

# UDRŽITELNÝ ROZVOJ VEŘEJNÝCH FINANČÍ V PODMÍNKÁCH ČESKÉ REPUBLIKY

## SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF PUBLIC FINANCES IN THE CZECH REPUBLIC

*Michal Koziet<sup>1</sup>*

<https://doi.org/10.33542/SIC2025-1-08>

### ABSTRAKT

*Tento článek se zabývá problematikou udržitelného rozvoje ve vztahu k současné právní úpravě veřejných financí v České republice. Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti ukládá státu a územním samosprávným celkům povinnost dbát o zdravé a udržitelné veřejné finance. Cílem článku je pomocí provedené analýzy zhodnotit, jakým způsobem je tato „starost“ o zdravé a udržitelné veřejné finance v praxi realizována, zda jsou tyto požadavky skutečně naplňovány, a pokud tomu tak není, zda má veřejná moc k dispozici účinné donucovací prostředky k jejich vymáhání. Klíčovou roli zde hrají požadavky vyplývající z Cílů udržitelného rozvoje OSN (SDGs), které představují zásadní vodítko jak pro tvorbu veřejných politik, tak i pro jejich následné hodnocení. Problematika udržitelného rozvoje veřejných financí je významná nejen z teoretického, ale i praktického hlediska, a vyžaduje systematický přístup k jejímu řešení.*

### ABSTRACT

*This article deals with the issue of sustainable development concerning the current legal regulation of public finances in the Czech Republic. The Act on Budgetary Responsibility Rules imposes an obligation on the state and territorial self-governing units to ensure healthy and sustainable public finances. The aim of this article is to evaluate, through the analysis, how this "concern" for healthy and sustainable public finances is implemented in practice, whether these requests are genuinely being achieved, and if not, whether public authorities have effective enforcement tools to ensure compliance. Key requirements stem from the United Nations Sustainable Development Goals (SDGs), which provide essential guidance for formulating public policies and their subsequent evaluation. The sustainable development of public finances is significant not only from a theoretical perspective but also in practice, requiring a systematic approach to its resolution.*

### I. ÚVOD

Veřejné finance hrají v moderních státech klíčovou roli. Ovlivňují totiž nejen fungování veřejných institucí, poskytování veřejných služeb a činnost veřejného sektoru jako celku, ale mají také zásadní vliv na celkovou ekonomickou stabilitu země, a s tím spojenou důvěru investorů a mezinárodních finančních institucí. Fiskální politika a způsob, jakým je spravována, má přímý dopad na hospodářský růst, inflaci, úroveň zaměstnanosti i sociální spravedlnost. Nesprávně nastavená fiskální politika může vést k nadměrnému zadlužování, což následně zvyšuje riziko finančních krizí a oslabuje schopnost státu plnit své závazky vůči občanům.

Udržitelný rozvoj veřejných financí je klíčovým tématem nejen v České republice, ale hlavně na mezinárodní úrovni, kde je stále více vnímán jako nezbytný předpoklad pro zajištění

---

<sup>1</sup> Dr., Mgr., Ph.D., Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, Česká republika  
Palacký University Olomouc, Faculty of Law, Czech Republic.

dlouhodobé ekonomické stability, sociální spravedlnosti a ochrany životního prostředí. Toto téma je součástí širšího rámce udržitelného rozvoje vymezeného Organizací spojených národů prostřednictvím cílů udržitelného rozvoje (Sustainable Development Goals). Udržitelné veřejné finance, které jsou jedním z klíčových pilířů tohoto rámce, představují schopnost státu udržovat stabilní fiskální politiku, která zohledňuje nejen současné potřeby, ale také nezatěžuje budoucí generace nadměrným dluhem či neudržitelnými rozpočtovými schodky.

Cílem tohoto článku je vymežit právní a institucionální rámec, který upravuje pravidla rozpočtové odpovědnosti v České republice, a zjistit, zda tento rámec přispívá k dosažení cílů udržitelného rozvoje. Na základě těchto zjištění si dále autor klade za cíl zhodnocení, do jaké míry je snaha o zdravé a udržitelné veřejné finance realizována v praxi, a pokud tomu tak není, zda má veřejná moc k dispozici účinné donucovací prostředky k jejich vymáhání. Základní hypotézou stanovenou v rámci realizovaného výzkumu byl předpoklad, že zakotvení pravidel rozpočtové odpovědnosti v českém právním řádu podporuje dosažení cílů udržitelného rozvoje. Dílčí zkoumanou hypotézou bylo tvrzení, že zavedení pravidel rozpočtové odpovědnosti na ústavní úrovni by mohlo daleko lépe naplňovat požadavek udržitelného rozvoje veřejných financí v České republice.

Pro dosažení stanoveného cíle byly využity metody vědecké práce založené především na hodnocení primárních zdrojů, tedy právních aktů, dále východisek obsažených v odborných textech, ke kterým dospěla teorie a praxe, a odborných materiálů publikovaných příslušnými institucemi. Pomocí metod dedukce, analýzy a syntézy byly získané informace následně vyhodnocovány a bylo s nimi dále pracováno v textu. Při psaní článku byly dále analyzovány statistické údaje zveřejňované oficiálními autoritami. Analýza východisek odborné literatury byla využívána zejména v první části článku pro vymezení základních pojmů, konkrétně pak udržitelného rozvoje, rozpočtové odpovědnosti a pravidel rozpočtové odpovědnosti. Konkrétní pravidla rozpočtové odpovědnosti platná v České republice jsou výsledkem zejména analýzy primárních právních předpisů. Základním právním předpisem v této oblasti je zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti“), který stanovuje limity pro státní rozpočet a rozpočty územních samosprávných celků. Tento zákon byl přijat v reakci na potřebu zavést přísnější kontrolu nad veřejnými financemi, zejména s ohledem na dluhovou krizi v eurozóně, která výrazně ovlivnila ekonomiky některých evropských států. Výsledky analýzy primárních statistických údajů, zejména Eurostatu a Českého statistického úřadu, ve spojení s metodou časové komparace jednotlivých statistických údajů pak byly využity pro zpracování kapitoly věnované praktickým aspektům rozpočtové odpovědnosti v České republice, kdy takto získané údaje byly také konfrontovány s teoretickými aspekty vymezenými v první části článku.

Problematika udržitelného rozvoje je v poslední době fenoménem, kterému se na obecné úrovni věnuje mnoho autorů. Obecně o udržitelném rozvoji pojednávají podrobně např. Giddings<sup>2</sup>, Abrahams<sup>3</sup> nebo Rayhan<sup>4</sup>. Tito autoři vymezují pojem udržitelného rozvoje jako takový a stanoví jeho základní principy. Na jednotlivé cíle udržitelného rozvoje se blíže

<sup>2</sup> GIDDINS, Bob; HOPWOOD, Bill and O'BRIEN, Geoff. Environment, economy and society: fitting them together into sustainable development. [online]. 12.12.2024. *Sustainable Development*, vol. 10, issue 4, November 2002, s. 187–196. [Accessed 28 December 2024] DOI 10.1002/sd.199. Available from: <https://doi.org/10.1002/sd.199>.

<sup>3</sup> Abrahams, Gareth. Constructing definitions of sustainable development. *Smart and Sustainable Built Environment*. Vol. 6, No. 1, s. 34–47. [Accessed 29 December 2024]. DOI 10.1108/SASBE-03-2017-0009. Available from: <https://doi.org/10.1108/SASBE-03-2017-0009>.

