

Omezování veřejného dluhu v Polsku – ústavní a zákonná východiska*

Michał Kozieł**

Úvod

Problematika omezování veřejného dluhu nabírá s ohledem na vývoj ve světě na důležitosti. Jednotlivé státy se postupně snaží zavádět do svých právních řádů omezující ustanovení, která by zkrotila nebezpečný trend posledních let, kdy veřejné zadlužení nekontrolovatelně roste a výkonná moc si již tak nějak zvykla na to, že hospodaří s deficitními rozpočty. Inspirací pro hledání řešení v České republice by mohlo pro českého zákonodárce být Polsko. Byť si Polsko prošlo v podstatě podobným historickým i společenským vývojem, je možné spatřovat v jeho právním řádu mnoho zajímavých řešení, která se původně jevila jako novátorská

a teprve nyní, s odstupem času, je možné docenit jejich zásadní význam. Jedním z těchto řešení je i regulace základních mantinelů problematiky veřejných financí na ústavní úrovni. Polský ústavodárce tímto zachytil stěžejní pravidla hospodaření s veřejnými peněžními prostředky a přiznal těmto vztahům výsadní postavení právě díky jejich regulaci v právním předpise nejvyšší právní síly. Zároveň s tímto je přiznána otázkám spojeným s veřejnými financemi i patřičná důležitost. Vysoké veřejné zadlužení může totiž vést k platební neschopnosti státu, a tedy k podkopání jeho důvěryhodnosti jako dlužníka.¹

Pro správné pochopení dané problematiky je v článku nejprve stručně charakterizován polský ústavní pořádek a následně je vymezen i pojem veřejné finance.

* Článek je zpracován jako jeden z výstupů výzkumného projektu Výzkumný tým pro modelování ekonomických a finančních procesů na Vysoké škole báňské – technické univerzitě Ostrava registrovaného pod evidenčním číslem CZ.1.07/2.3.00/20.0296.

** Mgr. Michał Kozieł, asistent na Katedře práva Ekonomické fakulty Vysoké školy báňské – Technické univerzity Ostrava a doktorand na Katedře finančního práva a národního hospodářství Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno.

¹ DRWIŁŁO, Andrzej. Koncepcja długu publicznego w świetle przepisów konstytucyjnych w dobie światowego kryzysu finansowego. In: LEWKOWICZ, Paweł, J.; STANKIEWICZ, Janusz. *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*. Białystok: TEMIDA 2, 2010, s. 250. ISBN 978-83-89620-84-2; nebo DĘBOWSKA-ROMANOWSKA, Teresa. *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck, 2009, s. 250. ISBN 978-83-255-1263-7.

Hlavní pozornost je věnována limitaci veřejného zadlužení na ústavní úrovni. Jelikož je ústavní regulace poměrně strohá a stanoví pouze jakési mantinely, jsou ústavní pravidla dále konkretizována na zákonné úrovni v podobě Zákona o veřejných financích², který je v článku stručně charakterizován, a dále jsou nastíněna jednotlivá ustanovení týkající se limitace veřejného dluhu v Polsku. V závěru je zkoumaná regulace zhodnocena a jsou nastíněny možné inspirativní prvky pro český právní řád.

Pojem veřejné finance

Veřejné finance je možné chápat v několika rovinnách. Teorie finančního práva obecně pojímá veřejné finance jako skupinu společenských vztahů svého druhu, jejichž objektem jsou peněžní prostředky. Jak říká Mrkývka, jedná se „o společenské vztahy související zejména s naplňováním a použitím peněžních fondů“³. Podobně se vyjadřuje i Bakeš, když konstatuje, že veřejné finance je možné definovat jako „soubor peněžních vztahů souvisejících s tvorbou, rozdělováním a použitím peněžní masy a jejich částí v subjektech a orgánech veřejného sektoru“⁴. Poněkud odlišným způsobem, dá se říci konkrétněji oproti předchozím dvěma autorům, vymezuje veřejné finance slovenská právní nauka. Např. Balko tvrdí, že „verejné financie predstavujú ten pohyb peňažnej zásoby, ktorý reprezentuje hospodárenie štátu, jeho orgánov, štátných podnikov, celkov územnej samosprávy, ako aj rôznych účelových fondov vo verejnom sektore“⁵. V duchu výše uvedených definic se pak vyjadřuje i Sidak, když uvádí, že „verejné financie predstavujú súhrn peňažných vzťahov súvisiacich s tvorbou, rozdeľovaním a používaním peňažných fondov vo verejnom sektore (štát a územné samosprávy a verejné inštitúcie)“⁶. Z výše uvedených definic lze jednoznačně odvodit základní charakteristické rysy veřejných financí:

- Jedná se o společenské vztahy;
- Tyto společenské vztahy souvisí s tvorbou, rozdělováním a použitím peněžních fondů;

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych / Zákon ze dne 27. srpna 2009 o veřejných financích (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), dále také „Zákon o veřejných financích“.

³ MRKÝVKA, Petr; PAŘÍZKOVÁ, Ivana; RADVAN, Michal. *Finanční právo a finanční správa. I. díl*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 15. ISBN 80-210-3578-1.

⁴ BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 6. upr. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 7. ISBN 978-80-740-0440-7.

⁵ BALKO, Ladislav; KRÁLIK, Josef. *Finančné právo, I. časť*. 1. vyd. Bratislava: Univerzita Komenského. Právnická fakulta, 2005, s. 15. ISBN 80-716-0189-6.

⁶ SIDAK, Mykola; DURČINSKÁ, Mária. *Finančné právo*. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 2. ISBN 978-80-89603-04-6.

- Musí se jednat o peněžní fondy ve veřejném sektoru;
- Zpravidla alespoň jeden ze subjektů je veřejnoprávním subjektem⁷;
- Projevuje se zde veřejný zájem, nikoliv zájem soukromý.

Polská právní nauka jde v případě definice veřejných financí ještě dále. Dębowska-Romanowska chápe veřejné finance nejprve jako souhrn právních institutů (právo veřejných financí), dále jako samotný mechanismus hromadění a používání veřejných peněžních prostředků, a nakonec i jako veřejné peněžní prostředky samy o sobě.⁸ O rozdílech v chápání veřejných financí v České republice a v Polsku svědčí také fakt, že v Polsku je problematika veřejných financí věnována samostatná vědní disciplína – právo veřejných financí⁹, stejně jako je pro ně vymezena i samostatná kapitola v polské Ústavě.

