ďalšej zásady, ktorou je prehľadnosť verejných rozpočtov. Slúži k transparentnosti prostredníctvom verejnej klasifikácie príjmov a výdavkov, preto musí byť rozpočtová skladba jasná, zrozumiteľná a jednoduchá.

7. Zásada neúčelnosti príjmov a účelnosti výdavkov verejných rozpočtov

Rozpočtové príjmy by mali byť použité v súlade so stanoveným účelom, t. j. so zásadou účelnosti. Zásada vyjadruje, že rozpočtové príjmy by mali byť určené na vopred stanovené účely a naopak rozpočtové výdavky by mali byť použité iba na vopred určený účel, s cieľom predchádzať neúčelnosti príjmov verejných rozpočtov, ktorá sa prejavuje predovšetkým u daní. Do pozadia ustupuje zásada neúčelnosti príjmov pri poplatkoch. Pri poplatkoch, spojených s ochranou životného prostredia, je časť výnosu určená na vopred stanovené účely, súvisiace s ochranou príslušnej zložky životného prostredia.¹²⁴

Nedodržanie zásady účelnosti štátnym fondom - ustanovenia zákona, ktorým sa zriaďujú štátne fondy nájde účel, pre ktorý môžu byť, prostriedky týchto fondov poskytnuté. Tieto ustanovenia dotvárajú a konkretizujú samotnú podstatu existencie štátnych fondov v tomto prípade účelovosť. Dôsledkom porušenia zásady účelnosti, t. j. finančné prostriedky budú použité na iný účel ako boli dohodnuté nastupuje sankcia, ktorou je povinnosť vrátiť finančné prostriedky a povinnosť zaplatiť pokutu. Podrobnosti postupu a proces týchto otázok upravuje zákon, ktorým bol fond zriadený alebo štatút, ktorý túto úpravu dopĺňa. Nájde v nich podrobné ustanovenia o úlohách fondu alebo orgánov či ich účinnosti a vzájomné väzby a úpravu hospodárenia

¹²⁴MARKOVÁ, H. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2008. s. 106.

a postavenia jeho zamestnancov.

8. Zásada dlhodobej vyrovnanosti verejných rozpočtov

Zásada vyrovnanosti verejných rozpočtov vyjadruje tradičnú požiadavku na rovnosť príjmovej a výdavkovej stránky verejného rozpočtu, ktorý je cieľom každej rozpočtovej politiky, čo sa však v súčasnosti javí ako značne problematické. Je jednou z hlavných zásad rozpočtového práva, rozpočtovej politiky. V moderných európskych dejinách sa s ňou bolo možné stretnúť už v 17. storočí, kedy sa uplatňovala ako tzv. "Zlaté pravidlo vyrovnanosti štátneho rozpočtu".¹²⁵

V súčasnosti je modifikácia vyjadrená tým, že rozpočty by mali byť dlhodobo vyrovnané. Dlhodobá vyrovnanosť však nie je žiaduca a môže znamenať destabilizáciu ekonomického prostredia a rozpočtového hospodárenia. Krátkodobá nevyrovnanosť za predpokladu jej dodatočného odstránenia je v niektorých prípadoch nutnosťou. Ak príslušný verejný rozpočet nie je zostavený ako vyrovnaný hovoríme o schodkovom (deficitný) alebo prebytkovom (suficitný) rozpočte.¹²⁶

Suficitný rozpočet nie je úplne ideálnym, avšak jeho vplyv na rozpočtové hospodárenie nie je na ujmu a jeho výskyt nie je príliš častý. Oproti tomu rozpočet je v súčasnej dobe trvalým javom a síce javom značne nežiaducim. V Českej republike je štátny rozpočet zostavovaný ako v deficitný už od roku 1998. Zásada dlhodobej vyrovnanosti v posledných 16-tich rokoch dodržiavaná nie je, a to už od prvého štádia rozpočtového postupu, a síce od jeho zostavenia už ako deficitného. Vzhľadom k doznievajúcej hospodárskej kríze a pomerne vysokému schodku štátneho rozpočtu možno predpokladať, že sa tento stav ani v nasledujúcich niekoľkých rokoch nezmení. Neznamená to, že zásada vyrovnanosti verejných rozpočtov by nemala byť v rámci rozpočtového hospodárenia akceptovaná ako jedna z vedúcich zásad, ba práve naopak by ju mala venovať oveľa väčšiu pozornosť.¹²⁷

¹²⁵ČERVENKA, M. Soustava veřejných rozpočtů. Vyd. 1. Praha: Leges, 2009. s. 11.

¹²⁶MARKOVÁ, H. – BOHÁČ, R. Rozpočtové právo. 1 vydanie. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 66.

¹²⁷Řezníček & Co. advokátní kancelář. [online]. [citované 2015-12-22]. Dostupné tiež z: <http://www.reznicek.cz/?option=com_content&view=article&id=59:zasada-vyrovnanosti-verejnych-rozpoctu-v-ceske-republice&catid=11:aktualne&Itemid=435>.

Zásada vyrovnanosti verejných rozpočtov má význam predovšetkým z ekonomického hľadiska. Zakotvenie v právnom poriadku má vymedzovať zákonný rámec, v rámci ktorého v súlade s touto zásadou malo byť počas celého rozpočtového postupu postupované. Právne aspekty zásady vyrovnanosti verejných rozpočtov vidíme predovšetkým v nástrojoch rozpočtového práva, za ktoré je možné považovať strednodobý výhľad, rozpočtové opatrenia či rozpočtové provizorium. Nepochybná je tiež jej previazanosť s niektorými inými rozpočtovými zásadami, ako napríklad dodržanie zásady efektívnosti a hospodárnosti verejných rozpočtov nielen pri zostavovaní verejného rozpočtu, ale predovšetkým počas samotného rozpočtového hospodárenia, je nevyhnutným predpokladom pre udržanie akéhokoľvek verejného rozpočtu vyrovnaného. Podobne je tomu tak aj v prípade zásady reálnosti a pravdivosti verejných rozpočtov. Ich porušenie by neumožnilo zistiť skutočný stav verejných rozpočtov a tým pádom ani zabezpečiť ich vyrovnanosť.

Za najvýznamnejší ekonomický aspekt zásady vyrovnanosti verejných rozpočtov považujeme jej vplyv na hospodársku stabilitu a s tým súvisiaci ekonomický potenciál štátu či inej verejnoprávnej korporácie. Každý verejný rozpočet je finančným plánovaním určitého subjektu, ktorý podľa tohto rozpočtu hospodári s verejnými prostriedkami, ktoré mu boli zverené. V prípade, ak nie je hospodárenie efektívne je potrebné využiť niektorý z ekonomických nástrojov na nápravu. Zo spôsobov, ktorými možno eliminovať rozpočtový schodok štátneho rozpočtu je možné uviesť opatrenia (ktoré je potrebné vopred dôkladne zvážiť, aby následkom nedošlo k ohrozeniu ekonomickej aktivity v krajine) ako sú napríklad krátenie výdavkov, zvýšenie daní, predaj štátneho majetku či emitovanie štátnych dlhopisov.

Zásada vyrovnanosti verejných rozpočtov je vzhľadom na aktuálnu hospodársku situáciu významnou témou na súčasnej politickej scéne. Politické strany sa snažia o jej právnu úpravu, a to v súlade so svojou politickou ideológiou. Na základe toho sa možno stretnúť s rôznymi názormi na to, ako by malo rozpočtové hospodárenie fungovať a akým spôsobom je možné vyrovnaného rozpočtu dosiahnuť.

Je potrebné nájsť aspoň čiastočnú politickú zhodu, vďaka ktorej by sa podarilo nastaviť taký systém, ktorý by efektívne smeroval k vyrovnaným verejným rozpočtom.¹²⁸ Zásadu vyrovnanosti verejných rozpočtov v platnej právnej úprave

¹²⁸ČERVENKA, M. Soustava veřejných rozpočtů. Vyd. 1. Praha : Leges, 2009. s. 60.

Českej republiky nájdeme v rozpočtových pravidlách územných rozpočtov v § 4 ods. 4 „rozpočet sa zostavuje spravidla ako vyrovnaný, môže byť schválený ako prebytkový, ak niektoré príjmy daného roka sú určené na využitie až v nasledujúcich rokoch alebo sú - ak sú určené na splácanie istiny úverov z predchádzajúcich rokov.“ Prelomenie zásady vyrovnanosti nájdeme priamo v tomto zákone ako existenciu možnosti schválenia rozpočtu ako deficitného za stanovených podmienok s možnosťou uhradiť schodok finančnými prostriedkami z rokov minulých. Takto zostavený rozpočet by nemal byť pravidlom a zo zákona by to malo jednoznačne vyjadrovať.¹²⁹

9. Zásada transparentnosti a publicity verejných rozpočtov

Zásada označovaná ako zásada zverejnenia, resp. zásada verejnosti, ktorá znamená prejednanie rozpočtu verejne. Zásada transparentnosti a publicity si vyžaduje prehľadnosť rozpočtu, čo sa dosahuje uplatnením už spomenutej rozpočtovej skladby, ktorá logicky triedi a čísloje štruktúru rozpočtu. Pôvodným dôvodom uplatňovanie tejto zásady bolo zabrániť tajnému hospodárenia vlády. Zásada publicity sa uplatňuje predovšetkým v demokratickej spoločnosti, a to tak, že štátny rozpočet sa verejne prerokúva v parlamente a potom sa zverejňuje v tlači alebo v Zbierke zákonov. V prípade miestnych rozpočtov sa zverejňuje na prístupnom mieste po dobu 15-tich dní pred prejednaním príslušného rozpočtu. Občania tak majú možnosť vyjadriť sa k zverejnenému návrhu rozpočtu, čo umožňuje transparentnosť a kontrolu. Otázkou zostáva podrobnosť zverejnených údajov.

10. Zásada zostavenia rozpočtu ako hrubý (brutto) alebo ako čistý netto

Zostavovanie verejných rozpočtov obsahujúce celkové príjmy a výdavky môžu byť nastavené ako brutto t. j. hrubé alebo ako netto t. j. čisté. Ak je verejný rozpočet zostavený ako brutto rozpočet, potom obsahuje celkový objem plánovaných príjmov a celkový objem plánovaných výdavkov. Opakom je zásada zostavovania verejných rozpočtov ako čistý rozpočet, ktorý vykazuje na jednej strane iba čisté výnosy v jednotlivých oblastiach po zrážke výdavkov, na strane druhej len potreby oblastí po

¹²⁹Řezníček & Co. advokátní kancelář. [online]. [citované 2015-12-22]. Dostupné tiež z: <http://www.reznicek.cz/?option=com_content&view=article&id=59:zasada-vyrovnanosti-verejnych-rozpocetu-v-ceske-republice&catid=11:aktualne&Itemid=435>

zrážke príjmov, ktoré tieto oblasti nadobúdajú.¹³⁰

4.2.2 Zásady uplatňované pri hospodárení s rozpočtovými prostriedkami

1. Zásada efektívnosti a hospodárnosti verejných rozpočtov

Už zo samotného názvu zásady vyplýva, že s finančnými prostriedkami verejných rozpočtov by malo byť nakladané hospodárne a efektívne, aby nedochádzalo k nehospodárnemu používaniu verejných prostriedkov. Hospodárnosť by sa mala prejavovať schopnosťou zaistiť funkcie verejných rozpočtov s čo najmenšími nákladmi, teda za pomoci čo najmenšie časti príjmov. Efektívnosť by mala naopak zaistiť čo najúčelnejšie vynakladanie príjmov na stanovené ciele. Dôležitým hľadiskom je vecné (použitie prostriedkov na určený účel) a časové hľadisko (použitie prostriedkov v správnu dobu). S finančnými prostriedkami verejných rozpočtov by nemalo byť plytvané a vynakladanie týchto prostriedkov na stanovené ciele by malo byť transparentné a kontrolovateľné. Aj z týchto dôvodov právne predpisy stanovujú presné podmienky poskytovania dotácií, zadávania verejných zákaziek, financovania programov zabezpečovania majetku a podobne. Táto zásada je premietnutá aj do pozitívneho rozpočtového práva: napríklad v ustanovení § 39 ods. 3 rozpočtových pravidiel „správca kapitoly sústavne sleduje a vyhodnocuje hospodárnosť, efektívnosť a účelnosť vynakladania výdavkov vo svojej kapitole.“¹³¹

2. Zásada prednosti príjmov pred výdavkami

Zásada prednosti výdavkov pred príjmami vyjadruje požiadavku, aby boli výdavky využívané k ekonomickému rastu a k trvalo udržateľnému rozvoju spoločnosti, pre ktoré je potrebné zaistiť príslušné prostriedky. Primárne by verejné rozpočty mali mať stanovené ciele a účely, na ktoré sú potrebné výdavky a k nim zaistiť zodpovedajúce príjmy. Dôležitá je stabilizačná funkcia verejných rozpočtov voči ekonomike štátu.¹³²

¹³⁰MARKOVÁ, H. – BOHÁČ, R. Rozpočtové právo. 1 vydanie. Praha : C.H. Beck, 2007. s. 67.

¹³¹Tamtiež.

¹³²MARKOVÁ, H. – BOHÁČ, R. Rozpočtové právo. 1 vydanie. Praha : C.H. Beck, 2007. s. 68.

3. Zásada obmedzenia presunu vo veciach verejných rozpočtov na úhrady potrieb v týchto rozpočtoch nezaistených

Touto zásadou, je možné prevádzať vo verejných rozpočtoch presuny prostriedkov tzv. rozpočtové opatrenia zákonom stanovenými podmienkami. V platnom práve je vyjadrená v rozpočtových pravidlách a v rozpočtových pravidlách územných rozpočtov. Prostriedky verejných rozpočtov slúžia k úhrade stanovených cieľov a účelov v príslušnom rozpočtovom roku. Ak v priebehu rozpočtového roka vzniknú nutné úhrady určitej potreby v štátnom rozpočte, rozpočtové pravidlá stanovujú, že organizačné zložky štátu sú povinné najprv úhradu zaistiť hospodárnym prevádzaním iných úloh, obmedzením inej menej významnej úlohy alebo použitím mimorozpočtových zdrojov.¹³³

Zákon č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o zmene některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) rozlišuje tri druhy rozpočtových opatrení:

1. presun prostriedkov štátneho rozpočtu v rámci záväzných ukazovateľov a medzi záväznými ukazovateľmi stanovenými zákonom o štátnom rozpočte;
2. v rámci záväzných ukazovateľov a medzi záväznými ukazovateľmi stanovenými správcom kapitoly;
3. povolenie prekročenia výdavkov rozpočtu, ktorým nedochádza k zmene záväzného ukazovateľa a o viazanie prostriedkov štátneho rozpočtu v rámci rozpočtu.¹³⁴

Na úhradu nezaistených potrieb je možné použiť vládnu rozpočtovú rezervu, ktorá sa tvorí najmenej vo výške 0,3 % výdavkov štátneho rozpočtu na príslušný rozpočtový rok. Slúži na pokrytie nepredvídaných výdavkov štátneho rozpočtu. Podľa ustanovení rozpočtových pravidiel územných rozpočtov (§ 16) môže byť tento rozpočet zmenený z dôvodu zmien v organizácii hospodárstva financovaného rozpočtom tzv. organizačné zmeny, zmeny právnych predpisov ovplyvňujúcich výšku rozpočtových príjmov alebo výdavkov tzv. metodické zmeny alebo zmeny objektívne pôsobiacich skutočností pôsobiacich na pnenie rozpočtu tzv. vecné zmeny.¹³⁵

¹³³ MARKOVÁ, H. – BOHÁČ, R. Rozpočtové právo. 1 vydanie. Praha : C.H. Beck, 2007. s. 68.

¹³⁴Tamtiež.

¹³⁵Tamtiež.

4. **Zásada zaist'ovania rozpočtových dôsledkom právnych predpisov**

Na tomto mieste ako posledná zásada je zásada zisťovania rozpočtových dôsledkov právnych predpisov, ktorá sa prejavuje povinnosťou predkladateľov navrhovaných právnych predpisov vyčíslieť predpokladaný finančný a hospodársky dopad na verejné rozpočty v dôvodovej správe k predkladaným návrhom zákona. Zakotvenie tejto zásady nájdeme v ustanovení § 86 ods. 3 zákona č. 90/1995 Sb. o rokovacom poriadku poslaneckej snemovne v znení neskorších predpisov.¹³⁶

4.3 Rozpočtové zásady a ich špecifiká v hospodárení štátnych fondov

V posledných rokoch 20 storočia sa začala meniť úloha štátneho rozpočtu v zmysle istého oslabovania a to horizontálneho ako aj vertikálneho. Na horizontálnej úrovni sa tento jav prejavoval vytváraním mimorozpočtových fondov a vládnych agentúr tak štátnych ako aj územných rozpočtov. Týmto spôsobom sa vyvinula istá forma mimorozpočtového financovania. Vznikol špecifický segment verejných financií s úzkym prepojením medzi príjmami a výdavkami. Pri hospodárení fondov sú príjmy a výdavky spravidla viazané. Tento proces možno nazvať diverzifikáciu verejných financií. Mimorozpočtové fondy sú vybavené istou mierou nezávislosti na štátnych a územných rozpočtoch a z toho dôvodu stoja vedľa alebo mimo štátneho rozpočtu. Ich fiškálna konštrukcia a rozpočtový režim je rozdielny. Financovanie prostredníctvom fondu je účelovým financovaním zameraným na dlhodobú stabilitu príjmov a výdavkov.¹³⁷

Hospodárenie fondu je oddelené od štátneho rozpočtu ale niektoré sú napojené na štátny rozpočet a to takým spôsobom, že štát voči nim je poskytovateľom dotácií, pričom ostatné zdroje predstavujú výnosy špecifických rozpočtových zdrojov a majetkových práv. Verejné fondy predstavujú tieto typy fondov:

- štátne fondy,
- vládne agentúry,

¹³⁶MARKOVÁ, H. – BOHÁČ, R. Rozpočtové právo. 1 vydanie. Praha : C.H. Beck, 2007. s. 68.

¹³⁷JANOVEC, M. Mimorozpočtové štátní fondy v systéme veřejných financí. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta.

- privatizačné a majetkové fondy.

Podstatou ich hospodárenia je väzba k určitému zdroju v prospech verejného rozpočtu na určený účel použitia. Svoju pozornosť venujem štátnym fondom. Teoretické vymedzenie pojmu štátny fond možno zhrnúť v súvislosti s upriamením pozornosti na niekoľko základných atribútov, ktoré ho v dostatočnej miere definujú z pohľadu teórie. Z pohľadu právnej úpravy nejestvuje nijaká legálna definícia, ktorá by striktno vymedzovala generálne črty tohto pojmu, avšak je známe, že toto pomenovanie odvodzuje svoj etymologický pôvod práve z latinského názvu slova „*fundus*“, ktoré možno voľným prekladom chápať vo význame „*dno, inventár, základ*“.¹³⁸ Rozpočtové pravidlá využívajú pomenovanie štátne fondy, avšak ho nedefinujú, teda neposkytujú žiaden bližší výklad k tomu, čo pod týmto označením možno rozumieť. S prihliadnutím k ich vzniku sa využívajú odkazy na osobitné zákony, ktorými sa tieto fondy v praxi zriaďujú. Rovnako v rámci ich obsahu absentuje pokus o legálne definovanie štátnych fondov.¹³⁹

Štátne fondy sú decentralizované administratívne jednotky, ktoré sú podriadené vláde alebo parlamentu alebo jednotky kontrolované priamo vládou alebo nepriamo prostredníctvom zástupcu vlády v orgánoch fondu.

Sú zriaďované zákonom ako právnické osoby, ktorý vymedzuje účel, finančné zdroje spôsoby ich použitia a spôsob financovania správnych výdavkov štátneho fondu. Štátny fond nemôže zriadiť ani založiť inú právnickú osobu. Ich rozpočet je spracovaný v termínoch pre zostavenie štátneho rozpočtu. Vzťah medzi vládou a zastupiteľským zborom a štátnym fondom je do určitej miery nesymetrický. Ak chýbajú prostriedky v štátnom fonde, štátny rozpočet ich dodá, aj keď právne nenesie zodpovednosť za záväzky fondov. V prípade dosiahnutia prebytku v hospodárení fondu, tento si obhospodaruje samotný fond. Ak sú výdavky štátneho fondu financované z dotácií zo štátneho rozpočtu vzťahujú sa na použitie týchto prostriedkov právne predpisy upravujúce hospodárenie organizačných zložiek štátu. Hospodárenie podlieha kontrole

¹³⁸ VEBEROVÁ, J. KRAJÍČEK, T. 2006. Slovník cizích slov. Praha: Plot, 2006. s. 68.

¹³⁹ HORVÁTH, M. Postavenie štátnych fondov v Slovenskej a Českej republike. [Rigorózna práca]. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta. 2016. s. 10.

a zostatky prostriedkov sú prenášané do nasledujúceho rozpočtového roku.¹⁴⁰

Sú teda súčasťou rozpočtovej sústavy, ktoré hospodária s verejnými prostriedkami, ktoré sú súčasťou rozpočtovej sústavy a na ktoré sa vzťahujú niektoré rozpočtové zásady. Príjmy a výdavky štátnych fondov sú vždy upravené zákonoch, ktoré upravujú jednotlivé štátne fondy. Medzi výdavky štátneho rozpočtu patria aj dotácie štátnym fondom (ako najznámejší zdroj štátneho fondu, vzhľadom k faktu, že rozpočet sa zostavuje raz ročne sa aj tieto dotácie pridávajú každý rok; ďalším zdrojom je výnos špecifických rozpočtových zdrojov a majetkových práv) to znamená, že spojenie štátnych fondov so štátnym rozpočtom sa premieta do **zásady každoročného zostavovania a schvaľovania rozpočtu**.¹⁴¹

Povaha zdrojov štátneho fondu je závislá na povahe daného fondu, pričom sa druhy týchto zdrojov v niektorých prípadoch zhodujú (napríklad o úveroch právnických osôb, výnosy z cenných papierov, splátky pôžičiek a nenávratných finančných pomoci poskytnutých fondom žiadateľom a ďalšie zdroje stanovené zvláštnymi právnymi predpismi). Druhou zásadou, ktorá nepochybne súvisí s rozpočtom štátnych fondov je **zásada hospodárnosti a účelnosti**, teda nutnosť použitia prostriedkov k vymedzenému účelu, ktorá je chápaná jednak vo vzťahu k výdavkom fondu, ktorých použitie by malo viesť k čo najlepším výsledkom v zmysle vhodného financovania verejných potrieb.¹⁴²

V Českej republike jestvuje všeobecný zákon, ktorý upravuje problematiku zriaďovania fondov ide o *Zákon č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů*, pričom tento upravuje niekoľko rozpočtových pravidiel, ktoré tieto fondy pôsobiace na území Českej republiky musia napĺňať. Tento zákon teda vo všeobecnosti pojednáva o úprave, podľa obsahu ktorej každý z týchto fondov musí mať vo svojom názve označenie „*Státní fond*“ a tiež upravuje aj iné podmienky, ktoré musia byť splnené pre regulárne fungovanie štátnych fondov, ako napríklad, že každý z týchto fondov je povinný na konci svojho účtovného obdobia mať svoju účtovnú závierku podliehajúcu overeniu audítorom. Zároveň každý z týchto osobitných zákonov musí stanovovať isté pravidlá resp. body, platiace pre každý fond, nimi sú:

¹⁴⁰BAKEŠ, M. - KRAFÍKOVÁ, M. - MARKOVÁ, H. Finanční právo. 6 upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2012. s. 119.

¹⁴¹Tamtiež.

¹⁴²Tamtiež.

- finančné zdroje štátneho fondu,
- spôsoby financovania správnych výdavkov fondu a
- orgán, do ktorého pôsobnosti spadajú.¹⁴³

S ohľadom na fakt, že tieto zákony samotne nemôžu pokryť a podrobne definovať všetky potrebné náležitosti a tiež otázky, ktoré sa týkajú konkrétnych fondov. Je naozaj nesmierne podstatné detailne upraviť a vymedziť konkrétny rozsah v prípade činnosti fondu v jeho štatúte. Jeho návrh sa predkladá priamo vláde, ktorej schváleniu tento podlieha, a v ďalšom postupe sa vykonáva za pomoci orgánu, ktorý je poverený výkonom správy v prípade daného fondu. Obsahom tohto návrhu sú tiež aj príjmy a výdavky a jeho súčasť tvorí rovnako i prehľad dotácií a záverečného účtu konkrétneho fondu.¹⁴⁴

Na základe obsahu vyššie uvedeného možno zhrnúť vymedzenie postavenia štátneho fondu z pohľadu teórie. Štátny fond teda chápeme ako právnickú osobu, ktorej zriaďovanie je podmienené zámerom financovania tzv. „osobitne určených úloh“, t.j. za účelom, na ktorý bol daný fond zriadený. *"Štátne fondy teda predstavujú v súčasnej etape ekonomickej reformy najdôležitejší mimorozpočtový spôsob financovania verejných potrieb."*¹⁴⁵

V Českej republike:

- Státní fond životního prostředí,
- Státní fond kinematografie,
- Státní fond kultúry České republiky,
- Státní zemědělský intervenční fond,
- Státní fond dopravní infrastruktúry,

¹⁴³ HORVÁTH, M. Postavenie štátnych fondov v Slovenskej a Českej republike. [Rigorózna práca]. Univerzita Karlova v Prahe, Právnická fakulta. 2016. s. 11-12.

¹⁴⁴ MRKÝVKA P., PAŘÍZKOVÁ, I. Základy finančního práva. 1. Vyd. Brno: Masarykova univerzita. 2008. s. 206-207.

¹⁴⁵ BALKO, L. KRÁLIK J. a kol. Finančné právo. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2010. s. 176.

- Státní fond rozvoje bydlení.¹⁴⁶

Štátny fond má svojho správcu, ktorým je zákonom ustanovený ústredný orgán štátnej správy. Medzi úlohy správcu štátneho fondu patrí aj predkladanie návrhu rozpočtu štátneho fondu, priamo ministerstvu financií. Tento návrh je vždy za príslušný rozpočtový rok a obsahuje tzv. „*prehľad záväzkov a tiež pohľadávok štátneho fondu*“ spolu s *návrhom záverečného účtu*.

Na hospodárenie vykonávané so všetkými prostriedkami v dispozícii štátneho fondu sa viažu resp. vzťahujú ustanovenia *Zákona č. 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov* a *Zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů*.

Štátny fond má svoje vlastné zdroje, ktorými sú jeho *vlastné príjmy*. V prípade potreby je možné poskytnúť tzv. dotácie zo štátneho rozpočtu v rozmedzí, ktoré bolo schválené zákonom o štátnom rozpočte v príslušnom rozpočtovom období, chápané ako tzv. doplnkový zdroj štátneho fondu. Dotácie poskytované zo štátneho fondu má tento povinnosť viesť na samostatnom účte a zároveň dané prostriedky sa nesmú použiť na platy, či na mzdy. Parlament má možnosť v rámci svojho schvaľovacieho procesu, kedy sa jedná o schvaľovanie tzv. „*štátneho záverečného účtu*“ stanoviť pre štátny fond *odvod do štátneho rozpočtu*, avšak tento nesmie presahovať výšku dotácie zo štátneho rozpočtu.

V Českej republike je schvaľovací proces rozdielny od Slovenskej republiky predovšetkým v tom, že samotnému schváleniu rozpočtu, ktoré má vo svojej právomoci Poslanecká snemovňa predchádza jeho prejednanie vládou.¹⁴⁷

Čo sa týka rozpočtov týchto fondov, tak platí fakt, že tieto sa zastavujú resp. spracovávajú v termínoch, ktoré sú stanovené na zostavenie štátneho rozpočtu a ich záverečný účet tiež termínovo korešponduje so zostavením štátneho záverečného účtu. V prípade existencie vzťahov a nadväznosti vyvstávajúcej na pomedzí väzieb medzi vládou, zastupiteľským zborom a štátnych fondov možno tento vymedziť ako do značnej miery nesymetrický. V prípade, že fondu chýbajú nejaké potrebné prostriedky

¹⁴⁶ HORVÁTH, M. Postavenie štátnych fondov v Slovenskej a Českej republike. [Rigorózna práca]. Univerzita Karlova v Prahe, Právnická fakulta. 2016. s. 14.

¹⁴⁷ *tamtiež*

ich dodanie zabezpečí štátny rozpočet aj keď z právneho hľadiska tento nenesie nijakú zodpovednosť za záväzky, ktoré si na seba fond naviazal. V prípade, že v rámci hospodárenia fondu, tento dosiahne prebytok, jeho obhospodarovanie ostáva v právomoci fondu. Pozitívum fondov ako takých je teda možno práve v alternatívach využitia prostriedkov a tiež v úsilí, ktoré sa vynakladá na presadzovanie niektorých partikulárnych záujmov.¹⁴⁸

Financovanie fondov má charakter určitého účelového financovania, čo značí, že jeho zámerom resp. cieľom je predovšetkým zaistiť dlhodobú stabilitu niektorých výdavkov štátu v nadväznosti na stanovené príjmy, ale tiež aj vytvorenie možnosti alebo alternatívy k priamemu dotačnému prerozdeleniu finančných prostriedkov. Teda možno povedať, že klasické fondy mimorozpočtového charakteru hospodária s verejnými prostriedkami a sú tiež tradične kontrolované prostredníctvom parlamentu. Zo svojho charakterového vymedzenia sú vďaka tomu považované za súčasť verejných rozpočtov.¹⁴⁹

Štátny fond v rámci svojho vymedzenia vyplývajúceho z právnej teórie nemôže zastávať resp. byť v postavení zriaďovateľa ani v postavení zakladateľa vo vzťahu k inej právnickej osobe.¹⁵⁰

Možnosti ďalšieho teoretického definovania fondu ponúkajú popisné alternatívy, čo konkrétne sa rozumie resp. čo konkrétne zahŕňa pojem štátny, či verejný fond postavený mimo štátneho rozpočtu. Je ho teda možné vymedziť opierajúc svoje poznanie o slovník verejného práva, ktorého obsah venuje svoju pozornosť aj popisu tohto pojmového označenia a teda priamo uvádza, že „*verejný fond je samostatne, účelom verejnej správy venované imanie*“.¹⁵¹

Právna subjektivita fondu je viazaná na istý majetok, ktorý bol alebo fondu navždy venovaný alebo jeho neustála obnova je natrvalo zabezpečená. V prípade, že nie je žiadny majetok znamená to zánik právnickej osoby ako takej a teda aj samotný zánik

¹⁴⁸ HORVÁTH, M. Postavenie štátnych fondov v Slovenskej a Českej republike. [Rigorózna práca]. Univerzita Karlova v Prahe, Právnická fakulta. 2016. s. 14.

¹⁴⁹ BAKEŠ, M. – KRAFIKOVÁ, M - KOTÁB, P., MARKOVÁ, H. a kol. Finanční právo.Praha: C. H. Beck, 2012. s. 118.

¹⁵⁰ HORNIAKOVÁ, Ľ., MARUCHNÍČ, J. Verejné financie a úvod do meny..Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2006. Str.48

¹⁵¹ LAŠTOVKA, K. Verejné fondy. Heslo ve Slovníku veřejného práva. s. 1927.

fondy. Takýmto spôsobom je zabezpečená diferenciácia verejných fondov vo vzťahu k verejným korporáciám, v prípade ktorých sa právna subjektivita odvodzuje od okruhu osôb, od verejných samostatných ústavov, ktoré v sebe sústredujú súhrn osôb a vecných prostriedkov.¹⁵²

Fondy sú teda istým spôsobom v postavení decentralizovaných administratívnych jednotiek, ktoré sú vo svojej podstate podriadené vláde alebo parlamentu, alebo tiež môže ísť o také jednotky, ktoré sú priamo kontrolované vládou prípadne sa jedná o nepriamu kontrolu, výkon ktorej je zastrešovaný za pomoci zástupcov vlády pôsobiacich priamo v orgánoch toho ktorého fondu. Možno teda povedať a na základe vyššie uvedeného zhrnúť, že tieto majú rôzne formy svojej nezávislosti, ktorá je daná predovšetkým ich právnou formou a tiež ich štatútom. Hlavným dôvodom pre vznik, resp. zriaďovanie fondov je predovšetkým reforma role štátneho rozpočtu v rozmedzí posledných rokov dvadsiateho storočia. Zásady reformy a decentralizácia verejných financií vo verejnej správe pretrváva.

Ide o stav, ktorý je dôsledkom desaťročia pôsobiaceho totalitného systému a možno ho vysvetliť ako následok situácie spôsobenej vývojom, kedy verejná správa bola konštituovaná ako istý nástroj moci situovaný do rúk vládnych garnitúr aj pre plnenie iných úloh než služba občanovi a fungovala v iných rámcových podmienkach ako je tomu dnes. Po roku 1989 uskutočnené zmeny, ale aj urputná snaha stále považovať verejnú správu za nástroj moci, nezbavili verejnú správu mnohých z nedostatkov. Súčasťou procesu decentralizácie a modernizácie verejnej správy sú zmeny v jej financovaní. Týmto procesom došlo k decentralizácii kompetencií, ktorá si vyžaduje decentralizáciu verejných financií. Aj v dôsledku popísanej situácie dochádza k javu, kedy sa samotný rozpočet v uplynulej dobe, ktorú možno vymedziť na niekoľko posledných desaťročí oslabuje, a to ako vo vertikálnej rovine, tak aj v rovine horizontálnej, čo vedie k decentralizácii v prípade verejných financií smerom k regionálnym a miestnym územným celkom. Následkom týchto vplyvov sa podnecuje tvorba mimorozpočtových štátnych a v niektorých prípadoch tiež miestnych fondov na horizontálnej úrovni v ponímaní verejného rozpočtu. Z dôvodu resp. vďaka takémuto rozvetveniu v prípade predtým bezrozdielne sústredených daňových príjmov patriacich štátnemu rozpočtu sa presúvajú nemalé objemy v podobe peňazí do tzv. „fondového

¹⁵² MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. Rozpočtové právo. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 159.

hospodárenia“, ktoré má v tomto prípade všetky svoje príjmy a tiež všetky svoje výdaje viazané účelovo. Z uvedeného vyplýva, že teda na základe tvorby štátnych fondov sa vytvára diverzifikácia verejných financií.¹⁵³

Tretou zásadou je zásada úplnosti a jednotnosti. Prísne dodržiavanie tejto zásady vylučuje existenciu štátnych fondov, preto sa táto zásada spája s rozpočtovou skladbou. Návrh rozpočtu fondu je prílohou návrhu štátneho rozpočtu. Štvrtou zásadou je zásada publicity - rozpočet fondu je vždy zverejňovaný v rámci právnej normy. V rozpočtových pravidlách sa objavuje zvláštny fond t. j. Národný fond, ktorého existencia je úzko spojená so systémom verejných rozpočtov. Jeho zavedením sa právne pokryla realizácia finančne pomoci poskytovanej z rozpočtu Európskej únie, ktorého účelom je centralizácia peňažných prostriedkov z rozpočtu EÚ, štátneho rozpočtu, územných rozpočtov a ďalších zdrojov na financovanie projektov v rámci stanovených programov.¹⁵⁴

4.4 Právna zodpovednosť v rozpočtovom procese a vybraná judikatúra

Pri mechanizme kontroly hospodárenia s rozpočtovými prostriedkami zákonodarca počíta aj s porušením pravidiel rozpočtového hospodárenia resp. rozpočtových zásad a preto je potrebné stanoviť čo sa za takéto porušenie považuje. V súčasnosti sú odvody za porušenie rozpočtovej disciplíny upravené v dvoch právnych predpisoch v zákone č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o zmene niektorých súvisiacich zákonov (rozpočtová pravidla) a zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územných rozpočtov v ustanovení § 22. Odvody za porušenie upravuje zákon č. 218/2000 Sb. v ustanovení § 44a. Povinnosť odvodu za porušenie je upravená v ustanovení § 44 ods. 1 až 3. Porušenie je vymedzené taxatívnym výpočtom v § 44 ods. 1 ako neoprávnené použitie alebo zadržanie peňažných prostriedkov štátneho rozpočtu a iných peňažných prostriedkov štátu, alebo neoprávnené použitie alebo zadržanie peňažných prostriedkov poskytnutých zo štátneho rozpočtu, štátneho fondu,

¹⁵³ JANOVEC, M. Mimorozpočtové štátné fondy v systéme verejných financií [online]. s. 7. Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/Verejnafinancnicinnost/JanovecMichal.pdf.

¹⁵⁴ MARKOVÁ, H. – BOHÁČ, R. Rozpočtové právo. 1 vydanie. Praha : C.H. Beck, 2007. s. 68.

Národného fondu alebo štátnych finančných aktív ich príjemcom¹⁵⁵, alebo neuloženie odvodu zriaďovateľom a podobne. Zjednodušene povedané, ide o porušenie povinnosti stanovenú príjemcovi právnym predpisom, rozhodnutím alebo dohodou alebo porušením podmienok, za ktorých boli peňažné prostriedky poskytnuté.¹⁵⁶

Fyzická osoba, právnická osoba iná než štát, ktorá porušila rozpočtovú disciplínu je povinná odvieť prostredníctvom miestne príslušného finančného úradu odvod za porušenie do štátneho rozpočtu, štátneho fondu, Národného fondu alebo štátnych finančných aktív, ktorá im poskytla dotáciu alebo návratnú finančnú pomoc a to podľa toho, o aké porušenie ide.¹⁵⁷

Základným pravidlom pre stanovenie výšky odvodu za porušenie je, že odvod tvorí čiastku, v akej bola porušená rozpočtová disciplína. Odvod však nemôže byť vyšší ako celková čiastka dotácie, ktorá bola vyplatená. Zákon - okrem odvodov - upravuje aj penále v ustanovení podľa § 44a ods. 8, ktoré je povinný zaplatiť ten, ktorý sa omeškal s platením odvodu za porušenie rozpočtovej disciplíny.

Základné pravidlá správy odvodov za porušenie upravuje ustanovenie § 44a ods. 9, podľa ktorého správu odvodov za porušenie rozpočtovej disciplíny a penále vykonávajú finančné úrady. Proces správy odvodov upravuje zákon o správe daní. V ustanovení § 20 je stanovené postavenie „porušiteľa“ ako daňový subjekt.¹⁵⁸

Po vymeraní odvodu a penále uplatniť všetky riadne i mimoriadne opravné prostriedky dané týmto právnym predpisom. Kontrolu nad dodržiavaním rozpočtovej disciplíny vykonáva finančný úrad, ktorý je poverený správou odvodov za porušenie rozpočtovej disciplíny, hodnotí všetky dôkazy a prihliada pritom na všetky dôkazy získané v daňovom konaní. V tejto súvislosti nemožno opomenúť „dôkazné bremeno“, ktorý leží na príjemcovi dotácie, to znamená, že príjemca musí nepriamo dokázať, že k porušeniu rozpočtovej disciplíny nedošlo a to tým, že preukáže splnenie všetkých podmienok danej rozhodnutím alebo dohodou. Poskytovanie informácie o kontrolách

¹⁵⁵Príjemcom prostriedkov poskytnutých zo štátneho rozpočtu alebo štátneho fondu môže byť právnická i fyzická osoba, ktorá spĺňa zákonom predpísané podmienky a podmienky dané schváleným programom.

¹⁵⁶BOHÁČ, R. Daňové príjmy veřejných rozpočtů v České republice. Praha : Wolters Kluwer. 2013, s. 260.

¹⁵⁷Pozri ustanovenie § 44a ods. 3 zákona č. 218/2000 Zb. o rozpočtových pravidlách.

¹⁵⁸ BOHÁČ, R. Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice. Praha : Wolters Kluwer. 2013. s. 261.

použití prostředků ze štátneho rozpočtu je striktné obmedzené. Výsledky kontrolnej činnosti správca dane poskytuje iba na základe dožiadania orgánom, ktoré rozhodli o poskytnutí rozpočtových prostriedkov alebo prostriedkov fondov.¹⁵⁹

V prípade dotácii a návratných finančných príspevkov možno ich poskytovať aj na základe dohôd uzatváraných medzi poskytovateľom a žiadateľom, ak ustanovuje tak osobitný právny predpis.¹⁶⁰ Dotácie a iné formy finančných výpomocí môžu zo svojich rozpočtov vyplácať aj orgány samosprávy. V týchto prípadoch sa však postupuje podľa zákona č. 250/2000 Zb. O poskytnutých dotáciách existuje verejne prístupná informácia nachádzajúca sa v Informačnom systéme CEDR III (Centrálny register dotácií), ktorého úlohou je evidovať dotácie a návratný finančný príspevok, ktoré boli poskytnuté zo štátneho rozpočtu a štátnych fondov. Tento register je dostupný na webových stránkach Ministerstva financií (priamy prístup <http://cedr.mfcr.cz/>).

Dotácie poskytované v rámci národných a európskych dotačných programov majú nezastupiteľnú úlohu pri financovaní rozvoja obcí. Ich využitie znamená pre príjemcu možnosť realizovať akcie, ktoré by spravidla nemohli financovať z vlastných zdrojov, na druhej strane však prináša aj značné riziká. Pre príjemcu dotácií, najmä potom pre menšie obce, predstavuje realizácia projektov s využitím dotácií zvýšené riziko pre stabilitu ich rozpočtového hospodárenia. Snaha získať tieto podpory bez dôkladnej znalosti súvisiacich právnych predpisov, dotačných podmienok a bez zaistenia potrebných zdrojov na administráciu projektov môže viesť k porušeniu podmienok poskytnutia dotácie. Napríklad porušenie podmienok v súvislosti s dotáciou a nevhodne stanovenými podmienkami a nesprávnou aplikáciou zákona č. 137/2006 Zb. o verejnom obstarávaní, najmä nie však výlučne nedodržiavaním formálnych podmienok a vykonávaním zmien v projektoch počas ich realizácie bez ich schválenia. K tomuto porušeniu dochádza z dôvodu nejasného či nezrozumiteľného vymedzenia týchto podmienok, ktoré sa považujú za porušenie rozpočtovej disciplíny. Za porušenia sú pomerne často stanovené vysoké odvody niekedy aj vo výške celkovej sumy dotácie, čo nie je adekvátne vzhľadom k závažnosti porušenia. Touto problematikou sa zaoberal

¹⁵⁹ Bližšie pozri: www.financnisprava.cz.