<sup>4</sup> RAYHAN, Abu. *The Role of AI in Sustainable Development: Opportunities and Challenges*. [Accessed 23 December 2024] DOI 10.13140/RG.2.2.20993.02407. Available from: <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.20993.02407>.

zaměřují ve svých člancích týmy pod vedením Dentinho<sup>5</sup>, Rendtorffa<sup>6</sup> a Subramaniam<sup>7</sup>, kdy podrobně rozebírají jednotlivé cíle udržitelného rozvoje ve vztahu k různým oblastem. V předkládaném článku dochází k prolínání dvou základních témat, která spolu úzce souvisí, tedy udržitelného rozvoje na straně jedné, a veřejných financí, fiskální politiky a rozpočtové odpovědnosti na straně druhé. Tomuto spojení se v odborné literatuře blíže věnuje Blanchard,<sup>8</sup> který podmiňuje otázku udržitelnosti fiskální politikou a omezováním veřejného zadlužování. Udržitelnost veřejných financí také označuje jako fiskální udržitelnost. Buiter<sup>9</sup> zase stanoví jako podmínku udržitelnosti fiskální politiky zachování poměru čistého jmění vládních institucí k HDP na současné úrovni. Z českých autorů se fiskální udržitelnosti věnuje např. Krejdl<sup>10</sup> v pracovním dokumentu vypracovaném pro Českou národní banku. Obecně mnoho prostoru je tomuto tématu věnováno ve studiích vypracovávaných nadnárodními organizacemi, zejména pak Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), Mezinárodním měnovým fondem (IMF) nebo Evropskou komisí.<sup>11</sup> Zatímco v případě zahraniční odborné literatury je rozpočtová odpovědnost, a s ní spojené zavádění fiskálních pravidel, dlouhodobě zkoumaným tématem, v České republice se těmto otázkám, zejména s ohledem na zavedení právní úpravy rozpočtové odpovědnosti do českého právního řádu teprve v roce 2017, věnuje zvýšená pozornost zejména v posledních letech. Komplexně se otázkám rozpočtové odpovědnosti věnuje Blažek a Mrkývka<sup>12</sup>, kteří řadí rozpočtovou odpovědnost do širší kategorie fiskální odpovědnosti. Boháč<sup>13</sup> zmiňuje rozpočtovou odpovědnost jako projev některých rozpočtových principů, který je následně formulován v podobě pravidel rozpočtové odpovědnosti. Z pohledu územních samosprávných celků a dopadů na právo obcí na samosprávu se otázce rozpočtové

<sup>5</sup> DENTINHO, Tomaz Ponce et al. Sustainable Development Goals. People and places chose what they do not have. In PASCARIU, Gabriela C.; Țigănașu, Ramona; KOURTIT, Karima and NIJKAMP, Peter eds. *Resilience and Regional Development*. Edward Elgar Publishing, 2023. P. 169–189. ISBN 978 1 03531 4041. DOI 10.4337/9781035314058.00016. Available from: <https://doi.org/10.4337/9781035314058.00016>.

<sup>6</sup> RENDTORFF, Jacob D. Sustainable Development Goals and progressive business models for economic transformation. *Local Economy*. 2019, vol. 34, issue 6, p. 510–524. ISSN 0269-0942. DOI: 10.1177/0269094219882270. Available from: <https://doi.org/10.1177/0269094219882270>.

<sup>7</sup> SUBRAMANIAM, Nava et al. Sustainable development goal reporting: Contrasting effects of institutional and organisational factors. *Journal of Cleaner Production*. 2023, vol. 411, ISSN 0959-6526. DOI 10.1016/j.jclepro.2023.137339. Available from: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2023.137339>.

<sup>8</sup> BLANCHARD, Olivier J. et al. *The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question*. NBER Working Paper No. R1547. [Accessed 14 January 2025]. Available from: <https://ssrn.com/abstract=227461>.

<sup>9</sup> BUITER, Willem H.; PERSSON, Torsten and MINFORD, Patrick. A Guide to Public Sector Debt and Deficits. *Economic Policy*. 1985, Vol. 1, No. 1pp. 13-79. ISSN 0266-4658. DOI 10.2307/1344612. [Accessed 16 January 2025]. Available from: <https://doi.org/10.2307/1344612>.

<sup>10</sup> KREJDL, Aleš. *Fiscal Sustainability-Definition, Indicators and Assessment of Czech Public Finance Sustainability*. Working paper series 3. Czech National Bank. 2003. [Accessed 28 December 2024]. Available from: <https://www.cnb.cz/en/economic-research/research-publications/cnb-working-paper-series/Fiscal-Sustainability-Definition-Indicators-and-Assessment-of-Czech-Public-Finance-Sustainability-00001>.

<sup>11</sup> Např. DE SOYRES, Constance; KAWAL, Reina and WANG, Mengxue. Public Debt and Real GDP: Revisiting the Impact. *IMF Working Paper WP/22/76*, International Monetary Fund, Washington DC. [Accessed 29 December 2024]. ISBN 9798400207082. DOI 10.5089/9798400207082.001. Available from: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/04/29/Public-Debt-and-Real-GDP-Revisiting-the-Impact-517449>; OECD. *Fiscal Sustainability of Health Systems: How to Finance More Resilient Health Systems When Money Is Tight?* OECD Publishing, Paris, 2024. ISBN 978-92-64-47608-0. DOI 10.1787/880f3195-en. Available from: <https://doi.org/10.1787/880f3195-en>; nebo European Commission. *National Expenditure Rules in the EU: An Analysis of Effectiveness and Compliance*. Discussion paper 124. European economy 2020. ISSN 2443-8022.

<sup>12</sup> MRKÝVKA, Petr; BLAŽEK, Jiří; TOMÁŠKOVÁ, Eva a SCHWEIGL, Johan. *Vybrané právní otázky fiskální odpovědnosti státu*. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity; sv. č. 700. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 31. ISBN 978-80-210-9771-1.

<sup>13</sup> BOHÁČ, Radim. *Rozpočtová odpovědnost*. In: KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Právní monografie. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 141-142. ISBN 978-80-7552-935-0.

odpovědnosti věnuje Kohajda<sup>14</sup>. Aktuálně Kozieľ<sup>15</sup> pak označuje rozpočtovou odpovědnost a pravidla rozpočtové odpovědnosti již jako nedílnou součást rozpočtového práva.

Důležitost rozpočtové odpovědnosti a udržitelného rozvoje veřejných financí vyplývá také z toho, že státy čelí stále složitějším výzvám, včetně stárnutí populace, změny klimatu a potřeby investic do inovací a digitální transformace. Tyto problémy vyžadují značné finanční prostředky, což klade zvýšené nároky na efektivní řízení veřejných financí. Udržitelnost veřejných financí tedy není pouze otázkou současného rozpočtového hospodaření, ale také otázkou dlouhodobého plánování a investic do oblastí, které mohou zajistit budoucí ekonomický růst a stabilitu.