Ústavní základy veřejných financí v Polsku

Základním právním předpisem ústavního práva v Polsku je polská Ústava¹⁰. Tento právní předpis byl schválen v roce 1997 po bouřlivé společenské diskusi a jeho legitimita je odvozována kromě toho, že se jedná o ústavní zákon, i tím že byla přijatá ve všeobecném referendu a o jejím bytí či nebytí tak rozhodli všichni občané, byť byl výsledek velmi těsný.¹¹ O důležitosti a úrovni zpracování tohoto právního aktu svědčí fakt, že za svou více než patnáctiletou existenci byla polská Ústava měněna prozatím pouze dvakrát s tím, že se nejednalo o nějaké koncepční změny, ale spíše o drobná doplnění.

⁷ Viz BRZEZIŃSKI, Bogumił. *Prawo finansów publicznych*. Wyd. 2., popr. i uaktual. Toruń: Dom organizatora, 2001, s. 22. ISBN 83-728-5066-6.

⁸ Srov. DĘBOWSKA-ROMANOWSKA, Teresa. *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck, 2009, s. 8. ISBN 978-83-255-1263-7.

⁹ Dále např. RUŚKOWSKI, Eugeniusz. *System prawa finansowego*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business, 2010, 498 s. ISBN 9788326402807; nebo BRZEZIŃSKI, Bogumił. *Prawo finansów publicznych*. Wyd. 2., popr. i uaktual. Toruń: Dom organizatora, 2001, 350 s. ISBN 83-728-5066-6.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. / Ústava Polské republiky ze dne 2. dubna 1997 (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dále jen „polská Ústava“.

¹¹ BOŻYK, Stanisław. *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*. 1. vyd. Białystok: TEMIDA 2, 2013, s. 11. ISBN 978-83-62813-38-4.

Nová polská Ústava z roku 1997 nahradila Ústavu z roku 1952¹². Polský ústavadárce po roce 1989 zvolil oproti České republice poněkud jiné řešení, když namísto brzkého přijetí nové ústavy v co nejkratší době po revoluci, překlenující toto období pomocí tzv. „malé ústavy“¹³ z roku 1992 a vytvořil si tak dostatečný časový prostor pro důkladné a podrobné zpracování textu nového. Hlavní východiska pro oblast zkoumanou v tomto článku se nachází v kapitole č. 10 nazvané „veřejné finance“.

Ústavní východiska veřejných financí v Polsku byly do roku 1997 pojímány velmi úzce a zpravidla se omezovaly pouze na pravidla regulující schvalování a realizaci státního rozpočtu. Současná polská Ústava navazuje na zkušenosti a dosažené poznatky současného konstitucionalismu, kdy problematika veřejných financí je zpravidla regulována na ústavní úrovni podrobně a komplexně.¹⁴ „*Veřejné finance jako specifické společenské vztahy zakládající životaschopnost státu si žádají o ústavní zajištění základních principů, na kterých mají fungovat.*“¹⁵ Touto cestou se vydal tedy i polský ústavadárce, kdy otázkám veřejných financí je věnováno celkem 12 paragrafů. Oproti ústavnímu pořádku v České republice¹⁶, který se omezuje pouze na dílčí problémy, a i tyto upravuje velmi okrajově (např. státní rozpočet, veřejné zdravotní pojištění atd.), je polská Ústava v tomto daleko podrobnější.

Jak již bylo uvedeno výše, samotná polská Ústava v kapitole 10 reguluje postupně otázky spojené s veřejnými financemi, tedy s hospodařením s veřejnými peněžními prostředky, nakládání s nemovitostmi ve vlastnictví státu, omezení veřejného zadlužování, realizaci půjček a garancí státem pouze za zákonem stanovených podmínek, povinnost ukládat daň pouze na základě

zákona, vymezení „Skarbu Państwa“¹⁷, podrobná pravidla týkající se státního rozpočtu (vč. zvláštního legislativního procesu) a v neposlední řadě vymezení Národowego Banku Polskiego (Polské národní banky).¹⁸

Kromě uvedené kapitoly je možné nalézt dílčí pravidla vztahující se k veřejným financím upravené napříč celou polskou Ústavou. V úvahu přichází čl. 84 polské Ústavy, který stanoví, že každý je povinen nést břemeno plateb do veřejných rozpočtů, vč. daní stanovených zákonem,¹⁹ nebo čl. 146, který stanoví pravomoci vlády, vč. schvalování návrhu státního rozpočtu a jeho následné realizace²⁰. Stejně tak polská Ústava říká, že součástí každého návrhu zákona by mělo být zhodnocení jeho finančních dopadů,²¹ a předpokladem nutnosti ratifikace mezinárodní smlouvy je značný dopad na finanční zatížení státu²². Nakonec také nelze zapomenout ani na ústavní základy veřejných financí územních samosprávných celků obsažené²³ v kapitole věnované územní samosprávě.²⁴

Limitace veřejného zadlužení v Polsku na ústavní úrovni

Rámcová pravidla pro limitaci veřejného zadlužení v Polsku obsahuje čl. 216 odst. 5 polské Ústavy. Ten zavádí pravidlo, které říká, že „*není dovoleno brát půjčky nebo poskytovat finanční garance a ručení, v jejichž důsledku by státní dluh překročil hodnotu tří pětín ročního hrubého domácího produktu.*“²⁵ Ve stej-

¹² Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. Ústava Polské lidové republiky schválená zákonodárným Sejmem dne 22. července 1952 (Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232).

¹³ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym / Ústavní zákon ze dne 17. října 1992 r. o vzájemných vztazích mezi mocí zákonodárnou a výkonnou Polské republiky a o územní samosprávě (Dz.U. 1992 r. Nr 84, poz. 426).

¹⁴ BOĆ, Jan. *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*. Wrocław: Kolonia Limited, 1998, s. 317. ISBN 83-908-4154-1.

¹⁵ MRKÝVKA, Petr. *Determinace a diverzifikace finančního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 112. ISBN 978-80-210-6041-8.

¹⁶ Ústavní pořádek České republiky tvoří Ústava ČR, Listina základních práv a svobod, ústavní zákony přijaté podle Ústavy ČR a ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992.

¹⁷ „Skarb Państwa“ je možné doslova přeložit jako státní pokladnu, nicméně tento překlad je obsahově nepřesný. Jedná se o zvláštní instituci, která reprezentuje stát ve věcech týkajících se jeho majetku. „Skarb Państwa“ je v Polsku reprezentován Generální prokuraturou „Skarbu Państwa“ (Prokuratura Generalna Skarbu Państwa) a Ministerstvem „Skarbu Państwa“. Kromě toho existují ještě zvláštní agentury, které hospodaří s majetkem „Skarbu Państwa“.

¹⁸ Čl. 216–227 polské Ústavy.

¹⁹ Čl. 84 polské Ústavy.

²⁰ Čl. 146 odst. 4 body 5) a 6) polské Ústavy.

²¹ Čl. 118 odst. 3 polské Ústavy.

