

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Lucie Koutníková

Rozpočtové zásady a jejich význam

Diplomová práce

Olomouc 2021

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Rozpočtové zásady a jejich význam vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Hradci Králové dne 28. března 2021

Lucie Koutníková

Poděkování

Tímto bych ráda poděkovala paní JUDr. et Mgr. Taťáně Zelenskéé, Ph.D. za odborné vedení této diplomové práce, cenné rady a připomínky. Taktéž děkuji své rodině a blízkým za podporu během mého studia.

Obsah

Úvod	6
1 Vymezení základních pojmů	8
1.1 Právní zásady (právní principy)	8
1.2 Rozpočtové právo	11
1.3 Rozpočet a rozpočtová soustava	13
1.4 Prameny rozpočtového práva.....	16
1.5 Rozpočtové zásady	21
2 Rozpočtové zásady v právním řádu České republiky.....	24
2.1 Zásada každoročního sestavování a schvalování veřejných rozpočtů	24
2.2 Zásada včasnosti veřejných rozpočtů.....	25
2.3 Zásada časového ohraničení veřejných rozpočtů.....	27
2.4 Zásada reálnosti a pravdivosti veřejných rozpočtů.....	28
2.5 Zásada úplnosti veřejných rozpočtů	30
2.6 Zásada jednotnosti veřejných rozpočtů.....	31
2.7 Zásada přehlednosti veřejných rozpočtů.....	32
2.8 Zásada neúčelovosti příjmů a účelovosti výdajů veřejných rozpočtů	33
2.9 Zásada dlouhodobé vyrovnanosti veřejných rozpočtů.....	35
2.10 Zásada veřejnosti veřejných rozpočtů.....	38
2.11 Zásada sestavování veřejných rozpočtů jako brutto (hrubých) rozpočtů.....	40
2.12 Zásada efektivnosti a hospodárnosti veřejných rozpočtů	41
2.13 Zásada přednosti výdajů před příjmy.....	43
2.14 Zásada omezení přesunů ve veřejných rozpočtech na úhrady potřeb v těchto rozpočtech nezajištěných.....	44
2.15 Zásada zjišťování rozpočtových důsledků právních předpisů	46
3 Rozpočtové zásady v právním řádu Evropské unie	48
3.1 Zásada jednotnosti a správnosti rozpočtu	48
3.2 Zásada ročního rozpočtu	49
3.3 Zásada vyrovnanosti	50
3.4 Zásada zúčtovací jednotky	50
3.5 Zásada univerzálnosti	51
3.6 Zásada specifikace	51
3.7 Zásada řádného finančního řízení a výkonnosti	52

3.8	Zásada transparentnosti.....	52
4	Význam rozpočtových zásad rozpočtového práva	54
	Závěr	58
	Seznam použitých zdrojů	60
	Literatura	60
	Judikatura	61
	Internetové zdroje.....	61
	Právní předpisy.....	62
	Právní předpisy Evropské unie.....	63
	Abstrakt.....	64
	Abstract	64
	Klíčová slova	65
	Key words.....	65

Úvod

Každé právo vychází z určitých hodnot, ať již velmi obecných, které jsou společné pro celý právní systém, tak z těch konkrétnějších přiřazených k jednotlivému právnímu odvětví či pododvětví. Tyto hodnoty jsou obsahem právních principů neboli zásad. Předkládaná diplomová práce nese název *Rozpočtové zásady a jejich význam*. Pro toto téma jsem se rozhodla, protože považuji rozpočtové zásady za velmi důležité. Stát zajišťuje všechny své úkoly skrze veřejné finance a ty se soustřeďují ve veřejných rozpočtech. Nakládání s nimi proto musí probíhat specifickým způsobem. Základní mantinely tohoto nakládání a mnoho dalšího pojmenovávají právě rozpočtové zásady. Domnívám se, že rozpočtové zásady jsou otázkou, kterou laická veřejnost nezná podrobně, přitom rozpočtové právo ovlivňuje každého z nás dennodenně. Zároveň se skrze média dostávají do podvědomí občanů různá selhání při naplňování veřejných rozpočtů. Právě rozpočtové zásady by měly nabízet cestu, jak se těmto kolapsům vyhnout. Téma se mi navíc zdá aktuální vzhledem k panující pandemii, která velmi výrazně dopadá na rozpočtové prostředky.

Cílem této diplomové práce je zhodnotit význam rozpočtových zásad v právním řádu České republiky. Na místě je vysvětlit rozpočtové zásady jak obecně, tedy při zaměření se na charakteristiku právních zásad jako takových, tak do podrobností pojednat o všech patnácti rozpočtových zásadách a institutech s nimi souvisejících, se kterými se v českém právním prostředí lze setkat. Práce má zkoumat, jak podrobně jsou rozpočtové zásady zakotveny do českého právního řádu a též se zaměřuje na některá aktuální úskalí konkrétních rozpočtových zásad. Následně přichází v úvahu české rozpočtové zásady komparovat s úpravou evropských rozpočtových zásad a vyhodnotit vliv Evropské unie na tuto oblast.

Tato diplomová práce obsahuje čtyři kapitoly. První kapitola má za cíl vymezit základní pojmy, které jsou potřeba ke správnému uchopení rozpočtových zásad. Za pomoci odborných publikací budou vysvětleny právní principy, rozpočtové právo, rozpočet, rozpočtová soustava, uvedení nejdůležitějších pramenů rozpočtového práva a konečně obecné představení rozpočtových zásad. Druhá kapitola se bude podrobně věnovat každé rozpočtové zásadě a bude pracovat především se zákony, v nichž bude hledat zakotvení těchto zásad. Rozpočtové zásady v právním řádu Evropské unie sleduje kapitola třetí. Poslední kapitola by měla zhodnotit význam rozpočtových zásad.

Tématu rozpočtových zásad se věnuje učebnice *Rozpočtové právo* H. Markové a R. Boháče, ve které jsou rozpočtové zásady uvedeny v pořadí, kterým se bude řídit tato diplomová práce. O rozpočtových zásadách pojednávají i další monografie, ale většinou již okrajově, neboť jsou zaměřeny na jiné instituty rozpočtového práva nebo na finanční právo obecně. Přijetí zákona o rozpočtové odpovědnosti bylo významným krokem k posílení rozpočtových zásad, který doposud nebyl v žádné tištěné publikaci podrobně rozebrán. Stejně tak přijetí nového finančního nařízení Evropské unie není v literatuře doposud příliš reflektováno.

Hojná část diplomové práce bude založena na metodě deskriptivní, skrze níž musí být popsány skutečnosti z odborné literatury. Při práci s právními předpisy bude využíváno také metody analytické. Srovnávání českých rozpočtových zásad s evropskými patří pod metodu komparace. Dalšími metodami, se kterými má pracovat tato diplomová práce, jsou kompilace, indukce, dedukce, syntéza a konkretizace.

Tato diplomová práce je zpracována podle právního stavu platného a účinného ke dni 28. března 2021.

1 Vymezení základních pojmů

1.1 Právní zásady (právní principy)

Zprvu bych ráda objasnila, že v české právní literatuře se setkáváme jak s pojmem právní zásada, tak s pojmem právní princip. Tato podkapitola s danými pojmy pracuje jako se synonymy, ostatně i tak k nim přistupuje většina autorů. Pojmy odlišuje například J. Pinz, který mezi nimi nalézá vztah nadřazenosti a podřazenosti. Zásadu vidí jako tzv. axiom, který vyjadřuje základní větu zaměřenou na určitý obor, jejíž pravdivost je dána bez potřeby důkazu, zatímco princip stojí nad odvětvovou zásadou jako pravidlo původní a základní.¹ I samotné téma této diplomové práce napovídá, že zásada je oproti principu více oborově zaměřená.

Slovo princip pochází z latinského slova *principium*², které lze přeložit jako původ či počátek. Anglické slovo *principle* vyjadřuje základní ustanovení, na kterém ostatní závisí. Jde o obecné tvrzení stanovující základy určitému systému myšlenek.³ Princip je považován za základní zákon, pravidlo, myšlenku nebo předpoklad či všeobecnou větu, jež je východiskem pro další věty a zároveň důkazem.⁴ A. Gerloch definuje právní principy jako nejobecnější pravidla chování a regulativní ideje, v normativní podobě vyjadřující obecné cíle práva, kterými jsou základní hodnoty⁵.

Velice často se právní princip definuje v porovnání s právní normou. Principy a normy jsou základními instituty práva a jeho součástmi. Klíčové je, v jakých znacích se odlišují. Dle G. Fitzmaurice „*právní principy na rozdíl od právní normy tvoří základ právních norem a vysvětlují důvody jejich existence. Právní norma odpovídá na otázku ‚co?‘, zatímco právní princip odpovídá na otázku ‚proč?‘*“⁶.

¹ PINZ, Jan. Právní principy, zásady a legis ratio. In BOGUSZAK, Jiří (ed). *Právní principy: kolokvium*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, s. 111-112.

² Slovo principium se skládá ze slov primus a capere, což znamená vzetí dobrého začátku.

³ TRYZNA, Jan. *Právní principy a právní argumentace: k vlivu právních principů na právní argumentaci při aplikaci práva*. Praha: Auditorium, 2010. s. 129

⁴ PINZ, Jan. Právní principy, zásady a legis ratio. In BOGUSZAK, Jiří (ed). *Právní principy: kolokvium*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, s. 111.

⁵ GERLOCH, Aleš. Princip právní jistoty v soudobém právu. In BOGUSZAK, Jiří (ed). *Právní principy: kolokvium*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, s. 77.

⁶ TRYZNA, Jan. *Právní principy a právní argumentace: k vlivu právních principů na právní argumentaci při aplikaci práva*. Praha: Auditorium, 2010. s. 129-130.

Významným rozdílem je způsob řešení situace, kdy proti sobě stojí navzájem dva principy, či dvě normy. Pokud by existovaly dvě právní normy stanovující pravidla chování rozdílně, jsou ve vzájemném rozporu, který je v právu nežádoucí a je třeba ho odstranit. S právními principy v kontradiktorním postavení je však nakládáno odlišně, kdy takové principy vedle sebe mohou existovat a aplikují se na základě poměrování jejich důležitosti v konkrétním případě.⁷

R. Alexy vnímá pojem normy trochu jinak, kdy od sebe odlišuje pravidla a principy, které však obojí spadají pod pojem normy.⁸ Norma obecně říká, co má býtí. „*Jestliže pravidlo platí, je přikázáno konat právě to, co pravidlo vyžaduje, ne více a ne méně. Jde-li o konflikt mezi pravidly, může se jednat pouze o určení výjimky z určitého pravidla, anebo o prohlášení jednoho z obou pravidel za neplatné. Naproti tomu principy jsou normy, které přikazují, aby něco bylo se zřetelem na právní a faktické možnosti, pokud možno v největší míře uskutečněno. Při tom principy mohou při aplikaci navzájem kolidovat, aniž lze jeden z nich prohlásit za neplatný, a aniž rozpor může být řešen klauzulí o výjimce. Jedná se jen o to, který z obou principů má větší váhu v konkrétních případech.*“⁹ I přes terminologickou odlišnost R. Alexy dochází k obdobným závěrům, jak přistupovat ke konfliktu mezi principy.

Povaha právní normy je popsána jako definitivní příkaz, zatímco princip má povahu příkazu relativního, tzv. prima facie příkaz.¹⁰ Při aplikaci právního principu není jako u normy jisté, zda bude naplněn.

V každém případě právní normy a právní principy fungují v právním řádu v provázaném vztahu. Principy mohou stát nad normami, například jako vodítko pro stanovení obsahu norem při samotné legislativní tvorbě. Právní principy mohou být v normě přímo vyjádřeny, a pokud ne, i tak principy při čtení norem hrají svoji poznávací a výkladovou roli. V neposlední řadě tvoří jakýsi smíšený systém, o který se jurisdikce opírá při rozhodování konkrétní kauzy, složený právě z právních principů relativní povahy doplňující mezery v definitivních normách.¹¹

⁷ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. s. 35.

⁸ BOGUSZAK, Jiří. Právní principy, hodnoty, finalita. In BOGUSZAK, Jiří (ed). *Právní principy: kolokvium*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, s. 23-24.

⁹ Tamtéž s. 24.

¹⁰ TRYZNA, Jan. *Právní principy a právní argumentace: k vlivu právních principů na právní argumentaci při aplikaci práva*. Praha: Auditorium, 2010. s. 146-147.

¹¹ Tamtéž. s. 177.

Co se týče klasifikace právních principů, v širším slova smyslu o nich mluví Z. Kühn¹², který pod pojmem vidí nejen obecné principy prostupující právem jako celkem, ale i principy odvětvové či principy tvořící základ jednotlivému právnímu institutu. Právní principy se tedy objevují v několika rovinách, a to v závislosti na jejich působnosti a stupni obecnosti. J. Boguszak na základě těchto hledisek rozděluje právní principy na ty, které jsou výslovně zakotveny v právní normě (*pozitivní principy práva*), ty, které jsou z právních norem vyplývající (*implicitní principy práva*) a konečně ty, jejichž stupeň obecnosti dosahuje takové míry, že stojí nad právem jako takovým a byť nejsou součástí pozitivního práva, mají významnou aplikační a interpretační roli (*extrasystémové principy práva*).¹³

Širší klasifikaci právních principů přináší J. Čapek, který rovněž konstatuje, že vymezení právních principů je v literatuře neostré.¹⁴ Rozlišuje:

1. Principy práva (*stricto sensu*)
 - Principy vyjádřené přímo v textu zákona, resp. v psaných normách, a to takových, které jsou velmi obecné (ve srovnání s normami konkrétnějšími odpovídajícími obsahově právě daným principům)
 - Principy vznikající zobecněním z právních norem
 - Principy pocházející z judikatury
 - Principy bez opory v jednom z výše uvedených bodů, a přesto uznávané právní naukou
2. Principy jiné povahy, k nimž se v politicko-morální sféře přihlíží, byť jejich relevance je nízká

Nutno podotknout, že právní princip je pramenem práva. To je logické v případě principů v normách vyjádřených, ale je tomu tak i v případě ostatních. K tomu více dodal Ústavní soud: „*Pro oblast práva z toho plyne závěr, že pramenem práva obecně, jakož i pramenem práva ústavního, a to i v systému psaného práva, jsou rovněž základní právní*

¹² KÜHN, Zdeněk. Pojem a role právního principu. In BOGUSZAK, Jiří (ed). *Právní principy: kolokvium*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, s. 91-97.

¹³ BOGUSZAK, Jiří. Právní principy, hodnoty, finalita. In BOGUSZAK, Jiří (ed). *Právní principy: kolokvium*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, s. 25.

¹⁴ ČAPEK, Jiří. Principy a konzistentnost právního myšlení. In BOGUSZAK, Jiří (ed). *Právní principy: kolokvium*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, s. 65-66.

principy a zvyklosti. “ a „I v českém právu takto platí a je běžně aplikována řada obecných právních principů, které nejsou výslovně obsaženy v právních předpisech. “¹⁵

Právní principy (právní zásady) nejsou v právní teorii zcela jednoznačně chápány a jejich problematice je proto věnována značná literatura. Na to má vliv především nespočet aspektů historických, především různé teoretické proudy či filozofie práva. Tato podkapitola se věnovala pouze základní charakteristice právního principu, resp. právní zásady, pro účely této diplomové práce.

1.2 Rozpočtové právo

Rozpočtové právo řadíme mezi pododvětví finančního práva, které je nedílnou součástí práva správního. Nedílnou proto, jak popisuje brněnská učebnice¹⁶, že finanční právo zajišťuje po materiální stránce fungování veřejné správy včetně její činnosti spočívající v uspokojování veřejných potřeb. K tomu nutné finance se zčásti nebo zcela soustřeďují v soustavě veřejných rozpočtů, které upravuje rozpočtové právo. Zmíněná učebnice definuje rozpočtové právo jako „*souhrn právních norem, které se zabývají chováním subjektů finančněprávních vztahů k veřejným rozpočtům, nebo jako souhrn finančněprávních norem upravujících rozpočtovou soustavu, rozpočtový proces a každoročně státní rozpočet.*“¹⁷ Obdobně definuje rozpočtové právo L. Grůň¹⁸, který ho vykládá v širším smyslu jako úpravu organizace rozpočtové soustavy, její principy a určení práv a povinností příslušných státních orgánů a v užším smyslu jako soubor právních norem, které upravují rozpočtovou soustavu, rozpočtový proces a výši příjmů a výdajů jednotlivých rozpočtů.

Finanční právo se skládá z dalších pododvětví, které jsou blízké rozpočtovému právu tím, že se zaměřují na příjmy veřejných rozpočtů, tj. na daně, poplatky a jiné povinné dávky (zejména clo).¹⁹ Daňové právo, poplatkové právo a celní právo fungují v existenční vazbě s rozpočtovým právem, navzájem se ovlivňují a působí na sebe. Například daňové právo vysvětluje pojem daň a vztahy, jejichž objektem jsou daně,

¹⁵ nález Ústavního soudu ze dne 17. prosince 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, bod 4c

¹⁶ MRKÝVKA, Jan a kol. *Finanční právo a finanční správa – 1. díl*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 289.

¹⁷ Tamtéž.

¹⁸ GRŮŇ, Lubomír. *Finanční právo a jeho instituty*. 3. vydání. Praha: Linde Praha, 2009. s. 83.

