**Hospodárstvo Slovenskej republiky**

**Lucia Berdisová, Ústavné právo II**

**(11. a 18. február 2020)**

**Sociálnosť, ekologickosť a trhovosť; hospodárska súťaž a jej ochrana; výnimky z hospodárskej súťaže; rozpočet, dane a poplatky; ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti a Najvyšší kontrolný úrad**

**Právna úprava (ústavný základ):**

*Čl. 55*

*(1) Hospodárstvo Slovenskej republiky sa zakladá na princípoch sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky.*

*(2) Slovenská republika chráni a podporuje hospodársku súťaž. Podrobnosti ustanoví zákon.*

**1. Sociálnosť, ekologickosť a trhovosť ekonomiky**

**1.1. Prečo sú princípy hospodárenia vôbec zakotvené v ústave?**

1. Je to prejav dôležitosti problematiky hospodárenia štátu.

V podstate je na ústavodarcovi, aby si určil, čo je a čo nie je ústavnou otázkou. To, že niečo je súčasťou ústavy znamená, že je to pre ústavodarcu ústavná, teda identitná téma, hoci dôvody môžu byť rôzne a nové sa môžu zdôrazňovať a dôležitosť iných zanikať. Dôvodov teda môže byť viacero a akcentované môžu byť rôzne (pozri nižšie)

2. Je to vymedzenie sa proti (socialistickej) minulosti.

Už v preambule ústavy z roku 1960 sa písalo: „*Náš pracujúci ľud sa (…) najprv zbavil pút cudzieho panstva a potom aj kapitalistického vykorisťovania a stal sa hospodárom svojej krajiny. (…) Naše národné hospodárstvo sa rozvíja a silnie ako nikdy predtým. Výroba z roka na rok vzrastá a životná úroveň všetkých pracujúcich sa ustavične zvyšuje. Niet už u nás vykorisťovateľských tried, vykorisťovanie človeka človekom je navždy odstránené. Niet už hospodárskych kríz ani nezamestnanosti.*” V článku 7 ústavy z 1960 sa uvádzalo, že „*[e]konomickým základom Československej socialistickej republiky je socialistická hospodárska sústava, ktorá vylučuje akúkoľvek formu vykorisťovania človeka človekom*“ a že „*[s]ocialistická hospodárska sústava, v ktorej sú výrobné prostriedky zospoločenštené a celé národné hospodárstvo je plánovite riadené, zabezpečuje pri uvedomelej spolupráci všetkých občanov mohutný rozvoj výroby a ustavičný vzostup životnej úrovne pracujúcich*.“

Socializmus ako režim bol teda založený na istom type hospodárenia – plánovanej ekonomike, ktorá predpokladala spoločné vlastnenie výrobných prostriedkom. Preto boli ustanovenia o hospodárstve súčasťou ústavy a preto bola aj v učebniciach štátneho práva za socializmu veľká časť venovaná hospodáreniu a vlastníckym vzťahom. Na tomto základe sa malo dosiahnuť už spomenuté ukončenie vykorisťovania človeka, mala sa zvýšiť efektivita ekonomických vzťahov a tak sa mala aj zvýšiť životná úroveň pracujúcich (Pozri ZDOBINSKÝ, S. - PEŠKA, P.: Československé štátne právo. 1981, s. 60). Zakotvenie hospodárstva s inými parametrami, je tak vymedzením sa proti socializmu.

3. Je to dôsledok zakotvenia istého politického režimu.

Existujú rôzne ekonomické teórie, ktoré hovoria, ako sa akému typu hospodárenia darí v rôznych režimoch, teda ako sa potrebuje politický režim a typ hospodárenia. Ako bolo vyššie spomenuté, socializmus je naviazaný na plánovanú ekonomiku, lebo inak nevedel dosahovať dvoje ciele. Demokratický a právny štát je tak zas naviazaný na typ hospodárenia, ktoré propaguje hodnoty demokracie a právneho štátu, teda aj slobodu, aj dôstojnosť, aj rovnosť (hoci aj socialisti by tvrdili, že plánovaná ekonomika realizuje tieto hodnoty)

4. Je to prejav toho, že istý typ hospodárenia podporuje slobodu jednotlivca (princípy hospodárenia sú tak vlastne doplnkom k ľudským právam).