## II. UDRŽITELNÝ ROZVOJ

Pojem udržitelný rozvoj byl poprvé použit relativně nedávno, nicméně postupně nabírá na důležitosti, a již nyní je snaha o dosažení udržitelného rozvoje nedílnou součástí našeho každodenního života. Udržitelný rozvoj je totiž takový druh rozvoje, který se snaží odstranit nebo zmírnit negativní projevy dosavadního způsobu vývoje lidské společnosti. Komise Brundtlandové (Světová komise OSN pro životní prostředí a rozvoj) vymezila v roce 1987 poprvé pojem ekonomický rozvoj. Ten chápala tak, že " *Udržitelný rozvoj usiluje o naplňování potřeb a aspirací současné generace, aniž by byla ohrožena schopnost budoucích generací naplňovat jejich vlastní potřeby*".<sup>16</sup> Giddings k tomu dodává, že k debatě o udržitelném rozvoji se dále přidává také debata o vztahu mezi socioekonomickými a environmentálními otázkami.<sup>17</sup> Abrahams se pro změnu zmiňuje o tom, že udržitelný rozvoj má schopnost balancovat potřeby dneška, zatímco nevyčerpáváme potřebu surovin pro pozdější generace.<sup>18</sup> Jak dále zmiňuje Světová komise OSN pro životní prostředí a rozvoj, „*Životní prostředí a rozvoj nejsou oddělené výzvy; jsou neoddělitelně propojeny*".<sup>19</sup> Lze rovněž souhlasit s tím, že udržitelný rozvoj zahrnuje tři vzájemně propojené rozměry, a to ekonomický, environmentální a sociální.<sup>20</sup> V roce 2015 Valné shromáždění OSN přijalo Agendu udržitelného rozvoje 2030, jejíž součástí bylo vymezení celkem 17 cílů udržitelného rozvoje uvedených níže, díky kterým mělo dojít k vyváženému ekonomickému, sociálnímu a environmentálnímu rozvoji.<sup>21</sup> Mezi tyto cíle udržitelného rozvoje podle OSN řadíme cíle pojmenované následovně: konec chudoby; konec hladu; zdravý a kvalitní život; kvalitní vzdělání; rovnost mužů a žen; pitná voda, kanalizace; dostupné a čisté energie; důstojná práce a ekonomický růst; průmysl, inovace a infrastruktura;

<sup>14</sup> KOHAJDA, Michael. Rozpočtová odpovědnost vs. Právo obcí na samosprávu. *Daně a finance*. 2018, č. 1, ročník 17, s. 9-14. ISSN 1801-6006.

<sup>15</sup> KOZIEĽ, Michal. *Rozpočtová odpovědnost*. In: HRUBÁ SMRŽOVÁ, Petra a MRKÝVKA, Petr. *Finanční a daňové právo*. 4. aktualizované a rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2024, s. 139. ISBN 978-80-7380-944-7.

<sup>16</sup> *Our common future*. Oxford: Oxford University Press, 1987, s. 39. ISBN 0-19-282080-X.

<sup>17</sup> GIDDINS, Bob; HOPWOOD, Bill and O'BRIEN, Geoff. Environment, economy and society: fitting them together into sustainable development. [online]. 12.12.2024. *Sustainable Development*, vol. 10, issue 4, November 2002, s. 187–196. [Accessed 28 December 2024] DOI 10.1002/sd.199. Available from: <https://doi.org/10.1002/sd.199>.

<sup>18</sup> ABRAHAMS, Gareth. Constructing definitions of sustainable development. *Smart and Sustainable Built Environment*. Vol. 6, No. 1, s. 34–47. [Accessed 29 December 2024]. DOI 10.1108/SASBE-03-2017-0009. Available from: <https://doi.org/10.1108/SASBE-03-2017-0009>.

<sup>19</sup> *Our common future*. Oxford: Oxford University Press, 1987, s. 48. ISBN 0-19-282080-X.

<sup>20</sup> RAYHAN, Abu. The Role of AI in Sustainable Development: Opportunities and Challenges. [Accessed 23 December 2024] DOI 10.13140/RG.2.2.20993.02407. Available from: <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.20993.02407>.

<sup>21</sup> FONSECA, Luis Miguel; DOMINGUES, José Pedro and DIMA, Alina Mihaela. Mapping the Sustainable Development Goals Relationships. *Sustainability*, Vol. 12, Issue 8, 3359. [Accessed 23 December 2024]. DOI 10.3390/su12083359. Available from: <https://doi.org/10.3390/su12083359>.

méně nerovností; udržitelná města a obce; odpovědná výroba a spotřeba; klimatická opatření; život ve vodě; život na souši; mír, spravedlnost a silné instituce; partnerství ke splnění cílů.<sup>22</sup>

Podmínkou pro dosažení většiny stanovených cílů udržitelného rozvoje je zajištění stabilního systému soustavy orgánů veřejné moci, a s tím jde ruku v ruce požadavek na udržitelný rozvoj veřejných financí, které jsou nezbytným předpokladem pro realizaci těchto cílů. Jako příklad lze uvést cíl číslo 8 nazvaný důstojná práce a ekonomický růst a cíl číslo 9 označovaný jako průmysl, inovace a infrastruktura, které se týkají přímého ekonomického růstu, zatímco např. cíl číslo 12 nazvaný odpovědná spotřeba a výroba a cíl číslo 13 nazvaný klimatická opatření se vztahují k udržitelnému využívání veřejných zdrojů. Jak již však bylo uvedeno výše, s požadavkem na udržitelný rozvoj veřejných financí souvisí i další vymezené cíle.

### III. ROZPOČTOVÁ ODPOVĚDNOST

Jedním ze způsobů, jak dosáhnout dlouhodobě zdravých a udržitelných veřejných financí, je zavedení do národních právních řádů požadavku na tzv. rozpočtovou odpovědnost. Tento požadavek souvisí s odpovědným hospodařením veřejných institucí a měl by vést k postupnému snižování veřejného zadlužení a dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí. Rozpočtová odpovědnost je součástí tzv. fiskální odpovědnosti, kterou vymezuje Mrkývka jako „poměrně složitý problém vycházející ze samotné složitosti vymezení státu, odpovědnosti či zodpovědnosti jako specifického sociálního vztahu a konečně široce pojatého fisku, účelem, jehož existence je zajištění materiální existence státu.“<sup>23</sup> Základem je tedy předpoklad, že se stát bude v oblasti veřejných financí chovat zodpovědně ve vztahu k budoucím generacím.<sup>24</sup>

Obecně lze říci, že v souladu se základními zásadami rozpočtového práva vymezenými v rámci finančněprávní teorie by měly být veřejné rozpočty schvalovány jako dlouhodobě vyrovnané, a prostředky v nich alokované by měly být využívány efektivně a hospodárně, k čemuž mají napomoci právě pravidla rozpočtové odpovědnosti. Cílem právní úpravy rozpočtové odpovědnosti je tedy „zlepšení celkového hospodaření sektoru veřejných institucí v České republice, posílení transparentnosti a efektivnosti veřejných financí a ve výsledku také podpora konkurenceschopnosti české ekonomiky“.<sup>25</sup> Stát a územní samosprávné celky by tedy podle pravidel rozpočtové odpovědnosti měly dbát o zdravé a udržitelné veřejné finance. Nesmí však zapomínat ani na podporu hospodářského a společenského vývoje, zaměstnanost a mezigenerační soudržnost.<sup>26</sup>

### IV. PRAVIDLA ROZPOČTOVÉ ODPOVĚDNOSTI V ČESKÉ REPUBLICE

#### 1. Právní rámec rozpočtové odpovědnosti v České republice

Pravidla rozpočtové odpovědnosti se podařilo do českého právního řádu včlenit v roce 2017 poté, co se stal tento požadavek součástí právních předpisů Evropské unie prostřednictvím směrnice Rady č. 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce

<sup>22</sup> Viz OSN. *Cíle udržitelného rozvoje*. [Accessed 19 February 2025]. Available from: <https://osn.cz/osn/hlavni-temata/cile-udrzitelneho-rozvoje-sdgs/>.