²² Čl. 89 odst. 1 bod 5) polské Ústavy.

²³ Čl. 163–172 polské Ústavy.

²⁴ Dále viz SZOŁNO-KOGUĆ, Jolanta. *Konstytucyjna regulacja ogólnych zasad finansów publicznych*. In: LEWKOWICZ, Paweł, J.; STANKIEWICZ, Janusz. *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*. Białystok: TEMIDA 2, 2010, s. 30–34. ISBN 978-83-89620-84-2; nebo DĘBOWSKA-ROMANOWSKA, Teresa. *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck, 2009, s. 109 a násl. ISBN 978-83-255-1263-7.

²⁵ Čl. 216 odst. 5 polské Ústavy, který v originále zní: „*Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego*

ném článku je zároveň dále uvedeno, že způsob stanovení hrubého domácího produktu a státního dluhu určuje zákon. V tomto případě se jedná o Zákon o veřejných financích, který byl poprvé přijat v roce 1998 a v současnosti je účinné již jeho třetí komplexní zpracování²⁶. Ustanovení vymezující nepřekročitelnou hranici pro veřejné zadlužení přímo v ústavě, stejně jako odkaz na určení výpočtu hodnoty veřejného dluhu a hrubého domácího produktu formou zákona, neměly v té době obdoby v ústavách demokratických států.²⁷

Obsah čl. 216 odst. 5 polské Ústavy je rozdělen do dvou vět. První věta, která zavádí zákaz uvedený výše, má charakter hmotněprávní. Druhá věta má charakter procedurální, když vymezuje podmínku pro stanovení výše zadlužení a hrubého domácího produktu. Cílem zkoumaného ustanovení je zamezení vzniku nadměrného zadlužení, které způsobuje růst deficitu státního rozpočtu v dalších letech v důsledku nutnosti splácení úroků z dluhu a také dluhu jako takového.²⁸

Pravidla omezující veřejné zadlužení polský zákonodárce, resp. ústavodárce, nezařadil do právního řádu bezdůvodně. Při zpracování zohledňoval zejména možnost přistoupení k Evropské unii. Evropská unie již v té době měla zavedeny mechanismy, které by měly omezovat veřejné zadlužování, a polský ústavodárce tyto mechanismy respektoval a zapracoval do návrhu polské Ústavy dříve, než vůbec přistoupilo Polsko k Evropské unii. Omezování veřejného dluhu na evropské úrovni je možné odvozovat od čl. 119 Smlouvy o fungování Evropské unie, který říká, že členské státy by měly dodržovat následující zásady – stabilní ceny, zdravé veřejné finance a trvale udržitelnou platební bilanci, a od čl. 126 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie, který zavazuje členské státy k vyvarování se nadměrných schodků veřejných financí.²⁹

Proto je také třeba chápat pojem veřejný dluh, který používá polská Ústava, v souladu s výkladem evropským. Nařízení Rady o použití protokolu při nadměr-

brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa.

²⁶ Zákon o veřejných financích z roku 1998 byl následně nahrazen v roce 2005 novým Zákonem o veřejných financích. Zatím poslední změna nastala v roce 2009, kdy byl přijat opět nový Zákon o veřejných financích, který je účinný doposud.

²⁷ GARLICKI, Leszek. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV.* Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2005, s. 15. ISBN 83-7059-449-2.

²⁸ Tamtéž, s. 18.

²⁹ Viz čl. 119 a čl. 126 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (konsolidované znění), Úřední věstník Evropské unie C 83/47 ze dne 30. 3. 2010 (dále jen „Smlouva o fungování Evropské unie“). S uvedeným také souvisí procedura nadměrného deficitu, která se aktivuje při schodku státního rozpočtu, který je vyšší než 3 % nebo při dosažení 60 % poměru veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu.

ném schodku³⁰ definuje veřejné zadlužení (český oficiální překlad pojmu „government debt“; Slováci přeložili jako „dlh verejnej správy“; Poláci přeložili jako „veřejný dluh“) jako jmenovitou hodnotu celkového hrubého dluhu nesplaceného ke konci roku v sektoru vládních institucí, s výjimkou závazků, proti nimž sektor veřejných financí drží odpovídající finanční aktiva.³¹ Tomuto pojmu v zásadě odpovídá i zákonná definice veřejného dluhu, o které bude pojednáno dále.

Zavedení do polské Ústavy omezení v podobě čl. 216 odst. 5 není pouhým zkopírováním ustanovení ve Smlouvě o fungování Evropské unie³² do vnitrostátního právního řádu, ale má daleko hlubší dopady. Zachycením těchto pravidel do právního řádu Polska v podobě ústavního zakotvení jim byla přiznána nejvyšší právní síla a zároveň i normativní charakter. Z toho je možné odvozovat nejen odpovědnost politikou a ústavní, ale také odpovědnost trestněprávní osob zastávajících veřejné posty.³³ Jakkoliv by tedy bylo možné snažit se nedodržovat požadavky stanovené evropským právem právě z důvodu zpochybnování jejich závaznosti pro jednotlivé ústavní orgány, v případě jednoznačného zachycení těchto pravidel na ústavní úrovni není možné jejich závaznost zpochybnovat, a naopak je možné vyvozovat konkrétní sankce pro konkrétní osoby.

Základní pravidlo tedy stanoví, že není možné, aby vznikaly nové finanční závazky státu, pokud bude dosaženo limitu tří pětin ročního hrubého domácího produktu. Do celkové výše zadlužení se počítají všechny již existující závazky. V případě, že odpovědné orgány (vláda, ministři, Polská národní banka) budou činit kroky k tomu, aby se součet závazku zvýšil nad stanovenou hranici, dopouští se tím tzv. ústavního deliktu.³⁴ Za tento ústavní delikt, tedy porušení polské Ústavy v souvislosti se zaujímanou pozicí nebo v rámci vykonávání úředních povinností je za své činy před zvláštním soudem³⁵ odpovědný Prezident, předseda vlády,

³⁰ Nařízení Rady (ES) č. 479/2009 ze dne 25. května 2009 o použití protokolu o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke Smlouvě o založení Evropského společenství.

³¹ Čl. 1 odst. 5 Nařízení Rady (ES) č. 479/2009 ze dne 25. května 2009 o použití protokolu o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke Smlouvě o založení Evropského společenství.

³² Konkrétně se jedná právě o čl. 126 Smlouvy o fungování Evropské unie.

³³ DEBOWSKA-ROMANOWSKA, Teresa. *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną.* Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck, 2009, s. 122 a násl. ISBN 978-83-255-1263-7.

³⁴ BANASZAK, Bogusław. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. 2. wydanie.* Warszawa: C. H. Beck, 2012, s. 1047. ISBN 978-83-255-4095-1.