¹⁹ BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 13-14.

zatímco rozpočtové právo stanoví, jakým způsobem se s daněmi jako příjmem státního rozpočtu nakládá.²⁰

Jak již bylo zmíněno, rozpočtové právo je součástí správního práva. Výraznou souvislostí je fakt, že důležité subjekty rozpočtového práva jsou správními úřady, jejichž fungování popisují právě normy správního práva. Samotný rozpočtový proces lze zařadit pod druh správního procesu, kdy se jedná o výkon veřejné správy. Jako další příklad učebnice Rozpočtové právo²¹ uvádí propojení těchto práv z hlediska finanční kontroly a kontroly prováděné Nejvyšším kontrolním úřadem, kdy jsou tyto kontroly ovládané taktéž normami správního práva.

Jaké všechny oblasti rozpočtové právo upravuje lze jasně vysvětlit na jeho členění²², které má základní dvě části jako každé právní odvětví, resp. pododvětví, a to obecnou a zvláštní:

1. Část obecná

- Pojetí, pojem a systém rozpočtového práva
- Postavení rozpočtového práva v systému práva
- Prameny rozpočtového práva
- Rozpočtové zásady
- Subjekty, předmět a obsah rozpočtového práva
- Subjekty, předmět a obsah rozpočtověprávních vztahů
- Rozpočtověprávní vztahy

2. Část zvláštní

- Rozpočtová soustava
- Obsah veřejných rozpočtů
- Fondovní hospodaření
- Rozpočtový proces

²⁰ MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 46.

²¹ MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 47.

²² Tamtéž s. 44.

1.3 Rozpočet a rozpočtová soustava

Středobodem pozornosti rozpočtového práva jsou veřejné rozpočty, které jsou poskládané do tzv. rozpočtové soustavy. Obecně je rozpočet určitý plán příjmů a výdajů spojených s daným obdobím. S vývojem lidské společnosti a vznikem států vzešla potřeba centralizace finančního zajištění určitých statků, a tedy potřeba vzniku veřejného rozpočtu, především toho státního. Jeho konkrétní podoby závisí na politickém a ekonomickém systému jednotlivých států. V české právní teorii definujeme veřejný rozpočet jako závazný dokument, jehož prostřednictvím finančně hospodaří stát nebo jednotlivé samosprávné celky.²³ Jde o nástroj, ve kterém se soustřeďují finanční prostředky pocházející především z daní, které následně stát nebo jiná veřejnoprávní korporace přerozděluje tak, aby občanům byly zajištěny určité statky a služby. Finance se skrze veřejný rozpočet dostávají od těch, kteří tvoří zdroje, i k těm, kteří zdroje netvoří a jsou nedílnou součástí společnosti. Takové přerozdělování vychází z vyvažování mezi principem solidarity a principem „každý za své“²⁴.

Státní rozpočet definuje učebnice rozpočtového práva²⁵ jako každoročně sestavovaný a schvalovaný finanční plán státu, v němž se soustřeďují peněžní zdroje společnosti (část hrubého domácího produktu) a dochází k jejich nenávratnému rozdělování. Jak stanoví rozpočtová pravidla²⁶ v ustanovení § 5 odst. 2 a odst. 4, státní rozpočet obsahuje očekávané příjmy, jakožto odhadované výdaje státního rozpočtu v rozpočtovém roce a financující položky, a tyto příjmy a výdaje se člení na kapitoly.

Rozpočet vzniká a je dále pozorován v tzv. rozpočtovém procesu. Jedná se „postup platný pro sestavování, projednávání, schvalování, plnění a kontrolu plnění veřejných rozpočtů.“²⁷ Jednotlivými etapami rozpočtového procesu jsou²⁸:

- sestavování (vypracování) rozpočtu a schvalování rozpočtu
- hospodaření s rozpočtovými prostředky
- kontrola rozpočtového hospodaření

²³ MRKÝVKA, Jan a kol. *Finanční právo a finanční správa – 1. díl*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 296.

²⁴ BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s.110.

²⁵ MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 2.

²⁶ Jedná se o zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů.

²⁷ MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 188.

²⁸ Tamtéž.

- hodnocení rozpočtového hospodaření (včetně sestavování závěrečných účtů)

V České republice navrhuje státní rozpočet Vláda ČR a Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR jej schvaluje ve formě zákona. Zákon o státním rozpočtu vykazuje určitá specifika. Jedním z nich je právě fakt, že oprávnění podat návrh státního rozpočtu leží v rukou vlády dle čl. 42 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“). Tento návrh, který vypracovává dle § 8 rozpočtových pravidel Ministerstvo financí spolu s dalšími subjekty²⁹, projednává pouze Poslanecká sněmovna³⁰, jak je uvedeno v ustanovení § 20 odst. 1 věty první rozpočtových pravidel. Ministerstvo financí postupuje při vypracovávání v souladu s nástroji dlouhodobého plánování, jimiž jsou tzv. střednědobý výhled a střednědobý výhledový rámec. Střednědobý výhled je závazný dokument o záměrech a cílech rozpočtové politiky, sestavuje se na období 2 let jdoucích po sobě po rozpočtovém roce, na který se sestavuje státní rozpočet. Má odhadnout budoucí příjmy a výdaje na základě ukazatelů národního hospodářství, tedy růstu nebo poklesu hrubého domácího produktu a spotřebitelských cen, přehledu závazků státu aj. hledisek za nejméně tři roky zpětně. Pokud je očekáván schodek státního rozpočtu, má navrhnout způsob jeho financování. Střednědobý výdajový rámec je částka celkových výdajů státního rozpočtu a státních fondů na každý z roků, na který je sestavován střednědobý výhled. Tato částka se každý rok spolu s návrhem státního rozpočtu upravuje přičtením nebo odečtením vzniklých výdajů.³¹

Státní rozpočet plní několik ekonomických a politických funkcí. Tou původní je funkce *fiskální*, která vyjadřuje shromažďování finančních prostředků nutných k plnění státem stanovených úkolů a cílů.³² Neméně důležitou funkcí je *alokační* funkce označující rozdělování a umístování výrobních zdrojů skrze státní rozpočet do potřebných hospodářských sfér. K dalšímu přerozdělování národního důchodu dochází za účelem

²⁹ Především se správci kapitol, což jsou ústřední orgány státní správy a další organizační složky státu, stanoví-li zvláštní zákon, že tyto organizační složky státu mají samostatnou kapitolu ve státním rozpočtu nebo že mají postavení ústředního orgánu státní správy nebo že mají postavení ústředního orgánu státní správy pro rozpočtové účely. Dále Ministerstvo financí spolupracuje při tvorbě návrhu zákona o státním rozpočtu s ÚSC, dobrovolnými svazky obcí, Regionálními rady regionů soudržnosti a jinými. Tyto subjekty mají povinnost Ministerstvu financí předložit potřebné údaje za podmínek, které Ministerstvo financí stanoví vyhláškou č. 133/2013 Sb., o stanovení rozsahu a struktury údajů pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu a návrhu střednědobého výhledu státního rozpočtu a lhůtách pro jejich předkládání.

³⁰ Senátu nenáleží ani přijímat zákonná opatření ve věcech státního rozpočtu dle čl. 33 odst. 2 Ústavy.

³¹ MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 188-190.

³² Tamtéž. s. 3.

zmírnění sociálních a majetkových nerovností mezi obyvatelstvem, v čemž spočívá funkce *redistribuční*.³³ Ve smyslu funkce *stabilizační* stát aktivně zasahuje do hospodářského mechanismu, kdy se výdaje státního rozpočtu soustředí na soukromý sektor. Tak dochází k podpoře a stabilizaci hospodářského růstu, zaměstnanosti, stimulaci poptávky a dalším vlivům na ekonomiku.³⁴

Jak již bylo zmíněno, ústředním pojmem rozpočtového práva vedle rozpočtu je rozpočtová soustava. Ta má v právní literatuře však několik pojetí. Rozpočtová soustava je vnímána jako:

- soustava rozpočtových orgánů a institucí
- soustava rozpočtových vztahů
- soustava peněžních fondů

Pod rozpočtovou soustavu peněžních fondů³⁵ nalezneme skupinu veřejných rozpočtů, kterými jsou v ČR:

- nadnárodní rozpočet (rozpočet Evropské unie)
- ústřední státní rozpočet
- rozpočty na úrovních územní samosprávy (rozpočty obcí, rozpočty krajů a rozpočty Regionálních rad soudržnosti)
- rozpočty veřejnoprávních podniků a veřejnoprávních neziskových organizací.

Do peněžních fondů se také řadí mimorozpočtové fondy³⁶, jsou-li zřizovány podle zákona a mají-li za úkol veřejnými prostředky zajišťovat vybrané potřeby (neboli jsou účelové). Jsou jimi státní mimorozpočtové fondy (např. Státní fond dopravní infrastruktury aj.), fond zdravotních pojišťoven, fond sociálního zabezpečení a účelové fondy obcí a krajů.

Co řadíme do rozpočtové soustavy uvádí též učebnice M. Karfíkové³⁷. Rozpočty dělí na veřejné a soukromé, kdy právě veřejné rozpočty v daném státě nebo nadnárodním útvaru tvoří články rozpočtové soustavy. Tyto články lze hierarchicky dělit na několik

³³ GRŮŇ, Lubomír. *Finanční právo a jeho instituty*. 3. vydání. Praha: Linde Praha, 2009. s. 49.

³⁴ PEKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav, JETMAR, Marek. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3. vydání. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2008. s. 221.

³⁵ Tamtéž s. 196.

³⁶ Tamtéž s. 199.

³⁷ KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 128-129.

úrovni, které se navzájem ovlivňují. Na vrcholu rozpočtové soustavy v ČR je na nadnárodní úrovni rozpočet EU. Národní úroveň tvoří státní rozpočet, rozpočty státních fondů, rozpočet České národní banky, rozpočet Všeobecné zdravotní pojišťovny a ostatních zdravotních pojišťoven, rozpočty státních příspěvkových organizací, rozpočty státních školských právnických osob, a rozpočty státních veřejných výzkumných institucí. Na místní úrovni pak zůstávají rozpočty obcí, rozpočty dobrovolných svazků obcí, rozpočty krajů, rozpočty Regionálních rad regionů soudržnosti, rozpočty místních příspěvkových organizací, rozpočty místních školských právnických osob a rozpočty místních veřejných výzkumných institucí.

1.4 Prameny rozpočtového práva

Rozpočtovou soustavu České republiky upravují následující zákony:

- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, tzv. velká rozpočtová pravidla (dále jen „rozpočtová pravidla“), který upravuje³⁸ tvorbu, funkce a obsah střednědobého výhledu státního rozpočtu, státního rozpočtu a státního závěrečného účtu, příjmy a výdaje státního rozpočtu, státní finanční aktiva a pasiva, finanční hospodaření organizačních složek státu a příspěvkových organizací státu, finanční kontrolu, podmínky zřizování státních fondů, způsob řízení likvidity státní pokladny a státního dluhu a hospodaření s prostředky v Národním fondu
- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, tzv. malá rozpočtová pravidla, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla územních rozpočtů“), jehož předmětem³⁹ je tvorba, postavení, obsah a funkce rozpočtů územních samosprávných celků, jimiž jsou obce a kraje, a stanoví pravidla hospodaření s finančními prostředky územních samosprávných celků, také upravuje zřizování právnických osob územních samosprávných celků

³⁸ Viz ustanovení § 1 rozpočtových pravidel.

³⁹ Viz ustanovení § 1 odst. 1 rozpočtových pravidel územních rozpočtů.

- zákony upravující státní fondy⁴⁰
- zákony o dalších samostatně hospodařících právnických osobách zřízených státem, například rozpočet České národní banky⁴¹ nebo rozpočet Všeobecné zdravotní pojišťovny⁴²

Pro rozpočtové právo je stěžejní každoročně sestavovaný zákon o státním rozpočtu (zákon č. 600/2020 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2021), který má jasně a stručně danou strukturu týkající se konkrétních dat jako jsou úhrnná bilance příjmů a výdajů státního rozpočtu či přehled příjmů a výdajů státního rozpočtu dle kapitol.

Významné základy státního rozpočtu nalezneme v samotné Ústavě ČR v čl. 42 odst. 1, kde se stanoví, že návrh zákona o státním rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu podává vláda. V odst. 2 se říká, že tyto návrhy projednává na veřejné schůzi a usnází se o nich jen Poslanecká sněmovna. Zvláštností zákona o státním rozpočtu je též jeho platnost, která nastává vždy 31. prosinci., resp. poslední den předcházejícího rozpočtového roku, a nabývá účinnosti k 1. ledna příslušného rozpočtového roku, k němuž se státní rozpočet má vztahovat. Projednávání návrhu zákona o státním rozpočtu se věnuje část třináctá zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

Ústava ČR dále v hlavě páté vymezuje Nejvyšší kontrolní úřad, který podle čl. 97 vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Čl. 101 odst. 3 Ústavy říká, že územní samosprávné celky jako veřejnoprávní korporace mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. I Listina základních práv a svobod⁴³ se dotýká rozpočtového práva, když v čl. 11 odst. 5 zakotvuje možnost ukládání daní a poplatků jen na základě zákona.

Značnou pozornost zasluhuje ve své době dlouho očekávaný⁴⁴ zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon

⁴⁰ Zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí ČR, zákon č. 239/1992 Sb., o Státním fondu kultury ČR, zákon č. 241/1992 Sb., o Státním fondu ČR pro podporu a rozvoj kinematografie, zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury, zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení, zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu.

⁴¹ Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

⁴² Zákon č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně, ve znění pozdějších předpisů.

⁴³ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky.

⁴⁴ Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti dle § 1 zapracovává příslušný předpis Evropské unie a zároveň navazuje na přímo použitelné předpisy Evropské unie. Promítnutým předpisem EU je namysli směrnice Rady č. 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. Požadavek EU byl takový, aby byl zákon zaveden do českého právního řádu do roku 2013. Byl vypracován vládní návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti ze dne 10. října 2012, avšak

o pravidlech rozpočtové odpovědnosti“). Tento zákon dle důvodové zprávy⁴⁵ zavádí do českého právního řádu další zásady a principy posilující transparentnost a zdraví veřejných financí. Zákon má usilovat o kvalitní růst české ekonomiky a zamezit nedostatkům současného fiskálního rámce jako je například sklon k deficitnímu hospodaření. Tímto zákonem je uložena povinnost veřejným institucím⁴⁶ sestavovat návrh rozpočtu na jeden rok a střednědobý výhled rozpočtu na dva další roky. Tento zákon tak významně sjednocuje fázi sestavování a přípravy veřejných rozpočtů napříč veřejnými institucemi. Z pohledu rozpočtových zásad je zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti zásadní v tom směru, že zdůrazňuje především zásadu vyrovnanosti rozpočtu, jak bude rozebráno v další kapitole této diplomové práce.

Vzhledem k světové pandemii⁴⁷ a jejím silným negativním dopadům na ekonomiku, kdy vznikl a stále narůstá⁴⁸ mimořádný schodek státního rozpočtu, byl přijat zákon č. 207/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Dle důvodové zpráva k zákonu č. 207/2020 Sb. je cílem změny pravidel rozpočtové odpovědnosti zmírnit konsolidační úsilí veřejných financí potažmo státního rozpočtu po roce 2020. Opatření mají zabránit kaskádě bankrotů, insolvencí, masivnímu propouštění a výpadku poptávky. Proto se pro rok 2021 vytváří fiskální prostor až do výše 4 % hrubého domácího produktu a následně možnost konsolidovat veřejné finance o půl procentního bodu meziročně. Takový postup by měl zajistit dosažení střednědobého rozpočtového cíle České republiky do roku 2028. Na propad evropské ekonomiky reagovala Evropská komise, kdy umožnila tento postup únikovou klauzulí z pravidel Paktu o stabilitě a růstu.⁴⁹

Ruku v ruce se zákonem o pravidlech rozpočtové odpovědnosti jde zákon č. 25/2017 Sb., o sběru vybraných údajů pro účely monitorování a řízení veřejných financí

zanedlouho došlo k rozpuštění Poslanecké sněmovny a návrh zákona nebyl přijat, a tedy ani nevznikl prováděcí zákon, kterým by byla transpozice směrnice splněna. Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti nakonec vešel v účinnost 21. 2. 2017.

⁴⁵ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 23/2017, sněmovní tisk č. 412/0, s. 16.

⁴⁶ Veřejnou institucí podle ustanovení § 3 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti se rozumí stát, organizační složka státu, státní fond, zdravotní pojišťovna, územní samosprávný celek a další.

⁴⁷ Nákaza obyvatelstva se v ČR začala projevovat v březnu roku 2020, v následujících měsících byla přijata mnohá opatření a byl vyhlášen nouzový stav.

⁴⁸ Zákonem č. 92/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 600/2020 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 2021, se stanovil schodek státního rozpočtu z původní výše 320 000 000 000 Kč na 500 000 000 000 Kč.