<sup>23</sup> MRKÝVKA, Petr; BLAŽEK, Jiří; TOMÁŠKOVÁ, Eva a SCHWEIGL, Johan. *Vybrané právní otázky fiskální odpovědnosti státu*. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity; sv. č. 700. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 31. ISBN 978-80-210-9771-1.

<sup>24</sup> Tamtéž.

<sup>25</sup> HRUBÁ SMRŽOVÁ, Petra a MRKÝVKA, Petr. *Finanční a daňové právo*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020, s. 82. ISBN 978-80-7380-796-2.

<sup>26</sup> HRUBÁ SMRŽOVÁ, Petra a MRKÝVKA, Petr. *Finanční a daňové právo*. 4. aktualizované a rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2024, s. 139. ISBN 978-80-7380-944-7.

členských států. V roce 2020 pak byl systém pravidel rozpočtové odpovědnosti v České republice doplněn o Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii.<sup>27</sup>

Na národní úrovni je součástí českého právního řádu od února 2017 zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti“), a dále zákon č. 24/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím právní úpravy rozpočtové odpovědnosti. Součástí návrhu balíčku právních předpisů vztahujících se k rozpočtové odpovědnosti byl rovněž Ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti, který však nakonec neprošel legislativním procesem a nestal se tedy součástí českého právního řádu.

Klíčové pro vymezení pravidel rozpočtové odpovědnosti je určení, na jaké instituce se budou tato pravidla vztahovat. Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti vymezuje zvláštní pojem „veřejná instituce“ v sektoru veřejných institucí, kterým se rozumí mezi jinými stát, organizační složka státu a zařízení státu, které má obdobné postavení jako organizační složka státu, státní příspěvková organizace, státní fond, veřejná výzkumná instituce, veřejná vysoká škola, zdravotní pojišťovna, územní samosprávný celek, dobrovolný svazek obcí, příspěvková organizace zřízená územním samosprávným celkem, dobrovolným svazkem obcí, nebo městskou částí hlavního města Prahy, právnická osoba, jejímž zakladatelem nebo zřizovatelem je jiná veřejná instituce splňující podmínky v zákoně, a nakonec i jiný ekonomický subjekt, který splňuje znaky instituce sektoru vládních institucí.<sup>28</sup>

## 2. Pravidla rozpočtové odpovědnosti v České republice

Pro pravidla rozpočtové odpovědnosti se vžil pojem fiskální pravidla.<sup>29</sup> Obecně lze konstatovat, že fiskální pravidla by měla směřovat k dosažení rozpočtově odpovědného hospodaření veřejných rozpočtů. Fiskální pravidla lze rozdělit na numerická fiskální pravidla a institucionální fiskální pravidla.<sup>30</sup> Jak již sám název napovídá, numerická fiskální pravidla obsahují zpravidla nějaký číselně vyjádřený limit zahrnutý do obecných zásad, podle kterých by měly postupovat veřejné instituce, zatímco institucionální fiskální pravidla předpokládají vytvoření institucionálního rámce k zajištění dodržování pravidel rozpočtové odpovědnosti obecně.

Mezi základní pravidla rozpočtové odpovědnosti v České republice můžeme zařadit povinnost veřejné instituce sestavovat nejen rozpočet na rozpočtový rok, ale také střednědobý výhled rozpočtu na nejméně další 2 následující rozpočtové roky. Dosavadní právní úprava tuto povinnost stanovila státu a územním rozpočtům (rozpočtům územních samosprávných celků, svazků obcí, městských částí a nebo obvodů)<sup>31</sup>. Nově tak tato povinnost od roku 2017 platí pro všechny instituce sektoru veřejných institucí vymezené výše. Velmi důležitou povinností je povinnost Ministerstva financí zveřejňovat informace o dodržování pravidel rozpočtové odpovědnosti veřejnými institucemi.<sup>32</sup> Součástí povinnosti zveřejňovat informace je rovněž

<sup>27</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 46/2020 Sb. m. s. o přístupu České republiky ke Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii mezi Belgickým královstvím, Bulharskou republikou, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Estonskou republikou, Irskem, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Italskou republikou, Kyperskou republikou, Lotyšskou republikou, Litevskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Maďarskem, Maltou, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Polskou republikou, Portugalskou republikou, Rumunskem, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou, Finskou republikou a Švédským královstvím.

<sup>28</sup> Viz § 3 Zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

<sup>29</sup> Např. KOZIEĽ, Michal. Pravidla rozpočtové odpovědnosti územních samosprávných celků. *Daně a finance*. 2023, č. 245, ročník 22, s. 4-9. ISSN 1801-6006.

<sup>30</sup> HRUBÁ SMRŽOVÁ, Petra a MRKÝVKA, Petr. *Finanční a daňové právo*. 4. aktualizované a rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2024, s. 142. ISBN 978-80-7380-944-7.

<sup>31</sup> Srov. § 1 Zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>32</sup> §§ 6 a 7 Zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

povinnost zveřejňovat makroekonomické a fiskální prognózy a povinnost ministerstva sestavit rozpočtovou strategii sektoru veřejných institucí.

Významným nástrojem pro dosažení rozpočtové odpovědnosti je stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí. Ministerstvo financí stanoví částku celkových výdajů sektoru veřejných institucí jako součet částek nejvýše 1 % prognózovaného nominálního hrubého domácího produktu a prognózovaných celkových konsolidovaných příjmů sektoru veřejných institucí upravených o vliv hospodářského cyklu a o vliv jednorázových a přechodných operací na příslušný následující rozpočtový rok.<sup>33</sup> V roce 2020 došlo k rozvolnění tohoto pravidla v důsledku pandemie COVID-19, nicméně cílem je postupně opět tato pravidla zpřísnit tak, aby do roku 2031 bylo opět dosaženo střednědobého rozpočtového cíle odpovídajícího strukturálnímu deficitu 0,75% hrubého domácího produktu.<sup>34</sup>

Důležitá jsou rovněž dvě stanovená dluhová pásma v hodnotě 55 % hrubého domácího produktu a 60 % hrubého domácího produktu. V případě, že dluh sektoru veřejných institucí<sup>35</sup> po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu dosáhne 55 % hrubého domácího produktu, aktivují se opatření vedoucí k dlouhodobě udržitelnému stavu veřejných financí. Mezi tato opatření patří např. povinnost vlády předložit Poslanecké sněmovně návrh a střednědobý výhled státního rozpočtu a rozpočtu státních fondů, které vedou k dlouhodobě udržitelnému stavu veřejných financí, povinnost vlády předložit Poslanecké sněmovně návrhy vyrovnaných rozpočtů zdravotních pojišťoven nebo povinnost územního samosprávného celku schválit rozpočet na následující rok jako vyrovnaný nebo přebytkový.<sup>36</sup> Ještě přísněji pak zákon přistupuje k situaci, kdy dosáhne výše dluhu sektoru veřejných institucí více než 60 % nominálního hrubého domácího produktu. V takovém případě je vláda povinna dále navrhnout opatření vedoucí ke snížení této výše.