¹⁶⁰ Zákon č. 218/2000 Zb. v ustanovení § 14 vymenúva subjekty, ktoré sú oprávnené poskytovať dotácie zo štátneho rozpočtu alebo štátneho fondu: ústredný orgán štátnej správy; úrad práce; Akadémia vied Českej republiky; Grantová agentúra Českej republiky; organizačná zložka štátu, ktorú určí osobitný zákon.

aj Najvyšší správny súd, ktorý rozhodol, že výšku odvodu má správca dane povinnosť stanoviť s prihliadnutím na závažnosť pochybenia už v konaní na prvom stupni, a nie pri rozhodovaní o odpustenie. Špecifickým typom pochybení je vykonávanie zmien v projektoch počas ich realizácie, a to bez vopred dohodnutého schválenia poskytovateľom dotácie. Realizácia projektov financovaných z dotačných prostriedkov so sebou prináša zvýšené nároky na administratívu a veľmi dobú znalosť legislatívy. Ak túto administráciu zastrešujú špecializované firmy, je dôležité právne ošetriť zodpovednosť za prípadne vzniknutú škodu a uvedomiť si, že administrácia projektu externou firmou nie je samospasná. Najdôležitejšie prevenciou pred porušením dotačných podmienok zostáva aktívna komunikácia medzi poskytovateľom a príjemcom dotácie a v neposlednom rade aj dôsledná kontrola plnenia všetkých podmienok v dotačných zmluvách.¹⁶¹

Judikatúra v oblasti porušovania rozpočtovej disciplíny v Českej republike

Porušením rozpočtovej disciplíny je neoprávnené použitie alebo zadržanie prostriedkov poskytnutých z rozpočtu. Pri hospodárení s verejnými prostriedkami je potrebné dodržiavať finančnú disciplínu. Verejnými prostriedkami sú všetky finančné prostriedky, s ktorými hospodária všetky právnické osoby verejnej správy, pričom verejnými prostriedkami sú aj prostriedky Európskej únie a odvody Európskej únie. V rámci uvedenej definície sa rozlišujú nasledovné špecifické druhy verejných prostriedkov:

- prostriedky Európskej únie,
- predvstupové prostriedky,
- granty z iných štátov,
- vnútorné politiky (ak s nimi nakladá subjekt verejnej správy),
- prechodné prostriedky,

¹⁶¹ MATEJ, M. Rizika dotovaných projektů a porušování rozpočtové kázně.[online]. [publikované 12. 3. 2015]. [citované 2016-01-02]. Dostupné tiež z: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6688760>>.

- odvody Európskej únie.¹⁶²

Financovanie projektov z prostriedkov Európskej únie príjemcom vedľa potrebných a očakávaných finančných prostriedkov prináša nemalé starosti spojené práve s čerpaním dotácií. Neoprávneným použitím rozpočtových prostriedkov je aj porušenie podmienok, za ktorých sa poskytli. Financovanie projektov z prostriedkov Európskej únie príjemcom vedľa potrebných a očakávaných finančných prostriedkov prináša nemalé starosti spojené práve s čerpaním dotácií. S narastajúcim počtom projektov dochádza k prípadom, kedy orgány poverené dohľadom nad riadnym užívaním poskytnutých finančných prostriedkov dospeli k záverom, že príjemca dotácie porušil podmienky, za ktorých mu dotácie boli poskytnuté a pôvodne prisľúbené finančné prostriedky nebudú nevyplatené, prípadne príjemca musí finančné prostriedky už vyplatené vrátiť. V takýchto prípadoch dochádza k značným stratám na strane príjemcov, ktoré môžu byť pre príjemcov až likvidačné. K porušovaniu podmienok dochádza aj z dôvodu neprehľadnosti podmienok čerpania európskych dotácií, ktorá v sebe kombinuje európsku a vnútroštátnu legislatívu.

Pôvodne boli finančné toky európskych prostriedkov nastavené v súlade s európskou legislatívou bez ohľadu na vnútroštátne právo. Podstatná časť konkrétnych pravidiel nie je ani dnes upravená všeobecne záväzným právnym predpisom, ale Metodikou finančných tokov kontroly programov spolufinancovaných zo štrukturálnych fondov a podobne. Novelou zákona č. 465/2011 Sb. ktorým sa mení zákon č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlách a o zmene niektorých súvisiacich zákonov (rozpočtové pravidlá) v znení neskorších predpisov, a niektoré ďalšie zákony s účinnosťou odo dňa 30.12.2011 malo dôjsť k zjednodušeniu administrácie prostriedkov poskytnutých z rozpočtu Európskej únie na tento účel a novelizovať zákony o rozpočtových pravidlách tak, aby implementácia projektu prebiehala bez legislatívnych administratívnych prekážok.¹⁶³

¹⁶² Dodržiavanie finančnej disciplíny. Dostupné tiež z: <<http://www.epi.sk/odborny-clanok/Dodrziavanie-financnej-discipliny.htm>>.

¹⁶³Pozri dôvodovú správu k zákonu č. 465/2011 Sb., ktorým sa mení zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlách a o zmene niektorých súvisiacich zákonov (rozpočtové pravidlá), v znení neskorších predpisov, a niektoré ďalšie zákony.

Ani po tejto novele rozpočtových pravidiel nedošlo k úprave, na akom právnom základe môže poskytovateľ dotácie pristúpiť ku kráteniu priznanej dotácie. S týmto úzko súvisí otázka, akým spôsobom sa môže príjemca dotácie brániť v prípade, ak dôjde ku kráteniu dotácie neoprávnene.¹⁶⁴

V tejto súvislosti v priebehu roku 2014 bolo prijatých niekoľko rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu. Účelom tejto časti je upozorniť na kľúčové judikáty Najvyššieho správneho súdu, ktorá má príjemcov dotácie nasmerovať k zvoleniu zodpovedajúcich prostriedkov ochrany proti kráteniu dotačných prostriedkov. K porušeniu rozpočtovej disciplíny dochádza predovšetkým pri poskytovaní dotácií u príjemcoch dotácií. **Rozsudok NSS v Brne č. k. 2 Afs 4/2010-68 zo dňa 11. mája 2010** potvrdil, že pre príjemcov dotácií sú závažné dodržiavať všetky podmienky obsiahnuté v rozhodnutí o poskytnutí dotácií.

Ustanovenie § 14 odst. 3 písm. g) zákona č. 218/2000 Sb., rozpočtových pravidlách hovorí, že ďalšie podmienky nemožno vykladať tak, že ich splnenie je závislé na vôli príjemcu dotácie. Toto ustanovenie je vymedzené tak, že hovoríme o podmienkach, ktoré musí príjemca v súvislosti s použitím dotácie alebo návratnej finančnej pomoci splniť. Priamo toto ustanovenie prikazuje, že podmienky sú záväznou súčasťou rozhodnutia po podmienkach poskytnutia dotácií. Najvyšší súd odkazuje na skutočnosť, že poskytovateľ vo svojom rozhodnutí nevyčlenil podmienku spolufinancovania projektu príjemcom dotácie v danej výške, ako menej závažnú, avšak aj keby tak urobil to neznamená, že menej závažný podmienka nie je záväznou podmienkou. Stupeň závažnosti má dopad na výšku odvodov za porušenie rozpočtovej disciplíny. Ďalším rozsudkom, na ktorý možno odkázať je rozsudok NSS č. k. 5 Afs 70/2008-155 zo dňa 25. júna 2009, z ktorého možno odvodiť že „pokiaľ žiadateľ predloží ako povinnú súčasť žiadosti o dotáciu zo štátneho rozpočtu projekt, na ktorý je dotácia pridelená sú pre neho podmienky vyplývajúce z projektu záväzné a ich porušenie sa považuje za neoprávnené použitie finančných prostriedkov poskytnutých zo štátneho rozpočtu v zmysle § 3 písm. e) citovaného zákona, teda za porušenie

¹⁶⁴ MORAVEC, O. KRÁCENÍ DOTACE V JUDIKATUŘE NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU – POLOJASNO? [online]. [Publikované 22.10.2014]. [citované 2016-03-01]. Dostupné tiež z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/kraceni-dotace-v-judikature-nejvyssiho-spravniho-soudu-polojasno-95155.html>.

rozpočtovej disciplíny § 44 odst. 1 písm. b) citovaného zákona.

Rozsudok NSS v Brně č. k. 1 Afs 59/2012-34 ze dne 19. septembra 2012, ktorý sa dotýka transparentnosti a legitímneho očakávania vo vzťahu k porušeniu rozpočtovej disciplíny. Podobne ako v predchádzajúcom rozsudku aj z tohto rozsudku vyplýva, že pre príjemcu dotácií zo štátneho rozpočtu vyplýva dodržiavanie všetkých podmienok obsiahnutých v rozhodnutí o poskytnutí dotácie. Ustanovenie §25 odst. 1 zákona č. 40/2004 Sb., o verejných zákazkách upravuje zadávacie konanie a jeho druhy. Na základe tohto ustanovenia je zadávateľ v zadávacom konaní povinný dodržiavať zásady rovnakého zaobchádzania zo všetkými uchádzačmi s výnimkami uvedenými v § 87 t. j. zákaz diskriminácie a transparentnosti.

Zákonné znenie obsahuje príkaz dodržiavať tieto zásady pričom zásada transparentnosti patrí do kategórie neurčitých právnych pojmov. To znamená, že zákon nemôže pamätať na všetky možné situácie a teda stačí ak zadávacie konanie prebehlo spôsobom, ktorý sa navonok javí ako správny a sťažovateľ sa tak dopustil porušenia zásady transparentnosti ustanovenej v § 25 odst. 1 citovaného zákona. Porušenie povinností stanovenej právnym predpisom v zmysle § 3 písm. e) o rozpočtových pravidlách je bezpochyby porušením aj povinnosti stanovenej zákonom o verejných zákazkách.¹⁶⁵

4.5 Zhrnutie

Pre správne fungovanie všetkých operácií, ktoré sa týkajú činnosti v oblasti verejných financií, pre správne fungovanie rozpočtovej činnosti sú zo zákona subjekty povinné riadiť sa a dodržiavať rozpočtové zásady. To si ale vyžaduje na jednej strane rozvoj a vykonávanie finančnej a rozpočtovej legislatívy, efektívne riadenie špecifických činností, ktoré skutočne vyžadujú dodržiavanie zákona na strane druhej. Plnenie úloh štátu v hospodárskej a finančnej oblasti je možné práve vďaka rozpočtu, ktorý je podrobený prísnej postupnosti činností.

¹⁶⁵BAŘINOV, L. Porušenie rozpočtovej kázně a jeho dopady na príjemce dotací. Brno, 2013. S 42 a nasl. [Diplomová práca]. Mendelova univerzita v Brně, Provozně ekonomická fakulta. Vedúci práce Jana Mikušová.

Pre zabezpečenie správneho riadenia finančných prostriedkov odporúčame uplatňovať rozpočtové zásady alebo inými slovami, pri aplikácii rozpočtového procesu je nevyhnutné rešpektovať rozpočtové zásady. Táto kapitola vykonala analýzu rozpočtových zásad, a analýzu ktorá umožnila určiť zvláštne situácie teda výnimky a oslobodenia od rozpočtových zásad. Kapitola poukazuje na výhody a nevýhody jednotlivých zásad upravujúcich rozpočtovú činnosť a tiež definície vlastností každého „technického pravidlá“, ako sa objavujú v českom práve verejných financií. Ako je uvedené v tejto kapitole, v rozpočtovej praxi bolo zistené, že dodržiavanie rozpočtových zásad sú uvedené niektoré výhody, ale aj niektoré nevýhody a niektoré výnimky z rozpočtových zásad. V nasledujúcej kapitole je tiež vidieť porovnanie zásad s rozpočtovými zásadami iných štátov.

Právna úprava postavenia štátnych fondov v rámci platného a účinného právneho poriadku uplatňujúceho sa na území Slovenskej republiky a Českej republiky je koncipovaná do niekoľkých zákonov, ktoré sú vo vzťahu k štátnym fondom v postavení ich zriaďovateľských predpisov, keďže na nadobudnutie ich účinnosti sa viaže vznik jednotlivých druhov fondov. Tieto zriaďovateľské zákony obsahujú vo svojich zneniach podrobnú, komplexnú, právnu úpravu, ktorá je doplnená za pomoci štatútov fondov, organizačných poriadkov, smerníc a pod.

Ich prostredníctvom vzniká jednotný obraz, resp. zhrnutie prispôbené potrebám poznania najdôležitejších otázok vyvstávajúcich v súvislosti so štátnymi fondmi, predovšetkým tieto v znení svojich zákonných úprav obsahujú zakotvenie podmienok potrebných k poskytnutiu podpory, ktoré majú nosný význam pre žiadateľov resp. uchádzačov o predmetný druh podpory poskytovanej z prostriedkov štátnych fondov. Štátne účelové fondy predstavujú istú časť majetku, ktorá je výhradne určená na tzv. účelové využitie. Diverzifikácia verejných financií teda zahŕňa národné fondy, štátne fondy a fondy miestneho významu. Príčiny ich vzniku sú rôzne, no v zásade sa dajú vymedziť v rovine chápanej ako objektívne príčiny, ktorými sú napríklad koncepcia hospodárskej politiky, privatizácia štátnych podnikov a pod. Ďalšou príčinou sú tzv. príčiny subjektívneho charakteru, ku ktorým zaraďujeme napríklad snahy obísť niektoré z pravidiel hospodárenia prípadne presun prostriedkov do ďalšieho roka, záujmové skupiny, oslabenie kontroly zo strany parlamentu alebo ochrana prioritných výdavkov proti tzv. rozpočtovým škrtom. Tieto potom vznikajú resp. z týchto dôvodov sú fondy zriaďované v rôznych formách, ktoré sa viažu k vzniku štátnych fondov ako

fondy, ktoré sú súčasťou štátu, právne samostatné fondy, fondy s absenciou kontroly parlamentu, fondy v správe ústredného orgánu verejnej správy, a tiež fondy zriaďované za účelom k podpore podnikania zo strany štátu, prípadne poisťné fondy. Za dôležitú možno považovať predovšetkým skutočnosť, že tieto sú formované na zásadách samostatnosti, účelovosti a právnej subjektivity. Ich pôsobenie by malo preto predovšetkým prispievať k vytvoreniu tzv. pozitívnych náhľadov na aktivity, ktoré tieto samostatné subjekty pri výkone svojich činností zastrešujú a prispievať k prehĺbeniu vzájomnej spolupráce tak, aby investičné režimy boli čo možno najviac transparentné a čo možno najmenej diskriminačné. Zároveň je potrebné zohľadniť požiadavky pri poskytovaní pomoci z fondov, aby sa tieto v zásade vyhýbali akémukoľvek protekcionizmu. Fondy by nemali pôsobiť staticky, ale interaktívne reagovať na podstatné zmeny aktuálneho ekonomického prostredia.¹⁶⁶

¹⁶⁶ HORVÁTH, M. 2016. Postavenie štátnych fondov v Slovenskej a Českej republike. [Rigorózna práca]. Univerzita Karlova v Prahe, Právnická fakulta. s. 15 a nasl.

5 ROZPOČTOVÉ ZÁSADY UPLATŇUJÚCE SA V ROZPOČTOVOM HOSPODÁRENÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY

5.1 Historický vývoj chápania a uplatňovania rozpočtových zásad

A. Rozpočtový systém v Československej socialistickej republike

Najdôležitejšie miesto v sústave socialistických financií mal štátny rozpočet. Štátny rozpočet bol z ekonomického hľadiska vymedzený ako: rozvrh príjmov a výdavkov štátu na určité, obyčajne ročné obdobie, ktorý sa vypracúva podľa osobitných zásad, v osobitnom konaní schvaľovaný najvyšším zastupiteľským orgánom štátu.¹⁶⁷

Rozdiel medzi poňatím kapitalistického rozpočtu štátu bol vtom, že kapitalistický predstavoval iba číselnú zostavu a odhad pravdepodobných príjmov a výdavkov kapitalistického štátu na stanovené budúce obdobie. Socialistický rozpočet bol vymedzovaný ako základný finančný plán tvorby celospoločenského fondu peňažných prostriedkov a jeho používania pri zabezpečovaní rozšírenej socialistickej reprodukcie, sociálnych a kultúrnych potrieb pracujúcich, činnosti orgánov štátnej moci a štátnej správy a obrany krajiny.¹⁶⁸ Spôsob schvaľovania a plnenia rozpočtu bol v tomto období založený na základných charakteristických črtách (dnes už zásadách), a to:

- jednoduchosť,
- prehľadnosť,
- verejnosť.

Rozpočtovým právom teda v užšom zmysle slova bola tá časť finančno-právnych noriem, ktoré upravovala zostavovanie, schvaľovanie, plnenie a kontrolu štátnych rozpočtov. Rozpočtové právo bolo v tom období roztrieštené vo viacerých normatívnych úpravách a nielenže nebolo kodifikované, ale nebol ani samostatný

¹⁶⁷ KOLEKTÍV AUTOROV. 1973. Československé finančné právo. Bratislava, 1973. s. 97.

¹⁶⁸ Pozri: DADO, M. Slovník politickej ekonomie, Bratislava 1699, s. 687-688.

zákon, ktorý by aspoň rámcovo upravoval rozpočtové vzťahy. Rozpočtové zásady podľa ktorých sa malo hospodáriť sa každoročne opakovali v rozpočtovom zákone, ktorým sa schvaľoval štátny rozpočet. Prvá komplexná úprava rozpočtových vzťahov nastala až v roku 1959 a to vydaním zákona, ktorý upravoval základné pravidlá štátneho rozpočtu a zásady hospodárenia s rozpočtovými prostriedkami (platil až do roku 1970).¹⁶⁹ V roku 1970 bol vydaný federálny zákon republikové zákony o rozpočtových pravidlách. Rozpočet v tomto období bol vybudovaný na určitých zásadách a mal aj určité vlastnosti, ktoré ho charakterizovali a ktoré vyplývali z jeho podstaty a zodpovedali vtedajším pomerom politickým a hospodárskym v štáte. Nasledujúce rozpočtové zásady mali zabezpečiť aby štátny rozpočet sa stal skutočným nástrojom riadenia socialistického hospodárstva:

- zásada jednotnosti - bola jednou z najdôležitejších zásad,
- zásada vyrovnanosti,
- zásada účelovosti,
- zásada zabezpečenia úhrady mimoriadnych výdavkov,
- zásada hospodárnosti a zásada maximalizácie výdavkov a minimalizácie príjmov,
- zásada publicity (verejnosti),
- zásada zhody rozpočtového obdobia s kalendárnym rokom,
- zásada časového použitia rozpočtových prostriedkov.¹⁷⁰

B. Rozpočtový systém v Československej federácii

Štátny rozpočet v tomto období bol nástrojom, pomocou ktorého federálne orgány finančne zabezpečovali plánovitý rozvoj celej ekonomiky, jej rovnomerný vývoj a stabilitu hospodárstva a meny. V tomto období sa zriaďovali aj štátne účelové fondy na financovanie osobitne určených úloh, ako aj na spravovanie prostriedkov, ktoré sa vyčlenili na tieto účely. Zriaďovali sa zákonom Federálneho zhromaždenia, v ktorom sa ustanovovali úlohy, a určil sa orgán, ktorý spravoval správu fondu. Federálne fondy boli

¹⁶⁹ KOLEKTÍV AUTOROV. 1973. Československé finančné právo. Bratislava, 1973. s. 102.

¹⁷⁰ Tamtiež s. 111.

zapojené na štátny rozpočet finančnými vzťahmi a ich rozpočty rovnako ako aj záverečné účty tvorili prílohu štátneho rozpočtu. V Slovenskej socialistickej republike boli zriadené nasledujúce štátne účelové fondy:

- Účelový fond na ochranu ovzdušia SSR,
- Štátny fond vodného hospodárstva SSR,
- Štátny fond na zúrodnenie pôdy,
- Cestný fond (delimitovaný z centrálného fondu).¹⁷¹

C. Rozpočtový systém v súčasnosti:

Základným a kľúčovým ekonomickým nástrojom finančnej politiky štátu je štátny rozpočet, prostredníctvom ktorého sa tvoria, rozdeľujú a používajú finančné prostriedky, a preto je potrebné aby bola táto oblasť právne reglementovaná. Oblasť rozpočtu verejnej správy patrí do rozpočtového práva ako najvýznamnejšieho a najstabilnejšieho podsystemu finančného práva, ktoré spadá do pôsobnosti Ministerstva financií. Ministerstvo financií riadi a usmerňuje vypracovanie návrhu rozpočtu verejnej správy, osobitne návrhu štátneho rozpočtu na základe východísk rozpočtu verejnej správy na schválenie vláde SR, zverejňuje údaje štátneho rozpočtu, výsledky hospodárenia verejnej správy za príslušný štvrt'rok bežného rozpočtového roka, vypracúva návrh štátneho záverečného účtu a súhrnnú výročnú správu a podobne. Má oprávnenia v oblasti rozpočtových opatrení.¹⁷²

Prostredníctvom rozpočtových opatrení možno v priebehu rozpočtového roka meniť záväzné ukazovatele štátneho rozpočtu, a tým zabezpečiť jeho operatívnosť. Hlavným cieľom rozpočtových opatrení je úhrada výdavkov, ktoré nie sú v štátnom rozpočte zabezpečené, ak uskutočnenie predmetného výdavku je nevyhnutné pre hospodárstvo

¹⁷¹ KOLEKTÍV AUTOROV. 1973. Československé finančné právo. Bratislava, 1973. s. 111.

¹⁷² Tamtiež s. 128.

SR. Rozpočtovými opatreniami sú: presuny rozpočtových prostriedkov, povolené prekročenie limitu výdavkov, viazanie rozpočtových prostriedkov.¹⁷³

Operatívnu evidenciu o vykonaných rozpočtových opatreniach vo svojich rozpočtoch v priebehu rozpočtového roka povinne vedú rozpočtové a príspevkové organizácie. Pre všetky zložky verejnej správy je záväzná rozpočtová klasifikácia, ktorá zjednocuje spôsob triedenia údajov finančných operácií rozpočtu, čo umožňuje spracovávanie operácií v rôznych časových etapách a následne ich porovnávanie. Rozpočet verejnej správy je tvorený podľa jednotných pravidiel platnej pre Európsku úniu. Súčasťou tejto regulácie je aj úprava rozpočtového procesu a rozpočtových zásad (pravidiel rozpočtového hospodárenia), výšku príjmov a výdavkov štátneho rozpočtu, objem a druhy rozpočtových rezerv a ďalšie.¹⁷⁴

Rozpočtové právo, podľa Babčáka, je vymedzené ako súhrn právnych noriem, ktoré upravujú rozpočet verejnej správy, t. j. systém verejných rozpočtov, resp. rozpočtovú sústavu, rozpočtový proces, príjmy a výdavky verejných rozpočtov a rozpočtovej rezervy (vrátane noriem hmotnej a procesnej povahy).¹⁷⁵ Základné východiská a zásady rozpočtov sú vyjadrené v ústavných a zákonných normách slovenského právneho poriadku. Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti prijatý koncom roka 2011. Cieľom jeho prijatia bolo dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti hospodárenie Slovenskej republiky, posilnenie transparentnosti, a efektívnosti vynakladania finančných prostriedkov a podpora dlhodobej konkurencieschopnosti, a úprava rozpočtovo-právnych vzťahov s účinkami do budúcnosti. Jednoducho povedané zákonom je ohraničená maximálna výška verejného dlhu. Ďalšími hlavnými dôvodmi jeho prijatia boli:

- nedostatky súčasných fiškálnych inštitútov a nástrojov,
- sklon k deficitu,
- absencia mechanizmu zabezpečujúceho proticyklický charakter fiškálnej politiky,

¹⁷³ BABČÁK, V. a kol. Finančné právo v Slovenskej republike a v Európskej únii. Bratislava : Eurokódex, 2012. s. 184

¹⁷⁴ Tamtiež. s. 184.

¹⁷⁵ Tamže s. 185.

- informačná asymetria a nedostatočná kredibilita,
- neflexibilita a netransparentnosť zverejňovania relevantných ukazovateľov.¹⁷⁶

Zákon upravuje zriadenie a pôsobnosť Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, pravidlá rozpočtovej zodpovednosti, pravidlá rozpočtovej transparentnosti. Pravidlá rozpočtovej zodpovednosti sa týkajú dodržania limitu dlhu verejnej správy, osobitných ustanovení pre územnú samosprávu a určenie ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti a limitu verejných výdavkov. Pravidlá rozpočtovej transparentnosti sú zabezpečované prostredníctvom činnosti dvoch výborov t. j. Výbor pre daňové prognózy, Výbor pre makroekonomické prognózy.¹⁷⁷

Rozpočtové hospodárenie štátu v Slovenskej republike je upravené zákonom č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „rozpočtové pravidlá verejnej správy“). Základné zásady rozpočtového hospodárenia, resp. pravidlá rozpočtového hospodárenia zákon upravuje v § 19. Ustanovenia o zodpovednosti za hospodárenie z pohľadu rozpočtových pravidiel verejnej správy ukladá subjektom verejnej správy množstvo povinností predovšetkým pri hospodárení a nakladaní s finančnými prostriedkami.¹⁷⁸

Uvedený zákon upravuje rozpočet sektora verejnej správy, osobitne štátny rozpočet, vzájomné finančné a s nimi súvisiace vzťahy v rámci verejnej správy a tieto vzťahy k ostatným subjektom. Subjektami verejnej správy podľa § 3 uvedeného zákona sú obce, vyššie územné celky a nimi zriadené rozpočtové organizácie a príspevkové organizácie sa vzťahuje tento zákon, ak osobitný zákon neustanovuje inak. Rozpočtové hospodárenie obcí v Slovenskej republike upravuje zákon č. 583/2004 Z. z.

¹⁷⁶NEUPAUEROVÁ, Z. Fiškálna a rozpočtová politika v kontexte prechodu k fiškálnej únii vo vybraných krajinách. Bratislava : Ekonomická univerzita, Národohospodárska fakulta, Katedra financií, Dostupné tiež z : <http://www.derivat.sk/files/2013%20casopis/2013_Marec_FiskalnaUnia.pdf>.

¹⁷⁷BABČÁK, V. a kol. Finančné právo v Slovenskej republike a v Európskej únii. Bratislava : Eurokódex, 2012. s. 188.

¹⁷⁸BALKO, L. Finančná a hospodárska kríza a úlohy štátu a práva v nej. In Notitiae ex Academia Bratislavensi Jurisprudentiae. Žilina : EUROKÓDE, 2009. č. 1. s. 28. s. 19-37. Dostupné tiež z : <http://paneurouni.com/files/sk/casopisy/notitiae/2009-1_notitiae_vnutro.pdf>. ISSN 1337-6810.

o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

V Slovenskej republike sa rozpočtový rok je totožný s kalendárnym rokom.¹⁷⁹ Prehľad o rozdeľovaní verejných financií t. j. o rozpočtovom hospodárení upravuje zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy, ktorý upravuje rozpočet sektora verejnej správy, osobitne štátny rozpočet, vzájomné finančné a s nimi súvisiace vzťahy v rámci verejnej správy a tieto vzťahy k ostatným subjektom, upravuje tiež rozpočtový proces, pravidlá rozpočtového hospodárenia, funkciu a zostavovanie záverečného účtu verejnej správy a štátneho záverečného účtu. Ďalej upravuje postavenie Ministerstva financií Slovenskej republiky, ďalších ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy a iných právnických osôb verejnej správy v rozpočtovom procese, zriaďovanie rozpočtových organizácií a príspevkových organizácií a hospodárenie rozpočtových organizácií a príspevkových organizácií. Novela z roku 2000 sprehľadnila spôsob rozpočtovania prostriedkov získaných z EÚ a od roku 2001 sa obsahom štátneho záverečného účtu okrem štátneho rozpočtu stávajú aj ostatné zložky verejných financií. Zákon bol doposiaľ niekoľkokrát novelizovaný. Verejné financie predstavujú zdroje vytvorené na báze všeobecnej zákonnej povinnosti platenia daní a odvodov fyzických a právnických osôb. O ich použití rozhodujú volení zástupcovia na úrovni štátu, regiónov, obcí a verjenoprávných inštitúcií v oblasti dôchodkového, nemocenského a zdravotného zabezpečenia, mestá a obce. Zákon o rozpočtových pravidlách je nástrojom, ktorý upravuje rozpočet sektora verejnej správy, osobitne štátny rozpočet, vzájomné finančné a s nimi súvisiace vzťahy v rámci verejnej správy a tieto vzťahy k ostatným subjektom.¹⁸⁰

V rámci projektu OBI (angl. "Open Budget Initiative"), ktoré v Slovenskej republike uskutočnila M.E.S.A. sa Slovenská republika sa v celosvetovom rebríčku rozpočtovej transparentnosti prepadla o 15 priečok na celkové 30. miesto zo 102 zúčastnených krajín. K poklesu došlo aj v regionálnom porovnaní, kde sa Slovenská

¹⁷⁹ V prípade vyspelých krajín napríklad USA sa začína rozpočtový rok 1. októbra kalendárneho roku t. j. nekryje sa s kalendárnym rokom.

¹⁸⁰ BEBLAVÝ, M. - ŠVEC, P. Transparentnosť verejných financií. [online]. [citované 2015-12-22]. Bratislava : CPHR - Transparency International Slovensko, 2001. s. 30. Dostupné tiež z: <http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/030807_tran_.pdf>.

republika so ziskom 57 bodov (z maximálneho počtu 100) zaradila za Českú republiku ako aj Poľskú republiku. Hodnotenie krajín z pohľadu otvorenosti a transparentnosti rozpočtu sa uskutočnilo po tretí krát (prvé v roku 2010 a druhé v roku 2012). Z analýzy projektu vyplýva, že v oblasti rozpočtovej politiky došlo k celkovému zhoršeniu situácie a to napriek zavedeniu ústavných pravidiel obmedzujúcich verejný dlh či zriadeniu Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v uplynulých rokoch. V Slovenskej republike naďalej pretrvávajú nedostatky najmä v oblasti zapojenia verejnosti do rozpočtového procesu, ale aj vykazovania, dohľadu a auditu. V rámci regiónu ho predbehli všetky krajiny, s výnimkou Maďarska, kde bolo hodnotenie po prvýkrát. Otvorenejší a transparentnejší rozpočtový proces majú v regionálnom porovnaní nielen Česká republika a Poľská republika, ale napríklad aj Slovinsko, Bulharsko, či Rumunsko. Zhoršenie nastalo v dôsledku sprísnenia metodiky hodnotenia, ale aj v dôsledku nedostatočných opatrení vlády SR. Hodnotenie OBI sa opiera o podrobnú analýzu každej z fáz rozpočtového procesu. Ide o jediný medzinárodne uznávaný a každé dva roky aktualizovaný rebríček krajín z pohľadu rozpočtovej transparentnosti. Pri porovnávaní krajín, podrobnej analýze celého rozpočtového procesu a finálnom zostavovaní rebríčka sa vychádza z metodiky Medzinárodného menového fondu, Svetovej banky a OECD. Výsledky analýz sú verifikované dvoma nezávislými odborníkmi a priestor na vyjadrenie navyše dostalo aj ministerstvo financií. Prieskum bol u nás realizovaný v období od júna 2013 do septembra 2015. Hodnotenie sa opakuje pravidelne každé dva roky, najbližšie sa znova uskutoční v roku 2017.¹⁸¹

5.2 Charakteristika rozpočtových zásad a ich delenie

Zásady odzrkadľujú štátno-právne usporiadanie, územnosprávne členenie, stav, úroveň a štruktúru ekonomiky. Na základe týchto zásad je formovaná rozpočtová sústava v Slovenskej republike, ktoré vytvárajú podmienky pre mechanizmus fungovania rozpočtovej sústavy. Niektoré zásady charakterizujú rozpočtovú sústavu ako celok, niektoré sú uplatňované v rámci rozpočtového procesu a ďalšie len v rámci

¹⁸¹TLAČOVÁ SPRÁVA: Transparentnosť a otvorenosť verejných financií a rozpočtového procesu sa v uplynulých rokoch znížila a Slovensko zaostáva aj v regionálnom porovnaní. [online]. [Publikované 09-09-2015]. [citované 2015-11-11]. Dostupné tiež z:<http://mesa10.org/wp-content/uploads/2015/09/svk_obi2015_pressrelease_final.pdf>.

niektorých z etáp. Platné rozpočtové zákonodarstvo používa termín pravidlá rozpočtového hospodárenia, čo však obsahovo je potrebné aplikovať na etapu plnenia niektorého článku verejnej správy. Rozpočtové zásady ako historicky overené teoretické a praktické požiadavky, z ktorých sa vychádza pri tvorbe a realizácii štátneho rozpočtu a ostatných článkov rozpočtovej sústavy. Na klasifikáciu rozpočtových zásad a obsahové vymedzenie nie je v odbornej literatúre zhoda.¹⁸²

Kategorizácia zásad závisí od tohto, čo chceme touto zásadou vyjadriť. Rozpočtové zásady členíme na:

A. Zásady, na ktorých je vybudovaná rozpočtová sústava **štátu** (bez ohľadu na to, či sa v konkrétnom čase aplikujú alebo nie):

- zásada jednotnosti štátneho rozpočtu,
- zásada jednoty (formálnej i obsahovej) rozpočtovej sústavy,
- zásada prehľadnosti verejných rozpočtov,
- zásada viacročného rozpočtového plánovania.¹⁸³

B. Zásady rozpočtového procesu.¹⁸⁴

5.2.1 Zásady, na ktorých je vybudovaná rozpočtová sústava štátu

1. Zásada jednotnosti štátneho rozpočtu

Táto zásada ako jedna z najstarších zásad už stratila v súčasnosti na svojom pôvodnom význame. Jeho pôvodný význam spočíval vo vyjadrení, že štátny rozpočet je jediným dokumentom o verejných financiách, ktorého obsahom sú všetky príjmy a výdavky. Súčasťou tejto zásady bolo dodržanie požiadavky úplnosti štátneho rozpočtu. V súčasnej odbornej literatúre sa táto zásada poníma odlišne a to tak, že sa prejavuje v inom pomenovaní ako zásada o jednotnosti verejných rozpočtov. Prejavuje sa

¹⁸²BABČÁK, V. a kol. Finančné právo v Slovenskej republike a v Európskej únii. Bratislava : Eurokódex, 2012. s. 205.

¹⁸³Tamtiež s. 206.

¹⁸⁴Tamtiež s. 208.

prostredníctvom rovnakej klasifikácie a triedenia príjmov a výdavkov vo verejných rozpočtoch. Iní autori ju stotožňujú so zásadou rozpočtovej špecifikácie.¹⁸⁵

2. Zásada jednoty (formálnej i materiálnej) rozpočtovej sústavy

Táto zásada veľmi úzko súvisí s vyššie spomínanou zásadou jednotnosti. Aj keď na prvý pohľad sa môže zdať, že ide o rovnaké zásady líšia sa obsahovo aj významovo. Zásada jednoty je širšie ponímaná a má formálno-právny význam. Zásada vystupuje do popredia v zložených štátoch napríklad federácií (každý štátno-právny zväzok si zostavuje vlastný rozpočet). Napríklad v bývalom spoločnom štáte Čechov a Slovákov mal každý štátny útvar svoj vlastný rozpočet s relatívne samostatným postavením v rozpočtovej sústave. V súčasnom slovenskom štáte má zásada význam taký, že všetky rozpočty, t. j. rozpočty verejnej správy, vytvárajú jeden celok.¹⁸⁶

3. Zásada prehľadnosti verejných rozpočtov

Zásada vyjadruje prehľad všetkých rozpočtových príjmov a výdavkov jednotlivých článkov rozpočtu verejnej správy, ktorá je zároveň zabezpečovaná zásadou publicity (verejnosti). Prehľadnosť zároveň zabezpečuje aj uplatňovanie zásady rozpočtovej špecifikácie.¹⁸⁷

4. Zásada viacročného rozpočtového plánovania (viacročného rozpočtovania)

Zmyslom tejto zásady je predvídať a ovplyvňovať vývoj rozpočtového hospodárenia na obdobie dlhšie než jeden kalendárny rok. Príjmy a výdavky verejnej správy rozpočtujú za štátny rozpočet a rozpočty ostatných rozpočtujú za štátny rozpočet a rozpočty ostatných subjektov verejnej správy rozpočtujú za štátny rozpočet na tri rozpočtové roky. Rozpočet verejnej správy na ďalšie dva roky je orientačný a spresňuje sa v ďalšom rozpočtovom roku.¹⁸⁸

¹⁸⁵BABČÁK, V. a kol. Finančné právo v Slovenskej republike a v Európskej únii. Bratislava : Eurokódex, 2012. s. 207 a nasl.

¹⁸⁶ Tamtiež s. 207.

¹⁸⁷ Tamtiež s. 207.

¹⁸⁸ Tamtiež s. 207.

5.2.2 Zásady uplatňované pri riadení rozpočtového procesu

Zásady rozpočtového procesu sú charakterizované ako základné postuláty, ktoré charakterizujú rozpočtový proces z hľadiska jeho obsahu i formy, účelu i špecifikácie znakov. Sú pre rozpočet určujúce a nezastupiteľné. Patria sem:

- a) zhoda rozpočtového roka s kalendárnym,
- b) vyrovnanosť, schodkovosť alebo prebytkovosť verejných rozpočtov,
- c) časové použitie rozpočtových prostriedkov,
- d) účelovosť použitia rozpočtových prostriedkov,
- e) úhrada rozpočtovo nezabezpečených potrieb,
- f) verejnosť,
- g) rozpočtová špecifikácia,
- h) zisťovanie rozpočtových dôsledkov právnych predpisov a iných opatrení,
- i) hospodárnosť.¹⁸⁹

Ad a) zhoda rozpočtového roka s kalendárnym rokom znamená prijímanie štátneho rozpočtu na jeden rok, ktorý je zhodný s kalendárnym rokom. Uvedené nie je pravidlom v niektorých krajinách, napríklad v Japonsku finančný rok trvá od 1. apríla každého roku do 31. marca nasledujúceho roka alebo v Spojených štátoch, kde finančný rok trvá od 1. októbra do 30. septembra. Formálno-právny význam tejto zásady spočíva v tom, že verejnoprávne subjekty uzavrujú účty po uplynutí kalendárneho roka a hmotno-právny význam znamená obmedzenosť použitia rozpočtových prostriedkov na ustanovený rozpočtový rok. K ďalším zásadám patrí **zásada vyrovnanosti, schodkovosti alebo prebytkovosti** verejných rozpočtov. **Vyrovnanosť verejného rozpočtu**, podľa Králiky vyjadruje, že príjmy a výdavky sa rovnajú, resp. sa zostavujú ako vyrovnané. Zásadu možno chápať aj z pohľadu rozpočtových výdavkov - to znamená, že výdavky sú uskutočňované len do výšky, do akej to dovoľujú rozpočtové príjmy.¹⁹⁰

¹⁸⁹BABČÁK, V. a kol. Finančné právo v Slovenskej republike a v Európskej únii. Bratislava : Eurokódex, 2012. s. 208.

¹⁹⁰NOVOTNÝ, O., KRÁLIK, J. MASÁR, D. 2011. Vybrané problémy verejnej ekonomiky a verejných financií. Sládkovičovo: Vysoká škola v Sládkovičove, 2011. ISBN 9788089267675.

Všetky verejné rozpočty majú základný problém, ktorým je dosiahnutie ich vyrovnanosti. Ideálom je, ak sa kryjú riadne príjmy s riadnymi výdavkami. Na tento stav poukazujú aj skutočnosti, že v teórii aj v praxi sa v súvislosti s hospodársku krízou viac ukazuje potreba zavedenia v krajinách EÚ tzv. „zlatého pravidla“, ktorého podstatným obsahom je práve povinnosť mať rozpočet vyrovnaný. Aj keď štát a jeho štátny rozpočet má väčšie možnosti vytvoriť v prípade potreby mimoriadny príjem, alebo zvýšiť dane a odvody, tak napríklad takáto možnosť je pre **rozpočet** samospráv obmedzená. Kým štát má jednoduchšiu možnosť zadlžiť sa, samospráva je v Slovenskej republike už v súčasnosti obmedzená aj zákonom vo výške svojho zadlženia. Ak príjmy prevyšujú výdavky hovoríme o prebytkovom rozpočte a ak výdavky prevyšujú príjmy hovoríme o schodkovom rozpočte. Právnym základom je zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Táto zásada sa v jednotlivých etapách rozpočtového procesu prejavuje rozdielne. Napríklad štátny rozpočet je v etape schvaľovania vyrovnaný no po skončení rozpočtového roka v rámci štátneho záverečného účtu je klasifikovaný ako prebytkový, schodkový alebo vyrovnaný. Problém nastáva v prípade štátneho rozpočtu, ktorý je prijímaný zákonom. Štát sa môže zadlžiť veľmi jednoducho a získať mimoriadny príjem vydaním cenných papierov – štátnych obligácií (dlhopisov), ktoré sú kryté existenciou štátu a výkonnosťou jeho ekonomiky a práve výškou verejného rozpočtu. Existencia samospráv nie je zárukou na prípadnú emisiu cenných papierov. Úvery samospráv musia byť spravidla kryté jej majetkom vo zvýšenej hodnote. V otvorenej trhovej ekonomike musí každý štát dodržiavať aj určité medzinárodné zmluvy a konvencie, ktoré ho obmedzujú v neobmedzenom zadlžovaní sa, a preto na znižovanie štátneho dlhu existujú aj ekonomicky uznávané postupy, ako sú:

- a) reštrukturalizácia štátneho dlhu cez prijatie nových úverových podmienok, ak štát nie je schopný splniť platné podmienky,
- b) konverzia štátneho dlhu cez vydanie nových cenných papierov s nižšou úrokovou mierou a vykúpenie starých dlhopisov novými,
- c) konsolidácia štátneho dlhu, keď sa viac vydaných druhov cenných papierov nahradí jedným druhom cenného papiera s najvýhodnejšou úrokovou mierou,
- d) arozácia štátneho dlhu cez poškodenie doterajších majiteľov dlhopisov, lebo ich prinúti kúpiť nové dlhopisy a znevýhodní tých, ktorí na kúpu nepristúpia.