³⁵ Tímto soudem je tzv. „Trybunał Stanu“, tedy státní tribunál, kterého hlavním úkolem je rozhodování o odpovědnosti za porušení polské Ústavy nebo zákonů v rámci výkonu úřední činnosti výše uvedených osob.

členové vlády, předseda Polské národní banky, předseda Nejvyššího kontrolního úřadu, poslanci a senátoři a další osoby určené v polské Ústavě.³⁶ Sankce pro výše uvedené osoby za spáchání ústavního deliktu mohou být různorodé, od útraty aktivního a pasivního volebního práva, přes složení funkce a zákaz zaujímání vedoucích pozic nebo plnění funkcí spojených se zvláštní odpovědností, až po ztrátu vyznamenání, čestných titulů a řádů.³⁷

Zákon o veřejných financích

Rámcová pravidla zachycená v polské Ústavě jsou na zákonné úrovni podrobně definována v Zákoně o veřejných financích³⁸. Polská Ústava v kapitole věnované veřejným financím odkazuje na konkretizaci jednotlivých ustanovení zde obsažených v zákoně na mnoha místech. Pokud jde o limitaci veřejného zadlužení, bylo přenecháno zákonné specifikaci stanovení ročního hrubého domácího produktu a hodnoty veřejného dluhu.³⁹ Nový Zákon o veřejných financích, jako již třetí svého druhu v pořadí, měl za cíl zjednodušit právní předpisy oblasti veřejných financí. Místo toho však zavedl systém o mnoho složitější a v mnoha případech se objevily zásadní změny oproti předchozím úpravám. Zákonodárce se sice snažil zavedením nové právní úpravy vyřešit mnohé praktické problémy, které se vyskytovaly v minulosti, nicméně zavedl řešení, která spíše vyvolávají bouřlivou diskusi o jejich správnosti.⁴⁰ Je to však právě Zákon o veřejných financích, který v zásadní míře určuje obraz finančního práva v této oblasti, tedy zejména realizaci veřejných činností prostřednictvím státní správy a samosprávy.⁴¹

Zákon o veřejných financích stanoví komplexní právní úpravu oblasti spadající do práva veřejných financí. V čl. 1 tohoto zákona je vymezen předmět úpravy, kterým je např. rozsah a zásady činnosti včetně organizace rozpočtových jednotek⁴², státních fondů,

zpravodajských služeb⁴³ a organizačních složek státu v oblasti hospodaření s veřejnými peněžními prostředky, podrobná pravidla spravování veřejného dluhu, finanční kontroly, víceletého plánování, sestavování, schvalování a realizace státního rozpočtu, hospodaření s prostředky z rozpočtu Evropské unie atd.⁴⁴

Otázkám veřejného dluhu je věnováno celkem 40 článků v části druhé Zákonu o veřejných financích⁴⁵. Zákon v této části nejprve definuje základní pojmy, včetně rozvedení pojmů uvedených v polské Ústavě, následně upravuje oblast financování půjček pro úhradu deficitu státního rozpočtu, bezpečností prahy, vznik závazků jednotek sektoru veřejných financí a v neposlední řadě emisi státních⁴⁶ cenných papírů. Kromě toho se ustanovení související s veřejným dluhem objevují i na jiných místech v tomto zákoně. V části druhé jsou uregulována nejen samotná pravidla pro půjčky, úvěry a emisi cenných papírů, ale hlavně pravidla zamezující nadměrnému a nekontrolovatelnému zatěžování veřejných rozpočtů do budoucna.⁴⁷

Stěžejní bod Zákonu o veřejných financích pro zkoumanou oblast je možné spatřovat v čl. 72 a 73, které obsahují definici veřejného dluhu⁴⁸ a způsob jeho výpočtu. Podle tohoto zákona veřejný dluh zahrnuje závazky sektoru veřejných financí ze zákonem stanovených titulů (emise cenných papírů, půjčky a úvěry, přijaté vklady, vymahatelné závazky atd.)⁴⁹ Veřejný dluh se následně vypočítává jako nominální hodnota závazků institucí sektoru veřejných financí po vzájemné eliminaci závazků mezi institucemi tohoto sektoru.⁵⁰ Zásadní je v tomto případě orientace na nominální hodnotu závazků. Základem pro stanovení výše závazků tak je hodnota cenného papíru, která je obsažena

⁴³ V originále tzv. „Agencje wykonawcze“.

⁴⁴ Čl. 1 Zákonu o veřejných financích.

⁴⁵ Čl. 72–102 Zákonu o veřejných financích.

⁴⁶ „Státní“ není úplně přesný překlad. Jedná se o cenné papíry, které jsou emitovány „Skarbem Państwa“ za účelem pokrytí vzniklého deficitu státního rozpočtu.

⁴⁷ MASTALSKI, Ryszard; FÓJCIK-MASTALSKA, Eugenia. *Prawo finansowe*. 2. wydanie. Warszawa: Lex, 2013, s. 50. ISBN 978-83-264-4273-5.

⁴⁸ Zákon sice používá pojem „Państwowy dług publiczny“, který by bylo možné přeložit jako „Státní veřejný dluh“, nicméně s ohledem na definici tohoto pojmu, kdy do státního veřejného dluhu se počítají závazky všech institucí sektoru veřejných financí (tedy i územní samosprávy apod.), je vhodnější pro pojem „państwowy dług publiczny“ používat český ekvivalent „veřejný dluh“.

⁴⁹ Viz čl. 72 Zákonu o veřejných financích.

⁵⁰ Viz čl. 73 Zákonu o veřejných financích nebo také MIE-MIEC, Wiesława. Kategorie kredytu i pożyczki jako tytułów zaliczanych do państwowego długu publicznego w ustawie o finansach publicznych i w rozporządzeniu wydanym na jej podstawie. In: SZOŁNO-KOGUC, Jolanta, Małgorzata; POMORSKA, Alicja. *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*. Warszawa: Lex, 2011, s. 186. ISBN 978-83-264-1698-9.

³⁶ Čl. 198 polské Ústavy.

³⁷ WINCZOREK, Piotr. *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Wyd. 1. Warszawa: Liber, 2000, s. 256-257. ISBN 83-720-6048-7.

³⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych / Zákon ze dne 27. srpna 2009 o veřejných financích (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.)

³⁹ Viz kapitola o limitaci veřejného zadlužení v Polsku na ústavní úrovni.

⁴⁰ RUŠKOWSKI, Eugeniusz; SALACHNA, Joanna M. *Finanse Publiczne, komentarz praktyczny*. Gdańsk: ODDK, 2013, s. 15–16. ISBN 978-83-780-4118-4.