### 3. Institucionální fiskální pravidla

V rámci institucionálního zabezpečení byly zavedeny tři orgány, Národní rozpočtová rada, Úřad Národní rozpočtové rady a Výbor pro rozpočtové prognózy. Národní rozpočtová rada jakožto nejdůležitější z nich je nezávislý orgán dohlížející na dodržování pravidel rozpočtové odpovědnosti.<sup>37</sup> Má tři členy – předsedu voleného Poslaneckou sněmovnou na návrh vlády a dva členy volené Sněmovnou na návrh Senátu a České národní banky. Předseda je volen na 6 let, může se účastnit jednání vlády, Poslanecké sněmovny, Senátu a jejich orgánů s právem poradního hlasu. Rada hodnotí plnění fiskálních pravidel, sleduje hospodaření veřejných institucí, stanovuje výši dluhu a vypracovává zprávy o udržitelnosti financí. Má právo vyžadovat informace a spolupráci od veřejných institucí, které jsou povinny je poskytnout. Pro zajištění její činnosti byl zřízen Úřad Národní rozpočtové rady, který plní administrativní a organizační úkoly.

### 4. Pravidla pro územní samosprávné celky

Samostatnou kapitolu tvoří pravidla rozpočtové odpovědnosti pro územní samosprávné celky. Kromě obecného pravidla, že územní samosprávné celky mají dbát o zdravé a udržitelné veřejné finance, je pro územní samosprávné celky v České republice zásadní požadavek na vyrovnané rozpočty při dosažení výše dluhu sektoru veřejných institucí nejméně 55 % nominálního hrubého domácího produktu. Požadavek na vyrovnaný rozpočet je stanoven také

<sup>33</sup> § 10 odst. 1 Zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

<sup>34</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů.

<sup>35</sup> Výše dluhu sektoru veřejných institucí po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu se stanoví jako procentní podíl dluhu sektoru veřejných institucí vzniklý do konce předchozího kalendářního roku na hrubém domácím produktu za předchozí kalendářní rok (více viz § 13 Zákona a o pravidlech rozpočtové odpovědnosti).

<sup>36</sup> § 14 Zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

<sup>37</sup> §§ 21–33 Zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

jako obecné pravidlo v zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.<sup>38</sup> Tento zákon však připouští i možnost sestavení schodkového rozpočtu. V takovém případě ale platí, že sestavení schodkového rozpočtu má být pouze výjimečné a musí být vždy zajištěno, že vzniklý schodek bude možné pokrýt buď finančními prostředky z minulých let (tedy dříve naspořenými vlastními zdroji), nebo prostřednictvím návratných finančních zdrojů.<sup>39</sup> Třetím pravidlem rozpočtové odpovědnosti, které platí pro územní samosprávné celky, je tzv. dluhová brzda. Podobně jako v případě dluhových pásem uvedených výše, platí pro územní samosprávný celek, že by měl hospodařit tak, aby výše jeho dluhu nepřekročila 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 rozpočtové roky. Pokud dluh územního samosprávného celku překročí stanovenou hodnotu, je tento celek povinen v následujícím kalendářním roce snížit svůj dluh alespoň o 5 % z částky, která představuje rozdíl mezi výší jeho dluhu a hranicí 60 % průměrných příjmů za poslední čtyři rozpočtové roky. Pokud k požadovanému snížení dluhu nedojde, může ministerstvo financí rozhodnout o pozastavení převodu části výnosů z daní.<sup>40</sup> Zákon č. 234/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů, následně vymezuje, že pozastaven může být převod podílu územního samosprávného celku na výnosu daně z přidané hodnoty a daně z příjmů právnických osob, s výjimkou daně z příjmů právnických osob, jejímž poplatníkem je příslušný územní samosprávný celek.<sup>41</sup> Z uvedeného vyplývá, že v případě nadměrného zadlužení územního samosprávného celku nelze rozhodnout o pozastavení převodu podílu územního samosprávného celku na výnosu daně z příjmů fyzických osob.

Kromě výše uvedených pravidel existují v České republice ještě další pravidla rozpočtové odpovědnosti, které jsou buď přímo upraveny v zákoně o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, nebo v jiných předpisech významných pro tuto oblast práva, jako je např. zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 234/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní. Nelze také zapomínat na předpis nejvyšší právní síly v České republice, tedy ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, který obsahuje základní východiska a principy, na kterých stojí rozpočtové právo v České republice.

## V. PRAKTICKÉ ASPEKTY ROZPOČTOVÉ ODPOVĚDNOSTI V ČESKÉ REPUBLICE

Rozpočtová odpovědnost se promítá do mnoha oblastí v České republice. Pokud bychom měli rozdělit praktické dopady rozpočtové odpovědnosti, pak je samozřejmě na místě dělení na rozpočtovou odpovědnost na státní úrovni a rozpočtovou odpovědnost územních samosprávných celků. Z definice veřejné instituce je navíc zjevné, že pravidla rozpočtové odpovědnosti se nevztahují pouze na stát a územní samosprávné celky, které se logicky nabízí, ale okruh veřejných institucí, na které dopadají pravidla rozpočtové odpovědnosti, je mnohem širší. Na státní úrovni probíhá postupně snaha o konsolidaci veřejných financí, a to jak na straně výdajové, tak také na straně příjmové rozpočtu.

Klíčovým indikátorem, podle kterého je možné posuzovat, zda se veřejné finance vyvíjí v souladu s cíli udržitelného rozvoje, je dluh sektoru vládních institucí, který český zákonodárce označuje v Zákoně o pravidlech rozpočtové odpovědnosti jako dluh sektoru veřejných institucí. Podle právních předpisů na úrovni Evropské unie je sektor vládních institucí definován jako „*institucionální jednotky, které jsou netržními výrobci, jejichž produkce je*

<sup>38</sup> Viz § 4 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>39</sup> RIGEL, Filip; BOUŠKA, Michal a MLYNÁŘ, Robin. *Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů: komentář*. Komentáře Wolters Kluwer. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 22. ISBN 978-80-7552-592-5.

<sup>40</sup> § 17 odst. 1 až odst. 3 Zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

<sup>41</sup> Konkrétně § 6a odst. 2 zákon č. 234/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů.



určena pro individuální a kolektivní spotřebu a které jsou financovány z povinných plateb jednotek patřících do jiných sektorů, a rovněž institucionální jednotky, které se převážně zabývají přerozdělováním národního důchodu a bohatství“.<sup>42</sup> Sektor vládních institucí (S.13) je dále rozdělen do čtyř subsektorů, konkrétně pak ústřední vládní instituce (S.1311), národní vládní instituce (S.1312), místní vládní instituce (S.1313) a fondy sociálního zabezpečení (S.1314). Zatímco do roku 2019 hospodařily vládní instituce v České republice odpovědně a dluh sektoru vládních institucí v poměru k hrubému domácímu produktu postupně klesal z hodnoty 44,9 % v roce 2013 až na hodnotu 29,6 % v roce 2019<sup>43</sup>, aktuálně čelí veřejné finance zásadním výzvám spojeným s důsledky pandemie COVID-19, válkou na Ukrajině, energetickou krizí a s tím spojenou vysokou mírou inflace, které vytváří nebývalý tlak na dodržování udržitelného rozvoje veřejných financí. V roce 2020 a 2021 postupně stoupala hodnota dluhu sektoru vládních institucí z 29,6 % až na 42,9 %. Poté se podařilo mírně tuto hodnotu stabilizovat, avšak v roce 2022, opět čelily veřejné finance nebývalému tlaku, kdy hodnota dluhu vzrostla až na 43,5 %. Ještě na začátku roku 2024 dosahovala hodnota dluhu sektoru vládních institucí 43,4 % v poměru k hrubému domácímu produktu. Nyní se daří pomalu tento negativní jev stabilizovat.<sup>44</sup> Nutno podotknout, že Česká republika je na tom co do hodnoty dluhu sektoru vládních institucí v porovnání s ostatními zeměmi velmi dobře, avšak rizikem je dynamika, s jakou se tato hodnota dokáže meziročně zvyšovat.