Ďalšie riešenia, ako uvádza Králik, ktoré priniesla prax v súvislosti s výškou zadlženia niektorých krajín EÚ a bol vytvorený Európsky stabilizačný mechanizmus - tzv. EUROVAL. Európsky stabilizačný mechanizmus je forma záchrany nadmieru zadlžených európskych ekonomík, ktorým hrozí štátny bankrot. Štáty, ktoré sú menej zadlžené, prispievajú do záchranného fondu, z ktorého sa poskytuje finančná pomoc alebo finančné záruky pre zadlžené štáty na ich program stability a rastu ekonomiky.¹⁹¹ Ďalej píše, že štát má vždy viac možností aktivít, ktorými môže riešiť svoj dlh a rozpočtové riziká a nie je obmedzený územím štátu na rozdiel od verejného rozpočtu samosprávy. V extrémnom riešení môže dokonca siahnuť aj po emisii peňazí vo výške dlhu alebo odmietnutí splácania dlhu. Extrémnymi príkladmi sú aj riešenia použité v kríze vládou USA a FEDom (Federal Reserve System), čo je centrálna banka Spojených štátov Amerických. Štát má aj možnosti zahraničnej pomoci vo forme rôznych darov, odpustenia úrokov z dlhu, ale aj celej istiny dlhu, prijatia grantov a pod.¹⁹²

Výskumy ukazujú, že nepretržite sa desiatky štátov dostávajú do problémov so splácaním svojho dlhu a medzinárodné inštitúcie im umožnili odpustenie úroku alebo dokonca aj istiny. Medzi najznámejšie prípady patrí Argentína, Ekvádor, Rusko či Uruguaj. Štát si pri riešení svojej zadlženosti môže pri riešení dlhu vypomôcť aj reštriktívnou fiškálnou politikou, zapojením inflácie (prinúti napríklad centrálnu banku nakupovať štátne dlhopisy) alebo zvýšením tempa ekonomického rastu. Napriek snahe o prijímanie vyrovnaných štátnych rozpočtov má spravidla každý štát rozpočtový deficit, ktorý je prejavom skutočnosti, že v danom období výdavky preyšujú príjmy príslušného rozpočtu.¹⁹³

Keď si porovnáme vyššie uvedené, čo môže urobiť štát pri riešení dlhu s možnosťami samosprávy, musíme konštatovať, že samospráva nemá tie isté možnosti ako štát. Obec a vyšší územný celok v zmysle zákona povinne zostavujú rozpočty ako vyrovnané alebo prebytkové. Kapitálový rozpočet sa môže zostaviť ako schodkový, ak tento schodok možno kryť zostatkami finančných prostriedkov z minulých rokov (peňažnými fondmi) alebo návratnými zdrojmi financovania (úvermi) alebo prebytkom

¹⁹¹NOVOTNÝ, O., KRÁLIK, J. MASÁR, D. 2011. Vybrané problémy verejnej ekonomiky a verejných financií. Sládkovičovo: Vysoká škola v Sládkovičove, 2011. ISBN 9788089267675.

¹⁹² Tamtiež.

¹⁹³ HORVÁTH, M. 2012. Finančnoprávne aspekty členstva Slovenskej republiky v medzinárodných organizáciách. [Diplomová práca]. Bratislava : Univerzita Komenského. Právnická fakulta.

bežného rozpočtu v príslušnom rozpočtovom roku. Z uvedeného vyplýva, ak rozpočtované kapitálové výdavky nie sú v plnej výške kryté kapitálovými príjmami, môže obec použiť v priebehu rozpočtového roka na kapitálové výdavky prebytok bežného rozpočtu. Takto použité prostriedky z prebytku bežného rozpočtu sa nevracajú.¹⁹⁴

Možnosti samosprávy, ktoré má k dispozícii, sú obmedzené na:

- e) prijatie úveru,
- f) reštrukturalizácia úveru (nahradením nevýhodného úveru lepšími úverovými podmienkami),
- g) vydanie obligácií a ich predaj súkromnému sektoru, ale samospráva nemôže donútiť centrálnu banku ku ich kúpe,
- h) predaj majetku.

Možnosti samosprávy sa otvárajú, keď prosperuje celé národné hospodárstvo. Slabá podpora bankového sektora, nízky rast regionálnej ekonomiky, vysoká nezamestnanosť v regióne a deficit rozpočtu štátu dávajú samospráve len veľmi málo možností na splácanie vlastných dlhov. V súčasnej ekonomike nie je možné vzhľadom na subjektívne aj objektívne faktory dosiahnuť vyrovnanosť verejných rozpočtov. **Časové použitie rozpočtových prostriedkov** možno prirovnať k zásade zhody rozpočtového roka s kalendárnym rokom. Chorváth chápe túto zásadu ako zásadu ročnej platnosti štátneho rozpočtu.¹⁹⁵

Zásada sa dotýka výdavkovej časti verých rozpočtov, podľa ktorej prostriedky môžu byť použité len do konca rozpočtového roka. Zmysel tejto zásady je nutné vidieť najmä v snahe zabráňovať skresľovaniu výsledkov rozpočtového štátu, obce a VÚC v jednotlivých rokoch. Oddeľovanie rozpočtových období má svoj praktický význam najmä v tom, že od 1. januára t. j. bežného rozpočtového roka sú realizované výdavky na ťarchu tohto rozpočtu a uzatvárajú sa výsledky hospodárenia uplynulého roka. Výnimky sú ustanovené v zákone o rozpočtových pravidlách (tieto možno použiť aj v nasledujúcom rozpočtovom roku).

¹⁹⁴BABČÁK, V. a kol. Finančné právo v Slovenskej republike a v Európskej únii. Bratislava : Eurokódex, 2012. s. 211.

¹⁹⁵ CHORVÁTH, J. Základy rozpočtového práva. Bratislava : VEDA, Vydavateľstvo SAV, 1984. S 154.

Ide o kapitálové výdavky do vyčerpania na určený účel a prostriedky EÚ, prostriedky štátneho rozpočtu určené na financovanie spoločných programov SR a EÚ, určené na financovanie účelov vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv a poskytnutí grantu, uzatvorených medzi SR a inými štátmi na určený účel a so súhlasom ministra financií aj bežné výdavky na úhradu DPH. Subjekty verejnej správy sa nemôžu zaväzovať k takým úhradám, ktoré nemajú zahrnuté v rozpočte v bežnom rozpočtovom roku.

Účelové použitie verejných rozpočtov upravujú ustanovenia zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a znamená to, že prostriedky môžu byť použité len na účel ustanovený v osobitných predpisoch. Už z názvu vyplýva, že sa predmetná zásada dotýka výdavkovej časti. Výnimky z uvedenej zásady sú:

- úhrady nájomného podľa zmluvy o nájme veci s právom kúpy prenajatej veci okrem úhrady toho nájomného u prostriedkov štátneho rozpočtu určených na financovanie spoločných programov SR a EÚ,
- oprávnenie vlády SR na zmenu účelu použitia bežných výdavkov, ktoré možno použiť v nasledujúcich rozpočtových rokoch.¹⁹⁶

Na úrovni orgánov územnej samosprávy sa uvedená zásada vzťahuje na etapu plnenia rozpočtov. Zásada úhrady rozpočtovo nezabezpečených potrieb je zásada uplatňovaná v etape plnenia rozpočtov, a to vtedy ak vznikne potreba úhrady určitého výdavku, ktorý nebol zahrnutý do rozpočtu a takýto výdavok má charakter novovzniknutej úlohy. Minister financií môže povoliť uskutočnenie toho výdavku. Znamená to, že ak úhrada výdavku nie je v kapitole zabezpečená, možno úhradu realizovať na základe rozpočtového opatrenia. O týchto opatreniach je vedená operatívna evidencia, ktorú vedie štátna príspevková alebo štátna rozpočtová organizácia. **Medzi rozpočtové opatrenia zaradujeme:**

- presuny rozpočtových prostriedkov,
- povolené prekročenie limitu výdavkov,

¹⁹⁶BABČÁK, V. a kol. Finančné právo v Slovenskej republike a v Európskej únii. Bratislava : Eurokódex, 2012. s. 216.

- viazanie rozpočtových prostriedkov.¹⁹⁷

Zásada publicity je považovaná za jednu z najdôležitejších zásad nielen rozpočtového procesu ale rozpočtových zásad vôbec. Podstata tejto zásady spočíva v tom, že tvorba, rozdeľovanie a používanie verejných prostriedkov podlieha verejnej kontrole. Realizácia tejto zásady viacerými prostriedkami:

- ako sa návrh štátneho rozpočtu prerokúva v jednotlivých výboroch NR SR
- zákon o štátnom rozpočte s prílohami je vyhlasovaný jeho uverejnením v Zbierke zákonov SR.

Verejná kontrola spočíva aj v tom, že zákon ustanovuje zverejnenie údaje štátneho rozpočtu a rozpočtu verejnej správy a to do 60 dní po nadobudnutí účinnosti zákona o štátnom rozpočte. Súčasťou tejto zásady je aj pravidelné prerokovanie správ o plnení štátneho rozpočtu v NRSR a prerokovanie a schvaľovanie štátneho rozpočtového účtu. V prípade rozpočtu obce je pred jeho schválením zverejnený najmenej na 15 dní spôsobom v obci obvyklým, rovnako platí a j v prípade rozpočtu vyššieho územného celku.

Zásada rozpočtovej klasifikácie, ktorú niekedy označujú aj ako zásada špecializácie príjmov a výdavkov rozpočtu. Rozpočet verejnej správy pri sledovaní plnenia rozpočtu verejnej správy a pri pohyboch na účtoch finančných aktív sa uplatňuje **rozpočtová klasifikácia**. Rozpočtová klasifikácia určuje a triedy príjmy a výdavky rozpočtu verejnej správy a ich vecné vymedzenie a finančné operácie s finančnými aktívami. Rozpočtová klasifikácie je zložená z:

- druhovej klasifikácie – zahŕňa druh rozpočtu,
- organizačnej klasifikácie – identifikuje identifikáciu rozpočtových operácií podľa kapitol štátneho rozpočtu a subjektov verejnej správy,
- ekonomickej klasifikácie – triedi rovnorodé druhy príjmov a výdavkov na hlavné kategórie, kategórie, položky, podpoložky; vymedzuje bežné výdavky a kapitálové výdavky,

¹⁹⁷BABČÁK, V. a kol. Finančné právo v Slovenskej republike a v Európskej únii. Bratislava : Eurokódex, 2012. s. 216.

- funkčnej klasifikácie - používaná na účely medzinárodného porovnávania výdavkov verejnej správy podľa funkcií verejnej správy.¹⁹⁸

Rozpočtová klasifikácia je systematické, jednotné a záväzné členenie rozpočtových príjmov a výdavkov. Do rámca zásad rozpočtového procesu zaraďujeme aj **zásadu zisťovania rozpočtových dôsledkov právnych predpisov a iných opatrení**, ktorá má právne vyjadrenie v zákone o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Rozpočtová klasifikácia má zabezpečiť jednotnosť verejných rozpočtov tým, že je rovnaká pre všetky verejné rozpočty. Záväzne sa musí dodržiavať na strane príjmov a výdavkov.¹⁹⁹

Zásada vychádza z toho, že pri návrhoch zákonov, všeobecne záväzných právnych predpisov a iných materiálov, musia byť zdôvodnené ich predpokladané finančné dôsledky na rozpočet verejnej správy a to nielen na bežný rok, ale na nasledujúce tri roky, a rovnako aj návrhy na úhradu zvýšených výdavkov alebo na úhradu úbytkov príjmov. Rozpočtové dôsledky návrhov právnych predpisov musia byť prerokované vopred s Ministerstvom financií SR.²⁰⁰

¹⁹⁸BABČÁK, V. a kol. Finančné právo v Slovenskej republike a v Európskej únii. Bratislava : Eurokódex, 2012. s. 221. Druhovú klasifikáciu rozpočtovej klasifikácie v Slovenskej republike (t. j. označenie druhu rozpočtu, ktorý je súčasťou sektora verejnej správy) upravuje Opatrenie Ministerstva financií Slovenskej republiky z 8. Decembra 2004 č. MF/010175/2004-42, ktorým sa ustanovuje druhová klasifikácia, organizačná klasifikácia a ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie v znení opatrenia z 28. Marca 2006 (č. MF/008978/2006-421), opatrenia z 23. Apríla 2008 (č. MF/009212/2008-421), opatrenia z 20. Mája 2010 (č. MF/011928/2010-421), opatrenia z 18. Augusta 2010 (č. MF/021218/2010-421), opatrenia z 29. Októbra 2010 (č. MF/025825/2010-421), opatrenia z 20. Februára 2012 (č. MF/010211/2012-421), opatrenia zo 4. Decembra 2013 (č. MF/23213/2013-421), opatrenia z 12. Novembra 2014 (č. MF/19698/2014-421) a opatrenia zo 16. Septembra 2015 (č. MF/017458/2015-421).

¹⁹⁹MÁŽÁROVÁ. Financovanie a hospodárenie rozpočtových organizácií. Dolný Štál : PC CENTER, 4/2010. 17 s.

²⁰⁰BABČÁK, V. a kol. Finančné právo v Slovenskej republike a v Európskej únii. Bratislava : Eurokódex, 2012. s. 221-222.

5.3 Rozpočtové zásady a ich špecifiká pri hospodárení štátnych účelových fondov

V sústave verejných financií Slovenskej republiky majú štátne účelové fondy mimoriadne postavenie. Sú upravené osobitými zákonmi a v zákonom stanovených prípadoch financujú určené úlohy, pokiaľ je ich financovanie opodstatnené. V minulosti bolo na území Slovenskej republiky zriadených 12 štátnych účelových fondov (10 z nich bolo zrušených s účinnosťou od 1. januára 2002). Zriaďovanie štátnych účelových fondov vyplýva z čl. 58 Ústavy SR. Štátne účelové fondy a ich financovanie bolo dlhodobo považované za pozitívum avšak nevýhodou existencie štátnych účelových fondov je atomizácia verejných financií. Automatizácia sťažovala výkon kontroly finančného hospodárenia so štátnymi finančnými prostriedkami a súčasne dochádzalo k skresľovaniu celkového pohľadu na toto hospodárenie.²⁰¹

Všetky štátne fondy sa tak zriaďujú na podklade zákonov, ktoré celkom presne vymedzujú parametre a vlastnosti týchto fondov dôležité najmä preto, aby mohli fungovať a nerušene naplňovať svoj účel. Ich podstatnou črtou je aj fakt, že u väčšiny nedochádza k zápisu do obchodného registra a možnosť, resp. alternatíva ich zriaďovania vyplýva priamo zo zákona. Primárne alebo akési základné zakotvenie postavenia štátnych fondov v rámci ich vymedzenia v Slovenskej republike je predmetom úpravy *Zákona č. 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov*, pričom medzi podstatné črty štátneho fondu je tu zaradená podmienka, ktorá priamo opisuje ich zriadenie, podliehajúce, resp. možné len za účelom plnenia podstatných, dôležitých úloh štátu. Rovnako platí fakt, plynúci priamo z obsahu vyššie spomínaného zákona a teda, že štátny fond neručí za záväzky štátu, čo však možno uplatniť aj opačne, teda štát nijako neručí za záväzky, ktoré patria štátnemu fondu.²⁰²

Ústredný orgán štátnej správy je správcom štátneho účelového fondu. To znamená, že tento orgán predkladá Ministerstvu financií Slovenskej republiky návrh rozpočtu na príslušný rozpočtový rok, prehľad pohľadávok a záväzkov a návrh záverečného účtu.

²⁰¹BABČÁK, V. a kol. Finančné právo v Slovenskej republike a v Európskej únii. Bratislava : Eurokódex, 2012. s. 248.

²⁰² Zákon č. 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Na základe obsahu vyššie uvedeného možno zhrnúť vymedzenie postavenia štátneho fondu z pohľadu teórie. Štátny fond teda chápeme ako právnickú osobu, ktorej zriaďovanie je podmienené zámerom financovania tzv. „osobitne určených úloh“, t.j. za účelom, na ktorý bol daný fond zriadený. *"Štátne fondy teda predstavujú v súčasnej etape ekonomickej reformy najdôležitejší mimorozpočtový spôsob financovania verejných potrieb."*²⁰³

Štátne fondy v podmienkach Slovenskej republiky možno vymedziť s ohľadom k ich zameraniu na tri základné skupiny, na základe ktorých je ich do istej miery umožnené klasifikovať na:

- verejnoprospešné štátne fondy,
- hospodárske štátne fondy,
- účelové fondy.

Tzv. verejnoprospešné štátne fondy sa zriaďujú predovšetkým za účelom podporovať rozvoj, a teda napredovanie v oblasti verejných funkcií štátu ako sú napríklad zdravie, kultúra, telesná kultúra, či životné prostredie. Hospodárske štátne fondy vymedzené predovšetkým k podpore tzv. účelových programov, najmä v oblasti pôdohospodárstva, životného prostredia (*likvidácia jadrových elektrární a pod.*) vodného hospodárstva a rozvoja bývania. Účelové fondy môžu byť jednak tzv. fondy poisťového charakteru orientované predovšetkým na oblasť sociálneho a zdravotného poistenia a jednak osobitné postavenie zastávajú v našich podmienkach fondy, ktoré poznáme aj ako neštátne účelové, pretože štát v nich uskutočňuje svoju účasť len prostredníctvom dotačnej politiky cez rozpočtové kapitoly príslušných ministerstiev. V súčasnej makroekonomickej situácii, ktorá nastala, sa dotačné možnosti v dispozícii štátu značne obmedzili, a tým aj poskytovanie finančnej podpory zo štátneho rozpočtu má tendenciu postupného znižovania a presúvania sa do roviny návratnej finančnej pomoci.²⁰⁴

²⁰³ BALKO, L. - KRÁLIK J. a kol. Finančné právo. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2010. s. 176

²⁰⁴ HORVÁTH, M. 2016. Postavenie štátnych fondov v Slovenskej a Českej republike. [Rigorózna práca]. Univerzita Karlova v Prahe, Právnická fakulta. s. 13.

V dlhodobom horizonte to znamená, že sa budú finančné podpory oslabovať do takej miery, do akej sa budú finančné zdroje orientované na investície premietat' do cien. Súčasný stav týkajúci sa zriadenia štátnych fondov je taký, že momentálne sú na základe osobitného zákona zriadené v Slovenskej republike tri štátne fondy a v Českej republike je zriadených šesť štátnych fondov. Fondy môžu byť rôznej povahy, rôzneho charakteru a teda je možné ich diferencovať, resp. členiť z niekoľkých hľadísk. V Slovenskej republike poznáme tieto štátne účelové fondy:

- Národný jadrový fond na vyrad'ovanie jadrových zariadení a na nakladanie s vyhoretým jadrovým palivom a rádioaktívnymi odpadmi (v legislatívnej skratke „Jadrový fond“),
- Štátny fond rozvoja bývania,
- Environmentálny fond.

Uplatňovanie štátnych účelových fondov nájdeme tam, kde:

- existuje možnosť vymedzenia určitej časti finančných prostriedkov na účelové použitie bez toho, aby tieto zdroje mohli byť odňaté svojmu účelu,
- existuje možnosť limitovať rozsah financovaných úloh objemom vlastných zdrojov príslušného fondu,
- sa vyžaduje pružnejšie a operatívnejšie financovanie osobitých úloh.²⁰⁵

Zdroje štátnych účelových fondov a spôsob použitia prostriedkov upravuje osobitný zákon, ktorým bol fond zriadený (doplňkovým zdrojom sú dotácie zo štátneho rozpočtu.) Medzi kompetencie vlády v Slovenskej republike patrí schvaľovanie rozpočtu štátneho fondu, ktorá tak činí spolu s návrhom zákona o štátnom rozpočte týkajúceho sa príslušného rozpočtového roka. Znaky štátnych účelových fondov, ktoré ich vystihujú môžeme zhrnúť nasledovne:

- vznik: zákonnou formou, za účelom financovania osobitne určených úloh vymedzených v zákone,

²⁰⁵BABČÁK, V. a kol. Finančné právo v Slovenskej republike a v Európskej únii. Bratislava : Eurokódex, 2012. s. 248.

- právna subjektivita: právnická osoba (nemožnosť zriadenia ani založenia inej právnickej osoby fondom),
- samostatný rozpočet napojený na rozpočet ministerstva,
- správu fondu vykonáva príslušné ministerstvo,
- poradný orgán: Rada fondu,
- činnosť fondu upravuje štatút fondu: schvaľovaný vládou SR,
- prostriedky fondu vedené v Štátnej pokladnici na osobitnom účte,
- možnosť prevodu prostriedkov do nasledujúceho rozpočtového roka,
- nemožnosť právneho nároku na poskytovanie prostriedkov fondu,
- tvorení z vlastných príjmov (doplňkový zdroj dotácie),
- právomoc Národnej rady Slovenskej republiky pri schvaľovaní štátneho záverečného účtu určiť fondu odvod do štátneho rozpočtu.²⁰⁶

5.4 Právna zodpovednosť v rozpočtovom procese a vybraná judikatúra

Rozpočet verejnej správy je strednodobým ekonomickým nástrojom finančnej politiky štátu, prostredníctvom ktorého sa prerozdeľujú verejné prostriedky na zabezpečenie financovania funkcií štátu. Je akýmsi novým pomenovaním v porovnaní s minulosťou a následne aj rozpočtovej praxi zaužívaný termín. Je dôležité si ho nezamieňať s pojmom rozpočtová sústava aj napriek tomu, že majú určité spoločné znaky, t.j. oba vyjadrujú existenciu všetkých rozpočtov a podľa ktorých prebieha rozpočtové hospodárenie verejnoprávnych subjektov vo verejnej správe. Rozdiely sú vo funkcii, ktoré plnia v praxi. Rozpočtová sústava je pojmom vedy o finančnom práve s nasledujúcimi základnými teoretickými prístupmi autorov:

- Rozpočtová sústava ako systém pozostávajúci z rozpočtových orgánov a inštitúcií.

²⁰⁶BABCÁK, V. a kol. Finančné právo v Slovenskej republike a v Európskej únii. Bratislava : Eurokódex, 2012. s. 249.

- Rozpočtová sústava ako sústava rozpočtov a rozpočtových vzťahov medzi nimi, kedy sa jednotlivé rozpočty považujú za články rozpočtovej sústavy.
- Rozpočtová sústava ako sústava rozpočtov a rozpočtových vzťahov medzi nimi, zahŕňajúca aj rozpočtové orgány a inštitúcie, ktoré sa na ich tvorbe, rozdeľovaní a použití podieľajú.

Rozpočtová sústava predstavuje súhrn všetkých rozpočtov, ktoré sa v štáte zostavujú a podľa ktorých prebieha rozpočtové hospodárenie štátu a ďalších verejnoprávnych subjektov. Štátny rozpočet je základnou a dôležitou súčasťou rozpočtu verejnej správy a zabezpečuje sa ním financovanie hlavných funkcií štátu v príslušnom rozpočtovom roku. Je tiež strategickým nástrojom ekonomického riadenia, teda významným nástrojom v rukách štátu na zasahovanie do ekonomiky. Súčasťou štátneho rozpočtu je aj schodok (prípadne prebytok) a to v prípade nevyrovnanosti jeho príjmov a výdavkov. Niektoré druhy príjmov a výdavkov predstavujú tzv. záväzné ukazovatele štátneho rozpočtu. Záväzný ukazovateľ sa týka buď záväznej úlohy alebo záväzného limitu prostriedkov. Určujú sa len pre štátny rozpočet na príslušný rozpočtový rok, pri presunoch rozpočtových prostriedkov ich nemožno meniť a pri povolenom prekročení limitu výdavkov, ktoré by mohlo ovplyvniť záväzné ukazovatele môže správca takéto prekročenie povoliť len so súhlasom ministerstva financií.²⁰⁷

Štátny rozpočet na príslušný rozpočtový rok obsahuje rozpočtové príjmy, rozpočtové výdavky a finančné operácie so štátnymi finančnými aktívami a iné operácie, ktoré ovplyvňujú stav štátnych finančných aktív alebo štátnych finančných pasív. Podľa Babčáka a kol. (2008) je štátny rozpočet súčasťou rozpočtu verejnej správy. Slúži na zabezpečenie financovania hlavných funkcií štátu v príslušnom rozpočtovom roku. Štátny rozpočet je teda bilancia príjmov a výdavkov štátu vyjadrujúca peňažné vzťahy spojené s plnením funkcií štátu; plán príjmov a výdavkov

²⁰⁷MITALOVÁ, J. – MOLITORIS, P. 2006. Právno-ekonomické aspekty rozpočtov vo verejnej správe. Košice: Vydavateľstvo UPJŠ, 2006. 84 s. ISBN 80-7097-653-5.

štátu. Je to najdôležitejší finančný nástroj presadzovania štátnej hospodárskej politiky.²⁰⁸

V oblasti verejných financií je dôležitá efektívna kontrola a transparentnosť verejných financií. Proces prípravy rozpočtu ako aj schválené dokumenty by mali rešpektovať pravidlá transparentnosti, definované v zákone o rozpočtovej zodpovednosti. Zákon stanovuje požiadavky na nezávislé posúdenie makroekonomických predpokladov a daňovej prognózy, nevyhnutné pre realistické zostavenie fiškálneho rámca. Dátové požiadavky by mali zabezpečiť lepšiu informovanosť o celkovej situácii v rozpočte a realizovaných politikách.²⁰⁹

Hlavným problémom sú nedostatky **v oblasti zapojenia verejnosti do rozpočtového procesu**, ale aj vykazovanie, dohľad a audit. Proces transparentnosti sa v Slovenskej republike výrazne spomalil a naďalej pretrvávajú problémy v oblasti slabej kontroly nakladania s verejnými zdrojmi či nedostatočného informovania a zapojenia verejnosti do rozpočtového procesu. Vláda by mala zaviesť dôveryhodný a efektívny mechanizmus, ktorý by cielene zapájal verejnosť tak do tvorby rozpočtu, ako aj procesu dohľadu nad plnením rozpočtu. Pre zlepšenie stavu je potrebný dôsledný, kvalitnejší a hlbší audit ako doteraz. Vláda by tiež mala začať publikovať a distribuovať občanom krátke prehľady hospodárenia s verejnými zdrojmi.²¹⁰

Dnešný záujem o väčšiu transparentnosť hospodárenia s verejnými prostriedkami je motivovaný predovšetkým snahou zmenšiť priestor pre neefektívnosť a korupciu. Množstvo dostupných informácií rýchlo rastie, ale k očakávanej zmene

²⁰⁸HORVÁTH, M. 2012. Finančnoprávne aspekty členstva Slovenskej republiky v medzinárodných organizáciách. [Diplomová práca]. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, Katedra finančného práva. 2012. s. 12-17.

²⁰⁹Realistickosť makroekonomických predpokladov a daňových príjmov zabezpečujú Výbor pre makroekonomické prognózy a Výbor pre daňové prognózy. Výbory fungujú nezávisle. V roku 2015 zasadali trikrát a termíny zverejnenia prognóz boli v súlade s ústavným zákonom. Slovenská republika sa sa v aktuálnom celosvetovom rebríčku rozpočtovej transparentnosti prepadla o 15 priečok na celkové 30. miesto zo 102 hodnotených krajín. Uvedené vyplýva z výsledkov medzinárodného projektu OBI 2015.²⁰⁹ K poklesu SR došlo aj v regionálnom porovnaní, kde sa Slovensko so ziskom 57 z maximálneho počtu 100 bodov zaradilo za Českú aj Poľskú republiku.

²¹⁰Dostupné tiež z: <<http://spravy.pozri.sk/clanok/M.E.S.A.10:-Transparentnost-verejnych-financii-SR-sa-znizila/363882>>.

nedochádza. Transparentnosť je totiž len jedným z predpokladov uskutočňovania politickej zodpovednosti (accountability čiže "skladania účtov"). Tým druhým sú kompetentní používatelia týchto informácií. Demokratické vládnutie je postavené na princípe zodpovednosti politikov a úradníkov za svoje konanie voči voličom a daňovým poplatníkom. V praxi by to malo znamenať, že voliči sa môžu pýtať a politici musia vysvetľovať svoje konanie. Ak nie sú voliči spokojní, môžu vo voľbách politiky nezvoliť, a tým presadiť zmenu. Aby tento mechanizmus správne fungoval, je vedľa samotných informácií potrebná aj diskusia o ich obsahu, ktoré sa zúčastňujú občania aj politici. Zverejnených informácií o hospodárení je teraz k dispozícii podstatne viac ako kedykoľvek inokedy v minulosti. Verejnosti im však často nerozumie a nedokáže o nich diskutovať. Nemožno teda očakávať, že sa samé od seba objavia davy záujemcov o verejné rozpočty. Občanov je potrebné priebežne vzdelávať a ponúkať vhodné mechanizmy pre ich efektívne zapojenie do rozpočtových a plánovacích procesov. Už dnes je možné nájsť mnoho prípadov, keď sa verejnosť zapojiť podarilo - napr. do rozhodovania obcí.

Slovenská republika v ostatných rokoch v rámci zvyšovania transparentnosti a otvorenosti rozpočtu uskutočnila mnohé pozitívne zmeny. Tento proces sa však medzičasom spomalil a naďalej pretrvávajú problémy, napríklad v oblasti slabej kontroly nakladania s verejnými zdrojmi a tiež nedostatočného informovania a zapojenia verejnosti do rozpočtového procesu (tzv. participatívny rozpočet). Vláda by - v záujme odstránenia týchto nedostatkov - mala zaviesť dôveryhodný a efektívny mechanizmus, ktorý by cielene zapájal verejnosť tak do tvorby rozpočtu, ako aj procesu dohľadu nad plnením rozpočtu. Verejnosť, ale aj existujúce orgány dohľadu a kontroly majú i dnes možnosť podávať podnety, no ak sa aj zistia nedostatky v nakladaní s verejnými zdrojmi neexistuje prakticky žiadna následná spätná väzba od vlády. Pre zlepšenie stavu je tiež potrebný dôsledný, kvalitnejší a hlbší audit než doposiaľ a to nielen pri vybraných, ale všetkých rozpočtových výdavkoch a v prípade zistenia nedostatkov, či pochybení v oblasti nakladania s verejnými zdrojmi by malo dôjsť k náprave a zverejneniu správy o tom, aké kroky vláda vykonala po oboznámení sa s výsledkami auditu. Vláda by tiež mala začať publikovať a distribuovať občanom krátke prehľady hospodárenia s verejnými zdrojmi, takzvané rozpočty pre verejnosť, kde by sa v zjednodušenej podobe občanom prezentovalo, ako sa predvolebné sľuby a politika vlády pretavujú do podoby rozpočtu a jeho plnenia.

Podľa odporúčaní by sa tiež mal zvýšiť dohľad nad rozpočtom prostredníctvom posilnenia kompetencií už existujúcich orgánov dohľadu (Rozpočtový výbor Národnej rady Slovenskej republiky, Najvyšší kontrolný úrad a Rada pre rozpočtovú zodpovednosť) a vyjasnením kompetencií medzi nimi. K zlepšeniu stavu by tiež pomohlo zvýšenie zrozumiteľnosti vládneho návrhu rozpočtu ako aj štátneho záverečného účtu so zameraním na poskytnutie podrobných informácií o tom, ako nové návrhy vládnych politík v danom rozpočtovom roku ovplyvnia rozpočtové výdavky.²¹¹

V rozpočtovom procese má najdôležitejšie postavenie zásada hospodárnosti a to bez ohľadu na to na akej úrovni sa rozpočtový proces pohybuje. Zásada hospodárnosti zároveň úzko súvisí so zásadou účelovosti rozpočtových prostriedkov. Ako už bolo v predchádzajúcich častiach rozoberané zásada hospodárnosti znamená, že prostriedky verejných rozpočtov musia byť použité čo najhospodárnejšie a najefektívnejšie. Z tohto pohľadu sa považuje za veľmi dôležité vecné hľadisko, t.j. použitie prostriedkov s určeným účelom a časové kritérium t. j. použitie prostriedkov v plánovanom čase, v zásade najneskôr do konca rozpočtového roka. Z hospodárením s rozpočtovými prostriedkami vyplývajú pre subjekty aj určité povinnosti:

- dosahovanie rozpočtových príjmov,
- použitie rozpočtových prostriedkov len na krytie nevyhnutných potrieb a opatrení a to efektívne a hospodárne a zároveň so zachovaním účelu ich použitia.

Zákon o rozpočtových pravidlách zdôrazňuje význam zásady hospodárnosti a to tak, že ustanovuje pre právnické a fyzické osoby, subjektov verejnej správy, ktorým sú poskytované verejné prostriedky zodpovednosť za hospodárenie s nimi a povinnosť pri ich používaní zachovávať zásady hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti. Uvedené je platné aj pre poskytovanie preddavkov z verejných prostriedkov, pričom sú povinné postupovať podľa zákona. Čo sa týka zodpovednosti za hospodárenie s verejnými prostriedkami zákona o rozpočtových pravidlách túto zodpovednosť ukladá

²¹¹TLAČOVÁ SPRÁVA: Transparentnosť a otvorenosť verejných financií a rozpočtového procesu sa v uplynulých rokoch znížila a Slovensko zaostáva aj v regionálnom porovnaní. [online]. [Publikované 09-09-2015]. [citované 2015-11-11]. Dostupné tiež z:<http://mesa10.org/wp-content/uploads/2015/09/svk_obi2015_pressrelease_final.pdf>.

štatutárnemu orgánu verejnej správy. Zároveň na túto zásadu nadväzuje aj právna úprava porušenia finančnej disciplíny.

Za následok tohto porušenia zákon o rozpočtových pravidlách ustanovuje sankcie. Uvedený zákon ustanovuje celý rad skutkových podstát porušenia finančnej disciplíny, za ktorý sa v závislosti od konkrétnej skutkovej podstaty ukladá povinnosť zaplatiť:

- odvod spolu s penále,
- samostatné penále,
- pokuta.²¹²

Problematika dodržiavania finančnej disciplíny je upravená v ustanoveniach § 31 ustanoveniach zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy“). Od 1. januára 2005 sa stretávame s pojmom finančná disciplína, ktorá nadväzuje na rozpočtovú disciplínu, ktorú poznáme zo zákona č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách v znení neskorších predpisov. Finančná disciplína má však širší rozmer. Vzťahuje sa na hospodárenie s rozpočtovými prostriedkami štátu, obce, vyššieho územného celku, štátneho fondu a rozpočtu Európskej únie vrátane odvodov Európskej únii a na všetky prostriedky, s ktorými hospodária všetky subjekty verejnej správy, ako i na tie finančné prostriedky, ktoré subjekty verejnej správy poskytnú ďalším právnickým a fyzickým osobám v rámci svojej pôsobnosti, t. j. ktoré poskytnú mimo sektor verejnej správy.²¹³

Porušenie finančnej disciplíny taxatívne vymenúva zákon v ustanovení § 31.

Je však dôležité rozlišovať medzi porušením rozpočtovej disciplíny a finančnej disciplíny. V porovnaní s porušením rozpočtovej disciplíny, ktorým je neoprávnené použitie a zadržanie prostriedkov a nedodržanie podmienok poskytnutia je porušenie finančnej disciplíny v rozpočtových pravidlách verejnej správy jednoznačne definované pre rôzne situácie, ktoré pri nakladaní s verejnými prostriedkami môžu nastať. Zároveň

²¹²BABČÁK, V. a kol. Finančné právo v Slovenskej republike a v Európskej únii. Bratislava : Eurokódex, 2012. s. 222.

²¹³Pozri ustanovenie § 19 ods. 3 zákona č. zákona č. 523/2004 Z. z.

je potrebné poukázať na širší obsah pojmu verejné prostriedky. V rozpočtovom procese má nesporne svoj význam zásada hospodárnosti.

Podstatou zásady je ako subjekty hospodária s jednotlivými rozpočtovými prostriedkami (účelovosť štátnych prostriedkov). Prostriedky verejných rozpočtov sa majú používať čo najhospodárnejšie a najefektívnejšie – použitie na určený účel ale aj v plánovanom čase. Hospodárenie s verejnými financiami a štátnym, resp. obecným majetkom zakladá verejný záujem na transparentnosti fungovania subjektu verejnej správy kvôli možnosti kontroly zo strany občanov a posilneniu dôvery občanov v zákonné nakladanie s verejnými prostriedkami a majetkom. Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy ustanovuje pre právnické a fyzické osoby, ktorým sa poskytnú verejné prostriedky, zodpovedajú za hospodárenie s nimi a sú pri ich používaní povinné zachovávať zásadu hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti ich použitia. Ak táto zásada nie je dodržiavaná nadväzujúc na toto porušenie je uplatňovaná právnu úprava porušenia finančnej disciplíny. Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy taxatívne ustanovujú celý rad skutkových podstát porušenia finančnej disciplíny. V porovnaní s predchádzajúcou právnou úpravou (neoprávnené použitie a zadržanie prostriedkov a nedodržanie podmienok poskytnutia) je pojem „finančná disciplína“ obsahovo. K porušeniu finančnej disciplíny dochádza, ak:

- sa poskytnú alebo použijú verejné prostriedky v rozpore s určeným účelom,
- sa poskytnú alebo použijú verejné prostriedky nad rámec opatrenia, čím dochádza k vyššiemu čerpaniu,
- sa prekročí lehota, ustanovená alebo určená na použitie verejných prostriedkov,
- sa neodvedú prostriedky subjektu verejnej správy v danej lehote a stanovenom rozsahu,
- neodvedenie výnosu z verejných prostriedkov do rozpočtu subjektu verejnej správy,
- prekročenie lehoty ustanovenej alebo určenej na použitie verejných prostriedkov.

V prípade porušenia finančnej disciplíny štátnou rozpočtovou organizáciou alebo štátnou príspevkovou organizáciou pri nakladaní s prostriedkami štátneho

rozpočtu a prostriedkami EÚ ukladá a vymáha odvod, penále alebo pokutu správa finančnej kontroly. Odvod, penále a pokutu môže ukladať aj ministerstvo financií.²¹⁴

Subjekt verejnej správy nemá oprávnenie sa zaväzovať v bežnom rozpočtovom roku na také úhrady, na ktoré nemá zabezpečené v rozpočte na bežný rozpočtový rok a zaťažujú nasledujúce rozpočtové roky z dôvodu nedostatku zdrojov v bežnom rozpočtovom roku. Verejné prostriedky sa môžu používať len na krytie nevyhnutných potrieb a opatrení vyplývajúcich z osobitných predpisov.²¹⁵

Osobitný postup, ktorý ustanovuje zákon v § 19 je poskytovanie preddavkov z verejných prostriedkov, a to len v prípade, ak boli vopred zahrnuté v zmluve o dodávke výkonov a tovarov a písomne dohodnuté najviac na obdobie troch mesiacov v závislosti od vecného plnenia dodávok výkonov a tovarov. Preddavky musia byť vysporiadané najneskôr do konca rozpočtového roka, v ktorom sa poskytnú, s výnimkou preddavkov za dodávku tepla, vody, elektrickej energie, plynu, periodickej a neperiodickej tlače, na úhradu nájomného a preddavkov na pohonné hmoty poskytované prostredníctvom platobných kariet.²¹⁶

Subjekt verejnej správy môže prijímať (s výnimkou obce a VÚC) a úvery a návratnú finančnú pomoc a poskytovať úvery len za podmienok ustanovených zákonom o rozpočtových pravidlách verejnej správy alebo osobitných zákonov. Nenávratná finančná pomoc sa musí použiť len na úhradu výdavkov spojených s realizáciou spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie. Subjekt tiež môže prijímať návratnú finančnú výpomoc zo štátnych finančných aktív, ak na účely, na ktoré sa návratná finančná výpomoc poskytne, prevzala vláda úver. Príspevková organizácia, ktorá je zdravotníckym zariadením poskytujúcim zdravotnú starostlivosť podľa osobitného predpisu, môže prijať návratnú finančnú výpomoc zo štátnych finančných aktív. Ručiteľské vzťahy sú upravené tak, že subjekt verejnej správy môže vstupovať do úverových alebo pôžičkových vzťahov ako ručiteľ len v súlade so zákonom, s výnimkou subjektu verejnej správy, ktorým bol Fond národného majetku Slovenskej

²¹⁴BABČÁK, V. a kol. Finančné právo v Slovenskej republike a v Európskej únii. Bratislava : Eurokódex, 2012. s. 225.

²¹⁵Pozri ustanovenie § 19 ods. 5 a ods. 6 zákona č. zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

²¹⁶Bližšie pozri § 19 ods. 8 až ods. 10 zákona č. zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

republiky (ďalej len FNMSR).²¹⁷

Ustanovenie § 19 legislatívne upravuje aj **koncesné obstarávanie** – t. j. oprávnenie uzatvoriť koncesnú zmluvu pre subjekty verejnej správy s výnimkou, ktorými sú: obec, vyšší územný celok a nimi zriadená rozpočtová organizácia a príspevková organizácia. Povinnou súčasťou materiálu na rokovanie vlády je stanovisko ministerstva financií k návrhu takejto zmluvy z hľadiska dôsledkov jej realizácie na vykazovanie dlhu verejnej správy, v jednotnej metodike platnej pre Európsku úniu.²¹⁸

Za porušenie finančnej disciplíny právnickou alebo fyzickou osobou zákon ukladá a vymáha odvod, penále alebo pokutu a tým, že tieto sa odvádzajú do rozpočtu tohto subjektu, ktorý ich poskytol. Ukladá a vymáha ich kontrolný orgán, auditujúci orgán alebo orgán dozoru štátu, ktorý vykonáva vládny audit alebo dozor verejných prostriedkov v rámci svojej pôsobnosti. V zmysle uvedeného ustanovenia **zákon rozlišuje medzi poskytnutím a použitím verejných prostriedkov**. Ak subjekt verejnej správy čerpá verejné prostriedky, hovoríme o ich **použití**, no ak subjekt verejnej správy prideliť verejné prostriedky zo svojho rozpočtu na použitie právnickej alebo fyzickej osobe vo svojej pôsobnosti, to znamená, že ich poskytne na použitie mimo sektor verejnej správy, hovoríme o **poskytnutí** verejných prostriedkov.²¹⁹

1. Poskytnutie alebo použitie verejných prostriedkov v rozpore s určeným účelom

Najdôležitejšou podmienkou poskytnutia finančných prostriedkov je dodržanie účelu ich použitia, a preto porušenie účelovosti je najzávažnejším porušením finančnej

²¹⁷Je potrebné uviesť dôležitú informáciu, že Fond národného majetku Slovenskej republiky je od 1. januára 2016 minulosťou. Vyplýva to z návrhu zákona o zrušení FNMSR z dielne Ministerstva hospodárstva SR. FNMSR prestal plniť svoju základnú úlohu v procese privatizácie. Do budúcnosti sa neplánuje privatizácia majetku štátu a ani nie je možné predpokladať privatizáciu v rozsahu, v akom sa vykonávala v súvislosti s transformačnými procesmi v minulosti. Nie je teda ani potrebná existencia osobitného subjektu určeného na výkon privatizačnej činnosti.

