

ÚSTAVNÍ ZÁKLADY POLSKÉHO FINANČNÍHO PRÁVA

PETR MRKÝVKA

Polská republika se dočkala nové demokratické ústavy, jako v podstatě poslední z našich postkomunistických sousedů. Práce na její přípravě probíhaly intenzívně od pro polskou společnost též významného roku 1989 a vyvrcholily v její přijetí celonárodním referendem v roce 1997. Přesto, že referendum se stalo střetem politického boje zejména mezi zastánci nové ústavy v čele s prezidentem Polské republiky Aleksanderem Kwaśniewskim (Svaz demokratické levice, Polská lidová strana, Unie práce a též Unie svobody) na straně jedné a jejími odpůrci z Hnutí obnovy Polska (ROP) a politických stran a hnutí, které vytvořily v letošních parlamentních volbách vítězný blok Volební akce Solidarita (AWS), má Polsko pro svou Třetí Rzeczpospolitou beze sporu nejpropracovanější a nejzdařilejší základní zákon, který vytváří široký prostor pro vývoj demokratické společnosti bez ohledu na to, která demokratická politická síla bude u moci. Nová polská ústava pamatuje i na zakotvení konstitutivních základů veřejných financí, čímž je samozřejmě dán precizní základ pro tvorbu solidního finančního práva.

Veřejné finance jsou upraveny v hlavě desáté „Finanse Publiczne“, která je tvořena ustanoveními čl. 216 až 227. Částečně se veřejných financí týkají též čl. 167, 168 a dále čl. 171 odst. 2 z hlavy sedmé „Samorząd Terytorialny“, rovněž také z hlavy deváté upravující orgány státní kontroly a ochrany práva čl. 202 až 207 o Nejvyšší kontrolní komoře a další.

Ústava obsah pojmu „veřejné finance“ nevymezuje, ale pod jejich úpravu zahrnuje shromažďování a vydávání finančních prostředků k veřejným účelům, avšak také nakládání s nemovitostmi, podíly a akciemi Státní pokladnou (Skarb Państwa), centrální bankou a jinými státními právníckými osobami, a to včetně jimi prováděné emise cenných papírů.

STÁTNÍ PŮJČKY, ZÁRUKY A RUČENÍ

Čl. 216 odst. 5 striktně stanovil zákaz přijímání půjček, finančních záruk a ručení státem, pokud by tím veřejný dluh státu překročil 3/5 hodnoty ročního hrubého domácího produktu. Podmínky braní půjček, finančních záruk a ručení státem se na přístě řídí zásadami a postupy stanovenými zákonem (čl. 216 odst. 4). Zákonem má být také určen způsob výpočtu hrubého domácího produktu a státního dluhu.

Na úseku veřejného dluhu a státních finančních záruk má z čl. 221 výlučnou zákonodárnou iniciativu vláda.

Finanční zatížení státu je v ústavě zohledněno i pro případ mezinárodních smluv. Smlouvy, které by mimo jiné značně finančně zatížily stát, mohou být ratifikovány jediné tehdy, byl-li s jejím sjednání vysloven formou zákona předběžný souhlas. Totéž se týká i případného vypovězení smlouvy s následnými tíživými finančními dopady pro stát (čl. 89).

STÁTNÍ ROZPOČET

Přijímání státního rozpočtu patří do kompetence „dolní komory“ parlamentu, tedy Sejmu. Státní rozpočet je schvalován na rozpočtový rok, a to ve formě rozpočtového zákona. Přičemž principy tvorby rozpočtu, rozpočtový proces, náležitosti návrhu státního rozpočtu, jakož i zásady a proces realizace rozpočtového zákona má upravit zákon. Ústava též upravuje základní otázky rozpočtového provizoria, ke kterému má dojít jen v mimořádných případech. Rozpočtové provizorium má z ústavy trvat dobu kratší než jeden rok a státní příjmy a výdaje jsou pak stanoveny zákonem o rozpočtovém provizorii pro dané období.

Nepodaří-li se k začátku rozpočtové roku přijmout rozpočtový zákon nebo alespoň zákon o rozpočtovém provizorii tak, aby nabyl účinnosti k začátku rozpočtového roku, pak vláda – Rada ministrů hospodaří podle návrhu zákona.

Rovněž zákonodárná iniciativa ve věcech státního rozpočtu, jeho změn a rozpočtového provizoria náleží pouze vládě.

Rada ministrů je povinna nejpozději tři měsíce před začátkem rozpočtového roku předložit Sejmu návrh rozpočtu na následující rok, pouze ve výjimečných případech může tento návrh předložit později, ovšem ústava tyto případy dále nespecifikuje. Senát je oprávněn vstoupit do rozpočtového procesu schvalováním tzv. oprav, přičemž je vázán lhůtou dvaceti dnů od chvíle, kdy zákon obdržel (čl. 223).