⁴¹ MASTALSKI, Ryszard; FÓJCIK-MASTALSKA, Eugenia. *Prawo finansowe*. 2. wydanie. Warszawa: Lex, 2013, s. 44. ISBN 978-83-264-4273-5.

⁴² V originále tzv. „Jednostka budżetowa“.

přímo v jeho textu či na osvědčení o realizaci emise, příp. hodnota závazku obsažená přímo v dokumentu, na základě kterého závazek vznikl. Od nominální hodnoty použité polským zákonodárcem je potřeba odlišit hodnotu reálnou, která dodatečně zohledňuje inflaci a další ekonomické jevy.⁵¹

Limitace veřejného zadlužení v Polsku na zákonné úrovni

Jak již bylo uvedeno výše, obecné ústavní pravidlo omezující výši veřejného zadlužení v Polsku do 60 % hrubého domácího produktu rozvíjí následně Zákon o veřejných financích, a to v čl. 86–88 obsahujících úpravu preventivních opatření omezujících zvyšování veřejného zadlužení. Zde jsou upravena postupně tři dluhová pásma, která nutí odpovědné orgány k dodržování omezujících opatření v případě překročení stanovených hodnot.⁵² Cílem těchto preventivních opatření je zároveň podporovat realizaci ústavně garantovaného limitu veřejného dluhu prostřednictvím monitoringu stávající situace a vykonávání odpovídajících opatření.⁵³

a) 50–55 % (již zrušeno)

Pokud byl poměr hodnoty veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu⁵⁴ větší než 50 % a nepřekročil 55 %, aplikovalo se pravidlo, že na další rozpočtový rok vláda schválí návrh zákona o státním rozpočtu, ve kterém bude poměr deficitu státního rozpočtu k příjmům státního rozpočtu stejný nebo nižší než poměr v roce současném vyplývající ze zákona o státním rozpočtu na probíhající rozpočtový rok.⁵⁵

Od roku 1998 do roku 2012 se sice měnily Zákony o veřejných financích v Polsku jak na běžícím pásu,

nemělo to však zásadní vliv na uvedená dluhová pásma a nástroje, které se zde uplatňovaly. Zásadní změny však byly provedeny v posledních dvou letech, zejména pokud jde o první dluhové pásmo. Polský zákonodárc nejprve pozastavil jeho účinnost na rok 2013⁵⁶, aby jej o několik měsíců později definitivně zrušil.⁵⁷ Vláda zrušení okomentovala tak, že první dluhové pásmo splnilo již svůj úkol, když v době hospodářského růstu omezovalo růst veřejného dluhu, avšak nyní, když je potřeba nastartovat ekonomiku, je třeba upustit od těchto omezení. Místo toho je tedy zavedeno nové pravidlo pro výdajový limit, které je dle jeho tvůrců procyklické a lépe dokáže reagovat na hospodářský vývoj.⁵⁸ Zda je to pravý důvod, je těžké konstatovat. Jako pravý důvod se však spíše jeví skutečnost, že vláda pouze chtěla získat více času na provedení změn v důchodovém systému, v důsledku kterých dojde ke snížení poměru veřejného dluhu k HDP, aniž by mezitím byla omezována výše uvedeným opatřením (poměr deficitu státního rozpočtu k příjmům stejný nebo nižší než v minulém roce).

b) 55–60 %

Bude-li se pohybovat hodnota veřejného dluhu ve vztahu k hrubému domácímu produktu v rozmezí od 55 % do 60 % hrubého domácího produktu, vláda schválí návrh zákona o státním rozpočtu, ve kterém:

- se nepočítá s deficitem;
- se nepředpokládá růst odměn zaměstnanců státní správy;
- valorizace rent a starobních důchodů nesmí překročit výši inflace;
- se zavádí zákaz poskytování půjček a úvěrů ze státního rozpočtu s výjimkou splátek úvěrů a půjček poskytnutých v minulých letech;
- se nepředpokládá růst výdajů ve vybraných institucích⁵⁹ na úrovni vyšší než ve státní správě.

⁵¹ RUŠKOWSKI, Eugeniusz; SALACHNA, Joanna M. *Finanse Publiczne, komentarz praktyczny*. Gdańsk: ODDK, 2013, s. 328. ISBN 978-83-780-4118-4.

⁵² K tomu více viz SMOLEŃ, Paweł. *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: C. H. Beck, 2013, s. 522-524. ISBN 978-83-255-4316-7.

⁵³ RUŠKOWSKI, Eugeniusz; SALACHNA, Joanna M. *Finanse Publiczne, komentarz praktyczny*. Gdańsk: ODDK, 2013, s. 364. ISBN 978-83-780-4118-4.

⁵⁴ Hodnotu hrubého domácího produktu zveřejňuje Ministr financí v Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski“ (obdoba úředního věstníku pro publikaci interních normativních aktů). Více viz Ustawa z dnia 26 października 2000 r. o sposobie obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto / zákon ze dne 26. října o způsobu výpočtu hodnoty ročního hrubého domácího produktu (Dz.U. Nr 114, poz. 1188 z pozn. zm.)

⁵⁵ Čl. 86 odst. 1 bod 1) polského Zákona o veřejných financích.

⁵⁶ Viz čl. 86a polského Zákona o veřejných financích a Zákon ze dne 26. července 2013 o změně zákona o veřejných financích / Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych.

⁵⁷ Čl. 1 odst. 3 písm. a) Zákona ze dne 26. července 2013 o změně zákona o veřejných financích.

⁵⁸ Viz důvodová zpráva k Zákonu ze dne 26. července 2013 o změně zákona o veřejných financích.

⁵⁹ Mezi tyto instituce zákon řadí: Kancelář Sejmu (Kancelarię Sejmu), Kancelář Senátu (Kancelarię Senatu), Kancelář Prezidenta (Kancelarię Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej), Ústavní tribunál (Trybunał Konstytucyjny), Nejvyšší kontrolní úřad (Najwyższa Izba Kontroli), Nejvyšší soud (Sąd Najwyższy), Nejvyšší správní soud (Naczelny Sąd Administracyjny), vojvodské správní soudy (wojewódzkie sądy administracyjne), Národní radu soudnictví (Krajową Radę Sądownictwa), soustavu obecných soudů (sądownictwo powszechne), Veřejného ochrance práv (Rzecznika Praw Obywatel-

Vláda je povinná následně zpracovat přehled výdajů státního rozpočtu financovaných z prostředků ze zahraničních zdrojů, přehled víceletých programů a také předložit Sejmowi sanační program, který má za cíl snížení poměru veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu. Zákon dále stanoví podmínku, že výdaje územního samosprávného celku v rozpočtu na následující rok mohou být vyšší než příjmy tohoto rozpočtu (zvýšené o rozpočtové přebytky z minulých let), jen pokud by se zvýšení týkalo výdajů v souvislosti se závazky vůči Evropské unii.⁶⁰