⁴⁹ ŽUROVEC, Michal. *Novela pravidel rozpočtové odpovědnosti zmírní negativní dopady koronavirové pandemie* [online]. Mfcr.cz, 1. 4. 2020. Dostupné na < <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2020/novela-pravidel-rozpocetove-odpovednosti-38079>>.

a také zákon č. 24/2017 Sb., kterým se změnily mimo jiné zákony o rozpočtovém určení daní a rozpočtová pravidla územních rozpočtů.⁵⁰

Dalším významným pramenem rozpočtového práva je zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtovém určení daní“). Tento zákon stanoví rozpočtové určení daně z přidané hodnoty, daní spotřebních, daní z příjmů, daně z nemovitých věcí a daně silniční (sdílené daně) včetně určení, jaká jejich část plyne do rozpočtu kraje a rozpočtu obce. Toto rozpočtové určení je neustávajícím důvodem k debatě mezi státem a samosprávnými územními celky, kdy právě obce a kraje bojují za vyšší a dle jejich názoru tím spravedlivější přísun veřejných financí do jejich rozpočtů. Na konci roku 2020 byl přijat „daňový balíček“, který obsahuje mnohé změny včetně zrušení tzv. superhrubé mzdy. Tyto změny by pro územní samosprávné celky znamenaly výrazné snížení výše financí plynoucí jim ze sdílených daní. Proto byl zákonem č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony novelizován i § 3 odst. 1 zákona o rozpočtovém určení, který navýšil příjmy obcí a krajů (podíly⁵¹) na sdílených daních. Pro hospodaření územních samosprávných celků jsou právě daňové příjmy natolik prioritní, že zpravidla tvoří více jak padesát procent jejich financí v rozpočtovém roce.

Mezi prameny rozpočtového práva se řadí i další zákony⁵², ať už souvisí s rozpočtovým právem více či méně, a *nařízení*, která je vláda oprávněna vydávat k provedení zákona a v jeho mezích (jedná se především o oblast fondovního hospodaření) a *vyhlášky* ministerstev, jiných správních úřadů a *obecně závazné vyhlášky* vydávané orgány územní samosprávy. Mezi takové patří vyhláška Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, která upravuje třídění příjmů a výdajů do jednotek třídění pro sledování plnění státního rozpočtu. Tato vyhláška je nutností pro sledování operací s veřejnými financemi, k čemuž jsou tříděny do paragrafů a položek pod závaznými názvy.

⁵⁰ WOFF, Petr. *Pravidla rozpočtové odpovědnosti: Odpovědi na nejčastější otázky* [online]. Ceska-justice.cz, 19. října 2017. Dostupné na < <https://www.ceska-justice.cz/2017/10/pravidla-rozpocetove-odpovednosti-odpovedi-na-nejcastejsi-otazky/>>.

⁵¹ Novelou se v § 3 odst. 1 písm. b) až g) změnilo číslo „8,92“ na číslo „9,78“ a v § 4 odst. 1 písm. b) až f) a i) nahradilo číslo „23,58“ na číslo „25,84“.

⁵² Např. zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, aj.

Co se týče rozpočtů územních samosprávných celků, základem jejich právní úpravy jsou obecní zřízení, tedy zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“) neboli krajské zřízení a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“). Každý z těchto zákonů rozvádí ústavně zaručené právo územního samosprávného celku hospodařit dle vlastního rozpočtu. Nalezneme v nich mnohá ustanovení týkající se místních rozpočtů, jako např. v § 84 odst. 2 písm. b) zákona o obcích, který vyhrazuje zastupitelstvu obce schvalování rozpočtu obce, závěrečného účtu obce a účetní závěrku obce. Stejná pravomoc je stanovena zastupitelstvu kraje v § 35 odst. 2 písm. i) zákona o krajích a pod § 59 odst. 2 písm. e) zákona o hlavním městě Praze je dáno, že zastupitelstvu hlavního města Prahy je vyhrazeno schvalovat po projednání s městskými částmi rozpočet hlavního města Prahy, závěrečný účet hlavního města Prahy a účetní závěrku hlavního města Prahy.

Na nakládání s veřejnými financemi v rámci rozpočtů územních samosprávných celků musí být dohlíženo, a tak se děje na základě zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů, kdy předmětem přezkoumávání jsou údaje o ročním hospodaření územního samosprávného celku, dobrovolného svazku obcí či Regionálních rad soudržnosti. Tento zákon stanoví hlediska, postup a pravidla přezkoumávání. Jedná se o pravidelnou kontrolou, při níž mohou být zjištěna porušení rozpočtové kázně, za která Ministerstvo financí⁵³ může uložit pokutu.

Ústava ČR také pojednává v čl. 10 o vázanosti České republiky vyhlášenými mezinárodními smlouvami, k jejichž ratifikaci dal Parlament ČR souhlas. Mezi takové mezinárodní smlouvy patří Smlouva o přistoupení České republiky k Evropské unii, kterou se ČR stala členem EU a smluvní stranou smluv, na nichž je EU založena⁵⁴. ČR se tedy podílí na hospodaření EU a pro rozpočtové právo jsou významná některá ustanovení Smlouvy o založení Evropského společenství a Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii, na jejichž základě jsou vydávány sekundární právní akty. Ve Smlouvě o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) nalezneme tzv. Finanční ustanovení, které je rozvedeno především v Nařízení

⁵³ Tuto pravomoc má Ministerstvo financí nebo jím zmocněný finanční úřad nebo také krajský úřad při výkonu své kontrolní působnosti dle zvláštního zákona.

⁵⁴ MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 56.

Evropského parlamentu a Rady 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie (dále jen „finanční nařízení“). To stanovuje stěžejní pravidla pro hospodaření s rozpočtem EU včetně rozpočtových zásad.

1.5 Rozpočtové zásady

Rozpočtové právo má, jakožto právní pododvětví, své zásady. Lze je také označit jako zásady rozpočtového práva, jelikož, jak bylo výše řešeno, předmětem rozpočtového práva je především úprava veřejných rozpočtů, rozpočtového hospodaření a rozpočtového procesu⁵⁵.

„Rozpočtové zásady představují určitý systém poznatků a zevšeobecněných zkušeností, které se nahromadily v průběhu historického vývoje státního rozpočtu a rozpočtového procesu a které vyjadřují a odrážejí určité zákonitosti.“ uvádí jako definici rozpočtových zásad M. Bakeš v učebnici Finanční právo⁵⁶. V jiné publikaci jsou rozpočtové zásady charakterizovány jako *„historicky ověřené a praxí prověřené poznatky a požadavky, jejichž uplatňování je důležitou podmínkou řádného fungování státního rozpočtu.“*⁵⁷. Rozpočtové zásady jsou stěžejní jak pro státní rozpočet, tak přiměřeně pro ostatní rozpočty, např. místní. Rozpočtové zásady se vyvinuly v obecně závazná pravidla, která nalezneme buď přímo v normách rozpočtového práva, nebo je lze z nich vyvodit výkladem.

Jejich pojmenování a členění vyvstává z právní teorie, neboť ucelenou kodifikaci na rozdíl od práva EU v české legislativě nenalezneme. Literatura se vesměs shoduje na těch nejzásadnějších rozpočtových zásadách. Kniha Rozpočtové právo⁵⁸ uvádí následující:

- Zásada každoročního sestavování a schvalování veřejných rozpočtů, resp. zásada roční platnosti veřejných rozpočtů
- Zásada včasnosti veřejných rozpočtů
- Zásada časového ohraničení veřejných rozpočtů

⁵⁵ MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 60.

⁵⁶ BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 129.

⁵⁷ GRŮŇ, Lubomír. *Finanční právo a jeho instituty*. 3. vydání. Praha: Linde Praha, 2009. s. 78.

⁵⁸ MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. 248 s.

- Zásada reálnosti a pravdivosti veřejných rozpočtů
- Zásada úplnosti veřejných rozpočtů
- Zásada jednotnosti veřejných rozpočtů
- Zásada přehlednosti veřejných rozpočtů
- Zásada neúčelnosti příjmů a účelovosti výdajů veřejných rozpočtů
- Zásada dlouhodobé vyrovnanosti veřejných rozpočtů
- Zásada veřejnosti (publicity) veřejných rozpočtů
- Zásada sestavování veřejných rozpočtů jako brutto (hrubých) rozpočtů
- Zásada efektivnosti a hospodárnosti veřejných rozpočtů
- Zásada přednosti výdajů před příjmy
- Zásada omezení přesunů ve veřejných rozpočtech na úhrady potřeb v těchto rozpočtech nezajištěných
- Zásada zjišťování rozpočtových důsledků právních předpisů

Učebnice P. Mrkývky⁵⁹ používá pojem zásady rozpočtového hospodaření, což trefně odráží vztah rozpočtových zásad nejen k procesu navrhování a sestavování rozpočtu, ale i ke kontrole, zda je hospodařeno dle závazných pravidel. Tato publikace rozděluje zásady na *univerzální*, které jsou platné pro celou soustavu veřejných rozpočtů (vyrovnanost rozpočtů, vymezení odpovědnosti za rozpočtové hospodaření, časové použití rozpočtových prostředků, úsilí o dosažení maximálních příjmů a optimální využívání a úspornost na vynakládání výdajů, povinné provádění změn schváleného rozpočtu a účelovost rozpočtových prostředků), a na *zásady uplatňované v rozpočtovém procesu*. Ty dále dělí dle etap na *zásady uplatňované při řízení rozpočtového procesu* (zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu, zásada reálnosti a pravdivosti rozpočtu, zásada účelovosti, zásada úplnosti a jednotnosti rozpočtu, zásada dlouhodobé vyrovnanosti, zásada publicity) *zásady uplatňované při hospodaření s rozpočtovými prostředky* (zásada efektivnosti a hospodárnosti, zásada přednosti výdajů před příjmy, zásada omezení přesunů v rozpočtu a úhrada potřeb v rozpočtu nezajištěných, zásada stanovení pravidel v případě rozpočtového provizoria). Další učebnice finančního práva⁶⁰ nabízí výčet dvanácti rozpočtových zásad, které člení podle etap rozpočtového procesu taktéž na zásady uplatňující se při řízení rozpočtového procesu (nejspíše se jedná o fázi

⁵⁹ MRKÝVKA, Jan a kol. *Finanční právo a finanční správa – 1. díl*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 404 s.

⁶⁰ BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 548 s.

sestavování a přijímání rozpočtů) a na zásady uplatňující se při hospodaření s rozpočtovými prostředky. Navíc uvádí hledisko místní působnosti, které odděluje zásady národního rozpočtu a Evropské unie. Rozpočtovým zásadám Evropské unie je věnována kapitola čtvrtá této diplomové práce.

Je zřejmé, že právní literatura se v označování a dělení rozpočtových zásad v lecčem překrývá, v jiném liší. To jde ruku v ruce s již zmíněným faktem, že v ČR není právní předpis obsahující kompletní úpravu rozpočtových zásad. Tato diplomová práce bude nadále vycházet z uvedeného výčtu patnácti rozpočtových zásad dle učebnice H. Markové a R. Boháče. K dělení rozpočtových zásad nutno dodat, že se jich nelze držet striktně, neboť všechny zásady alespoň v malé míře ovlivňují každou etapu rozpočtového procesu. Dle mého názoru daná dělení pouze upozorňují, v jaké fázi hraje, jaká zásada nejvýraznější roli (např. zásada efektivnosti a hospodárnosti prostupuje celým rozpočtovým procesem, byť je uváděna pod fází hospodaření).

2 Rozpočtové zásady v právním řádu České republiky

2.1 Zásada každoročního sestavování a schvalování veřejných rozpočtů

Tato zásada se také označuje jako zásada omezeného časového použití finančních prostředků⁶¹ nebo jako zásada roční platnosti veřejných rozpočtů⁶². V literatuře je uváděna na prvním místě výčtů, což vypovídá o její důležitosti. Vyjadřuje skutečnost, že veřejné rozpočty se musí sestavovat a přijímat vždy na příslušný rozpočtový rok a stanovené peněžní prostředky mají být použity právě v tomto roce. Jeden rozpočtový rok se v ČR pro státní rozpočet i rozpočty samosprávných celků shoduje s rokem kalendářním⁶³, tedy začíná 1. ledna a končí 31. prosince stejného kalendářního roku, čemuž tak není v každém státě. Jelikož je platnost daných veřejných rozpočtů omezena na trvání jednoho rozpočtového roku, pro každý další rok probíhají fáze sestavování a schvalování rozpočtu znovu. Dá se říct, že zásada vyjadřuje spíše roční platnost právního předpisu – zákona o státním rozpočtu.

Učebnice Finanční právo⁶⁴ dále uvádí, že tato zásada souvisí s požadavkem přehlednosti a kontrolovatelnosti hospodaření vlády s financemi, kdy tato kontrola leží v rukou Parlamentu ČR, neboť právě on schvaluje zákon o státním rozpočtu.

Tuto zásadu nalezneme v rozpočtových pravidlech, která v ustanovení § 5 odst. 1 věty první uvádí, že státní rozpočet představuje finanční vztahy, které zabezpečují financování funkcí státu v rozpočtovém roce.

Této zásadě také odpovídá ustanovení § 2 odst. 1 rozpočtových pravidel územních rozpočtů, když říká, že finanční hospodaření územních samosprávných celků a svazků obcí se řídí jejich ročním rozpočtem a střednědobým výhledem rozpočtů.

Zásahem do roční platnosti veřejného rozpočtu je institut rozpočtového provizoria, který je rozebrán níže.

⁶¹ BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 127.

⁶² MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 60.

⁶³ Viz ustanovení § 2 odst. 2 rozpočtových pravidel a ustanovení § 4 odst. 2 rozpočtových pravidel územních rozpočtů.

⁶⁴ BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 548 s.

2.2 Zásada včasnosti veřejných rozpočtů

Tato zásada jde ruku v ruce s předchozí zásadou roční platnosti veřejných rozpočtů. Klade důraz na požadavek, aby byl veřejný rozpočet v dostatečném předstihu sestaven, schválen a stanoveným způsobem publikován před začátkem rozpočtového roku.⁶⁵ Celý rozpočtový proces má proběhnout včas, aby byly oprávněné subjekty a organizační složky připraveny dle finančního plánu, kterým je rozpočet, hospodařit.

Zajištění včasnosti státního rozpočtu probíhá skrze právní úpravu zákonných lhůt při sestavování a přijímání rozpočtů, které je potřeba dodržet. Povinnosti učinit kroky v daných lhůtách jsou stanoveny pro správce kapitol, státní fondy, kraje a jiné právnické a fyzické osoby např. v ustanovení § 2 odst. 4 a 5 vyhlášky č. 133/2013 Sb., o stanovení rozsahu a struktury údajů pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu a návrhu střednědobého výhledu státního rozpočtu a lhůtách pro jejich předkládání. Další významné lhůty nalezneme v zákoně č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, který v § 101 odst. 1 věta první stanoví, že vláda předkládá návrh zákona o státním rozpočtu předsedovi Sněmovny nejpozději tři měsíce před začátkem rozpočtového roku, tedy nejpozději 30. září. Pro Ministerstvo financí není výslovně lhůta pro předložení návrhu zákona o státním rozpočtu vládě právně zakotvena, je však zřejmé, že by mělo učinit tak, aby vláda v tříměsíční lhůtě návrh stihla předložit Poslanecké sněmovně.

Vzhledem k mimořádné situaci pandemie covidu-19 byla lhůta Ministerstvu financí pro předložení návrhu zákona o státním rozpočtu ČR a návrhu střednědobého výhledu na léta 2022 a 2023 stanovena na 30. září 2020, a to zákonem č. 288/2020 Sb., kterým se stanoví termín předložení návrhu zákona o státním rozpočtu ČR na rok 2021 vládě a Poslanecké sněmovně PČR. Stejným zákonem byla o měsíc posunuta lhůta pro předložení návrhu zákona vládou předsedovi Poslanecké sněmovny, tedy nejpozději do 30. října 2020. Státní rozpočet pro rok 2021 byl nakonec přijat včas s účinností od 1. ledna 2021.

V jiné výjimečné situaci, kdy je narušena zásada včasnosti, může dojít k tomu, že rozpočet vůbec není včas vytvořen. Přesto je potřeba hospodaření nadcházejícího rozpočtového roku podrobit nějakým pravidlům. Pokud vládou navržený zákon o státním rozpočtu není schválen Poslaneckou sněmovnou před prvním dnem rozpočtového roku,

⁶⁵ BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 127.

nebo pokud vláda vůbec nepředložila onen návrh před prvním dnem rozpočtového roku, nebo pokud Poslanecká sněmovna souhlas s návrhem zákona o státním rozpočtu na příslušný rozpočtový rok sice vysloví, ale takový zákon nenabude včas účinnosti, nastává období *rozpočtového provizoria*⁶⁶.

V prvních dvou případech rozpočtové provizorium znamená, že od 1. ledna rozpočtového roku do nabytí účinnosti nového zákona o státním rozpočtu lze hospodařit podle dosavadního státního rozpočtu, avšak na potřebné výdaje každý měsíc rozpočtového provizoria lze použít částku pouze do výše jedné dvanáctiny celkových výdajů státního rozpočtu předchozího. Jinak tomu je, pokud jde o tzv. mandatorní výdaje (výdaje stanovené jiným zákonem) nebo odvody do rozpočtu Evropské unie.⁶⁷

Pro třetí případ se hospodaření řídí již schváleným, avšak ještě neúčinným zákonem o státním rozpočtu. Od prvního dne rozpočtového roku se hospodaření s rozpočtovými prostředky uskutečňuje prostřednictvím schváleného nového zákona o státním rozpočtu, byť v tu chvíli ještě nenabyl účinnosti. Vyslovení souhlasu s návrhem, které musí být učiněno nejpozději do 31. prosince, umožňuje tuto výjimku z podmínky účinnosti zákona a nedochází tedy k uplatnění rozpočtového provizoria. Otázkou zůstává, kdyby prezident republiky vrátil tento schválený zákon o státním rozpočtu Poslanecké sněmovně a prezidentovo veto by nebylo přehlasováno.