Při neočekávaných událostech, kterým v posledních letech Česká republika čelila, má také vláda často snahu o rozvolnění stanovených pravidel rozpočtové odpovědnosti, aby nebyla svázána omezeními vyplývajícími z těchto pravidel. Příkladem může být rok 2020 a rozvolnění pravidel ve vztahu ke stanovení částky celkových výdajů sektoru veřejných institucí pro roky 2021-2027 v důsledku pandemie COVID-19.<sup>45</sup> Praxe tedy ukazuje, že v období hospodářských krizí je často nezbytné stanovené limity překračovat, což následně vyžaduje další opatření k návratu k fiskální disciplíně. Jediným fakticky omezujícím limitem tak zůstává dluhová brzda v podobě 60 % poměru výše dluhu k hrubému domácímu produktu, ve které jsou promítnuty zejména mezinárodní závazky České republiky.<sup>46</sup>

## VI. VÝZVY PŘI DOSAHOVÁNÍ CÍLŮ UDRŽITELNÉHO ROZVOJE VE VEŘEJNÝCH FINANCÍCH

Cíle udržitelného rozvoje byly navrženy jako globální rámec, který by měl vést státy k přijetí politik a opatření směřujících k udržitelnému rozvoji v celé šíři. Významným nástrojem pro dosahování těchto cílů jsou veřejné finance. Ve vztahu k veřejným financím se jedná především o snahy o dlouhodobou fiskální stabilitu, která zohledňuje nejen ekonomický růst, ale také sociální a environmentální aspekty.<sup>47</sup> Pro Českou republiku je implementace těchto cílů výzvou zejména z důvodu napětí mezi potřebou stimulovat ekonomický růst a zároveň dodržovat

<sup>42</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013 ze dne 21. května 2013 o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii.

<sup>43</sup> Eurostat. General government gross debt (EDP concept), consolidated – quarterly data. [Accessed 27 December 2024] Available from: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tipsgo20/default/table?lang=en>.

<sup>44</sup> Eurostat. General government gross debt (EDP concept), consolidated – quarterly data. [Accessed 27 December 2024] Available from: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tipsgo20/default/table?lang=en>.

<sup>45</sup> KOZIEŁ, Michał a TYNIEWICKI, Marcin. Current Problems of Financial Law in Poland, and in the Czech Republic, Including Effects of the COVID-19 Pandemic. *Białystok Legal Studies*. 2021, volume 26, nr 4, s. 53-72. ISSN 1689-7404. DOI 10.15290/bsp.2021.26.04.04. Available from: <https://doi.org/10.15290/bsp.2021.26.04.04>.

<sup>46</sup> Viz Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii nebo také KOTLIŃSKI, Kamil. Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union as an Instrument of Fiscal Policy Coordination in the European Union. *Oeconomia Copernicana*, Vol. 4, no. 2, pp. 5–20. [Accessed 23 December 2024] DOI 10.12775/OeC.2013.010. Available from: <https://doi.org/10.12775/OeC.2013.010>.

<sup>47</sup> MRKÝVKA, Petr; BLAŽEK, Jiří; TOMÁŠKOVÁ, Eva a SCHWEIGL, Johan. *Výbrané právní otázky fiskální odpovědnosti státu*. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity; sv. č. 700. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 53. ISBN 978-80-210-9771-1.

principy rozpočtové odpovědnosti a environmentální udržitelnosti. Například investice do infrastruktury a modernizace veřejných služeb, které by vedly k naplnění cílů udržitelného rozvoje, často vyžadují značné finanční prostředky, což může být v rozporu s potřebou udržet výdajové limity a zabránit nadměrnému zadlužení. Tento konflikt mezi krátkodobými fiskálními cíli a dlouhodobými závazky k udržitelnému rozvoji představuje zásadní problém pro politické vedení České republiky.<sup>48</sup>

Podobný problém, a de facto i výzvu pro zákonodárce, představuje vliv hospodářského cyklu na veřejné finance. Hospodářský cyklus a jeho výkyvy představují významnou výzvu pro udržitelné financování a plnění cílů rozpočtové odpovědnosti.<sup>49</sup> V dobách ekonomického růstu má stát přístup k vyšším daňovým příjmům, což umožňuje větší investice do rozvoje infrastruktury a veřejných služeb. Naopak v období hospodářské recese dochází ke snižování příjmů, zvyšování sociálních výdajů a často i k růstu veřejného dluhu, což oslabuje fiskální pozici státu. Hospodářský cyklus má také vliv na schopnost samospráv plnit své rozpočtové cíle. Menší obce a kraje jsou často závislé na daňových příjmech, které přímo reagují na ekonomický cyklus. Pokles těchto příjmů v době hospodářských krizí znamená pro mnohé samosprávy nutnost snižovat výdaje na základní veřejné služby nebo se zadlužovat, což dlouhodobě ohrožuje jejich finanční stabilitu.

Implementace pravidel rozpočtové odpovědnosti naráží také na různé politické překážky. Fiskální disciplína často stojí v kontrastu s politickými zájmy,<sup>50</sup> zejména v předvolebních obdobích, kdy vlády preferují zvyšování veřejných výdajů, aby získaly podporu voličů. Tato tendence vede k tomu, že pravidla rozpočtové odpovědnosti jsou v praxi mnohdy porušována nebo obcházena na úkor předvolebního boje a slibů potenciálním voličům, a to bez následných účinných sankcí. Uvedené vede k tomu, že vláda v roce, kdy se konají volby, zpravidla rezignuje na odpovědné hospodaření s veřejnými prostředky na úkor vyššího zadlužení. Zásadním problémem je také skutečnost, že politické vedení často není ochotno přijímat nepopulární opatření, jako je snižování výdajů nebo zvyšování daní, která by byla nutná k dosažení fiskální rovnováhy, jelikož tím logicky ztrácí politické body. Politický cyklus a tlak na krátkodobé výsledky vedou k tomu, že dlouhodobé cíle udržitelného rozvoje bývají odsunuty na vedlejší kolej.