Zároveň je stanovena povinnost, že vláda předloží návrhy změn právních předpisů, které budou vést ke zvýšení příjmové stránky rozpočtu (zejména pak změny sazeb nepřímých daní). Orgány státní správy si mohou brát půjčky a úvěry na přípravu investic pouze v případě, že mají zajištěné spolufinancování z prostředků Evropské unie, EFTA⁶¹ nebo z jiných zahraničních zdrojů, které přesahuje 50 % všech výdajů. Tato podmínka se nevztahuje na některé investice spojené s rekonstrukcí a rozšiřováním silniční sítě, zaváděním elektronického mýtného a odstraňováním následků povodní.⁶²

Uvedená omezení prozatím nebylo potřeba zavádět, nicméně teoretici se domnívají, že většinu z nich nebude problém zavést. Problematické však zůstávají dva body, a to požadavek předložení vyrovnaného státního rozpočtu, a s tím související případné zvýšení daně z přidané hodnoty.⁶³ Jakékoliv zvyšování daňového zatížení může mít jak pozitivní, tak i negativní efekt na hospodářský růst a ve svém důsledku tak může vést k nežádoucímu omezení výše předpokládaných příjmů do veřejných rozpočtů. Požadavek vyrovnaného státního rozpočtu na druhou stranu klade na výkonnou moc

omezení v podobě nutnosti snižování výdajů, co se při 70 % úrovni mandatorních výdajů jeví jako velmi obtížný úkol.⁶⁴

c) nad 60 %

V případě, že poměr veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu dosáhne 60 % nebo tento limit překročí, jedná se o porušení polskou Ústavou a evropským právem stanovené hranice a použijí se nejpřísnější opatření. Vláda je povinná předložit do jednoho měsíce Sejmowi sanační program, který by měl vést k omezení veřejného dluhu pod 60 % hranici. Stejně tak se omezení týkají i územních samosprávných celků, u nichž nemůže být schválen deficitní rozpočet, a zároveň územní samosprávné celky nesmí poskytovat nové záruky a garance. Kromě výše uvedeného se aplikují přiměřeně.⁶⁵

Polský zákonodárce tak v tomto posledním dluhovém pásmu záměrně rozšiřuje výčet pouze o zásadní kroky, které by měla vláda vykonat, a nezabývá se již dílčími povinnostmi omezujícími výši veřejného dluhu. Předpokládá totiž, že snižování veřejného zadlužení by mělo následovat již po procesech aktivovaných v rámci druhého dluhového pásma a zároveň zde na výkonné moci leží bič v podobě porušování ustanovení polské Ústavy, tedy překročení 60 % hranice poměru veřejného dluhu vůči hrubému domácímu produktu a možného páchaní ústavního deliktu.⁶⁶

Sanační program

Sanační program zmíněný v rámci dluhových pásem je jedním z nástrojů, který by měl vést ke snížení celkového poměru veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu. Zákon o veřejných financích předpokládá jeho zpracování jak v případě dosažení hranice 55 %, tak i v případě dosažení hranice 60 %.⁶⁷ V tomto dokumentu by měla vláda uvést příčiny formování se výše veřejného dluhu a dále opatření, která by měla zamezit jeho dalšímu růstu a naopak vést k jeho snižování. Nakonec by tento dokument měl ještě obsahovat i tříletý předpoklad vývoje výše veřejného dluhu ve vztahu k hrubému domácímu produktu současně se zohledně-

skich), Ochránce práv dětí (Rzecznika Praw Dziecka), Národní radu pro rozhlasové a televizní vysílání (Krajową Radę Radiofonii i Telewizji), Generálního inspektora pro ochranu osobních údajů (Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych), Ústav paměti národa (Instytut Pamięci Narodowej – Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu), Státní volební komisi (Krajowe Biuro Wyborcze) a Státní inspekci práce (Państwową Inspekcję Pracy).

⁶⁰ Srov. také MASTALSKI, Ryszard; FÓJCIK-MASTALSKA, Eugenia. *Pravo finansowe*. 2. vydání. Warszawa: Lex, 2013, s. 148-150. ISBN 978-83-264-4273-5.

⁶¹ Evropské sdružení volného obchodu (*European Free Trade Association*).

⁶² RUŠKOWSKI, Eugeniusz; SALACHNA, Joanna M. *Finanse Publiczne, komentarz praktyczny*. Gdaňsk: ODDK, 2013, s. 372. ISBN 978-83-780-4118-4; a také čl. 86 odst. 1 punkt 2) *Zákona o veřejných financích*.

⁶³ Srov. např. EKONOMIUK, Krzysztof J. *Problemy realizacji prawnych konsekwencji przekroczenia 55-procentowego wskaźnika polskiego długu publicznego*. In: SZOŁNO-KOGUC, Jolanta, Małgorzata; POMORSKA, Alicja. *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*. Warszawa: Lex, 2011, s. 203. ISBN 978-83-264-1698-9.

⁶⁴ Tamtéž, s. 204.

⁶⁵ Čl. 86 odst. 1 bod 3) *Zákona o veřejných financích*.

⁶⁶ Např. MAĆZYŃSKI, Dominik. *Procedury ostrożnościowe i sanacyjne – instrument ochrony przed nadm2rnyim zadłużeniem?* In: SZOŁNO-KOGUC, Jolanta, Małgorzata; POMORSKA, Alicja. *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*. Warszawa: Lex, 2011, s. 180-181. ISBN 978-83-264-1698-9.

⁶⁷ SMOLEŃ, Paweł. *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: C. H. Beck, 2013, s. 525. ISBN 978-83-255-4316-7.

ním makroekonomických jevů.⁶⁸ Mezi makroekonomické jevy se řadí např. inflace, míra nezaměstnanosti, obchodní bilance se zahraničím, rozvoj zahraničních trhů, kupní síla atd.