Zásadu včasnosti veřejných rozpočtů je potřeba dodržovat i v rámci sestavování a schvalování rozpočtů místních. Sestavování a zveřejňování rozpočtu územního samosprávného celku je upraveno pod § 11 rozpočtových pravidel územních rozpočtů, ale žádné lhůty pro jeho přijetí neobsahuje.

Stav rozpočtového provizoria je popsán v § 13 odst. 1 rozpočtových pravidel územních rozpočtů. Opět jde o reakci na situaci, kdy není schválen před 1. lednem rozpočtového roku nový rozpočet. To může nastat jako důsledek rozpočtového provizoria ve státním rozpočtu nebo vlastním zapříčiněním územního samosprávného celku, kdy pak pravidla rozpočtového provizoria k zajištění hospodaření v následujícím rozpočtovém roce stanoví zastupitelstvo kraje, zastupitelstvo obce nebo orgány svazku obcí.

Nutno podotknout, že příjmy a výdaje vzniklé v období rozpočtového provizoria jak u státního rozpočtu, tak u místních rozpočtů tvoří součást rozpočtu „dosavadního“,

⁶⁶ Ustanovení o rozpočtovém provizoriu jsou uvedena v § 9 rozpočtových pravidel.

⁶⁷ BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 137.

ale jsou zahrnuty do rozpočtu příslušného rozpočtového roku po nabytí účinnosti zákona o takovém rozpočtu.⁶⁸

Rozpočtové provizorium pro státní rozpočet v ČR nastalo pouze dvakrát, což potvrzuje výjimečnost tohoto institutu. Bohužel jinak je tomu u místních rozpočtů, kdy v některých obcích muselo být postupováno podle ustanoveních o rozpočtovém provizoriu, byť je sestavování územního rozpočtu oproti státního rozpočtu v mnohém jednodušší.

2.3 Zásada časového ohraničení veřejných rozpočtů

K první uvedené zásadě každoročního sestavování a schvalování veřejných rozpočtů má též blízko zásada časového ohraničení veřejných rozpočtů, v některých publikacích označována jako zásada omezeného časového použití finančních prostředků. Časové ohraničení znamená, že se s rozpočtovými prostředky musí hospodařit v tom rozpočtovém roce, pro něž jsou rozpočtem určeny. Tato zásada měla do 5. září 2004 zákonné zakotvení v zákoně o rozpočtových pravidlech v § 21: „*Nestanoví-li tento zákon jinak, mohou být prostředky státního rozpočtu použity pouze v příslušném roce k účelům, na které byly určeny zákonem o státním rozpočtu.*“ Důvodová zpráva k novele⁶⁹, kterou bylo toto výslovné znění zásady ze zákona vypuštěno, uvádí, že skutečnost, že prostředky státního rozpočtu nemohou být použity jindy než v příslušném roce, se rozumí sama sebou. Stejnou novelou byl do zákona o rozpočtových pravidlech přidán § 45 odst. 4, v němž je zásada časového ohraničení naplněna ohledně účtů organizačních složek státu, když stanoví, že *zůstatky na příjmových účtech a výdajových účtech organizačních složek státu Česká národní banka uspořádá vždy ke dni 31. prosince tak, aby výsledný zůstatek těchto účtů byl nulový.*“ Zásada časového ohraničení tedy vysvětluje nejen nutnost použít prostředky státního rozpočtu v daném rozpočtovém roce, ale též nutnost vypořádat se s případy, kdy takové prostředky přebývají.⁷⁰ Za takové situace je povinnost peněžní prostředky vrátit či dochází k přesunům prostředků do následujícího roku viz níže.

⁶⁸ MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 62.

⁶⁹ Jednalo se o důvodovou zprávu k návrhu zákona č. 482/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů a některé další zákony, sněmovní tisk č. 556/0.

⁷⁰ MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 62-64.

V rozpočtových pravidel územních rozpočtů je zásada časového ohraničení veřejných rozpočtů vyjádřena konkrétně pod označením *Časové použití rozpočtu* v § 18, jehož odstavce 1 a 2 stanoví, že do plnění místních rozpočtů se zahrnují jen příjmy, které byly skutečně přijaty či uskutečněny (v případě finančních operací) v daném kalendářním roce a stejně tak do plnění výdajů se řadí jen čerpání prostředků, které se uskutečnilo v daném kalendářním roce. Pro zařazení příjmu nebo výdaje do plnění rozpočtu v kalendářním roce je rozhodující datum připsání anebo odepsání prostředků na bankovních účtech.

Právě fakt, že se zásada vztahuje na příjmy i výdaje, může vyvolat její negativní účinky, kdy může panovat u příjemců rozpočtových prostředků během rozpočtového roku, a především k jeho konci, snaha dostat stanovené výše výdajů, byť by toho nebylo třeba. Vhodným řešením, jak naložit s nevyčerpanou částku určenou jako výdaj, jsou přesuny finančních prostředků do následujícího rozpočtového roku. Např. § 11 zákona č. 239/1992 Sb., o Státním fondu kultury ČR říká, že zůstatek finančních prostředků Fondu se *převádí* do následujícího kalendářního roku. Či § 3 odst. 7 věta druhá zákona č. 211/2000 Sb., o Státním fondu podpory investic je uvedeno, že zůstatky prostředků Fondu se na konci kalendářního roku *převádějí* do následujícího kalendářního roku.

K obdobným přesunům může docházet u fondů organizačních složek státu. Organizační složky hospodaří s financemi v rámci kapitoly státního rozpočtu a pokud tyto finance vytvoří zůstatek na účtech dle § 45 odst. 6 ve spojení s odst. 8 zákona o rozpočtových pravidlech, koncem roku *nepropadají*. Podobně by se mělo s nepoužitými rozpočtovými prostředky nakládat dle § 20 odst. 1 rozpočtových pravidel územních rozpočtů, který uvádí, že rozpočtové prostředky územního samosprávného celku nebo svazku obcí nevyužité do konce roku *nepropadají*, ale převádí se do dalšího roku. Případná jejich účelovost se přitom zachovává.

2.4 Zásada reálnosti a pravdivosti veřejných rozpočtů

Slova reálnost a pravdivost v názvu této zásady vyjadřují nutnost, aby právě realitě odpovídaly skutečnosti, na jejichž základě jsou sestavovány veřejné rozpočty, a díky tomu byly veřejné rozpočty pravdivé. Není však jednoduché tuto zásadu dodržet stoprocentně, neboť veřejné rozpočty jsou plány do budoucna, tedy do jisté míry

spoléhají, že se finanční události uskuteční nějakým způsobem, který nikdy nebude zcela jistý.⁷¹ Proto se za každou cenu musí při sestavování rozpočtů vycházet z co nejpřesnějších ekonomických a statistických analýz (jako je očekávaný růst nebo pokles hrubého domácího produktu a spotřebitelských cen), aby se budoucí příjmy a výdaje daly co nejrealněji odhadnout. Je nutné vycházet z údajů pro budoucí vývoj národního hospodářství předpokládaných, tedy z tendencí plynoucích z předcházejících rozpočtových období (výše výdajů a příjmů v minulých letech).

Svou roli sehrávají v rámci dodržení reálnosti a pravdivosti státního rozpočtu již zmíněné instituty střednědobý výhled a střednědobý výdajový rámec. Jak říká § 5 odst. 5 rozpočtových pravidel, *státní rozpočet vychází ze střednědobého výhledu*.

Vyjádření zásady reálnosti a pravdivosti veřejných rozpočtů musíme hledat opět v ustanovení § 5 odst. 2 rozpočtových pravidel ve větě, že státní rozpočet obsahuje *očekávané příjmy, jakož i odhadované výdaje státního rozpočtu v rozpočtovém roce a financující položky*. Dále vidí učebnice *Rozpočtové právo*⁷² projev zásady reálnosti a pravdivosti státního rozpočtu v ustanovení § 45 odst. 1 věta třetí rozpočtových pravidel, která říká, že *rozpočet organizační složky státu může zahrnovat pouze příjmy a výdaje související s činnostmi vymezenými ve zřizovací listině nebo příjmy a výdaje související s činnostmi stanovenými jí zákonem*.

Při zpracování místního rozpočtu se vychází ze střednědobého výhledu rozpočtu, jak stanoví § 4 odst. 3 rozpočtových pravidel územních rozpočtů. Tímto ustanovením se místní rozpočty též přibližují ke střednědobému plánování, které má zajistit pravdivost a reálnost rozpočtů, a to i přesto, že jinak rozpočtová pravidla územních rozpočtů zásadu nezakotvují jako rozpočtová pravidla pro obsah státního rozpočtu. Avšak opačný výklad, neaplikování této zásady i na místní rozpočty, by bylo až v logickém rozporu se zájmem pečlivého a řádného hospodaření.

Smyslem této zásady, především principu reálnosti, je stanovit příjmy a výdaje přesně a správně je účelově zařadit, aby bylo zabráněno přesunům v rámci rozpočtu, jejichž potřeba by mohla vyvstat změnou okolností či právě nedůsledným vyhodnocování ekonomických a dalších hledisek. Starší literatura⁷³ hovoří také o „zápovědi virementu“, což znamená snahu zapovědět přesuny výdajů vymezených pro určitou oblast do oblasti jiné. Takové přesuny jsou možné pouze na základě zákonného zmocnění a dalších

⁷¹ Takovou nepředpokládanou událostí je zřejmě aktuální krizová situace vyvolaná pandemií viru covid-19, která značně zasáhla veřejné finance.

⁷² MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 64.

⁷³ Tamtéž.

přísných podmínek. Mohou spočívat v zásahu do jednotlivých druhů rozpočtových výdajů, kdy dojde k upřednostnění určitého úkolu před jiným, nebo formou *rozpočtových opatření*, jimiž dochází k pomoci dané oblasti z mimorozpočtových zdrojů. Rozpočtová opatření jsou upravena v ustanoveních § 23 a násl. zákona o rozpočtových pravidlech. V rozpočtových pravidlech územních rozpočtů nalezneme rozpočtová opatření v § 16. Tyto přesuny a rozpočtová opatření se dotýkají i dalších rozpočtových zásad, jak je v jiných podkapitolách zmíněno.

2.5 Zásada úplnosti veřejných rozpočtů

Zásadu úplnosti lze vyložit ve smyslu jedno území – jeden rozpočet kryjící veškeré veřejnoprávní finanční vztahy. Takový restriktivní výklad by však uznával pouze státní rozpočet a vylučoval by existenci jiných rozpočtů jako jsou místní rozpočty či rozpočty státních fondů. Proto se očima zásady úplnosti musí na veřejné rozpočty nahlížet jako na jeden celek v rámci české rozpočtové soustavy, která tak pak splňuje zadání této zásady. Nelze jakkoli jejím výkladem zasahovat do samostatnosti hospodaření územních samosprávných celků, což by bylo potlačováním ústavně zaručeného práva na samosprávu. Zásadu úplnosti je tedy vhodné definovat jako požadavek, aby všechny příjmy a výdaje spojované s plněním veřejných úkolů byly obsaženy ve veřejných rozpočtech.

Co se týče právního zakotvení zásady úplnosti veřejných rozpočtů, v rozpočtových pravidlech ji nalezneme pod § 2 odst. 1, který říká, že vláda může financovat činnosti, kterými zajišťuje funkce státu, *pouze prostřednictvím státního rozpočtu a Národního fondu, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak*. Dodatkem v této větě zákon nechává prostor pro výjimku ze zásady úplnosti.

Úplnost místních rozpočtů s přípuštěním možnosti mimorozpočtového financování je obsažena v § 6 odst. 1 rozpočtových pravidlech územních rozpočtů: *„Obsahem rozpočtu jsou jeho příjmy a výdaje a ostatní peněžní operace, včetně tvorby a použití peněžních fondů, pokud není dále uvedeno, že probíhají mimo rozpočet.“* Důvodová zpráva k návrhu zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů upozorňuje, že *nelze připustit, aby trvale byly vedeny důležité finanční operace územního*

samosprávného celku mimo jeho rozpočet a závěrečný účet, neboť by se tím ztrácela jejich jedinečná vypovídací schopnost.

Prolomením zásady úplnosti veřejných rozpočtů je zakládání obchodních korporací soukromoprávního typu vlastněných státem či jiným veřejným subjektem, hospodaření organizačních složek či příspěvkových organizací s mimorozpočtovými prostředky jako je zisk získaný výdělečnou činností a peněžité dary, a obecně rozšiřování fondovního hospodaření.⁷⁴

2.6 Zásada jednotnosti veřejných rozpočtů

Jak bylo již výše zmíněno, obsahem rozpočtů jsou příjmy a výdaje. Obsah veřejných rozpočtů by měl dosahovat vysoké míry jednotnosti, proto se příjmy a výdaje třídí a klasifikují dle jasných pravidel. Jednotné třídění ulehčuje srovnatelnost a přehlednost veřejných rozpočtů a tím přispívá ke kontrole efektivnosti hospodaření. Toto třídění má ustálenou podobu, která se nazývá *rozpočtová skladba* a má platit pro všechny veřejné rozpočty.

Ustanovení § 2 odst. 4 rozpočtových pravidel zásadu jednotnosti vyjadřuje následovně: *„V rozpočtech organizačních složek státu, při sledování plnění státního rozpočtu, při sledování čerpání rezervního fondu organizačních složek státu, v rozpočtech státních fondů a při pohybech na účtech státních finančních aktivit a financujících položek podle § 3 písm. i) se uplatňuje jednotné třídění příjmů a výdajů (dále jen „rozpočtová skladba“), které stanoví Ministerstvo financí vyhláškou.“* Zásada jednotnosti se uplatňuje i pro jiné instituty související s rozpočtem, jako je střednědobý výhled, který je dle § 4 odst. 1 rozpočtových pravidel též sestavován podle členění rozpočtové skladby.

Rozpočtová pravidla územních rozpočtů v § 12 uvádějí ustanovení o *Rozpočtové skladbě*, kdy dle odst. 1 *se rozpočet územního samosprávného celku a rozpočet svazku obcí zpracovává v třídění podle rozpočtové skladby, kterou stanoví Ministerstvo financí vyhláškou.*

Na základě těchto zákonných zmocnění Ministerstvo financí vydalo vyhlášku č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen“ vyhláška o

⁷⁴ KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 123.

rozpočtové skladbě“). Jednotné třídění dle této vyhlášky se vztahuje na rozpočty organizačních složek státu, plnění státního rozpočtu, tvorbu a čerpání rezervního fondu organizačních složek státu, rozpočty státních fondů, pohyby na účtech státních finančních aktiv, pohyby na účtech pro řízení státního dluhu a též při plánování a skutečných pohybech na účtech rozpočtů a ostatních peněžních fondů obcí, krajů, regionálních rad regionů soudržnosti a dobrovolných svazků obcí s výjimkou fondu cizích prostředků, fondu sdružených prostředků a fondu podnikatelské činnosti. Pravidly rozpočtové skladby se neřídí rozpočet Evropské unie.

Samotná rozpočtová skladba je obsažena v příloze vyhlášky o rozpočtové skladbě. Příjmy a výdaje se třídí do jednotek třídění a každý jednotlivý příjem či výdaj se třídí na kapitoly, položky, paragrafy, záznamové jednotky, prostorové jednotky, nástroje, dílčí průřezové ukazatele, akce, účely, množiny nebo podmnožiny a účelové znaky, které pro ně vyhláška stanoví.⁷⁵ Mezi nejvýznamnější hlediska třídění příjmů a výdajů patří *odpovědnostní* (třídění podle správců kapitol, kdy kapitola vyjadřuje okruh působnosti a odpovědnosti správce této kapitoly, jednotkou třídění je zde kapitola), *druhové* (třídění podle příjmových a výdajových druhů, jednotkou třídění jsou rozpočtové třídy; výdajovým druhem jsou např. výdaje na nákupy) *odvětvové* (třídění podle druhu činnosti, z které příjmy plynou nebo na kterou se výdaje vynakládají, jednotkou třídění je rozpočtová skupina členící se na oddíly, pododdíly a paragrafy). Dalšími hledisky jsou např. hledisko prostorové (zda je zdrojem příjmů nebo výdajů tuzemsko nebo zahraničí) nebo konsolidační a další.

2.7 Zásada přehlednosti veřejných rozpočtů

Se zásadou jednotnosti souvisí zásada přehlednosti veřejných rozpočtů, přičemž obě kladou důraz na to, aby veřejné rozpočty měly jasně danou strukturu jak po obsahové stránce, tak po té formální. Veřejné rozpočty musí být přehledné.

Zásada přehlednosti veřejných rozpočtů je též naplněna vyhláškou o rozpočtové skladbě, neboť ta zakotvuje právě pravidla k zabezpečení transparentnosti veřejných rozpočtů. V zásadě každý veřejný rozpočet je složen z jasných částí, každá finanční

⁷⁵ Viz § 1 odst. 2 vyhlášky Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

operace v něm musí být klasifikována. To napomáhá ke srovnávání, kontrole, analýze a dalším potřebným machinacím s údaji ve veřejných rozpočtech uvedenými.

