Ročník 2018

SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 51 **Rozeslána dne 5. června 2018** **Cena Kč 106,–**

OBSAH:

99. Nález Ústavního soudu ze dne 20. února 2018 sp. zn. Pl. ÚS 6/17 ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

99

N Á L E Z

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 6/17 dne 20. února 2018 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Jana Musila (soudce zpravodaj), Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky, za kterou jedná senátor RNDr. Miloš Vystrčil, právně zastoupené prof. JUDr. Alešem Gerlochem, CSc., advokátem, se sídlem Botičská 1936/4, 128 00 Praha 2, na zrušení ustanovení § 14 písm. c), § 17 a § 18 odst. 2 zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ustanovení § 6a až 6d zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění zákona č. 24/2017 Sb., a ustanovení § 4 odst. 6 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění zákona č. 24/2017 Sb., za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády jako vedlejší účastnice řízení,

takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I.
Předmět řízení

1. Návrhem podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, se skupina 64 senátorů (dále jen „navrhovatelka“) domáhá zrušení ustanovení § 14 písm. c), § 17 a § 18 odst. 2 zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ustanovení § 6a až 6d zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění zákona č. 24/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím právní úpravy rozpočtové odpovědnosti, (dále jen „zákon o rozpočtovém určení daní“), a ustanovení § 4 odst. 6 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění zákona č. 24/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím právní úpravy rozpočtové odpovědnosti, (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů“). Napadená ustanovení stanovují pravidla, jimiž se mají územní samosprávné celky řídit při svém hospodaření.

2. Navrhovatelka předně uvádí, že má-li být právní úprava pravidel rozpočtové odpovědnosti vztahující se na územní samosprávné celky a další tzv. veřejné instituce (§ 3 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti) smysluplná, musí být obsažena v ústavních normách. Na úrovni zákonné postrádá úprava do značné míry praktický význam, neboť může být snadno změněna standardním zákonodárným procesem. Absence ústavního základu dané právní úpravy implikuje závěr o její neústav-

nosti, protože představuje zásah do práva územních samosprávných celků na samosprávu, bez nezbytného zmocnění k takovému zásahu na ústavní úrovni.

3. Uvedená ustanovení proto považuje navrhovatelka za rozporná s čl. 1, 8 a 101 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), jakož i s čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) ve spojení s čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Dodatkový protokol“). Navrhuje proto jejich zrušení.

II.
Dikce napadených ustanovení

4. Ustanovení § 14 písm. c), § 17 a § 18 odst. 2 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti znějí:

§ 14 písm. c)

„Činí-li výše dluhu sektoru veřejných institucí po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu nejméně 55 % nominálního hrubého domácího produktu, uplatní se od prvního dne druhého kalendářního měsíce následujícího po dni vyhlášení takto upravené výše dluhu následující opatření vedoucí k dlouhodobě udržitelnému stavu veřejných financí

c) územní samosprávný celek schválí svůj rozpočet na následující rok jako vyrovnaný nebo přebytkový; rozpočet územního samosprávného celku může být schválen jako schodkový jen při splnění podmínek stanovených zákonem upravujícím rozpočtová pravidla územních rozpočtů.“

„§ 17

(1) Územní samosprávný celek hospodaří v zájmu zdravých a udržitelných veřejných financí tak, aby výše jeho dluhu nepřekročila k rozvahovému dni 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 rozpočtové roky.

(2) Překročí-li dluh územního samosprávného celku k rozvahovému dni 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 rozpočtové roky, územní samosprávný celek je povinen jej v následujícím kalendářním roce snížit nejméně o 5 % z rozdílu mezi výší svého dluhu a 60 % průměru svých příjmů za poslední 4 rozpočtové roky.

(3) Nesníží-li územní samosprávný celek svůj dluh a jeho dluh k následujícímu rozvahovému dni převyšuje 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 rozpočtové roky, ministerstvo v následujícím kalendářním roce rozhodne podle zákona o rozpočtovém určení daní o pozastavení převodu jeho podílu na výnosu daní.

(4) Příjmy územního samosprávného celku se pro účely tohoto zákona rozumí souhrn všech peněžitých plnění přijatých do rozpočtu v průběhu rozpočtového roku, konsolidovaných podle jiného právního předpisu.

(5) Dluhem územního samosprávného celku se pro účely tohoto zákona rozumí hodnota nesplacených závazků z

a) vydaných dluhopisů,

b) přijatých úvěrů, zápůjček a návratných finančních výpomocí,

c) realizace plnění ze záruk,

d) vystavených směnek.“

§ 18 odst. 2

„(2) Ministerstvo každoročně zveřejní seznam územních samosprávných celků, které porušily povinnost podle § 14 písm. c).“

5. Ustanovení § 6a až 6d zákona o rozpočtovém určení daní znějí:

„§ 6a

Pozastavení převodu podílu na výnosu daní

(1) Nesníží-li územní samosprávný celek svůj dluh podle zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a jeho dluh k následujícímu rozvahovému dni převyšuje 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 rozpočtové roky, Ministerstvo financí v následujícím kalendářním roce rozhodne o pozastavení převodu jeho podílu na výnosu daní ve výši 5 % z rozdílu mezi dosaženým dluhem a 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 rozpočtové roky.

(2) Pozastaven může být převod podílu územního samosprávného celku na výnosu

a) daně z přidané hodnoty,

b) daní z příjmů právnických osob, s výjimkou daně z příjmů právnických osob, jejímž poplatníkem je příslušný územní samosprávný celek.

(3) Správce daně na základě rozhodnutí Ministerstva financí nepřevede podíl územního samosprávného celku na výnosu daní do výše uvedené v rozhodnutí.

§ 6b

Zrušení pozastavení převodu podílu z moci úřední

(1) Nepřevyšuje-li dluh územního samosprávného celku, jemuž byl pozastaven převod podílu na výnosu daní, k následujícímu rozvahovému dni 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 rozpočtové roky, Ministerstvo financí rozhodne o zrušení pozastavení převodu podílu na výnosu daní.

(2) Správce daně převede podíl na výnosu daní, jehož pozastavení převodu bylo zrušeno, územnímu samosprávnému celku do 14 dnů ode dne, kdy obdržel rozhodnutí Ministerstva financí o zrušení pozastavení převodu podílu na výnosu daní.

§ 6c

Zrušení pozastavení převodu podílu na žádost

(1) Územní samosprávný celek může požádat Ministerstvo financí o zrušení pozastavení převodu podílu na výnosu daní k uhrazení svého dluhu vzniklého do konce rozpočtového roku, v němž dluh územního samosprávného celku převýšil 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 rozpočtové roky.

(2) Územní samosprávný celek v žádosti uvede výši podílu na výnosu daně, o jehož zrušení pozastavení převodu žádá, a dluh, k jehož úhradě bude použit.

(3) Ministerstvo financí v rozhodnutí uvede výši podílu na výnosu daně, jehož pozastavení převodu se zrušuje, a dluh, na jehož úhradu je podíl určen.

§ 6d

Převod podílu po zrušení pozastavení na žádost

(1) Správce daně převede podíl na výnosu daní územnímu samosprávnému celku do 14 dnů ode dne, kdy obdržel rozhodnutí o žádosti o zrušení pozastavení převodu podílu.

(2) Územní samosprávný celek použije převedený podíl na výnosu daní na úhradu dluhu uvedeného v rozhodnutí do 90 dnů od připsání na jeho účet.

(3) Územní samosprávný celek účtuje o převedeném podílu odděleně.

(4) Nepoužije-li územní samosprávný celek podíl na výnosu daní převedený podle odstavce 1 na úhradu dluhu uvedeného v rozhodnutí do 90 dnů ode dne jejich připsání na svůj účet, Ministerstvo financí rozhodne o dalším pozastavení podílu územního samosprávného celku na výnosu daní ve výši peněžních prostředků, které nebyly použity na úhradu dluhu.“

6. Ustanovení § 4 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů zní:

§ 4 odst. 6

„(6) Při uplatnění opatření podle zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti může být rozpočet územního samosprávného celku schválen jako schodkový jen v případě, že schodek bude možné uhradit finančními prostředky z minulých let nebo návratnou finanční výpomocí. Smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem nebo příjmem z prodeje komunálních dluhopisů územního samosprávného celku je možné uhradit pouze schodek vzniklý z důvodu předfinancování projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie.“

III.
Argumentace navrhovatelky

III. 1
Obecně k protiústavnosti napadených zákonných ustanovení

7. Navrhovatelka především namítá absenci nezbytného ústavněprávního rámce napadených ustanovení. Návrhy obou zákonů (zákona č. 23/2017 Sb. a zákona č. 24/2017 Sb.) doprovázel vládní návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, který byl Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky projednáván jako sněmovní tisk č. 411 (dále jen „návrh ústavního zákona“) a na který napadená ustanovení přímo navazují. Návrh ústavního zákona nebyl přijat.

8. Navrhovatelka je přesvědčena, že vláda jako předkladatelka návrhu ústavního zákona si byla vědoma, že součástí práva územních samosprávných celků je i právo mít majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu (čl. 101 odst. 3 Ústavy). Dle důvodové zprávy k návrhu ústavního zákona měl jeho čl. 5 vytvářet ústavní zmocnění pro stanovení zákonné hranice dluhu územního samosprávného celku. Ústavně zakotvená povinnost územních samosprávných celků hospodařit podle zákonem blíže určených pravidel rozpočtové odpovědnosti proto představovala jediný ústavně přípustný způsob omezení ústavně zaručeného práva územních samosprávných celků na samosprávu.

9. Protože návrh ústavního zákona nebyl přijat, neumožňuje současný ústavní rámec zákonné omezení hospodaření územních samosprávných celků, jak to činí napadená ustanovení. Dle navrhovatelky ani na zákonné úrovni nejsou stanovena žádná věcná kritéria pro hospodaření územních samosprávných celků. Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů představuje toliko procedurální rámec pro sestavování a plnění rozpočtů územních samosprávných celků. Stanovení procesních pravidel ovšem nelze považovat za zásah do ústavně garantovaného práva územních samosprávných celků mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. Obdobně nemají povahu zásahu do práva na samosprávu ani ustanovení § 38 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, nebo ustanovení § 17 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Tato ustanovení obsahují dílčí pravidla nakládání s majetkem územních samosprávných celků, ale neobsahují omezení jejich vlastního hospodaření, tj. jádra vlastnického práva.

10. Navrhovatelka považuje ustanovení § 14 písm. c) a § 17 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti za odporující ústavnímu pořádku ze dvou důvodů. Prvním z nich je rozpor se zárukami, které Ústava skýtá územním samosprávným celkům. Druhým důvodem jsou časové účinky napadené právní úpravy. Ta totiž neobsahuje adekvátní režim přechodných ustanovení, jež by účinky zásahu do práva na samosprávu alespoň zmírňovala. Napadená ustanovení zákona č. 24/2017 Sb. vykazují stejné ústavní deficity a v případě zrušení ustanovení zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, na něž navazují, by se stala obsoletními.

III. 2
Protiústavnost ustanovení § 14 písm. c) zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti

11. Dle navrhovatelky může povinnost územních samosprávných celků sestavit rozpočet jako vyrovnaný nebo přebytkový (za podmínek stanovených návětím § 14 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti) vést k situaci, že územní samosprávné celky nebudou schopny plnit úkoly, které jim byly svěřeny v rámci samostatné a přenesené působnosti. Uvedená povinnost fakticky povede k omezení výdajů územních samosprávných celků na činnosti, které jsou povinny zajišťovat (např. vzdělávání, sociální služby, kultura nebo rozvoj územního samosprávného celku, jako je budování či prostá údržba infrastruktury), což může mít bezprostřední dopad na jejich občany.

12. Konstrukce založená na principu prostých úsporných opatření umožňujících (až na výjimky stanovené v § 4 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů) schválení pouze vyrovnaného nebo přebytkového rozpočtu je proto dle navrhovatelky v rozporu s ústavně vymezeným postavením samosprávy, jak je Ústavní soud vymezil ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/03 ze dne 9. 7. 2003 (N 109/30 SbNU 499; 211/2003 Sb.), jenž je veřejnosti dostupný, stejně jako ostatní rozhodnutí Ústavního soudu, též na internetové stránce http://nalus.usoud.cz.

13. Navrhovatelka vychází z toho, že standardně má být hospodaření územních samosprávných celků přinejmenším vyrovnané nebo přebytkové. Nelze však současně přehlédnout povinnost územních samosprávných celků jednat ve prospěch svých občanů [srov. čl. 3 Evropské charty místní samosprávy (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., ve znění sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 369/1999 Sb.)]. S ohledem na tuto povinnost nemůže představovat vyrovnané či dokonce přebytkové hospodaření jediný cíl. V zájmu územních samosprávných celků mohou být i takové kroky, které povedou k dočasnému schodkovému hospodaření (např. investice do stávající infrastruktury). Zákaz sestavit schodkový rozpočet, jenž se podává z napadeného ustanovení, povede k tomu, že zastupitelstva obcí a krajů pozbudou možnost autonomně rozhodovat o nakládání s prostředky územních samosprávných celků.

14. Povinnost schválit vyrovnaný či přebytkový rozpočet zasahuje i do vlastnického práva územních samosprávných celků, jemuž je poskytována na ústavní úrovni ochrana skrze čl. 11 Listiny. Zákaz schválit schodkový rozpočet bude vyžadovat alokaci prostředků obce či kraje, jež budou sloužit primárně k úhradě nezbytných výdajů. Budou-li aktuální finanční potřeby územního samosprávného celku vyšší, než kolik by odpovídalo přebytkovému či vyrovnanému rozpočtu, povede to k omezení některých výdajů, které by jinak mohly být realizovány. To se může projevit např. omezením investic do majetku obce či kraje, které jsou nezbytné pro zachování jeho stavu a hodnoty. Přebytkový či vyrovnaný rozpočet tedy může být pro obec či kraj nevýhodný, neboť „ušetřené prostředky“ povedou ke vzniku budoucích – potenciálně i vyšších – výdajů.

15. I pokud by absence ústavního základu napadené právní úpravy byla z ústavního hlediska přípustná, navrhovatelka ji považuje za neproporcionální, co se formulace zákonného omezení ústavně zaručeného práva na samosprávu týče.

16. Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti totiž neobsahuje žádné časové omezení povinnosti podle § 14 písm. c) téhož zákona. Aktivace daného ustanovení je závislá na dvou proměnných. Těmi jsou výše dluhu sektoru veřejných institucí a výše nominálního hrubého domácího produktu (dále jen „HDP“). Výši dluhu sektoru veřejných institucí sice lze regulovat mj. omezováním zadlužení, avšak výši HDP direktivně ovlivnit nelze, neboť je odvislá od vývoje ekonomiky. Protože aktivace povinnosti podle § 14 písm. c) zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti je závislá na vzájemném procentním poměru dvou proměnných, není vyloučeno, že rozpočtová opatření budou dlouhodobá.

17. Navrhovatelka dovozuje, že k poklesu stanoveného procentního poměru dluhu veřejných institucí vůči HDP pod hranici 55 % nemusí dojít po jednom roce aplikace rozpočtových opatření. Hranice tedy může být překročena opakovaně. Čím déle by takový stav trval, tím více by se rozpočtová opatření negativně promítala do stavu hospodaření územních samosprávných celků. Zákon o pravidlech

rozpočtové odpovědnosti vedle toho neobsahuje ani žádné omezení, které by limitovalo (např. lhůtou) povinnost respektovat zavedená rozpočtová opatření. Navrhovatelka považuje napadenou úpravu za neproporcionální právě pro absenci těchto limitů. Ustanovení § 15 odst. 1 písm. a) zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti přitom považuje navrhovatelka za vágní a neurčité, a tedy nepředstavující dostatečnou záruku případného omezení délky trvání rozpočtových opatření.

18. Napadené ustanovení dále podle navrhovatelky zakotvuje princip tzv. kolektivní viny. Zákonná omezení totiž budou dopadat na územní samosprávné celky bez ohledu na to, který subjekt nárůst dluhu způsobil. Navrhovatelka se proto ptá, proč by územní samosprávné celky měly být omezovány ve svém hospodaření v důsledku výsledku hospodaření jiných subjektů, zejména státu. V takovém stavu spatřuje navrhovatelka popření ústavní garance majetkové samostatnosti územních samosprávných celků. Nelze zároveň přehlédnout, že omezení spočívající v zákazu schodkového hospodaření zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti neukládá státu, byť právě stát má zásadní vliv na celkovou výši dluhu veřejných institucí.

19. Navrhovatelka doplňuje, že navrhovaným zrušením § 14 písm. c) zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti se stane obsoletním ustanovení § 18 odst. 2 téhož zákona.

III. 3
Protiústavnost ustanovení § 17 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti

20. Navrhovatelka upozorňuje, že povinnosti – snížit svůj dluh o 5 % z rozdílu mezi výší tohoto dluhu a 60 % průměru příjmů územního samosprávného celku za poslední čtyři rozpočtové roky podle § 17 odst. 2 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti – by bylo možno dostát pouze tím, že územní samosprávný celek takový dluh částečně splní (splatí). To předpokládá splnění dvou podmínek: existenci prostředků na úhradu dluhu a možnosti splatit dluh. Kalkuloval-li územní samosprávný celek s určitou dobou splatnosti dluhu, bude muset takové prostředky zajistit. U komunálních dluhopisů, jejichž splatnost bude stanovena na deset let, nedisponuje obec či kraj možností přimět jejich majitele k předčasnému zpětnému prodeji (obdobně tomu bude u úvěrů, zápůjček atp.).