²¹⁸ § 19 ods. 15 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

²¹⁹VALENT, J. Dodržiavanie finančnej disciplíny. [online]. [Publikované 31-10-2006]. [citované 2015-10-09]. Dostupné tiež z: <<http://www.epi.sk/odborny-clanok/Dodrziavanie-financnej-discipliny.htm>>

disciplíny v zmysle ustanovenia § 31 ods. 1 písm. a). Toto porušenie je veľmi prísne sankcionované. Pri finančnej kontrole je subjekt povinný vrátiť finančné prostriedky späť do rozpočtu poskytovateľa. Hovoríme o porušení zásady účelovosti, zo strany tých subjektov, ktoré verejné prostriedky samy použijú. Iným prípadom je, ak subjekty **poskytujú** finančné prostriedky **iným subjektom verejnej správy** (v rámci sektora verejnej správy) alebo **právnickým a fyzickým osobám** (mimo sektor verejnej správy), a to v rámci svojej pôsobnosti (napr. dotácie do súkromného sektora, nadáciám, neziskovým organizáciám, obciam a pod.). Takým subjektom môže byť napríklad ministerstvo ako ústredný orgán štátnej správy v rámci svojej pôsobnosti, ktorý poskytne zo štátneho rozpočtu niektorej obci finančné prostriedky ako dotáciu. Ministerstvo však môže poskytnúť dotáciu zo štátneho rozpočtu aj napr. fyzickej osobe – podnikateľovi, a v takomto prípade ide o poskytnutie finančných prostriedkov mimo sektor verejnej správy.

2. Poskytnutie alebo použitie verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia následkom ktorého je vyššie čerpanie verejných prostriedkov

Pre tento prípad porušenia finančnej disciplíny v zmysle ustanovenia § 31 ods. 1 písm. b) je charakteristické to, že subjekt, ktorý poruší finančnú disciplínu, je subjektom verejnej správy. Ide o prvé prelomenie nepísanej zásady, že poskytovateľ verejných prostriedkov – subjekt verejnej správy - koná vždy v súlade so zákonom. Je potrebné definovať pojem „rámec oprávnenia“. Rámec oprávnenia určuje zákon alebo všeobecne záväzný právny predpis (výnos, vyhláška), prípadne kolektívna zmluva.²²⁰

²²⁰Napríklad, ak je rámec oprávnenia určený zákonom o cestovných náhradách a subjekt verejnej správy poskytne svojmu zamestnancovi cestovné náhrady nad rámec určený zákonom ide o použitie verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia, pričom dochádza k vyššiemu čerpaniu verejných prostriedkov. V niektorých prípadoch a súvislostiach možno považovať za porušenie finančnej disciplíny aj poskytnutie odstupného zamestnancovi subjektu verejnej správy pri skončení jeho pracovného pomeru nad rámec ustanovený kolektívnou zmluvou ak rámec oprávnenia určuje kolektívna zmluva. Dochádza totižto k vyššiemu čerpaniu verejných prostriedkov. Porušovateľ finančnej disciplíny je v tomto prípade poskytovateľ verejných prostriedkov t.j. subjekt verejnej správy – zamestnávateľ.

3. Neodvedenie prostriedkov subjektu verejnej správy v ustanovenej alebo určenej lehote a rozsahu

Ustanovenie § 31 ods. 1 písm. c) upravuje porušenie finančnej disciplíny, napr. subjektom, ktorý sústreďuje odvody Slovenskej republiky Európskej únii, ako napríklad clo, ako jeden z tradičných vlastných zdrojov, ktoré vyberajú príslušné colné úrady a majú ho v plnej miere odvádzať Colnému riaditeľstvu SR. V prípade nesplnenia si tejto povinnosti odvodovej povinnosti v určenej lehote a rozsahu voči Colnému riaditeľstvu SR dochádza k porušeniu finančnej disciplíny. Verejné prostriedky nie sú odvedené subjektu verejnej správy v ustanovenom rozsahu a v ustanovenej lehote. Obdobne platí aj ak Colné riaditeľstvo SR neodvedie naakumulované finančné prostriedky do štátneho rozpočtu alebo do rozpočtu Európskej únie. Sankciou je odvod a penále z omeškania odvodu.

4. Neodvedenie výnosu z verejných prostriedkov do rozpočtu subjektu verejnej správy v ustanovenej alebo určenej lehote a rozsahu

Výnos z prostriedkov rozpočtu subjektu verejnej správy je príjmom tohto druhu rozpočtu, ktorý ich poskytol, ak medzinárodná zmluva alebo právne záväzné akty EÚ neustanovujú inak. Môže ísť napríklad o výnos z prostriedkov štátneho rozpočtu, ktorý je príjmom štátneho rozpočtu, alebo výnos z prostriedkov obce, ktorý je príjmom rozpočtu obce. Subjekty, ktorým sa poskytli prostriedky štátneho rozpočtu, sú povinné odviesť výnosy z prostriedkov štátneho rozpočtu (na účet poskytovateľa) do štátneho rozpočtu. Táto povinnosť vyplýva jednak z ustanovenia § 7 ods. 1 písm. m) rozpočtových pravidiel verejnej správy, podľa ktorého **výnosy z prostriedkov štátneho rozpočtu sú príjmom štátneho rozpočtu, ak osobitný predpis neustanovuje inak**, a tiež z ustanovenia § 31 ods. 1 písm. d) rozpočtových pravidiel verejnej správy. Neodvedenie výnosu z prostriedkov dotácie zo štátneho rozpočtu do štátneho rozpočtu sa považuje v zmysle citovaného ustanovenia porušením finančnej disciplíny. Postup odvodu výnosov z prostriedkov štátneho rozpočtu upravuje metodické usmernenie MF SR č. MF/7415/2005-421 k aplikácii ustanovenia § 7 ods. 1 písm. m) zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov vo väzbe na § 31 ods. 1 písm. d) citovaného zákona.

V súlade s citovaným metodickým usmernením poskytovateľ pri poskytnutí prostriedkov štátneho rozpočtu určí príjemcovi (napríklad v zmluve, liste, alebo oznámení) rozsah a lehotu na vykonanie odvodu výnosov z prostriedkov štátneho rozpočtu. Ak rozsah a lehota na odvedenie výnosu nie je ustanovená alebo určená, príjemca je povinný odvieť vzniknutý výnos neodkladne po skončení lehoty na použitie finančných prostriedkov, najneskôr v lehote a v rozsahu určenom v Postupe pre zúčtovanie finančných vzťahov so štátnym rozpočtom, ktorý určuje ministerstvo financií v súlade s § 8 ods. 2 rozpočtových pravidiel verejnej správy. Obce a mestá majú povinnosť odvádzať výnosy vedených na základnom bežnom účte. Príspevkové organizácie v ich zriaďovateľskej pôsobnosti odvádzajú výnosy vedených na svojich výdavkových účtoch. Rozpočtové organizácie zriadené obcou sú súčasťou rozpočtu obce, preto výnosy odvádzané obcou zahŕňajú aj výnosy z prostriedkov štátneho rozpočtu, ktoré obec poskytne svojej rozpočtovej organizácii.

Rozpočtové pravidlá verejnej správy **neustanovujú povinnosť** vedenia prostriedkov štátneho rozpočtu **na samostatnom účte**, ale každý príjemca prostriedkov štátneho rozpočtu **môže** viesť tieto prostriedky na samostatnom účte. Podmienku vedenia dotačných finančných prostriedkov na samostatnom účte môže **určiť poskytovateľ** finančných prostriedkov ako **podmienku poskytnutia** a v takomto prípade je príjemca týchto prostriedkov **povinný viesť prostriedky na samostatnom účte**, pretože nedodržaním podmienky poskytnutia sa dopustí porušenia finančnej disciplíny.²²¹

5. Prekročenie lehoty ustanovenej alebo určenej na použitie verejných prostriedkov

Jednou zo zásad rozpočtového hospodárenia je aj zásada použitia rozpočtových prostriedkov do konca toho rozpočtového roka, v ktorom boli poskytnuté, pričom ale rozpočtové pravidlá verejnej správy ustanovujú v § 8 ods. 4 a 5 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy výnimku z tohto pravidla. Jej nedodržanie je porušením finančnej disciplíny v zmysle ustanovenia § 31 ods. 1 písm. e).

²²¹VALENT, J. Dodržiavanie finančnej disciplíny. [online]. [Publikované 31-10-2006]. [citované 2015-10-09]. Dostupné tiež z: <<http://www.epi.sk/odborny-clanok/Dodrziavanie-financnej-discipliny.htm>>

Dochádza k tomu vtedy, ak sa do nasledujúceho rozpočtového roka prenesú prostriedky, v prípade ktorých nie je možná výnimka z časovosti, t. j. z povinnosti ich použitia len do konca rozpočtového roka.

6. Prekročenie rozsahu splnomocnenia na prevzatie záväzkov

Subjekt verejnej správy sa nemôže v bežnom rozpočtovom roku zaviazat' na také úhrady, ktoré nemá v roku prijatia viacročného záväzku v rozpočte na tento bežný rok zabezpečené. Uvedené vyplýva s ustanovení § 19 ods. 5 a § 38 ods. 1 písm. f). Ak by ale k takémuto záväzku došlo, dôsledkom by bolo zaťaženie nasledujúceho rozpočtového roka z titulu nedostatku zdrojov v predchádzajúcom roku a takýto postup možno klasifikovať ako porušenie finančnej disciplíny.

7. Umožnenie bezdôvodného obohatenia získaním finančného prospechu z verejných prostriedkov

Porušenie vyplývajúce z ustanovenia § 31 ods. 1 písm. g) je veľmi ťažko dokázateľné. Uvedené konanie však možno chápať ako porušenie finančnej disciplíny a teda je možné ho sankcionovať. Možno sem zaradiť napríklad poskytnutie neprimeranej provízie za sprostredkovanie služby alebo dodávky, z verejných prostriedkov. Takéto bezdôvodné obohatenie a finančný prospech možno získať vo všetkých oblastiach, ktoré sú financované z verejných prostriedkov. Môže však nastať aj situácia, že takýto neoprávnený postup postihuje sankciou osobitný právny predpis. Potom platí zásada, v prípade, ak za to isté previnenie ukladá sankcie osobitný predpis, uplatnia sa sankcie podľa osobitného predpisu prednostne, pričom platí zákaz dvojitej sankcie.

8. Konanie v rozpore

Porušenie ustanovení § 15 - § 18 t. j. použitie výdavkov v rozpore s týmito ustanoveniami je porušením finančnej disciplíny v zmysle ustanovenia – 31 ods. 1 písm. h). Ustanovenia upravujú realizáciu výdavku zo štátneho rozpočtu, ktorý je síce nevyhnutný pre hospodárstvo Slovenskej republiky, ale v štátnom rozpočte nie je zabezpečený. Môže ísť napríklad o presun rozpočtových prostriedkov v rámci kapitoly, kedy dôjde k zmene záväzného ukazovateľa rozpočtu kapitoly, čo možno považovať za porušenie ustanovenia § 16.

9. Použitie verejných prostriedkov na financovanie, založenie alebo zriadenie právnickej osoby v rozpore s týmto zákonom alebo osobitným predpisom

Najtypickejším príkladom uvedeného porušenia finančnej disciplíny upravuje ustanovenie § 31 ods. 1 písm. i). Hovoríme o neoprávnenom poskytnutí príspevku takej príspevkovej organizácii, ktorá nespĺňa podmienku 50 % (jej tržby kryjú rovných 50 % alebo viac jej výrobných nákladov) viac ako dva po sebe nasledujúce rozpočtové roky alebo ktorá neplní úlohy uložené zriaďovateľom. Zriaďovateľovi spornej príspevkovej organizácie sa za takéto porušenie ukladá sankcia vo forme pokuty. Vo všetkých predchádzajúcich prípadoch uvedených v § 31 ods. 1 písm. a) až písm. i) sa s finančnou sankciou voči subjektu verejnej správy, ktorý porušil finančnú disciplínu, uplatňuje subjektom verejnej správy, ktorý porušil finančnú disciplínu, postup podľa osobitných predpisov voči zamestnancovi zodpovednému za porušenie finančnej disciplíny. V ostatných prípadoch (t. j. od nasledujúceho bodu) sa subjektu verejnej správy, ktorý porušil finančnú disciplínu, neukladá žiadna sankcia. Tento subjekt verejnej správy je povinný na základe ustanovenia § 31 ods. 7 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy uplatniť voči zamestnancovi zodpovednému za porušenie finančnej disciplíny postup podľa osobitných predpisov.

10. Nehospodárne, neefektívne a neúčinné vynakladanie verejných prostriedkov

Subjekty verejnej správy sú povinné pri používaní verejných prostriedkov dodržiavať hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť ich použitia vyplývajúcu im z ustanovenia § 19 ods. 6. Pojmy definuje zákon č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite:

- **hospodárnosť** - minimalizovanie nákladov na vykonanie činnosti alebo obstaranie tovarov, prác a služieb pri zachovaní ich primeranej úrovne a kvality,
- **efektívnosť** - maximalizovanie výsledkov činnosti vo vzťahu k disponibilným verejným prostriedkom,
- **účinnosť** - vzťah medzi plánovaným výsledkom činnosti a skutočným výsledkom činnosti vzhľadom na použité verejné prostriedky.

Ako príklad možno uviesť uzatváranie neprimeraných („predražených“) poisťných zmlúv pre manažérov, alebo kúpa finančne prehnane náročného automobilu subjektom verejnej správy, obstaranie majetku inou osobou ako víťazom verejného obstarávania a podobne. Sankcia za porušenie finančnej disciplíny neukladá, ale uplatní sa postup podľa osobitných predpisov.

11. Nedodržanie ustanoveného alebo určeného spôsobu nakladania s verejnými prostriedkami § 31 ods. 1 písm. k)

Spôsob nakladania s verejnými prostriedkami **ustanovuje zákon, výnos, vyhláška**. Pri poskytnutí prostriedkov poskytovateľ môže pre konkrétny prípad **určiť** spôsob nakladania s verejnými prostriedkami v **zmluve alebo v liste**. To znamená, že zákon môže ustanoviť, že verejné prostriedky je subjekt verejnej správy napr. povinný viesť na presne určenom účte – obdobne platí aj pre prijímateľa. Nedodržanie tejto podmienky, t. j. vedenie prostriedkov na osobitnom účte, je porušením finančnej disciplíny. Sankcia za porušenie finančnej disciplíny sa neukladá, ale uplatní sa postup podľa osobitných predpisov.

12. Úhrada preddavku z verejných prostriedkov v rozpore s týmto zákonom alebo v rozpore s podmienkami určenými pri poskytnutí verejných prostriedkov

Preddavky sa poskytujú z prostriedkov štátneho rozpočtu, a zároveň všetky subjekty verejnej správy môžu z verejných prostriedkov poskytovať preddavky. Porušením finančnej disciplíny je podľa § 31 ods. 1 písm. l) poskytnutie preddavku bez jeho písomného dohodnutia v zmluve v prípadoch, v ktorých to zákon vylučuje, alebo poskytnutie preddavku na viac ako na tri mesiace, alebo poskytnutie preddavku na tú istú dodávku (službu) bez zúčtovania predchádzajúceho preddavku a podobne.

Porušením finančnej disciplíny nie je poskytnutie preddavku subjektom verejnej správy podľa osobitných predpisov, napr. podľa zákon č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti – ide o úhradu preddavku exekútorovi v rámci exekučného konania. Finančné vysporiadania preddavkov je potrebné zrealizovať do konca rozpočtového roka, s výnimkou preddavkov za dodávku tepla, vody, elektrickej energie, plynu, periodickej a neperiodickej tlače a preddavkov na pohonné hmoty poskytované prostredníctvom platobných kariet. V prípade prostriedkov Európskej únie preddavok môže poskytovať konečný prijímateľ. Pri prostriedkoch Európskeho sociálneho fondu to môže byť právnická osoba alebo fyzická osoba, ktorej boli poskytnuté prostriedky konečným prijímateľom podľa ustanovenia § 20 ods. 2. Konečným prijímateľom je štátna rozpočtová organizácia a táto je oprávnená poskytovať prostriedky Európskeho sociálneho fondu ďalej t. j. právnickým a fyzickým osobám ako konečným „užívateľom“ týchto prostriedkov a tieto osoby môžu poskytovať z takto prijatých prostriedkov tohto fondu preddavky v rámci dodávateľsko-odberateľských vzťahov.

13. Porušenie pravidiel a podmienok pri poskytovaní prostriedkov z rozpočtu verejnej správy subjektom verejnej správy

K porušeniu finančnej disciplíny môže dôjsť v zmysle ustanovenia – 31 ods. 1 písm. m) pri poskytovaní prostriedkov subjektom verejnej správy. Subjektu ktorý porušil finančnú disciplínu, sa sankcia za porušenie finančnej disciplíny neukladá ale uplatňuje sa voči zamestnancovi zodpovednému za porušenie finančnej disciplíny

postup podľa osobitných predpisov.

14. Porušenie pravidiel a podmienok, za ktorých boli verejné prostriedky poskytnuté

Pri tomto porušení možno hovoriť o prípadoch, ak príjemca verejných prostriedkov nedodrží pravidlá a podmienky, za ktorých boli verejné prostriedky poskytnuté. Ani v tomto prípade sa subjektu, ktorý porušil finančnú disciplínu, sankcia za porušenie finančnej disciplíny neukladá ale uplatňuje sa voči zamestnancovi zodpovednému za porušenie finančnej disciplíny postup podľa osobitných predpisov.²²²

Zhrnutie hlavných zásad sankcionovania:

- úlohou sankčného systému je prevencia a represná funkcia,
- sankčný systém je len nevyhnutným donucovacím prostriedkom na zabezpečenie dodržania zákona,
- rozlišovanie sankcií na sankcie uplatňované voči subjektu, ktorý porušil finančnú disciplínu, a sankcie voči zamestnancovi subjektu verejnej správy, ktorý porušil finančnú disciplínu – postupy podľa osobitných predpisov,
- sankcie sú **finančnými sankciami**, ktoré ukladá miestne príslušná **správa finančnej kontroly** v prípade prostriedkov štátneho rozpočtu, Európskej únie a prostriedkov štátnej rozpočtovej a príspevkovej organizácie alebo **iný kontrolný orgán**, alebo **orgán dozoru štátu** oprávnený na výkon kontroly, alebo štátneho dozoru v rozsahu svojej pôsobnosti ustanovenej osobitnými predpismi,²²³
- medzi finančné sankcie zaradujeme **odvod, penále a pokuta**,
- **subjekt, ktorý porušil finančnú disciplínu** - subjekt verejnej správy alebo subjekt mimo sektor verejnej správy,

²²²VALENT, J. Dodržiavanie finančnej disciplíny. [online]. [Publikované 31-10-2006]. [citované 2015-10-09]. Dostupné tiež z: <<http://www.epi.sk/odborny-clanok/Dodrziavanie-financnej-discipliny.htm>>

²²³Napríklad postup podľa zákona č. 461/2003 Z. z., zákona č. 502/2001 Z. z., zákona č. 369/1990 Zb., zákona č. 416/2001 Z. z. a ďalšie.

- **postupy podľa osobitných predpisov** sa uplatňujú pri každom porušení finančnej disciplíny subjektom verejnej správy, a to voči zamestnancovi subjektu verejnej správy zodpovednému za porušenie finančnej disciplíny,
- za porušenie finančnej disciplíny podľa § 31 ods. 1 písm. a) až i) **sa ukladajú finančné sankcie a zároveň sa uplatňuje aj postup podľa osobitných predpisov.**
- za porušenie finančnej disciplíny podľa sa **neukladajú žiadne finančné sankcie** subjektu ale sa uplatňuje postup podľa osobitných predpisov voči zamestnancovi zodpovednému za porušenie finančnej disciplíny²²⁴
- **upúšťa od viazania rozpočtových prostriedkov** za porušenie finančnej disciplíny v prípade rozpočtových organizácií, t. j. aj **rozpočtovým organizáciám sa ukladá odvod, penále a pokuty** a voči zamestnancom zodpovedným za porušenie finančnej disciplíny sa uplatňujú postupy podľa osobitných predpisov,
- **v ustanovení § 31 ods. 1 písm. a) -** dochádza k súbehu uloženia odvodu a uloženia penále za každý deň porušenia,
- do dňa skončenia kontroly sa umožňuje vysporiadať nezákonný stav zistený počas výkonu kontroly a v takomto prípade sa správne konanie nezačne, t. j. odvod ani penále sa neuložia.
- v niektorých prípadoch sa pri súbehu odvodu a penále ukladajú penále len za každý deň omeškania odvodu
- zavádza sa ukladanie pokút s „**minimálnou**“ spodnou hranicou, a ďalšie.²²⁵

Kontrola riadneho využitia pridelených finančných prostriedkov a riešenie nezrovnalostí:

Podmienky čerpania dotácie stanovuje rozhodnutie o pridelení dotácie alebo zmluva o poskytnutí dotácie. Zvyčajne ide o celý rad príručiek, podmienok a metodík, ktoré musia príjemcovia dotácie pri čerpaní dotácie dodržiavať. Dodržiavanie takto stanovených pravidiel prebieha pod dôslednou kontrolou zo strany štátnych orgánov.

²²⁴Napríklad postup podľa zákona č. 311/2001 Z. z. alebo zákona č. 312/2001 Z. z..

²²⁵VALENT, J. Dodržiavanie finančnej disciplíny. [online]. [Publikované 31-10-2006]. [citované 2015-10-09]. Dostupné tiež z: <<http://www.epi.sk/odborny-clanok/Dodrziavanie-financnej-discipliny.htm>>

Právnym základom pre výkon kontroly je zákon č. 320/2001 Zb. o finančnej kontrole vo verejnej správe a o zmene niektorých zákonov (ďalej len ako „zákon o finančnej kontrole“). Ak sú platby príjemcom vyplácané až následne, majú zistené nezrovnalosti povahu neoprávnených výdavkov, o ktoré sa znižuje skutočne vyplácaná dotácia. V prípadoch, ak je nezrovnalosť zistená až po vyplatení finančných prostriedkov, je Riadiaci orgán povinný zabezpečiť ich vrátenie.

Ak má zistená nezrovnalosť povahu porušenia rozpočtovej disciplíny v zmysle rozpočtových pravidiel, riadiaci orgán postúpi vec s relevantnými podkladmi príslušnému daňovému úradu na ďalšie prešetrenie. Ten je oprávnený za účelom preverenia ďalších skutočností oprávnený vykonať daňovú kontrolu, ktorej výsledkom môže byť platobný výmer ukladajúci príjemcovi dotácie vykonať odvod za porušenie rozpočtovej disciplíny. Novelizáciou zákona č. 465/2011 Sb. ktorým sa mení zákon č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlách a o zmene niektorých súvisiacich zákonov (rozpočtové pravidlá) v znení neskorších predpisov bolo zakotvené právo poskytovateľa krátiť dotáciu. Poskytovateľ nemusí vyplatiť časť dotácie, ak sa domnieva, že došlo k porušeniu pravidiel verejného obstarávania spolufinancovaných z rozpočtu Európskej únie a to do výšky, ktorá je stanovená v rozhodnutí o poskytnutí dotácie ako najvyššia možná výška odvodu za porušenie rozpočtovej disciplíny, pričom prihliada k závažnosti porušenia a jeho vplyvu na dodržanie cieľa dotácie.

O tomto opatrení poskytovateľ informuje príjemcu a príslušný finančný úrad vrátane jeho rozsahu a odôvodnenia. Pozastavenie platieb pri zaistení nezrovnalostí získalo oporu priamo v zákone o rozpočtových pravidlách. Výluka súdneho preskúmania explicitne zakotvená v ustanovení § 14e ods. 4 zákona o rozpočtových pravidlách vyvoláva otázku, ako sa môže brániť príjemca dotácie, ak s krátením dotácie nesúhlasí. Druhú kategóriu nejasností predstavuje riešenie nezrovnalostí, ktoré nemajú povahu porušenia rozpočtovej disciplíny. Ide o situácie, ak sú finančné prostriedky už vyplatené a finančný úrad dospeje k záveru, že sa o porušenie rozpočtovej disciplíny nejde a poskytovateľ dotácie s týmto názorom nesúhlasí. Riadiaci orgán nie je záverom Finančného úradu viazaný a môže trvať na svojich zisteniach a na tom, že k nezrovnalosti došlo. Prostriedky, ktoré boli použité v rozpore so záväznými podmienkami, ale nejde o porušenie rozpočtovej disciplíny, je riadiaci orgán povinný

vymáhat'.²²⁶

Vybraná judikatúra a právne vety:

Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojom potvrdzujúcom rozsudku č. **k. 8Sžf/69/2013** zo dňa 21.01.2015 vyslovil názor, že pre uplatnenie zodpovednosti za porušenie finančnej disciplíny podľa § 31 zákona č. 523/2004 Z. z. nie je podmienkou uplatnenie zodpovednosti subjektu verejnej správy voči zamestnancovi zodpovednému za jej porušenie. Zákonodarcom použitý termín odvody nevyhnutne v sebe zahŕňa akékoľvek peňažné plnenie, ktoré je predmetom rozhodovania orgánu verejnej správy v administratívnom konaní, ktoré je zároveň príjmom štátneho rozpočtu, verejných fondov, rozpočtov obcí, miest a vyšších územných celkov, a teda sa vzťahuje aj na odvod o aký ide vo veci samej - finančné prostriedky použité v rozpore s určeným účelom podľa § 31 ods. 3 zák. o rozpočtových pravidlách a povinnosť zaplatiť zodpovedajúce penále. Preto námietku, že pre výrazný časový odstup už nemožno voči zodpovedným zamestnancom vyvodit' zodpovednosť podľa zákona o rozpočtových pravidlách a podľa Zákonníka práce hodnotí najvyšší súd ako nedôvodnú.

Pre uplatnenie zodpovednosti za porušenie finančnej disciplíny a uloženie povinnosti odvodu vo výške porušenia finančnej disciplíny a penále vo výške 0,1% zo sumy, v ktorej došlo k porušeniu finančnej disciplíny podľa § 31 ods. 1 písm. a/ v spojení s § 31 ods. 3 zák. o rozpočtových pravidlách nie je podmienkou uplatnenia zodpovednosti subjektu verejnej správy voči zamestnancovi zodpovednému za porušenie finančnej disciplíny. Opačný záver nie je možné vyvodit', nakoľko zodpovednosť voči zamestnancom nastupuje až po zistenom porušení finančnej disciplíny.

Poskytnutie dotácie bez právneho dôvodu - Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojom potvrdzujúcom rozsudku č. k 3Sžf/5/2011 zo dňa 3.10.2011 vyslovil názor,

²²⁶MORAVEC, O. KRÁCENÍ DOTACE V JUDIKATUŘE NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU – POLOJASNO? [online]. [Publikované 22.10.2014]. [citované 2016-03-01]. Dostupné tiež z: <<http://www.epravo.cz/top/clanky/kraceni-dotace-v-judikature-nejvyssiho-spravniho-soudu-polojasno-95155.html>>.

že podľa § 31 ods. 1 písm. b/ zákona č. 523/2004 Z. z. porušením finančnej disciplíny je poskytnutie alebo použitie verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia, ktorým dôjde k vyššiemu čerpaniu verejných prostriedkov. Podľa § 31 ods. 4 zákona č. 523/2004 Z. z. právnická osoba alebo fyzická osoba, ktorá porušila finančnú disciplínu podľa odseku 1 písm. b), c) a d), je povinná odvieť finančné prostriedky vo výške porušenia finančnej disciplíny a zaplatiť penále vo výške 0,1% zo sumy, v ktorej došlo k porušeniu finančnej disciplíny, za každý, aj začatý deň omeškania s úhradou uloženého odvodu; ak právnická osoba alebo fyzická osoba sama zistí porušenie finančnej disciplíny a odvedie finančné prostriedky vo výške porušenia finančnej disciplíny podľa odseku 1 písm. b), c) a d) alebo ak sa porušenie finančnej disciplíny podľa odseku 1 písm. b), c) a d) zistí pri výkone kontroly a finančné prostriedky vo výške porušenia finančnej disciplíny vráti právnická osoba alebo fyzická osoba do dňa skončenia kontroly, správne konanie sa nezačne. Dotácie boli poskytnuté na bankové účty žalobcu, preto ak sa žalobca domnieval, že uvedené dotácie boli poskytnuté bez právneho dôvodu, mal povinnosť ihneď vrátiť poskytnuté dotácie. Prijatie dotácií bolo jednoznačne preukázané v účtovníctve žalobcu a keďže žalobca nespĺňal podmienky na poskytnutie dotácií a ani ich nevrátil naspäť do štátneho rozpočtu, porušil tým ustanovenie § 31 ods. 1 písm. b/ zákona č. 523/2004 Z. z.

5.5 Zhrnutie

Verejná správa je významnou oblasťou, s ktorou sa človek stretáva po celý svoj život a bezprostredne sa ho dotýka. Verejné financie spolu so zákonmi sú najdôležitejšími prostriedkami pri správe vecí verejných. Je nepochybné, že najväčším problémom Slovenskej republiky je zlé hospodárenie s verejnými financiami a majetkom štátu. Základné zásady rozpočtového hospodárenia SR sú vo vzťahu k finančnej disciplíne predmetom overovania pri hospodárení a nakladaní s finančnými prostriedkami. Pritom nejde len o hospodárenie s rozpočtovými prostriedkami štátu, obce, vyššieho územného celku, štátneho fondu a finančnými prostriedkami z rozpočtu Európskej únie vrátane odvodov Európskej únii (ako tomu bolo v období rozpočtovej disciplíny), ale podobný prístup sa zavádza aj na všetky finančné prostriedky, s ktorými hospodária ostatné subjekty verejnej správy, vrátane tých finančných prostriedkov, ktoré subjekty verejnej správy v rámci svojej zákonom

ustanovenej pôsobnosti poskytli ďalším právnickým osobám a fyzickým osobám mimo sektor verejnej správy a vrátane odvodov Európskej únie.

Je potrebné mať na pamäti jednou zo základných zásad rozpočtového hospodárenia a to, že verejné prostriedky ostávajú verejnými prostriedkami až do ich konečného použitia. Nie je preto možné preklasifikovať verejné prostriedky na iné druhy finančných prostriedkov, ak boli subjektom verejnej správy poskytnuté na použitie inému subjektu mimo verejnú správu. Podobná zásada sa uplatňuje aj pre prostriedky štátneho rozpočtu, čo platilo už za platnosti a účinnosti predchádzajúceho právneho predpisu o rozpočtových pravidlách.

Kontrola považovaná za jednu z najdôležitejších podmienok správneho a efektívneho nakladania s verejnými prostriedkami, a preto by najvyššia kontrolná inštitúcia štátu mala plniť svoje základné poslanie, t. j. napomáhanie správneho a efektívneho hospodáreniu s verejnými prostriedkami a aby mohla svoju kontrolnú činnosť vykonávať objektívne a účinne, musí byť vo svojej činnosti nezávislá. Podľa Ústavy SR je Najvyšší kontrolný úrad nezávislým orgánom kontroly hospodárenia s verejnými prostriedkami, ktorý je vo svojej kontrolnej činnosti viazaný len zákonom (kontroluje hospodárenie s finančnými prostriedkami a majetkom štátu, územnej samosprávy a s finančnými prostriedkami Európskej únie).

Súčasná situácia je taká, že dochádza k zlému hospodáreniu s verejnými prostriedkami nielen politikov, ale aj územnej samosprávy. Najvyšší kontrolný úrad by si mal plniť svoju úlohu a jeho vedenie by malo niesť zodpovednosť za kontrolu dobrého hospodárenia s verejnými financiami a majetkom štátu. Je nepochybné, že túto povinnosť nevykonáva. Ak dôjde k zlyhaniu vedenia NKÚ, malo by sa pristúpiť k okamžitému prijatiu potrebných opatrení, ktorými je napríklad aj odvolanie vedenia v prípade takýchto zlyhaní. Parlament však takéto vzniknuté situácie vôbec nerieši. Mali by sa prijímať opatrenia pre osobnú zodpovednosť každého politika a úradníka za rozhodnutia, ktoré urobil.

6 ROZPOČTOVÉ ZÁSADY UPLATŇUJÚCE SA V ROZPOČTOVOM HOSPODÁRENÍ MAĎARSKA

6.1 Historický vývoj chápania a uplatňovania rozpočtových zásad

Z ekonomickej teórie je zrejmé, že štátny rozpočet ako ekonomická kategória sa historicky vyvíjala spolu s rozvojom výroby a postavením štátu a jeho funkcií. V závislosti od štátoprávneho usporiadania predstavuje sústavu rozpočtov na všetkých vládnych úrovniach. Vo všeobecnom chápaní sa hovorí o verejnom rozpočte ako o finančnej bilancii na príslušnom stupni verejnej vlády, ktorá má zabezpečiť potreby verejnej ekonomiky a ciele rozpočtovej politiky.²²⁷ V odbornej literatúre sa štátny rozpočet v najširšom ponímaní definuje ako hospodárenie s finančnými prostriedkami a majetkom, ktorého účelom je pokryť financovanie jednotlivých funkcií štátu. Prostredníctvom štátneho rozpočtu sa v Maďarsku vykonáva hospodárska a finančná správa verejného sektora. Právna úprava formy a rozsahu hospodárenia štátu (*mad'. államháztartási jog*) tvorí samostatnú časť finančného práva v Maďarsku od roku 1992 a je zrejmé, že z politického aspektu sa jedná o veľmi citlivú časť finančného práva.

Historické počiatky súčasnej právnej úpravy hospodárenia štátu v Maďarsku je možné nájsť v rozpočtovom práve, ktoré sa prostredníctvom svojich inštitúcií, ktoré boli kreované v jednotlivých štádiách historického vývoja a autonómne existujúcimi subsystémami (miestna správa, sociálne poistenie, štátne účelové fondy) pretransformovalo do jednotného normatívneho systému. Organizačné zabezpečenie správy verejných financií v Maďarsku zahŕňa celý rad organizácií v oblasti verejných financií, ktoré sú súčasťou verejných financií a ktoré vykonávajú svoju činnosť v rozsahu a podľa pravidiel určených právnym poriadkom.²²⁸ V tejto časti poukážem na historický vývoj kreovania rozpočtovej politiky a zásad rozpočtovej politiky v Maďarsku.²²⁹

²²⁷HONTYOVÁ, K. 2005. Štátny rozpočet, mena a medzinárodné ekonomické vzťahy. 2. vyd. Bratislava: Iura Edition, 2005. 115 s. ISBN 80-8078-037-4.

²²⁸Porovnaj s čl. 2 ods. (2) Ústavy SR

²²⁹Označenie zákonov v Maďarsku je odlišné od aplikačnej praxe v ostatných sledovaných krajinách. Maďarsku je zaužívané označenie zákonov vo formáte- rok uverejnenia zákona; číslo zákona, vyjadrené pomocou latinského číslovania; názov zákona, napríklad: zákon z roku 1992, č. XXXVIII.

A: Vývoj rozpočtovej politiky na území Maďarska od 1848 do 1989

Vo verejnom práve (*ius publicum*) je možné badať zárodky rozpočtovej politiky v Maďarsku už v období pred rozvojom kapitalizmu. V stredoveku právna úprava v oblasti daňová, colnej a finančnej regulácie sledovala najmä zabezpečenie postačujúceho krytia výdavkov krajiny na obranu a existujúcu oblasť verejných služieb. Rozvoj peňažnej výmeny umožnil krajine prostredníctvom daňovej politiky získať potrebné prostriedky na chod štátu. Brzdou bezbrehého stanovenia daňového zaťaženia krajiny panovníkom bola ústavná právomoc Snemu navrhovať dane, tzv. *subsidium offertur* (*mad. adómegajánlási jog*).

B: Revolučné roky 1848/49

Historicky významným míľnikom formovania štátneho rozpočtu a rozpočtových zásad na území Maďarska je obdobie revolučných rokov 1848-49. Pre účely práce považujem za dôležité uviesť, že jedným s cieľov revolúcie v meruôsmych rokoch bolo dosiahnuť nezávislosť Maďarska v oblasti finančnej a vojenskej. Osamostatnenie sa od Habsburskej časti monarchie si vyžadovalo prijatie samostatného rozpočtu. Inšpiráciou pre tvorbu rozpočtovej politiky Maďarska v roku 1848 (zákonný článok III z roku 1848) bola Ústava Belgicka z roku 1831. Pre ďalší vývoj kultúry tvorby štátneho rozpočtu bolo dôležité, že uvedené právne základy znamenali zavedenie v tej dobe najmodernejších zásad rozpočtovej politiky ako aj najvyspelejší rozpočtových pravidiel.²³⁰

Pre účely sledovanej problematiky je potrebné ďalej uviesť, že v tomto období dochádza aj k ďalšiemu rozvoju dovtedajšieho feudálneho finančného práva, a to v oblastiach daňovej politiky a štátnych pôžičiek.

o štátnom rozpočte. Súčasný proces tvorby právnych predpisov je bližšie určený v zákone z roku 2010, č. CXXX o tvorbe právnych predpisov. (pozn. autora)

²³⁰Pozri Rotteck-Welcker Staatslexikon (1836).

C: Obdobie absolutizmu

Po porazení revolúcie v roku 1849 na území Maďarska dochádza k zavedeniu rakúskej daňovej správy. V tomto období Maďarsko až do vyrovnania v roku 1867 nedisponuje so samostatným rozpočtom. Na území Maďarska sa uplatňuje rozpočet rakúskeho cisárstva, ktorý je vyhlásený formou zákona. Pre účely sledovanej problematiky považujem za dôležité uviesť, že niektoré oktrojované rakúske zákony budú mať svoje dôležité postavenie pre ďalší vývoj zásad rozpočtovej politiky na území Maďarska.

D: Vývoj po roku 1867 až do 1989

Po rakúsko-uhorskom vyrovnaní v roku 1867 dochádza k zaujímavému vývoju v oblasti rozpočtovej politiky a daňovej politiky. Maďarsko recepciou preberá rakúsku právnu úpravu daňovej správy. Pre vývoj kontroly rozpočtu je určujúci rok 1870. V tomto roku bol zákonným článkom XVIII. zriadený kontrolný orgán Úrad štátneho auditu (*ang. State Audit Office of Hungary, maď. Állami Számvevőszék*), ktorý dodnes funguje ako najvyšší kontrolný v krajine. Hlavnou úlohou vzniknutého úradu bola, a dodnes je, podpora vyrovnanej, cielenej, zodpovednej a efektívnej rozpočtovej politiky.

Rozpočet krajiny v tomto období bol tvorený z dvoch častí, a to z časti verejné výdavky a z časti výdavky na verejné podniky. Prvá časť zahrňovala náklady orgánov verejnej správy a im podriadeným orgánom a druhá časť bola určená na výdavky rozpočtových organizácii (napr. Štátne železnice, Poštová banka a pod.) Je potrebné ďalej uviesť, že financovanie miestnej správy bolo, v súlade s vtedajšou praxou, zahrnuté do kapitoly Ministerstva vnútra.

Pre účely sledovanej problematiky je potrebné ďalej uviesť, že obdobie 1867 až 1948 bolo časté, že sa vyskytovali obdobia bez prijatého rozpočtu. V takýchto prípadoch bolo hospodárenie bez platného štátneho rozpočtu dočasne riešené dočasnými opatreniami, tzv. indemnitou (*maď. indemnitás törvény*). Po druhej svetovej vojne bola rozpočtová politiky výrazne ovplyvnená masívnym zásahom do organizácie hospodárstva. Zoštátnenie podnikov malo za výsledok zrušenie časti rozpočtu venovanej dovtedy výdavkom na verejné podniky. Podniky, ktoré boli dotiaľ

financované zo štátneho rozpočtu, boli vyčlenené zo štátneho rozpočtu a začali byť prepojené na štátny rozpočet formou daňových zvýhodnení a iných subvencií.

Výrazným zásahom do transparentnosti rozpočtového hospodárenia bolo zrušenie Úradu štátneho auditu v roku 1948, ktorý bolo znovu zriadený až v roku 1989. V medziobdobí bola kontrola hospodárenia štátu zabezpečená Štátnym kontrolným centrom, Ministerstvom kontroly a v neskoršom období Ľudový kontrolným orgánom (*mad. Népi Ellenőrző Központ*).

Kodifikácia rozpočtovej politiky bola dovŕšená v roku 1979 zákonom č. II o štátnych finančných záležitostiach. Prechod krajiny z plánovaného hospodárstva na trhovú ekonomiku vyvolalo potrebu zmeny dovtedy nastavených pravidiel rozpočtovej politiky. Vzhľadom na vyššie uvedené je možné uviesť, že zákonný článok XX. z roku 1897, Rozhodnutie č. 600/1948 Hospodárskej hlavnej rady a zákon č. II z roku 1979 sú významné míľniky vývoja právnej úpravy tvorby štátneho rozpočtu v Maďarsku. Významným prínosom sledovaného obdobia je vytvorenie a ustálenie tvorby centrálného rozpočtu, ktorý nezahŕňa rozpočty autonómne hospodáriacich územných celkov.

6.2 Postavenie a proces tvorby štátneho rozpočtu v Maďarsku, úprava štátneho rozpočtu v Ústave a ostatnej legislatíve Maďarska

Štátny rozpočet Maďarska je tvorené štyrmi samostatnými systémami, ktoré súčasný zákon o štátnom rozpočte kumuluje do dvoch hlavných subsystémov, a to do centrálného subsystému a subsystému miestnej správy.²³¹ Centrálny subsystém je tvorený rozpočtom ústredných štátnych orgánov (centrálny rozpočet), rozpočtom sociálneho poistenia (dôchodkový fond a fond zdravotného poistenia) a štátnymi účelovými fondmi (*mad. elkülönített pénzügyi alapok*). Subsystému miestnej správy pozostáva z rozpočtu miestnej samosprávy.

Centrálny rozpočet

Najvýznamnejším z vyššie uvedených systémov je centrálny rozpočet, nakoľko ten priamo predurčuje najdôležitejšie príjmy a výdavky štátu. S prihliadnutím na

²³¹Pozri § 3 ods. (1) zákonz roku 2011 č. CXCIV o štátnom rozpočte.

rozpočtovú prax v Maďarsku, dovoľujem si centrálny rozpočet krajiny označiť za určujúci aj pre ostatné tri súčasti štátneho rozpočtu. Svoj názor opieram o skutočnosť, že medzi centrálnym rozpočtom a ostatnými súčasťami štátneho rozpočtu je možné badať hierarchiu toku prostriedkov, pričom ten pramení práve z centrálného rozpočtu. Z centrálného rozpočtu sa taktiež zabezpečuje transfer prostriedkov do rozpočtu EÚ.