2.8 Zásada neúčelovosti příjmů a účelovosti výdajů veřejných rozpočtů

Tyto zásady cílí na to, aby do veřejného rozpočtu plynuly *příjmy* jako jeden balík, aniž by při jejich kumulování měly předem určené využití, zatímco *výdaje* z tohoto balíku jdou z veřejného rozpočtu vždy na konkrétní účely.

Účelovost výdajů významně přispívá k hospodárnosti veřejných rozpočtů, protože vyžaduje, aby rozpočtové prostředky byly použity jen pro efektivní plnění konkrétních veřejných cílů. Příjemci rozpočtových prostředků musí respektovat účelová určení výdajů, kterými jsou výdaje vázány. Typickým příkladem absolutní vázanosti jsou účelové dotace⁷⁶. Může se jednat o povinnost příjemců dodržet účel poskytnutých dotací ze státního rozpočtu, ze státních fondů, z Národního fondu anebo z jiného územního rozpočtu, nebo z uzavřených smluv, podle nichž přijímají účelové finance od jiných osob, včetně darů, příspěvků či půjček.⁷⁷ Takovou dotaci nelze za žádných změn okolností využít pro jiný účel, to by bylo porušením rozpočtové kázně nebo nesplněním smluvní povinnosti, které lze sankcionovat, a to nejčastěji povinností dotaci vrátit.

Rozpočtová pravidla obsahují zásadu účelovosti veřejných rozpočtů v § 21 pod názvem *Účelovost prostředků státního rozpočtu*. Ustanovení zde poukazují na to, že prostředky státního rozpočtu jsou účelově určeny dle závazných ukazatelů státního rozpočtu. I kdyby došlo k přesunu mezi kapitolami státního rozpočtu, zůstává zachována účelovost rozpočtových prostředků. Tomu tak je až na výjimku rozpočtového opatření podle § 24 odst. 1 písm. a) rozpočtových pravidel, kterým vláda nebo jí pověřený ministr financí může povolit uskutečnění nezbytných výdajů nezabezpečených ve státním rozpočtu, zajistí-li úhradu úsporami na jiných výdajích státního rozpočtu. Porušení účelovosti v rámci státního rozpočtu je kvalifikováno jako porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. a) rozpočtových pravidel. Jedná se o zadržení nebo neoprávněné použití

⁷⁶ KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 124-125.

⁷⁷ BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 127.

peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu. Organizační složka státu, příspěvková organizace, fyzická osoba nebo právnická osoba jiná, než stát má povinnost provést odvod dle § 44a rozpočtových pravidel za porušení rozpočtové kázně do příslušného veřejného rozpočtu. V případě prodlení s odvodem přibývá povinnost zaplatit penále.

Rozpočtová pravidla územních rozpočtů pod podobným označením *Účelovost rozpočtových prostředků* upravují zásadu v § 19, který zakotvuje v odstavci 1 určení účelu rozpočtových prostředků trojím způsobem, a to *individuálně* ve vztahu ke konkrétnímu úkolu, *odvětvově* ve vztahu k potřebám daného odvětví, nebo *územně* ve vztahu k potřebám vymezeného území nebo jeho části anebo místa. Důvodová zpráva k návrhu zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů vysvětluje, že princip účelovosti výdajů se územního samosprávného celku dotýká jak v roli *příjemce* prostředků z jiných rozpočtů, kdy je povinen jejich účel respektovat, tak také v roli *poskytovatele* prostředků ze svého rozpočtu, kdy účely stanovuje. Zákon zakotvuje v § 19 odst. 2 rozpočtových pravidel územních rozpočtů povinnost územních samosprávných celků a svazku obcí respektovat účel přijatých dotací ze státního rozpočtu a jiných rozpočtů, a účel plynoucí z uzavřených smluv, podle nichž přijímají účelové prostředky od jiných osob, včetně účelových darů, příspěvků a půjček.

Při neoprávněném použití peněžních prostředků z rozpočtu územního samosprávného celku a dalších⁷⁸ nastává porušení rozpočtové kázně dle § 22 odst. 1 rozpočtových pravidel územních rozpočtů, jehož důsledkem je povinnost provést odvod a v případě prodlení zaplatit penále.

Druhou částí této zásady je neúčelovost příjmů veřejných rozpočtů, která tkví v tom, že příjmy veřejných rozpočtů by neměly mít stanovený účel použití. Nejvýrazněji se uplatní u hlavního příjmu veřejných rozpočtů, u daní. Jejich výnos nemá předem určené využití. Daň se má stát součástí celkových příjmů veřejných rozpočtů, a tak financovat různé veřejné potřeby, které vyvstanou.

Narozdíl od vázanosti výdajů účelem, se u neúčelovosti příjmů lze setkat s několika výjimkami. Hned u výše zmíněných daní se objevují některé, jejichž účel zákon stanoví. Dle § 5 zákona o rozpočtovém určení daní, je do Státního fondu dopravní infrastruktury odváděn celostátní hrubý výnos daně silniční a 9,1 % celostátního hrubého výnosu spotřební daně z minerálních olejů.

⁷⁸ Dále z rozpočtu městské části hlavního města Prahy, Regionální rady regionu soudržnosti, nebo svazku obcí.

Daní v širším smyslu se rozumí i poplatky, u nichž se princip neúčelovosti příjmů veřejných rozpočtů nedá aplikovat, neboť za poplatek je obvykle vykonána protislužba, přímé protiplnění, a výnos z poplatků plyne přímo subjektu, který službu vykonal. Poplatek je zpravidla cenou za tuto službu.

Jakousi účelovost příjmů lze také spatřit u zvláštního účtu důchodového pojištění podle § 36 odst. 3 rozpočtových pravidel, na kterém Ministerstvo financí shromažďuje přebývající prostředky. Tvoří je rozdíl mezi příjmy pojistného na důchodovém pojištění (včetně příjmů penále a pokut) a výdaji na dávky důchodového pojištění. Tyto prostředky jsou účelově vázány na použití jako výdaje na dávky důchodového pojištění a na převody zpět do státního rozpočtu na úhradu záporného rozdílu těchto příjmů a výdajů.

2.9 Zásada dlouhodobé vyrovnanosti veřejných rozpočtů

Jednou z nejdiskutovanějších zásad je zajisté zásada dlouhodobé vyrovnanosti veřejných rozpočtů, která vyjadřuje požadavek, aby vynaloženým výdajům odpovídalo množství příjmů veřejného rozpočtu. To, co bude vydáno, necht' zcela odpovídá tomu, co veřejný rozpočet přijímá. Takový rozpočet je vyrovnaný. Zásada se uplatní při sestavování, schvalování a při plnění veřejného rozpočtu. Souvisí se zásadou hospodárnosti a efektivity (hospodárné pracování s rozpočtovými prostředky vede k vyrovnanému rozpočtu) a se zásadou reálnosti a úplnosti (na základě reálných a úplných údajů o příjmech a výdajích může být zjištěn vyrovnaný rozpočet).

Dalšími variantami vedle rozpočtu vyrovnaného je rozpočet deficitní (schodkový), kdy výdaje převyšují příjmy, a rozpočet suficitní (přebytkový), v němž je nadbytek příjmů. Jak je v názvu zásady uvedeno, lpí se především na snaze o dlouhodobou vyrovnanost rozpočtů, krátkodobá nevyrovnanost je často nevyhnutelným přípustným jevem. Avšak dlouhodobý deficitní rozpočet může vést k destabilizaci ekonomiky.⁷⁹ Bohužel schodková podoba státního rozpočtu se v České republice drží dlouhodobě kromě roku 2016 (v tomto roce byl schodek stanoven na 70 mld. Kč, skutečnosti na konci roku vypověděly o přebytku 61, 77 mld. Kč) a roku 2018 (v něm byl zákonem schodek státního rozpočtu stanoven na 50 mld Kč, tento rozpočtový rok dopadl s přebytkem 2, 94 mld Kč). Rekordní schodek byl poslední novelou zákona o státním

⁷⁹ MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 66-67.

rozpočtu 2020 stanoven na 500 mld. Kč., který reagoval *na aktuální vývoj, nová a plánovaná opatření ke stimulaci ekonomiky, potřebu investic na centrální i místní úrovni a podporu regionálního rozvoje a cestovního ruchu*⁸⁰. Schodek pro rozpočtový rok 2021 je v tuto chvíli též stanoven na částku 500 mld. Kč po novele⁸¹ účinné od 1. března 2021.

V rozpočtových pravidlech pro státní rozpočet nenalezneme vyjádření této zásady, v roce 2017 byl však přijat výše zmíněný zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, který transponoval směrnici Rady č. 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. Zákon stanoví povinnost pro stát, územní samosprávné celky a další veřejné instituce⁸², aby dbali o takový vývoj dluhu sektoru veřejných institucí, který nenarušuje dlouhodobě udržitelný stav veřejných financí. Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti se dotýká výrazně zásady dlouhodobé vyrovnanosti, když v souladu s předpisy Evropské unie stanoví rozpočtovou strategii sektoru veřejných institucí, stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí, výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů aj. a konečně v § 13 uvádí pravidla pro stanovení výše dluhu sektoru veřejných financí⁸³ a v §§ 14 až 16 stanoví opatření, ke kterým je nutno

⁸⁰ ŽUROVEC, Michal. *Sněmovna schválila novelu zákona o státním rozpočtu na rok 2020*. [online]. mfcz.cz, 8. 7. 2020. Dostupné na < <https://www.mfcz.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2020/snemovna-schvalila-novelu-zakona-o-statn-38941/>>.

⁸¹ Jedná se o zákon 92/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 600/2020 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 2021.

⁸² Dle § 3 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti je veřejnou institucí v sektoru veřejných institucí pro účely rozpočtové odpovědnosti

- a) stát, organizační složka státu a zařízení státu, které má obdobné postavení jako organizační složka státu,
- b) státní příspěvková organizace,
- c) státní fond,
- d) veřejná výzkumná instituce,
- e) veřejná vysoká škola,
- f) právnická osoba, jejímž zakladatelem nebo zřizovatelem je veřejná instituce podle písmen a), c) až e), g), a m),
- g) zdravotní pojišťovna,
- h) územní samosprávný celek
- i) dobrovolný svazek obcí,
- j) regionální rada soudržnosti,
- k) příspěvková organizace zřízená územním samosprávným celkem, dobrovolným svazkem obcí, nebo městskou částí hlavního města Prahy,
- l) právnická osoba, jejímž zakladatelem nebo zřizovatelem je územní samosprávný celek, dobrovolný svazek obcí nebo městská část hlavního města Prahy,
- m) jiný ekonomický subjekt, který splňuje znaky instituce sektoru vládních institucí podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího Evropský systém národních a regionálních účtů v Evropské unii.

⁸³ Pro stanovení výše dluhu sektoru veřejných institucí po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu vyjádřené jako procentní podíl na hrubém domácím produktu (dále jen „výše dluhu“) se použije dluh sektoru veřejných institucí vzniklý do konce předchozího kalendářního roku a nominální hrubý domácí produkt za předchozí kalendářní rok, které Český statistický úřad oznámil v prvním pololetí běžného roku Evropské komisi podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího Protokolu o postupu při nadměrném schodku.

přistoupit při dosažení určité výše dluhu (při schodku veřejného rozpočtu 55 % nominálního hrubého domácího produktu a více). Zákon dále zavedl nezávislou Národní rozpočtovou radu⁸⁴ s kontrolní funkcí a dále Výbor pro rozpočtové prognózy pro přípravu státního rozpočtu, rozpočtu státního fondu atd.⁸⁵.

Před přijetím zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti byl dlouho projednáván vládní návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti (sněmovní tisk č. 411), který nakonec nebyl přijat. Pravidla rozpočtové odpovědnosti mají formu běžného zákona. Již během procesu přijímání tohoto zákona ho někteří senátoři shledávali jako protiústavní zásah do práva územních samosprávných celků na samosprávu. Ústavní soud rozhodoval o návrhu skupiny senátorů na zrušení některých ustanovení zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a na to navazujících ustanovení v zákoně o rozpočtovém určení daní a ustanovení v rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Senátoři uváděli, že by tato pravidla měla mít ústavní formu, jinak jde o rozpor s čl. 1, 8 a 101 Ústavy a s čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Senátoři se ohradili např. proti ustanovení, které stanoví územním samosprávným celkům povinnost hospodařit tak, aby výše jejich dluhu nepřekročila 60 % průměru příjmů za poslední čtyři rozpočtové roky. Pokud by tato pravidla nebyla respektována, Ministerstvo financí může pozastavit převod podílu na daňových výnosech. Nálezem Ústavního soudu ze dne 20. února 2018, sp. zn. Pl. ÚS 6/17 byl tento návrh zamítnut, neboť nebyl shledán rozpor této úpravy s ústavním pořádkem. Ústavní soud v nálezu zdůrazňuje nedotknutelnost práva na samosprávu, z něhož vyplývají i povinnosti jako je zohledňování zájmu svého obyvatelstva při hospodaření. Nelze dojít k závěru, že na územní samosprávné celky se nebude vztahovat, byť jen zákonná, úprava přispívající ke snižování zadlužení a k vyrovnanému hospodaření.

Ještě před nabytím účinnosti zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti obsahovala a dodnes obsahují rozpočtová pravidla územních rozpočtů v § 4 odst. 4 pravidla týkající se vyrovnaného místního rozpočtu, když stanovují, že rozpočet se sestavuje zpravidla jako *vyrovnaný*. Může být schválen jako *přebytkový*, jestliže některé příjmy daného roku jsou určeny k využití až v následujících letech nebo jsou-li určeny ke splácení jistiny úvěrů z předchozích let. Dále § 4 odst. 5 rozpočtových pravidel územních rozpočtů mluví o rozpočtu *schodkovém*:

⁸⁴ Viz § 21 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

⁸⁵ Viz § 19 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

„Rozpočet může být schválen jako schodkový jen v případě, že schodek bude možné uhradit

a) finančními prostředky z minulých let, nebo

b) smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem, návratnou finanční výpomocí nebo příjmem z prodeje komunálních dluhopisů územního samosprávného celku.

Rozpočtová pravidla územních rozpočtů tedy počítají se všemi variantami rozpočtu při sestavování a schvalování rozpočtu, avšak během rozpočtového roku může dojít k takovým změnám, že se hospodařením z původně schváleného přebytkového rozpočtu vyvine schodkový a naopak. Jak naložit s přebytkem či schodkem hospodaření vysvětluje § 4 v odst. 7 a 8 rozpočtových pravidel územních rozpočtů.

2.10 Zásada veřejnosti veřejných rozpočtů

Další zásadou, která přispívá transparentnosti veřejných rozpočtů, je zásada veřejnosti (publicity) veřejných rozpočtů. Zásada hraje roli v celém rozpočtovém procesu, především ve fázi sestavování a schvalování veřejného rozpočtu, ale i při kontrole rozpočtového hospodaření. V těchto fázích musí být občanům dovoleno uplatnit své právo na informace a svobodu projevu, které Listina základních práv a svobod v čl. 17 zaručuje každému. Skrze zásadu veřejnosti se občané mohou na veřejné rozpočty dotazovat, vyjadřovat se k nim a zapojovat se do rozpočtového procesu. Tomu odpovídá povinnost státních orgánů a orgánů územních samosprávných celků informovat o své činnosti⁸⁶. Tím jsou občané kontrolou svého druhu nad veřejnými rozpočty. Právo na informace je upraveno zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Shledáváme dvě roviny uplatnění této zásady. V první řadě jde o veřejnost rozpočtu ve smyslu veřejného projednávání. U státního rozpočtu tento princip spočívá v možnosti občanů sledovat proces projednávání a schvalování veřejných rozpočtů skrze nejrůznější média. Např. Ministerstvo financí zveřejňuje na svých internetových stránkách informace o legislativě státního rozpočtu⁸⁷ i o hospodaření územních rozpočtů.

Poté, po vytvoření veřejného rozpočtu, se opět projevuje zásada veřejnosti veřejných rozpočtů, a to tak, že musí být schválené a přijaté veřejné rozpočty zveřejněny

⁸⁶ Viz čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.

⁸⁷ Na <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet>.

a zpřístupněny veřejnosti. Státní rozpočet má formu zákona, který je publikován ve Sbírce zákonů⁸⁸ (což je podmínka platnosti a účinnosti každého zákona), kdy je takto veřejnosti zcela zpřístupněn.

Co se týče místních rozpočtů, zásada veřejnosti byla významně rozšířena zákonem č. 24/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím právní úpravy rozpočtové odpovědnosti. Ustanovení § 3 rozpočtových pravidel územních rozpočtů hovořící o střednědobém výhledu rozpočtu bylo doplněno o odstavec 3, dle kterého územní samosprávný celek zveřejní návrh střednědobého výhledu rozpočtu na svých internetových stránkách a na úřední desce nejméně 15 dnů přede dnem zahájení jeho projednávání na zasedání zastupitelstva územního samosprávného celku. Připomínky k tomuto návrhu mohou občané územního samosprávného celku uplatnit písemně ve lhůtě stanovené při jeho zveřejnění nebo ústně při jeho veřejném projednávání. Další přidaný odstavec 4 poté vyžaduje zveřejnění schváleného střednědobého výhledu rozpočtu na internetových stránkách územního celku do 30 dnů ode dne jeho schválení.