21. Sankce v podobě pozastavení převodu podílu na výnosu daní je podle navrhovatelky spojena s pouhou skutečností, že výše dluhu územního samosprávného celku překročí k následujícímu rozvahovému dni hranici 60 % průměru jeho příjmů za poslední čtyři rozpočtové roky. Pozastavení převodu podílu na výnosu daní představuje výpadek podstatného zdroje příjmů územních samosprávných celků, a může tak přispět k jejich ekonomické likvidaci. Uvedenou úpravu považuje navrhovatelka za kontraproduktivní, jelikož povede k dalšímu omezení schopnosti územního samosprávného celku plnit své závazky. Současná právní úprava přerozdělování daňových výnosů navíc zcela zřejmě zakládá legitimní očekávání, že tyto příjmy jsou územním samosprávným celkům státem garantovány. Dané ustanovení a navazující § 6a až 6d zákona o rozpočtovém určení daní proto navrhovatelka označuje za zcela svévolný zásah do majetkové samostatnosti územních samosprávných celků, jenž je navíc zjevně neproporcionální. Disproporcionalitu přitom spatřuje v určení rozsahu, v němž k pozastavení převodu podílu na výnosu daní dojde: čím vyšší zadlužení územního samosprávného celku, tím větší i rozsah pozastavení převodu podílu na výnosu daní.

22. Ustanovení § 17 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti dle navrhovatelky současně vykazuje znaky nepřípustné pravé retroaktivity. Při posouzení průměru příjmů územního samosprávného celku se totiž vychází z průměru za poslední čtyři rozpočtové roky. Uvedené ustanovení má nabýt účinnosti 1. ledna 2018. Průměr za poslední čtyři rozpočtové roky bude tedy počítán z let 2014 až 2017, tj. z období, kdy územní samosprávné celky neměly důvod zvažovat poměr svých příjmů a dluhu v tomto období.

23. Navrhovatelka zdůrazňuje, že podle samotné důvodové zprávy k § 17 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti vykazuje 198 obcí míru zadlužení přesahující 100 %. Pro tyto obce by poza-

stavení převodu podílu na výnosu daní bylo nepochybně tíživé. Důvodová zpráva k tomu uvádí, že průměrně by u obcí přesahujících stanovenou míru zadlužení výše pozastaveného podílu na výnosu daní činila pouze 3 % z jejich celkových příjmů. Takové hodnocení považuje navrhovatelka za problematické, neboť je založeno na vypočteném průměru. Některé obce tedy nemusí být ohroženy vůbec, jiné zcela zásadně. Příkladem může být obec Karle, mající dluh ve výši 450 % jejích příjmů (z důvodu investice do větrné elektrárny, z jejíhož provozu však splácí úvěr a má dostatek prostředků pro zajištění svých potřeb).

24. Co se týče možnosti zrušení pozastavení převodu podílu na výnosu daní podle § 6c zákona o rozpočtovém určení daní, ta dle navrhovatelky nijak neodstraňuje neústavnost celé konstrukce. Možnost uhrazení dluhu není čistě na vůli územních samosprávných celků (jako každého dlužníka), není-li možnost předčasného splacení dluhu výslovně ujednána. Jinak řečeno, k uvolnění pozastaveného daňového výnosu může dojít jedině tehdy, je-li dluh objektivně splatný. Územní samosprávné celky v rámci svého hospodaření počítají se splatností svých dluhů a tomu přizpůsobují své hospodaření. Navrhovatelka proto nevidí rozumný důvod pro odnětí části dosud garantovaných příjmů územních samosprávných celků z důvodu, že by tyto příjmy mohly být použity za jiným účelem, než je úhrada dluhu.

III. 4
Protiústavnost ustanovení obsažených v zákoně č. 24/2017 Sb.

25. Ve vztahu k právní úpravě obsažené v části dvanácté čl. XII zákona č. 24/2017 Sb., jíž se zákon o rozpočtovém určení daní doplňuje o ustanovení § 6a až 6d, upravující pravidla pro pozastavení převodu podílu na výnosu daní, je navrhovatelka přesvědčena, že v případě zrušení § 17 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti pozbude daná úprava smysl. Dle navrhovatelky lze alternativně uvažovat o zrušení § 6a až 6d přímo v zákoně o rozpočtovém určení daní. Ústavní soud ostatně již dříve považoval princip *cessante ratione legis, cessat et lex ipsa* za dostatečně odůvodňující jeho derogační zásah [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 15/01 ze dne 31. 10. 2001 (N 164/24 SbNU 201; 424/2001 Sb.)].

26. Co se týče ustanovení části čtrnácté čl. XIV novelizačního bodu 10 zákona č. 24/2017 Sb. – jímž se zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů doplňuje o ustanovení § 4 odst. 6, jež stanoví podmínky, za nichž územní samosprávný celek může schválit schodkový rozpočet i v případě aktivace opatření podle § 14 písm. c) zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti – jsou dle navrhovatelky dány stejné důvody pro zrušení, jako je tomu v předchozím bodě.

III. 5
Soulad s právem Evropské unie

27. Zrušení napadených ustanovení nebude dle navrhovatelky odporovat závazkům plynoucím pro Českou republiku z členství v Evropské unii. Ačkoliv je totiž podle důvodové zprávy zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti transpozicí směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států (dále jen „směrnice Rady 2011/85/EU“), uvedená směrnice nestanoví natolik konkrétní pravidla, jež by vyžadovala transpozici právě formou přijetí napadené právní úpravy.

III. 6
Závěrečný návrh a návrh na přednostní projednání věci

28. Navrhovatelka proto navrhuje, aby Ústavní soud rozhodl tak, že ustanovení § 14 písm. c), § 17 a § 18 odst. 2 zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ustanovení § 6a až 6d zákona o rozpočtovém určení daní a ustanovení § 4 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů se zrušují dnem vyhlášení nálezu Ústavního soudu ve Sbírce zákonů. Návrh na přednostní projednání věci je dle navrhovatelky odůvodněn především účinky spojenými s aplikací § 17 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, resp. s aplikací § 6a až 6d zákona o rozpočtovém určení daní.

IV.
Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení

29. Podle § 42 odst. 4 a § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaslal Ústavní soud návrh na zahájení řízení Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, Senátu Parlamentu České republiky, vládě a veřejné ochránkyni práv.

IV. 1
Vyjádření Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky

30. Poslanecká sněmovna se prostřednictvím svého předsedy Jana Hamáčka ve svém vyjádření ze dne 13. dubna 2017 omezila na popis průběhu legislativního procesu, který vedl k přijetí zákona č. 23/2017 Sb. a zákona č. 24/2017 Sb.

IV. 2
Vyjádření Senátu Parlamentu České republiky

31. Senát se k výzvě Ústavního soudu vyjádřil prostřednictvím svého předsedy Milana Štěcha přípisem ze dne 11. dubna 2017. Předseda Senátu v něm uvedl, že projednání návrhů obou dotčených zákonů bylo doprovázeno „nebývale přísnou kritikou“, přičemž v rozpravě nezazněly ze strany přítomných senátorů žádné hlasy, které by se přimlouvaly za přijetí obou návrhů. Žádný z přítomných senátorů nepodal ani návrh na schválení některého z návrhů.

IV. 3
Vyjádření vlády

32. Vláda ve svém vyjádření ze dne 18. dubna 2017 předně uvedla, že skrze zákon č. 23/2017 Sb. a zákon č. 24/2017 Sb. byla do českého právního řádu transponována příslušná směrnice Rady 2011/85/EU. Z uvedené směrnice pro členské státy Evropské unie vyplývá povinnost přijmout číselná omezení pro provádění rozpočtové a fiskální politiky (tzv. numerická fiskální pravidla) na podporu fiskální odpovědnosti. Česká republika byla posledním členským státem, který tuto směrnici transponoval do svého vnitrostátního právního řádu. Podle směrnice Rady 2011/85/EU jsou členské státy povinny transponovat do svých vnitrostátních právních řádů fiskální pravidla i na úrovni místních samospráv.

IV. 3. 1
Obecně k protiústavnosti napadených zákonných ustanovení

33. K tvrzení navrhovatelky, že napadená právní úprava postrádá náležitý ústavní rámec, vláda poukázala na čl. 101 odst. 3 a 4 Ústavy. Z textu čl. 101 odst. 4 Ústavy přitom plyne možnost rámcově regulovat činnost územních samosprávných celků běžným zákonem. Uvedený závěr se ostatně podle vlády podává i z judikatury Ústavního soudu [zvláště z nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/02 ze dne 5. 2. 2003 (N 18/29 SbNU 141; 53/2003 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 50/06 ze dne 20. 11. 2007 (N 196/47 SbNU 557; 18/2008 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. 5. 2006 (N 93/41 SbNU 195; 434/2006 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 30/15 ze dne 15. 3. 2016 (N 42/80 SbNU 517; 239/2016 Sb.)]. Činnost územních samosprávných celků reguluje i platná právní úprava, např. obecní zřízení a krajské zřízení, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a další. Uvedená zákonná právní úprava dle vlády reguluje činnost územních samosprávných celků nejen formálním a procedurálním rámcem, ale i věcně.

34. Vláda odmítla argumentaci navrhovatelky založenou na výkladu čl. 101 odst. 3 Ústavy s tím, že řada standardů a parametrů rozpočtů je dána běžnými zákony a prováděcími předpisy, které jsou vydávány na základě čl. 101 odst. 4 Ústavy. To je i případ napadených ustanovení. Stanovení rámcových pravidel se nedotýká práva územního samosprávného celku na schválení vlastního rozpočtu ani pravomoci jeho zastupitelstva schvalovat rozpočet.

35. Ohledně porušení čl. 11 Listiny tvrzenému navrhovatelkou vláda zdůraznila, že napadená ustanovení nepředstavují vyvlastnění nebo omezení vlastnického práva, ale jde o regulaci veřejného rozpočtování provedenou zákonem a ve veřejném zájmu.

IV. 3. 2
K protiústavnosti § 14 písm. c) zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti

36. Ohledně uvedeného ustanovení vláda předně zdůraznila, že povinnost územního samosprávného celku sestavit vyrovnaný nebo přebytkový rozpočet vzniká pouze za podmínky návětí § 14 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Uvedené ustanovení vychází z příslušných pramenů primárního a sekundárního práva Evropské unie, které vládám členských států ukládají snížit dluh „sektoru vládních institucí“ (dle zákona č. 23/2017 Sb. a zákona č. 24/2017 Sb. „sektoru veřejných institucí“) v poměru k HDP, přičemž jako hranici tohoto dluhu stanoví 60 % HDP.

37. Argumentaci navrhovatelky ohledně dopadů úsporných opatření na hospodaření územních samosprávných celků označila vláda za zavádějící. Pokud obec není schopna vykonávat svoji běžnou činnost bez deficitního hospodaření, jde o problém strukturálního charakteru, jenž nemá svůj původ v napadených ustanoveních. K údajné nutnosti omezení nezbytných výdajů na činnosti a akce zajišťované územními samosprávnými celky vláda připomněla, že řada těchto aktivit je financována přímými transfery ze státního rozpočtu.

38. Vláda proto vyslovila přesvědčení, že ustanovení § 14 písm. c) zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a § 4 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů nepředstavují zásah do vlastnického práva ani do autonomie rozhodování územních samosprávných celků, ale pouze stanoví mantinely pro sestavení rozpočtu územního samosprávného celku pro případ výjimečné rozpočtové situace sektoru veřejných institucí. Takový postup umožňuje čl. 101 odst. 4 Ústavy i čl. 4 odst. 2 a čl. 8 Evropské charty místní samosprávy.

39. V případě, kdy by bylo třeba snížit zadlužení, a veškeré břímě by nesl stát, pocítily by územní samosprávné celky negativní důsledky takové situace snížením mandatorních výdajů státu, omezením nejrůznějších transferů a dotací ze státního rozpočtu, případně korekcí podílů na výnosu daní. Podle vlády nejsou územní samosprávné celky „majetkovými ostrovy“ nezávislými na státu. Naopak, jejich

rozpočty jsou se státním rozpočtem propojené. K tomu vláda dodala, že podle Českého statistického úřadu výše zadlužení sektoru veřejných institucí v roce 2016 činila 37,2 % HDP, při meziročním poklesu o 3,1 %. V dohledné době tedy nehrozí, že by výše dluhu sektoru veřejných institucí dosáhla 55 % HDP a že by územním samosprávným celkům vznikla povinnost podle § 14 písm. c) zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

40. K navrhovatelkou vytýkané absenci časového omezení povinnosti územních samosprávných celků sestavit vyrovnaný nebo přebytkový rozpočet vláda připomněla, že uvedené opatření je stanoveno s cílem nežádoucí stav sektoru veřejných institucí odstranit. Nelze však předem určit, jak dlouho takový stav potrvá, a omezení povinnosti pevným časovým intervalem proto postrádá reálný smysl. K údajné vágnosti ustanovení § 15 odst. 1 písm. a) zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti vláda namítla, že navrhovatelka vytrhuje spojení „významné zhoršení ekonomického vývoje po dobu 24 měsíců“ z kontextu a uvedený pojem je v daném ustanovení podrobně vymezen.

41. Co se týče argumentu, že ustanovení § 14 písm. c) zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti zavádí princip kolektivní viny, vláda namítla, že územní samosprávné celky tvoří nedílnou součást sektoru veřejných institucí, a jejich hospodaření tudíž ovlivňuje fiskální výsledky, za které je hodnocena vláda. Ta však nedisponuje žádnými nástroji, jak zajistit fiskální disciplínu územních samosprávných celků. Nezávislost územních samosprávných celků nelze chápat jako absolutní, neboť jsou součástí České republiky, podílejí se na jejích daňových výnosech a jsou provázány se státním rozpočtem prostřednictvím transferových plateb zejména na regionální školství a dopravu. Jestliže územní samosprávné celky profitují z příznivého vývoje státního rozpočtu, měly by s ním být solidární v době, kdy se ekonomice nedaří. V situaci, kdy dluh sektoru veřejných institucí dosáhne 55 % HDP, je dle vlády pro územní samosprávné celky jednoznačně lepší šetřit. Bylo by mylné se domnívat, že všechny veřejné instituce by „škrtaly a šetřily“, aniž by to územní samosprávné celky pocítily.

42. K tvrzení, že povinnosti dle § 14 písm. c) zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti omezí vlastnické právo územního samosprávného celku, neboť může vést ke snižování hodnoty jeho majetku a bude bránit v uspokojování potřeb jeho občanů, vláda uvedla, že bez omezení zadlužování územních samosprávných celků by veškeré břímě snižování státního dluhu přešlo na státní rozpočet, tj. stát by musel snížit dluh o to více, o kolik by byly zadluženy územní samosprávné celky.

IV. 3. 3
K protiústavnosti § 17 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti

43. Stanovení dluhového stropu územních samosprávných celků dle vlády nepostrádá ústavní základ. Podle Ústavy, Evropské charty místní samosprávy i judikatury Ústavního soudu lze totiž územnímu samosprávnému celku stanovit práva či povinnosti běžným zákonem, zejména je-li účelem regulace veřejný zájem předcházet riziku zadluženosti a s tím spojené platební neschopnosti územních samosprávných celků. K tomu vláda zdůraznila, že příjmy rozpočtů krajů tvoří převážně přijaté transfery (62,4 % příjmů) a daňové příjmy (34,9 %). Příjmy rozpočtů obcí tvoří převážně daňové příjmy (68,4 % příjmů) a přijaté transfery (17,9 % příjmů). Územní samosprávné celky tak hospodaří i s prostředky z jiných veřejných rozpočtů (především státního rozpočtu).

44. Podle vlády povinnost územních samosprávných celků snížit svůj dluh podle § 17 odst. 2 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a pozastavení převodu podílu výnosu daní podle § 17 odst. 3 téhož zákona nepředstavují nepřípustný zásah do majetkové autonomie územních samosprávných celků. Uvedenou právní úpravu vláda vnímá jako rámcové pravidlo, které má vést k tomu, aby územní samosprávné celky nekumulovaly své dluhy. Povinnost snížit dluh pak nevylučuje možnost dluhového financování investičních aktivit územních samosprávných celků, ale při určité míře jejich zadluženosti stanovuje tempo splácení dluhu. Vláda v tomto směru konstatovala, že v současné době by plnění povinností dle § 17 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti nepředstavovalo žádný problém přibližně pro 93 % obcí.

45. Ustanovení § 17 odst. 2 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti zakotvuje legitimní prostředek k zajištění vymahatelnosti dodržení fiskálního pravidla. Pozastavení příjmu podílu na výnosu daní podle § 17 odst. 3 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti představuje krajní řešení, k němuž je stát, resp. Ministerstvo financí, oprávněn na základě zákona, a dle vlády je i v souladu s Ústavou a Evropskou chartou místní samosprávy. Navíc územnímu samosprávnému celku bude podíl na výnosu daní toliko pozastaven, nikoliv odňat.

46. Napadená ustanovení dle vlády nijak neomezují výši dluhu územních samosprávných celků, ale pouze stanoví, že v případě nadměrného zadlužení je třeba takovou situaci začít řešit a územní samosprávný celek by měl splácet alespoň část svého dluhu. Vláda dodala, že územní samosprávné celky mají obecně dostatečné zdroje k realizaci investic (dle přílohy č. 1 k vyjádření vlády hospodařily obce v roce 2016 s výrazným přebytkem v celkové výši 40,5 mld. Kč) a záleží pouze na nich, jak s nimi naloží. Fiskální pravidlo proto dle vlády územní samosprávné celky neohrožuje.