Významnou výzvu stanoví samotné institucionální zabezpečení pravidel rozpočtové odpovědnosti, konkrétně pak ve vztahu k sankcím. Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti sice obsahuje sankce za porušení rozpočtové odpovědnosti, ale dosavadní praxe ukazuje, že tyto sankce jsou zcela nedostatečné.<sup>51</sup> Snad jen na úrovni územních samosprávných celků je možné hovořit o určité míře donucovacího efektu sankcí, avšak ani zdaleka dostatečného. Kapitolou samou o sobě je zakotvení Národní rozpočtové rady jako nezávislého odborného orgánu působícího v oblasti fiskální a rozpočtové politiky, ale bez významnějších pravomocí. Byť Národní rozpočtová rada mnohdy vyjadřuje svůj nesouhlas s jednotlivými kroky politické reprezentace (zejména z důvodu rozpočtově neodpovědných zásahů), ve

<sup>48</sup> Srov. DE SOYRES, Constance; KAWAI, Reina and WANG, Mengxue. Public Debt and Real GDP: Revisiting the Impact. *IMF Working Paper WP/22/76*, International Monetary Fund, Washington DC. [Accessed 29 December 2024]. ISBN 9798400207082. DOI 10.5089/9798400207082.001. Available from: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/04/29/Public-Debt-and-Real-GDP-Revisiting-the-Impact-517449>.

<sup>49</sup> Česká národní banka. Vliv hospodářské recese na veřejné finance v ČR. [Accessed 27 December 2024]. Available from: <https://www.cnb.cz/cs/menova-politika/zpravy-o-inflaci/tematicke-prilohy-a-boxy/Vliv-hospodarske-recese-na-verejne-finance-v-CR>.

<sup>50</sup> Viz např. Národní rozpočtová rada. Česko v roce 2019 plnilo pravidla rozpočtové odpovědnosti, vláda si však svou fiskální politikou snížila prostor pro reakci v příštích letech. [Accessed 27 December 2024]. Available from: <https://www.rozpocetovarada.cz/cesko-v-roce-2019-plnilo-pravidla-rozpocetove-odpovednosti-vlada-si-vsak-svou-fiskalni-politikou-snizila-prostor-pro-reakci-v-pristich-letech/>.

<sup>51</sup> Srov. KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Právní monografie. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 141. ISBN 978-80-7552-935-0.

stávající právní úpravě neexistuje mechanismus, který by donutil vládu, aby respektovala tato doporučení. Ze strany Národní rozpočtové rady se tak velmi často jedná o boj s větrnými mlýny, který vyznívá naprázdno.

## VII. ZÁVĚR

Požadavek na udržitelný rozvoj veřejných financí je dlouhodobě podmínkou pro fiskální stabilitu. Zatímco dříve se tento požadavek ať už přímo nebo nepřímo odvozoval ze základních principů, na kterých stojí finanční právo, v současné době od roku 2017 je přímo zakotven v českém právním řádu. Právním předpisem, prostřednictvím kterého tak bylo učiněno, je Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, stěžejní právní norma, pokud jde o rozpočtovou odpovědnost, fiskální pravidla, fiskální disciplínu a udržitelný rozvoj veřejných financí v souladu s požadavky transparentnosti a odpovědného hospodaření veřejných institucí. Udržitelný rozvoj veřejných financí totiž představuje klíčový pilíř dlouhodobé stability a rozvoje České republiky, a zavedení pravidel rozpočtové odpovědnosti do českého právního řádu, byť s výhradami, k tomuto přispívá, když tato pravidla působí na omezování zadlužení sektoru veřejných institucí. Lze tedy konstatovat, že základní hypotéza vymezená v úvodu tohoto článku, tedy že zakotvení pravidel rozpočtové odpovědnosti v českém právním řádu podporuje dosažení cílů udržitelného rozvoje, byla potvrzena.

Praktická realizace těchto pravidel však naráží na četné výzvy jako jsou krátkodobé zájmy vládnoucí většiny spojené s volebním obdobím, vliv hospodářského cyklu a krizových situací na jejich dodržování, a v neposlední řadě také otázka institucionálního zabezpečení a nedostatečného sankčního systému. Národní rozpočtová rada sice hraje významnou roli při monitorování a vyhodnocování dodržování fiskálních pravidel, jak bylo uvedeno výše, nicméně absence efektivních donucovacích mechanismů oslabuje její schopnost vynutit si dodržování pravidel, což je oblast, která vyžaduje legislativní i institucionální posílení.

Postupně se tak projevují nedostatky v právní úpravě rozpočtové odpovědnosti, zejména pak nepřijetí původně plánované tzv. finanční ústavy, tedy návrhu Ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, který by upravil základní pravidla rozpočtové odpovědnosti na ústavní úrovni, a zajistil by jim tak daleko vyšší míru stability a jistoty. Tímto by byl daleko lépe naplňován požadavek udržitelného rozvoje veřejných financí v České republice. V návaznosti na dílčí hypotézu stanovenou v úvodu, tedy že zavedení pravidel rozpočtové odpovědnosti na ústavní úrovni by mohlo daleko lépe naplňovat požadavek udržitelného rozvoje veřejných financí v České republice, lze uvést, že i tato hypotéza byla s ohledem na výše uvedené potvrzena.

Je tedy možné říci, že cíl článku spočívající ve vymezení právního a institucionálního rámce, který upravuje pravidla rozpočtové odpovědnosti v České republice, a zjištění, zda tento rámec přispívá k dosažení cílů udržitelného rozvoje, a dále ve zhodnocení, do jaké míry je snaha o zdravé a udržitelné veřejné finance realizována v praxi, a pokud tomu tak není, zda má veřejná moc k dispozici účinné donucovací prostředky k jejich vymáhání, byl v tomto článku naplněn.

Závěrem je třeba konstatovat, že udržitelný rozvoj veřejných financí není pouze formálním požadavkem rozpočtově odpovědného chování, ale zahrnuje i širší ekonomické, sociální a environmentální aspekty. Pro dosažení dlouhodobé fiskální stability bude nutné nejen dodržovat stávající právní rámec, ale také průběžně jej přizpůsobovat měnícím se ekonomickým a společenským podmínkám. Úspěšné naplnění cílů udržitelného rozvoje si vyžádá kombinaci odpovědného řízení veřejných financí, transparentnosti, politické odvahy a aktivního zapojení všech relevantních institucí.

## KLÍČOVÉ SLOVÁ

rozpočtová odpovědnost, udržitelnost, udržitelný rozvoj, veřejné finance, Česká republika

**KEY WORDS**

fiscal responsibility, sustainability, sustainable development, public finances, the Czech Republic