V souladu s výše uvedenou novelizací musí být návrh rozpočtu dle § 11 odst. 3 rozpočtových pravidel územních rozpočtů po dobu nejméně 15 dní před projednáním tohoto rozpočtu v zastupitelstvu zveřejněn vhodným způsobem a ve vhodném rozsahu na úřední desce a v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový přístup. Občané územního samosprávného celku mají právo uplatnit připomínky ke zveřejněnému návrhu rozpočtu. Občan obce, který dosáhl věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost, má právo podle § 16 odst. 2 písm. d) zákona o obcích se vyjadřovat k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně na zasedání zastupitelstva obce. § 12 odst. 2 písm. f) zákona o krajích umožňuje občanovi obce stejnou možnost vyjádření se, stejně tak má toto právo občan městské části dle § 8 písm. g) zákona o hlavním městě Praze.

Ustanovení § 11 rozpočtových pravidel územních rozpočtů bylo ještě doplněno o odstavec 4, podle něhož územní samosprávný celek zveřejní rozpočet na svých internetových stránkách do 30 dnů ode dne jeho schválení a současně oznámí na úřední desce, kde je rozpočet zveřejněn v elektronické podobě a kde v listinné. Občan obce má právo dle § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích nahlížet do rozpočtu obce a závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok. Občan kraje má stejné oprávnění na základě § 12

⁸⁸ Dle § 1 odst. písm. b) zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv se ve Sbírce zákonů vyhlášují uveřejněním plného znění zákony.

odst. 2 písm. c) zákona o krajích. Stejně tak občan hlavního města Prahy dle § 7 písm. e) zákona o hlavním městě Praze.

V důsledku přijetí zákona o rozpočtové odpovědnosti byla rozpočtová pravidla územních rozpočtů široce obohacena o zásadu veřejnosti. Jedná se o uvedené doplnění § 3 odst. 3 a 4, úpravu § 11 odst. 3 a doplnění § 11 odst. 4, a dále o změnu § 11a *Zveřejnění střednědobého výhledu rozpočtu a rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti*, přidání § 13 odst. 6 (zveřejnění pravidel rozpočtového provizoria), § 16 odst. 5 (zveřejnění rozpočtového opatření), změna § 17 odst. 6 a doplnění o § 17 odst. 8 (zveřejnění závěrečného účtu), změna § 17a *Zveřejnění závěrečného účtu Regionální rady regionu soudržnosti*, vložení § 28a *Zveřejňování střednědobého výhledu rozpočtu a rozpočtu příspěvkové organizace*, vložení do § 39 odst. 4 a 5 (zveřejnění návrhu střednědobého výhledu rozpočtu svazku obcí a zveřejnění tohoto výhledu schváleného), změna § 39 odst. 6, vložení do § 39 odst. 7 (zveřejnění rozpočtu svazku obcí), změna § 39 odst. 9, vložení do § 39 odst. 10 (zveřejnění závěrečného účtu svazku obcí) V souladu s tímto byla doplněna úprava přestupků pod ustanovením § 22a rozpočtových pravidel územních rozpočtů pro případ porušení povinnosti zveřejňování. Do této novely obsahovala rozpočtová pravidla územních rozpočtů pouze povinnost zveřejnění *návrhů* daných institutů (např. pouze zveřejnění návrhu rozpočtu, ale již nebyla zakotvena povinnost zveřejnit schválený rozpočet).

2.11 Zásada sestavování veřejných rozpočtů jako brutto (hrubých) rozpočtů

Tato zásada se podobá zásadě úplnosti, poněvadž též pracuje s požadavkem, aby veřejné rozpočty obsahovaly příjmy a výdaje. Zásada sestavování veřejných rozpočtů v hrubé rozpočty se však týká především fáze sestavování. Brutto neboli hrubý rozpočet je typ veřejného rozpočtu, který se skládá z celkové výše předpokládaných příjmů a celkové výše předpokládaných výdajů pro jeden rozpočtový rok a žádné zápočty mezi příjmy a výdaji v takovýchto rozpočtech neprobíhají.

Druhým modelem, jak sestavovat veřejné rozpočty, je princip netto (čistých) rozpočtů. Ty vykazují čisté příjmy sražené o výdaje v určité oblasti, a dále potřeby oblastí

po srážce příjmů, které tyto oblasti nabývají.⁸⁹ Nejde tedy o obsah celkových příjmů a výdajů jako u hrubého rozpočtu, ale příjmy a výdaje jsou zobrazovány pouze z pohledu jednotlivých okruhů.

Volba mezi těmito modely sestavování veřejných rozpočtů by měla být určena na základě toho, který z nich přispěje k větší transparentnosti finančních operací a tím k jasnějším analýzám. Literatura dochází k závěrům, že byť se na první pohled jeví jako přehlednější princip čistého veřejného rozpočtu, není tomu tak a hrubý rozpočet umožňuje lepší zhodnocení výsledků a má lepší vypovídací schopnosti.⁹⁰ Všechny veřejné rozpočty v ČR jsou proto sestavovány jako brutto.

Přesné vyjádření této zásady nenalezneme v české právní úpravě, je však praxí respektována a teorií považována za součást platného práva.

2.12 Zásada efektivity a hospodárnosti veřejných rozpočtů

Označení této zásady je zcela jednoznačné, když zásada znamená, že subjekty musí při plnění veřejných úkolů nakládat s finančními prostředky z veřejných rozpočtů co nejefektivněji a co nejhospodárnějším způsobem. A to jak po stránce *věcné*, kdy jsou prostředky zaměřeny na konkrétní účel a ten musí být dodržen (souvislost s výše uvedenou zásadou účelovosti výdajů veřejných rozpočtů), tak po stránce *časové*, aby byly prostředky použity na daný účel ve správnou chvíli.⁹¹ Tato zásada má prostupovat většinou fází rozpočtového procesu (sestavování a schvalování rozpočtu, hospodaření s rozpočtovými prostředky a kontrola rozpočtového hospodaření). Vidíme dva principy, které k sobě neodlučitelně patří, protože právě hospodárně vynaložené rozpočtové prostředky lze považovat za efektivní.

Princip *hospodárnosti* vyjadřuje snahu zabezpečit co nejvíce možných společenských úkolů, které má veřejný rozpočet financovat, pomocí co nejnižších rozpočtových prostředků potřebných ke kvalitnímu naplnění stanoveného cíle. Dosáhnout maxima výsledků minimem vynaložených prostředků. „*Hospodárnosti se*

⁸⁹ MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 67.

⁹⁰ BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 127.

⁹¹ MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 68.

rozumí minimalizování nákladů na zdroje používané pro danou činnost při zohlednění přiměřené kvality.“⁹²

V rámci principu *efektivnosti* sledujeme, jaké zdroje byly na dosažení konkrétního účelu vynaloženy a jaké výsledky to přineslo, resp. zda či v jaké míře a jak kvalitně byl účel takovým hospodařením naplněn. Efektivnost je naplněna, pokud jsou rozpočtové prostředky co nejvíce účelně vynaloženy.

Tyto principy jsou jedněmi z nejdůležitějších rozpočtových zásad, dodržovat je však není jednoduchý úkol. Jejich naplnění vidíme až ve fázi kontroly rozpočtu, v průběhu hospodaření se totiž může určitá rozpočtová operace zdát hospodárná a efektivní a na konci rozpočtového procesu vyjde najevo opak.

Zásadu efektivnosti a hospodárnosti veřejných rozpočtů nalezneme v § 39 odst. 3 rozpočtových pravidel: *„Správce kapitoly soustavně sleduje a vyhodnocuje hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládání výdajů ve své kapitole. Je-li zřizovatelem organizační složky státu nebo příspěvkové organizace nebo funkci zřizovatele vykonává, působí při jejím řízení k tomu, aby vynakládání výdajů bylo co nejhospodárnější, nejefektivnější a nejúčelnější.*“ Dále je v § 45 odst. 2 rozpočtových pravidel stanovena povinnost organizačním složkám státu dbát, aby plnila určené úkoly nejhospodárnějším způsobem. Tak je určeno i pro hospodaření příspěvkových organizací v § 53 odst. 4 rozpočtových pravidel.

Pro místní rozpočty je tato zásada uvedena v § 25 odst. 1 věta třetí rozpočtových pravidel územních rozpočtů:

„Organizační složka je povinna dbát, aby dosahovala příjmů stanovených rozpočtem a plnila určené úkoly nejhospodárnějším způsobem.“

V § 38 odst. 1 věta první zákona o obcích je stanoveno, že *majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákona vymezené působnosti.* Totožně je stanoveno pro kraje v § 17 odst. 1 zákona o krajích, a pro hlavní město Praha v § 35 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze.

Zákonodárce zakotvuje do právní úpravy mnoho dalších pravidel, aby byl požadavek hospodárnosti a efektivity naplněn. Učebnice *Rozpočtového práva* uvádí, že jde například o úpravu poskytování dotací, finanční výpomoc či zadávání veřejných zakázek. V dílu druhém zákona o rozpočtových pravidlech (§ 14 a násl.) nalezneme úpravu *poskytování dotací a návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu a*

⁹² BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 127.

řízení o nich. Veřejné zakázky jsou obsahem zákona č. 134/2016 Sb., o zadání veřejných zakázek.

2.13 Zásada přednosti výdajů před příjmy

Ve veřejných rozpočtech má být důraz na vyčíslení výdajů. Ve fázi sestavování veřejných rozpočtů musí být nejprve zjištěn celkový objem výdajů. Rozpočty mají totiž financovat určité veřejné úkoly a v rámci své stabilizační funkce přispívat k ekonomickému růstu a vývoji společnosti. Tak se děje, pokud z veřejných rozpočtů plynou finance s jasně stanovenými cíli a účely. Pak je potřeba zajistit odpovídající množství příjmů na určené potřeby, ale v první řadě se díváme na to, jaké budou výdaje, a pak je pokrýváme příjmy z rozpočtů. Takový postup obhájí funkci veřejného rozpočtu jako takového, neboť na právě stanovené výdaje jsou vytvářeny příjmy. Postup získávání příjmů na jedné straně bez jejich potřeby k hrazení výdajů na druhé straně, by byl v rozporu s touto zásadou.⁹³

K co nejpřesnějšímu stanovení celkových výdajů slouží i již zmíněné instituty dlouhodobého plánování, kterými jsou střednědobý výhled, střednědobý výdajový rámec a pro místní rozpočty rozpočtový výhled.

Mohou nastat mimořádné situace, kdy vznikají nečekané výdaje, které není z čeho v danou chvíli krýt. Takovou situací je aktuální krize kolem pandemie covidu-19, avšak jedná se o případ naprosto výjimečný a jak se s jeho nadměrnými výdaji, které nyní prohlubují schodek státního rozpočtu, stát vypořádá, je otázka do budoucna. Naopak v historii opakující se situací jsou povodně. Potřeba krytí nákladů, které povodněmi vznikají, je nečekaná a akutní. Aby byly výdaje co nejdříve ve státním rozpočtu pokryty, český stát v minulosti přistoupil k zavedení tzv. *povodňové daně* pro rozpočtový rok, který následoval po takových mimořádných povodních. Jedná o rok 2011, v němž platila o stokrátu nižší základní sleva na poplatníka a příjmy státního rozpočtu tak vzrostly zhruba o čtyři miliardy korun, které měly být použity výhradně na protipovodňové účely

⁹³ KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 124.

do kapitol Ministerstva životního prostředí, Ministerstva zemědělství a Ministerstva pro místní rozvoj.⁹⁴

2.14 Zásada omezení přesunů ve veřejných rozpočtech na úhrady potřeb v těchto rozpočtech nezajištěných

Jak již vyplývá z většiny uvedených zásad rozpočtové prostředky mají své účelové určení a jejich použití je vázáno na příslušný rozpočtový rok. Z těchto zásad existují výjimky v podobě *přesunů* rozpočtových prostředků, které jsou možné při dodržení zákonem stanovených podmínek (prostřednictvím tzv. rozpočtových opatření). Tyto přesuny nejsou žádoucím jevem v rámci rozpočtového hospodaření, avšak v některých situacích jsou nezbytné a naopak prospěšné. Právě princip omezení přesunů ve veřejných rozpočtech toto vyjadřuje, kdy přesuny umožňuje, ale podmiňuje zákonnými důvody.

Promítnutí do české právní úpravy nalezneme v § 22 rozpočtových pravidel pod názvem *Úhrada potřeb rozpočtově nezajištěných*. Dle tohoto ustanovení vznikne-li organizační složce státu v průběhu roku potřeba úhrady rozpočtově nezajištěné, zajistí ji hospodárnějším provedením jiných úkolů, odsunutím či omezením některého jiného, méně naléhavého úkolu, nebo použitím mimorozpočtových zdrojů organizační složky státu. Před provedením takovéto úhrady je třeba provést rozpočtové opatření. Obdobný postup platí i pro příspěvkové organizace.

*Teorie finančního práva a finanční vědy*⁹⁵ uvádí tři základní typy rozpočtových opatření. Zaprvé jde o přesun prostředků, kdy se nemění celková výše příjmů ani výdajů veřejného rozpočtu, tedy je s nimi hýbáno, ale nesnižují se ani nezvyšují. Dále úprava zná přesuny spočívající ve zvýšení výdajů díky získání nepředpokládaných příjmů. Třetím typem je snížení výdajů z důvodu nenaplnění plánovaných příjmů.

Zákon uvádí v § 23 odst. 1 rozpočtových pravidel *rozpočtové opatření*, kterým je:

- přesun prostředků státního rozpočtu v rámci závazných ukazatelů a mezi závaznými ukazateli stanovenými zákonem o státním rozpočtu nebo v rámci

⁹⁴ KUČERA, Petr. *Povodňová daň přinesla do rozpočtu čtyři miliardy* [online]. Zpravy.aktualne.cz, 2. 2. 2012. Dostupné na < <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/ceska-ekonomika/povodnova-dan-prinesla-do-rozpoctu-ctyri-miliardy/r~i:article:731470/>>.

⁹⁵ KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 127.

závazných ukazatelů a mezi závaznými ukazateli stanovenými správcem kapitoly; závazné ukazatele stanovené správcem kapitoly jsou jím stanovené příjmy a výdaje podrobněji členěné v rámci závazných ukazatelů stanovených zákonem o státním rozpočtu,

- povolené překročení rozpočtu výdajů, kterým nedochází ke změně závazného ukazatele,
- vázání prostředků státního rozpočtu v rámci rozpočtu, kterým nedochází ke změně závazného ukazatel,
- souvztažné zvýšení příjmů a výdajů státního rozpočtu
- snížení nebo přesun příjmů za předpokladu, že se nezmění saldo rozpočtu příjmů a výdajů kapitoly
- snížení nebo zvýšení jednoho závazného ukazatele rozpočtu výdajů.

Rozpočtové opatření se považuje za provedené zaznamenáním údajů v rozpočtovém systému, jak stanoví § 23 odst. 2 rozpočtových pravidel.

Pro zajištění nezbytných, avšak v zákoně o státním rozpočtu neobsažených výdajů se v souladu s § 27 rozpočtových pravidel vytváří *vládní rozpočtová rezerva*. Ta se tvoří nejméně ve výši 0,3 % výdajů státního rozpočtu na příslušný rozpočtový rok. O jejím použití rozhoduje vláda, a to v rozsahu určeném ministrem financí.

Na úrovni státního rozpočtu jsou dalšími instrumenty pro zajištění nezbytných a nepředvídatelných výdajů státní rezervy a státní záruky.⁹⁶ Aktuálním příkladem fungování státní záruky je zákon č. 228/2020 Sb., o poskytnutí státní záruky ČR na zajištění dluhů Českomoravské záruční a rozvojové banky a.s., vyplývajících z ručení za dluhy z úvěrů v souvislosti se zmírněním negativních dopadů způsobených virem SARS CoV-2.

I místní rozpočty pamatují na tuto zásadu, když ji uvádí v ustanoveních pod názvem *Změny rozpočtu*. § 16 odst. 1 rozpočtových pravidel územních rozpočtů stanoví, z jakých důvodů je možné rozpočet po jeho schválení změnit. Tyto změny se dělí na *organizační* (změny v organizaci hospodářství financovaného rozpočtem), *metodické* (změny právních předpisů ovlivňujících výši rozpočtových příjmů nebo výdajů včetně cenové změny ovlivněné změnami právní úpravy regulovaných cen) a *věcné* (změny objektivně působících skutečností ovlivňujících plnění rozpočtu příjmů či výdajů). I u místních rozpočtů se tyto změny provádějí skrze rozpočtová opatření, která je nutno

⁹⁶ Více viz BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 140-144.

evidovat, a to podle časové posloupnosti. Rozpočtová opatření se podle § 16 odst. 2 rozpočtových pravidel územních rozpočtů uskutečňují povinně, a to jde-li o změny ve finančních vztazích k jinému rozpočtu, o změny závazných ukazatelů vůči jiným osobám nebo jestliže hrozí nebezpečí vzniku rozpočtového schodku. Rozpočtovými opatřeními dle § 16 odst. 3 rozpočtových pravidel územních rozpočtů jsou:

- přesun rozpočtových prostředků, při němž se jednotlivé příjmy nebo výdaje navzájem ovlivňují, aniž by se změnil jejich celkový objem nebo schválený rozdíl celkových příjmů a výdajů,
- použití nových, rozpočtem nepředvídatelných příjmů k úhradě nových, rozpočtem nezajištěných výdajů, čímž se zvýší celkový objem rozpočtu,
- vázání rozpočtových výdajů, jestliže je jejich krytí ohroženo neplněním rozpočtových příjmů; tímto opatřením se objem rozpočtu snižuje.