47. Ohledně tvrzené nemožnosti přimět věřitele územních samosprávných celků k předčasnému přijetí plnění (dluhu) vláda předně namítla, že se nelze domnívat, že územní samosprávný celek splatí svůj dluh jednorázově v době splatnosti bez průběžně vytvořené rezervy na uhrazení dluhu. Navrhovatelkou uvedené dluhopisové financování výdajů na komunální úrovni je navíc dle vlády využíváno spíše zřídka. Vláda zmínila analýzu Ministerstva financí ohledně funkčnosti fiskálního pravidla, z níž vyplynulo, že v posledních třech letech splácely obce, které limit fiskálního pravidla překračují nejvíce, své dluhy mnohem vyšší částkou, než kterou by měly minimálně splácet podle § 17 odst. 3 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

48. Ve vztahu k tvrzení navrhovatelky, že pozastavení převodu podílu na výnosu daní povede k výpadku podstatného zdroje příjmů územních samosprávných celků, k neschopnosti plnit jejich závazky a případně k jejich ekonomické likvidaci, vláda odkázala na svoji předchozí argumentaci k § 17 odst. 2 a 3 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Pozastavená část podílu na výnosu daní navíc bude moci být na žádost územního samosprávného celku uvolněna na splacení jeho dluhu. Námitku navrhovatelky o absenci vazby mezi § 17 odst. 2 a 3 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti vláda odmítla s tím, že vzájemná vazba mezi těmito odstavci je zřejmá. Vláda dále uvedla, že výše povinné minimální splátky dluhu je hluboko pod úrovní běžných úvěrových podmínek bankovních institucí, a nelze proto hovořit o výpadku podstatného zdroje příjmů územních samosprávných celků. Napadená právní úprava navíc nijak nelimituje zadluženost územních samosprávných celků a neohrožuje krytí jejich běžných či kapitálových výdajů či financování vlastních projektů z vlastních zdrojů nebo projektů spolufinancovaných z fondů Evropské unie. Pokud územní samosprávné celky nepřekročí stanovenou výši dluhu nebo ji po jejím překročení splatí v požadované výši, jejich podíl z výnosu daní nebude nijak dotčen.

49. Vláda považuje fiskální pravidlo za proporcionální, neboť výše postihu je přímo úměrná míře porušení nastavených pravidel. Vláda dále uvedla, že hodnota 60 % příjmů za poslední čtyři rozpočtové roky, zakotvená v rámci fiskálního pravidla, byla stanovena na základě zahraničních zkušeností, s přihlédnutím k podmínkám domácí ekonomiky. Význam fiskálního pravidla spočívá v jeho univerzálnosti, neboť jde o pravidlo aplikovatelné na všechny územní samosprávné celky. Stejně univerzální je i mechanismus pozastavení převodu podílu na výnosu daní. Z tohoto důvodu vláda odmítá tvrzení navrhovatelky, že napadená zákonná úprava je neproporcionální. Vláda na základě zpracované analýzy (podle níž by výše pozastaveného podílu pouze v případě tří obcí přesahovala více než 10 % jejich celkových příjmů) označila pozastavení převodu podílu na výnosu daní pro dotčené obce za finančně únosné.

50. Za důvodnou nepovažuje vláda ani námitku navrhovatelky, že § 17 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti zakládá nepřípustnou pravou retroaktivitu. Připomenula, že Ministerstvo financí bude fiskální pravidlo vyhodnocovat až od roku 2018 a k případnému pozastavení podílu na výnosu daní dojde až v roce 2019. Potřebná legisvakanční lhůta je tak vytvořena. K příkladu navrhovatelky ohledně obce, jež si vzala půjčku na stavbu větrné elektrárny, vláda konstatuje, že daná obec splácí

svůj dluh dvojnásobně rychleji, než kolik požaduje ustanovení § 17 odst. 2 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

IV. 3. 4
K souladu s právem Evropské unie

51. Vláda nesdílí závěr navrhovatelky o tom, že napadená právní úprava je nadbytečná, protože směrnice Rady 2011/85/EU nestanoví způsob dosažení stavu dlouhodobě udržitelných a zdravých financí. Napadená právní úprava totiž nejenže odpovídá svým charakterem regulaci přijaté i v jiných členských zemích Evropské unie, ale zároveň patří i k těm nejmírnějším.

IV. 3. 5
Závěrečný návrh vlády

52. Z výše uvedených důvodů vláda navrhla Ústavnímu soudu návrh v plném rozsahu zamítnout.

IV. 4
Sdělení veřejné ochránkyně práv

53. Veřejná ochránkyně práv svým přípisem ze dne 28. března 2017 sdělila, že nevyužívá svého práva podle § 69 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 404/2012 Sb., a nevstupuje do řízení v pozici vedlejšího účastníka.

V.
Replika navrhovatelky

54. Ústavní soud zaslal navrhovatelce vyjádření účastníků řízení k replice.

55. Navrhovatelka tvrzení vlády, že čl. 101 odst. 4 Ústavy představuje nezbytný ústavní rámec napadených ustanovení, označuje za porušení obecné zásady *venire contra factum proprium*, neboť vláda sama předložila návrh ústavního zákona zakotvujícího pravidla rozpočtové odpovědnosti vůči územním samosprávným celkům, který měl být základem rozpočtové odpovědnosti obcí a krajů. Navrhovatelka v replice opakuje svoji stěžejní argumentaci, že čl. 101 odst. 4 Ústavy nevytváří nezbytné ústavní zmocnění pro ukládání povinností územním samosprávným celkům prostřednictvím zákona, a připomíná, že zákonná úprava musí respektovat ústavní meze. V případě hospodaření územních samosprávných celků jsou těmito mezemi ústavně zaručená práva na hospodaření „podle vlastního rozpočtu“ a s „vlastním majetkem“. V případě pravidel určujících, jak mají obce a kraje hospodařit, a tedy i jak mají nakládat s vlastním majetkem, nejde o hospodaření podle vlastních pravidel ani podle vlastního rozpočtu. Pouze ústavodárce může svým rozhodnutím rozsah autonomie územních samosprávných celků omezit či určit konkrétní pravidlo pro jejich hospodaření. Napadená ustanovení však byla přijata zákonodárcem a na základě přehlasování Senátu (čímž byla popřena jeho role ústavní pojistky).

56. Judikaturu Ústavního soudu, na niž poukázala vláda, považuje navrhovatelka za nepřiléhavou. Stěžejní je v projednávané věci posouzení, zda nepřijetím návrhu ústavního zákona (a zakotvením pravidel rozpočtové odpovědnosti pouze na zákonné úrovni) bylo zasaženo do práva územních samosprávných celků na samosprávu a zda případně nebylo dotčeno postavení Senátu v rámci ústavodárného procesu. Navrhovatelka dodává, že v této věci jde o otázku tvorby práva, nikoliv výkladu čl. 101

Ústavy. V tomto ohledu navrhovatelka dále připouští, že podle čl. 101 odst. 4 Ústavy lze regulovat činnost územních samosprávných celků běžným zákonem, avšak zákonem může být územním samosprávným celkům určena toliko procedura rozhodování, popřípadě cíle, k nimž má jejich rozhodování dospět. Nelze ale zákonem určit, jak mají obce a kraje rozhodovat (což prý napadená ustanovení činí).

57. Právo územního samosprávného celku mít vlastní majetek ve smyslu čl. 101 odst. 3 Ústavy implikuje dle navrhovatelky především možnost s tímto majetkem dle vlastního uvážení nakládat. Tomu napadená ustanovení brání. Majetek totiž představují jak aktiva, tak pasiva, jejichž přijímání napadená právní úprava za určitých podmínek omezuje, případně až vylučuje. Navrhovatelka odkazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/02 ze dne 13. 8. 2002 (N 104/27 SbNU 167; 404/2002 Sb.), jenž podrobně ilustruje obsah a podstatu majetkové autonomie územních samosprávných celků. Zásah do práva rozhodovat o způsobu hospodaření s vlastním majetkem současně představuje zásah do práva vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny.

58. Tvrzení vlády, že z čl. 101 odst. 3 Ústavy plyne právo územních samosprávných celků na vlastní rozpočet, nikoliv na rozpočet bez přívlastků, označuje navrhovatelka za nepřesné a chybné. Ustanovení čl. 101 odst. 3 Ústavy hovoří o právu hospodařit podle rozpočtu, což není to samé jako právo „mít rozpočet“ (jak dovozuje vláda). Obsahem tohoto práva je oprávnění územních samosprávných celků nakládat s rozpočtovými prostředky podle svého rozhodnutí, což se promítá do schváleného rozpočtu.

59. K samotným ustanovením § 14 písm. c) zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a § 4 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů navrhovatelka dále uvádí, že vláda jejich dopady na fungování územních samosprávných celků značně bagatelizuje, tvrdí-li, že uvedené povinnosti budou územní samosprávné celky povinny plnit pouze v případě, kdy dluh sektoru veřejných institucí dosáhne zákonem stanovené úrovně. Podstata abstraktního přezkumu ústavnosti dle navrhovatelky vylučuje námitky takového typu. Navrhovatelka nesdílí ani přesvědčení vlády, že napadená ustanovení v sobě promítají požadavky plynoucí z unijního práva, neboť z unijní právní úpravy se nepodává požadavek, aby opatření přijatá v souvislosti s omezováním dluhu sektoru vládních institucí dopadala i na územní samosprávné celky. Podle navrhovatelky napadená ustanovení omezují majetkovou autonomii územních samosprávných celků, neboť při sestavování jejich rozpočtů bude nezbytné podřídit se podmínkám, jež plynou z daných ustanovení [k tomu navrhovatelka cituje důvody nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/03 ze dne 9. 7. 2003 (N 109/30 SbNU 499; 211/2003 Sb.)]. Navrhovatelka na půdorysu označeného nálezu Ústavního soudu shrnuje, že je odpovědností územních samosprávných celků, jak budou hospodařit, přičemž deficitní hospodaření může přispět k plnění úloh územních samosprávných celků ve vztahu k jejich občanům.

60. Dle navrhovatelky je také otázkou, zda omezení autonomie územních samosprávných celků při hospodaření s jejich majetkem je vůbec správným řešením případného deficitu, a je přinejmenším sporné zavádět do právního řádu instituty primárně ekonomické povahy, jejichž působení může být i kontraproduktivní. Samotné šetření totiž může snížit deficit, ale nemusí odstranit jeho příčinu. Tvrzení vlády, že aktivace úsporných opatření v dohledné době nehrozí, nepovažuje navrhovatelka za relevantní.

61. K ustanovení § 17 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti navrhovatelka dodává, že s ohledem na ústavně zaručenou majetkovou autonomii územních samosprávných celků tyto nelze nutit k určitým konkrétním fiskálním opatřením pod hrozbou sankce. Zákonodárce je totiž při stanovování povinností územním samosprávným celkům v oblasti jejich majetkové autonomie limitován Ústavou. V tomto směru není nijak určující otázka finanční nezávislosti územních samosprávných celků, neboť zajištění jejich materiální existence, resp. jejího rozsahu ze strany státu, je věcí politického rozhodnutí. Stát nemůže nutit územní samosprávné celky hospodařit určitým způsobem, neboť jinak by musel převzít i odpovědnost za jejich hospodaření. Tím by však eliminoval podstatu samosprávy jako takové.

62. Fiskální pravidlo prý také narušuje majetkovou autonomii územních samosprávných celků, neboť je-li určitý subjekt nucen chovat se jistým způsobem (zde splácet své dluhy), pak autonomně nejedná. Není podstatné, zda případná sankce za nesplnění fiskálního pravidla spočívá pouze v dočasném pozastavení příjmu podílu na výnosu daní, neboť tím charakter sankce (nutící subjekt chovat se určitým způsobem) neztrácí. Je-li cílem fiskálního pravidla zabránit případné platební neschopnosti obce, je tímto opět popírán princip odpovědnosti územního samosprávného celku za vlastní hospodaření.

63. Navrhovatelka je nadále přesvědčena, že stanovení maximální horní hranice dluhu územního samosprávného celku limituje možnosti správy majetku daného celku. Fiskální pravidlo navíc nedostatečně zohledňuje aktuální zadluženost obcí, protože nestanovuje případné přechodné období, jímž by územním samosprávným celkům byla dána možnost bez rizika sankce pozastavení příjmu podílu na výnosu daní svůj dluh snížit. Fiskální pravidlo prý dopadne na některé územní samosprávné celky, které nepostupovaly v rozporu s dřívější právní úpravou.

64. Tvrzení vlády, že porušení fiskálního pravidla fakticky nic nezmění, neboť výplata pozastaveného výnosu daní může být územním samosprávným celkům na žádost uvolněna na splátku dluhu, navrhovatelka rozporuje s tím, že územní samosprávný celek vždy nemusí mít zájem na zrychleném (a v podstatě nuceném) splacení svých dluhů. Situace, kdy je např. splatnost dluhu odložena na základě dohody, navíc daná úprava nijak nereflektuje. O vhodnosti zvoleného prostředku navrhovatelka rovněž pochybuje. Ohledně statistických údajů o průměrné zadluženosti obcí navrhovatelka poznamenává, že dopady fiskálního pravidla nelze bagatelizovat tím, že u naprosté většiny územních samosprávných celků jeho aplikace nehrozí. Právo na samosprávu svědčí všem územním samosprávným celkům. Navíc, je-li hospodaření územních samosprávných celků na tak dobré úrovni, jak se ze statistiky podává, je otázkou, zdali je dán důvod sankcionovat pouze některé z nich. Konečně k otázce intertemporálních účinků napadené právní úpravy navrhovatelka shrnuje, že územní samosprávné celky nejsou s to přijmout potřebná opatření, pokud relevantní dluhová hranice je vypočtena na základě hospodářských výsledků z let minulých, tj. období, v němž vzniklou výši dluhu nemohou územní samosprávné celky jakkoliv ovlivnit.

65. Konečně k argumentu vlády, že zavedení pravidel rozpočtové odpovědnosti plyne z unijního práva, navrhovatelka uvádí, že tímto nelze ospravedlnit porušení ústavních pravidel. Ani z bodů 23 až 25 preambule či z článků 12 a 13 směrnice Rady č. 2011/85/EU se nepodává, že by územní samosprávné celky měly být povinny dodržovat taková pravidla, jaká jsou obsažena v zákoně č. 23/2017 Sb. a v zákoně č. 24/2017 Sb. Argumentaci potřeby tzv. eurokonformního výkladu, již používá vláda, navrhovatelka odmítá, neboť problém nespatřuje ve výkladu práva, ale v ústavní konformitě normotvorby, resp. ve využití neadekvátní formy vnitrostátního pramene práva.

VI.
Ústní jednání

66. Ústavní soud shledal, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, a proto v souladu s § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl ve věci bez jeho nařízení.

VII.
Vlastní přezkum napadených zákonných ustanovení

VII. 1
Podmínky meritorního posouzení návrhu

67. Ústavní soud dospěl k závěru, že je příslušný k projednání návrhu na zrušení napadených ustanovení. Tento návrh splňuje všechny zákonem stanovené formální náležitosti a byl podán osobami k tomu oprávněnými. Současně Ústavní soud neshledal žádný z důvodů nepřípustnosti návrhu nebo pro zastavení řízení. Podmínky pro meritorní posouzení návrhu jsou proto splněny.

VII. 2
Posouzení kompetence a ústavní konformity legislativního procesu

68. Podle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., se Ústavní soud musí zabývat tím, zda byla napadená ustanovení přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence, ústavně předepsaným způsobem a zda je jejich obsah v souladu s ústavními zákony. Ústavní soud proto ověřil průběh procesu přijímání těchto zákonů. Vyšel přitom z vyjádření předložených Poslaneckou sněmovnou a Senátem, jakož i z veřejně dostupných elektronických zdrojů (stenozáznamů z jednání schůzí obou komor Parlamentu, usnesení a sněmovních a senátních tisků, volně dostupných na webových stránkách http://www.psp.cz a http://www.senat.cz).

69. Návrh zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013–2017, sněmovní tisk 412/0) byl rozeslán poslancům dne 25. února 2015. Poslanecká sněmovna návrh zákona schválila ve třetím čtení dne 19. října 2016 na své 50. schůzi (usnesení č. 1380), kdy pro něj hlasovalo 101 ze 169 přítomných poslanců, 49 bylo proti a 19 se hlasování zdrželo. Senát projednal a zamítl návrh zákona (Senát, 11. funkční období, 2016–2018, senátní tisk 349/0) dne 30. listopadu 2016 na své 2. schůzi (usnesení č. 33). Pro zamítnutí návrhu hlasovalo 63 senátorů, 4 senátoři se zdrželi hlasování. Poslanecká sněmovna dne 17. ledna 2017 na své 54. schůzi setrvala na původně schváleném návrhu zákona (usnesení č. 1521). Pro hlasovalo 104 ze 171 přítomných poslanců, 62 bylo proti a 5 se zdrželo hlasování. Přijatý zákon byl doručen prezidentu republiky dne 19. ledna 2017 a podepsán jím byl dne 23. ledna 2017. Vyhlášen ve Sbírce zákonů byl dne 6. února 2017 v částce 8 pod č. 23/2017 Sb.

70. Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím právní úpravy rozpočtové odpovědnosti (Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013–2017, sněmovní tisk 413/0), byl rozeslán poslancům dne 25. února 2015. Poslanecká sněmovna návrh zákona schválila ve třetím čtení dne 19. října 2016 na své 50. schůzi (usnesení č. 1381), kdy pro něj hlasovalo 102 ze 173 přítomných poslanců, 16 bylo proti a 55 se hlasování zdrželo.

71. Senát projednal a zamítl návrh zákona (Senát, 11. funkční období, 2016–2018, senátní tisk 350/0) dne 30. listopadu 2016 na své 2. schůzi (usnesení č. 34). Pro zamítnutí návrhu hlasovalo 60 senátorů, 4 senátoři se zdrželi hlasování.

72. Poslanecká sněmovna dne 17. ledna 2017 na své 54. schůzi setrvala na původně schváleném návrhu zákona (usnesení č. 1522). Pro hlasovalo 103 ze 157 přítomných poslanců, 50 bylo proti a 4 se zdrželi hlasování.

73. Přijatý zákon byl doručen prezidentu republiky dne 19. ledna 2017, který jej podepsal dne 23. ledna 2017. Vyhlášen ve Sbírce zákonů byl dne 6. února 2017 v částce 8 pod č. 24/2017 Sb.

74. Ústavní soud konstatuje, že zákony č. 23/2017 Sb. a č. 24/2017 Sb. byly přijaty a vydány ústavně předepsaným způsobem, neboť v situaci, kdy Senát návrhy obou zákonů zamítl (čl. 46 odst. 2 Ústavy), vyslovila se následně pro jejich přijetí nadpoloviční většina všech poslanců (čl. 47 odst. 1 věta druhá Ústavy).