Zákonodárce celkem pragmaticky a nedemagogicky připouští možnost nevy-

rovnaného rozpočtu, avšak určitým způsobem omezuje možnosti Sejmu v případě schvalování deficitního rozpočtu. Při projednávání a schvalování rozpočtového zákona nebo zákona o rozpočtovém provizorii je totiž nepřipustné, aby zvýšení výdajů nebo omezení příjmů Sejmem zapříčinilo větší rozpočtový deficit, než s jakým počítala vláda ve svém návrhu. Významným protinflačním principem zakotveným ústavou je, že rozpočtový zákon nesmí k pokrytí rozpočtového deficitu zavazovat ústřední banku (čl. 220).

Rozpočtový zákon nebo zákon o rozpočtovém provizorii podepisuje Prezident republiky do sedmi dnů od jejich předložení Maršálkem Sejmu. Pokud Prezidentu republiky nebyl rozpočtový zákon nebo zákon o rozpočtovém provizorii předložen k signaci do čtyř měsíců ode dne, kdy byl předložen jejich návrh Sejmu, může do čtrnácti dnů rozhodnout o zkrácení volebního období Senátu.

Prezident republiky je oprávněn obrátit se na Ústavní tribunál (Trybunał Konstytucyjny; obdoba ústavního soudu) o určení souladu rozpočtového zákona nebo zákona o rozpočtovém provizorii s ústavou s tím, že ten je povinen z ústavy (čl. 224 odst. 2) do dvou měsíců ve věci rozhodnout. Avšak na tyto zákony se nepoužije běžný proces šetření ústavnosti jako u jiných zákonů (k tomu srovnej zejména čl. 122 ústavy).

Do pěti měsíců od skončení rozpočtového roku předkládá vláda Sejmu závěrečný účet (sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej) společně se zprávou o státním zadlužení. Sejm pak toto projednává společně s posudkem Nejvyšší komory kontroly, přičemž by měl do devadesáti dnů od jeho předložení rozhodnout o udělení nebo odmítnutí absolutoria vládě, tedy schválit nebo zamítnout závěrečný účet předkládaný vládou (čl. 226).

VEŘEJNÉ TRIBUTY

Základní finančně právní zásadě z našeho ústavního pořádku o podmínkách ukládání a vybírání daní a poplatků (čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod) odpovídá v polské ústavě ustanovení čl. 217, kdy ukládání daní, jiných veřejných tax, vymezení subjektů, předmětu zdanění a sazeb, jakož i zásady přiznávání úlev a umorění veřejných pohledávek a vymezení kategorií subjektů osvobozených od daní je možné jen zákonem. Placení těchto tributů je za zákonem stanovených podmínek všeobecnou ústavní povinností vymezenou čl. 84 ústavy.

V případě územních samosprávných jednotek zákon stanoví zdroj jejich příjmů (čl. 167 odst. 3), přičemž v mezích zákona mohou tyto jednotky stanovit výši lokálních daní a poplatků (čl. 168).

STÁTNÍ POKLADNA

Státní pokladna (Skarb Państwa) je zatím poněkud abstraktní institucí mající personifikovat majetková práva státu. Majetek tvořící státní pokladnu představují rozpočtové prostředky státu a jiné prostředky, s kterými nehospodaří státní právnické osoby. Státní pokladna jako státní právnická osoba má právní subjektivitu. Poněkud problematická je její reprezentace, poněvadž některé kompetence státní pokladny vykonává ministr pro privatizaci (Minister Przekształceń Własnościowych), jiné zas ministr financí, případně další správní úřady. Z ústavy, čl. 146 odst. 4, je Rada ministrů pověřena v souladu s ústavou a zákony chránit zájmy Státní pokladny. Podle čl. 218 organizaci Státní pokladny a způsob správy majetku Státní pokladny určí zákon.

Vztah daní, poplatků a dalších veřejných tributů k státní pokladně mimo jiné vyjadřuje i označení polského ekvivalentu našich územních finančních orgánů pokladniční úřady (urzędy skarbowe), jako orgány prvoinstanční, vedle druhoinstančních pokladničních komor (izby skarbowe), jako odvozeniny od „skarbu“.

CENTRÁLNÍ BANKA

Polská národní banka (Narodowy Bank Polski) je v ústavě upravena jako ústřední banka státu v rámci veřejných financí v čl. 227. Z ústavy jí náleží výlučné právo k emisi platidel a k tvorbě a realizaci peněžní politiky, přičemž je odpovědna za hodnotu polské měny.