Orgánem odpovědným za přípravu sanačního programu je vláda, fakticky pak především ministr financí. Zákonodárce nepředepisuje formu tohoto dokumentu, nicméně z logiky věci by se mělo jednat o jeden z aktů, který může vláda vydávat. Samotný sanační program by měl obsahovat tři základní části. V první řadě by měla vláda poukázat na příčiny nadměrného růstu veřejného zadlužení. Dále by měla uvést, jaké kroky chce vykonat, aby výše veřejného dluhu klesla alespoň pod hranici 60 % hrubého domácího produktu. Mohou to být například návrhy zákonů, které by měly zvýšit efektivitu výběru na straně příjmové a zároveň snížit růst výdajů veřejných rozpočtů. Nakonec by měl sanační program obsahovat předpokládané efekty těchto činností, tedy zejména předpoklad snižování veřejného zadlužení v určeném časovém horizontu.⁶⁹

Mimořádné situace

Bezpečnostní opatření a sankce vedoucí ke snížení veřejného zadlužení se uplatňují v těchto případech za splnění výše uvedených podmínek. Navrhovatelé zákona nicméně správně předpokládali, že mohou nastat situace, kdy by dodržování těchto pravidel bylo značně omezující a mohlo by pro samotný stát znamenat zásadní zhoršení již tak nepříznivé situace. Mezi tyto mimořádné situace se řadí⁷⁰:

- válečný stav;
- výjimečný stav;
- stav živelné pohromy.

Každá z uvedených situací je regulována zvláštním zákonem. V případě válečného stavu je tímto zákonem zákon o válečném stavu a o kompetencích vrchního velitele ozbrojených sil⁷¹, výjimečný stav je regulován

⁶⁸ Čl. 87 Zákona o veřejných financích.

⁶⁹ Srov. RUŠKOWSKI, Eugeniusz; SALACHNA, Joanna M. *Finanse Publiczne, komentarz praktyczny*. Gdańsk: ODDK, 2013, s. 373. ISBN 978-83-780-4118-4.

⁷⁰ Čl. 88 Zákona o veřejných financích.

⁷¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego niepodległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej / Zákon ze dne 29. srpna 2002 o válečném stavu, o kompetencích Vrchního velitele ozbrojených sil a o zásadách jeho nezávislosti na ústavních orgánech Polské republiky (Dz. U. Nr 156, poz. 1301 z późn. zm.)

zákonem o výjimečném stavu⁷² a stav živelné pohromy je upraven v zákoně o stavu živelné pohromy⁷³.

Ústavy některých evropských států řadí mezi mimořádné situace také významné zhoršení ekonomického vývoje.⁷⁴ Jedná se o reakci na finanční krizi, která zasáhla svět v roce 2008, kdy by omezující ustanovení mohly výrazně zhoršit ekonomickou situaci státu a postavit výkonnou moc před nesplnitelný úkol v podobě zásadních škrtů na výdajové stránce. Polský Zákon o veřejných financích nicméně únikovou doložku podobného typu neobsahuje. Otázkou zůstává, zda je to tím, že v době, kdy byl tvořen, se s touto situací nepočítalo, či tím, že zákonodárce záměrně tuto výjimku v zákoně neuvedl, aby nemohla být zneužívána k obcházení uvedených omezujících ustanovení.

V důsledku nastalé mimořádné situace se neaplikují ustanovení čl. 86 a 87 Zákona o veřejných financích, tedy jednotlivá omezení v případě dosažení konkrétní hranice poměru veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu, a vláda nemusí dodržovat svazující pravidla vedoucí ke snižování veřejného zadlužení (dodržování stanovené úrovně deficitu státního rozpočtu, resp. povinnost předložení vyrovnaného rozpočtu apod.)⁷⁵

Závěr

Polský ústavodárce při tvorbě polské Ústavy zvolil do té doby nevídané řešení, když zavedl do jejího textu ustanovení ohraničující veřejné zadlužení na úrovni 60 % hrubého domácího produktu i přesto, že v době, kdy byl text Ústavy schvalován, nedosahoval veřejný dluh v Polsku ani zdaleka této hodnoty. Prozíravost polského ústavodárce se v kontextu současného vývoje ukázala jako nadmíru správná, jelikož v posledních několika letech stoupla hodnota veřejného dluhu v Polsku až na úroveň 57 % hrubého domácího produktu⁷⁶ a značně se tak přiblížila ústavní hranici. Je možné se dokonce

⁷² Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym / Zákon ze dne 21. června o výjimečném stavu (Dz. U. Nr 113, poz. 985 z późn. zm.)

⁷³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej / Zákon ze dne 29. srpna o stavu živelné pohromy (Dz. U. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.)

⁷⁴ Čl. 12 vládního návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti (dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=821&O=6>) v České republice; čl. 36 odst. 6 Maďarské ústavy, zvané také „Basic Law“, přijaté dne 18. dubna 2011 Národním shromážděním Maďarské republiky, která vstoupila v platnost dne 1. ledna 2012 (Act of 25 April 2011 on Basic Law of Hungary – Official Journal 2011, 43) nebo čl. 5 odst. 11 Ústavního zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtové zodpovědnosti na Slovensku.

⁷⁵ Viz čl. 88 Zákona o veřejných financích.

⁷⁶ Výše veřejného dluhu v roce 2013 dle Eurostatu. Dostupné z: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tipsgo10&plugin=0>.

domnívat, že nebyť této hranice a souvisejících omezujících opatření, byla by hodnota veřejného dluhu v Polsku nyní mnohonásobně vyšší.

V souvislosti s pravidlem zachyceným v polské Ústavě, které je dosti strohé a vytyčuje pouze základní rámec, konkretizoval polský zákonodárce dílčí pravidla v Zákoně o veřejných financích v podobě tří tzv. „bezpečnostních prahů“. Z uvedených bezpečnostních prahů mají zásadní význam zejména druhý a třetí. Zatímco první bezpečnostní prah mezi 50–55 % nezavedl ve svém důsledku podstatná omezení růstu veřejného zadlužení, ale stanovil pouze omezení výše deficitu státního rozpočtu a navíc byl zrušen, zbývající dva bezpečnostní prahy určují konkrétní, mnohdy velmi přísná pravidla, která by měla vést ke snižování veřejného dluhu.⁷⁷

Teoreticky se jeví tato pravidla jako dostatečná, nicméně v praxi jsou s jejich dodržováním spojené značné problémy. Polsko totiž již překročilo 50 % hranici zadlužení v poměru k hrubému domácímu produktu a aktivovala se první bezpečnostní procedura. Nyní však narazilo na problém, jelikož v zákoně o státním rozpočtu na rok 2013 sice počítala vláda se schodkem nepřevyšujícím procentuálně schodek z minulého roku, avšak v průběhu roku došlo ke korekci dat v roce 2013, bylo zjištěno, že očekávané příjmy byly neúměrně nadhodnoceny a že deficit v roce 2013 bude vyšší, než vláda očekávala. Proto polský zákonodárny sbor přistoupil k tomu, že pozastavil účinnost prvního bezpečnostního prahu⁷⁸ tak, aby vláda nebyla omezena výše uvedeným pravidlem týkajícím se limitace deficitu státního rozpočtu,⁷⁹ a následně jej i zrušil a zavedl do Zákonu o veřejných financích nový čl. 112aa, který obsahuje nové výdajové pravidlo. Na uvedeném se projevuje negativum zachycení dluhových pásem na zákonné úrovni, protože vláda v případě, že jí tato pravidla nevyhovují, nemá problém s tím, aby je změnila, když disponuje nadpoloviční většinou v Parlamentu.