75. Ústavní soud se dále v rámci posuzování ústavnosti procesu přijetí a vydání zákonů, jejichž součástí jsou napadená ustanovení, zabýval i otázkou vztahu návrhů obou těchto zákonů k návrhu zákona ústavního (sněmovní tisk 411/0), jenž nebyl Poslaneckou sněmovnou přijat (Poslanecká sněmovna návrh ústavního zákona zamítla ve třetím čtení dne 19. října 2016 na své 50. schůzi, kdy pro něj hlasovalo 75 ze 171 přítomných poslanců, 34 bylo proti a 62 se hlasování zdrželo).

76. Navrhovatelka v tomto směru namítá, že v situaci, kdy nebyl přijat ústavní zákon, který by představoval základ rozpočtové odpovědnosti obcí a krajů na ústavní úrovni, je prý třeba považovat na něj navazující úpravu rozpočtové odpovědnosti územních samosprávných celků obsaženou v zákoně č. 23/2017 Sb. a v zákoně č. 24/2017 Sb. za protiústavní, neboť postrádá nezbytný ústavní rámec. Navrhovatelka připomíná, že Ústavní soud obdobný případ již dříve řešil ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 59/2000 ze dne 20. 6. 2001 (N 90/22 SbNU 249; 278/2001 Sb.), kde se zabýval návrhem na zrušení (mimo jiné) ustanovení § 2 odst. 1 věty první zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění zákona č. 442/2000 Sb., podle něhož je hlavním cílem České národní banky zabezpečovat cenovou stabilitu. Napadené ustanovení bylo přijato za situace, kdy měl být současně novelizován čl. 98 Ústavy, který doposud stanovil, že hlavním cílem činnosti České národní banky je péče o měnovou stabilitu (tj. cíl činnosti České národní banky byl čl. 98 Ústavy stanoven šířeji než v § 2 odst. 1 větě první zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance). Návrh ústavního zákona novelizující čl. 98 Ústavy nebyl přijat, zákon č. 442/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, však přesto přijat byl. Ústavní soud v označeném nálezu dospěl k jednoznačnému závěru, že „cestou obyčejného zákona dochází k omezení rozsahu hlavního úkolu ústřední banky státu. Tento postup je z hlediska právního státu (čl. 1 Ústavy), z hlediska ústavně předepsaného způsobu změn a doplňování ústavních zákonů (čl. 9 odst. 1 a čl. 39 odst. 4 Ústavy), stejně jako z hlediska samotného čl. 98 odst. 1 Ústavy nepřijatelný“. Zároveň Ústavní soud připomenul, že napadené ustanovení porušovalo základní pravidlo hierarchické výstavby právního řádu, podle kterého zákon nižší právní síly nesmí odporovat právnímu předpisu vyšší právní síly. Přiměřeně lze na tomto místě poukázat i na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/02 ze dne 18. 6. 2002 (N 78/26 SbNU 273; 349/2002 Sb.), jenž se této problematice věnoval ve vztahu k čl. 82 odst. 2 Ústavy a ustanovení § 74 odst. 3 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, za situace, kdy návrh ústavního zákona, kterým měl být do Ústavy začleněn nový čl. 91a, zřizující Nejvyšší radu soudnictví, také nebyl přijat (k tomu viz také společné částečně odlišné stanovisko soudců J. Malenovského, V. Ševčíka a P. Varvařovského k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/02).

77. Ústavní soud si je vědom toho, že za situace, kdy návrh ústavního zákona zakotvujícího základy rozpočtové odpovědnosti byl zamítnut, a přesto následně Poslanecká sněmovna pokračovala v hlasování o návrzích zákonů, které byly přijaty pod č. 23/2017 Sb. a č. 24/2017 Sb., se přinejmenším *prima vista* může nabízet závěr o protiústavnosti napadených ustanovení těchto zákonů z důvodu absence jejich ústavního rámce.

78. Takový závěr ale nelze dovodit bez dalšího, tj. bez zodpovězení otázky, zda nepřijetím návrhu ústavního zákona se napadená ustanovení skutečně dostala do konfliktu s ústavním pořádkem České republiky, což by znamenalo, že buď stávající podoba ústavního pořádku přijetí takové zákonné úpravy neumožňovala a bylo třeba ústavní pořádek změnit, nebo šlo pouze o doplnění ústavního pořádku o další samostatně stojící ústavní zákon, upravující rozpočtovou odpovědnost jako nový předmět ústavní regulace. V takovém případě by šlo jen o rozšíření ústavních kritérií pro hodnocení ústavnosti nyní napadené předmětné právní úpravy, a tím současně o ochranu těchto kritérií před zásahy obyčejného zákonodárce, tedy postupem pouze podle čl. 39 odst. 1 a 2 Ústavy, nikoli podle čl. 39 odst. 4 Ústavy. V posuzované věci k přijetí navrhovaného doplnění ústavního pořádku nedošlo, takže se otáz-

ka redukuje na problém, zda úprava otázek, o které měl být ústavní pořádek doplněn, se dostala do rozporu s jeho nezměněnou podobou. Odpověď je třeba hledat při výkladu – v tomto směru zcela esenciálního – čl. 101 odst. 3 Ústavy (jako tomu bylo v případě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 59/2000 ve vztahu k čl. 98 Ústavy). Ustanovení čl. 101 odst. 3 Ústavy představuje ústavní základ práva územních samosprávných celků mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. Došel-li by Ústavní soud výkladem čl. 101 odst. 3 Ústavy k závěru, že současná podoba ústavního pořádku České republiky nepřipouští omezení hospodaření obcí a krajů s jejich vlastním majetkem na základě vlastního rozpočtu způsobem, jakým tak činí napadená zákonná ustanovení, bude deficit představovaný nepřijetím ústavního zákona implikovat závěr o protiústavnosti napadených zákonných ustanovení (tak jako tomu bylo věci sp. zn. Pl. ÚS 59/2000). Odpověď na otázku, zda v důsledku nepřijetí ústavního zákona postrádají napadená zákonná ustanovení ústavní základ, je proto třeba hledat ve výkladu dotčených ustanovení ústavního pořádku České republiky. Jedině tak může Ústavní soud posoudit, zda přijetí ústavního zákona představovalo *condicio sine qua non* ve vztahu k přijetí napadených ustanovení upravujících rozpočtovou odpovědnost obcí a krajů.

79. Ústavní soud proto přistoupil k posouzení věcného souladu napadených ustanovení s ústavním pořádkem [čl. 83 a čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy].

VII. 3
Obecná východiska přezkumu

80. Ústavní soud musí nejprve posoudit, zda napadená ustanovení představují zásah do práva územních samosprávných celků na samosprávu ve smyslu čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 3 Ústavy, případně zásah do vlastnického práva územních samosprávných celků zaručeného v čl. 11 Listiny.

81. Dospěl-li by Ústavní soud k závěru, že napadená ustanovení představují zásah do některého z uvedených ústavních práv, musí posoudit, zda tímto zásahem nedochází ke změně Ústavy, případně ke změně podstatných náležitostí demokratického právního státu. V takovém případě by bylo namístě – s odkazem na čl. 9 odst. 1 Ústavy – napadená ustanovení zrušit, neboť Ústava může být měněna či doplňována pouze ústavními zákony. Současně by přicházelo v úvahu i posouzení, zda daná změna Ústavy není v rozporu s čl. 9 odst. 2 Ústavy, vyjadřujícím nezměnitelnost tzv. materiálního jádra ústavy. Pokud Ústavní soud nedojde k závěru, že napadená ustanovení představují změnu Ústavy nebo podstatných náležitostí demokratického právního státu, musí zkoumat, zda takový zásah obstojí v testu proporcionality. Dojde-li Ústavní soud k závěru, že není proporcionální, bude třeba konstatovat, že napadená ustanovení jsou v rozporu s ústavním pořádkem, a z tohoto důvodu je jako protiústavní i zrušit. Argumentace navrhovatelky je vybudována předně na námitce absence ústavního základu pro omezení práva územních samosprávných celků na samosprávu a na námitce porušení práva mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu.

VII. 3.1
Obecně k právu územních samosprávných celků na samosprávu a k právu mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu

82. Právo územních samosprávných celků na samosprávu je v obecné rovině zaručeno čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy. Ústavní soud již dříve uvedl, že místní samosprávu považuje za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie, která je výrazem práva a schopnosti místních orgánů v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 1/96 ze dne 19. 11. 1996 (N 120/6 SbNU 369; 294/1996 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 17/98 ze dne 19. 1. 1999 (N 6/13 SbNU 39; 28/1999 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 5/03 ze dne 9. 7. 2003 (N 109/30 SbNU 499; 211/2003 Sb.)]. V tomto kontextu někteří autoři označují ústavní garanci práva územních samosprávných celků na samosprávu za klíčovou složku vertikální

dělby moci a z hlediska ústavního pořádku za jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy (srov. PODHRÁZKÝ, M. In: BAHÝĽOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M., SUCHÁNEK, R., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 140–141).

83. Nezbytným předpokladem pro zajištění plnohodnotné realizace práva územních samosprávných celků na samosprávu je zakotvení jejich právní subjektivity a majetkové autonomie. Ústava zakládá právní subjektivitu územních samosprávných celků, jež označuje za veřejnoprávní korporace, a počítá s tím, že samosprávné subjekty mají vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu (čl. 101 odst. 3 Ústavy) [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 34/02 ze dne 5. 2. 2003 (N 18/29 SbNU 141; 53/2003 Sb.)].

84. Platí přitom, že samospráva, jakožto významná složka demokratického právního státu, musí mít reálnou možnost záležitosti a otázky místního významu, a to i ty, jež pro svou povahu přesahují regionální rámec a o nichž rozhoduje ve své samostatné působnosti, řešit na základě svého svobodného uvážení. Formou zastupitelské demokracie je tak realizována vůle občanů zastoupených na lokální a regionální úrovni a toliko odpovědností k voliči a na základě zákonného a ústavního rámce je samospráva ve svém konkrétním projevu posléze limitována (čl. 101 odst. 4 Ústavy). Územní samosprávné celky reprezentující územní společenství občanů tak musí mít – prostřednictvím autonomního rozhodování svých zastupitelských orgánů – možnost svobodně se rozhodnout, jakým způsobem naloží s finančními prostředky, jimiž jsou pro plnění úkolů samosprávy vybaveny. Právě hospodaření se svým majetkem samostatně na vlastní účet a na vlastní odpovědnost je atributem samosprávy [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 5/03 ze dne 9. 7. 2003 (N 109/30 SbNU 499; 211/2003 Sb.)].

85. V tomto směru se odborná literatura shoduje na závěru, že jedním ze základních znaků vymezujících územní samosprávné celky jako takové je jejich ekonomický základ, tedy možnost územních samosprávných celků vlastnit majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. Ustanovení čl. 101 odst. 3 Ústavy je z hlediska reálných možností územních samosprávných celků vykonávat právo na samosprávu nedílnou součástí tohoto práva. Význam čl. 101 odst. 3 Ústavy z hlediska realizace práva územních samosprávných celků na samosprávu spočívá tedy v tom, že vylučuje přijetí zákona, který by upřel územnímu samosprávnému celku právo na majetek a hospodaření podle vlastního rozpočtu. Uvedené ustanovení lze interpretovat jako snahu ústavodárce zavázat Parlament k tomu, aby nepřijímal zákony, které by odnímaly samosprávě právo mít majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu (viz HENDRYCH, D., KAMLACH, M., SYLLA, M., SYLLOVÁ, J., SVOBODA, C., ZÁŘECKÝ, P., ZOULÍK, F. Ústava České republiky. Komentář. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 179.).

86. Z uvedeného se podává i samotná esence (podstata) práva obcí a krajů mít vlastní majetek a hospodařit dle vlastního rozpočtu. Dané právo garantuje obcím a krajům majetkovou autonomii jednak v tom smyslu, že mohou vlastnit majetek, a jsou tedy subjekty vlastnického práva jako každý jiný subjekt právních vztahů. Z čl. 101 odst. 3 Ústavy proto vyplývá imperativ směřující k zákonodárci, jenž zapovídá odnímat územním samosprávným celkům způsobilost být účastníkem majetkoprávních vztahů, nabývat do svého výlučného vlastnictví majetek a nakládat s ním ve smyslu vlastnické triády (*ius possidendi, ius utendi et fruendi, ius disponendi*). Druhou složkou práva územních samosprávných celků mít vlastní majetek a hospodařit dle vlastního rozpočtu je majetková autonomie ve smyslu nezávislého rozpočtového hospodaření. Nezávislost rozpočtového hospodaření obcí a krajů znamená, že jejich vlastní rozpočty nejsou součástí některé z rozpočtových kapitol státního rozpočtu. Obce a kraje při sestavování svých rozpočtů postupují samostatně a stejně tak i na základě sestavených a schválených rozpočtů samy a na vlastní odpovědnost hospodaří.

87. Jinými slovy, obcím a krajům je již na ústavní úrovni garantováno jednak postavení subjektu způsobilého nabývat majetek (postavení vlastníka) a dále postavení subjektu způsobilého s nabytým majetkem nakládat na základě vlastního a předchozího ekonomického uvážení (postavení hospodáře).

88. Z obou těchto ústavně zaručených rolí přitom vyplývají jak dílčí práva, tak i dílčí povinnosti, které však nelze nahlížet izolovaně, ale ve spojení s postavením územního samosprávného celku ja-

kožto veřejnoprávní korporace, jejímž úkolem je v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí. Platí proto, že územní samosprávný celek musí, jakožto vlastník, při nakládání se svým majetkem vždy zohledňovat zájem svého obyvatelstva. Tím je do značné míry limitována jeho volnost při nakládání s tímto majetkem. Obdobně je územní samosprávný celek limitován jakožto hospodář, neboť při sestavování a schvalování vlastního rozpočtu musí vycházet ze zákonem stanovených pravidel tvorby územních rozpočtů, a to při zohlednění zájmů místního obyvatelstva.

89. Ustanovení čl. 101 odst. 3 Ústavy proto obcím a krajům garantuje postavení vlastníka a postavení hospodáře, avšak – a to je z hlediska posuzované věci stěžejní – taková garance není bezbřehá, ale nutně vychází z podstaty práva na samosprávu. Územní samosprávné celky jsou proto při samotném nakládání se svým majetkem a při tvorbě vlastního rozpočtu limitovány svým postavením jakožto veřejnoprávních korporací.

90. Vedle vnitrostátního ústavně založeného rámce práva územních samosprávných celků na samosprávu je třeba připomenout i standard plynoucí z mezinárodních závazků České republiky, jmenovitě z Evropské charty místní samosprávy, sjednané dne 15. října 1985, jež vstoupila v účinnost pro Českou republiku dne 1. září 1999 a byla publikována pod č. 181/1999 Sb. (dále jen „Charta“).

91. Charta není klasickou mezinárodní smlouvou o lidských právech, netýká se jednotlivců, nýbrž společenství občanů, zakládá kolektivní práva. Z toho vyplývají zvláštnosti jejího výkladu a aplikace. Pravidla jí vyjádřená, která tvoří evropský standard místní samosprávy, jsou stěží přímo uplatnitelná (self-executing). Evropský standard územní samosprávy je vyjádřen vlastnostmi, které má samospráva smluvní strany vykazovat, resp. právy, jež má požívat. Smluvní strany mají povinnost zaručit své územní samosprávě určitý počet práv určených Chartou. Práva zaručená Chartou jsou rámcová. Charta sama v řadě ustanovení počítá s podrobnou prováděcí vnitrostátní právní úpravou, která zajisté představuje meze, ve kterých se územní samospráva bude pohybovat (nález sp. zn. Pl. ÚS 34/02).

92. Ustanovení čl. 3 odst. 1 Charty definuje samosprávu jako „právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatou část věcí veřejných“. Podle čl. 4 odst. 1 Charty platí, že „základní pravomoci a odpovědnost místních společenství stanoví ústava nebo zákon. Toto ustanovení však nebrání tomu, aby se v souladu se zákonem místním společenstvím svěřovaly pravomoci a odpovědnost za konkrétními účely“. Z hlediska práva územních samosprávných celků – hospodařit s vlastním majetkem a podle vlastního rozpočtu – je stěžejním čl. 9 odst. 1 Charty, z něhož se podává, že „místní společenství mají v rámci hospodářské politiky státu právo na přiměřené vlastní finanční zdroje, se kterými mohou v rámci svých pravomocí volně nakládat“.

93. Na tomto základu lze uzavřít, že právo hospodařit s vlastním majetkem a podle vlastního rozpočtu je imanentní součástí a zároveň předpokladem samotné realizace práva územních samosprávných celků na samosprávu. Jen stěží si lze představit, že územní samosprávné celky budou plnit své úkoly bez garance nezbytného majetkového základu a bez možnosti svobodně rozhodovat o tom, jak s tímto majetkovým základem při plnění svých úkolů naloží.

94. Při vědomí obsahu práva územních samosprávných celků na samosprávu, resp. práva hospodařit s vlastním majetkem a podle vlastního rozpočtu, je třeba poukázat i na jeho meze, přičemž tyto jsou určovány možnostmi ingerence do daného práva ze strany moci zákonodárné, výkonné a soudní. Již na počátku je třeba uvést, že samotné určení mezí práva na samosprávu ve smyslu čl. 8 a 100 Ústavy, respektive práva obcí a krajů mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu dle čl. 101 odst. 3 Ústavy, ponechává Ústava v působnosti zákonodárce, resp. Ústavního soudu v rámci jím podávaného výkladu Ústavy (srov. POSPÍŠIL, I. In: RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 1060).

95. Limity zásahů moci zákonodárné – o které jde v posuzované věci – do práva územních samosprávných celků na samosprávu je proto třeba hledat v rozhodovací praxi Ústavního soudu, která

v této oblasti prošla dílčím vývojem. Počáteční výklad přijatý Ústavním soudem v tomto směru fakticky ponechával samosprávu „napospas“ vůli zákonodárce. Z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/02 se tak podává, že „Ústavou obecně vyjádřené právo na samosprávu nesmí být zákonodárcem vyprázdněno, je však jisté, že zákonodárce má široký prostor pro určení záležitostí, jež je nejlépe spravovat na místní nebo oblastní úrovni bez větších zásahů ústřední státní moci“ (viz také nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/06).