Tento dôvod nadväzuje na predošlý a jej jeho konkretizáciou. Liberalizmus a ľudské práva sú spojené s trhovým hospodárením štátu preto, lebo (HAYEK, F.A.: Cesta do otroctví. Barrister & Principal, 2008):

1. čím viac by štát plánoval aj ekonomicky, tým menej by mohol plánovať jednotlivec a štát by silnel na úkor jednotlivca. Trhovosť ako opak plánovania tak podporuje silu a slobodu jednotlivca od štátu.
2. ekonomická sloboda je predpokladom každej inej slobody
3. plánovanie ekonomiky štátom je zbavovanie obyvateľov slobody výberu a ekonomickej aktivity (previazanosť aj so slobodnou voľbou povolania, vlastníctva,...) a zodpovednosti za výber
4. súkromné vlastníctvo je garanciou slobody a trhovosť predpokladá súkromné vlastníctvo
5. trhovosť hospodárstva je fakticky obmedzovaním vlády (teda brzdou proti koncentrácii moci)

**1.2. Trhovosť ekonomiky**

- princíp zakotvujúci opak plánovanej ekonomiky, kde štát síce zasahuje, ale nie je tvorcom ani kľúčovým regulátorom ekonomických vzťahov

- preferuje sa sloboda hospodárskych subjektov, ale štát nerezignuje na istú reguláciu (teda nejde o laissez-faire – nechajte veci plynúť - prístup)

- kľúčovým pojmom je slobodný trh a hospodárska súťaž, nikto už ale neverí na to, že trh sa bude spravodlivo regulovať sám (neviditeľnou rukou)

- je viacero prístupov k tomu, ako predsa len trh regulovať – niektoré argumentujú v prospech väčších zásahov, niektoré v prospech menších. Je to čiastočne politická, čiastočne odborná otázka.

Trhovosť ekonomiky súvisí s mnohými ďalšími ustanoveniami ústavy, napríklad so slobodou vlastníctva, či s právom na podnikanie a slobodnú voľbu povolania. Konkrétne hospodárskej súťaži sa venuje už aj relatívne samostatné právne odvetvie, tzv. súťažné právo. Trhovosť ide ruka v ruke so sociálnosťou a ekologickosťou a navzájom sa ako princípy formujú aj obmedzujú, ale v istom zmysle k sebe partia. J. Drgonec vníma sociálnosť a ekologickosť skôr ako konkurentov trhovosti, J. Svák skôr ako tzv. „koreláty“.

**1.3. Sociálnosť ekonomiky**

- princíp, ktorý vychádza z teórií sociálnej povinnosti smerujúcej k ostatným členom a členkám spoločnosti, a teda k nejakej verzii sociálnej spravodlivosti. Sociálna spravodlivosť je ako princíp Poľskej ústavy definovaná aj takto: „*Štát nebyť pasívnym pozorovateľom diania v spoločnosti, ale aktívne zasahovať, regulovať spoločenské vzťahy, spoločnú existenciu indivíduí v štáte aj v otázke distribúcie dobier, a to s cieľom zabezpečiť rovnosť šancí, to však neznamená, že štát má byť opatrovníkom svojich obyvateľov, ktorí strácajú zodpovednosť za svoj osud a prenášajú ju na štát.*“ (SARNECKI, P. (red.): *Prawo konstytucyjne RP.* 9 wydanie, C.H.BECK: 2013, s.77)

- realizuje sa napríklad sociálnymi politikami štátu, aj na základe realizácie sociálnych práv, ale aj všeobecne vstupmi do trhu, jeho obmedzením napríklad za účelom pomoci sociálne slabším skupinám (napr. regulácia cien tzv. základných potravín)

- cieľom je dosahovať sociálny zmier – sociálnu inklúziu, teda aj mať silnú tzv. strednú triedu. Sociálna inklúzia je proces zlepšovania začlenenia jednotlivcov aj skupín na dianí v spoločnosti

- jeden z indexov sociálnej spravodlivosti (podľa Bertelsmanna) meria aj to, či a aké má štát nástroje na prevenciu chudoby, aká je dostupnosť vzdelania, aký je prístup k pracovnému trhu, ako sa dosahuje sociálna inklúzia, ako sa rešpektuje zákaz diskriminácie, ako dostupná je zdravotná starostlivosť a ako sa praktizuje medzigeneračná solidarita.