**BIBLIOGRAPHY**

1. ABRAHAMS, Gareth. Constructing definitions of sustainable development. *Smart and Sustainable Built Environment*. Vol. 6, No. 1, s. 34–47. [Accessed 29 December 2024]. DOI 10.1108/SASBE-03-2017-0009. Available from: <https://doi.org/10.1108/SASBE-03-2017-0009>.
2. BLANCHARD, Olivier J. et al. *The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question*. NBER Working Paper No. R1547. [Accessed 14 January 2025]. Available from: <https://ssrn.com/abstract=227461>.
3. BUTER, Willem H.; PERSSON, Torsten and MINFORD, Patrick. A Guide to Public Sector Debt and Deficits. *Economic Policy*. 1985, Vol. 1, No. 1, pp. 13-79. ISSN 0266-4658. DOI 10.2307/1344612. [Accessed 16 January 2025]. Available from: <https://doi.org/10.2307/1344612>.
4. Česká národní banka. Vliv hospodářské recese na veřejné finance v ČR. [Accessed 27 December 2024]. Available from: <https://www.cnb.cz/cs/menova-politika/zpravy-o-inflaci/tematicke-prilohy-a-boxy/Vliv-hospodarske-recese-na-verejne-finance-v-CR>.
5. DENTINHO, Tomaz Ponce et al. Sustainable Development Goals. People and places chose what they do not have. In PASCARIU, Gabriela C.; Țigănașu, Ramona; KOURTIT, Karima and NIJKAMP, Peter eds. *Resilience and Regional Development*. Edward Elgar Publishing, 2023. P. 169–189. ISBN 978 1 03531 4041. DOI 10.4337/9781035314058.00016. Available from: <https://doi.org/10.4337/9781035314058.00016>.
6. Důvodová zpráva k zákonu č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů.
7. European Commission. *National Expenditure Rules in the EU: An Analysis of Effectiveness and Compliance*. Discussion paper 124. European economy 2020. ISSN 2443-8022.
8. Eurostat. General government gross debt (EDP concept), consolidated – quarterly data. [Accessed 27 December 2024] Available from: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/browser/view/tipsgo20/default/table?lang=en>.
9. FONSECA, Luis Miguel; DOMINGUES, José Pedro and DIMA, Alina Mihaela. Mapping the Sustainable Development Goals Relationships. *Sustainability*, Vol. 12, Issue 8, 3359. [Accessed 23 December 2024]. DOI 10.3390/su12083359. Available from: <https://doi.org/10.3390/su12083359>.
10. GIDDINGS, Bob; HOPWOOD, Bill and O'BRIEN, Geoff. Environment, economy and society: fitting them together into sustainable development. [online]. 12.12.2024. *Sustainable Development*, vol. 10, issue 4, November 2002, s. 187–196. [Accessed 28 December 2024] DOI 10.1002/sd.199. Available from: <https://doi.org/10.1002/sd.199>.
11. HRUBÁ SMRŽOVÁ, Petra a MRKÝVKA, Petr. *Finanční a daňové právo*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. ISBN 978-80-7380-796-2.
12. HRUBÁ SMRŽOVÁ, Petra a MRKÝVKA, Petr. *Finanční a daňové právo*. 4. aktualizované a rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2024. ISBN 978-80-7380-944-7.

13. KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Právní monografie. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-935-0.
14. KOHAJDA, Michael. Rozpočtová odpovědnost vs. Právo obcí na samosprávu. *Daně a finance*. 2018, č. 1, ročník 17, s. 9-14. ISSN 1801-6006.
15. KOTLIŇSKI, Kamil. Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union as an Instrument of Fiscal Policy Coordination in the European Union. *Oeconomia Copernicana*, Vol. 4, no. 2, pp. 5–20. DOI 10.12775/OeC.2013.010. Available from: <https://doi.org/10.12775/OeC.2013.010>.
16. KOZIEŁ, Michal. Pravidla rozpočtové odpovědnosti územních samosprávných celků. *Daně a finance*. 2023, č. 245, ročník 22, s. 4-9. ISSN 1801-6006.
17. KOZIEŁ, Michal a TYNIEWICKI, Marcin. Current Problems of Financial Law in Poland, and in the Czech Republic, Including Effects of the COVID-19 Pandemic. *Bialystok Legal Studies*. 2021, volume 26, nr 4, s. 53-72. ISSN 1689-7404. DOI 10.15290/bsp.2021.26.04.04. Available from: <https://doi.org/10.15290/bsp.2021.26.04.04>.
18. KREJDL, Aleš. *Fiscal Sustainability - Definition, Indicators and Assessment of Czech Public Finance Sustainability*. Working paper series 3. Czech National Bank. 2003. [Accessed 28 December 2024]. Available from: <https://www.cnb.cz/en/economic-research/research-publications/cnb-working-paper-series/Fiscal-Sustainability-Definition-Indicators-and-Assessment-of-Czech-Public-Finance-Sustainability-00001>.
19. MRKÝVKA, Petr; BLAŽEK, Jiří; TOMÁŠKOVÁ, Eva a SCHWEIGL, Johan. *Vybrané právní otázky fiskální odpovědnosti státu*. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity; sv. č. 700. Brno: Masarykova univerzita, 2020. ISBN 978-80-210-9771-1.
20. Národní rozpočtová rada. Česko v roce 2019 plnilo pravidla rozpočtové odpovědnosti, vláda si však svou fiskální politikou snížila prostor pro reakci v příštích letech. [Accessed 27 December 2024]. Available from: <https://www.rozpocetvarada.cz/cesko-v-roce-2019-plnilo-pravidla-rozpocetove-odpovednosti-vlada-si-vsak-svou-fiskalni-politikou-snizila-prostor-pro-reakci-v-pristich-letech/>.
21. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013 ze dne 21. května 2013 o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii.
22. OECD. *Fiscal Sustainability of Health Systems: How to Finance More Resilient Health Systems When Money Is Tight?* OECD Publishing, Paris, 2024. ISBN 978-92-64-47608-0. DOI 10.1787/880f3195-en. Available from: <https://doi.org/10.1787/880f3195-en>.
23. OSN. *Cíle udržitelného rozvoje*. [Accessed 19 February 2025]. Available from: <https://osn.cz/osn/hlavni-temata/cile-udrzitelneho-rozvoje-sdgs/>.
24. *Our common future*. Oxford: Oxford University Press, 1987, s. 39. ISBN 0-19-282080-X.
25. RAYHAN, Abu. *The Role of AI in Sustainable Development: Opportunities and Challenges*. [Accessed 23 December 2024] DOI 10.13140/RG.2.2.20993.02407. Available from: <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.20993.02407>.
26. RENDTORFF, Jacob D. Sustainable Development Goals and progressive business models for economic transformation. *Local Economy*. 2019, vol. 34, issue 6, p. 510-524. ISSN 0269-0942. DOI: 10.1177/0269094219882270. Available from: <https://doi.org/10.1177/0269094219882270>.
27. RIGEL, Filip; BOUŠKA, Michal a MLYNÁŘ, Robin. *Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů: komentář*. Komentáře Wolters Kluwer. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-592-5.

28. DE SOYRES, Constance; KAWAI, Reina and WANG, Mengxue. Public Debt and Real GDP: Revisiting the Impact. *IMF Working Paper WP/22/76*, International Monetary Fund, Washington DC. [Accessed 29 December 2024]. ISBN 9798400207082. DOI 10.5089/9798400207082.001. Available from: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/04/29/Public-Debt-and-Real-GDP-Revisiting-the-Impact-517449>.
29. SUBRAMANIAM, Nava et al. Sustainable development goal reporting: Contrasting effects of institutional and organisational factors. *Journal of Cleaner Production*. 2023, vol. 411, ISSN 0959-6526. DOI 10.1016/j.jclepro.2023.137339. Available from: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2023.137339>.
30. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 46/2020 Sb. m. s. o přístupu České republiky ke Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii mezi Belgickým královstvím, Bulharskou republikou, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Estonskou republikou, Irskem, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Italskou republikou, Kyperskou republikou, Lotyšskou republikou, Litevskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Maďarskem, Maltou, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Polskou republikou, Portugalskou republikou, Rumunskem, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou, Finskou republikou a Švédským královstvím.
31. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.
32. Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů.

#### **KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA**

**Dr Mgr. Michal Koziel, Ph.D.**

ORCID: 0000-0001-8561-0358

Odborný asistent

Univerzita Palackého v Olomouci, práva, Právnická fakulta

Katedra správního práva a finančního

Tř. 17. listopadu 8, 779 00 Olomouc, Česká republika

Telefónne číslo: +420 775 399 533

E-mail: [michal.koziel@upol.cz](mailto:michal.koziel@upol.cz)