96. Novější judikatura Ústavního soudu při vymezení obsahu práva na samosprávu vychází z teze, že s ohledem na ústavní garance uvedeného práva není možné vycházet při jeho vymezení pouze ze znění zákona, neboť právo na samosprávu má nepochybně i materiální aspekt (resp. vlastní ústavní obsah). Prováděcí zákon proto nemůže obsah ústavně garantovaného práva na územní samosprávu vyprázdnit či fakticky eliminovat [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013 (N 49/69 SbNU 31; 112/2013 Sb.)].

97. Z uvedeného výkladu je nezbytné vycházet i v nyní projednávané věci. Ustanovení čl. 101 odst. 3 Ústavy představuje základ práva územních samosprávných celků mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. Bližší vymezení obsahu tohoto práva je sice předmětem normotvorné činnosti zákonodárce, avšak ten je současně vázán při své činnosti podstatou samotného ústavně garantovaného práva, jíž nesmí ohrozit. V tomto směru vystupuje do popředí interpretační role Ústavního soudu, který je povolán k výkladu dotčeného čl. 101 odst. 3 Ústavy a jako jediný i k závaznému stanovení, jaká konkrétní právní regulace hospodaření obcí a krajů s vlastním majetkem se ještě nachází v rámci vymezeném ústavním pořádkem, a která jej naopak narušuje v takové míře, že vede k jeho faktickému vyprázdnění či eliminaci.

98. Ústavní soud proto uzavírá, že právo mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu představuje samotný ústavní základ práva na samosprávu. Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem (čl. 101 odst. 4 Ústavy). Zákonné zásahy do práva na samosprávu, jejichž prostřednictvím nedochází k jeho vyprázdnění či faktické eliminaci, musí – s ohledem na ústavní základ práva na samosprávu – obstát v testu proporcionality [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013 (N 49/69 SbNU 31; 112/2013 Sb.)].

VII. 3. 2
Obecně k právu územních samosprávných celků na ochranu vlastnického práva a k právu na pokojné užívání majetku

99. Právo územních samosprávných celků mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu úzce souvisí s ústavně zaručenou ochranou vlastnického práva zakotvenou v čl. 11 Listiny a s právem na pokojné užívání majetku obsaženým v čl. 1 Dodatkového protokolu. Tato ustanovení nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut, což v souvislosti s posuzovanou věcí platí tím spíše, že územní samosprávné celky mají právní subjektivitu právě v podobě veřejnoprávní korporace, jejíž postavení nelze ve všem ztotožňovat s obchodními korporacemi podle zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění zákona č. 458/2016 Sb., popř. jinými právnickými osobami.

100. Ačkoliv vlastnické právo územních samosprávných celků má shodný obsah a požívá stejné zákonné ochrany jako vlastnické právo jakéhokoliv jiného vlastníka, nemohou územní samosprávné celky se svým vlastnictvím nakládat zcela volně. Hospodaření územních samosprávných celků podléhá na zákonné úrovni řadě pravidel (viz např. § 38 obecního zřízení, § 17 krajského zřízení či § 4 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů), což je dáno povahou územních samosprávných celků jakožto územních společenství občanů spravujících své záležitosti. Územní samosprávné celky jednak spravují svůj majetek v zájmu všech svých občanů, dále jsou příjmy územních samosprávných

celků částečně odvislé od státního rozpočtu (podíl na výnosu daní, přímé transfery ze státního rozpočtu). Prostředky, s nimiž tedy územní samosprávné celky hospodaří, mají do jisté míry charakter veřejných prostředků, čemuž musí odpovídat i způsob hospodaření s takovými prostředky. Vlastnictví územní samosprávné celky zavazuje (čl. 11 odst. 3 Listiny) v tom směru, že při jeho výkonu musí dbát ochrany zájmů svého obyvatelstva, neboť právě za účelem zajištění takových zájmů jsou vlastnictvím obce a kraje v prvé řadě nadány. Od toho se odvíjí i povinnost územních samosprávných celků nakládat se svým majetkem hospodárně, odpovědně a v souladu s požadavkem péče řádného hospodáře. Hospodaření obcí s jejich majetkem *ergo* musí mít (s ohledem na charakter majetku a jeho zmiňovaný účel) určitá pravidla, jež v konečném důsledku představují omezení jednoho z práv vlastníka, a to práva s věcí volně nakládat (*ius disponendi*). Tomu odpovídá i znění čl. 1 Dodatkového protokolu *in fine*, z něhož plyne možnost států přijímat zákony (považují-li to za nezbytné) upravující užívání majetku v souladu s obecným zájmem.

101. V duchu těchto závěrů přistoupil Ústavní soud k posouzení souladu napadené právní úpravy s ústavním pořádkem.

VII. 4
Meritorní přezkum napadených zákonných ustanovení

VII. 4. 1
Podstata napadených zákonných ustanovení

102. Ustanovení § 14 písm. c) zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti ve spojení s § 4 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je součástí tzv. dluhové brzdy, představující soubor opatření, jež se uplatní v případě kvalifikovaného zhoršení dluhu sektoru veřejných institucí (vymezeného návětím § 14 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti). Cílem těchto opatření je obnova dlouhodobě udržitelných zdravých veřejných financí. Předmětná ustanovení ve svém důsledku nezapovídají územním samosprávným celkům hospodařit s vlastním majetkem, neodnímají jim ani právo hospodařit podle vlastního rozpočtu a konečně nezakotvují ani pomyslný „generální zákaz“ schodkového rozpočtového hospodaření, nastanou-li podmínky předpokládané návětím § 14 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Ustanovení § 4 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů představuje zpřísnění obecného pravidla, že přijetí schodkového rozpočtu územního samosprávného celku je možné pouze za podmínek stanovených v § 4 odst. 5 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Tyto zpřísněné podmínky se uplatní pouze v situaci předpokládané návětím § 14 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Nadto ustanovení § 4 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů podmiňuje schválení schodkového rozpočtu územního samosprávného celku předně tím, že schodek bude možno uhradit finančními prostředky z minulých let nebo návratnou finanční výpomocí, což odpovídá znění ustanovení § 4 odst. 5 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, jež platí obecně [tedy i pokud nedojde k uplatnění opatření podle § 14 písm. c) zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti].

103. Změnu oproti předchozí právní úpravě tedy představuje až § 4 odst. 6 věta druhá zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, podmiňující schválení schodkového rozpočtu, u něhož má být schodek hrazen smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem nebo příjmem z prodeje komunálních dluhopisů územního samosprávného celku, vznikem takového schodku z důvodu předfinancování projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie. V ostatních případech, tedy nevznikl-li schodek z důvodu předfinancování projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, bude možné schválit schodkový rozpočet s tím, že vzniklý schodek bude možné uhradit některým z vyjmenovaných zdrojů. Ustanovení § 18 odst. 2 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti zakotvuje vedení seznamu územních samosprávných celků, jež poruší povinnost podle § 14 písm. c) téhož zákona.

104. Ustanovení § 17 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti zakotvuje tzv. dluhový strop pro rozpočty územních samosprávných celků a na něj navazující komplexní rozpočtové pravidlo, jehož podstatou je v zájmu zajištění zdravých a udržitelných veřejných financí stanovit horní hranici dluhu územních samosprávných celků. Při překročení této hranice nastupují další mechanismy obsažené v § 17 odst. 2 a 3 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, které mají za cíl přimět územní samosprávný celek k postupnému snižování jeho dluhu pod hranici stanovenou v odstavci 1 téhož ustanovení. V případě, že územní samosprávný celek nesplní svoji povinnost snížit svůj dluh o částku určenou podle § 17 odst. 2 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a současně výše jeho dluhu přesahuje hranici určenou podle § 17 odst. 1 téhož zákona, rozhodne ministerstvo o pozastavení převodu podílu na výnosu daní. Ustanovení § 6a až 6d zákona o rozpočtovém určení daní pak v návaznosti na ustanovení § 17 odst. 3 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti stanoví podrobnosti pozastavení převodu podílu na výnosu daní, možnost zrušení pozastavení převodu podílu na výnosu daní z úřední povinnosti či na žádost a následný převod podílu na výnosu daní po zrušení jeho pozastavení na žádost.

105. Ústavní soud naznal, že ustanovení § 14 písm. c) zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti ve spojení s § 4 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů představuje dílčí zásah do práva územních samosprávných celků na samosprávu a do práva mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu, jakož i do práva na ochranu vlastnictví a na pokojné užívání majetku. Oproti dosavadní právní úpravě totiž tato ustanovení podmiňují schválení schodkového rozpočtu, u něhož má být schodek hrazen smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem nebo příjmem z prodeje komunálních dluhopisů územního samosprávného celku, vznikem takového schodku z důvodu předfinancování projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie. Ustanovení § 18 odst. 2 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti přímo navazuje na uvedená ustanovení. Konstatovaný zásah však není protiústavní.

106. Obdobně ustanovení § 17 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti ve spojení s § 6a až 6d zákona o rozpočtovém určení daní kvalifikoval Ústavní soud jako zásah do uvedených práv, neboť stanoví nová pravidla (dluhový strop a rozpočtové pravidlo) pro hospodaření územních samosprávných celků a následky jejich nedodržení, jež jsou způsobilé ovlivnit hospodaření územních samosprávných celků jako takové, a tím i jejich schopnost zajišťovat své základní funkce, především ve vztahu k vlastním občanům. Ani tento zásah však není protiústavní.

VII. 4. 2
Rozpočtová odpovědnost v právu Evropské unie

107. Ústavní soud považuje za nezbytné připomenout i nadnárodní základ pravidel rozpočtové odpovědnosti ve vztahu k rozpočtovému hospodaření územních samosprávných celků. Protokol č. 12 k Lisabonské smlouvě [navazující na čl. 126 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“)], jenž se uplatní pro všechny členské státy bez ohledu na jejich členství v eurozóně, stanoví způsoby postupu při nadměrném schodku ve smyslu čl. 126 SFEU. Ustanovení čl. 1 Protokolu č. 12 určuje v návaznosti na čl. 126 odst. 2 SFEU referenční hodnoty, z nichž v projednávané věci je stěžejní hodnota 60 % pro poměr veřejného dluhu k HDP. Podle čl. 1 bodu 2 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, se pod pojmem „veřejný“ (ve smyslu veřejného dluhu) rozumí i sektor „místních vládních institucí“.

108. S požadavky primárního práva Evropské unie je spjata směrnice Rady 2011/85/EU. Bod 24 preambule uvádí, že s ohledem na odlišnou míru fiskální decentralizace či fiskální autonomie v jednotlivých členských státech je zapotřebí, aby dodržování Paktu stability a růstu bylo zajištěno tím, že rozsah povinností a postupů stanovených ve vnitrostátních rozpočtových rámcích bude náležitým způsobem vztažen na všechny subsektory sektoru vládních institucí. Usnesení Evropské rady ze dne 17. června 1997 o Paktu stability a růstu je prováděno nařízením Rady č. 1466/97 ze dne 7. července

1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik a nařízením Rady č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku. Cílem Paktu stability a růstu je zabránit vzniku nadměrných schodků veřejných financí, případně napomoci jejich rychlému odstranění a stanovit související prevenční a varovné mechanismy.

109. Ustanovení čl. 5 směrnice Rady 2011/85/EU (mimo jiné) v návaznosti na bod 24 preambule ukládá, aby každý členský stát uplatňoval numerická fiskální pravidla, které jsou pro něj specifická a která účinně podporují soulad s jeho povinnostmi v oblasti rozpočtové politiky vyplývajícími ze SFEU, a to ve víceletém rámci pro sektor vládních institucí jako celek.

110. Dne 1. ledna 2013 vstoupila v platnost Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (dále jen „Fiskální pakt"), která stanoví další pravidla pro zpřísnění rozpočtové kázně. Česká republika dosud smluvní stranou Fiskálního paktu není.

111. Vycházeje ze zřetelně formulovaných požadavků plynoucích z primárního a sekundárního unijního práva, Ústavní soud nemohl akceptovat argumentaci navrhovatelky, že eventuální zrušení napadených ustanovení nebude odporovat závazkům plynoucím pro Českou republiku ze členství v Evropské unii. Právě naopak, z unijního práva jednoznačně plyne požadavek, aby členské státy zajistily na všech úrovních svého vnitřního členění naplňování popsaných kritérií, jež mají předcházet vzniku nadměrného schodku veřejných financí a dalšímu narůstání dluhu sektoru veřejných institucí. Volba vhodného prostředku je v gesci jednotlivých členských států.

VII. 4. 3
Rozpočtová odpovědnost územních samosprávných celků v jiných členských státech Evropské unie

112. Jako podklad pro svoje rozhodnutí Ústavní soud zpracoval přehled právní úpravy rozpočtové odpovědnosti územních samosprávných celků v ostatních členských státech Evropské unie. Na úvod je třeba poznamenat, že plnohodnotné srovnání komplikuje řada aspektů. Především jde o odlišnou strukturu územního členění států (federální uspořádání, různé formy vyšších územních samosprávných celků), rozdílné způsoby financování samosprávných celků (rozličný poměr mezi mírou financování z vlastních příjmů územních samosprávných celků a závislostí na státních rozpočtech), ale i konkrétní legislativní řešení úpravy rozpočtových pravidel, která je mnohde roztříštěna do řady právních předpisů.

113. Na ústavní úrovni je rozpočtová odpovědnost územních samosprávných celků (místních samospráv) členskými státy Evropské unie upravena spíše výjimečně. Patrně nejpodrobnější pravidla rozpočtové odpovědnosti přijalo Slovensko v podobě ústavního zákona č. 493/2011 Z. z., o rozpočtovej zodpovednosti, přičemž z hlediska obsahu je slovenská úprava značně podobná nynější české úpravě. Slovenský ústavní zákon v závislosti na vývoji poměru dluhu veřejné správy k HDP postupně stanovuje omezení (následně zcela vylučuje) schodkového hospodaření obcí a krajů. Zároveň zavádí i dluhový strop pro hospodaření obcí a krajů, jehož překročení sankcionuje uložením pokuty. Belgické ústavní právo zakotvuje dílčí pravidla rozpočtové odpovědnosti prostřednictvím existence vnitrostátní obdoby Fiskálního paktu, uzavřeného mezi federací, společenstvím a regiony (vyšší jednotky územní samosprávy) a jejich komisemi. Z předmětné dohody plyne závazek všech stran dohody usilovat o rozpočtovou rovnováhu. V případě sankcí ze strany Rady Evropské unie za nerespektování rozpočtových závazků je stanoven způsob jejich rozdělení mezi strany dohody. Rakouská ústava stanoví obcím povinnost při vedení jejich rozpočtů sledovat zajištění hospodářské rovnováhy a své hospodaření v zájmu tohoto cíle koordinovat se spolkovými zeměmi a Spolkem. Vedle toho finanční ústava (*Finanz- Verfassungsgesetz 1948*) upravuje vzájemné příjmy a výdaje mezi Spolkem, spolkovými zeměmi a obcemi.

114. V ostatních státech jsou na ústavní úrovni formulována toliko obecná pravidla vyrovnaného rozpočtového hospodaření (Německo, Maďarsko), která však na územní samosprávné celky přímo nedopadají; výjimku představují případy, kdy jsou obdobné požadavky přeneseny skrze zemské ústavy či zákony i na obce a kraje (Německo), k čemuž dle zprávy německého Spolkového ústavního soudu ze dne 12. prosince 2017 v současnosti již dochází. Italské ústavní právo naopak zakotvuje pravidla stanovující dílčí podmínku zadlužování územních samospráv pouze za účelem financování investic.

115. Podrobné pravidlo dluhové brzdy – mající dopady i na hospodaření územních samospráv – zakotvuje na zákonné úrovni ze zkoumaných zemí pouze Polsko. Polská právní úprava zavádí v případě, že poměr mezi veřejným dluhem a HDP překročí 55 %, omezení deficitu rozpočtů místních samospráv. Pokud poměr mezi veřejným dluhem a HDP překročí 60 %, nesmí místní samosprávy schválit schodkový rozpočet.

116. Dánsko, Maďarsko a Estonsko stanoví na zákonné úrovni dluhové stropy pro hospodaření územních samospráv. Dánská právní úprava vyžaduje po územních samosprávách udržovat vyrovnané rozpočty a stanoví závazné víceleté výdajové stropy. V případě nedodržení těchto pravidel jsou schodky v rozpočtech odečteny z příspěvků ze státního rozpočtu na následující rok. Maďarská právní úprava stanoví, že dluhy jednotlivých územních samospráv nesmí překročit hranici poloviny výše jejich celkových příjmů. V případě porušení tohoto pravidla lze územním samosprávným celkům uložit pokutu. Dluhový strop stanoví pro hospodaření územních samospráv i estonská právní úprava, přičemž jeho porušení a nedodržení tzv. plánu restrukturalizace může mít za následek rozhodnutí ministerstva o přerušení transferu příspěvků ze strany státu.

117. Dílčí povinnosti ve vztahu k rozpočtovému hospodaření územních samosprávných celků (na rozdíl od komplexnější úpravy popsané shora) však stanoví drtivá většina členských zemí Evropské unie. Jednotlivá pravidla se ale značně liší. Dle švédského práva jsou místní samosprávy povinny navrhovat své rozpočty tak, aby příjmy převyšovaly výdaje. V případě schodku jsou povinny jej kompenzovat v nejbližších třech letech, avšak bez jakékoliv sankce (podobně je tomu ve Finsku). Chorvatská a rumunská právní úprava stanoví požadavek vyrovnanosti rozpočtů územních samospráv, avšak neumožňuje v případě porušení tohoto principu sankcionovat samotné územní samosprávy. Obdobně zapovídá schodkové hospodaření i italská právní úprava, která k nápravě stanoví lhůtu tří let, s tím rozdílem, že v případě nesjednání nápravy lze územní samosprávy sankcionovat. Z francouzské právní úpravy vyplývá požadavek, aby rozpočty územních samosprávných celků byly přijímány jako vyrovnané, přičemž v případě porušení rozpočtové rovnováhy se uplatní komplexní procedura vedoucí k jejímu opětovnému nastolení. V některých zemích lze za porušení rozpočtových pravidel stíhat pouze jednotlivce (úředníky, starosty). Jmenovitě jde o Rumunsko, Polsko, Chorvatsko, Bulharsko a Belgii. Samotná úprava rozpočtových pravidel je v těchto zemích ale značně odlišná.