Príjmy centrálného rozpočtu Maďarska je možné rozdeliť na príjmy, ktoré sú taxatívne určené príslušnou legislatívou, napríklad: dane, odvody, clá, pokuty, platby a podobne. Tieto príjmy tvoria asi 85 až 90 % príjmov rozpočtu, jedná sa preto o najvýznamnejšiu skupinu príjmov. Druhá skupina príjmov štátneho rozpočtu je tvorená inými príjmami, napríklad príjmy štátu z podnikateľskej činnosti (dividendy), pôžičky, dary a podobne. Významnú príjmovú položku centrálného rozpočtu tvoria dane. V tejto súvislosti si dovoľujem poukázať, že dane môže byť určené v Maďarsku len zákonom alebo na základe delegovanej právomoci zo zákona rozhodnutím miestnej samosprávy.

Hlavnú skupinu výdavkov centrálného rozpočtu tvoria výdavky na chod krajiny, splátky pôžičiek a finančné plnenia voči EÚ. V súvislosti s transferom financií medzi centrálnym rozpočtom a EÚ považujem za potrebné uviesť, že príspevky a príjmy Maďarska sú v súlade s princípom proporcionality príspevkov, tzn. čím väčšie je hospodárstvo krajiny, tým viac prispieva, a naopak. Rozpočet EÚ sa zameriava na potreby všetkých Európanov ako celku. Prehľad finančných vzťahov Maďarska s EÚ v roku 2014:

- celkové výdavky EÚ v Maďarsku: 6,620 miliardy EUR;
- celkové výdavky EÚ ako percento HND Maďarska: 6,57 %;
- celkový príspevok Maďarska do rozpočtu EÚ: 0,890 miliardy EUR;
- príspevok Maďarska rozpočtu EÚ ako percento jeho HND: 0,88 %.

Rozpočet sociálneho poistenia

Rozpočet sociálneho poistenia pozostáva z dvoch parciálnych rozpočtov, a to z rozpočtu pre Fond zdravotného poistenia a z rozpočtu pre Fond dôchodkové poistenia. Sociálne poistenie v Maďarsku, obdobne ako aj v ostatných sledovaných krajinách strednej a východnej Európy, plní funkciu solidárnu a zabezpečovaciu. Alokácia finančných prostriedkov z rozpočtu sociálneho poistenia je založená na podmienkach určených

príslušným zákonom. V súvislosti so subsystémom sociálneho poistenia považujem za potrebné uviesť, že v tomto prípade štát plní dve významné úlohy:

- zaväzuje sa prevádzkovať a rozvíjať systém sociálneho poistenia,
- zaväzuje sa, v prípade ak príjmy zo sociálneho poistenia zaostávajú za výdavkami tejto časti rozpočtu, dotovať túto časť subsystému z centrálného rozpočtu. Tento jav opätovne potvrdzuje názor o faktickej nadradenosti (*primus inter pares*) centrálného rozpočtu voči ostatným častiam rozpočtu.

Zdroje príjmu a charakter výdavkov rozpočtu sociálneho poistenia podlieha schvaľovaniu Národného zhromaždenia. Z inštitucionálneho hľadiska samotná správa rozpočtu Fondu zdravotného poistenia podlieha Štátnej pokladni zdravotného poistenia (*mad. Országos Egészségbiztosítási Pénztár*) a správa Fondu dôchodkové poistenia podlieha Štátnemu dôchodkovému riaditeľstvu (*mad. Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság*).

Rozpočet miestnej samosprávy

Správa krajiny na miestnej úrovni je zabezpečená miestnou samosprávou. Príjmy miestnej samosprávy pozostávajú zo zdrojov alokovaných z centrálného rozpočtu a z vlastných príjmov miestnej samosprávy. Hospodárenie miestnej samosprávy je vymedzená príslušnou národnou legislatívou o hospodárení miestnej samosprávy. Majetok miestnej samosprávy je tvorený najmä majetkom, ktorý miestna samospráva získala od štátu. Prevodom majetku (budovy, komunikácie, pozemky) na orgány miestnej samosprávy bola snaha štátu, aby majetok bol spravovaný na tej úrovni, na ktorej je reálne využívaný na plnenie funkcií štátu.

Súčasná právna úprava rozpočtovej politiky v Maďarsku odzrkadľuje vývoj, ktorým krajina prešla od roku 1989. Prechod k demokratickej forme vlády a zmena orientácie hospodárstva z centrálne plánovanej ekonomiky na trhovú ekonomiku, podobne ako v ostatných stredoeurópskych krajinách, poskytlo krajine jedinečnú príležitosť na zmenu rozpočtových systémov, finančnej politiky a podobne.

Proces tvorby a schvaľovania rozpočtu v Maďarsku prešiel od roku 1989 mnohými zmenami. Reforma rozpočtu predstavovala pre krajiny strednej a východnej Európy jednou z najťažších úloh, pretože dramatických politických zmien bolo veľmi

veľa. Bolo potrebné prispôbiť sa radikálnej rozpočtovej politike, uľahčiť hospodársku reštrukturalizáciu a demokratizáciu.

V roku 1990 Maďarsko úspešne sprivatizovala veľkú časť svojho verejného sektora a udržiavala vysoké tempo hospodárskeho rastu. Maďarsko sa úspešne integrovalo do medzinárodných štruktúr, v máji 1996 do OECD a v máji 2004 do Európskej únie. Hlavné príjmy štátneho rozpočtu začiatkom 90-tych rokov pochádzali zo zdanenia firiem a spotrebiteľov a zdrojom príjmu pre rozpočet boli tiež dotácie.

Maďarsko výrazne zmodernizovalo svoj rozpočtový proces pred vstupom do EÚ v roku 2004. Napriek tomu, však stále pretrvávajú nedostatky, ktoré zahŕňajú deficit, nedostatok pravidiel rozpočtovej disciplíny, nedostatok transparentnosti a podobne. Inštitucionálne otázky verejných financií a rozpočtový proces v maďarskej praxi je podobný európskym trendom.

Proces tvorby štátneho rozpočtu v Maďarsku

Zákon o štátnom rozpočte²³² rozlišuje dva časové harmonogramy pre predkladanie štátneho rozpočtu, a to harmonogram pre kalendárny rok, v ktorom sa konajú voľby do Národného zhromaždenia a harmonogram pre kalendárny rok, v ktorom sa nekonajú voľby do Národného zhromaždenia. V tejto súvislosti sa v Par. 22. ods. (2) uvádza „*Vláda predloží Národnému zhromaždeniu návrh zákona o štátnom rozpočte, a to do 15. októbra, s výnimkou kalendárneho roka, v ktorom sa konajú voľby do Národného zhromaždenia, v tomto prípade sa návrh predkladá do 31. októbra*“. Dôvodom stanovenia odlišného termínu pre kalendárny rok, v ktorom sa konajú voľby do Národného zhromaždenia, je ústavná prax, nakoľko nová vláda bežne skladá sľub do konca mája.

Ostatný proces predkladanie návrhu štátneho rozpočtu je nasledovný:

- 31. marec – minister zodpovedný za štátny rozpočet predloží vláde smerovanie finančnej a monetárnej politiky, s dôvažkom na smerovanie daňovej

²³²Zákon z roku 2011 č. CXCv o štátnom rozpočte.

a rozpočtovej politiky.

- 31. máj – pod vedením ministra financií sa vypracuje plán príjmov, resp. výdavkov štátneho rozpočtu so zreteľom na jednotlivé subsystemy štátneho rozpočtu.
- 15. október, resp. 31. október – vláda predloží do národného zhromaždenia návrh štátneho rozpočtu na nasledujúci fiškálny (kalendárny) rok. Po podaní vládneho návrhu zákona, ktorým sa schvaľuje štátny rozpočet pre nasledujúci fiškálny (kalendárny) rok, predseda Národného zhromaždenia postúpi návrh stálym výborom na pripomienkovanie. K návrhu sa vyjadruje každý výbor samostatne, ale finálne stanovisko k návrhu osujuje Výbor pre rozpočet.
- 31. december - Národné zhromaždenie musí prijať zákon, ktorým schvaľuje štátny rozpočet na nasledujúci fiškálny (kalendárny) rok. Z8kon nadobúda platnosť uverejnením v Zbierke zákonov (*mad'. Magyar Közlöny*). Predmetný zákon je možné z hľadiska právnej teórie považovať za legislatívu *sui generis*, nakoľko neobsahuje sankcie za porušenie zákona. S cieľom dosiahnuť naplnenie schváleného zákona, vláda vydá rozhodnutia, resp. nariadenia.²³³

Úprava štátneho rozpočtu v Ústave Maďarska

Ústavnoprávna úprava verejných financií je obsiahnutá v článkoch 36 až 44 Ústavy Maďarska (*mad'. Magyarország Alaptörvénye*). Ústava vymedzuje verejné financie v samostatnej, jednoznačne vymedzenej časti. Verejné financie sú v článku 36 upravené nasledovne:

- (1) *“Národné zhromaždenie prijme na každý rok zákon o ústrednom rozpočte a zákon o jeho plnení. Návrhy zákona o ústrednom rozpočte a o plnení ústredného rozpočtu predkladá vláda Národnému zhromaždeniu v zákonom určenom termíne.*
- (2) *Návrhy zákona o ústrednom rozpočte a jeho plnení musia obsahovať štátne výdavky a príjmy v rovnakej štruktúre, prehľadným spôsobom a s racionálnou podrobnosťou.*
- (3) *Prijatím zákona o ústrednom rozpočte Národné zhromaždenie splnomocňuje vládu na výber v ňom stanovených príjmov a na úhradu výdavkov.*

²³³ Dostupné tiež z. <http://www.kormany.hu/hu/mo/a-koltsegetes>.

- (4) *Národné zhromaždenie nemôže prijať taký zákon o ústrednom rozpočte, v dôsledku ktorého by štátny dlh prevýšil polovicu hrubého domáceho produktu.*
- (5) *Až do doby, kým štátny dlh prevyšuje polovicu hrubého domáceho produktu, Národné zhromaždenie môže prijať len taký zákon o ústrednom rozpočte, ktorý obsahuje zníženie pomeru štátneho dlhu k hrubému domácemu produktu.*
- (6) *Od ods. (4) a (5) sa možno odchýliť len v čase osobitného právneho poriadku, v miere potrebnej na zmiernenie dôsledkov spôsobených okolnosťami, ktoré tento stav vyvolali, alebo v prípade trvalého a výrazného úpadku národného hospodárstva, a to v miere potrebnej na obnovu rovnováhy národného hospodárstva.*
- (7) *Ak Národné zhromaždenie neprijme zákon o ústrednom rozpočte do začiatku kalendárneho roka, vláda je oprávnená vyberať príjmy v súlade s právnymi predpismi a uhrádzať výdavky podľa časového harmonogramu v rámci ukazovateľov výdavkov stanovených zákonom o ústrednom rozpočte na predchádzajúci kalendárny rok.*²³⁴

Podľa článku 37 „*Vláda je povinná plniť štátny rozpočet zákonne a účelne, za úspešného spravovania verejných financií a zabezpečením transparentnosti*” je vláda pri tvorbe a čerpaní štátneho rozpočtu povinná postupovať v súlade so zásadou zákonnosti, účelnosti a transparentnosti.

V nasledujúcich článkoch 38 až 40 sú vymedzené zásady nakladania so štátnym majetkom, alokácie prostriedkov zo štátneho rozpočtu formou dotácii a transparentnosti správy štátneho rozpočtu.

Článok 38 v ods. (1) vymedzuje: „*Majetok štátu a miestnych samospráv je národným majetkom. Cieľom správy a ochrany národného majetku je zabezpečenie verejného záujmu, uspokojenie spoločných potrieb, ochrana prírodných zdrojov a zohľadnenie potrieb budúcich generácií. Požiadavky na zachovanie, ochranu a zodpovedné hospodárenie s národným majetkom ustanoví ústavný zákon.*” Článok 38 ďalej vymedzuje zásady hospodárenia organizácií vo vlastníctve štátu a miestnych samospráv, ktoré hospodária zákonom určeným spôsobom, samostatne a zodpovedne, podľa požiadaviek zákonnosti, účelnosti a efektívnosti.

²³⁴ Pozri článok 36 Ústavy Maďarska.

Ústava ďalej ustanovuje základný rámec pre alokáciu prostriedkov zo štátneho rozpočtu formou dotácií. Článok 39 ods. (1) vymedzuje transparentnosť dotácií takto: *“Zo štátneho rozpočtu možno poskytnúť dotáciu, alebo úhradu na základe zmluvy s reálnym plnením len takej organizácii, ktorej vlastnícka štruktúra, konštrukcia, respektíve činnosť, na ktorú sa použije dotácia, sú transparentné.”* Ďalej v ods. (2) je obsiahnutá zásada verejnosti a spravovanie verejných financií v súlade so zásadou transparentnosti: *“Každá organizácia, hospodáriaca s verejnými financiami, je povinná verejne vyúčtovať svoje hospodárenie s verejnými financiami. Verejné financie a národný majetok sa musia spravovať podľa zásad transparentnosti a čistoty verejného života. Údaje týkajúce sa verejných financií a národného majetku sú verejnými údajmi.”*

V článkoch 41 a 43 sú ustanovené dva dôležité orgány, a to Národná banka Maďarska (ďalej len „NBM“) a kontrolný orgán Úrad štátneho auditu (ďalej len „Úrad ŠA“). V zmysle Ústavy je NBM centrálnou bankou krajiny a Ústava ustanovuje povinnosť pre prezidenta NBM, ktorého vymenuje prezident Maďarska, predkladať Národnému zhromaždeniu každoročne správu o fungovaní NBM. Obdobnú povinnosť Ústava zavádza aj pre prezidenta Úrad ŠA, ktorý je volený Národným zhromaždením. Úrad ŠA bol v Maďarsku znovu zriadený opätovne v roku 1989. V rámci svojej činnosti pravidelne kontroluje a upozorňuje na riziká vo vzťahu k optimistickým predpokladom pre položky príjmov a výdavkov, vydáva odporúčania na základe zistení svojich auditorských správ. Úrad ŠA vykonáva kontrolnú funkciu nad hospodárením s verejnými financiami a svoje kontroly vykonáva dbajúc na zásady zákonnosti, účelnosti a efektívnosti.

6.2.1 Úprava štátneho rozpočtu v Ústave a ostatnej legislatíve Maďarska

Rozpočtová politika je okrem Ústavy upravená aj v príslušnej primárnej legislatíve. Základnou legislatívou upravujúcou právny rámec tvorby štátneho rozpočtu bol od roku 1992 do roku 2011 zákon z roku 1992 č. XXXVIII o verejných financiách. Predmetný zákon bol počas svojej takmer dvadsaťročnej existencie viackrát novelizovaný. Pre účely sledovanej problematiky považujem za podstatné uviesť novelu, ktorou sa menila vnútorná štruktúra štátneho rozpočtu. Do roku 2010 bol štátny rozpočet podľa § 2 tvorený nasledovnými subsystémami: centrálny rozpočet, rozpočet

sociálneho poistenia (dôchodkový fond a fond zdravotného poistenia), štátne účelové fondy (*mad. elkülönített pénzügyi alapok*) a rozpočet miestnej samosprávy.

Pričom od 1. januára 2010 boli rozpočet sociálneho poistenia (dôchodkový fond a fond zdravotného poistenia) a štátne účelové fondy (*mad. elkülönített pénzügyi alapok*) priradené pod centrálny rozpočet. Od roku 2012 je tvorba štátneho rozpočtu upravená v primárnej legislatíve zákonom z roku 2011 č. CXCIV. Platná legislatíva ponecháva štruktúru štátneho rozpočtu, ktorá bola zavedená v od roku 2010 a v § 3 ods. (1) uvádza „*štátny rozpočet je tvorený centrálnym subsystémom a subsystémom miestnej správy*“.

Regulácia rozpočtovej politiky je v súčasnosti v Maďarsku zabezpečená nasledovnou primárnou legislatívou a vykonávacími právnymi predpismi:

- Zákon z roku 2011 č. CXCIV o hospodárskej stabilite Maďarska,
- Zákon z roku 2011 č. CXCIV o štátnom rozpočte,
- Vládne nariadenie č. 353 z roku 2011 o štátnom dlhu,
- Vládne nariadenie č. 370 z roku 2011 o vnútornej kontrole rozpočtových organizácií,
- Nariadenie Národného ministerstva hospodárstva č. 28 z roku 2011,
- Nariadenie Národného ministerstva hospodárstva č. 68 z roku 2013,
- Rozhodnutie Národného ministerstva hospodárstva č. 2 z roku 2014.

Hospodárenie so štátnym majetkom v Maďarsku je ďalej upravené nasledujúcimi právnymi predpismi:

- Zákon z roku 2011 č. CXCVI o národnom majetku,
- Zákon z roku 2007 č. CVI o štátnom majetku,
- Vládne nariadenie č. 254 z roku 2007 o hospodárení so štátnym majetkom

Zákon o národnom majetku definuje národný majetok, jeho komplexný okruh a princípy jeho ochrany a zvyšovania. V zákone je národný majetok vymedzený ako „*majetok štátu a miestnych samospráv*“. Hlavným účelom štátneho majetku je zabezpečenie plnenia verejných úloh. Zákon upravuje evidenciu národného majetku a s tým súvisiacu priehľadnosť, určuje okruh osôb, ktoré sa môžu poveriť správou

národného majetku. V rámci hospodárenia s národným majetkom na základe princípu priehľadnosti pre každú formu hospodárenia národným majetkom predpisuje priehľadnosť, to znamená zákaz off-shore.

6.3 Charakteristika rozpočtových zásad a ich delenie

V súvislosti s nutnosťou adekvátnej reakcie na mnohé problémové finančné a hospodárske javy vznikla potreba regulovať základné princípy zodpovednej a i do širšej budúcnosti orientovanej finančnej a hospodárskej politiky. Uvedená potreba bola na európskom kontinente akcelerovaná i členstvom väčšiny štátov v EÚ a tým súvisiacou potrebou harmonizovania finančného hospodárenia ekonomík jednotlivých členských krajín.²³⁵ Viaceré krajiny pristúpili k úprave zásad rozpočtového hospodárenia v ústave. V Ústave Maďarska sa o štátnom rozpočte pojednáva v článkoch 36 až 44.²³⁶ Brostl (2015) v takomto prípade hovorí o tzv. finančnej ústave.

V preambule prvého zákona o štátnom rozpočte po roku 1989²³⁷ sa uvádza, že Národné zhromaždenie prijalo nový zákon o štátnom rozpočte s tým účelom, aby nastolením nových pravidiel bolo možné prispieť k želanej rozpočtovej rovnováhe. Základné zásady rozpočtovej politiky Maďarska boli obsiahnuté už v samotnej Preambule uvedeného zákona. Medzi tieto zásady sa radí: celistvosť, materiálnosť, autenticitosť, komplexnosť, transparentnosť a verejnnosť. Považujem za potrebné uviesť, že sa nejedná o zásady, ktoré by boli navzájom neprepojené. Z ducha legislatívy je evidentné, že zákonodarca taxatívnym vymenovaním uvedených zásad chcel poukázať na ich existenciu a nie ich definovať ako samostatné legislatívne pojmy.

1. Zásada celistvosti

Pod týmto pojmom sa v legislatíve združujú dve parciálne princípy. Prvý subprincíp zahŕňa požiadavku, aby všetky príjmy a všetky výdavky štátneho rozpočtu boli sústredené v jednom rozpočte. Druhý subprincíp vyžaduje, aby v celom štátnom

²³⁵BROSTL, A. et al. Ústavné právo Slovenskej republiky. 3. Vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015 425 s ISBN 978-80-7380-580-7.

²³⁶Pozri bližšie kapitolu Úprava štátneho rozpočtu v Ústave Maďarska (pozn. autora).

²³⁷ Pozri: Zákon 38 z roku 1992 o štátnom rozpočte.

rozpočte sa zachovala jednotná štruktúra vedenia štátneho rozpočtu.²³⁸ Zásada celistvosti výrazne prispieva k vyššej transparentnosti využívania verejných zdrojov, nakoľko umožňuje verejnosti, politickej opozícii a príslušným kontrolným orgánom získať prehľad spôsobe využívania verejných zdrojov v aktuálnom rozpočtovom období. Medzi ďalší, nemenej dôležitý, prínos zásady celistvosti považujem skutočnosť, že tá umožňuje vzájomnú komparáciu (porovnateľnosť) rozpočtov.

2. Zásada materiálnosti

Z obsahovej stránky je štátny rozpočet veľmi objemným dokumentom. Komplexnosť štátneho rozpočtu preto vyžaduje, aby jednotlivé rozpočtové kapitoly boli určené do najväčšej možnej úrovne materiálnosti. Účelom zásady materiálnosti tvorby štátneho rozpočtu je zabezpečiť, aby zo štátneho rozpočtu bol evidentný objem alokovaných prostriedkov pre jednotlivé rozpočtové kapitoly a súčasne aj cieľ, na ktorý má štát alokované prostriedky minúť. Zásadu materiálnosti tvorby štátneho rozpočtu považujem za efektívny nástroj, pomocou ktorého tvorca štátneho rozpočtu vymedzuje, resp. zamedzuje svojvoľné míňanie verejných zdrojov jednotlivými rozpočtovými organizáciami. Súčasne s tým, zásada materiálnosti podporuje fungovania kontrolných orgánov, nakoľko tie môžu takto sledovať relevantnosť využívania verejných prostriedkov.

Zásada materiálnosti reguluje tak príjmovú, ako aj výdavkovú stránku štátneho rozpočtu. Zákonodarca schválením štátneho rozpočtu presne vymedzuje zdroje príjmu štátneho rozpočtu a taktiež deklaruje aj očakávaný účel využívania verejných zdrojov. V tejto súvislosti sa v akademickej obci ako aj v odbornej verejnosti často diskutuje o požadovanej miere materiálnosti tvorby štátneho rozpočtu. V tejto súvislosti sa prikláňam k názoru, že tvorba štátneho rozpočtu musí vykazovať „optimálnu“ mieru materiálnosti, tzn. mieru, ktorá umožňuje kontrolu hospodárenia štátneho rozpočtu, súčasne však nezamedzuje rozpočtovým orgánom potrebnú autonómiu.

²³⁸Daný princíp nevylučuje v oprávnených prípadoch zavedenie osobitných položiek v jednotlivých kapitolách štátneho rozpočtu, pozri bližšie Nagy (2004).

3. Zásada autenticity²³⁹

Zásada autenticity zabezpečuje, aby štátny rozpočet obsahoval len výdavky a príjmy, ktoré štát v sledovanom období má v cieľi vynaložiť, resp. má možnosť ich získať, a to formou daní, ciel, odvodov a pod. Z hľadiska právnej teórie tvorby štátneho rozpočtu má táto zásada nezastupiteľnú úlohu. Osobne ju vnímam tak, že jednotlivým rozpočtovým kapitolám možno prideliť zdroje len na taký účel, na výkon ktorého je daný štátny orgán splnomocnený zo zákona a súčasne do štátneho rozpočtu je možné zahrnúť len také príjmy, ktoré platná legislatíva umožňuje, resp. ktorých zavedenie sa v danom rozpočtovom období očakáva.²⁴⁰

Zásada autenticity spolu so zásadou transparentnosti sa pri tvorbe rozpočtu Maďarska prejavuje *inter alia* v jednoznačnom vymedzení pravidelných výdavkov, resp. príjmov štátneho rozpočtu a mimoriadnych výdavkov, resp. príjmov štátneho rozpočtu. Uvedené vymedzenie je opodstatnené, nakoľko mimoriadne výdavky, resp. príjmy štátneho rozpočtu netvoria jej regulárnu (pravidelnú) súčasť. Pri tejto príležitosti chcem poukázať na to, že oddelenie uvedených dvoch druhov výdavkov, resp. príjmov značne prispieva k tomu, aby sa predišlo začleneniu mimoriadnych príjmov, resp. výdavkov do štátneho rozpočtu, aby sa tie tak nestali jej integrálnou súčasťou.

4. Zásada komplexnosti

Prostredníctvom zásady komplexnosti sa má zabezpečiť, aby štátny rozpočet bol celistvý, tzn. aby obsahoval všetky príjmy, resp. výdavky štátneho rozpočtu, a to v presnej výške, oddelene a s patričným dôrazom na materiálnosť. V aplikačnej praxi je takýto prístup označovaný ako evidencia bez očíšťovania (*mad'. bruttó elszámolás*). Protipólom takéhoto prístupu je evidencia rozdielu medzi príjmami a výdavkami (*mad'. nettó elszámolás*), takýto prístup výrazne znižuje prehľadnosť výkazov.

Význam uvedenej zásady pri tvorbe štátneho rozpočtu v Maďarsku potvrdzuje aj § 12 zákona o štátnom rozpočte „*Je potrebné zaučtovať každú finančnú operáciu, ktorá*

²³⁹Porovnaj so zásadou reálnosti pri tvorbe rozpočtu v Slovenskej republike, pozri Medved' et al. (2007).

²⁴⁰Pozri Nagy (2004).

nastane v jednotlivých subsystemoch štátneho rozpočtu. Každý výdavok a príjem subsystemu štátneho rozpočtu tvorí súčasť štátneho rozpočtu“.

5. Zásada verejnosti

Zásada verejnosti štátneho rozpočtu, tzn. verejne dostupnej informácie o príjmoch, výdavkoch štátneho rozpočtu, má svoju nezastupiteľnú úlohu pre získanie potrebnej dôvery. Platná legislatíva umožňuje obmedzenie tejto zásady len v tých prípadoch, pokiaľ to je žiaduce z aspektu bezpečnosti krajiny (napr. pre obranu, tajné služby). Túto zásadu ďalej umocňuje, podobne ako tomu je napríklad aj v Slovenskej republike, povinnosť štátnych orgánov zverejňovať zmluvy, ktorých predmetom je obstaranie produktov alebo služieb v sume presahujúcej päť miliónov forintov.

Vyššie uvedené zásady sa uplatňujú pri tvorbe štátneho rozpočtu dodnes. V platnom zákone o štátnom rozpočte, konkrétne v Par. 13. Ods. (1), sa uvádza „*Minister zodpovedný za štátny rozpočet do 30. júna vypracuje a na webovom sídle ministerstva uverejní detailný plán prijímania, rámca a obsahu rozpočtu centrálnemu subsystemu štátneho rozpočtu²⁴¹, a to najmä aplikovaný regulačný rámec, použité dokumenty a podklady, metodický prístup, predpoklady a očakávania ako aj splnenie zásady verejnosti.*“

Všeobecne vymedzenie rozpočtových zásad s dôrazom na zásadu transparentnosti

V právnom poriadku Maďarska je upravená zásada vyrovnaného, transparentného a trvalo udržateľného hospodárenia rozpočtu. Zodpovednosť za dodržiavanie tejto zásady má vláda a Národné zhromaždenie. Pri tvorbe rozpočtu musia byť dodržané tieto zásady:

- zásada ročného rozpočtu,
- zásada publicity,
- zásada špeciality,
- zásada účelnosti,

²⁴¹Pozri § 3 ods. (1) zákona č. CXCV z roku 2011.

- zásada zákonnosti
- zásada úplnosti,
- zásada udržateľnosti,
- zásada detailnosti,
- zásada univerzálnosti,
- zásada verejnej zodpovednosti.²⁴²

Zásady upravujúce rozpočtový postup v Maďarsku (súbor pravidiel s názvom finančné pravidlá, ktoré sú povinné pre všetky členské krajiny) sú:

- konzistencia a spoľahlivosť zásad - príjmy a výdavky sú obsiahnuté v jednom rozpočtovom dokumente; spoľahlivosť znamená, že všetky výdavky alebo príjmy nemožno dosiahnuť bez stanoveného rozpočtu. Jedná sa o rovnakú podmienku ako pokračujúca transparentnosť, ktorá tvorí základ pre vzájomnú dôveru.
- zásada ročného rozpočtu - ročný rozpočet začína prvého januára každého roka do 31. decembra a ročný rozpočet zahŕňa príjmy a výdavky.
- zásada vyrovnanosti - rozpočet by mal byť prísne vyrovnaný, aj keď v praxi vyrovnanosť rozpočtu,
- zásada účtovania v eurách - účtovanie rozpočtu v eurách,
- zásada univerzálnosti - príjmy a výdavky musia byť zaznamenané oddelene;
- zásada špeciality - znamená, že pre každú položku musí byť jasne definovaný účel, aby sa zabránilo rozmazaniu z rôznych prostriedkov; prostriedky už schválené nemôžu byť prevedené na iné účely;
- zásada správneho finančného riadenia - pri plnení rozpočtu je potrebné skontrolovať účinnosť nákladovej efektívnosti a poskytnúť spätnú väzbu o výsledkoch auditov a príprav záverečných účtov.
- zásada transparentnosti.²⁴³

²⁴²CSAPODI, P. Legal regulation of public financial management, economy od the external public funds. GÖDÖLLŐ, 2009. 30 s. [Dizertačná práca]. Management and Business Administration PhD School, Management and Business Administration. Vedúci práce Éva Borszéki. Dostupné tiež z: <http://archivum.szies.hu/JaDoX_Portlets/documents/document_3280_section_3615.pdf>.

²⁴³PESZEKI, Z. 2011. Településgazdaságtan [online]. [citované 2016-03-02]. Dostupné tiež z: <http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2010-0019_Telepulesgazdasagtan/ch14s03.html>.

Návrh štátneho rozpočtu musí byť prístupný verejnosti - to znamená dodržiavanie zásady publicity. Použitie verejných prostriedkov musí byť v súlade so zásadu účelnosti. Z pohľadu skúmania danej problematiky je potrebné sa opierať o nové inovatívne riešenia. Keď sa zmieňujem o plnení rozpočtu mám na mysli rozpočtovú stabilitu a trendy rozpočtových zmien. Bez dobrého fungovania politického systému, operačného systému inštitúcií je konkurencieschopnosť ekonomiky oslabená. Je nevyhnutné skúmať transparentnosť a inštitucionálny systém, analyzovať situáciu verejnej moci a jej rozhodovanie, rozpočet, financovanie, slobodný prístup k informáciám, verejné obstarávanie, protikorupčné programy pokiaľ ide o transparentnosť.

Metódy a inštitucionálne prostredie verejnej moci a jej rozhodovanie v demokratickom modeli je založené na zásadách právneho štátu. Členstvo Maďarska v EÚ a Rade Európy predpokladá silný záväzok k právnemu štátu a k základným právam. Druhý článok zakladajúcej zmluvy Európskej únie uvádza: *"Únia je založená na hodnotách úcty k ľudskej dôstojnosti, slobody, demokracie, rovnosti, právneho štátu a dodržiavania ľudských práv."*

Legislatívny proces v Maďarsku bol kritizovaný Ústavným súdom, pretože namiesto garantovaného legislatívneho procesu sú zákony záujmami inštitúcií. Orgány verejnej správy sa stali zajatcom vlády, ktorá sústreďuje politickú moc, a ktorá nie je vyvážená žiadnymi kontrolami. To znamená, že vláda robí svojvoľné rozhodnutia. Následkom znižovania transparentnosti a zodpovednosti verejnej moci sa zvyšuje riziko korupcie. Demokracia právneho štátu a fungujúci systém kontroly a rovnováhy sú vzájomne závislé hodnoty. Nedostatok fiškálnej transparentnosti bráni efektívnemu fungovaniu demokratických inštitúcií a stavia krajinu do nevýhodnej pozície v medzinárodnej súťaži pre zahraničné investície. Transparentnosť začína v oveľa menšom meradle a je nutná v oveľa širšom rozsahu, než sú nepodložené sľuby politikov.

Plná transparentnosť sa musí vzťahovať na všetky relevantné informácie týkajúce sa rozpočtovej vládnej politiky a vykonávanie rozhodnutí v minulosti a súčasnosti, ako aj plány do budúcnosti. Transparentnosť maďarského rozpočtového systému je zlá v európskom i celosvetovom porovnaní. Počiatky nedostatočnej transparentnosti siahajú až do obdobia komunistického režimu, ale žiadna z vlád

nevykonala dostatočné nevyhnutné a radikálne zmeny v tejto oblasti od tej doby. Napríklad v roku 2011-2006 bola viditeľná nezodpovednosť rozpočtovej politiky a veľkosť fiškálneho deficitu, ktorý bol vysoký - až nad 9 %.

Dôsledkom toho bola nedôvera voči maďarskej hospodárskej politike na domácich i medzinárodných trhoch. Touto netransparentnosťou dochádzalo k manipuláciám daňových informácií. Financovanie takto nezodpovednej a nesprávne nastavenej hospodárskej politiky nevytvára priaznivé medzinárodné finančné prostredie ale predpokladá nedostatok transparentnosti rozpočtu. Z vyššie uvedeného vyplýva, že na trvalé zabezpečenie udržateľnosti verejných financií je najúčinnjším nástrojom transparentnosť.

Ak vláda nedodržiava zásadu transparentnosti nemôže sa usilovať o udržateľnosť. Z politického aspektu je nutné podotknúť, že neudržateľné sľuby sa v žiadnom prípade nepovažujú za vierohodné. Transparentnosť nie je samoúčelná, ale vedie k lepším rozhodnutiam vlády, pomáha subjektom v súkromnom sektore, aby sa prispôsobili. Je celosvetovým trendom, že štáty potrebujú financovať stále viac a stále kvalitnejšie služby z menších príjmov, ale trend je zvlášť silný v Maďarsku vzhľadom na zhoršujúce sa demografické postavenie krajiny a takmer úplnú absenciu prírodných zdrojov. Z neefektívnych fiškálnych a hospodárskych politík je nemožné dosiahnuť dostatočne vysoký a udržateľný rast, ktorý je potrebné na financovanie verejných služieb.²⁴⁴

V Maďarsku je naďalej vážnym problémom financovanie predvolebných kampaní politických strán, pretože je najväčším rizikom pre vznik korupcie. Príjmy pre politické strany pochádzajú z dotácií zo štátneho rozpočtu, zatiaľ čo len malá časť príjmov pochádza z príspevkov jej členov. Práve kvôli nedostatočnej transparentnosti politické strany vo svojich nedostatočných správach neposkytujú hlbší pohľad do financovania svojich politických kampaní. Ak právne prostriedky nie sú dostačujúce, hľadajú nelegálne možnosti financovania, čím dochádza k extrémnym výdavkom, politických strán vo výške miliárd forintov. Aj preto bol v roku 2013 prijatý nový zákon

²⁴⁴THE TRANSPARENCY OF THE BUDGET AND THE INSTITUTIONAL SYSTEM IN HUNGARY. Budapešť :Transparency International Hungary — Fiscal Responsibility Institute Budapest, 2014. Dostupné tiež z: <http://transparency.hu/uploads/docs/osszefoglalo_egyseges_EN_Mit_valasztunk_Deme_Tamas.pdf>.

o financovaní politických kampaní, ktoré má zabezpečiť absolútnu transparentnosť strán a ich príjmov a výdavkov a bojovať tak proti korupcii. Slabinou tohto zákona je, že neposkytuje kontroly pre odhaľovanie pokusov o podvody.

Ďalšou oblasťou, ktorej sa chcem venovať, je sloboda informácií ako jedno zo základných práv. V praxi neexistovali dostatočné opatrenia pre prístup k dátam verejného záujmu, t. j. k údajom o finančnom hospodárení s verejnými prostriedkami čím dochádzalo k porušovaniu zásady transparentnosti a zásady verejnosti. Zákomom o slobode informácií, ktorý vstúpil do platnosti v roku 2012, bola odstránená nezávislá inštitúcia ombudsmana na ochranu údajov.

Vznikol nový Národný úradu pre ochranu osobných údajov a slobodu informácií, na čele ktorého stojí predseda a ktorý je menovaný vládou. Čo sa týka transparentnosti a zodpovednosti verejného orgánu prenesenie slobody informácií je významným krokom späť. Dnes majú občania ťažký prístup k údajom o verejných výdavkoch a fungovaní verejnej moci. Porušenia inštitucionálnych záruk slobody informácií sú nezlučiteľné so základným zákonom a Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv - jednoducho obmedzuje prístup k dátam verejného záujmu a údajov o verejných výdavkoch.²⁴⁵

Som presvedčený, pri zohľadnení vývoja v regióne, že celkový boj proti korupcii môže byť úspešný len v prípade ak bude existovať dostupnosť relevantných informácií (kriminalizácia korupčného správania sa javí ako nepostačujúca). Pokusy o prijatie zákon o ochrane informátorov však nepriniesol hmatateľné zmeny v množstve alebo postoji voči korupcii, a to z dôvodu, že zákonodarca doteraz nevenoval pozornosť vzneseným pripomienkam a neboli vykonané žiadne zmeny. Preto tento zákon je považovaný za neadekvátny pre očakávaný prelom v boji proti korupcii.²⁴⁶

²⁴⁵THE TRANSPARENCY OF THE BUDGET AND THE INSTITUTIONAL SYSTEM IN HUNGARY. Budapešť :Transparency International Hungary — Fiscal Responsibility Institute Budapest, 2014. Dostupné tiež z:

<http://transparency.hu/uploads/docs/osszefoglalo_egyseges_EN_Mit_valasztunk_Deme_Tamas.pdf>.

²⁴⁶ Tamtiež.

6.4 Rozpočtové zásady a ich špecifiká pri hospodárení štátnych účelových fondov

Všeobecné rozpočtové zásady platné v Maďarsku sú uvedené obširne v predchádzajúcej kapitole.²⁴⁷ Zámerom tejto kapitoly je poukázať na zásady platné pri hospodárení štátnych fondov v Maďarsku.

Štátne účelové fondy majú v právnej praxi v Maďarsku svoje osobitné miesto, preto sa im v tejto časti budem venovať obširnejšie. Štátne účelové fondy platná legislatíva, spolu so sociálnym poistením, zaraďuje do subsystemu centrálne rozpočtu krajiny. Právny základ pre riadenie štátnych účelových fondov pramení z predchádzajúceho zákona o štátnom rozpočte.²⁴⁸

Považujem za potrebné ďalej uviesť, že na rozdiel od iných krajín, napríklad Slovenskej republiky, štátne účelové fondy v Maďarsku nie sú riešené v Ústave.²⁴⁹

Cieľom zriadenia štátnych účelových fondov v Maďarsku je, aby štát zabezpečil z časti plnenie istých funkcií zo zdrojov mimo štátneho rozpočtu. Dôležitým predpokladom zriadenia štátnych účelových fondov je, aby z časti ich príjmy pramenili z prostriedkov mimo štátneho rozpočtu, a to z dedikovaných - zákonom stanovených - zdrojov (odvody, pokuty a pod.). Simon (2007) ďalej uvádza, že štátne účelové fondy by mali byť zriadené na financovanie osobitných štátnych úloh, napríklad vo sfére sociálnej, kultúrnej alebo vedeckej.²⁵⁰ Štátne účelové fondy môžu hospodáriť len na základe Národným zhromaždením schváleného rozpočtu.

Štátny účelový fond podľa Par. 6/A ods. (5) zákona z roku 2011 č. CXCV o štátnom rozpočte je možné vytvoriť (*create*) len zákonom, pričom zákon musí určiť:

- účel fondu,
- príjmové zdroje fondu,
- rozsah výdavkov, ktoré môžu byť hradené z fondu,
- ministra zodpovedného za nakladanie fondu.

²⁴⁷Pozri kapitolu Charakteristika rozpočtových zásad a ich delenie. (pozn. autora).

²⁴⁸Zákon z roku 1992, č. XXXVIII. o štátnom rozpočte

²⁴⁹Porovnaj s čl. 53 ods. (3) Ústavy SR

²⁵⁰SIMON, I. et al. Pénzügyi jog I. Vyd. Budapest: Osiris Kiadó, 2007, s. 278.

Považujem za potrebné uviesť, že legislatíva v Maďarsku vyžaduje, aby legislatíva presne vymedzila výdavkovú stránku hospodárenia štátnych účelových fondov a súčasne rozsah úloh, na ktorý je štátny účelový fond zriadený. Fondy majú byť financované - okrem príspevkov z centrálného rozpočtu - aj z prostriedkov mimo štátneho rozpočtu, a to z dedikovaných - zákonom stanovených - zdrojov (odvody, pokuty a pod.). Štátny účelový fond nemôže vykonať žiadnu podnikateľskú činnosť a nemôže zriadiť nijakú právnickú osobu (obchodnú spoločnosť, nadáciu a pod.).

K historickému vývoju fungovania štátnych účelových fondov je potrebné uviesť, že ich „náhly“ vznik sa stretol s nehomogénnym postojom. Z dobovej tlače je evidentné, že pre ministerstvá znamenala správa fondov otázku prestíže a politického súperenia.²⁵¹

Kritický postoj vtedy k počtu fondov zaujal aj Úrad ŠA, ktorý poznamenal „*veľký počet štátnych účelových fondov pôsobí nepriaznivo na stav verejných financií*“. Obdobný názor zastávalo aj Ministerstvo financií, ktoré však namiesto zrušenia fondov odporučilo zlúčenie niektorých fondov.

Výrazným míľnikom súčasného stavu štátnych účelových fondov je rozhodnutie vlády v roku 1995, ktorým sa redukoval počet fondov na štyri - Národný kultúrny fond, Cestný fond, Centrálny fond pre ochranu životného prostredia a Vodný fond. Zvyšné existujúce fondy boli zlúčené do Národného fondu zamestnanosti a v roku 1997 bol uvedený počet fondov rozšírený o Centrálny jadrový fond. V súčasnej dobe je v Maďarsku zriadených sedem štátnych účelových fondov, a to:

- Fond Miklósa Wesselényiho,
- Centrálny jadrový fond,
- Národný fond pre výskum, vývoj a inovácie,
- Národný kultúrny fond,
- Národný fond zamestnanosti,
- Fond Gábora Bethlena,
- Integrovaný fond úverových družstiev.

²⁵¹ V deväťdesiatych rokoch v Maďarsku takmer každé ministerstvo malo aspoň jeden štátny účelový fond vo svojej správe, okrem Ministerstva obrany a Ministerstva zahraničných vzťahov. (pozn. autora).

Štátne účelové fondy sú spravované ministrom, ktorý je určený príslušným zákonom. Minister spravujúci predmetný fond je súčasne zodpovedný za jeho využívanie. Minister zodpovedný za fond je taktiež povinný pripraviť každoročne správu o hospodárení fondu, ktorá musí byť overená audítormi. Hospodárenie fondu musí byť odsúhlasené Národným zhromaždením.