Jako orgány národní banky ústava určuje Předsedu Polské národní banky (Prezes Narodowego Banku Polskiego), Radu peněžní politiky (Rada Polityki Pieniężnej) a Správu Polské národní banky (Zarząd Narodowego Banku Polskiego). Předsedu Polské národní banky jmenuje Sejm na návrh Prezidenta republiky, přičemž musí být osobou bezpartijní, nesmí být členem odborů a ani vykonávat veřejnou činnost, která by mohla snižovat úctu jemu svěřeného úřadu. Z čl. 103 nemůže být Předseda Polské národní banky zároveň poslancem Sejmu nebo senátorem, z povahy funkce a úřadu též Prezidentem republiky nebo ministrem apod. Za porušení ústavy nebo zákona v souvislosti s vykonávanou funkcí nese Předseda Polské národní banky podle čl. 198 ústavní odpovědnost před Tribunálem státu (Trybunat Stanu), obdobně jako např. Prezident republiky, Předseda a členové Rady ministrů nebo Předseda Nejvyšší komory kontroly. Z titulu své funkce Předseda Polské národní banky předsedá Radě peněžní politiky. Ta byla zřízena k stanovení každoročních principů a úkolů peněžní politiky (srovnej čl. 227

odst. 5), které dává na vědomí Sejmu ve stejný moment, kdy Rada ministrů předkládá návrh rozpočtového zákona. Po skončení rozpočtového roku je Rada peněžní politiky povinna předložit Sejmu zprávu o naplnění rozpočtové politiky za uplynulý rok. Vedle Předsedy Polské národní banky Radu peněžní politiky tvoří další osoby – finanční experti, jmenované v rovném počtu Prezidentem Republiky, Sejmem a Senátem. Funkční období Předsedy Polské národní banky a Rady peněžní politiky je ústavou stanoveno na šest let. Další úpravu národní banky ústava svěřuje zákonu, který má vymezit organizaci a zásady činnosti banky, jakož i konkretizovat principy obsazování jejích orgánů.

NEJVYŠŠÍ KOMORA KONTROLY

S veřejnými financemi, obdobně jak v České republice, souvisí činnost nezávislé kontrolní instituce, kterou je v případě Polska Nejvyšší komora kontroly (Najwyższa Izba Kontroli). Nejvyšší komoře kontroly je věnována celá devátá hlava ústavy, (čl. 202 až 207) přičemž čl. 202 ji vymezuje jako nejvyšší orgán státní kontroly, podléhající Sejmu, nikoliv vládě, jenž se ve své činnosti řídí zásadami kolegiality. Z ústavou vymezené působnosti vyplývá, že její kontrolní záběr je daleko širší než v případě českého Nejvyššího kontrolního úřadu.

Kontrola Nejvyšší komorou kontroly podléhá činnost orgánů tzv. vládní správy (v podstatě částí správy odvozené od vlády), Polské národní banky, státních právnických osob a jiných státních organizačních jednotek, a to s ohledem na otázku legality, hospodárnosti, účelnosti a správnosti (rzetelność). V těchto otázkách, kromě účelnosti, podléhá kontrole též činnost územní samosprávy, komunální právnické osoby a jiné komunální organizační jednotky, přičemž se jedná zejména o subjekty odvozené od územních samosprávných jednotek vytvořené účelově k poskytování veřejných statků v daném místě. Ovšem kontrole Nejvyšší komorou kontroly podléhají rovněž i jiné subjekty v mezích, v jakých využívají státní nebo komunální majetek či peněžní prostředky a nakolik si plní své finanční povinnosti vůči státu.

Vůči Sejmu je Nejvyšší komora kontroly povinna jemu předkládat analýzu plnění státního rozpočtu a naplňování státní peněžní politiky, vlastní názor v případě vyslovování důvěry vládě, informace o výsledcích kontroly, návrhy a podněty stanovené zákonem a dále každoroční zprávu o své činnosti.

V čele Nejvyšší komory kontroly stojí Předseda do své funkce při splnění obdobných podmínek ustanovovaný Sejmem jako v případě Předsedy Polské národní banky. Obdobně též podléhá ústavní odpovědnosti před Tribunálem státu, avšak

na rozdíl od šéfa národní banky nemůže být bez předchozího souhlasu Sejmu trestně stíhán ani zbaven osobní svobody. Nemůže být zadržen nebo na něj uvalena vazba s výjimkou, že byl dopaden při páchání trestného činu a jeho zadržení je nezbytné k zajištění správnosti trestního řízení. O zadržení musí být neprodleně informován Maršálek Sejmu, který může nařídit jeho okamžité propuštění.

V podrobnostech o organizaci a obsahu činnosti Nejvyšší komory kontroly čl. 207 odkazuje na zákon.

ZÁVĚREM

Z malého exkursu do jedné z oblastí nové polské ústavy je patrné, že několikaletá práce nad jejím obsahem přinesla Třetí Polské republice skutečně dobrý právní základ. Ústavní zakotvení veřejných financí vychází z analýzy příčin a následků výkyvů ekonomiky již z období reformování centrálně řízené ekonomiky před rokem 1989, z potřeb společenské a hospodářské reformy a především ze snahy vytvořit účelné nástroje k zajištění pokud možno bezproblémového fungování tržního hospodářství a demokratického právního státu, k čemuž slouží mimo jiné též řada preventivních opatření zvláště v oblasti státního rozpočtu, jejichž účel je zejména eliminace růstu inflace, jako pravděpodobně nejnebezpečnějšího průvodního jevu reformy. Z toho je možno vyvozovat význam veřejných financí, jakému se v polské ústavě těší.