118. Lze tedy shrnout, že úprava rozpočtových pravidel na úrovni územních samosprávných celků (omezení schodkového hospodaření, dluhové brzdy a stropy, jakož i mechanismy zajišťující jejich dodržování) je v jednotlivých členských státech Evropské unie značně rozdílná. Řada členských států do své vnitrostátní úpravy již promítla požadavky Paktu stability a růstu, případně i Fiskálního paktu. Ve vztahu k územním samosprávám tak ale činí spíše odvozeně s ohledem na vzájemnou propojenost státního rozpočtu a rozpočtů místních samospráv. Významným prvkem jsou v tomto ohledu vnitrostátní dohody navazující na Fiskální pakt (Belgie) a Pakt stability a růstu (Rakousko), případně zákonná úprava promítající její požadavky do vnitrostátního práva (Německo). Porušení povinností plynoucích z těchto dohod je sankcionováno buďto přímo v podobě – za určitých podmínek vratné – pokuty (Rakousko), nebo podílem na sankci případně uložené Evropskou unií (Belgie). Kategorii *sui generis* představují i dobrovolně přijímané komunální dluhové brzdy zakotvující závazek vyrovnaných obecních rozpočtů v městských stanovách či obecních řádech (Jena, Düsseldorf, Mannheim, Drážďany).

VII. 4. 4
Povaha zásahů do práva na samosprávu, práva vlastnit majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu a do práva na pokojné užívání majetku

119. Ústavní soud ve světle metodologie nastíněné již v bodu 78 tohoto nálezu posoudí, zda shora popsané zásahy představují změnu ústavně zaručeného práva územních samosprávných celků na samosprávu (čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy), resp. do jejich práva mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu (čl. 101 odst. 3 Ústavy) ve smyslu čl. 9 odst. 1 Ústavy. Zjistí-li Ústavní soud, že napadená ustanovení nepředstavují změnu Ústavy, přistoupí ke zkoumání, zda takové zásahy obstojí v testu proporcionality.

120. Jak již bylo uvedeno shora, právo územních samosprávných celků hospodařit s vlastním majetkem a podle vlastního rozpočtu je imanentní součástí práva na samosprávu. Podstatou práva obsaženého v čl. 101 odst. 3 Ústavy jsou ústavní garance postavení obcí a krajů jako subjektů vlastnického práva, tedy postavení územních samosprávných celků jako vlastníků a garance jejich nezávislého rozpočtového hospodaření, tj. rozhodování o nakládání s vlastním majetkem na základě vlastního rozpočtu sestaveného a schváleného jejich vlastními orgány v souladu s příslušnou zákonnou úpravou. Zde je třeba vyzdvihnout, že rozhodování o konečné podobě rozpočtu územního samosprávného celku, ale i o dispozicích s jeho majetkem je především výsledkem politického rozhodnutí (čl. 6 Ústavy), neboť se děje na úrovni zastupitelstva, reprezentujícího občany kraje či obce. Napadená ustanovení na existenci samotné podstaty práva územních samosprávných celků hospodařit s vlastním majetkem a podle vlastního rozpočtu (a tedy i práva na samosprávu) nemají vliv. Uvedená ustanovení nezapovídají územním samosprávným celkům mít vlastní majetek (nevylučují obce a kraje jako subjekty vlastnického práva) a hospodařit s ním podle vlastního rozpočtu (například tím, že by jejich hospodaření podřazovaly pod zvláštní rozpočtovou kapitolu státního rozpočtu). Napadená ustanovení sice zasahují do uvedeného práva tím, že stanoví přísnější podmínky schodkového rozpočtového hospodaření v podobě dluhové brzy, dluhového stropu a fiskálního pravidla, podstaty práva obcí a krajů mít vlastní majetek a hospodařit dle vlastního rozpočtu se však nedotýkají. Územní samosprávné celky jsou i nadále subjekty vlastnického práva a jejich hospodaření má podobu hospodaření na základě vlastního rozpočtu, který projednává a schvaluje jejich zastupitelstvo. Napadená ustanovení se dotýkají toliko míry autonomie rozhodování územních samosprávných celků, když stanovují nová závazná pravidla pro nakládání s majetkem obcí a krajů, která mají zamezit jejich zadlužování, případně postupně výši dluhu regulovat, což jistě představuje dílčí omezení, která však nezasahují samotnou podstatu ústavně garantovaného práva mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu.

121. Jinými slovy, prostřednictvím napadených ustanovení nedochází k vyprázdnění či faktické eliminaci obsahu ústavně zaručeného práva územních samosprávných celků mít vlastní majetek a hospodařit s ním podle vlastního rozpočtu, jakožto součásti práva na samosprávu. Ústavní soud proto shledal, že napadená ustanovení nepředstavují změnu Ústavy ve smyslu čl. 9 odst. 1 Ústavy (*ergo* nemůže jít ani o změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy).

122. Odpověď na uvedenou otázku má přitom význam i z hlediska stěžejní námitky navrhovatelky, totiž že napadená ustanovení postrádají nezbytný ústavněprávní základ. Ústavní soud vyložil čl. 101 odst. 3 Ústavy tím způsobem, že zásah dotýkající se jeho podstaty – a mající proto i kvalitu změny Ústavy, pro niž by v posuzovaném případě nebyla splněna ústavně předepsaná procedura – by byl dán až tehdy, pokud by vylučoval územní samosprávné celky z vlastnických vztahů anebo pokud by stanovil, že rozpočty obcí a krajů nejsou přijímány a schvalovány na základě rozhodnutí jejich vlastních volených orgánů. O takový případ však v posuzované věci nejde, a Ústavní soud proto námitku absence ústavněprávního základu napadených ustanovení nemohl přijmout jako relevantní. Pro ilustraci lze odkázat na důvody nálezu sp. zn. Pl. ÚS 59/2000 (srov. bod 78 tohoto nálezu). Ze stejného důvodu nemohl Ústavní soud ani přisvědčit další námitce navrhovatelky, že přijetím zákona č. 23/2017 Sb. a zákona č. 24/2017 Sb. došlo k popření role Senátu jako ústavní pojistky. Proces přijetí těchto zákonů se totiž řídil čl. 39 odst. 2 a čl. 47 odst. 1 Ústavy, nikoliv čl. 39 odst. 4 Ústavy.

123. Navrhovatelka tvrdí, že v platné právní úpravě nejsou zakotvena omezení týkající se hospodaření územních samosprávných celků, resp. že právní úprava před přijetím napadených ustanovení obsahovala toliko normy formálního a procedurálního charakteru. Ústavní soud připomíná, že již dřívější ustanovení § 4 odst. 4 a 5 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění do 20. února 2017, [tedy před nabytím účinnosti zákona č. 24/2017 Sb., jímž byl do uvedeného ustanovení včleněn nový odstavec 6 navazující na § 14 písm. c) zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti] stanovila základní rozpočtová pravidla územních samosprávných celků. Podle § 4 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů přitom platí, že rozpočet se sestavuje zpravidla jako vyrovnaný. Může být schválen jako přebytkový, jestliže některé příjmy daného roku jsou určeny k využití až v následujících letech nebo jsou-li určeny ke splácení jistiny úvěrů z předchozích let. Podle odstavce 5 téhož ustanovení pak platí, že rozpočet může být schválen jako schodkový jen v případě, že schodek bude možné uhradit finančními prostředky z minulých let nebo smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem, návratnou finanční výpomocí nebo příjmem z prodeje komunálních dluhopisů územního samosprávného celku. Ustanovení § 4 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (ve znění zákona č. 24/2017 Sb.) nad rámec výše uvedených pravidel rozpočtového hospodaření stanoví, že při uplatnění opatření podle zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti může být rozpočet územního samosprávného celku schválen jako schodkový jen v případě, že schodek bude možné uhradit finančními prostředky z minulých let nebo návratnou finanční výpomocí. Smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem nebo příjmem z prodeje komunálních dluhopisů je možné uhradit pouze schodek vzniklý z důvodu předfinancování projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie.

124. Jinými slovy, právní úprava i před přijetím zákona č. 24/2017 Sb. stanovila vedle procedurální úpravy hospodaření územních samosprávných celků prostřednictvím vlastních rozpočtů i pravidla sestavování těchto rozpočtů. Schodkové hospodaření bylo již před přijetím napadených ustanovení vnímáno jako výjimka z obecného pravidla vyrovnaného rozpočtového hospodaření (srov. § 4 odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů), čemuž odpovídaly i podmínky úhrady vzniklého schodku.

125. Poukazuje-li navrhovatelka na § 38 obecního zřízení a § 17 krajského zřízení, je třeba přisvědčit jejímu tvrzení, že tato ustanovení obsahují pouze omezení týkající se nakládání s majetkem územních samosprávných celků (čímž omezují i právo obcí a krajů jakožto vlastníků disponovat se svým majetkem), ale neobsahují určité pevné pravidlo, jako je tomu v případě nyní napadených ustanovení. Ustanovení § 17 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, zakotvující dluhový strop a rozpočtové pravidlo, proto představuje *novum*. Stanovuje totiž pevnou hranici dluhu územního samosprávného celku, po jejímž překročení nastupují povinnosti, jež mají za cíl dluh snížit. Předchozí právní úprava nijak výslovně neomezovala výši dluhu územního samosprávného celku (odhlédneme-li od skutečnosti, že schodkové hospodaření vedoucí ke vzniku takového dluhu má představovat výjimku z pravidla). Uvedené však není na překážku samotnému přijetí takového pravidla, přičemž ústavní základ pro přijetí takové úpravy představuje čl. 101 odst. 3 Ústavy.

126. Na rozdíl od ustanovení § 14 písm. c) zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti ve spojení s § 4 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů nepředstavuje ustanovení § 17 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti ve spojení s § 6a až 6d zákona o rozpočtovém určení daní pouze pravidlo hospodaření, ale reálně může vést k dočasnému omezení vlastnického práva územních samosprávných celků, resp. příjmů ze státního rozpočtu. V tomto směru je nezbytné poukázat na čl. 1 Dodatkového protokolu *in fine,* z něhož plyne možnost států přijímat zákony (považují-li to za nezbytné) upravující užívání majetku v souladu s obecným zájmem. Ustanovení čl. 1 Dodatkového protokolu tak – vedle čl. 101 odst. 3 Ústavy – rovněž představuje ústavní základ pro přijetí napadených ustanovení.

127. K tvrzení navrhovatelky, že stanovení pravidel hospodaření územních samosprávných celků je v rozporu s podstatou jejich práva mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu, Ústavní soud připomíná, že minimálnímu obsahu čl. 101 odst. 3 Ústavy koresponduje toliko právo územních samosprávných celků „mít vlastní majetek“ a s tímto majetkem „hospodařit dle vlastního rozpočtu“.

Na jednu stranu musí být rozhodování územních samosprávných celků svobodné, současně však musí být nastaven určitý regulatorní rámec, který musí územní samosprávné celky při svém hospodaření dodržovat. Pravidla omezující schodkové hospodaření či zakotvující pevnou hranici zadlužení územních samosprávných celků představují právě onen regulatorní rámec, v němž se územní samosprávné celky (s ohledem na charakter a zdroje jejich majetku) musí pohybovat. Tím není popřeno svobodné rozhodování územních samosprávných celků o nakládání s jejich majetkem, ale je akcentován požadavek hospodárného, racionálního a udržitelného nakládání s takovým majetkem ku prospěchu územního samosprávného celku a jeho občanů.

128. S předchozí námitkou navrhovatelky souvisí i námitka porušení čl. 11 odst. 1 Listiny, spočívající v tom, že napadená ustanovení omezují možnost územních samosprávných celků nakládat s jejich majetkem svobodně a podle vlastního uvážení. Ústavní soud nijak nezpochybňuje tento úsudek, že tedy prostřednictvím napadených ustanovení je omezeno dispoziční oprávnění územních samosprávných celků nakládat s jejich majetkem. Je však nutno testovat, zda takové omezení, jehož přípustnost Ústavní soud dovozuje z čl. 1 Dodatkového protokolu (viz též bod 96), je proporcionální. Samotné veřejnoprávní omezení dispozičního oprávnění ve spojení s majetkem územních samosprávných celků není výjimečné, jak je zřejmé z § 38 odst. 3 obecního zřízení či § 17 odst. 3 krajského zřízení. Odkazuje-li navrhovatelka v tomto směru na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/02, je třeba připomenout, že v dané věci byla posuzována úprava ustanovení § 19 odst. 1 krajského zřízení ve znění do 6. září 2002, podle níž se kraje staly vlastníky určitého majetku, avšak stát si mohl vyhradit stanovení podmínek pro další hospodaření a nakládání s tímto majetkem. Ústavní soud v tomto nálezu zrušil napadenou právní úpravu mimo jiné z důvodu, že předmětné ustanovení krajského zřízení neposkytovalo jeho adresátům (krajům) dostatečnou ochranu před svévolí či libovůlí ze strany státu. Nyní napadená ustanovení naopak jasně a srozumitelně stanoví obecná pravidla, jimiž se územní samosprávné celky při svém hospodaření musí řídit, přičemž jejich případné dotváření ze strany dalších orgánů státu (jako tomu bylo v případě ustanovení § 19 odst. 1 krajského zřízení ve znění do 6. září 2002) není přípustné, neboť § 17 odst. 3 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti jde právě v opačném směru (viz níže sub 191 a násl.).

129. Navrhovatelka v návaznosti na nepřijetí návrhu ústavního zákona vytýká vládě, jakožto předkladatelce zákonů, jejichž součástí jsou napadená ustanovení, že nejprve předložila návrh ústavního zákona, a po jeho neschválení tvrdí, že jeho přijetí nebylo nutné, s tím, že zákonné zmocnění pro přijetí napadených ustanovení plyne z čl. 101 odst. 4 Ústavy. Ústavní soud na jednu stranu chápe námitku navrhovatelky, současně však musí konstatovat, že přijetí návrhu ústavního zákona by v tomto směru bylo sice vhodné (z hlediska přesnějšího vymezení obsahu samotného práva územních samosprávných celků mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu), nepředstavovalo však nezbytný předpoklad pro přijetí napadených ustanovení. Ústavní rámec umožňující přijetí úpravy nezasahující samotnou podstatu práva územních samosprávných celků mít vlastní majetek a hospodařit dle vlastního rozpočtu totiž obecně tvoří čl. 101 odst. 3 ve spojení s čl. 104 odst. 1 Ústavy, respektive – z hlediska zásahu do práva na pokojné užívání majetku – čl. 1 Dodatkového protokolu [srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.)].

130. Ústavní soud uzavírá, že ústavní rámec pro zásah do práva územních samosprávných celků mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního majetku je dán samotným minimálním obsahem čl. 101 odst. 3 Ústavy a čl. 1 Dodatkového protokolu.

VII. 4. 5
Test proporcionality napadených zákonných ustanovení

131. Při posuzování veřejnoprávních zásahů do soukromoprávní sféry a při zkoumání, zda zákonodárce skutečně dosáhl spravedlivé rovnováhy mezi soupeřícími zájmy, Ústavní soud tradičně využívá test proporcionality. Tento test byl Ústavním soudem formulován již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/94 ze dne 12. 10. 1994 (N 46/2 SbNU 57; 214/1994 Sb.). Jeho podstata spočívá v postupném zkoumání tří

dílčích kritérií. Prvním kritériem je vhodnost, tj. odpověď na otázku, zdali institut omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaný legitimní cíl. Druhým kritériem je potřebnost (nezbytnost), spočívající v porovnávání legislativního prostředku omezujícího základní právo, resp. svobodu s jinými opatřeními umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod. Třetím kritériem je přiměřenost (v užším smyslu), tj. zda újma na základním právu není nepřiměřená ve vazbě na sledovaný legitimní cíl. Opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí svými negativními důsledky převyšovat pozitiva, která přináší kolidující zájem na přijetí těchto opatření.

132. Ústavní soud již v minulosti aplikoval test proporcionality i v případech hledání spravedlivé rovnováhy mezi zásahem do práva na samosprávu a prosazením veřejného zájmu, který se s tímto právem ocitá v kolizi (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 6/13, body 34–36). Stěžejním – z hlediska aplikace testu proporcionality na posuzovanou zákonnou úpravu – je čl. 8 Ústavy, zaručující právo na samosprávu územních samosprávných celků. Právo na samosprávu podle uvedeného článku Ústavy reflektuje skutečnost, že územní samospráva „není pouhým výtvorem ústavodárce. Je výsledkem historického, kulturního, politického a sociálního vývoje. Stejně jako problematika lidských práv je i život lidí v pospolitosti … výsledkem přirozeného vývoje“ (FILIP, J. Ústavní právo České republiky: základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR. Brno: Václav Klemm, 2011, s. 468). S ohledem na přirozenoprávní a lidskoprávní základ práva na samosprávu je třeba při jeho střetu s jiným soupeřícím veřejným zájmem (zájmem svrchované státní moci) vyjít ze širšího přezkumu (viz též níže sub 133), jejž poskytuje právě test proporcionality (stejný postup volí např. i německý Spolkový ústavní soud, srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 27. ledna 2010 sp. zn. 2 BvR 2185/04, BVerfGE 125, 141, bod 91, a judikaturu zde citovanou).