2.15 Zásada zjišťování rozpočtových důsledků právních předpisů

Jde o zásadu, která měla své výslovné zakotvení do 31. prosince 2000 v § 33 rozpočtových pravidlech republiky⁹⁷. Dnes ji nalezneme v § 86 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, podle kterého *součástí návrhu zákona je důvodová zpráva, která odůvodňuje principy nové právní úpravy. Důvodová zpráva obsahuje též předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované úpravy, zejména nároky na státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí a zhodnocení souladu návrhu zákona s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a s ústavním pořádkem České republiky.*

Zásada tedy především vyžaduje, aby každý právní předpis, který se může týkat různorodé problematiky, byl zhodnocen po finanční stránce, a to bylo součástí jeho důvodové zprávy a odůvodnění. A těmito právními předpisy se míní zákony (ústavní a běžné), neboť podzákoné právní předpisy nemohou veřejné rozpočty ovlivňovat více než zákony nebo dokonce v rozporu s nimi.

Důsledky právních předpisů je vhodné hledat i pro místní rozpočty i přesto, že výslovné zakotvení zásady v legislativě místních rozpočtů nenalezneme. Mezi právní předpisy územních samosprávných celků patří obecně závazné vyhlášky, které jsou

⁹⁷ Viz § 33 zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice, ve znění zákona č. 360/1999 Sb. účinném ke dni 1. dubna 2000.

vydávané v samostatné působnosti, a nařízení vydávaná v přenesené působnosti. Nařízení je podzákoným právním předpisem, je tedy v souladu se zákonem, z něhož je odvozen a k jehož provedení slouží.⁹⁸ Důsledky vydání nařízení na veřejné rozpočty by tedy měly být součástí důvodové zprávy k zákonu, který konkretizují. Zatímco obecně závazné vyhlášky jsou projevem autonomie samosprávy a zastupitelstvo při jejich vydávání může rozhodovat o otázkách uvnitř územního samosprávného celku. Při tom by zastupitelstvo mělo též přihlížet k tomu, nakolik ovlivní hospodaření s rozpočtovými prostředky.

⁹⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. s. 62.

3 Rozpočtové zásady v právním řádu Evropské unie

V této kapitole bude pozornost věnována tomu, jaké rozpočtové zásady obsahuje právo EU, kde lze promítnutí výše rozebraných rozpočtových zásad české právní úpravy nalézt v právu EU či jaké se případně vyskytují odchylky úprav. Zásady budou uvedeny v pořadí, jak je dáno ve finančním nařízení. Finanční nařízení zakotvuje rozpočtové zásady platné pro rozpočet EU, je však žádoucí, aby docházelo ke sblížení rozpočtových zásad členských států s těmito evropskými.

3.1 Zásada jednotnosti a správnosti rozpočtu

V čl. 7 odst. 1 finančního nařízení se uvádí, že *pro každý rozpočtový rok stanoví rozpočet prognózu veškerých příjmů a výdajů, které se pro Unii považují za nezbytné, a tyto příjmy a výdaje schvaluje*. V čl. 10 odst. 1 SFEU je obdobně stanoveno, že *pro každý rozpočtový rok musí být veškeré příjmy a výdaje Unie předběžně vyčísleny a zahrnuty do rozpočtu*. Tato ustanovení odpovídají české zásadě úplnosti veřejných rozpočtů a přednosti výdajů před příjmy. Hospodaření Evropské unie vychází ze soustředění všech financí na jednom místě, a to v rozpočtu EU, což odpovídá ryzí povaze principu jednotnosti rozpočtu, aby jeden veřejný rozpočet obsahoval všechny příjmy a výdaje. Mimo rozpočet EU se kumulují prostředky jen výjimečně, a to v Evropském rozvojovém fondu či při aktivitách Evropské investiční banky.⁹⁹

V čl. 8 odst. 3 finančního nařízení se projevuje i požadavek podobný principu přednosti výdajů před příjmy, když ustanovení upozorňuje, že *do rozpočtu se zapisují pouze prostředky, které odpovídají některému výdaji považovanému za nezbytný*.

Zásada správnosti požaduje, aby veškeré příjmy a výdaje byly zaúčtovány do příslušné položky rozpočtu, jak stanoví čl. 8 odst. 1 finančního nařízení.

⁹⁹ MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 71.

3.2 Zásada ročního rozpočtu

Smysl zásady každoročního sestavování a schvalování veřejných rozpočtů nalezneme v právu EU pod názvem zásada ročního rozpočtu. Dle čl. 9 finančního nařízení se *prostředky zapsané do rozpočtu schvalují na dobu jednoho rozpočtového roku, který začíná 1. ledna a končí 31. prosince.*¹⁰⁰

Na každý rozpočtový rok musí být sestaven rozpočet a to včas, aby mohl být aplikován pro onen následující rozpočtový rok. Protože spolu v českém právu vyjádřené zásady každoročního sestavování a schvalování veřejného rozpočtu a včasnosti veřejných rozpočtů tak souvisí, nelze se divit, že je právo EU zahrnuje obě do své zásady ročního rozpočtu. Více o včasnosti rozpočtu EU nalezneme ve SFEU, když v čl. 314 popisuje pravidla zvláštního legislativního postupu, kterými se Evropský parlament a Rada musí řídit při stanovení ročního rozpočtu.¹⁰¹

Pod tuto zásadu právo EU řadí i další ustanovení *o rozpočtovém účtování příjmů a prostředků, přidělení prostředků na závazky, zrušení a přenos prostředků*, a především *pravidla pro případ pozdního přijetí rozpočtu* v čl. 16 finančního nařízení, kdy v takovéto „obdobě“ naše rozpočtového provizoria lze v rámci rozpočtu EU přijímat závazky podle kapitol do výše jedné čtvrtiny celkové výše prostředků schválených v odpovídající kapitole rozpočtu na předchozí rozpočtový rok, zvýšené o jednu dvanáctinu za každý ukončený měsíc. Platby lze uskutečňovat měsíčně podle kapitol až do výše jedné dvanáctiny prostředků schválených v odpovídající kapitole rozpočtu na předchozí rozpočtový rok. Tato částka nesmí překročit jednu dvanáctinu prostředků zapsaných ve stejné kapitole návrhu rozpočtu. Při nepřijetí rozpočtu EU včas se použije postup popsany v základním dokumentu EU, ve SFEU v čl. 315.

Z kapitoly Zásada ročního rozpočtu finančního nařízení lze vyčíst mnoho rozpočtových zásad, jak z výše uvedeného vyplývá. Je jimi i zásada časového ohraničení a výjimky z ní, tedy možnosti přenosů prostředků do následujícího rozpočtového roku. Spojení těchto principů pod jednu zásadu není nijak od věci, neboť spolu velmi souvisí, až se v lecčem překrývají.

¹⁰⁰ Stejně tak stanoví čl. 313 SFEU.

¹⁰¹ Jedná se o povinnost dle č. 314 odst. 1 každého orgánu s výjimkou Evropské centrální banky sestavit před 1. červencem předběžný odhad svých výdajů na příští rozpočtový rok. Čl. 314 odst. 2 říká, že Komise předloží návrh rozpočtu Evropskému parlamentu a Radě nejpozději 1. září roku předcházejícího roku, ve kterém má být rozpočet plněn.

3.3 Zásada vyrovnanosti

Smysl této zásady je v právu EU naprosto shodný s tím, jak je výše popsán, a to jako požadavek, aby byl rozpočet Evropské unie sestaven jako vyrovnaným, tj. aby výše příjmů odpovídala výši výdajů v daném rozpočtovém roce. Tak stanoví čl. 17 odst. 1 finančního nařízení: „*Rozpočet musí být vyrovnaný co do příjmů a prostředků na platby.*“ Stejně tak je dáno čl. 310 odst. 1 SFEU, že *rozpočet musí být vyrovnaný co do příjmů a výdajů.*

Aby EU předcházela vzniku schodkového rozpočtu, lpí na pravidlech jako je v čl. 17 odst. 2 finančního nařízení zákaz, aby si Unie a subjekty Unie v čl. 70 a 71 finančního nařízení brali půjčky. Podobně dle čl. 310 odst. SFEU k zajištění rozpočtové kázně nepřijme EU žádné akty, které by mohly mít významný dopad na rozpočet, aniž by byla poskytnuta záruka, že tyto výdaje bude, jak financovat. EU totiž vyžaduje dodržení rozpočtové kázně jako povinnosti efektivního hospodaření s rozpočtovými prostředky od sebe samé a od svých orgánů, nejen od příjemců prostředků.

Udržení dlouhodobé vyrovnanosti rozpočtu EU napomáhá *víceletý finanční rámec* obsahující nepřekročitelné limity, v jejichž rozmezích se jednotlivé rozpočty sestavují (aktuálně jde o finanční rámec na léta 2021-2027). Víceletý finanční rámec je upraven v čl. 312 finančního nařízení.

EU pokládá zásadu vyrovnanosti za základní rozpočtový princip. Nestává se, aby byl rozpočet EU schodkový. Snaží se vést členské státy k vyrovnanosti prostřednictvím směrnice Rady č. 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, jejíž pravidla jsou dle čl. 1 nutná k zajištění plnění závazků členských států vyplývajících ze SFEU, pokud jde o vyrovnání se nadměrných schodků veřejných financí. Členské státy měly povinnost uvést v účinnost právní předpisy v souladu s touto směrnicí do 31. prosince 2013.

3.4 Zásada zúčtovací jednotky

Zásada zúčtovací jednotky je typická pro rozpočet EU jakožto nadnárodní rozpočet. V českém právním řádu pro ni nenajdeme srovnání. Zásada určuje, v jaké měně

je rozpočet EU sestavován a plněn a touto měnou je od roku 1999 euro.¹⁰² Čl. 320 SFEU říká, že *víceletý finanční rámec a roční rozpočet se sestavují v eurech*. Dále čl. 321 SFEU poukazuje na výjimky z této zásady, kdy se za dodržení stanovených podmínek může uskutečnit finanční operace v rámci rozpočtu EU v jiné měně členského státu. Podobně zakotvuje a zásadu zúčtovací jednotky a rozvádí další pravidla *používání eura* čl. 19 finančního nařízení.

3.5 Zásada univerzálnosti

Zásada univerzálnosti (dříve zásada obecnosti) vystihuje české pojetí zásady neúčelovosti příjmů a zásady sestavování rozpočtů jako brutto. Čl. 20 finančního nařízení uvádí, že *celkové příjmy musí pokrývat celkové prostředky na platby a všechny příjmy a výdaje se v rozpočtu vykazují v plné výši bez jakýchkoli vzájemných zápočtů*. Čl. 21 a další finančního nařízení zakotvují výjimky, kdy jsou příjmy účelově vázány (jde např. o finanční příspěvky členských států na výzkumné programy, příjmy určené na zvláštní účely a příjmy z nadací)¹⁰³. Určité výjimky z provádění zápočtů v rámci rozpočtu jsou uvedeny pod čl. 27 finančního nařízení jako *Pravidla pro odečty a úpravy v důsledku kurzových rozdílů*.

Dále zásadu upozorňuje na potřebu efektivního a hospodárného nakládání s rozpočtovými financemi, když v čl. 25 finančního nařízení pojednává o nutnosti předchozího schválení Evropským parlamentem a Radou pro přijetí jakýchkoli darů pro EU, pokud by toto darování spojeno s určitou mírou nákladů.

3.6 Zásada specifikace

Tato zásada spojuje způsob členění prostředků v rozpočtu a podmínky přesunů těchto rozčleněných prostředků. Pojem *specifikace* nastiňuje nutnost, aby byly řádně specifikovány především výdaje, resp. byly zařazeny k svému účelu¹⁰⁴. Čl. 28 finančního nařízení v odst. 1 určuje, že se *prostředky věcně člení do hlav a kapitol, ty se dále člení*

¹⁰² MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 72.

¹⁰³ Tamtéž.

¹⁰⁴ BAKESŠ, Milan a kol. *Finanční právo*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 127.

do článků a bodů; a v odst. 2 stanoví, že komise a ostatní orgány Unie mohou převádět prostředky uvnitř rozpočtu s výhradou podmínek stanovených v čl. 29 až 32. Podrobnější ustanovení o skladbě a uspořádání rozpočtu nalezneme pod čl. 46 až 53 finančního nařízení. V této zásada spatřujeme české principy jednotnosti a přehlednosti a omezení přesunů ve veřejných rozpočtech.

3.7 Zásada řádného finančního řízení a výkonnosti

Zásada řádného finančního řízení zahrnuje zásadu hospodárnosti, zásadu efektivnosti a zásadu účinnosti. Čl. 33 finančního nařízení vysvětluje, že prostředky musí být využívány v souladu se zásadou hospodárnosti, *kteřá vyžaduje, aby zdroje byly dány k dispozici ve správnou dobu, v dostatečném množství a přiměřené kvalitě a za nejvýhodnější cenu*, v souladu se zásadou efektivnosti, *kteřá se týká dosažení co nejlepšího vztahu mezi použitými zdroji, provedenými činnostmi a dosažením výsledků*, a v souladu se zásadou účinnosti, *kteřá se týká rozsahu, v jakém bylo dosaženo sledovaných cílů*. Pro kontrolu dodržování těchto principů se dále ve finančním nařízení stanoví pravidla *hodnocení, povinné sestavování finančního výkazu či vnitřní kontrola plnění rozpočtu*. Cíle, na něž jsou prostředky vázány, musí být konkrétní, odpovídající a měřitelné, aby se skrze jejich sledování dalo zhodnotit naplnění zásady řádného finančního řízení a výkonnosti.

3.8 Zásada transparentnosti

Transparentnost neboli průhlednost jako princip evropského rozpočtového práva nalezneme v čl. 37 a 38 finančního nařízení. Rozpočet EU musí být vyhlášen v Úředním věstníku Evropské unie, a to do třech měsíců ode dne, kdy byl přijat s konečnou platností. Rozpočet EU musí být též uveřejněn ve všech jazycích nejpozději čtyři týdny poté, co byl přijat, na internetových stránkách příslušných orgánů Unie. Zveřejňovat se v tomto věstníku musí i konsolidovaná roční účetní závěrka a zpráva o rozpočtovém a finančním řízení orgánů EU.

Posílení transparentnosti veřejných financí je po členských státech vyžadováno skrze čl. 12 až 14 směrnice Rady č. 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států a jak bylo výše zmíněno, do českého právního řádu byla na tomto základě výrazně rozšířena zásada veřejnosti u místních rozpočtů.

Finanční nařízení není jediným dokumentem dotýkající se evropských rozpočtových zásad, ale jednoznačně hlavním, který uvádí jejich výčet. Evropské rozpočtové právo pojmenovává o něco méně zásad než právo české, avšak mnohem šířeji, kdy se významy jednotlivých českých pojetí zásad dají pod ustanoveními finančního nařízení najít, jak je z výše popsaného patrné. Co se týče např. nezmíněného pojetí české zásady zjišťování rozpočtových důsledků právních předpisů, lze ho též vyčíst z finančního nařízení (čl. 35 *Povinné sestavování finančního výkazu* a čl. 3 *Soulad sekundárních právních předpisů s tímto nařízením*).

4 Význam rozpočtových zásad rozpočtového práva

Rozpočtové zásady jakožto právní principy mají několik funkcí, jako je *interpretační* a *aplikační*. Znalost a aplikace rozpočtových zásad vede ke správnému výkladu rozpočtového práva a taktéž poslouží jako pomůcka při výkladu (interpretaci) neurčitých právních pojmů a víceznačné právní normy rozpočtového práva. Při nalézání toho nejsprávnějšího možného řešení právě rozpočtové zásady ukazují žádoucí stav. Tímto způsobem pomáhají i při vyplňování mezer, kdy zákon na nějakou situaci nepamatoval neboli není upravena.

Již při samotné tvorbě práva hrají rozpočtové zásady obrovskou roli *legislativní*, a to i přesto, že samy nejsou pramenem práva, avšak v právních předpisech, jak je výše rozebráno, obsaženy ve většině případů a v různé míře jsou. Při tvorbě a přijímání jakýchkoli nových právních předpisů rozpočtového práva musí obsah odpovídat rozpočtovým zásadám. Nebo se normotvůrce v legislativním procesu samotnými zásady inspiruje co do obsahu nových právních norem.

Význam rozpočtových zásad tkví především v tom, že jsou společným obecně uznávaným myšlenkovým východiskem. Skrze ně lze rozpočtové právo poznat. A to ať jsou během historického vývoje či naskrz státy (nebo i nadnárodním útvarem jako je EU) vneseny do právního řádu všelijak, resp. s různým vyjádřením a různou mírou důrazu na ten a ten požadavek plynoucí z dané rozpočtové zásady. Rozpočtové zásady obsahují východiska, která jsou společností akceptovaná a patřící výhradně k rozpočtovému právu. Byť se to nemusí na první pohled zdát, ovlivňují nejen právní prostředí, ale především ekonomickou a hospodářskou situaci státu, veřejnoprávní korporace a vlastně všechny občany.

Z výše uvedeného vidíme, jak se v rozpočtových zásadách zrcadlí to nejdůležitější pro nakládání s veřejnými rozpočty, ale i samotné základy veřejného rozpočtu (např. zásady jednotnosti a přehlednosti, které veřejných rozpočtům stanoví formální stránku).