6.5 Právna zodpovednosť v rozpočtovom procese a vybraná judikatúra

V keynesiánskom chápaní rozpočtovej politiky je voľnosť (*angl. discretion*) v rozpočtovom hospodárení považovaná za viac než želateľnú predispozíciu. Kydland- Prescott (1977) však potvrdzujú, že keynesiánska voľnosť, popri krátkodobej efektívnosti, má neželané negatívne dosahy v dlhšom časovom horizonte, a preto je neudržateľná. Potreba zavedenia pravidiel rozpočtovej politiky bola dlho prízvukovaná aj skupinou G20.

Cieľom regulácie v rozpočtovom procese má byť predovšetkým vytvorenie predpokladov pre vyrovnanú a udržateľnú hospodársky vývoj.²⁵² Od začiatku deväťdesiatych rokov minulého storočia je možné sledovať vo viacerých rozvojových krajinách (*angl. emerging countries*) posun vo fiškálnej politike, a to smerom k rozpočtovej politike založenej na pravidlách (*angl. ruled-based fiscal policies*).²⁵³

Významným míľnikom v oblasti právnej zodpovednosti v rozpočtovom procese v Maďarsku bolo prijatie zákona z roku 2008 č. LXXV o šetrnom štátnom rozpočte a rozpočtovej zodpovednosti. V zmysle § 1 citovaného zákona je cieľom zodpovednej rozpočtovej politiky „*udržanie štátneho dlhu na úrovni, ktorá je dlhodobo udržateľná*“. Právnu zodpovednosť v rozpočtovom procese v Maďarsku je možné sledovať vo viacerých rovinách. Účelom tejto kapitoly je poskytnúť ucelený prehľad o právnej zodpovednosti v jednotlivých štádiách tvorby štátneho rozpočtu. Pre účely skúmania som identifikoval nasledovné fázy tvorby štátneho rozpočtu:

- príprava štátneho rozpočtu,
- schválenie štátneho rozpočtu,

²⁵²Pozri Financial Stability Board (2009), „Improving Financial Regulation - Report of the Financial Stability Board to G20 Leaders“. (pozn. autora)

²⁵³KOPITS, GY., Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects. London: MacMillan Press Ltd., 2004.

- vykonanie štátneho rozpočtu,
- kontrola využitia štátneho rozpočtu.

Vo všeobecnosti je možné uviesť, že zodpovednosť v rozpočtovom procese sa postupne presúva z vlády na Národné zhromaždenie a následne sa vracia späť na vládu. Osobitné miesto okrem uvedených orgánov prináleží ďalej Rozpočtovej rade (*mad'. Költségvetési Tanács*) a Úradu ŠA²⁵⁴.

V právnej zodpovednosti vlády a Národného zhromaždenia v rozpočtovom procese v Maďarsku v porovnaní s ostatnými sledovanými krajinami som neidentifikoval výraznú odlišnosť. Exekutíva zodpovedá za prípravu návrhu štátneho rozpočtu, vrátane jednotlivých rozpočtových kapitol, a následne zodpovedá za plnenie štátneho rozpočtu. Z inštitucionálneho hľadiska je potrebné uviesť, že zodpovednosť na úrovni exekutívy patrí Ministerstvu národného hospodárstva (*mad'. Nemzetgazdasági Minisztérium*), v rámci ktorého pôsobí štátny tajomník zodpovedný za štátny rozpočet (*mad'. Államháztartásért Felelős Államtitkár*). Zodpovednosť Národného zhromaždenia pri tvorbe štátneho rozpočtu je sústredená vo fáze schvaľovania štátneho rozpočtu a následnej kontroly plnenia štátneho rozpočtu. Uvedené delenie zodpovednosti medzi exekutívou a zákonodarnou mocou korešponduje s teóriou del'by moci od Ch. L. Montesquieu. Osobitné postavenie v tvorbe štátneho rozpočtu v Maďarsku patri Rozpočtovej rade. Zámerom ďalšej časti tejto kapitoly je poskytnúť porovnanie Rozpočtovej rady v Maďarsku s Radou pre rozpočtovú zodpovednosť na Slovensku.

Rozpočtová rada

Rozpočtová rada je nezávislým orgánom v Maďarsku, zložená z troch členov a svoju činnosť začala v roku 2009. Predsedu Rozpočtovej rady menuje prezident Maďarska a ostatnými členmi sú predseda Úradu ŠA a predseda MNB. Materiálna náplň činnosti Rozpočtovej rady je vymedzená v článku 44. ods. (1) Ústavy, a to nasledovne „*Rozpočtová rada je poradným orgánom Národného zhromaždenia, ktorý skúma zákonnú opodstatnenosť štátneho rozpočtu.*“ Ostatný právny rámec fungovania Rozpočtovej rady je zadaný na úrovni primárnej legislatívy, a to v zákone z roku 2008 č. LXXV o šetnom štátnom rozpočte a rozpočtovej zodpovednosti a následne v IV. kapitole zákona z roku 2011 č. CXCV o hospodárskej stabilite Maďarska.

²⁵⁴Pozri kapitolu Úprava štátneho rozpočtu v Ústave Maďarska. (pozn. autora).

Činnosť Rozpočtovej rady je zameraná na aktivity vymedzené v § 7 ods. (2) zákona z roku 2011 č. CXCIV o hospodárskej stabilite Maďarska:

- príprava makroekonomických predikcií,
- príprava predikcií údajov spätých so štátnym rozpočtom,
- príprava odporúčanej metodológie pre navrhovanie, predikovanie a skúmanie dosahov štátneho rozpočtu,
- posúdenie návrhu zákona o štátnom rozpočte a zmien zákona o štátnom rozpočte ako aj posúdenie všetkej legislatívy, ktorá má dosah na vývoj externých indikátorov,
- na požiadanie informuje prezidenta, Národné zhromaždenie, predsedu Úradu ŠA a predsedu MNB o aktivitách, ktoré vykonáva na základe zákonného splnomocnenia,
- komunikuje na vládu a príslušný výbory Národného zhromaždenia návrh legislatívy ohľadom rozpočtovej zodpovednosti a rozpočtovej transparentnosti,
- vyjadruje sa k legislatívnej iniciatíve zameranej na kontrolu štátneho rozpočtu.

Rozdiel medzi Rozpočtovou radou v Maďarsku a Radou pre rozpočtovú zodpovednosť na Slovensku je možné identifikovať vo viacerých dimenziách. Prvým rozdielom je právny základ vzniku orgánu. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť na Slovensku je zriadená ústavným zákonom a taktiež náplň činnosti je definovaný týmto ústavným zákonom. Z uvedeného usudzujem, že postavenie Rady pre rozpočtovú zodpovednosť na Slovensku je možné považovať ako silnejšie, nakoľko jej právomoci sú definované v *lex superior*. Ďalším výrazným rozdielom je personálny substrát daných orgánov. V Maďarsku je predseda Rozpočtovej rady menovaný prezidentom a ostatní dvaja členovia sú ustanovení zákonom. Na Slovensku je všetkých členov Rady pre rozpočtovú zodpovednosť volí parlament, pričom členovia sú navrhnutí prezidentom a predsedom Národnej banky.²⁵⁵ V oboch krajinách však sledovaný orgán plní podobnú činnosť, a to monitorovania a hodnotenia vývoja hospodárenia a hodnotenie plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti.

²⁵⁵Pozri bližšie článok 3 ods. (2) ústavného zákona 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti. (pozn. autora).

6.6 Zhrnutie

Analýza rozpočtu v Maďarsku od prechodu k demokracii umožnila navrhnuť predbežné závery s ohľadom konceptuálne prístupy a všeobecné hypotézy. Pri stanovovaní rozpočtových cieľov zohrávajú významnú úlohu vonkajší aktéri. Orientácia na externé subjekty však prináša aj „politické“ nebezpečenstvo. Prístup maďarskej vlády možno najlepšie charakterizovať ako reformistický. Podobne ako v prípade všeobecného postoja väčšiny členských štátov, inovatívne riešenia a zmeny vo viacročnom finančnom rámci možno očakávať aj v Maďarsku, a to do takej miery do akej vládne právomoci zostávajú na prijateľnej úrovni. Aj napriek tomu, že maďarská právna úprava je v súlade s právom EÚ v skutočnosti nespĺňa požiadavky súčasného riadenia verejného sektora a spĺňa iba formálne očakávané európske normy. Udržanie rovnováhy v krátkodobom i dlhodobom horizonte v tejto krajine a znižovanie verejného dlhu by bolo možné zmierniť v prípade ak:

- štát vytvorí a harmonizuje verejné úlohy a zdroje potrebné na realizáciu týchto úloh,
- sa transformuje verejný sektor ako celok,
- modernizáciou inštitucionálneho systému finančného riadenia a jeho vykonávacích predpisov.

Nadväzujúc na problémy, ktoré vznikajú s nedodržiavaním zásady transparentnosti, sú nevyhnutné nasledujúce opatrenia:

- riadne fungovanie demokracie, právneho štátu,
- riadne fungovanie kontroly a rovnováhy systému a ich vzájomná prepojenosť,
- vytvorenie vhodných verejnoprávnych riešení,
- neobmedzená právomoc Ústavného súdu v ústavnej revízii zákonov, ktoré majú vplyv na príjmy rozpočtu,
- vláda musí poskytnúť primeraný časový rámec pre sociálne a profesionálne preskúmanie návrhov zákonov,
- plnenie medzinárodných štandardov transparentnosti rozpočtu,
- vydávanie informácií o rozpočte musia byť rýchle a systematické,
- obsah údajov v návrhu rozpočtu musí spĺňať medzinárodné požiadavky,
- podrobne analyzovať porovnateľné informácie o fiškálnych a makroekonomických údajov za predchádzajúce, súčasné a budúce obdobie

- ukládanie sankcií (úplné splatenie, vysoké sankčné úrokovej sadzby)
- inštitucionalizovaná ochrana slobody informácií,
- kontrola nad financovaním predvolebných kampaní politických strán aby nedochádzalo k zneužitiu verejných prostriedkov a podobne.

Právnu zodpovednosť v rozpočtovom procese v Maďarsku je možné sledovať vo viacerých rovinách. Zodpovednosť v rozpočtovom procese sa postupne presúva z vlády na Národné zhromaždenie a následne sa vracia späť na vládu. Osobitné miesto okrem uvedených orgánov prináleží ďalej Rozpočtovej rade a Úradu ŠA.

7 ROZPOČTOVÉ ZÁSADY UPLATŇUJÚCE SA V ROZPOČTOVOM HOSPODÁRENÍ V POĽSKEJ REPUBLIKE

7.1 Historický vývoj rozpočtu a chápania a uplatňovania rozpočtových zásad

Pred samotným vysvetlením chápania a uplatňovania rozpočtových zásad v Poľskej republike je potrebné stručne priblížiť koncept finančného práva, finančné inštitúcie, verejné financie rozpočet a podobne. Koncept finančného práva vyžaduje vedecké vysvetlenie, aj keď sa používa v Poľskej republike a v mnohých (ale nie vo všetkých) krajinách. Prvé finančné inštitúcie sa začali objavovať už v staroveku, ktoré boli spojené s právami a povinnosťami. Boli prevedené do vzťahu štát – občania. Finančné právo aj v Poľskej republike podlieha neustálemu vývoju vzhľadom na neustále sa meniace ekonomické a politické vzťahy a systémy. Finančné právo netvorí homogénnu skupinu právnych noriem, ale zahŕňa celý rad heterogénnych noriem, pričom má spoločného menovateľa v podobe štátnych resp. verejných financií. Podstatu a špecifiká finančného práva sú predmetom historických analýz, neustálych diskusií teórie ekonomiky a práva. Vo vede finančného práva sú vedené spory o to, čo je moderné finančné právo a čo prinesie do budúcnosti. Finančné právo v právnom systéme je zaradené do verejného práva. Osobitný význam v Ústave má finančné právo, najmä z dôvodov ústavnej ochrany majetkových práv ako aj ústavnej slobody hospodárskej činnosti, verejné výdavky a tvorbou a realizáciou štátneho rozpočtu, rozpočtu miestnej samosprávy. Ústava Poľskej republiky obsahuje ustanovenia upravujúce postup na prijatie zákona o rozpočte. Rozpočtové právo má veľmi silné vzťahy s verejným právom a to predovšetkým s právnym správom.²⁵⁶

Zákon Poľskej republiky z 2. apríla 1997 upravuje priamo problematiku verejných financií, na ktoré sa vzťahuje kapitola X pod názvom "Verejné financie" (čl. 216 až 227) – týka sa verejných príjmov a výdavkov, a rovnako bankového práva. Zákon o štátnom rozpočte z 5. januára 1991 bol nahradený zákonom z 26. novembra 1998, potom zákonom z 30. júna 2005 a v súčasnosti je v platnosti zákon z 27. augusta

²⁵⁶MASTALSKI, R. - FÓJCIK-MASTALSKA, E. Prawo finansowe (Financial law), 2nd ed., Warszawa: Lex, 2013. s. 39 a nasl.

2009 o verejných financiách. Zmeny, ktoré poľský právny poriadok zaviedol druhým zákonom boli tak ďalekosiahle, že bolo nutné vydať samostatnú komplexný zákon (číslovanie 123 článkov), ktorý obsahuje zmeny v platných predpisov (čl. 2-84) a zrušovacie, prechodné a záverečné ustanovenia (čl. 85 až 123). Zákon predstavuje nové riešenia pre prispôsobenie verejných financií podľa požiadaviek právnych predpisov Európskej únie a to najmä dôležité usporiadanie organizačných a právnych foriem v sektore verejných financií, predlžuje časový horizont finančného plánovania, predstavuje rozpočet podľa činností, rovnako sa poslinila vnútorná kontrola. Pri uplatňovaní ustanovení zákona o verejných financiách je potrebné vziať do úvahy nielen ústavné normy, ktoré výslovne odkazujú na verejné financie, ale aj normy, často formulované v podobe všeobecných pravidiel. Treba však mať na pamäti na rovnakej úrovni s týmito všeobecnými pravidlami ústavné predpisy v oblasti verejných financií vhodné pre priamu aplikáciu. Bez toho, aby sme sa púšťali do doktrínálnych sporov týkajúcich sa samotného pojmu priamej aplikácie ústavných ustanovení, možno predpokladať, že ustanovenia priamo uplatniteľné sú tie, ktorých použitie závisí od prijatia zákona, a tým sa obmedzuje možnosť spontánneho využitia ústavy. Priama ústavná regulácia sa týka predovšetkým štátneho rozpočtu a v menšej miere aj rozpočtu miestnej samosprávy.²⁵⁷

Z uvedeného možno konštatovať, že každé hospodárenie s verejnými prostriedkami si vyžaduje zakotvenie v zákone – v súlade s princípom právneho štátu (čl. 7 Ústavy). Skúsenosti s fungovaním a vytvorením rozpočtu vo verejnom sektore viedli k vytvoreniu rozpočtových pravidiel, resp. zásad. Sú to dôležité a trvalé pravidlá upravené v právnych predpisoch, ktoré definujú najdôležitejšie vlastnosti rozpočtu. Pravidlá sú produktom vedomia a líšia sa podľa autorov koncepcie, politickej a organizačnej formy štátu a podobne. Medzi najstaršie rozpočtové pravidlá patria: zásada ročného rozpočtu, jednotnosť, univerzálnosť a špecifickosť. Ich tvorcovia sú francúzsky autori L. Say, G. Jèze a R. Stourm. Už v socialistických krajinách sa bežne formulovala zásada jednotnosti a úplnosti rozpočtu, menej často sa formulovala zásada vyrovnanosti rozpočtu a transparentnosť.²⁵⁸

²⁵⁷MASTALSKI, R. - FÓJCIK-MASTALSKA, E. Prawo finansowe (Financial law), 2nd ed., Warszawa: Lex, 2013. s. 39 a nasl.

²⁵⁸ GAUDEMMENT, P. M. – MOLNIER, J. Finanse publiczne. Warszawa : Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2000. s. 190.

Dodržiavaním fiškálnej politiky v praxi dochádza k správne zabezpečeniu a efektívnej tvorbe a realizácii rozpočtu. Rozpočtové zásady možno definovať ako pravidlá správania sa, ktorými sa riadi príprava a plnenie rozpočtu. Rozpočtové zásady sa vzťahujú na štátny rozpočet, miestne rozpočty, rovnako ako verejné inštitúcie, ale s určitými obmedzeniami s rozsahom miestnej samosprávy. V rámci hospodárenia s verejnými finančnými prostriedkami je potrebné dodržiavanie rozpočtových pravidiel, ktorých dodržiavanie v praxi by mala zabezpečuje riadne a efektívne plnenie rozpočtu. Rozpočtové zásady sú požiadavky vedy, legislatívy a praxe vzťahujúce sa k fungovaniu ekonomiky štátu a sú dôležité pre optimálne plnenie svojich úloh. Rozpočtové zásady majú nadčasový charakter a majú pevne stanovený katalóg. Rozpočtové pravidlá sú pravidlá zabezpečujú riadne fungovania ekonomiky a štátneho rozpočtu. Regulujú všetky činnosti súvisiace so zberom a triedením rozpočtových zdrojov, vzťahujúcich sa najmä na rozpočtové hospodárenie a sú dôležité z hľadiska riadneho vykonávania politickej a ekonomickej činnosti. Rozpočtové zásady sú produktom ľudského vedomia. Ich katalóg sa líši v závislosti od koncepcii autorov.

Napr. J. Harasimowicz, uvádza, že: „Rozpočtové právo vo svojej úzkej definícii zahŕňa právne normy upravujúce štruktúru rozpočtu, všeobecné rozpočtové pravidlá, rozpočtový postup, povahu rozpočet a rozpočtovú kontrolu a disciplínu“.²⁵⁹

Podľa ďalšieho autora S. Owsiaka sú rozpočtové pravidlá:

- trvalé a univerzálne a platia pre každý rozpočet, bez ohľadu na systém a čas.
- trvalé a univerzálne a meniace sa v závislosti od systému aktuálnej štátnej politiky,
- všetky sú relatívne meniace sa so zmenou podmienok, v ktorých dochádza k plneniu rozpočtu.²⁶⁰

Sú dôležité a trvalé upravené platnými právnymi predpismi. Inými slovami: rozpočtové zásady sú tie princípy zásady, ktoré umožňujú exekutívne vykonávať finančnú politiku štátu.

²⁵⁹ OWSIAK, S. *Finanse Publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2000. s 108 a nasl.

²⁶⁰ Tamtiež s 108 a nasl.

Dodržiavanie rozpočtovej politiky by mal v praxi zabezpečiť riadne a efektívne vytváranie a implementáciu rozpočtu. Je úlohou finančnej politiky, aby definovala rozpočtové pravidlá pre riadne fungovanie finančných opatrení. Rozpočtové zásady sú označované ako podmienky pre zostavovanie a vykonávanie rozpočtu, ktorý zabezpečí riadny výkon fungovania ekonomiky, rozpočtu a optimálne plnenie úloh. Ich katalóg nie je uzavretý a jeho interpretácia zostáva nerovnomerná. Rozpočtové hospodárenie je finančná činnosť (zahŕňa procesy finančných operácií) vykonávaná v súlade s rozpočtovými zásadami. Skúsenosti s fungovaním a vytvorením rozpočtu vo verejnom sektore teda viedli k vytvoreniu rozpočtových pravidiel, ktoré zabezpečia riadne fungovanie ekonomiky štátneho rozpočtu. Regulujú všetky činnosti súvisiace so zberom a triedením rozpočtových zdrojov, zahŕňajúce najmä ekonomické charakteristiky považované za najdôležitejšie pre riadne vykonávanie politických a ekonomických funkcií rozpočtu. Zásadou zákona o verejných financiách je zásada verejnosti a prehľadnosti. Zásady verejných výdavkov musia byť v súlade so zákonom o verejných financiách, finančným plánom, ktorý obsahuje príjmy a výdavky prijaté na obdobie jedného roka t. j. rozpočtového roka. Zákonná definícia verejných financií v zmysle článku 3 zákona z 27. augusta 2009 o verejných financiách je: „Verejné financie zahŕňajú procesy spojené so zberom verejných zdrojov a ich rozdeľovaním, najmä:

- 1) zhromažďovanie príjmov a príjmov štátneho rozpočtu;
- 2) verejné výdavky;
- 3) potreby financovania výpožičiek štátneho rozpočtu;
- 4) záväzky zahŕňajúce verejné prostriedky;
- 5) správa verejných prostriedkov;
- 6) riadenia verejného dlhu;
- 7) rozpočtu Európskej únie.²⁶¹

²⁶¹ Art 3 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r.o. finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240). Pozri tiež: Ruśkowski, E – Salachna Joanna, M. Finanse publiczne komentarz praktyczny. Gdańsk : ODDK Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółka komandytowa, 2013. s. 161.

Cieľom zákona o verejných financiách je zabezpečiť (okrem iného) transparentnosť a zodpovednosť verejných financií. Došlo k zníženiu tradičných foriem právnych organizačných jednotiek v sektore verejných financií. Činnosť finančných prostriedkov bola obmedzená pri štátnych fondoch, ktoré nemajú právomoci konať ako právnické osoby.

Platná právna úprava zákon o verejných financiách používa termín „princípy hospodárenia s verejnými prostriedkami“, ktorá lepšie vystihuje podstatu týchto pojmov než pojmov používaných v predošlých právnych predpisoch. Existuje katalóg týchto princípov, čo však neznamená, že sa jedná o uzavretý zoznam pravidiel:

1. Otvorenosť a transparentnosť verejných financií (kapitola 4, čl. 33- 41)
2. Pravidlá týkajúce sa vyplácania verejných prostriedkov (kapitola 5 oddiel I, článok 42 - 47).
3. Pravidlá pre investovanie voľných finančných prostriedkov v sektore verejnej správy (kapitola 5 oddiel I, článok 48 – 49)
4. Pravidlá pre prijímanie právnych aktov vyplývajúcich z výdavkov alebo zo zníženia príjmov (kapitola 5 oddiel I , článok 50 - 52).²⁶²

Zásada hospodárenia s verejnými prostriedkami tak ako sú formulované v zákone majú spresniť, alebo dopĺňať všeobecné rozpočtové zásady vyplývajúce zo zákona. Tieto všeobecné zásady sú nazývané niektorými autormi, „všeobecné zásady finančného práva“. C. Kosikowski katalogizuje nasledujúce všeobecné zásady finančného práva:

- zákonnosť,
- rovnováha medzi príjmami a výdavkami vo finančnom sektore,
- verejnosť a prípustnosť deficitu ako verejného dlhu v obmedzenej miere
- otvorenosť a transparentnosť verejných prostriedkov,
- účtovníctvo, výkazníctvo a kontrola,
- a ďalšie.

²⁶²Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r.o. finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).

7.2 Postavenie a proces tvorby štátneho rozpočtu a ich špecifiká pri hospodárení štátnych účelových fondov

Štátny rozpočet zhromažďuje najväčšiu časť verejných finančných prostriedkov, nakoľko ústredné orgány sú stále dominantným predmetom politického, ekonomického a sociálneho rozvoja krajiny. Plánovanie hospodárenia s verejnými finančnými prostriedkami má dlhú históriu. Regulácia procesu plánovania bola rôzna. Rozpočet sa stal nástrojom, prostredníctvom ktorého štát mohol vyberať svoje príjmy a výdavky. Ale to bolo len v dvadsiatom storočí. V súčasnej dobe rozpočet nepredstavuje len príjmy a výdavky, ale aj účinný faktor ovplyvňujúci javy vyskytujúce sa v ekonomike. V roku 1768 rozpočet v Poľskej republike prešiel výraznými zmenami. Štátny rozpočet bol charakterizovaný ako veľmi roztrieštený a preto bolo potrebné prijať dynamické zmeny, pretože chýbal zákon, ktorý by upravoval pravidlá týkajúce sa štátneho rozpočtu. Po druhej svetovej vojne bol základom dobre fungujúcej ekonomiky finančný plán spojený so sociálno-ekonomickými plánmi. Po politických premenách prvý právny predpis, ktorý upravoval rozpočet bol už zákon z 5. januára 1991 zákon o verejných financiách. Do 26. novembra 1998 zákonodarca rozšíril rozsah zákonnej úpravy. Ďalšia rozsiahla zmena v zákone o verejných financiách nastala dňa 30. júna 2005 a posledná zmena je z roku 2009.²⁶³

Právnu úpravu verejných financií nájdeme v zákone z 27. augusta 2009 o verejných financiách (Dz.U. Nr. 157, poz. 1240pózn. zm.). Zákon o verejných financiách formuluje všeobecné zásady financovania, zvlášť sa zaoberá verejným dlhom a upravuje pravidla pre štátny rozpočet. Pojem rozpočet pochádza z latinského slova „bulga,“ čo znamenalo vrece, kôš pre získavanie príjmov. V súčasnosti je tento pojem všeobecne používaný. Toto slovné poňatie bolo prijaté v anglickom slovníku a potom sa rozšírilo v mnohých iných krajinách a od roku 1802 bol tento pojem bežne používaný. Rovnako je tomu aj dnes.

Ako jeden z prvých použil pojem rozpočet vo svojej knihe známy teoretik Rene Stourm vo svojej knihe "Le budget, v ktorej tiež stanovil rozpočtové zásady. Rozpočet v Poľskej republike sa vyvíjal po nezávislosti.

²⁶³MASTALSKI, R. - FÓJCIK-MASTALSKA, E. Prawo finansowe (Financial law), 2nd ed., Warszawa: Lex, 2013. s. 57. Dostupné tiež z: <http://www.gandalf.com.pl/files/products/text/328609.pdf>.

Rozšírenie definície rozpočtu nájdeme v diele Tadeusza Grodyńskiego. Zo štátneho rozpočtu sú financované rozpočty miestnych samospráv a fondy sociálneho zabezpečenia, a preto hrá dôležitú úlohu aj pri formovaní medzinárodných vzťahov. Štátny rozpočet je finančný plán, ktorý predstavuje rozhodujúci činnosť vládnych subjektov (verejných) v budúcom účtovnom období (fiskálny rok). To znamená, že štátny rozpočet je zostavený ex ante, a predstavuje finančný plán pre štát (zákonodarnú a výkonnú moc).

Karol Ostrowski použil definíciu rozpočtu v znení prijatom zastupiteľských orgánov, finančného plánu, stanovenie záväzných úloh pre zber a distribúciu centralizovaných finančných zdrojov štátu pre potreby financovania vlády použitím nenávratnej metódy v súlade so zásadami národného hospodárskeho plánu.

Na rozdiel od toho definície formuloval Leona Kurowskiego štruktúru rozpočtu. Podľa jeho definície: štátny rozpočet je finančný plán, teda normatívny akt, ktorý určuje finančné prostriedky na vykonávanie úloh štátu v stanovenej dobe. Je navrhnutý tak, aby štátne orgány správne usporiadali výdavky a príjmy ekonomiky štátneho rozpočtu. Rozpočet je finančný plán, ktorý podlieha schváleniu parlamentu, a ktorý predstavuje výdavky a príjmy štátu vo vymedzenej lehote. V súčasnosti je pojem rozpočet široko používaný. Teória rozpočtu sa v Poľskej republike rozvinula vo veľkej miere po získaní nezávislosti. Právny základ pre rozpočet a význam tohto právneho inštitútu nájdeme Ústave v kapitole X, ktorá nesie názov verejné financie, ale je z veľkej časti venovaná téme rozpočtu. Úprava rozpočtových inštitúcií je široko používaný vo všetkých demokratických krajinách, čo indikuje veľkú dôležitosť, ktorú prikladá verejnému plánovaniu.²⁶⁴

Vymedzenie pojmu rozpočet nájdeme v odbornej práci Tadeusza Grodyńskiego, tento určil, že rozpočet je tzv. „podrobný zoznam“. Základné techniky rozpočtu znázorňujú princíp ústavnej podriadenosti parlamentu. Štátny rozpočet je upravený zákonom o štátnom rozpočte a predstavuje finančný plán (schválený) t. j. normatívny akt, ktorý určuje finančné prostriedky pre vykonávanie úloh štátu v stanovenom časovom období t. j. v rozpočtovom roku. Existuje viacero definícií štátneho rozpočtu, a preto je ťažké nájsť jednu všeobecnú definíciu. Napríklad zákon z 5. januára 1991

²⁶⁴KOSIKOWSKI, C. *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*. Wydanie: 1. Warszawa : Wolters Kluwer, 2014. S. 193.

predstavoval, že:

„Štátny rozpočet je ročný finančný plán vrátane príjmov a štátnych výdavkov. Štátny rozpočet je schválený parlamentom po dobu jedného roka vo forme zákona, známy ako zákon o rozpočte. Zákon o rozpočte zaisťuje realizáciu sociálno – ekonomickej politiky parlamentom.“

V súčasnosti je štátny rozpočet upravený Zákonom o rozpočte na rok 2016 z 25. februára 2016 - podpísaný prezidentom Poľskej republiky 3. marca 2016 r. (Dz U. 2016, pol 278.).²⁶⁵

Vzhľadom na rôzne definície rôznych autorov či už z odborných, politických alebo ekonomických kruhov, bolo ťažké prijať všeobecnú definíciu pojmu rozpočet, ktorá kombinuje prvky pojmu rozpočet. Poľská právna úprava opisuje pravidlá o rozpočtovom procese rozpočtové zásady, ako aj ustanovenia priamo súvisiace s podstatou vlastností štátneho rozpočtu. Rovnako ako rozpočet aj funkcie rozpočtu a verejný finančný plán prešli mnohými zmenami. Medzi funkcie rozpočtu zaradujeme:

1. Fiškálna - sa používa pre pridelovanie verejných prostriedkov. V tomto zmysle má rozpočet dvojakú úlohu: je to spôsob, ako zabezpečiť stav verejných prostriedkov, ale iba s cieľom distribuovať tieto finančné prostriedky na realizáciu verejných úloh.
2. Prerozdeľovacia – zahŕňa systém daní a dávok sociálneho zabezpečenia.
3. Stabilizačná - použitie príjmov a výdavkov rozpočtu na dosiahnutie makroekonomické ciele, napríklad zníženie nezamestnanosti, zamedzenie nadmernej inflácie a udržanie stabilnej platobnej bilancie.
4. Alokačná - zahŕňa priame určenie výšky finančných prostriedkov, určuje rozsah a formu na financovanie rôznych druhov verejných služieb. V súkromnom sektore sa rozloženie vykonáva nepriamo úpravou cien prostredníctvom daní či dotácií. [Dotácia je forma pomoci, ktorá spočíva v poskytovaní pomoci zo strany vlády - priame aj nepriame dotácie. Priame dotácie - prevzatie záväzkov, odklad daní a pod a nepriame dotácie - znižujú

²⁶⁵Bližšie pozri: Ustawa budżetowa na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r. - podpisana przez Prezydenta RP 3 marca 2016 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 278).

náklady na výrobu daných produktov.²⁶⁶

Funkcia stimulačná hrá veľkú úlohu, nakoľko jej rastúci význam vypláva zo skutočnosti, že rozpočet prestal byť iba tzv. barometrom ukazujúci stav ekonomiky, ale stal sa nástrojom, ktorý vplýva na ekonomiku prostredníctvom verejných príjmov alebo verejných výdavkov. Štátny rozpočet pracuje s niekoľkými rôznymi spôsobmi. Je základom finančného plánovania a riadenia a možno ho chápať ako súhrn finančných prostriedkov, ktorými disponuje štát. V bežnom jazyku, termín rozpočet funguje ako synonymum pre zákon o rozpočte, a naopak. Zákonomodarca nevytvoril normatívnu definíciu štátneho rozpočtu. Z hľadiska jeho právneho charakteru vychádzame z jeho vlastností určených v zákone o štátnom rozpočte, ktorý je prijímaný na dobu rozpočtového roka a neobsahuje pozmeňujúce ustanovenia ďalších zákonov. Právna povaha rozpočtu je zložitá. Je potrebné zvážiť ju na mnohých úrovniach. Po prvé je potrebné poukázať na vzťah medzi rozpočtom a zákonom o rozpočte. Ako už bolo uvedené tieto pojmy nemožno chápať ako synonymá. Rozpočet ako právny pojem má širší význam než zákon o rozpočte. Najlepším spôsobom ako opísať vlastnosti rozpočtu je prostredníctvom rozpočtových zásad. Rozpočtové zásady zabezpečujú v Poľskej republike riadne fungovanie rozpočtu. Regulácia všetkých činností súvisiacich so zberom a triedením rozpočtových zdrojov, vzťahujúcich sa najmä na hospodárstvo sú dôležité pre riadne vykonávanie politickej a ekonomickej činnosti štátu t. j. plnenia štátneho rozpočtu. Rozpočtové zásady možno definovať ako určité požiadavky vedy pre dobrú správu verejných financií. Boli vytvorené za účelom optimalizácie procesu návrhu prijímania a plnenia rozpočtu. Rozpočtové zásady môžu byť definované aj ako určitý rokovací poriadok upravujúci prípravu a plnenie rozpočtu. Rozpočtové zásady sa týkajú štátneho rozpočtu, rovnako ako rozpočty územných samosprávnych celkov, ale s určitými obmedzeniami v rámci miestnej samosprávy.²⁶⁷

²⁶⁶BUDŻET PAŃSTWA. Dostupné tiež z: <http://www.podrecznik.edugate.pl/2-funkcjonowanie-gospodarki-rynkowej/2-7-budzet-panstwa/>.

²⁶⁷KORASIEWICZ. G. Budżet gminy, Zachodnie Centrum Organizacji, Szczecin 1997, s. 17.

7.3 Charakteristika rozpočtových zásad a ich delenie

Rozpočtové zásady sú chápané ako požiadavky vedy v legislatíve a v praxi. Sú potrebné pre riadne fungovanie ekonomiky, rozpočtu a na účely vykonávania úloh. Rozpočtové zásady existujú nezávisle od ich stupňa uplatnenia sa v praxi. Niektoré z týchto zásad boli začlenené priamo do normatívnych aktov a stali sa znakmi rozpočtu, zatiaľ čo iné sú rešpektované iba zákonodarcom bez toho aby nadobudli formu právnych noriem. Rozpočtové zásady sa tak stali trvalými vlastnosťami rozpočtu. Keďže sú zložité, dynamické ich počet sa môže meniť. Medzi klasické zásady rozpočtu patrí napríklad zásada úplnosti, vyrovnanosti, jednoty, špecializácia, transparentnosť či prehľadnosti. Niektoré z nich sa vzťahujú k obsahu a štruktúre rozpočtu, zatiaľ čo iné sú spojené s postupom prijímania rozpočtu.

Základné zásady v Poľskej republike rozdeľujeme na:

- zásada prednosti - vyžaduje, aby prijatie rozpočtu bolo ešte pred začiatkom nového finančného obdobia.
- zásada vyrovnanosti (rovnováhy) – vyžaduje úpravu príjmov a výdavkov tak aby množstvo plánovaných výdavkov nebol vyšší ako očakávané príjmy. Stále viac sa upúšťa od zásady vyrovnaného rozpočtu a to nielen v Poľskej republike, ale aj v ostatných krajinách Európskej únie.
- zásada ročného rozpočtu – požaduje, aby rozpočet bol vyvinutý a prešiel po dobu jedného roka (nie nutne za kalendárny rok),
- zásada detailu - vyžaduje systemizáciu rozpočtových príjmov a výdavkov, to znamená, že do rozpočtu musia byť zahrnuté konkrétne špecifické ciele,
- zásada úplnosti (univerzality) – zahŕňa rozpočet všetkých príjmov a výdavkov štátu v plnej výške, resp. financovanie všetkých subjektov verejného sektora bez ohľadu na formu
- zásada jednoty - formálnej jednoty – vyžaduje v jednom zákone upraviť príjmy a výdavky (v zákone o štátnom rozpočte). Materiálnej jednoty - podľa ktorej by nemala zahŕňať špecifické rozpočtové príjmy so špecifickými úlohami financované z rozpočtu,
- zásada transparentnosti (verejnosti) vyžaduje, aby verejnosť bola informovaná o zákone o štátnom rozpočte a o priebehu plnenia rozpočtu a aby klasifikácia

príjmov a výdavkov umožnila zároveň kontrolu nad finančnou politikou vlády parlamentom a verejnosťou (jasne stanovené a definované úlohy a zodpovednosť za plnenie štátneho rozpočtu).

- zásada špecializácie.
- zásada všeobecnosti.

1. Zásada vyrovnanosti (rovnováha)

Dosiahnuť vyrovnanosť rozpočtu je veľmi náročná úloha. Zásada je v posledných rokoch porušovaná resp. nie je možné dosiahnuť rovnováhu rozpočtu. Táto zásada uvádza, že náklady by mali byť pokryté príjmom, ale takmer nikdy nie je táto zásada dodržaná. Medzi najčastejšie odchýlky od rovnovážneho stavu patrí prebytok alebo deficit. Z hľadiska klasického princípu rovnováhy to bolo považované za „zlaté pravidlo“ rozpočtu verejnej správy. Rozpočtové výdavky by sa mali rovnať rozpočtovým príjmom vo finančnom pláne. Avšak zásada vyrovnanosti je v praxi aplikovaná flexibilne, to znamená, že neexistuje žiadna absolútna požiadavka na rovnosť príjmov a výdavkov. Ak však nastane deficit rozpočtu, ustanovenia zákona a finančný plán musí špecifikovať zdroje financovania rozpočtového deficitu. Niektorí poľskí autori ako napríklad J. M. Keynes sa prikláňal k názoru, že deficit rozpočtu nemusí byť vždy negatívny, ba dokonca môže byť prospešný. Tieto pohľady boli nazývané ako teórie systematického deficitu. Po rozsiahlych debatách došli k záverom, že systematický deficit zaťažil národné hospodárstvo a náklady úverov a zvýšil verejný dlh. Takýto deficit je nebezpečný, pretože predstavuje riziko znehodnotenia meny. V súčasnosti v praxi predovšetkým na štátnej úrovni len zriedka dochádza k aplikácií extrémneho prístupu vyrovnanosti rozpočtu.

V praxi je nerovnováha spôsobovaná aj z dôvodov ekonomickej situácie, zlého plánovania a podobne. Bez ohľadu na dôvod vytvorenia nerovnováhy je potrebné riešiť dôsledky tohto stavu, pretože nerovnováha vedie k potrebe prijať určité opatrenia podľa entít. V prípade prebytku rozpočtu by mal štát rozhodovať o pridelovaní kvót. V prípade deficitu štátneho rozpočtu by štát mal prijímať opatrenia, ktoré pokryjú záporný rozdiel medzi príjmami a výdavkami, pretože deficit štátneho rozpočtu vedie k vzniku verejného dlhu. Zákon o verejných financiách umožňuje pokryť deficit štátneho rozpočtu aj prebytkom z minulých rokov alebo príjmov z privatizácie.

Rozpočtový deficit môže rovnako viesť ku kumulatívnym záväzkom, čo môže viesť nielen k prekročeniu hranice verejného dlhu ale aj presunutie zodpovednosti za nesplatené záväzky na budúce generácie. Zásada vyrovnanosti rozpočtu zákonodarca chápe ako určitý cieľ nájdenia rovnováhy na príjmovej a výdavkovej strane.²⁶⁸

2. Zásada úplnosti (univerzálnosť)

Táto zásada vznikla v období voľnej hospodárskej súťaže kapitalizmu, keď štát prevzal priamu ekonomickú aktivitu. Postupom času to prestalo platiť. Vznik tejto zásady je spojený s politickým bojom parlamentu a celkovou kontrolou nad vládnymi výdavkami. Zásada spočíva v prevzatí finančných činností štátneho rozpočtu všetkých vládných inštitúcií, bez ohľadu na formu (podľa jej rozpočtu zahŕňa všetky príjmy a výdavky štátu, čo znamená, že žiadna z oblastí štátu finančnej činnosti, nemôže byť ignorovaná, alebo vylúčená z rozpočtového plánu). Zásada odráža aj celistvosť finančného riadenia územných samosprávnych celkov a preto nemôžu byť vytvorené ďalšie oddelené špeciálne fondy, ktoré majú svoje vlastné príjmy na financovanie niektorých projektov. Výnimkou z tohto pravidla sú obecné prostriedky na ochranu životného prostredia a vodného hospodárstva. Zásada úplnosti navrhuje prijatie rozpočtu v celých číslach. Cieľom je maximalizovať kontrolu nad plnením príjmov a výdavkov pre sprostredkovateľov prostredníctvom jednoduchého rozpočtu. Zásada bude rešpektovaná nielen vtedy, keď príjmy a výdavky budú zahrnuté v platnom znení v zákone o rozpočte ale aj v prípade, že sú hrazené z rozpočtu globálnych kvót. Zásada však nebude dodržiavaná vtedy, ak subjekty verejného sektora budú viesť nezávislé finančné riadenie a výnosy a náklady nebudú pokryté rozpočtom.²⁶⁹

3. Zásada jednoty

Zásadu jednoty možno chápať v dvoch smeroch – ako formálnu jednotu a materiálnu jednotu. Táto zásada znamená, že všetky príjmy a všetky výdavky sú zahrnuté do jedného plánu, t. j. rozpočtu. Rozpočty územných samosprávnych celkov zásady materiálne jednoty rozpočtu, ktorá podlieha početným obmedzeniam, ktoré

²⁶⁸MASTALSKI, R. - FÓJCIK-MASTALSKA, E. Prawo finansowe (Financial law), 2nd ed., Warszawa: Lex, 2013. s. 63 a nasl. Dostupné tiež z: <http://www.gandalf.com.pl/files/products/text/328609.pdf>.