133. Cílem zákona č. 23/2017 Sb. a zákona č. 24/2017 Sb. je úprava pravidel rozpočtové odpovědnosti veřejných institucí skrze zakotvení povinnosti státu a územních samosprávných celků dbát o zdravé a udržitelné veřejné finance tím, že stát a územní samosprávné celky při nakládání s nimi budou postupovat transparentně, účelně, hospodárně a efektivně, a dosáhnout takové výše dluhu veřejných institucí, která nenarušuje dlouhodobě udržitelný stav veřejných financí (§ 1 a 2 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti). Tento obecný cíl je třeba vztáhnout i k jednotlivým napadeným ustanovením, jejichž proporcionalita je Ústavním soudem nyní hodnocena.

134. Předpokladem posouzení prvního z kritérií testu proporcionality – kritéria vhodnosti – je zodpovězení otázky, je-li cíl sledovaný normativní úpravou zkoumanou Ústavním soudem legitimní. K legitimitě cíle sledovaného napadenou právní úpravou Ústavní soud uvádí, že dlouhodobě udržitelný stav veřejných financí představuje zcela oprávněný požadavek, jehož původ je třeba spatřovat již v primárním právu Evropské unie. Požadavek dlouhodobě udržitelného stavu veřejných financí vyplývá z čl. 126 SFEU a navazujícího Protokolu č. 12, jež ukládají členským státům vyvarovat se nadměrného schodku veřejných financí, včetně financí místních samospráv. Sekundární právo Evropské unie výslovně požaduje zajištění dosažení uvedeného cíle tím, že rozsah povinností a postupů stanovených ve vnitrostátních rozpočtových rámcích bude náležitým způsobem vztažen na všechny subsektory sektoru vládních institucí, tj. i na územní samosprávné celky (místní samosprávy).

135. Ústavní soud si je vědom toho, že v odborné veřejnosti existují stran požadavku vyrovnaného státního rozpočtu kontroverzní názory. Uvádí se např., že vyrovnaný rozpočet nemusí být vždy ku prospěchu, ale naopak v případě ekonomické recese, případně kvalifikovaného nárůstu výše dluhu sektoru veřejných institucí, mohou být naopak žádoucí zvýšené investice. Jinými slovy, „úprava vyrovnaného rozpočtu navzdory snaze vytvořit rámec pro dlouhodobý a udržitelný rozvoj … není prostředkem, který by nás k tomuto cíli zavedl“ (ŠÍMA, J. Mýtus prospěšnosti vyrovnaného rozpočtu. In: ŠIMÍČEK, V. a kol. Finanční ústava. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 16). Obdobně další autoři akcentují systémové řešení problému deficitního hospodaření, který je třeba řešit *ex ante* a přímo u zdroje, nikoliv *ex post* a na legislativní úrovni (srov. BLAŽEK, J. Rozpočtová nerovnováha v ekonomické teorii. In: ŠIMÍČEK, V. a kol. Finanční ústava. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 27–28., obdobně ŠIMKA, K., tamtéž, s. 38.). I samotný prostředek dosažení tohoto cíle – stanovení systému postupně se aktivujících dluhových brzd – je vnímán skepticky (KŘEPELKA, F. Čas dluho-

vých brzd v Evropské unii. In: ŠIMÍČEK, V. a kol. Finanční ústava. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 74 a násl.).

136. Prezentované závěry odborné veřejnosti se však vztahují k rozpočtovému hospodaření státu a je otázkou, do jaké míry je lze (bez dalšího) přenést i vůči rozpočtovému hospodaření územních samosprávných celků. Neplatí totiž, že obec či kraj jsou „státem v malém“, stejně tak jako neplatí, že „stát je velkou obcí či krajem“. Úlohy, které stát a územní samosprávný celek vůči svému obyvatelstvu plní, lze jen stěží srovnávat (obrana, hospodářská politika, zaměstnanost, sociální zabezpečení, zvláště důchody či výstavba infrastruktury), jakkoliv vykazují dílčí shodné prvky (oblast vzdělávání, místní infrastruktura, zdravotnictví na krajské úrovni). V tomto směru tak do popředí vystupuje důvodnost deficitního rozpočtového hospodaření v určitých situacích. Prosté tvrzení, že existence deficitního rozpočtu může být v určitých případech žádoucí, není s to vyvrátit nosný argument, na kterém je cíl dlouhodobě udržitelných veřejných financí postaven, a to, že přemíra deficitního hospodaření představuje systémové riziko, jemuž je třeba čelit jak na místní, tak na národní úrovni. Takovému závěru odpovídá i příslušné primární a sekundární právo Evropské unie a praxe některých členských zemí.

137. Ústavní soud dále připomíná, že prosté vyrovnané rozpočtové hospodaření nepředstavuje jediný cíl napadené právní úpravy; nepředstavuje dokonce ani její cíl samotný. Cílem napadené právní úpravy je – a to i ve vztahu k obcím a krajům – zajistit, aby jejich hospodaření přispívalo k takové podobě dluhu sektoru veřejných institucí, která nenarušuje dlouhodobě udržitelný stav veřejných financí. Jinými slovy, napadená právní úprava obsahově navazující na návrh ústavního zákona se ani tak netýká veřejných rozpočtů jako spíše veřejných dluhů (KYSELA, J. „Finanční ústava“ jako pokus o regulaci neregulovatelného? In: ŠIMÍČEK, V. a kol. Finanční ústava. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 61). Napadená právní úprava zároveň stanovuje požadavek hospodárného, účelného a efektivního nakládání s veřejnými financemi, který objektivně limituje dluhovým stropem. Omezené příjmy obcí a krajů jsou schopny vzniklé dluhy umořovat, nicméně v případě přemíry dluhů se tato schopnost vytrácí a nastupuje pouze splácení dluhu dalším dluhem. V posuzované věci vlastně nejde o zakotvení požadavku vyrovnaného rozpočtu [ten se fakticky – a to je třeba zdůraznit – neobjevuje ani v § 14 písm. c) zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti ve spojení s § 4 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů], nýbrž o zajištění dlouhodobě udržitelného stavu veřejných financí.

138. Dle Ústavního soudu je uvedený cíl napadených ustanovení nejen zřetelně seznatelný, a nepředstavuje tedy projev svévole zákonodárce, ale jde o cíl legitimní, hodný ústavní ochrany.

139. Ustanovení § 14 písm. c) zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a ustanovení § 4 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů umožňují dosažení legitimních cílů tak, že v situaci kvalifikovaného zhoršení dluhu sektoru veřejných institucí stanoví přísnější pravidla pro schodkové hospodaření územních samosprávných celků (s obdobnou úpravou se lze setkat v Polské republice či ve Slovenské republice). Obce a kraje jsou přitom jednou ze složek podílejících se na výši dluhu sektoru veřejných institucí [srov. § 3 písm. h) zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti], a míra jejich zadlužení tedy přispívá k růstu nebo snížení celkové výše dluhu sektoru veřejných institucí. Stanovením striktnějších podmínek schodkového hospodaření územních samosprávných celků lze dosáhnout obnovy a zajištění dlouhodobě udržitelného stavu veřejných financí. Ustanovení § 18 odst. 2 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti pak stanoví jeden z následků nedodržení pravidel schodkového hospodaření územních samosprávných celků v době kvalifikovaného zhoršení dluhu sektoru veřejných institucí, jímž je zveřejnění seznamu územních samosprávných celků, které porušily pravidlo dle § 14 písm. c) zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Ústavní soud si je vědom skutečnosti, že takový následek může představovat i zásah do pověsti územního samosprávného celku, proti němuž se lze – v případě jeho nezákonnosti – bránit u soudu.

140. S různými obdobami dluhového stropu se lze setkat nejen u nás, ale též např. ve slovenské, dánské, maďarské, estonské, švédské, finské či italské právní úpravě. Ustanovení § 17 odst. 2 a 3 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, jakož i § 6a až 6d zákona o rozpočtovém určení daní pak představují dílčí mechanismy, které mají zajistit dodržování rozpočtového pravidla. Rovněž s tímto

mechanismem se lze setkat i v jiných evropských zemích, např. v Dánsku, Maďarsku nebo Estonsku. Systém opatření, jenž se uplatní v případě překročení stanovené hranice dluhu územního samosprávného celku, je způsobilý působit na obce a kraje v tom směru, aby snížily svůj dluh pod stanovený dluhový strop a popřípadě snižovaly svůj dluh způsobem stanoveným v § 17 odst. 2 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

141. Napadená ustanovení tedy splňují kritérium vhodnosti ve smyslu způsobilosti dosáhnout kýženého cíle.

142. Druhý krok testu proporcionality spočívá ve zkoumání, zda zákonodárce nemohl zvolit řešení, které by bylo vůči dotčeným právům šetrnější. Z porovnání s rozpočtovými pravidly územních samosprávných celků, jež se ve vztahu ke schodkovému hospodaření uplatňují obecně, se nabízejí dvě alternativy napadené právní úpravy. První je zachování aplikace stávajících pravidel pro schodkové hospodaření územních samosprávných celků obsažených v § 4 odst. 5 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Druhou alternativu představuje zúžení omezení financování plánovaného schodku rozpočtu prostřednictvím smluvně zabezpečené půjčky, úvěru nebo příjmu z prodeje komunálních dluhopisů spočívajícího ve vázanosti na předfinancování projektů spolufinancovaných z Evropské unie (např. slovenská a polská právní úprava za daného stavu veřejných financí zcela vylučují schodkové hospodaření obcí a krajů; v případě řady členských států však platí obecný požadavek vyrovnanosti rozpočtů územních samosprávných celků).

143. Ústavní soud upozorňuje, že při variantě aplikace toliko pravidel obsažených v ustanovení § 4 odst. 5 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, by k obnově žádoucího stavu veřejných financí nemuselo dojít, neboť územní samosprávné celky by nadále mohly sestavovat své rozpočty jako schodkové bez dalších omezení. K nápravě by tedy přispívaly pouze ostatní složky sektoru veřejných institucí. Naproti tomu zúžení omezení zakotveného ve druhé větě téhož ustanovení by zjevně také postrádalo svůj smysl, neboť vázanost financování vzniklého schodku smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem nebo příjmem z prodeje komunálních dluhopisů na předfinancování projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie představuje jediné omezení oproti standardním pravidlům schodkového hospodaření územních samosprávných celků. Uvedené způsoby úhrady vzniklého schodku spíše představují toliko privilegované důvody vzniku schodku, které nijak nepřispívají k jeho snížení. Smyslem těchto výjimek je očividně umožnit dotčeným jednotkám efektivní fungování i po spuštění opatření dle § 14 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Zúžení omezení obsaženého v ustanovení § 4 odst. 6 větě druhé zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů by tedy nevedlo k dosažení sledovaného cíle ve smyslu obnovy dlouhodobě udržitelného stavu veřejných financí (přispěním ke snížení výše dluhu sektoru veřejných institucí ze strany územních samosprávných celků).

144. Ústavní soud proto nemohl přijmout ani námitku, že omezením schodkového rozpočtového hospodaření obcí a krajů nemusí nezbytně dojít k zlepšení stavu veřejných financí, neboť tato námitka vychází z (nesprávné) premisy, že napadená právní úprava neumožňuje další výdaje nad rámec vyrovnaného rozpočtu územního samosprávného celku.

145. Ohledně ustanovení § 18 odst. 2 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti má Ústavní soud za to, že uvedený následek porušení povinnosti přijímat schodkový rozpočet pouze za podmínek daných v § 4 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů představuje nejmírnější hrozbu sankce, jež je zároveň způsobilá ovlivnit rozpočtové hospodaření územních samosprávných celků, a neshledává šetrnější alternativu. Na okraj lze zmínit, že dalším následkem porušení povinnosti přijmout rozpočet v podobě a za podmínek stanovených v § 14 písm. c) zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti ve spojení s § 4 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je dle § 124 obecního zřízení nebo dle § 82 krajského zřízení pozastavení výkonu usnesení zastupitelstva obce nebo kraje, kterým byl takový rozpočet schválen, a následně hospodaření dle rozpočtového provizoria. V neposlední řadě je třeba říci, že napadené ustanovení má svůj základ v bodu 16 preambule směrnice Rady 2011/85/EU, podle něhož musí být nedodržování numerických fiskálních pravidel spojeno s určitými dopady, například ztrátou dobrého jména.

146. Co se týče rozpočtového pravidla, vláda ve svém vyjádření nastínila možné varianty transpozice požadavku vytvoření dohledu nad zdravými a dlouhodobě udržitelnými veřejnými financemi v podobě numerických fiskálních pravidel, vyplývajícího ze směrnice Rady 2011/85/EU (srov. bod 16 preambule a čl. 5 směrnice Rady 2011/85/EU). Ve vztahu k místním vládním institucím (ve smyslu územní samosprávy) se v rámci jednotlivých členských států Evropské unie uplatňují dvě základní formy fiskálních pravidel. První jsou pravidla hospodaření v podobě celkových nebo upravených sald s tím, že může jít o pravidlo určující výši celkového salda nebo strukturálního salda (Rakousko a Nizozemsko). Druhou variantou numerických fiskálních pravidel je dluhové pravidlo, jež je odvozováno mimo jiné i od požadavků plynoucích z Paktu stability a růstu. Podstatou dluhového pravidla je, že omezuje výši povoleného veřejného dluhu stanovením „dluhových stropů". Uvedené pravidlo je v modifikované podobě využíváno v Dánsku, Estonsku, Maďarsku či na Slovensku, k čemuž lze odkázat na body 110 a 113.

147. Samotný mechanismus směřující k zajištění dodržování rozpočtového pravidla dluhového stropu, tj. ustanovení § 17 odst. 2 a 3 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a § 6a až 6d zákona o rozpočtovém určení daní, vychází z obecného požadavku plynoucího z bodu 16 *in fine* preambule směrnice Rady 2011/85/EU. Z tohoto bodu preambule plyne, že „aby numerická fiskální pravidla fungovala účinně, musí být jejich nedodržování spojeno s dopady, i když například jen v podobě ztráty dobrého jména". Lze přitom rozlišit tři základní formy „dopadů" v případě překročení dluhového stropu územním samosprávným celkem – ukládání pokut (Slovensko a Maďarsko), sanaci dluhu územního samosprávného celku z příspěvků státního rozpočtu (Dánsko) a dočasné přerušení transferu příspěvků ze státního rozpočtu (Estonsko).

148. Konstrukce rozpočtového pravidla obsažená v § 17 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti nemá charakter pevného „stropu", jehož překročení je nepřípustné. Ustanovení § 17 odst. 2 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti totiž představuje pomyslnou záchrannou síť, která obcím a krajům umožňuje v případě porušení rozpočtového pravidla snížit jejich dluh alespoň o 5 % z rozdílu mezi výší dluhu a zmiňovanou šedesátiprocentní hranicí. Splní-li územní samosprávný celek danou povinnost anebo sníží-li svůj dluh pod stanovenou hranici (tyto podmínky jsou stanoveny alternativně), opatření podle § 17 odst. 3 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti se neaplikují. Opatření spočívající v pozastavení převodu podílu na výnosu daní tak představují prostředek *ultima ratio*. Ústavní soud připomíná, že obcím nejsou dané prostředky odňaty, ale jejich výplata je toliko podmíněna dle ustanovení § 6b až 6d zákona o rozpočtovém určení daní. Uvedená opatření tedy nemají povahu sankce v pravém slova smyslu.

149. Vzhledem k tomu, že argumentace navrhovatelky nenabízí žádné další šetrnější alternativy k zákonodárcem přijatému řešení, vycházel Ústavní soud ze srovnání s členskými státy Evropské unie, které ve svých právních řádech pravidla rozpočtové odpovědnosti pro územní samosprávné celky zakotvily.

150. Z předchozí argumentace je zřejmé, že zvažované alternativy k pravidlu omezení schodkového hospodaření územních samosprávných celků obsaženému v § 14 písm. c) zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti ve spojení s ustanovením § 4 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů nejsou způsobilé zcela dosáhnout sledovaného legitimního cíle.

151. Přijaté řešení zasahuje právo na samosprávu, resp. právo mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu, jakož i právo na pokojné užívání majetku v nejnižší možné míře. Zakotvení sankce v podobě možnosti uveřejnění seznamu územních samosprávných celků, které porušily povinnost dle § 14 písm. c) zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, je rovněž – svým prevenčním působením – způsobilé dosáhnout požadovaného cíle. Možnost šetrnějšího prostředku v tomto směru Ústavní soud neshledal.

152. Ke stanovení dluhového stropu, k navazujícímu rozpočtovému pravidlu a k mechanismu směřujícímu k zajištění jeho dodržování Ústavní soud uvádí, že volba mezi jednou a druhou v úvahu přicházející formou fiskálních numerických pravidel je v dispozici zákonodárce. Ústavní soud je pře-

svědčen, že obě v úvahu přicházející varianty (celková nebo upravená salda nebo dluhový strop) jsou způsobilé dosáhnout sledovaného legitimního cíle na požadované úrovni, při stejné míře zásahu do dotčených práv územních samosprávných celků. K alternativám rozpočtového pravidla a k mechanismu garantujícímu jeho dodržování je třeba říci, že řešení obsažené v § 17 odst. 2 a 3 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti ve spojení s § 6a až 6d zákona o rozpočtovém určení daní je v porovnání s variantou sankcí (pokut), ukládaných územním samosprávným celkům za nedodržení rozpočtového pravidla pro územní samosprávné celky, mnohem příznivější. Pozastavení převodu podílu na výnosu daní je totiž podmíněno nesplněním povinnosti územního samosprávného celku snížit svůj dluh alespoň o 5 % z rozdílu mezi jeho výší a 60 % průměru jeho příjmů za poslední čtyři rozpočtové roky a nastupuje až jako prostředek *ultima ratio*. Zákonodárcem přijaté řešení nezbavuje obce a kraje nezbytných prostředků (jak by tomu bylo v případě ukládání pokut za nesplnění daných povinností), ale omezuje příjmy obcí a krajů s podmínkou, že v případě zlepšení jejich hospodaření (nebo budou-li tyto užity pro účely snížení jejich dluhu) jim tyto prostředky budou vráceny (srov. § 6c odst. 1 zákona o rozpočtovém určení daní). Přijaté řešení proto představuje ve srovnání s právní úpravou aplikovanou v jiných zemích Evropské unie nejšetrnější podobu zásahu.