**1.4. Ekologickosť ekonomiky**

- princíp, ktorý kladie do popredia hodnotu životného prostredia a snaží sa o jej ochranu aj pre budúce generácie. To znamená, že prírodné zdroje nie sú obyčajnou trhovou komoditou (na rozdiel napríklad od pizze alebo sýtených nápojov) a verejná moc tak môže aj viac regulovať prístup k nim, či obchodovanie s nimi. Za týmto účelom môže byť aj obmedzené užívanie vecí vo vašom vlastníctve, napr. lesov (obmedzenie výrubu).

- tento princíp súvisí aj s tým, že isté komodity, napr. rieky, môžu byť iba vo vlastníctve štátu (čl. 4 Ústavy)

- tento princíp je realizovaný aj cez realizáciu práva na priaznivé životné prostredie. Záujem ochrany životného prostredia sa môže dostávať do rozporu sa záujmami trhu, štát určuje nástroje, ako v zásade realizovať aj trhovosť a zároveň chrániť životné prostredie. Napríklad sa za istých okolností posudzuje vplyv projektov stavieb alebo iných činností (napr. ťažby uhlia) na životné prostredie (tzv. EIA)

**2. Hospodárska súťaž a jej ochrana**

**2.1. Na čo je nám hospodárska súťaž? Prečo je hodnotou?**

1. Hospodárska súťaž realizuje princíp trhovosti ekonomiky, a tak je priestorom realizácie slobody jednotlivca

2. Hospodárska súťaž zabezpečuje pre spotrebiteľa istú mieru kvality tovarov a služieb

**2.2. Ako štát chráni hospodársku súťaž?**

- Štát ju chráni tak, že v predpisoch určuje, čo jej jej narušením, zriaďuje orgány, ktoré toto narušenie zisťujú a sankcionujú a celkovo vytvára atmosféru na prosperovanie hospodárskej súťaže (v právnom štáte sa jej darí viac, lebo subjekty na trhu sa vedia zariadiť, keďže platia a vymáhajú sa pravidlá).

- aj cez zákon o ochrane hospodárskej súťaže (z. č. 135/2001 Z.z. o ochrane hospodárskej súťaže (...)), ktorý určuje, že sa zakazuje (napríklad):

A. dohoda obmedzujúca súťaž (napríklad dohoda na cenách tovaru medzi konkurentmi, alebo keď sa konkurenti na trhu dohodnú, kto v ktorom verejnom obstarávaní ponúkne aké podmienky a takpovediac si rozdelia, kto v ktorom verejnom obstarávaní uspeje)

B. zneužitie dominantného postavenia na trhu (napríklad určenie neprimeraných cien)

- aj cez zákon o ochrane hospodárskej súťaže, ktorý zriaďuje aj Protimonopolný úrad ako ústredný orgán štátnej správy spadajúci pod výkonnú moc (preto predsedu úradu navrhuje na menovanie prezidentovi vlády). Tento úrad aj vyšetruje nekalosúťažné konania, aj kontroluje, či napríklad koncentráciou (spájaním podnikov) nedochádza o narušeniu hospodárskej súťaže, teda vydáva aj rôzne stanoviská a najmä vydáva rozhodnutia o porušení zákona a ukladá aj sankcie.