²⁶⁹Tamtiež.

neexistujú v štátnom rozpočte, napr. Prijaté vyčlenené granty musia byť použité, ako bolo zamýšľané. Materiálna jednota predpokladá, že rozpočet je organizovaný na zásade, že všetky príjmy sa vynaložili na všetky výdavky. Alternatívou je vyčlenenie príjmov na špecifické výdavky. Táto zásada umožňuje prijímať pružnejšie rozhodnutia. Formálna jednotnosť predpokladá, že štátny rozpočet upravuje jeden komplexný dokument vzťahujúci sa na celú ekonomiku - upravený v jednom zákone o štátnom rozpočte. Odchýlkou od zásady jednoty by bola existencia viacerých rozpočtov. Túto zásadu možno vidieť aj v inom rámci - jeden finančný plán ročne – v období od 1. januára do 31. decembra. Rešpektovanie princípu materiálnej jednoty umožňuje zvýšiť flexibilitu rozpočtu a presmerovanie verejných prostriedkov s meniacimi sa okolnosťami. Realizácia tohto princípu nie je absolútna.²⁷⁰

4. Zásada otvorenosti a transparentnosti

Zásada otvorenosti presadzuje transparentnosť v riadení verejných financií, a to najmä na účely kontroly ekonomiky. Pokiaľ nie je uvedené inak otvorenosť je základným rysom verejných financií a určuje ako základný rys verejných financií. So zásadou otvorenosti úzko súvisí zásada transparentnosti, ktorá ju dopĺňa. Zásada otvorenosti a transparentnosti je jednou zo zásad, ktorú nájdeme v zákone o verejných financiách a ktorou sa riadi fungovanie sektora verejných financií.²⁷¹

Podľa článku 33 zákona o verejných financiách je ekonomika verejných financiách verejná. Každá štátna politika je veľmi odlišná rovnako aj zásady, ktoré sú buď zahrnuté do základného zákona a ktoré majú zásadný význam pre fungovanie odvetvia verejných financií alebo iné, ktoré možno nájsť v osobitných zákonoch. Zásada otvorenosti bola počiatkom zásady transparentnosti rozpočtu a časom sa rozšírila na celé verejné financie. Po dlhom vývoji sa stala jednou z najdôležitejších zásad a to v demokratických krajinách s trhovou ekonomikou.²⁷²

²⁷⁰MASTALSKI, R. - FÓJCIK-MASTALSKA, E. Prawo finansowe (Financial law), 2nd ed., Warszawa: Lex, 2013. s. 64. Dostupné tiež z: <http://www.gandalf.com.pl/files/products/text/328609.pdf>.

²⁷¹MASTALSKI, R. - FÓJCIK-MASTALSKA, E. Prawo finansowe (Financial law), 2nd ed., Warszawa: Lex, 2013. s. 65. Dostupné tiež z: <http://www.gandalf.com.pl/files/products/text/328609.pdf>.

²⁷²GLIENIECKA, J. Przejrzystość i jawność jako reguły gosPodarowania Publicznymi środkami Pieniężnymi [online]. [citované 2016-02-03].

Zabezpečenie transparentnosti možno viacerými spôsobmi. Je nemožné vidieť, že zásada transparentnosti pri správe verejných financií je prínosom, ktorý ovplyvňuje mieru spoľahlivosti a predvídateľnosti v ekonomike a vo finančných činnostiach. Činností (zhoduje sa s myšlienkou trhového hospodárstva). Poskytovanie informácií o hospodárení s verejnými prostriedkami prináša pozitívny vplyv pre verejnosť pretože majú prehľad o tomto hospodárení a zároveň to zvyšuje účinnosť politických vyhlásení a dochádza tak k stabilizácii určitých očakávaní voči spoločnosti.

Príjmy a výdavky štátu sú využívané na mnohé účely, vrátane hospodárskeho rozvoja, vykonávanie a realizáciu sociálnej politiky a podobne. Zásady rozpočtového práva majú aj spoločenský význam. Treba tiež dodať, že tieto zásady je potrebné dodržiavať pri správe s verejnými financiami nakoľko ide o právne normy, ktoré sú rozhodné a uznané ako nadčasové a to predovšetkým v štátnom rozpočte a rozpočte miestnej vlády. Zásada transparentnosti je dôležité pravidlo, ktoré predpokladá racionálne techniky rozpočtu a je nezávislé na sociálno-ekonomických podmienkach.²⁷³

Transparentnosť možno chápať ako určitý rys o verejných financiách, Ide o niečo logické, jasné usporiadané, štruktúrované a prístupné. Podstatou tejto zásady je priniesť alebo zabezpečiť potrebné a dostatočné informácie o hospodárení s verejnými financiami teda o celkovej ekonomike štátu. Je dôležité venovať pozornosť náležitému vysvetleniu a jasnosti pojmov v tomto smere, najmä preto, že otázky sú zložité a súvisia nielen vzájomne ale aj s ďalšími oblasťami a mnoho sociálnych dopadov závisí práve na správnom a jednoznačnom výklade pojmov a expanziou systému výkazov. „Chaos“ v tejto oblasti by bol veľmi škodlivý a to nielen spoločensky ale i politicky.

Vykonávanie zásady transparentnosti hospodárenia s verejnými prostriedkami nájdeme v ustanovení článku 34 zákona o verejných financiách. V článku 35 zákona o verejných financiách nájdeme tiež zákonné vylúčenie otvorenosti. Vylúčenie publicity je možné z dôvodov uzatvorenia tajných dohôd orgánmi verejného sektora alebo iných subjektov.

Gdańskie studia prawnicze, TOM XXXIII, 2015. Dostupné tiež z: <http://prawo.ug.edu.pl/sites/default/files/_nodes/strona-pia/33461/files/33gliniecka.pdf>.

²⁷³GLIENIECKA, J. Przejrzystość i jawność jako reguły gospodarowania Publicznymi środkami Pieniężnymi [online]. [citované 2016-02-03]. Gdańskie studia prawnicze, TOM XXXIII, 2015. Dostupné tiež z: <http://prawo.ug.edu.pl/sites/default/files/_nodes/strona-pia/33461/files/33gliniecka.pdf>.

Například ak účtovná jednotka v sektore verejných financií ukazuje, že informácie sú predmetom obchodného tajomstva pretože to vyžaduje verejný záujem alebo dôležitý záujem štátu.²⁷⁴

V hospodárskej oblasti je zásada transparentnosti chápaná veľmi jasne. Je potrebné aby príjmy a výdavky rozpočtu boli vyjadrené veľmi prehľadne a to tak, že sú rozdelené do jednotlivých tried príjmov a tried výdavkov. Miera podrobnosti je vyjadrená predovšetkým v závislosti od samotného typu rozpočtu. Zároveň na jednej strane je neprijateľné, aby existovala príliš rozsiahla trieda príjmov a výdavkov rozpočtu, ale na druhej strane je potrebné, aby celková výška príjmov a celková suma výdavkov bola zrejímavá. Podrobný rozpočet je ukazovateľom jeho transparentnosti.

5. Zásada ročného rozpočtu

Ročný finančný plán – zásada ročného rozpočtového plánovania poskytuje periodicitu rozpočtu, ktorý hrá dôležitú úlohu v posilňovaní politickej funkcie rozpočtu (znamená zhrnutie príjmov a výdavkov štátneho rozpočtu na dobu jedného roka). Rozpočet sa nemusí nutne zhodovať s kalendárnym rokom. Niekedy sa rozpočtový rok začína 1. apríla alebo 1. júla a končí sa 31. marca alebo 30. júna nasledujúceho roka. Aj rozpočet územného samosprávneho celku sa vzťahuje na obdobie jedného kalendárneho roka. Vo svetle súčasných ustanovení zákona o verejných financiách vo finančnom plánovaní miestneho operačného plánovania samosprávy sa vyskytuje po celý rok aj viacročné plánovanie. Viacročné plánovanie je dôsledkom cyklickým ekonomickým vývojom, financovanie rozpočtových úloh v období niekoľkých rokov ako sú napríklad investičné projekty (verejné práce a podobne). S touto zásadou sú spojené aj niektoré problémy, vzťahujúce sa na hlasovanie o rozpočte parlamentom. Je dôležité pripraviť správny návrh celkových príjmov a výdavkov. Dlhodobý finančný plán vedie k jasnosti a prehľadnosti rozpočtu a tvorí základ pre budúce prípravy rozpočtov. Od roku 2014 dlhodobý finančný plán je zostavený na základe § 104 zákona z 27. augusta 2009 o verejných financiách.

²⁷⁴ Art 34 a 35. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r.o. finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).

6. Zásada prednosti

Jednou z rozpočtových zásad je napr. zásada prednosti výdavkov pred príjmami, ktorá vyjadruje skutočnosť, že výdavky by sa mali využívať k ekonomickému rastu, pre ktorý je potrebné zabezpečiť príslušné prostriedky. Primárne by preto verejné rozpočty mali mať stanovené ciele a účely, na ktoré je potrebné výdavky a k týmto výdavkom zabezpečiť primerané príjmy. Zásada prednosti je spojená so zásadou úplnosti a vyžaduje úplnú presnosť plánovania príjmov a výdavkov. Táto zásada sa vyskytuje v ekonomikách, kde existujú jasné zmeny v zdrojoch príjmov a zmeny vo verejných zdrojoch. V Poľskej republike táto zásada nie je dostatočne rešpektovaná. Ústava, zákony Poľskej republiky a rozpočtové právo ukladá povinnosť prijatia rozpočtu na konci roka predchádzajúceho rozpočtového obdobia. V praxi dochádza často k porušovaniu tejto zásady najmä zo strany vlády a parlamentu, a preto zákon o rozpočte poskytuje riešenie pre toto prechodné obdobie t. j. obdobie medzi konečným termínom pre prijatie rozpočtu a jeho skutočným prijatím. Rozpočtové zásady dopĺňa zásada prednosti, ktorá vyžaduje, aby prijatie rozpočtu bolo pred začiatkom rozpočtového roka.²⁷⁵

7. Zásada špecializácie

Zásada špecializácie predpokladá, že rozpočet nie je rozpoznávaný ako celková výška príjmov a výdavkov, ale príjmy a výdavky sú zaradené do systému klasifikácie t. j. použitie jednotného systému klasifikácie rozpočtu v celom finančnom sektore čo zároveň umožňuje verejnú transparentnosť finančného plánu, a identifikuje verejné zdroje.²⁷⁶

7.4 Právna zodpovednosť v rozpočtovom procese a vybraná judikatúra

Za závažné porušenie finančnej disciplíny, nedodržiavanie rozpočtových zásad v rozpočtovom procese subjektmi verejnej správy je potrebné niest' zodpovednosť nakoľko takéto porušenia môžu mať vážne dôsledky. Zákon zo 17. decembra 2004 o zodpovednosti za porušenie disciplíny verejných financií vyžaduje aktívnu aj pasívnu

²⁷⁵ KORASIEWICZ, G. Budzet gminy. Szczecin : Zachodnie Centrum Organizacji, 1997. s. 17.

²⁷⁶ Tamtiež. s. 65.

zodpovednosť subjektov za toto porušenie. Subjekty sú zodpovedné za neoprávnený výberu a vyplácanie (správu) verejných financií z verejných prostriedkov (zákon o verejných financiách), dodržiavanie pravidiel a postupov pri hospodárení s verejnými výdavkami (napr. pri verejnom obstarávaní), nakladaní s majetkom jednotlivých jednotiek sektora verejných financií dodržiavania povinností v oblasti verejného práva a podobne. Nadprávnosť plnenia záväzkov vyplývajúcich z ustanovení zákona o verejných financiách a ďalších zákonov sa vzťahuje osobitný režim zodpovednosti. Kladné vymedzenie zodpovednosti za porušenie finančnej disciplíny verejných financií znamená systém hospodárenia s verejnými prostriedkami. sa tento systém líši od uloženej zákonodarcom. Negatívne vymedzenie predstavuje katalóg trestných činov, ktoré boli spáchané (či už aktívne alebo pasívne), a ktoré zákonodarca považuje za hanebné a škodlivé pre verejné financie tak, že boli sprísnené sankcie za tieto porušenia (napr. napomenutie, pokarhanie, pokuta alebo zákaz výkonu funkcie týkajúcej sa nakladania s verejnými prostriedkami až na päť rokov). Materiál rozsahu zodpovednosti za porušenie disciplíny vo verejných financií je charakterizovaný homogenitou, ktorý zahŕňa porušenia právnych noriem upravujúcich správu verejných financií²⁷⁷

Zákon o zodpovednosti za porušenie disciplíny verejných financií neobsahuje právnu definíciu pojmu „disciplína verejných financií“, a preto jednotlivé prvky charakteristické pre tieto porušenia sú upravené aj v osobitných predpisoch. Dodržiavanie zásad verejných financií alebo dodržiavanie zásad správneho finančného riadenia vynakladania verejných prostriedkov sú chápané ako katalóg pravidiel, ktoré musia byť dodržiavané. Predstavujú súhrn noriem, ktoré vytvárajú požiadavky na správanie sa subjektov v súlade s právnymi predpismi z hľadiska rozpočtu, a jej stav výrazne ovplyvňuje chod kontrol. Za dôležitý nástroj na zabezpečenie racionálneho a ekonomického plánovania v rozpočtovom procese je považovaný práve inštitút rozpočtovej disciplíny.²⁷⁸

²⁷⁷Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ustawa o finansach publicznych. Ustawa prawo zamówień publicznych, Wprowadzenie: P. Kryczko, Kraków 2005, s. 19.

²⁷⁸KOSIKOWSKI, C. 2007. *Dyscyplina finansów publicznych oraz odpowiedzialność za jej naruszenie*, (w:) *Finanse publiczne i prawo finansowe*, pod red. C. Kosikowski i E. Ruśkowski, Warszawa 2007, s. 852.

Disciplína verejných financií teda spočíva v dodržiavaní zákonom určených pravidiel. Ustanoveniami o zodpovednosti za porušenie disciplíny verejných financií zákonodarca vytvoril osobitný právny režim ochrany verejných záujmov. Tento režim vyjadruje určité rozkazy a zákazy použitia právomocí a plnenia povinností v oblasti zberu a vynakladania s verejnými prostriedkami. Tento režim vyžaduje dodržiavanie pod hrozbou sankcií ustanovených zákonom a prevzatie zodpovednosti za jeho porušenie. Vzniká tu však problém však či právny režim upravujúci verejné financie môže byť identifikovaný s disciplínou verejných financií alebo by táto disciplína by mala byť chápaná odlišne (napr. ako súčasť tohto režimu alebo ako osobitná forma ochrany verejných financií“). Odpovede na túto otázku nachádzame priamo v platných právnych predpisov.²⁷⁹

Systematika zákona o zodpovednosti za porušenie disciplíny verejných financií bol rozdelený do šiestich oddielov:

- Oddiel I - Všeobecné ustanovenia,
- Oddiel II - Zodpovednosť za porušenie disciplíny verejných financií,
- Oddiel III - príslušné orgány v prípade porušenia verejných financií disciplíny,
- Oddiel IV - Konanie v prípade porušenia disciplíny verejných financií,
- Oddiel V – predpisy,
- Oddiel VI - prechodné a záverečné ustanovenia.²⁸⁰

7.5 Zhrnutie

Môžem skonštatovať, že platná právna úprava týkajúca sa verejných financií, je trvalou súčasťou zákona o verejných financiách a v posledných rokoch prešla významným vývojom. Problematika verejných financií je veľmi dôležitá a od roku 1989 Poľská republika zaznamenala výrazný a trvalý rozvoj v tejto oblasti. Boli pokusy o zlepšenie finančného sektora, no ideálne riešenie dlhú dobu nebolo nájdené. Výrazný

²⁷⁹KOSIKOWKI, C. 2006. Odpowiedzialność za naruszenie reżimu prawnego finansów publicznych (nowa koncepcja), PiP 2006, nr 12, s. 4.

²⁸⁰Tamtiež.

posun a rozvoj v tejto oblasti nastal práve v roku 1989, kedy už došlo k pokusom o zlepšenie finančného sektora v tejto krajine.

Nový zákon o verejných financiách, schválený dňa 27.08.2009, významne reorganizoval finančný systém v Poľskej republike, nakoľko zaviedol mnohé povinnosti, viacročné programy, nové pravidlá hospodárenia s verejnými prostriedkami, nový model ekonomického riadenia a riadenia miestnych samospráv podobne. Podstata týchto zásad a ich vzťah k zásadám finančného práva a rozpočtovým prechádzajú väčšími úpravami ako súčasť vysporiadania sa s krízou verejných financií v Poľskej republike. Konštrukcia riadneho rozpočtového systému bola a vždy je predmetom výskumu ako v oblasti finančnej vedy, tak aj v odvetví finančného práva, ktorých výsledkom sú rozpočtové pravidlá (zásady). Predstavy o rozpočtových pravidlách sú nejednoznačné medzi autormi a predstaviteľmi finančnej vedy a je potrebné ich chápať ako požiadavky predstaviteľov a legislatívnej praxe zaoberajúcej sa štruktúrou rozpočtu systému. Rozpočtové pravidlá sa vzťahujú len na niektoré kľúčové črty rozpočtového systému, ktorého cieľom je prispôsobiť systém k funkciám štátneho rozpočtu v krajine a v danom období. Rozpočtové zásady sú v konečnom dôsledku tvorené, nemenné vo svojom obsahu a rozsahu. V konečnom dôsledku ich možno rozdeliť do dvoch skupín, z ktorých prvá zahŕňa pravidlá týkajúce sa podstaty a obsahu rozpočtu, zatiaľ čo druhá väzba sa týka štruktúry rozpočtu a jej vonkajších prvkov.

Pravidlá týkajúce sa obsahu a podstaty rozpočtu zahŕňajú už spomínané zásady ako je vyrovnanosť rozpočtu, úplnosť, zásada rozpočtovej rovnováhy (určuje vzťah medzi príjmami a výdavkami). Vecný obsah by mal teda byť založený na vzájomnom vyrovnaní na výdavkovej strane a na strane príjmovej (plánované výdavky by mali byť plne pokryté očakávaným príjmom, tzn. že náklady by nemali presiahnuť príjmy, znamenalo by to nerovnováhu). Vyššie prezentované rozpočtové zásady nie sú plne dodržiavané. Jedná sa práve o pravidlo rozpočtovej rovnováhy. Vzhľadom na rastúci význam vládnych výdavkov v mnohých ekonomicky vyspelých krajinách v posledných desaťročiach stále častým javom je deficit rozpočtu. Je ťažké kvôli roztrieštenosti a rastúcich úloh miestnych rozpočtov plne rešpektovať zásadu úplnosti a zásadu jednotnosti rozpočtu. Zásada transparentnosti vyžaduje, aby klasifikácia príjmov a výdavkov uľahčili kontrolu nad finančnou politikou vlády parlamentom. Stále viac sa upúšťa od zásady vyrovnaného rozpočtu. Nastáva tu problém s rozpočtovou bilanciou,

ktorý možno vidieť v niekoľkých aspektoch. Rozpočet môže byť prebytkový (s kladnou bilanciou) a schodkový (so zápornou bilanciou).

Výdavky by teda mali byť pokryté príjmami, ale v prípade nedostatku príjmov na financovanie výdavkov štát sa uchýli k zapožičaniu si finančných prostriedkov na vyrovnanie rozpočtového deficit. Hovoríme o formálnej rovnováhe. Je dobré, aby zo strany štátu bol udržiavaný vyrovnaný rozpočet v dlhodobom horizonte.

8 KOMPARÁCIA ROZPOČTOVÝCH ZÁSAD V KRAJINÁCH V4

Komparáciou rozpočtových zásad v Európskej únii a rozpočtových zásad v krajinách V4 som dospel k záveru, že v zásade majú tieto krajiny aj spoločné, ale aj odlišné rozpočtové zásady. Aj keď rozpočtové zásady majú právny základ v právnych predpisoch nedochádza k ich úplnému dodržiavaniu. Je potrebné, aby krajiny modernizovali finančné plánovanie, finančné hospodárenie a postupy týkajúce sa rozpočtu. Pri analýze jednotlivých existujúcich rozpočtových zásad v priebehu rozpočtového hospodárenia s verejnými prostriedkami som dospel k záveru, že sú postačujúce, avšak nie je postačujúca kontrola nad ich dodržiavaním. Je potrebná modernizácia a inštitucionálne zmeny v externom audite verejných prostriedkov a spolupráca medzi jednotlivými audítorskými organizáciami a medzi organizáciami vykonávajúcimi finančné audity. Rozpočet Európskej únie je supranacionálny, zameraný na financovanie politík, v ktorých sa členské štáty zaviazali postupovať spoločne.

Právny základ systémov štátnych rozpočtov v členských krajinách Európskej únie sa výrazne odlišujú. V niektorých krajinách sa obsah zákonov líši, ako napríklad v otázkach týkajúcich sa zásad ročného rozpočtu, rozpočtového procesu a podobne. Ústavy jednotlivých krajín stanovujú všeobecné úlohy zákonodarcu a exekutívy, vrátane niekoľkých základných zásad pre rozpočtový proces. Ústava niektorých krajín dokonca obsahuje celú kapitolu venovanú verejným financiám, iné zas nemajú písané pravidlá. Je potrebné rozlišovať medzi pravidlami, ktoré sú písané v právnych predpisoch a pravidlami, ktoré nie sú obsahom právnych predpisov, t. j. medzi tými, ktoré sú nepísaným právom právne nezáväznými pravidlami. Neexistuje žiadna zreteľná deliaca čiara medzi týmito dvoma druhmi pravidiel. Rozsah rozpočtových zásad sa líši v závislosti od tej ktorej krajiny.

Rozpočet EÚ by mal prispieť k riešeniu nových výziev. Rozpočet Európskej únie nie je možné porovnávať z národnými rozpočtami. Rozdiely vidíme najmä vo veľkosti a štruktúre rozpočtu. Rozpočet Európskej únie je na hranici 1% HND (rozpočet nemá žiadne daňové príjmy). Ďalšie rozdiely oproti národným rozpočtom sú aj vo financovaní oblastí, ktoré rozpočet EÚ neakceptuje – ide o financovanie armády,

sociálnych dávok, zdravotníctvo. Národné rozpočty tieto oblasti financujú zo štátneho rozpočtu.

Rovnako ako v národných rozpočtoch aj v rozpočte Európskej únie vznikajú pri hospodárení s rozpočtovými prostriedkami problémy, ktoré súvisia s nedodržiavaním rozpočtových zásad. Napríklad dochádza k vysokému podielu záväzkov a platieb zrealizovaných neskoro v rozpočtovom roku a zvýšené využívanie predbežného financovania. Dochádza k finančným rizikám aj z dôvodov financovania činnosti z iných zdrojov, iných nástrojov EÚ alebo spolufinancovaním (prekrývanie programov) a k úhradám neoprávnených nákladov.

Verejnosc' nedisponuje dostatočnými informáciami o štátnom rozpočte čoho dôsledkom je možnosť vlády skrývať korupčné správanie sa subjektov vo verejnej správe. S ohľadom na to je potrebné, aby ústredné orgány štátnej správy zlepšovali a zabezpečovali transparentnosť rozpočtového procesu. Je tiež veľmi dôležité, aby tí, ktorí sa podieľajú na úlohe a procese vytvárania rozpočtov, mali dobré znalosti o rozpočtových zásadách, ktoré môžu predstavovať rozdiel vo „finančnom zdraví“ či už štátu alebo ostatných organizácií. Neznalosť rozpočtových zásad má za následok zlyhávajúce sa nakladanie s verejnými financiami v spoločnosti. Pri zostavovaní rozpočtu nie je dobré byť optimistický a preferovať názor, že všetko dopadne podľa očakávaní, ktoré sa predpokladajú. Pri zostavovaní rozpočtu a dodržiavaní rozpočtových zásad je prvým „bezpečnostným faktorom“ podceňovať príjmy a nadhodnocovať výdavky. Skoro vždy totiž existujú neočakávané udalosti, ktoré nie je možné vopred predpokladať, a preto je potrebné, aby v rámci stratégie a procesu prípravy rozpočtu existovali ďalšie náklady pod názvom „nepredvídateľné“.

Podľa môjho názoru za nedostatočný považujem nevhodný systém kontroly - chýbajúce systémy vnútornej kontroly na monitorovanie hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti. K nedodržaniu týchto zásad dochádza aj napriek tomu, že audítori analyzujú zistené skutočnosti a nedostatky – následne vypracujú odporúčania. Nedostatky sa nedotýkajú len porušovania rozpočtových zásad, ale aj porušovania a nedodržovania predpisov EÚ, medzinárodných zmlúv, porušením zákonov, smerníc, príručiek, či manuálov zo strany krajín EÚ. Zložité kontrolné systémy (neefektívne alebo nákladné) a rozdiely medzi systémami kontroly medzi príjemcami/členskými štátmi a operácie nie sú v plnom rozsahu predmetom bežných kontrol. Zásadný

problém, ktorý sa vyskytuje, je aj **nedodržanie hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti**, nedodržiavajú sa zásady správneho riadenia a pod.

Je preto potrebné zabezpečiť dodržiavanie zásady riadneho finančného riadenia, nakoľko rozpočet EÚ nie je vynakladaný podľa plánu, na dané účely a podľa pravidiel, ktoré stanovil rozpočtový orgán (zákonnosť a riadnosť); nie je náležite zaznamenaný v ročnej účtovnej závierke (spoľahlivosť účtovnej závierky a nie je vynakladaný rozumne, podľa zásady riadneho finančného hospodárenia (hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť). Podľa môjho názoru revízia finančného systému EÚ má zásadný význam nielen z ekonomických dôvodov, ale predovšetkým preto, že je neoddeliteľne spojená s budúcnosťou Európskej únie. Je potrebné prehlbovať integráciu a zvyšovať účinnosť pri dosahovaní spoločne stanovených cieľov. Ako pozitívum je viacročné finančné plánovanie, ktoré umožňuje kontinuitu akcií stanovených stratégií a programov. Vytvára sa tak stabilný rámec pre všetky zainteresované strany a príjemcov z rozpočtu EÚ. Z pohľadu rozpočtu je potrebné zvyšovať zdroje pre nové oblasti politiky a špecifikovať národné záujmy.

Rozpočtové zásady ako požiadavky pre dobrú správu verejných financií v krajinách V4 boli vytvorené za účelom optimalizácie procesu návrhu, prijímania a plnenia rozpočtu. Zásadu formálnej jednoty nájdeme v Poľskej republike, v Slovenskej republike a v Maďarsku. Táto zásada je dodržiavaná, pretože vo všetkých krajinách je rozpočet upravený v jednom legislatívnom akte, t. j. zákon o štátnom rozpočte (ďalšie vykonávacie predpisy).

Nevhodný alebo nedostatočný systém kontroly na monitorovanie hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti vidím aj v Slovenskej republike. Nedostatočnú kontrolovateľnosť vidím aj vo financovaní predvolebných kampaní politických strán, čo je porušením zásady publicity a transparentnosti. Verejné prostriedky sú v krajinách viazané na určitú hranicu hlasov získaných vo voľbách. Každá krajina zápasí s rovnakými problémami týkajúcich sa volieb a teda financovaní volieb politických strán vo všetkých sledovaných krajinách. V Maďarskej a Poľskej republike je bežnou praxou, že finančné prostriedky používané na spustenie volebných kampaní nie sú auditované, t. j. nepodliehajú kontrole, a preto občania týchto krajín nemajú vedomosť o použití týchto finančných prostriedkoch. Dochádza tým k porušeniu zásady publicity a transparentnosti.

Slovenská republika nemá žiadne pravidlá, týkajúce sa financovania volebných kampaní, s výnimkou prezidentských volieb. Predvolebné kampane sú financované aj súkromnými darmi. Predpisy v iných krajinách sú prísnejšie. Audit a inštitucionálny dohľad je veľmi slabý aj v Českej republike, pretože si ho vykonávajú politici sami a to tak, že politické strany si najmú vlastných audítorov na výkon auditu. Iné krajiny majú lepšie kontrolné mechanizmy, ako centralizované orgány dohľadu alebo kontrolovaný výber audítorov. Orgány dohľadu nad verejnými financiami majú však rôzne úrovne samostatnosti. Tak napríklad v Poľskej republike je Volebná Komisia najvyššou nezávislou inštitúciou – ako jediná krajina aplikuje za porušenie zákonov vážne sankcie. Ostatné krajiny V4 síce sankcie majú, avšak ich aplikácia je veľmi zriedkavá, resp. vôbec nepoužiteľná.

Česká legislatíva o politických stranách umožňuje systém zmiešaného financovania, t. j. z verejných a súkromných zdrojov. Verejné financovanie je vo forme priamej podpory štátu ako je príspevok na činnosť, ktorá zahŕňa fixnú časť a príspevky na mandát, ak sa strany a hnutia dostávajú cez hranicu 3% hlasov v komore volieb poslancov. K dispozícii je tiež príspevok na úhradu volebných nákladov, ktoré sú prevedené do strán a hnutí, ktoré dosiahnu 1,5% vo voľbách. V posledných rokoch sa podiel verejných zdrojov na financovanie politických strán a hnutí v Českej republike pohybovala medzi 45-80%.

Dospel som teda k záveru, že dôležitou súčasťou je vykonávanie externého auditu verejných prostriedkov a tvorba nového právneho prostredia, ktoré by splňalo súčasné moderné požiadavky súvisiace aj so súčasnou migračnou krízou, ktorá má dopad na rozpočty krajín európskej únie. Obrovský príliv utečencov a doposiaľ nezabezpečené potreby a realizácia len 40 % výziev OSN týkajúcich sa sýrskej utečeneckej krízy má obrovský dopad na rozpočet. Celková likvidná medzera za rok 2015 predstavuje približne 4 miliardy EUR, z čoho 1,5 miliardy EUR pripadá na dlhodobjšiu odolnosť vzdelávania a životné potreby a zvyšok na krátkodobé humanitárne potreby. EÚ a členské štáty by mali pokryť polovicu tejto medzery (v súlade s „tradičným“ podielom na celosvetovej pomoci).²⁸¹

²⁸¹Príloha k Oznámeniu Komisie Európskemu parlamentu, Európskej Rade. Riadzenie utečeneckej krízy: okamžité opatrenia operatívneho, rozpočtového a právneho charakteru na základe Európskeho programu v oblasti migrácie Rade. [online]. [citované 2016-02-04]. Brusel [23. 9. 2015] COM (2015) 490

V Slovenskej republike sa deformácie verejných financií v ostatných rokoch značne prehĺbili, tým dochádza k väčším problémom do budúcnosti a sťažuje to aj riešenie budúcich vlád. Problémy vo verejných financiách v Slovenskej republike prehĺbujú aj dôsledky politik a noriem EÚ, napríklad ovplyvňovaním rozsahu a štruktúry verejných výdavkov a nemožnosťou znížiť niektoré dane pod stanovenú minimálnu úroveň v EÚ. Viacročný finančný rámec Európskej únie na roky 2014 - 2020 sa stal predmetom širokého politického a odborného diskurzu v krajinách EÚ. Európska komisia predstavila balík návrhov právnych predpisov v júni 2011, avšak diskusie o prioritách krajiny vo vzťahu k rozpočtu EÚ začala už v roku 2007 po zverejnení dokumentu Európskej komisie „*Reforma rozpočtu, zmena Európy*“.

Pokiaľ porovnam rozdiely napríklad v Poľskej republike zásada úplnosti rozpočtu určuje jej ekonomický charakter. Podľa tejto zásady rozpočet by mal zahŕňať všetky finančné činnosti štátu všetky jeho príjmy a výdavky. V praxi však existujú situácie, keď štát poskytuje služby spojené s uspokojením kolektívnych potrieb na základe čiastočných úhrad. Ďalej je možné zásadu transparentnosti verejných financií vylúčiť vo vzťahu k verejným prostriedkom, ktorých pôvod alebo miesto určenia podľa osobitných predpisov je považovaný za štátne tajomstvo, alebo ak to vyplýva z medzinárodných dohôd.

V prípade realizácii rozpočtu Európskej únie, rozpočtu Českej republiky, Poľskej republiky, Slovenskej republiky a Maďarska platia obdobné rozpočtové zásady – zásada úplnosti, hospodárnosti, transparentnosti, každoročného zostavovania. Rozdiel nájdeme v uplatňovaní zásady vyrovnanosti, kedy v legislatívnom procese v Českej republike toto pravidlo nie je zachytené. Každý rozpočet má odlišný charakter aj funkciu. V tejto časti som dospel k záveru, že rozpočtové právo a rozpočtovo-právne normy majú v kontexte postavenia vybraných krajín a rovnako aj v Európskej únii veľmi dôležitú úlohu. Je potrebná efektívna kontrola hospodárenia s verejnými prostriedkami. Nekontrolovateľná správa vecí, žiaľ, v súčasnosti výrazne finančne zaťažuje ľudí, zasahuje do ich ekonomických rozhodnutí a ešte väčšiu finančnú záťaž prenáša do budúcnosti.

final. Dostupné tiež z: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_on_managing_the_refugee_crisis_annex_6_sk.pdf>.

Tento spoločný problém verejných financií a ich správy sa odvíja od prerozdelenia finančných prostriedkov verejnou správou nad rámec v bežnom roku ňou získaných príjmov (najmä vynútením od daňovníkov) a od jej zasahovania do činností, ktoré nepatria medzi funkcie vlády v slobodnej spoločnosti s trhovou ekonomikou. Spoločný problém verejných financií na Slovensku pozostáva z nasledovných vzájomne prepojených problémov, ktoré si vyžadujú prioritné riešenie:

- nehospodárne a deficitné spravovanie verejných financií a prenášanie veľkej finančnej záťaže na daňovníkov do budúcnosti,
- každoročne rastúce verejné výdavky a vysoká miera prerozdelenia, sprevádzané klientelizmom, plytvaním a spôsobujúce obmedzovanie prosperity v spoločnosti,
- neprehľadný daňový a odvodový systém, ktorý výrazne zaťažuje jeho platiteľov,
- nízka transparentnosť správy verejných financií, vrátane eurofondov.

Transparentnosť hospodárenia s verejnými financiami je dôležitým predpokladom obozretnej fiškálnej politiky a je spojený s dobrou správou vecí verejných a s nižšími deficitmi a kumuláciami dlhov. Zásada transparentnosti na rôznych úrovniach štátnej správy a rastúce množstvo záujmu v poslednej dobe analyzuje túto zásadu na subnárodnej úrovni. Základná myšlienka však zostáva rovnaká. Dôležitosť transparentnosti spočíva predovšetkým v prehľade o verejných prostriedkoch. Znamená určitú zodpovednosť vlády voči občanom, ktoré by mali poskytovať úplné transparentné informácie o rozpočte, výdavkoch a príjmoch a to v celom legislatívnom procese. Dôležitý je audit zabezpečovaný internými, ale aj externými audítormi a správy audítorov by mali byť prístupné verejnosti v rozumnom časovom horizonte (zakotvené v predpisoch alebo právnych predpisoch) zo strany audítora. Efektívnu kontrolu dodržiavania zásad hospodárenia s finančnými prostriedkami možno dosiahnuť aj tým, že verejnosť by vstupovala do rozpočtového procesu.

Vláda je povinná dodržiavať túto zásadu a poskytovať odpovede na otázky občanov, a to napríklad, čo sa stalo s finančnými prostriedkami, či boli skutočné

vynaložené na stanovený účel, čo sa plánuje za finančné prostriedky vybudovať a podobne. Je dôležité preskúmať vnútroštátnu transparentnosť hospodárenia s verejnými financiami v kruhu odborníkov, realizovať rôzne pilotné štúdie a analýzy transparentnosti, analyzovať dosiahnuté výsledky v tejto oblasti, a v neposlednom rade je potrebné dávať potrebné odporúčania pre budúci výskum tejto zásady.

Ďalšou zásadou je aplikácia zásady ročného rozpočtu, ktorá ovplyvňuje verejné rozpočty, nielen v krajinách V4, ale aj v krajinách po celom svete. Postoje k tejto zásade je z pohľadu subjektov verejnej správy rôzna. Pravidlá zostavovania rozpočtu v súlade s touto zásadou sú spravidla jednotné a nemenné počas tohto obdobia. Rovnako môže dochádzať k zmene charakteru rokovaní o rozpočte v závislosti od aktuálnej vládnucej strany. Určite nie je ľahké rozdeliť verejné financie tak, aby bolo všetky subjekty spokojné. Zásada ročného rozpočtu, podľa môjho názoru, je navrhnutá tak, aby bola jednoduchšia pre rozpočtový orgán monitorovaná činnosť výkonných orgánov a aby všetky rozpočtové operácie boli súčasťou tohto rozpočtového roka zhodného s kalendárnym rokom. Nastávajú však aj krízové situácie, ako je súčasná už spomenutá situácia v Európe, t. j. utečenecká kríza, ktorá má nepochybne vplyv na rozpočty jednotlivých krajín. Rovnako vnútroštátne zákony, ktoré sú prijímané počas celého roka, a ktoré majú dopad aj na rozpočty majú vplyv na mnohé z operácií, resp. projektov či programov, štrukturálnych opatrení a pod. financovaných z rozpočtu, ktoré boli schválené následne, a ktoré sú realizované alebo vykonávané aj v priebehu niekoľkých rokov. Je potrebné dosahovať súlad medzi touto zásadou a viacročnou povahou niektorých operácií.

V odborných kruhoch medzi autormi prevládajú v zásade podobné názory na rozdelenie rozpočtových zásad s malými obmenami. Medzi autormi rôznych krajín neexistuje dohoda o potrebe nového zákona, upravujúceho rozpočtovú zásadu. Pravdepodobne súčasnú platnú právnu úpravu považujú za postačujúcu, s čím súhlasím. Je však dôležité riešiť praktické problémy vo fungovaní súčasného systému hospodárenia s verejnými prostriedkami. Vždy existuje priestor:

- k vylepšeniu a zdokonaleniu systému v oblasti zodpovednosti za hospodárenie s verejnými prostriedkami,
- k transparentnosti, efektívnosti a predvídateľnosti finančného riadenia vo vzťahu k verejnosti,

- k zodpovednosti volených politických orgánov za efektívne hospodárenie s verejnými prostriedkami,
- k zabezpečeniu inštitucionálnych záruk,
- k zlepšovaniu vonkajších a vnútorných podmienok pre konkurencieschopnosť a trvalo udržateľný rozvoj prostredníctvom lepšieho fungovania systému riadenia verejných financií, ako aj prostredníctvom finančnej rovnováhy a dôvery umiestnené v ňom.

ZÁVER

V súlade s hlavným cieľom dizertačnej práce, ktorým bolo porovnať rozpočtové zásady v krajinách Vyšehradskej skupiny - V4 bolo potrebné nájsť odpoveď na to, či organizačné a funkčné poruchy, resp. prípadné anomálie, môžu poškodiť účinnosť správneho fungovania rozpočtového procesu a v rámci tohto procesu dodržiavanie rozpočtových zásad. V priebehu prípravy dizertačnej práce som sa snažil pristupovať k danému problému z dvoch smerov, priblížením rozpočtových zásad v teoretickej rovine a akým spôsobom docieľiť efektívnejšie dodržiavanie rozpočtových zásad, napríklad modernizáciou právneho prostredia či sprísnenia rozpočtovej disciplíny. V súvislosti so získaním poznatkov o danej problematike v rámci vypracovania dizertačnej práce a analýze údajov som vychádzal zo súčasného platného právneho prostredia, informácie som získaval z domácej a medzinárodnej platnej právnej úpravy a odbornej teoretickej a praktickej zahraničnej literatúry a systematizoval svoj vlastný teoretický výskum a skúsenosti získané počas štúdia týchto materiálov. V tomto procese som hľadal spôsoby, ako možno čo najefektívnejšie využívať verejné prostriedky ako aj kontrolovať ich využitie, do akej miery právne prostredie efektívne využíva verejné prostriedky a akým spôsobom vykazuje kontrolné činnosti a dodržiava zásady ustanovené v právnych predpisoch.

Krajiny Vyšehradskej štvorky - t. j. Česká republika, Maďarsko, Slovenská republika a Poľská republika - znížili svoje štrukturálne rozpočtové deficity pod hranicu 3% HDP do roku 2014. Realizované konsolidačné opatrenia, obsiahnuté zvýšenie veku odchodu do dôchodku (Poľská republika), zvýšenie daní priamych príjmov a zvýšenie efektivity výberu daní (Slovenská republika), zvýšenie sadzby DPH (Poľská a Slovenská republika), dočasné zmrazenie plátov vo verejnom sektore (Poľská republika, Maďarsko a Slovenská republika), škrty v niekoľkých sociálnych dávkach (všetky krajiny Višegrádu) a mnoho ďalších prispeli k zníženiu rozpočtového deficitu. Aj napriek zníženiu rozpočtového deficitu, podľa môjho názoru, krajiny V4 v blízkej budúcnosti nedosiahnu vyrovnanosť rozpočtov. Česká a Slovenská republika z môjho pohľadu majú možnosť vyrovnať deficit rozpočtu až niekedy v roku 2018.

V Poľskej republike a Maďarsku to môže trvať dlhší čas. Pokiaľ ide o verejný dlh Česká republika mala najnižšiu úroveň 42,6% HDP v roku 2014, v Poľská republika s 50,1%, Slovenská republika 53,6% a Maďarsko 76,9% HDP. Maďarskom a Poľskou republikou podstatné zníženie verejného dlhu bolo dosiahnuté jednorazovými opatreniami prevodu aktív zo súkromného do verejného dôchodkového systému, ktorý však bude zvyšovať verejné výdavky na dôchodky v dlhodobom horizonte. Je nepochybné, že medzi krajinami Vyšehradskej štvorky existujú rozdiely vo vnútroštátnych právnych predpisoch. Všetky krajiny však majú spoločné to, že umožňujú financovanie z verejných, ako aj súkromných zdrojov.

Z môjho pohľadu boli dosiahnuté ciele stanovené v úvode dizertačnej práce. V práci som poukázal na historický vývoj rozpočtových zásad. Analýzou platnej právnej úpravy a historickým vývojom verejných finančných prostriedkov a rozpočtových zásad, uplatňovaných pri hospodárení, som dospel k záveru, že od prechodu k demokracii došlo k nepočetnému množstvu zmien, ktoré mali pozitívny, ale aj negatívny dopad. Porovnal som zásady jednotlivých krajín a názory autorov na definíciu a katalogizáciu rozpočtových zásad v krajinách V4 a porušovanie alebo nedodržiavanie týchto zásad, ktoré nie je možné vzhľadom na danú ekonomickú situáciu, na ktorú má vplyv aj súčasná migračná kríza. Štáty musia preto rátať s vyššími výdavkami štátneho rozpočtu a vyčleniť tieto prostriedky na pomoc migrantom.

V práci som od všeobecnej okrajovej analýzy prešiel k hĺbkovému opisu a konkrétnemu právnemu rozboru postupne od slovenských k českým štátnym fondom. Teda z pohľadu otázky prospešnosti fungovania, resp. existencie štátnych fondov, s ohľadom k rozpočtovému právu možno povedať, že štátne fondy si prešli za roky svojej existencie vývojom, v rámci ktorého sa im podarilo dosiahnuť mnohé zmeny inovatívneho charakteru, ktoré majú jednoznačne prospešný ráz. Avšak ani tieto stále nepostačujú na to, aby sa dalo bez pochyb konštatovať, že jestvovanie takýchto foriem subjektov v našom politicko-právnom prostredí je naozaj vo väčšej miere prospešné. Je možné navrhnúť rôzne alternatívy, ktoré umožňujú v teoretickej rovine zefektívnenie aktuálneho stavu, ale či by ich praktické využitie bolo naozaj užitočné by v konečnom dôsledku aj tak ukázal len čas a ich aplikácia v praxi.