Sporným se také může jevit krok vlády, která se rozhodla uměle snížit výši veřejného dluhu na úroveň 47,1 % hrubého domácího produktu tím, že přesune obligatorní část aktiv z tzv. „otwartych funduszy emerytalnych“⁸⁰ (penzijních fondů) do veřejného sektoru.

⁷⁷ MAČZYŃSKI, Dominik. Procedury ostrożnościowe i sanacyjne – instrument ochrony przed nadmiernym zadłużeniem? In: SZOŁNO-KOGUC, Jolanta, Małgorzata; POMORSKA, Alicja. *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*. Warszawa: Lex, 2011, s. 176. ISBN 978-83-264-1698-9.

⁷⁸ Viz čl. 86a Zákonu o veřejných financích.

⁷⁹ Více viz např. *Rząd może podnieść deficyt, prezydent podpisał odpowiednią ustawę* [online]. Rzeczpospolita. [cit. 30.8.2013]. Dostupný z: <http://www.ekonomia.rp.pl/artukul/-1040212.html>.

⁸⁰ „Otwarte fundusze emerytalne” jsou regulovány Ustawą z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu fun-

Doposud nebyly prostředky v těchto penzijních fondech počítány mezi veřejné, jejich přesunem tak dojde ke snížení poměru veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu o cca 8–9 %.⁸¹

Kromě vnitrostátních pravidel nelze zapomínat ani na evropský rozměr limitace veřejného zadlužení. Legislativa Evropské unie nutí jednotlivé členské státy k přijímání pravidel, která by měla vést ke stabilizaci veřejných financí. Jedná se např. o tzv. Pakt o stabilitě a růstu⁸² společně s procedurou nadměrného deficitu⁸³, nebo také o Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii⁸⁴. S ohledem na skutečnost, že je Polsko členskou zemí Evropské unie a také na sankce vyplývající z porušování stanovených pravidel, ovlivňuje uvedena regulace na evropské úrovni v zásadní míře také vnitrostátní právní předpisy.

Nelze zapomínat ani na skutečnost, že v oblasti limitace veřejného dluhu více než kde jinde dochází k prolínání práva a ekonomie, kdy právo pro aplikaci omezujících ustanovení využívá makroekonomické veličiny. Jak se však ukázalo již v minulosti, vládou předpokládaná hodnota hospodářského růstu, od které byl odvozován i deficit státního rozpočtu, se nakonec lišila v řádech procent hrubého domácího produktu. Není v silách výkonné moci přesně předpovědět, jakým směrem se bude ubírat hospodářský růst, nicméně právě tyto hodnoty mají zásadní vliv na výpočet poměru výše veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu. Pokud nastane ekonomický růst, pak při vyrovnaném státním rozpočtu se nominální hodnota veřejného dluhu nezmění, avšak dojde ke snížení poměru veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu. Naopak v případě zpomalení očekávaného růstu hrubého domácího pro-

duzy emerytalnych / Zákonem ze dne 28. Srpna 1997 o organizaci a fungování penzijních fondů (Dz. U. Nr 34, poz. 189 z późn. zm.) Jedná se o druhý pilíř povinného sociálního pojištění v Polsku, ze kterého bude v budoucnu vyplácen starobní důchod, který je obdobou druhého pilíře důchodové reformy v České republice s tím, že v Polsku je vstup do „odwartego funduszu emerytalnego“ povinný pro každého zaměstnance. Více viz: *Najczęściej zadawane pytania* [online]. Porównanie-OFE.pl. [cit. 30.10.2013]. Dostupný z http://porownanie-ofe.pl/najczesciej-zadawane-pytania#faq_72.

⁸¹ Viz např. *Rząd przyjął budżet na 2014 rok. Dług publiczny ma być niższy* [online]. Gazeta prawna.pl. [cit. 28.12.2013]. Dostupný z: <http://www.pch24.pl/rzad-przyjal-budzet-na-2014-rok--dlug-publiczny-ma-byc-nizszy,18043,i.html>.

⁸² Řada právních aktů (nařízení a směrnic) Evropské unie, které zavazují členské státy k dodržování rozpočtové disciplíny a k vyvarování se nadměrných schodků. Více viz: http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/index_cs.htm.

⁸³ Viz čl. 126 Smlouvy o fungování Evropské unie a Protokol (č. 12) o postupu při nadměrném schodku.

⁸⁴ Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, tzv. „Fiskální pakt“. V současné době ji podepsalo již 26 členských států Evropské unie. Smlouvu nepodepsala Česká republika a Spojené království Velké Británie a Severního Irsku.

duktu nebo dokonce recese bude aplikace Zákona o veřejných financích bez kýženého efektu.⁸⁵

Pokud jde o Českou republiku, je stav regulace limitace veřejného zadlužení na ústavní či zákonné úrovni kritický. Pokus o přijetí tzv. „Finanční ústavy“⁸⁶ ztroskotal, stejně tak Česká republika doposud nepřistoupila ani k Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. Český zákonodárce by inspiraci mohl hledat právě v Polsku, kde tato pravidla se změnami platí již od roku 1997. Bohaté zkušenosti

⁸⁵ Srov. RUŠKOWSKI, Eugeniusz; SALACHNA, Joanna M. *Finanse Publiczne, komentarz praktyczny*. Gdańsk: ODDK, 2013, s. 365. ISBN 978-83-780-4118-4; nebo MACZYŃSKI, Dominik. *Procedury ostrożnościowe i sanacyjne – instrument ochrony przed nadmiernym zadłużeniem?* In: SZOŁNO-KOGUC, Jolanta, Małgorzata; POMORSKA, Alicja. *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*. Warszawa: Lex, 2011, s. 179–180. ISBN 978-83-264-1698-9.

⁸⁶ Vládní návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=821&O=6>.

Poláků s teoretickými i praktickými problémy v souvislosti s omezováním veřejného zadlužování by byly pro české prostředí určitě přínosné.

Summary

Issue of reducing the public debt becomes more important regarding to developments in the world. Particular states subsequently try to incorporate restrictive regulations into their legal order to reclaim dangerous claims of recent years, when public debt has grown without control and executive power has got sort of used to manage deficit budget. Poland, which has had similar restrictive measures in its legal order for 15 years, could serve for Czech lawmakers as an Inspiration for searching a solution in the Czech Republic. First part of this article deals with Polish constitutional law and definition of the term of public funds. Main part is focused on reducing public debt on constitutional and legal level in Poland together with related issues.