Rozpočtové zásady prostupují všemi fázemi rozpočtového procesu. Odpovídají na otázky, jak *sestavovat* a *schvalovat* rozpočet (na to odpovídá především zásada každoročního sestavování a schvalování veřejných rozpočtů, když vyžaduje sestavení rozpočtu na každý rozpočtový rok, dále zásada sestavování veřejných rozpočtů jako brutto rozpočtů nebo zásada reálnosti a pravdivosti veřejných rozpočtů) nebo jak *hospodařit* s rozpočtovými prostředky (např. zásada dlouhodobé vyrovnanosti a zásada

omezení přesunů ve veřejných rozpočtech na úhrady potřeb v těchto rozpočtech nezajištěných). *Kontrolování* a *hodnocení* rozpočtového hospodaření zabezpečují rozpočtové zásady jako zásada jednotnosti, veřejnosti nebo přehlednosti veřejných rozpočtů cílící na transparentnost veřejných rozpočtů. Do této fáze lze zařadit i zásadu efektivnosti a hospodárnosti, z té by se však mělo vycházet i na počátku rozpočtového procesu. Ostatně většina zásad je vzájemně propojena a tím se dotýkají všechny všech fází rozpočtového procesu.

Pokud nastane situace, kdy směřuje nakládání s veřejnými prostředky k neefektivnímu a nehospodárnému způsobu, byť se zdá být v souladu s právním předpisy, je třeba tomuto postupu zabránit skrze veškerá možná *rozpočtová opatření*. K nehospodárnosti někdy přispívá výše zmíněná zásada časového ohraničení veřejných prostředků, pokud nedochází k *přesunům*. Děje se tak proto, že na kalendářní, resp. rozpočtový rok je k určitému účelu přiřazena nějaká suma prostředků z veřejného rozpočtu, a subjekty (příjemci prostředků), mají tendenci na konci rozpočtového roku využít všechny zbývající finance.

Co se týče dalších zásad, za jednu z nejvýznamnějších rozpočtových zásad pokládám zásadu účelovosti výdajů veřejného rozpočtu. V případech, kdy prostředky odchází z veřejného rozpočtu, je naprosto nezbytné, aby odcházely za stanovenými účely, a to mohlo být předmětem kontroly. Je ve veřejném zájmu, aby s veřejnými prostředky nebylo nakládáno bezúčelně nebo se o daném účelu nevědělo. Naopak je třeba dohlížet na efektivní hospodaření s veřejnými prostředky.

Dále bych ráda podotkla, že zásada přednosti výdajů před příjmy, která souvisí se zásadami úplnosti a neúčelovosti příjmů a účelovosti výdajů veřejných rozpočtů, je tak zásadním principem, že by zasluhovala své výslovné vyjádření v rozpočtových pravidlech. V tuto chvíli jej rozpočtová pravidla postrádají. Pokud není tato zásada naplněna a dochází k situaci, že pro krytí stanovených výdajů není dostatečné množství příjmů neboli příjmy nedosáhnou předpokládané výše či v danou chvíli potřebné výše, jedná se o schodek státního rozpočtu, který je problematický, jak je vidět u zásady dlouhodobé vyrovnanosti veřejných rozpočtů viz výše.

Zásada zjišťování rozpočtových důsledků upozorňuje na výrazný vliv právních předpisů na rozpočtové hospodaření. Součástí rozhodnutí, zda bude právní předpis schválen, má být i zvážení toho, jaké dopady bude mít na veřejné prostředky, a to musí být součástí důvodové zprávy, kterou předkládá navrhovatel zákona. A to má dle mého názoru dvě roviny – sledujeme jednak, jaké náklady platností a účinností nového

právního předpisu vzniknou, a dále, jaké příjmy a výnosy veřejnému rozpočtu přinese z pohledu dlouhodobé aplikace takový právní předpis. Význam zjišťování rozpočtových důsledků právních předpisů spatřuji i v dalším stádiu legislativy, kdy se pomocí postupného uplatňování této zásady objevují argumenty pro zrušení právních předpisů či přijetím jiných, nových.

Uplatňování rozpočtových zásad však není bezvýjimečné. U jednotlivých rozpočtových zásad jsou popsány momenty, kdy lze z určité rozpočtové zásady vybočit, proč a za jakých podmínek. Avšak příliš časté až trvalé nedodržování rozpočtových zásad není vhodné. Bohužel díky natolik mimořádné a stále panující pandemii vidíme, že se ve výjimečných případech přistupuje nejen k využívání výjimek stanovených zákonem, ale i celé zákony se upravují, novelizují apod. Přes tyto události nelze do budoucna na rozpočtové zásady v nijaké míře zanevřít, naopak by mělo být cílem je rozvíjet tak, jako se stalo přijetím zákona o rozpočtové odpovědnosti, který mj. zakotvil zásadu dlouhodobé vyrovnanosti veřejných rozpočtů tak, jak se již léta očekávalo.

Debatu, která se dotkla významu rozpočtových zásad, naposledy rozbouřilo přijetí zákona o státním rozpočtu na rok 2021, kdy se k němu ve svém stanovisku¹⁰⁵ ze dne 2. prosince 2020 vyjadřovala Národní rozpočtová rada. Rada vytýká rozpočtovému procesu nerespektování základních zásad, především zásady úplnosti a reálnosti rozpočtové dokumentace. Přijetím nového daňového balíčku došlo ke značnému snížení příjmů veřejných rozpočtů skrze daně z příjmů fyzických osob (zrušením zdaňování tzv. superhrubé mzdy a zvýšením základní slevy na poplatníka). Tyto změny byly provedeny prostřednictvím poslaneckých pozměňovacích návrhů, Poslanecká sněmovna tak byla nucena hlasovat o státním rozpočtu, jehož ukazatele byly nereálné. Tento způsob projednávání daňových změn a zmatky způsobené nerespektováním zásad rozpočtového procesu dle Rozpočtové rady vedou ke snižování stability očekávání, což je v aktuální ekonomické situaci velmi nežádoucí. Dále Rozpočtová rada upozorňuje, že schválený zákon neobsahuje závazek, že snížení daně z příjmů fyzických osob bude platné pouze dva roky, jak je uvedeno v odůvodnění příslušného návrhu zákona. Všechny tyto kroky včetně rozvolnění zákona o rozpočtové odpovědnosti se dle Národní rozpočtové rady dějí dle aktuální potřeby vlády a přibližují kolizi s tzv. dluhovou brzdou, která stanovuje maximální možný poměr dluhu sektoru veřejných financí k HDP na 55 %.

¹⁰⁵ Stanovisko Národní rozpočtové rady číslo 8/2020 ze dne 2. 12. 2020 k vývoji hospodaření sektoru veřejných institucí a k nastavení fiskální a rozpočtové politiky.

Vidíme, že Národní rozpočtová rada přináší do oblasti rozpočtového práva a procesu svůj analytický pohled, čímž přispívá k objektivnímu vyhodnocení situace. Národní rozpočtová rada je zřízena na základě zákona o rozpočtové odpovědnosti, který, jak je výše rozebráno, posiluje zásadu vyrovnanosti veřejných rozpočtů a jiné. To celé se dá považovat za zdárný příklad významu a toho, jaká prospěšná pravidla a instituty mohou rozpočtové zásady do právního řádu vnést.

Závěr

Tato diplomová práce měla za cíl nalézt význam rozpočtových zásad, tedy uvést české rozpočtové zásady, upozornit na některá jejich specifika, porovnat je s evropskými rozpočtovými zásadami a shrnout jejich význam do poslední kapitoly včetně rozboru některých sporných oblastí.

Patnáct výše rozebraných rozpočtových zásad českého práva pojednává o různé problematice kolem veřejných rozpočtů. Dá se zhodnotit, že dodržování rozpočtových zásad vede k prospěšnému a zdravému stavu veřejných financí. Proto není od věci úvaha, že by rozpočtové zásady měly být upraveny jednotně. V tuto chvíli je nacházíme poněkud roztržštěně mezi několika právními předpisy. Jako jeden z možných důsledků této roztržštěnosti shledávám fakt, že hospodaření s veřejnými financemi se člení na hospodaření státu a samosprávných územních celků, které mají ústavně zaručené právo na vlastní majetek. Proto jsou rozpočtové zásady nejviditelněji zakotveny ve dvou právních předpisech – rozpočtových pravidlech a rozpočtových pravidlech místních rozpočtů.

Při snaze o kodifikaci rozpočtových zásad by se dalo inspirovat především již neplatným a neúčinným zákonem o rozpočtových pravidlech, kterým je zákon č. 134/1970 Sb., o pravidlech státního rozpočtu československé federace a o zásadách hospodářství s rozpočtovými prostředky státních rozpočtů federace a republik účinného do 31. prosince 1989. Tento zákon zakotvoval v §§ 11 až 18 rozpočtové zásady pod názvy téměř shodujícími se s těmi, které jsou aktuální pro české rozpočtové právo a uvádí je tak tato diplomová práce.

Stejně tak lze čerpat z jednotného zakotvení rozpočtových zásad ve Finančním nařízení Evropské unie. Toto nové nařízení navazující na změnu jedné ze zakládajících smluv EU jmenovitě označuje osm rozpočtových zásad.

Za dostačující řešení bych pokládala alespoň zdůraznění rozpočtových zásad v předpisech stávajících (v rozpočtových pravidlech a rozpočtových pravidlech územních rozpočtů). Zakotvení zásad pod jejich výslovnými názvy v tuto chvíli ve většině případů chybí. Třeba zásada reálnosti a pravdivosti veřejných rozpočtů se dá ze zákona obtížně vyčíst, zásada sestavování veřejných rozpočtů jako brutto není promítnuta vůbec. Vhodné by bylo jmenovité označení rozpočtových zásad včetně alespoň stručné definice s jejich základními požadavky. Příkladem předpisu, v němž jsou zásady uvedeny v úvodní části

zákona a pak promítnuty v dalších ustanoveních, je zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů.

Nelze však dojít k závěru, že by zásady neměly být promítnuty i v jiných zákonech. Tak tomu ani nemůže být, jelikož vyjadřují hodnoty celého rozpočtového práva. Jedná se zkrátka o potřebu jednoznačného vyjádření zásad tak, aby byl zřetelný jejich význam.

Paradoxem dnešní úpravy rozpočtových zásad je též to, že některé z nich jsou lépe zapracovány do rozpočtových pravidel místních rozpočtů, přestože finanční operace prováděné na státní úrovni jsou mnohdy většího významu.

Před teprve několika lety přijatý zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti velmi posílil smysl zásady vyrovnanosti veřejných rozpočtů, která do té doby nebyla podrobně právně upravena. Bohužel naplněna stoprocentně stále není, zmíněný zákon totiž stanovuje procentuálně maximální možnou výši dluhu státu (a jiných veřejných institucí dle zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti). Tím přispívá ke snižování zadluženosti, zároveň tím schodkovou formu veřejného rozpočtu připouští. Docílení vyrovnaného rozpočtu je totiž velmi postupným procesem.

Za nedostatek lze také považovat, že rozpočtová pravidla pojednávající o státním rozpočtu stále zásadu dlouhodobé vyrovnanosti rozpočtu na rozdíl od rozpočtových pravidel územních rozpočtů neobsahují.

Dosažení vyrovnaného státního rozpočtu je v budoucích rozpočtových letech až nereálné, neboť současná krize vyvolaná pandemií mimořádně prohlubuje deficit státního rozpočtu a ovlivňuje celé české i evropské rozpočtové právo.

Nicméně změny v pramenech rozpočtového práva se chystají, bohužel se budou týkat především dopadů pandemie covidu-19. Lze očekávat, že úvaha zákonodárce nad posilováním právního zakotvení zásad či přistoupení k jednotné kodifikaci je v nedohlednu. Dle mého názoru čeká veřejné finance (především ve státním rozpočtu) nejasná a těžká cesta ke vzpamatování se.

Seznam použitých zdrojů

Literatura

BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 519 s.

BOGUSZAK, Jiří. Právní principy, hodnoty, finalita. In BOGUSZAK, Jiří (ed). *Právní principy: kolokvium*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999. 231 s.

ČAPEK, Jiří. Principy a konzistentnost právního myšlení. In BOGUSZAK, Jiří (ed). *Právní principy: kolokvium*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999. 231 s.

GERLOCH, Aleš. Princip právní jistoty v soudobém právu. In BOGUSZAK, Jiří (ed). *Právní principy: kolokvium*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999. 231 s.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. 310 s.

GRŮŇ, Lubomír. *Finanční právo a jeho instituty*. 3. vydání. Praha: Linde Praha, 2009. 335 s.

KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. 344 s.

KÜHN, Zdeněk. Pojem a role právního principu. In BOGUSZAK, Jiří (ed). *Právní principy: kolokvium*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, 231 s.

MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. 248 s.

MRKÝVKA, Jan a kol. *Finanční právo a finanční správa – 1. díl*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 354 s.

PEKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav, JETMAR, Marek. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3. vydání. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2008. 441 s.

PINZ, Jan. Právní principy, zásady a legis ratio. In BOGUSZAK, Jiří (ed). *Právní principy: kolokvium*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999. 231 s.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. 510 s.

TRYZNA, Jan. *Právní principy a právní argumentace: k vlivu právních principů na právní argumentaci při aplikaci práva*. Praha: Auditorium, 2010. 332 s.

Judikatura

nález Ústavního soudu ze dne 17.prosince 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97

Internetové zdroje

KUČERA, Petr. *Povodňová daň přinesla do rozpočtu čtyři miliardy* [online]. Zpravy.aktualne.cz, 2. 2. 2012. Dostupné na <
<https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/ceska-ekonomika/povodnova-dan-prinesla-do-rozpocetu-ctyri-miliardy/r~i:article:731470/>>.

WOFF, Petr. *Pravidla rozpočtové odpovědnosti: Odpovědi na nejčastější otázky* [online]. Ceska-justice.cz, 19. října 2017. Dostupné na <
<https://www.ceska-justice.cz/2017/10/pravidla-rozpocetove-odpovednosti-odpovedi-na-nejcastejsi-otazky/>>.

ŽUROVEC, Michal. *Novela pravidel rozpočtové odpovědnosti zmírní negativní dopady koronavirové pandemie* [online]. Mfcr.cz, 1. 4. 2020. Dostupné na <
<https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2020/novela-pravidel-rozpocetove-odpovednosti-38079>>.

ŽUROVEC, Michal. *Sněmovna schválila novelu zákona o státním rozpočtu na rok 2020*. [online]. mfcr.cz, 8. 7. 2020. Dostupné na <

<https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2020/snemovna-schvalila-novelu-zakona-o-statn-38941/>>.

www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet

www.eur-lex.europa.eu

www.unrr.cz

Právní předpisy

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 600/2020 Sb., o státním rozpočtu na rok 2021, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů

vyhláška Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů

Právní předpisy Evropské unie

Smlouva o fungování Evropské unie ze dne 30. února 2010, konsolidované znění. Úř. věst. C 326/47, 26. října 2012

nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, EUROATOM) č. 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie

směrnice č. 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států ze dne 8. listopadu 2011

Abstrakt

Tato diplomová práce nese název *Rozpočtové zásady a jejich význam*. O rozpočtových zásadách jakožto právních principech se dá říct, že jsou stabilními, historií vyvinutými a společností uznávanými obecnými hodnotami rozpočtového práva, avšak pojednávají o veřejných rozpočtech, které jsou velmi dynamickou oblastí. A to obzvláště v dnešní době, kdy pandemie a přijímaná restriktivní opatření způsobují velké pohyby veřejných financích.

Text je rozdělen do čtyř kapitol. První kapitola popisuje teoretické vymezení právních principů, definuje rozpočtové právo, rozpočet a rozpočtovou soustavu, prameny rozpočtového práva a samotné rozpočtové zásady. Druhá kapitola je rozdělena do patnácti podkapitol podle jednotlivých zásad, v nichž sleduje jejich právní zakotvení na úrovni státního rozpočtu a rozpočtů místních. Rozpočtovým zásadám v právním řádu Evropské unie je věnována kapitola třetí. Ve čtvrté kapitole je shrnut význam rozpočtových zásad, k němuž prostřednictvím sledování jednotlivých významů rozpočtových zásad z kapitoly druhé diplomová práce dochází.

Abstract

This diploma thesis is entitled *Budgetary principles and their importance*. Budgetary principles as legal principles can be said to be stable, historically developed and recognized by society the general values of budgetary law, but they deal with public budgets, which are a very dynamic area. This is especially true today, when pandemics and restrictive measures are taking place, causing large movements in public finances.

The text is divided into four chapters. The first chapter describes the theoretical definition of legal principles, defines budgetary law, budget and budget system, sources of budgetary law and budgetary principles themselves. The second chapter is divided into fifteen subchapters according to individual principles, in which it monitors their legal basis at the level of the state budget and local budgets. Chapter three is devoted to budgetary principles in the legal order of the European Union. The fourth chapter summarizes the importance of budgetary principles, which occurs by monitoring the individual meanings of budgetary principles from the second chapter of the thesis.

Klíčová slova

Rozpočtové zásady, rozpočet, právní zásady, rozpočtové právo, rozpočtová odpovědnost

Key words

Budgetary principles, budget, legal principles, budgetary law, budgetary responsibility