**2.3. Existujú výnimky z hospodárskej súťaže?**

Áno, nejde o absolútny ústavný princíp. Ústavný súd hovorí, že „*[h]ospodársku súťaž štát chráni len tam a dovtedy, kde a dokiaľ nevzniknú dôvody pre obmedzenie alebo vylúčenie hospodárskej súťaže vo verejnom záujme.*“ (PL. ÚS 13/97) Takýmto verejným záujmom môže byť realizácia iných ústavných práv alebo hodnôt, napríklad aj hodnota zdravia. Ústavný súd pripustil, že v systéme verejného, ale nie súkromného, zdravotného poistenia môže byť obmedzená, alebo úplne vylúčená hospodárska súťaž (PL. ÚS 3/09, tzv. zákaz zisku zdravotných poisťovní).

Takými zásahmi do hospodárskej súťaže sú napríklad:

1. Povinnosť zdravotného poistenia a teoreticky aj obmedzenie nakladania so ziskom.
2. Štátne stimuly cez odpustenie daní niektorým investorom (napr. Jaguar).
3. Cenová regulácia a zákaz dohodnúť neprimeranú cenu alebo aj lieky s úradne určenou cenou – právny základ zákon č. 18/1996 Z.z. o cenách a z. č. 363/2011 Z.z. (NOVALGIN 500 je regulovaný na 85 centov).
4. Iná DPH na niektoré výrobky (nie 20 % ale 10 %) – potraviny – právny základ zákon č. 222/2004 Z.z. o dani z pridanej hodnoty.

**3. Rozpočet, dane a poplatky**

**Právna úprava (ústavný základ):**

*Čl. 58*

*(1) Finančné hospodárenie Slovenskej republiky sa spravuje jej štátnym rozpočtom. Štátny rozpočet sa prijíma zákonom.*

*(2) Príjmy štátneho rozpočtu, pravidlá rozpočtového hospodárenia, vzťahy medzi štátnym rozpočtom a rozpočtami územných celkov ustanoví zákon.*

*(3) Štátne účelové fondy zapojené na štátny rozpočet Slovenskej republiky sa zriaďujú zákonom.*

*Čl. 59*

*(1) Dane a poplatky sú štátne a miestne.*

*(2) Dane a poplatky možno ukladať zákonom alebo na základe zákona.*

**3.1. Prečo je dôležitý štátny rozpočet a rozpočet samospráv?**

- Rozpočet úzko súvisí s tým, ako budú realizované jednotlivé politiky štátu, lebo každá politika má isté finančné náklady. Preto je dôležité, aby toto rozpočtovanie schvaľoval orgán s priamou legitimitou, ako Národná rada SR (štátny rozpočet) alebo obecné zastupiteľstvo, či VÚC (obecný rozpočet)

- Rozpočtové pravidlá a ich realizácia zabezpečujú **udržateľný rozvoj hospodárenia, trasparentnosť hospodárenia a medzigeneračnú solidaritu** (opak myslenia „po nás potopa“) – zakotvené sú na zákonnej úrovni, ale aj na ústavnej úrovni v ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti (ústavný zákon č. 493/2011 Z.z. (...)). Tento ústavný zákon mal zabezpečiť aj dôveryhodnosť SR v čase hospodárskej krízy. Má ústavnú úroveň aj preto, že je spojený s mechanizmami vyvodzovania zodpovednosti parlamentu k vláde (hlasovanie o dôvere aj je vládou predložený rozpočet príliš deficitný). Dodržiavanie kontroluje Rada pre rozpočtovú zodpovednosť

**3.2. Keď už je rozpočet prijatý a s verejnými prostriedkami sa hospodári, je niekto kto kontroluje toto hospodárenie?**

Áno, je to Najvyšší kontrolný úrad (a na úrovni obcí a VÚC aj hlavný kontrolór):

* patrí do kontrolnej zložky moci a jeho predseda a podpredsedovia sú volení parlamentom, ale tento post patrí typicky opozícii,
* kontroluje každého, kto hospodári s verejnými zdrojmi (nie len štátnymi, ale aj samosprávnymi, aj EÚ fondy),
* vydáva stanoviská k štátnemu rozpočtu, robí kontroly (môže aj sankcionovať) a vydáva aj správy o kontrolnej činnosti.