Súčasná teória a prax si stanovila isté nároky v súvislosti s pôsobením štátnych fondov, ktoré sa uplatňujú na území Slovenskej a Českej republiky. Za predpokladu, že dôjde k splneniu predmetných požiadaviek, umožní sa vytvorenie správneho priestoru k postaveniu pilierov, o ktoré sa následne opiera celá organizácia právnej úpravy, ale aj aplikačných problémov štátnych fondov. Ich správne pochopenie a dodržiavanie je nevyhnutným predpokladom k riadnej a zákonnej činnosti. Na fungovanie takého zložitého systému ako celku je potrebný pevný základ, zrkadliaci sa v politicko-právnych princípoch, ktoré následne poskytujú vytvorenie harmonicky zladenej a ucelenej sústavy. Podstatou nevyhnutnej dôležitosti tohto systému je zdravé, zákonné a správne fungovanie činnosti fondov a napĺňanie účelu, s ktorým boli tieto inštitúcie poskytujúce podporu na rôznych úsekoch svojej pôsobnosti zriadené.

Všetko má svoje plusy a mínusy, tak i jestvovanie štátnych fondov. Je však nutné podotknúť a zamyslieť sa nad tým, či v súčasných podmienkach fungovania štátu je možné reálne dosiahnuť prijatie nástroja financovania predmetných sektorov zastrešujúceho poskytovania podpory v rámci jednotlivých oblastí, ktorý by bol reálne efektívnejší a transparentnejší, či menej diskriminačný, než je tomu dnes. To však nevyklučuje potrebu zdokonaľovania a neustáleho vývoja, ktorá musí byť premietnutá aj do oblasti fungovania štátnych fondov.

Vnútorne príčiny súčasnej ekonomickej situácie sú následkom globálnej hospodárskej krízy. Neexistuje spôsob ako túto krízu úplne odstrániť, ale existujú spôsoby, ako tento stav iba zmierniť. V záujme zlepšenia situácie je potrebná transformácia štruktúry hospodárstva krajín práve v oblasti efektívneho využívania verejných prostriedkov t. j. dodržiavanie rozpočtových zásad. Je dôležité vymedziť úlohy, plánovanie, reguláciu, audit a podobne.

Pre správne fungovanie všetkých operácií, ktoré sa týkajú činnosti v oblasti verejných financií krajín V4, ktoré sú predmetom analýzy tejto práce som dospel k záveru, že správne fungovanie rozpočtovej činnosti závisí od správnej aplikácie a dodržiavania rozpočtových zásad. To si vyžaduje neustály rozvoj a vykonávanie finančnej a rozpočtovej legislatívy, efektívne riadenie špecifických činností, ktoré skutočne vyžadujú dodržiavanie zákona na strane druhej.

Pre zabezpečenie správneho riadenia finančných prostriedkov odporúčam uplatňovať rozpočtové zásady alebo inými slovami, pri aplikácii rozpočtového procesu je nevyhnutné rešpektovať rozpočtové zásady.

Dizertačná práca poslúži odbornej, ale aj laickej verejnosti ako ucelený prehľad. Je nepochybné, že zásady sú neoddeliteľnou súčasťou každého právneho odvetvia vrátane rozpočtového práva, ktoré obsahuje celý rad všeobecných pravidiel, ktoré upravujú hospodárenie s verejnými prostriedkami v rámci verejných rozpočtov.

ANOTÁCIA

Dizertačná práca rozoberá rozpočtové zásady v krajinách Vyšehradskej skupiny „V4“ primárne z právne teoretického hľadiska. **Práca je rozdelená na päť častí, z ktorých každá obsahuje kapitoly a podkapitoly.** Práca poskytuje prehľad a názory autorov zahraničných odborných publikácií a článkov na finančné právo a jeho systém, na rozpočtové právo a jeho miesto v systéme finančného práva a na verejné financie. Analyzuje argumenty opierajúce sa o rozdelenie rozpočtových zásad v krajinách V4.

Prvá časť práce v právno-teoretickej rovine poskytuje prehľad o problematike rozpočtových zásad a poukazuje na rozpočtové právo a jeho miesto v systéme finančného práva podľa názorov niektorých českých, slovenských, poľských a maďarských autorov. Podobne rozoberám aj rozpočtové zásady Európskej únie ako integračného zoskupenia štátov. Aplikačná prax však nevenuje dostatok priestoru analýze týchto zásad a nevenuje pozornosť nutnosti venovať sa otázkam a problémom súvisiacim s nedodržiavaním rozpočtových zásad

Kľúčové slová:

finančné právo - rozpočtové právo – rozpočet - rozpočtové zásady - krajiny V4

ABSTRACT

This dissertation analyses the principles of budgeting in countries of the Visegrad Group (V4), primarily from the perspective of legal theory. In the introduction, the historical and logical methods are used to compare current and historical knowledge. **For the sake of better orientation, the dissertation is divided into five parts with chapters and subchapters. The dissertation gives** an overview and shows some opinions of international authors of professional publications and articles on both financial law and its system, and also budgetary law and its place within the system of financial law and public finance. In addition, there is also an analysis of arguments relying on distribution of budget principles as applied in the V4 countries. The principles are not avoided in professional publications addressing finance from the economic perspective or the perspective of financial law, these principles have not been sufficiently analyzed in practice, which largely ignores the need to deal with the problems arising from non-compliance with the budgetary rules.

Keywords:

financial law – budgetary law – budget – budgeting principles - V4 countries

RESUMÉ

Hlavným cieľom dizertačnej práce bolo opísať a porovnať rozpočtové zásady vo vybraných štátoch – v Českej republike, Slovenskej republike, Poľskej republike a v Maďarsku v zmysle práva Európskej únie a opísať ich rozdielnosť v teoretickom vymedzení, a ďalej poukázať na praktické uplatňovanie rozpočtových zásad vrátane kontrolných mechanizmov na ich dodržiavanie, ako aj na aplikačné problémy, vznikajúce pri ich nedodržiavaní. Cieľ som splnil aj tým, že som opísal nevyhnutnosť dodržiavania rozpočtových zásad ako dôležitého nástroja fungovania verejných rozpočtov.

Dizertačnú prácu som rozdelil do 4 základných častí. V prvej časti som rozobral teoretické východiská skúmanej problematiky, postupy a metódy spracovania dizertačnej práce a postavenie rozpočtového práva v systéme finančného práva. Vymedzil som kľúčové pojmy témy: verejné financie, štátny rozpočet, štátne fondy, a analyzoval som vzťah finančného práva s rozpočtovým právom, ďalej som opísal rozpočtové zásady z pohľadu právnej teórie a finančno-právnej teórie.

V druhej časti som sa zaoberal otázkami, súvisiacimi s Európskou úniou a s rozpočtovými zásadami uplatňovanými v Európskej únii. V tejto súvislosti som analyzoval rozpočtové zásady v Európskej únii zostavené podľa zásad uvedených v Nariadení (EÚ, Euratom) č. 966/2012 Európskeho parlamentu a Rady z 25.10. 2012, ktorým sa ustanovujú finančné pravidlá o súhrnom rozpočte Únie a o zrušení Nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002. Poukázal som na skutočnosť, že rozpočet EÚ je od počiatku európskej integrácie spojený s radom problémov, že rozpočet EÚ neobsahuje všetky typické rozpočtové kategórie, a že je svojou obsahovou štruktúrou odlišný. Je jasné, že nemôže slúžiť ako nástroj hospodárskej regulácie, je iba doplnkovým zdrojom a funguje súčasne s národnými rozpočtami členských štátov. V práci som sa zameril aj na najvýznamnejšie rozpočtové zásady, medzi ktoré nepochybne patrí efektívnosť a transparentnosť vynakladania spoločných finančných prostriedkov EÚ. Záver tejto časti som venoval pozornosť utečeneckej kríze, v súčasnosti najviac diskutovanej

téme, ktorá má nepochybne veľký vplyv na rozpočet EÚ a rozpočty členských krajín EÚ. Poukázal som aj na nevyhnutnosť bezodkladne prijať opatrenia operatívnej, rozpočtovej a právnej povahy v zmysle európskeho programu v oblasti migrácie.

V tretej časti dizertačnej práce som venoval pozornosť rozpočtovým zásadám a ich špecifikám v krajinách vyšehradskej skupiny V4, t. j. v Českej republike, Slovenskej republike, v Maďarsku a v Poľskej republike. V časti venovanej rozpočtovým zásadám v Českej republike som poskytol historický pohľad na vývoj právnych predpisov v oblasti rozpočtového práva. Analyzoval som konkrétne zásady rozpočtového práva v Českej republike, ich aplikáciu a vývoj v praxi a rozoberal som ich z rôznych pohľadov, napríklad z pohľadu ústavného práva, z pohľadu právnej teórie, ako aj z pohľadu finančno-právnej teórie. Priniesol som ucelený pohľad na vybranú judikatúru v oblasti porušovania rozpočtovej disciplíny pri poskytovaní dotácií zo štátneho rozpočtu. Pripomenul som, že problematika porušovania rozpočtovej disciplíny sa dotýka aj obcí, a to v súvislosti s čerpaním dotácií.

V rámci problematiky rozpočtových zásad v Slovenskej republike som venoval pozornosť rozdeleniu rozpočtových zásad a dôsledkom porušovania rozpočtovej disciplíny. V Maďarsku a v Poľskej republike som upriamil pozornosť predovšetkým na vysvetlenie rozpočtového hospodárenia s verejnými prostriedkami a rozoberal som základné rozpočtové zásady uplatňujúce sa v ich hospodárení. Uviedol som názory na rozpočtové zásady v týchto krajinách spolu s hodnotnými informáciami, ktoré by podľa môjho názoru mohli zaujať odbornú verejnosť. Konštatujem, že výrazným predpokladom pre zhodnotenie a naplnenie stanoveného cieľa dizertačnej práce boli výstupy a odporúčania, ktoré uzatvorili celú dizertačnú prácu. Osobitnú pozornosť som venoval zhodnoteniu a odporúčaniam pre ďalšie smerovanie rozpočtových zásad, ich rešpektovanie a dodržiavanie a dopadov ich nedodržiavania. Analýzou v práci som upriamil pozornosť na zvláštne situácie, výnimky aj oslobodenia od rozpočtových zásad. Poukázal som tiež na výhody a nevýhody jednotlivých zásad rozpočtového práva, ktoré upravujú rozpočtové činnosti, pričom som zároveň analyzoval každú rozpočtovú zásadu a vlastnosti každého technického pravidlá, ako sa vyskytujú v práve verejných financií v

komparácií s rozpočtovými zásadami krajín Vyšehradskej štvorky. V dizertačnej práci som venoval pozornosť aj odporúčaniam pre zdokonalenie kontrolného systému dodržania rozpočtových zásad, ktoré smerujú k účinnejšiemu a hospodárnejšiemu využívaniu verejných prostriedkov. V závere predloženej práce som metódou komparácie porovnal a vyhodnotil rozpočtové zásady v jednotlivých krajinách a poukázal na ich klady, ale aj zápory.

SUMMARY

The main goal of this dissertation is to describe and compare the budgetary principles as applied in selected countries – the Czech Republic, the Slovak Republic, Poland and Hungary in line with the law of the European Union, and to describe some variations in their theoretical definitions, some practical experience from the application of the budgetary principles, including the controlling compliance mechanisms, and some problems arising from non-compliance. This aim is achieved, among other things, by describing the inevitability of compliance with the budgetary principles as a vital instrument of functioning of the public budgets.

The dissertation is divided into four parts. Part One shows an analysis of the theoretical background of the issues examined here, the approaches and methods used in this work, and the position of budgetary law within the system of financial law. Key concepts of public finance, state budget and state funds are defined; the relationship between financial law and budgetary law is analyzed, and the budgetary principles are described from the perspective of the theory of law and the theory of financial law.

Part Two deals with the issues in relation to the European Union and the budgetary principles applied in the European Union. In this respect, budgetary principles of the European Union are analyzed on the basis of Regulation (EU, Euratom) No. 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on the financial rules applicable on the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euratom) No. 1605/2002. It is pointed out that the EU budget has caused a number of problems since the very beginning of the European integration and that the EU budget, not containing all the typical budgetary categories, has a distinct content structure. Clearly, the EU budget may not serve as an instrument of economic regulation as it is merely a supplementary source operating along with the national budgets of the Member States. The work focuses on fundamental principles of budgeting, including, without any doubt, efficiency and transparency of spending the common EU funds. At the end of this part, some attention is drawn to the migration crisis as the most discussed topic of today which has an undeniable impact on the EU budget and the budgets of the Member States. It is noted that the European Union had to adopt instant measures of operative, budgetary and legal nature as a result of the

European Agenda on Migration.

Part Three deals with the budgetary principles and their specifics in the countries of the Visegrad Group (V4), i. e. the Czech Republic, the Slovak Republic, Hungary and Poland. With respect to the budgetary principles in the Czech Republic, the history of the development of the Czech budgetary law is presented. This part contains also an analysis of the specific principles of budgetary law in the Czech Republic, the application and practical experience discussed from the points of view of constitutional law, legal theory and theory of financial law. In this respect, a comprehensive summary is provided of selected case-law relative to the violation of fiscal discipline when providing subsidies from the state budget. It is noted that the issues of violation of fiscal discipline apply also to the municipalities in the context of subsidy drawings.

As for the budgetary principles in the Slovak Republic, some attention is paid to different forms, as well as to the consequences of violation of fiscal discipline. With respect to Hungary and Poland, the particular attention rests in the explanation of the budgeting control of public resources and in the analysis of fundamental budgetary principles used in their economies. Some views on the budgetary principles applied in those countries brought into a perspective provide quite valuable information that might be of interest for the experts and the specialist public.

The major prerequisite for the assessment and fulfilment of the set aim of the dissertation were the outputs and recommendations closing down this dissertation. Particular attention focuses on the assessment and recommendations for further development of and respect for the budgetary principles, and the impact of non-compliance with budgetary principles. The analysis used in the work rivets attention to special conditions, exceptions to and exemptions from the budgetary principles. The discussion describes the advantages and disadvantages of the particular principles of budgetary law governing the framework for budgetary activities, analyzing individual budgetary principles and the properties of individual technical rules appearing in the law of public finance in comparison with the budgetary principles in the four Visegrad countries. The work brings also some recommendations to improve the system of control of compliance with the budgetary principles aiming at a more efficient and cost-effective spending of public finance. At its conclusion, the budgetary principles in the individual countries are evaluated through a comparative method with some reference to

their respective pluses and minuses.

POUŽITÁ LITERATÚRA

Monografie:

1. ALEXÝ, R. Theorie der Grundrechte. Germany : Suhrkamp Verlag GmbH, 1994. 548 s. ISBN 3518281828.
2. BABČÁK, V. a kol. Finančné právo v Slovenskej republike a v Európskej únii. Bratislava : Eurokódex, 2012. 832 s. ISBN 978-80-89447-86-2.
3. BABČÁK, V. a kol. Finančné právo a finančná správa. Ružomberok : EPOS, 2008. 447 s. ISBN 978-80-8057-778-0.
4. BAKEŠ, M. – KRAFÍKOVÁ, M - KOTÁB, P. - MARKOVÁ, H. a kol. Finanční právo. 6 upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2012. 552 s. ISBN 978-80-7400-440-7.
5. BAKEŠ, M. a kol. Finanční právo. 4 aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 741 s. ISBN 8071794317.
6. BALKO, L. – KRÁLIK, J. a kol. Finančné právo. 1 vydanie. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2010. 491 s. ISBN 80-7160-290-3.
7. BARÁNY, E. Pojmy dobrého práva. Bratislava : EURO KÓDEX, 2007. 176 s. ISBN 978-80-88931-75-1.
8. BOHÁČ, R. Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice. Praha : Wolters Kluwer. 2013. 332 s. ISBN 978-80-7478-045-5.
9. BRSTL, A. a kol. Ústavné právo Slovenskej republiky. 3. vydanie. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. 425 s. ISBN 978-80-7380-580-7.
10. ČERVENKA, M. Soustava veřejných rozpočtů. 1. vydání. Praha : Leges, 2009. 205 s. ISBN 978-80-87212-11-0.
11. DADO, M. Slovník politickej ekonómie : (Terminologický, synonymický a náučný s českými ekvivalentmi odborných názvov). Bratislava : Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 1966. 1051 s. ISBN 468460685.
12. DAN, M. – KANTOR, T. Příprava a řízení projektů strukturálních fondů Evropské unie. 2 vydání. Aktualizované a rozšířené. Brno : Barrister & Principal, 2009. 216 s. ISBN 978-80-87029-56-5.

13. FILIP, J. Ústavní právo České republiky - Základní pojmy a instituty Ústavní základy ČR. Brno : Václav Klemm, 2011. 372 s. ISBN 978-80-904083-8-8.
14. GAUDEMET, M. P. – MOLINIER, J. Finanse publiczne. Warszawa : Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2000. 627 s. ISBN 83-208-1234-8.
15. GERLOCH, A. a kol. Teorie a praxe tvorby práva. Praha : Wolters Kluwer, 2008. 424 s. ISBN 978-80-7357-362-1.
16. GERLOCH, A. Teorie práva. 6 aktualizované vydání. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. 2013. 310 s. ISBN 978-80-7380-454-1.
17. HAMERNÍKOVÁ, B. - MAATAYOVÁ, A. Veřejné finance. Praha : Wolters Kluwer, 2007. 364 s. ISBN 978-80-7357-301-0.
18. HONTYOVÁ, K. Štátny rozpočet, mena a medzinárodné ekonomické vzťahy. 2. vyd. Bratislava : Iura Edition, 2005. 115 s. ISBN 80-8078-037-4.
19. HORIAKOVÁ, E. – MARUCHNIČ, J. Verejné financie a úvod do meny. 1 vydanie. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie, 2006, 167 s. ISBN 80-7160-228-0.
20. CHORVÁTH, J. Základy rozpočtového práva. Bratislava : Veda Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 1984. 345 s. ISBN 71-011-84.
21. JÁNOŠÍKOVÁ, P. - MRKÝVKA, P. - TOMAŽIČ, I. Finanční a daňové právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 528 s. ISBN 978-80-7380-155-7.
22. KISS, I. - PALKO, F. Európske fondy v praxi. 1 vydanie. Bratislava : Inštitút hospodárskej politiky. 2013. 254 s. ISBN 978-80-971284-7-0.
23. KNEŽOVÁ, J. - MOLITORIS, P. 2006. *Právno-ekonomické aspekty rozpočtov vo verejnej správe*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2006. 84 s. ISBN 8070976535.
24. KOLEKTÍV AUTOROV. 1973. Československé finančné právo. Bratislava, 1973. 390 s.
25. KOPITS, G. Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects. London : MacMillan Press Ltd., 2004. ISBN 1-4039-2085-0.
26. KORASIEWICZ, G. Budżet gminy – praktyczny poradnik, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 1997.
27. KOSIKOWSKI, C. *Dyscyplina finansów publicznych oraz odpowiedzialność za jej naruszenie*, (w:) *Finanse publiczne i prawo finansowe*. pod red. C. Kosikowski i E. Ruśkowski, Warszawa, 2007. s. 852.

28. KOSIKOWSKI, C. *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*. Wydanie: 1. Warszawa : Wolters Kluwer, 2014. 368 s. ISBN 978-83-264-3117-3
29. KRÁLÍK, J. – JAKUBOVIČ, D. *Finančné právo*. Bratislava : VEDA, 2004. 725 s. ISBN 80-224-0804-2.
30. LAŠTOVKA, K. *Verejné fondy*. Heslo ve Slovníku veřejného práva. 1927.
31. MARKOVÁ, H. – BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1 vydanie. Praha : C.H. Beck, 2007. s. 248, ISBN 978-80-7179-551-3.
32. MARKOVÁ, H. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. Praha : Univerzita Karlova v Praze – FPR, 2008. 152 s. ISBN 978-80-87146-08-8.
33. MASTALSKI, R. - MASTALSKA, F. E. *Prawo finansowe (Financial law)*, Wydanie 2. Warszawa : Wolters Kluwer SA, 2013. 736 s. a nasl. ISBN: 978-83-264-4273-5.
34. MEDVEĎ, J. a kol. *Základy veřejných financí*. Bratislava : Sprint, 2007. 272 s. ISBN 80-890-8584-2.
35. MRKÝVKA, P. – PARÍZKOVÁ, I. *Základy finančního práva*. Brno : Masarykova univerzita, 2013. 116 s. ISBN 978-80-87451-19-9
36. MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa, 1. díl*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1.
37. NOVOTNÝ, O. - KRÁLÍK, J. - MASÁR, D. *Vybrané problémy veřejnej ekonomiky a veřejných financí*. Sládkovičovo: Vysoká škola v Sládkovičove, 2011. ISBN 97-88-0892-6767-5.
38. OSTASZEWSKI, J. *Finanse*. 6th ed. Warszawa : Difin, 2013. 598 s. ISBN 978-83-7641-812-4.
39. OWSIAK, S. *Finanse Publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa : Wydawnictwo Naukowe PWN 2000. 837 s. ISBN: 978-83-01-15732-6.
40. RUŠKOWSKI, E.– SALACHNA, J. M. *Finanse publiczne komentarz praktyczny*. Gdańsk : ODDK Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółka komandytowa, 2013. 1390 s. ISBN: 978-83-7804-193-1.
41. SIMON, I. – LUCA, G. *Pénzügyi jog I. (Finančné právo I.)*. Budapešť : Osiris Kiadó. 2007. 493 s. ISBN 978-963-389-961-8.;
42. VERBOVÁ, J., KRAJÍČEK, T. a kol. *Slovník cizích slov*. Vyd. 1. Praha : PLOT, 2006. ISBN 80-86523-77-2.

Časopisecká literatúra

1. ČAPEK, J. Spravedlnost a soudní rozhodování. In Právnik: Teoretický časopis pro otázky státu a práva. ISSN 0324-7007, 1995, roč. 134, č. 6, s. 563 – 570.
2. KOSIKOWKI, C. Odpowiedzialność za naruszenie reżimu prawnego finansów publicznych (nowa koncepcja), PiP 2006, nr 12, s. 4.
3. NAGY, T. A pénzügyi jog és a pénzügyi jogtudomány. In Földes Gábor (szerk.) Pénzügyi jog. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. s. 19–43.
4. PRUSÁK, J. Princípy v práve. In Právny obzor. ISSN 0032-6984, 1997, roč. 80, č. 3, s. 221-228.
5. RAZ, J. Legal principles of Law. In Juridical Review. 1974. Vol. 19 N.S. s. 222.
6. SIMON, I. A pénzügyi rendszer és a pénzügyi jog. In Simon István (szerk.) Pénzügyi jog I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007. s. 25–26.
7. VÁRNAY, E. A lisszaboni program néhány intézményi-jogi jellegzetessége. In Társadalom és Gazdaság. ISSN 1588-9734. 2005, 1-2. szám, s. 69–78.

Zborníky

1. BORSA, D. The Past, present and future of the public finances law in Hungary. In Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition, Brno: Masarykova univerzita, 2009. ISBN 978-80-210-4990-1.
2. BUJŇÁKOVÁ, M. – KICOVÁ, A. Aktuálne otázky verejných financií. [online]. In Dny práva - Days of Law : the Conference Proceedings, Brno : Masaryk University, 2011. [citované 2016-03-20]. Dostupné tiež z: <http://dp2011.sehnalek.cz/files/prispevky/02%20FINANC/bujnakova%20kicova.pdf>.
3. JANOVEC, M. Mimorozpočtové státní fondy v systému veřejných financí. In Dny práva – 2012 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition, Brno: Masarykova univerzita, 2012.
4. KUZMOVÁ, M. Členstvo v EÚ a vplyv na rozpočet verejnej správy, právna podstata štátneho rozpočtu, jeho postavenie v rozpočtovej a fiškálnej sústave štátu. In Dny práva - Days of Law : the Conference Proceedings, 1. edition. Brno : Masaryk University, 2010. Dostupné tiež z:

- <[https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/04_finance/Tokarova%20Kuzmova_Martina_\(3625\).pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/04_finance/Tokarova%20Kuzmova_Martina_(3625).pdf)>.
5. MARKOVÁ, H. Zásady nejen rozpočtové. In Dny práva - Days of Law : the Conference Proceedings, 1. edition. Brno : Masaryk University, 2008. s. 205-211. Dostupné tiež z: <<http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/financ/markova.pdf>>.
 6. NETOLICKÝ, M. Zásady v rozpočtovém právu. In Dny práva - Days of Law : the Conference Proceedings, Brno : Masaryk University, 2009. Dostupné tiež z: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/obecna_cast/Netolicky_Martin__1376_.pdf>.
 7. SCHRATZENSTALLER, M. The implementation of gender responsive budgeting in Austria as central element of a major budget reform. In National Conference at the Vienna University of Economics and Business Gender Responsive Budgeting: Theory and Practice in Perspective. Vienna : Austrian Institute of Economic Research, 2014. Dostupné tiež z: <https://www.wu.ac.at/fileadmin/wu/d/i/vw3/Session_4_Schratzenstaller.pdf>.
 8. ŠIMONOVÁ, J. – SABAYOVÁ, J. Teoretické problémy systému finančného práva. In Dny práva – 2009 – Days of Law : the Conference Proceedings, 1. edition. Brno : Masaryk University, 2009. ISBN 978-80-210-4990-1.
 9. ŠULCOVÁ, E. Rozpočet Evropské unie a aktuální otázky k jejímu financování. In Dny práva - Days of Law : the Conference Proceedings, Brno : Masaryk University, 2012 Dostupné tiež z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/Verejnafinancnicinnost/SulcovaEva.pdf>.
 10. VOJNÍKOVÁ, I. Aktuálne otázky rozpočtového práva v kontexte práva Európskej únie. In Zborník Právni ROZPRÁVY 2013 MEZINÁRODNÍ VĚDECKÁ KONFERENCE OBLASTI PRÁVA A PRÁVNÍCH VĚD – PRÁVNÍ ROZPRÁVY 2013 S PODTITULEM “PROMĚNY PRÁVA, Roč. 3, Hradec Králové : Magnanimitas, 2013. s. 303 – 309. Dostupné tiež z: <http://www.vedeckekonference.cz/library/proceedings/pr_2013.pdf>. ISBN 978-80-905243-5-4

Dizertačné, rigorózne a diplomové práce:

1. BAŘINOVÁ, L. Porušení rozpočtové kázně a jeho dopady na příjemce dotací. Brno, 2013. 90 s. [Diplomová práce]. Mendelova univerzita v Brně. Provozně ekonomická fakulta. Vedúci práce Bc. Ing. Jana Mikušová, Ph.D.
2. BLÁHA, J. Právní úprava zásady vyrovnanosti veřejných rozpočtů. Praha, 2012. 137 s. [Rigorózna práce]. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra finančního práva a finanční vedy. Vedúci práce doc. JUDr. Radim Boháč, Ph.D. Dostupné tiež z: <<https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/127968/>>.
3. CSAPODI, P. Legal regulation of public financial management, economy od the external public funds. GÖDÖLLŐ, 2009. 30 s. [Dizertačná práca]. Management and Business Administration PhD School, Management and Business Administration. Vedúci práce Éva Borszéki. Dostupné tiež z: <http://archivum.sziesz.hu/JaDoX_Portlets/documents/document_3280_section_3615.pdf>.
4. HORVÁTH, M. Postavenie štátnych fondov v Slovenskej a Českej republike. Praha, 2016. s. [Rigorózna práca]. Univerzita Karlova v Prahe. Právnická fakulta. Katedra Finančního práva a finanční vedy. Vedúci práce: prof. JUDr. Hana Markové CSc.
5. HORVÁTH, M. Finančnoprávne aspekty členstva Slovenskej republiky v medzinárodných organizáciách. Bratislava, 2012. s. [Diplomová práca]. Univerzita Komenského. Právnická fakulta. Katedra finančního práva, Vedúci práce

Články online

1. BALKO, L. Finančná a hospodárska kríza a úlohy štátu a práva v nej. In Notitiae ex Academia Bratislavensi Jurisprudentiae. ISSN 1337-6810. Žilina : EUROKÓDEX, 2009. č. I. s. 19 - 36. Dostupné tiež z: <http://paneurouni.com/files/sk/casopisy/notitiae/2009-1_notitae_vnutro.pdf>.
2. BEBLAVÝ, M. - ŠVEC, P. Transparentnosť verejných financií. Bratislava : Róbert Vico – vydavateľstvo, 2001. s. 30. Dostupné tiež z:

- <http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/030807_.tran_.pdf>.
ISBN 80-89041-18-3.
3. BUDŽET PAŇSTWA. Dostupné tiež z: <<http://www.podrecznik.edugate.pl/2-funkcjonowanie-gospodarki-rynkowej/2-7-budzet-panstwa/>>.
 4. Definicja i podstawowe zasady budžetu jednostki samorządu terytorialnego oraz publicznego planu finansowego. [online]. [citované 2016-01-24]. Dostupné tiež z: <http://elstudento.org/articles.php?article_id=615>.
 5. Dodržiavanie finančnej disciplíny. Dostupné tiež z: <<http://www.epi.sk/odborny-clanok/Dodrziavanie-financnej-discipliny.htm>>.
 6. DONDA, P. – MLÝNEK, M. – ĎURANA, R. – SLOBODA, D. Verejné financie. 4 kapitola. Dostupné tiež z: <<http://www.reformnavlada.sk/verejne-financie.html>>.
 7. European Union. Public finance. 5th Edition. Luxembourg: Publications of the European Union, 2014. Dostupné tiež z: <http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2014/EU_pub_fin_en.pdf>. ISBN 978-92-79-35004-7.
 8. Európska komisia - Tlačová správa. Utečenecká kríza: Európska komisia podáva správu o pokroku pri vykonávaní prioritných opatrení. [online]. [Publikované 14-10-2015]. [citované 2015-11-15]. Dostupné tiež z: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5839_sk.htm>.
 9. Finanční politika České republiky. [Studijní opora předmětu]. Ostrava : VYSOKÁ ŠKOLA BÁŇSKÁ – TECHNICKÁ UNIVERSITA OSTRAVA, Fakulta ekonomická, Katedra národního hospodářství, 109 s. Dostupné tiež z: <<https://www.ekf.vsb.cz/export/sites/ekf/k156/.content/galerie-dokumentu/Studijni-opora-predmetu-Financni-politika-CR.pdf>>.
 10. Francie poruší rozpočtová pravidlá EU, kvôli výdajům na bezpečnost. [online]. ISSN 1213-8991. [Publikované 17-11-2015]. [citované 2016-01-01]. Dostupné tiež z: <<http://zpravy.e15.cz/zahranicni/ekonomika/francie-porusi-rozpocetova-pravidla-eu-kvuli-vydajum-na-bezpecnost-1246689>>.
 11. GLIENIECKA, J. Przejrzystość i jawność jako reguły gospodarowania Publicznymi środkami Pieniężnymi [online]. [citované 2016-02-03]. Gdańskie studia prawnicze, TOM XXXIII, 2015. 155 -175 s. Dostupné tiež z: <http://prawo.ug.edu.pl/sites/default/files/_nodes/strona-pia/33461/files/33gliniecka.pdf>.

12. KAMENÍČKOVÁ, V. Financování samosprávy v Maďarsku. [online]. [Publikované 04. 04. 2001]. [citované 2015-09-01]. Dostupné tiež z: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=114376>>.
13. KARAGEORGOU, V. Transparency principle as an evolving principle of EU law: Regulative contours and implications. Greece : Panteion University, Athens, Lecturer in European Administrative law and European Environmental Law, Panteion University, 18 s. Dostupné tiež z: <<http://www.right2info.org/resources/publications/eu-karageorgou-vasiliki-transparency-principle-as-an-evolving-principle-of-eu-law>>.
14. KAVICKÝ, M. Transparentnosť a otvorenosť verejných financií a rozpočtového procesu sa v uplynulých rokoch znížila a Slovenská republika zaostáva aj v regionálnom porovnaní. [online]. Bratislava : MESA. [Publikované 09-09-2015]. [citované 2015-11-11]. Dostupné tiež z: <http://mesa10.org/wp-content/uploads/2015/09/svk_obi2015_pressrelease_final.pdf>.
15. KOPITS, G. A költségvetési felelősség keretrendszeré – nemzetközi tapasztalatok és magyarországi tanulságok. Pénzügyi Szemle, 2007. s. 197-216. Dostupné tiež z: https://www.asz.hu/storage/files/files/penzugyiszemle/2007/pu_szemle_0702.pdf
16. KUPEC, M. Historie československých a českých státních rozpočtů od roku 1945 až do dneška. [online]. [Publikované 22-12-2006]. Dostupné tiež z: <<http://www.cevro.cz/cs/193713-historie-ceskoslovenskych-ceskych-statnich-rozpocetu>>.
17. LeLOUP, L. Parliamentary Budgeting in Hungary and Slovenia, Washington : Washington State University, 2000. 31 s. Dostupné tiež z: <<http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Parliamentary-Budgeting-in-Hungary-and-Slovenia.pdf>>.
18. MATEJ, M. Rizika dotovaných projektů a porušování rozpočtové kázně. [online]. [publikované 12. 3. 2015]. [citované 2016-01-02]. Dostupné tiež z: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6688760>>.
19. MÁŽÁROVÁ. Financovanie a hospodárenie rozpočtových organizácií. Dolný Štál : PsC CENTER, 2010. č. 4. 17 s. Dostupné tiež z: http://www.mazarova.szm.com/Mazarova_Rozpocetovnictvo%20teoria.pdf
20. MORAVEC, O. KRÁCENÍ DOTACE V JUDIKATUŘE NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU – POLOJASNO? [online]. [Publikované 22.10.2014].

- [citované 2016-03-01]. Dostupné tiež z: <<http://www.epravo.cz/top/clanky/kraceni-dotace-v-judikature-nejvyssiho-spravniho-soudu-polojasno-95155.html>>.
21. NEUPAUEROVÁ, Z. Fiškálna a rozpočtová politika v kontexte prechodu k fiškálnej únii vo vybraných krajinách. Bratislava : Ekonomická univerzita, Národohospodárska fakulta, Katedra financií, 9 s. Dostupné tiež z : <http://www.derivat.sk/files/2014casopisforfin/NeupauerovaForFin_doplнены.pdf>.
 22. PESZEKI, Z. Településgazdaságtan [online]. [citované 2016-03-02]. 2011. Dostupné tiež z: <http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2010-0019_Telepulesgazdasagtan/ch14s03.html>.
 23. Principles for good governance of pubic finance. [online]. [citované 2015-11-26]. Dostupné tiež z:<http://old.minfin.ru/common/img/uploaded/library/no_date/2007/pfggopf_eng.pdf>.
 24. Rozpočet EU a udělování rozpočtového absolutoria. [online]. [publikované 03.02.2016]. Dostupné tiež z: <<http://www.euractiv.cz/print-version/link-dossier/rozpocet-eu-a-udelovani-rozpocetoveho-absolutoria-evropskym-parlamentem-000138>>.
 25. Rozpočet Európskej únie v skratke. [online]. [citované 2015-12-22]. Luxembursko : Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2010. Dostupné tiež z: <<http://www.europedirectsnv.eu/wp-content/uploads/2013/11/Rozpočet-EU-v-skratke-2007-2013.pdf>>. ISBN 978-92-79-14457-8.
 26. Rozpočet Evropské unie. Základní údaje. Luxembourg: Úřad pro publikace Evropské unie, 2010. s. 15. Dostupné tiež z: <http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/glance/budget_glance_cs.pdf>. ISBN 978-92-79-14440-0>.
 27. Řezníček & Co. advokátní kancelář. [online]. [citované 2015-12-22]. Dostupné tiež z: <http://www.reznicek.cz/?option=com_content&view=article&id=59:zasada-vyrovnanosti-verejnych-rozpocetu-v-ceske-republice&catid=11:aktualne&Itemid=435>.
 28. SCHRATZENSTALLER, M. The implementation of gender responsive budgeting in Austria as central element of a major budget reform. In National

- Conference at the Vienna University of Economics and Business Gender Responsive Budgeting: Theory and Practice in Perspective. Vienna : Austrian Institute of Economic Research, 2014. Dostupné tiež z: <https://www.wu.ac.at/fileadmin/wu/d/i/vw3/Session_4_Schratzenstaller.pdf>
29. SIERAK, J. Przygotowanie, uchwalanie i realizacja budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Sprawozdania z realizacji budżetu. [online]. [citované 2016-04-02]. Dostupné tiež z: <<http://saf.ews21.pl/download/lectures/0/000/000/001/wykladbudzet.pdf>>.
 30. ŠIMÍČEK, V. Vyrovnání státní rozpočet. Téma i pro ústavní právo. [online]. [Publikované 19. března 2010]. [citované 2016-02-09]. Dostupné tiež z: <<http://jinepravo.blogspot.sk/2010/03/vyrovnany-statni-rozpocet-tema-i-pro.html>>.
 31. The reform of financial relations in the German federal system. [online]. Deutsche Bundesbank Monthly Report, September 2014 [cit. 2016-02-23]. Dostupné z: https://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Downloads/Publications/Monthly_Report_Articles/2014/2014_09_federal_financial_relations.pdf?__blob=publicationFile
 32. THE TRANSPARENCY OF THE BUDGET AND THE INSTITUTIONAL SYSTEM IN HUNGARY. Budapešť :Transparency International Hungary — Fiscal Responsibility Institute Budapest, 2014. Dostupné tiež z: <http://transparency.hu/uploads/docs/osszefoglalo_egyseges_EN_Mit_valasztunk_Deme_Tamas.pdf>.
 33. TLAČOVÁ SPRÁVA: Transparentnosť a otvorenosť verejných financií a rozpočtového procesu sa v uplynulých rokoch znížila a Slovensko zaostáva aj v regionálnom porovnaní. [online]. [Publikované 09-09-2015]. [citované 2015-11-11]. Dostupné tiež z: <http://mesa10.org/wp-content/uploads/2015/09/svk_obi2015_pressrelease_final.pdf>.
 34. TÓTH, K. The Impact of Legislature and Citizens on the Budgeting Process in Switzerland. Working Paper no. 387. Universitas Friburgensis, Faculty of Economics and Social science, Department of economics, 2005. s. 8. Dostupné tiež z: <<http://www.unifr.ch/finpub/assets/files/RecherchesPublications/WorkingPapers/WorkingPaper387.pdf>>.

35. VAČKO, F. Utečenci v EÚ by nemali uvoľniť, ale sprísniť rozpočtové pravidlá. [online]. [Publikované 17-10-2015]. [citované 2016-02-27]. Dostupné tiež z: <<http://europskaunia.sulik.sk/utecenci-v-eu-sprisnia-rozpoctove-pravidla/>>.
36. VALENT, J. Dodržiavanie finančnej disciplíny. [online]. [Publikované 31-10-2006]. [citované 2015-10-09]. Dostupné tiež z: <<http://www.epi.sk/odborny-clanok/Dodrziavanie-financnej-discipliny.htm>>.

Študijné materiály

1. DITTRICHOVÁ, D. Studijný materiály k predmetu verejné finance. Univerzita Hradec Králové, Fakulta Informatiky a managementu, 2012.

Právne predpisy a nariadenia

1. NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ, EURATOM) 2015/1929 z 28. októbra 2015, ktorým sa mení nariadenie (EÚ, EURATOM) č. 966/2012 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie.
2. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, EURATOM) č. 966/2012 z 25. októbra 2012, o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002, Úv. 298/1
3. Nariadenie Rady (ES, EURATOM) č. 1150/2000 z 22. mája 2000, ktorým sa vykonáva rozhodnutie 2007/436/ES, Euratom o systéme vlastných zdrojov Európskych spoločenstiev.
4. Príloha k Oznámeniu Komisie Európskemu parlamentu, Európskej Rade. Riadenie utečeneckej krízy: okamžité opatrenia operatívneho, rozpočtového a právneho charakteru na základe Európskeho programu v oblasti migrácie Rade. [online]. [citované 2016-02-04]. Brusel [23. 9. 2015] COM (2015) 490 final. Dostupné tiež z: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_on_managing_the_refugee_crisis_annex_6_sk.pdf>.
5. Ústava Slovenskej republiky
6. Ústavný zákon 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

7. Ústavný zákon č. 143/1968 Zb. o Československej federácii.
8. Ustawa budżetowa na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r. - podpisana przez Prezydenta RP 3 marca 2016 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 278).
9. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r.o. finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240). Pozri tiež: Ruškowski, E – Salachna Joanna, M. Finanse publiczne komentarz praktyczny. Gdańsk : ODDK Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółka komandytowa, 2013. s. 161.
10. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r.o. finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240)
11. Vyhláška č. 323/2002 Sb. o rozpočtovej skladbe
12. Zákon č. CXCIV z roku 2011.
13. Zákon 38 z roku 1992 o štátnom rozpočte
14. Zákon č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech
15. Zákon č. 465/2011 Sb., kterým sa mení zákon č. č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlách a o zmene niektorých súvisiacich zákonov (rozpočtové pravidlá), v znení neskorších predpisov, a niektoré ďalšie zákony
16. Zákon č. 523/2004 Z. z.. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
17. Zákon z roku 1992, č. XXXVIII. o štátnom rozpočte
18. Zákon z roku 2011 č. CXCIV o štátnom rozpočte

Webové stránky

1. <<http://spravy.pozri.sk/clanok/M.E.S.A.10:-Transparentnost-verejnych-financii-SR-sa-znizila/363882>>.
2. <<http://spravy.pozri.sk/clanok/M.E.S.A.10:-Transparentnost-verejnych-financii-SR-sa-znizila/363882>>.
3. <<http://www.reformnavlada.sk/verejne-financie.html>>.
4. <http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/PUBLIKACIA_statne-a-mestske-firmy-2012.pdf>.
5. <www.europa.eu>.
6. <http://ec.europa.eu/> - Evropská unie v České republice
7. <http://www.kormany.hu/hu/mo/a-koltsegvetes>.

8. www.businessinfo.cz– Oficiální portál pro podnikání a export
9. www.czso.cz - Český statistický úřad
10. www.finance.cz
11. www.financnisprava.cz.
12. www.mfcr.cz – Ministerstvo financí České republiky
13. www.nku.cz - Nejvyšší kontrolní úřad