153. Se zřetelem k výše uvedenému Ústavní soud konstatuje, že napadená ustanovení splňují i kritérium potřebnosti.

154. Zbývá posoudit přiměřenost předmětných ustanovení *stricto sensu*, tedy zda újma na právu územních samosprávných celků na samosprávu, právu mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu a právu na pokojné užívání majetku není nepřiměřená ve vazbě na cíl, jímž je zajištění dlouhodobě udržitelných zdravých veřejných financí.

155. K posouzení proporcionality § 14 písm. c) zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti ve spojení s § 4 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů Ústavní soud předně uvádí, že nesdílí přesvědčení navrhovatelky, že při aktivaci režimu úsporných opatření dle uvedených ustanovení může dojít k situaci, kdy územní samosprávné celky nebudou schopny plnit úkoly svěřené jim v rámci samostatné a přenesené působnosti. Napadená ustanovení deficitní hospodaření nevylučují, nýbrž je – ve vztahu k některým zdrojům financování plánovaného schodku obecního či krajského rozpočtu – toliko podmiňují. Navrhovatelka zmiňuje výdaje v oblasti vzdělávání, sociálních služeb, kultury či údržby infastruktury. Tyto oblasti jsou však, jak připomíná vláda, financovány také na základě přímých transferů ze státního rozpočtu, případně přímo státem nebo prostřednictvím zdrojů ze státních fondů. Za problematické by bylo možno považovat ve světle uvedené námitky pouze ty oblasti hospodaření územních samosprávných celků, jejichž financování je závislé na vlastních prostředcích obcí a krajů. Nicméně i v tomto případě se uplatňuje pravidlo, že rozpočet může být z důvodu financování výdajů na takové oblasti hospodaření schválen jako schodkový, pokud daný schodek bude moci být uhrazen prostřednictvím finančních prostředků z minulých let nebo návratnou finanční výpomocí, případně dalšími způsoby úhrady plánovaného schodku, jež připouští § 4 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, za podmínky, že takový schodek vznikne z důvodu předfinancování projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie.

156. Obcím a krajům je tedy i nadále umožněno v případě nedostatku vlastních finančních prostředků financovat své aktivity z jiných zdrojů. Těmito jinými zdroji mohou být nadále finanční prostředky státu a Evropské unie, popřípadě i třetích osob, budou-li dané investiční záměry současně spolufinancovány prostřednictvím prostředků z rozpočtu Evropské unie. Na tomto místě je rovněž třeba opětovně připomenout, že schodkové hospodaření obcí a krajů představuje samo o sobě výjimku z obecného pravidla [srov. VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). Praha: C. H. Beck, 2008, s. 264].

157. Navrhovatelka dále namítá absenci přechodných ustanovení, jež by regulovala délku trvání opatření spočívajícího v omezení schodkového rozpočtového hospodaření územních samosprávných celků. Vláda v tomto směru oponuje jednak nemožností určení doby trvání nežádoucího stavu sektoru veřejných institucí a dále existencí režimu tzv. únikových klauzulí (§ 15 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti). Ústavní soud si je vědom neexistence časového omezení daných opatření smě-

řujících k nápravě nežádoucího stavu veřejných financí. Odůvodnění vlády však pokládá za racionální s ohledem na nepředvídatelnost délky trvání takového stavu a na potřebu trvání předmětných opatření až do obnovy takové výše dluhu sektoru veřejných institucí v poměru k HDP, která odpovídá požadavku zdravých a udržitelných financí (tj. 55 %). V případě, že takový stav bude výsledkem dlouhodobé hospodářské recese, je pochopitelné, že tomu bude odpovídat i doba trvání opatření. Klauzule uplatnitelné dle § 15 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti vymezují pojem „významného zhoršení ekonomického vývoje“ na základě skokového poklesu HDP (mezičtvrtletně o 2 % nebo meziročně o 3 %). Tyto klauzule vylučují aplikaci opatření dle § 14 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti po dobu 24 měsíců v případě náhlého zhoršení stavu veřejných financí, a z hlediska omezení dluhového rozpočtového hospodaření obcí a krajů jsou tak prostředkem zamezujícím aplikaci nápravných opatření. Námitku navrhovatelky, že dané ustanovení je příliš vágní, proto Ústavní soud nemohl přijmout jako důvodnou.

158. Samotné trvání opatření dle § 14 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti je závislé na vyhlášení výše dluhu sektoru veřejných institucí, k němuž je příslušná Národní rozpočtová rada dle § 21 odst. 2 písm. b) zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Jinými slovy, nevyhlásí-li (opětovně) Národní rozpočtová rada, že výše dluhu sektoru veřejných institucí činí po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu nejméně 55 % nominálního HDP, opatření dle § 14 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti se neuplatní a územním samosprávným celkům povinnost postupovat dle uvedeného ustanovení nevznikne.

159. Z hlediska možnosti realizace dotčených základních práv je stěžejní, že obce a kraje budou moci při aplikaci příslušných opatření i nadále plnit povinnosti vůči svým občanům, ať již v rámci přenesené, nebo samostatné působnosti. K zajištění těchto svých úkolů přitom budou moci využít i nad rámec vyrovnaného výsledku svého hospodaření prostředky získané na základě návratné finanční výpomoci, smluvně zabezpečené půjčky, úvěru nebo příjmu z prodeje komunálních dluhopisů (za podmínky stanovené § 4 odst. 6 větou druhou zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů). Schodkové rozpočtové hospodaření nelze vnímat jako standard, ale jako *beneficium* poskytnuté obcím a krajům ze strany zákonodárce, neboť prostředky, s nimiž obce a kraje hospodaří, jsou veřejnými prostředky a jejich užívání musí být racionální, důvodné a ku prospěchu všech občanů územního samosprávného celku. Za situace, kdy veřejné finance vykazují nežádoucí stav, dochází k ohrožení nejen subjektů, jež jsou součástí sektoru veřejných institucí, ale i obyvatelstva, neboť může být ohroženo plnění úkolů jednotlivých složek veřejné moci. O to více je třeba v takové situaci dbát na to, aby jednotlivé složky sektoru veřejných institucí hospodařily odpovědně.

160. Nelze přehlédnout, že územní samosprávné celky jsou podle § 3 písm. h) zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti součástí sektoru veřejných institucí. Současně je třeba připomenout, že obce a kraje jsou svými příjmy závislé mimo jiné i na státním rozpočtu. Požadavek, aby za stavu veřejných financí vymezeného návětím § 14 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti hospodařily i obce a kraje úsporněji, čemuž odpovídá úprava omezující jejich schodkové hospodaření, je proto oprávněný. Na oprávněnosti takového požadavku nemůže nic změnit pouhá skutečnost, že § 14 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti vůči rozpočtovému hospodaření státu podobné omezení nestanoví (což má své opodstatnění s ohledem na rozdílné funkce státu a územních samosprávných celků).

161. Vedle toho obnova žádoucího stavu sektoru veřejných institucí má široké celospolečenské dopady. Zajištění zdravých a dlouhodobě udržitelných veřejných financí vytváří prostor pro svobodné rozhodování o realizaci rozpočtové a fiskální politiky, a tedy umožňuje v budoucnu vynakládat finanční prostředky územních samosprávných celků na oblasti, jejichž rozvoj je nezbytný a prospěšný. Nelze opomenout, že prostřednictvím udržitelných zdravých veřejných financí je garantována i schopnost České republiky plnit své mezinárodní závazky i v situaci poklesu hospodářského cyklu (recese). Těmito závazky jsou především povinnosti vyvarovat se nadměrného schodku veřejných financí dle čl. 126 odst. 1 a 2 SFEU ve spojení s Protokolem č. 12 o postupu při nadměrném schodku a navazujícího sekundárního práva Evropské unie, především Paktu stability a růstu. Nezbytnost dlouhodobě udržitelných zdravých veřejných financí představuje celoevropský fenomén, neboť schodkové hospodaření svědčí o neodpovědnosti vůči budoucím generacím. Tento fenomén dokládá i zahraniční srov-

nání s jinými zeměmi Evropské unie, které ve větší či menší míře tyto požadavky primárního a sekundárního práva postupně implementují ve vztahu k jednotlivým složkám sektoru vládních institucí.

162. V návaznosti na shora uvedené považuje Ústavní soud za nezbytné říci, že hospodaření územních samosprávných celků je autonomní ve smyslu rozhodování o nakládání s vlastními prostředky a dle vlastního rozpočtu, avšak je současně závislé na aktuálním celkovém stavu veřejných financí. Územní samospráva je jednak výrazem odpovědnosti územního společenství vůči jeho občanům (nález sp. zn. Pl. ÚS 34/02), avšak současně není zcela nezávislá vůči státu. Jestliže stát zčásti zajišťuje prostředky pro chod územní samosprávy (hospodaření státu a územních samosprávných celků představuje „spojité nádoby"), jeví se jako *fair* požadavek, aby územní samospráva byla solidární vůči státu v situaci, kdy hospodaření celého sektoru veřejných institucí není příznivé, a přispěla k jeho zlepšení omezením deficitního rozpočtového hospodaření. Taková premisa nachází svůj odraz v primárním a sekundárním právu Evropské unie, z něhož vyplývá požadavek zajištění dodržování pravidel vedoucích k vystříhání se nadměrného schodku i na nejnižší úrovni sektoru vládních institucí. Ústavní soud se proto nemohl ztotožnit s tvrzením navrhovatelky, že napadená ustanovení jsou vybudována na principu kolektivní viny. Není podstatné, jaká složka (národního) sektoru veřejných institucí zavinila vznik dluhu, ale to, že náprava takového nežádoucího stavu je v zájmu všech složek tohoto sektoru, které se na ní podílejí (princip kolektivní solidarity).

163. Z těchto důvodů Ústavní soud konstatuje, že požadavek, aby obce a kraje za kvalifikovaného nežádoucího stavu veřejných financí přispěly k jeho nápravě, a napomohly tak dosažení a zajištění dlouhodobě udržitelných zdravých veřejných financí prostřednictvím omezení svého schodkového hospodaření, je při poměření s mírou omezení dotčených základních práv obcí a krajů proporcionální.

164. Ústavní soud dále přistoupil k posouzení proporcionality úpravy obsažené v ustanoveních § 17 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a § 6a až 6d zákona o rozpočtovém určení daní. Již na tomto místě Ústavní soud předesílá, že za stěžejní považuje námitku navrhovatelky týkající se časových účinků napadených ustanovení.

165. Ve vztahu k tzv. rozpočtovému pravidlu Ústavní soud nemohl přijmout námitku navrhovatelky, že stanovením horní hranice dluhu územního samosprávného celku dochází k popření, resp. omezení principu odpovědnosti obcí a krajů za své hospodaření. Uvedené pravidlo totiž na odpovědnosti obcí a krajů nic nemění; nadále platí, že stát neručí za hospodaření a závazky obce nebo kraje, nepřevezme-li tento závazek smluvně (srov. § 38 odst. 5 obecního zřízení a § 17 odst. 5 krajského zřízení). Pravidlo, jehož cílem je zabraňovat přílišnému zadlužování obcí a krajů tím, že v případě překročení určité výše dluhu se stanoví povinnost tento dluh postupně splácet, nijak nepopírá odpovědnost obcí a krajů.

166. Obce a kraje mohou i při existenci rozpočtového pravidla nadále nakládat se svým majetkem v mezích zákona a hospodařit dle vlastního (a za podmínek dle § 4 odst. 5, případně odst. 6 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, i schodkového) rozpočtu. Rozpočtové pravidlo slouží dle slov vlády k „nastavení rámcových pravidel, která mají vést územní samosprávné celky k tomu, aby své dluhy nekumulovaly, ale postupně je splácely … [p]ovinnost snížit dluh nevylučuje možnost dluhového financování investičních aktivit územního samosprávného celku, pouze při určité … výši jeho zadluženosti stanoví tempo splácení dluhu". Ústavní soud s tímto názorem souhlasí. Optikou dotčených základních práv tedy rozpočtové pravidlo představuje hranici volného uvážení obcí a krajů při nakládání s jejich majetkem, při jejímž překročení nastupuje dílčí právní regulace. Je třeba zdůraznit, že nejde o hranici pevnou a neprostupnou. Obcím a krajům není zapovězeno vytvářet dluh. Navrhovatelce je třeba dát za pravdu v tom směru, že některé aktivity obcí a krajů se nemohou obejít bez zadlužení v důsledku financování těchto aktivit z cizích zdrojů. Rozpočtové pravidlo však takové aktivity nevylučuje. Pouze klade důraz (prostřednictvím povinnosti zakotvené v § 17 odst. 2 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, která se uplatní, pokud výše dluhu územního samosprávného celku překročí k rozvahovému dni 60 % jeho příjmů za poslední čtyři rozpočtové roky) na splácení vzniklého dluhu v určité výši. Existenci takové hranice

a navazující povinnosti postupně snižovat dluh Ústavní soud považuje nejen za přípustné, ale i žádoucí.

167. Důvodem pro takový závěr je skutečnost, že prostředky, s nimiž obce a kraje hospodaří, mají charakter veřejných prostředků a je s nimi nakládáno ku prospěchu a v zájmu všech jejich občanů. Stejně tak je třeba připomenout, že územní samosprávné celky, i přes značnou míru autonomie a vlastní odpovědnost za své hospodaření, jsou majetkově propojeny se státem a jejich příjmy ze státního rozpočtu tvoří významnou (v případě obcí až stěžejní) složku jejich příjmů. Za této situace je žádoucí, aby hospodaření obcí a krajů mělo jasně stanovená pravidla, která zajistí, že s veřejnými prostředky bude nakládáno odpovědně, hospodárně, efektivně a svědomitě. Takovým požadavkům odpovídá i pravidlo, že zadlužení obcí a krajů by mělo být výjimkou, a pokud je nezbytné, mělo by docházet k jeho postupnému snižování (v opačném případě hrozí, že míra dluhů přesáhne určitou rozumnou mez). Nelze si přitom představit, že by pravidlo, které by splňovalo všechny uvedené požadavky, současně nijak nelimitovalo volné uvážení územních samosprávných celků stran dispozic s jejich majetkem, protože takové omezení je určité právní regulaci přímo vlastní. Z hlediska omezení volného uvážení obcí a krajů při nakládání s jejich majetkem je však napadená právní úprava poměrně shovívavá, neboť nestanovuje pevnou hranici výše dluhu, jejíž překročení by bylo následně sankcionováno (jak činí některé zahraniční právní úpravy).

168. Na tomto místě je třeba připomenout důvody zakotvení rozpočtového pravidla. Vláda ve svém vyjádření poukázala na následky spojené s nadměrným zadlužováním obcí a krajů, k nimž patří i případná platební neschopnost územního samosprávného celku, která může vyústit v neschopnost plnění jeho základních úkolů v rámci samostatné i přenesené působnosti. Takový stav je nežádoucí jak z hlediska občanů územního samosprávného celku, tak i státu, neboť to je právě stát, který v takových případech zajišťuje, aby územní samosprávný celek byl nadále schopen plnit své úkoly. V těchto skutečně výjimečných případech sice nastupuje odpovědnost územních samosprávných celků za jejich hospodaření, avšak je zřejmé, že retrospektivní pojetí odpovědnosti není schopné zjednat nápravu tak efektivně jako prospektivně pojímaná odpovědnost (tedy stanovující pravidla hospodaření a následky jejich porušení již v případě hospodářských výsledků, které lze označit za hraniční).

169. Vláda ve svém vyjádření uvedla, že v roce 2016 nevykazovalo žádnou míru zadlužení 2 988 obcí z celkového počtu 6 254 obcí v České republice, tedy necelá polovina (dle vyjádření vlády), resp. 3 593 obcí z celkového počtu 6 265 obcí (dle tabulkové přílohy k vyjádření vlády), tedy více než polovina. Je zřejmé, že rozpočtové pravidlo vytváří právní regulaci v oblasti, kde je jí zapotřebí, neboť významná část obcí a krajů má dluhy, a je proto nezbytné – byť řada obcí rozpočtové pravidlo splňovala i před jeho zakotvením v právním řádu – předcházet dalšímu nadměrnému zadlužování.

170. Na straně jedné tedy stojí neregulovaná volnost obcí a krajů při uvážení, jak naloží se svým majetkem, která může vést až k bezbřehému zadlužování územních samosprávných celků, přičemž následky takového jednání mohou mít zásadní vliv na fungování územních samosprávných celků ve smyslu jejich schopnosti plnit své základní funkce. Na straně druhé stojí pravidlo regulující výši zadlužení a reflektující zájem na zdravých a dlouhodobě udržitelných veřejných financích, mj. tedy i financích obcí a krajů, jejichž zachování má dalekosáhlý význam nejen z hlediska fungování územní samosprávy, ale i z hlediska zajištění práva na samosprávu samotným občanům.

171. Ústavní soud z těchto důvodů kvalifikuje samotnou existenci rozpočtového pravidla (ve smyslu pevného, nikoliv však neprostupného, dluhového stropu) jako mírný zásah do dotčených práv územních samosprávných celků. Konstatuje, že přínosy, které plynou z dodržování rozpočtového pravidla, přesahují případná negativa spočívající v zásahu do dotčených základních práv. V této části tedy Ústavní soud považuje napadenou právní úpravu za proporcionální.

172. Ohledně povinnosti územního samosprávného celku snížit svůj dluh nejméně o 5 % rozdílu mezi výší svého dluhu a 60 % průměru jeho příjmů za poslední čtyři rozpočtové roky navrhovatelka namítá, že taková povinnost předpokládá jednak dostatek finančních prostředků na úhradu dluhu v požadované výši a možnost předčasného (úplného nebo částečného) splacení dluhu. V případě ně-

kterých dluhů podle § 17 odst. 5 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, např. vzniklých z vydaných dluhopisů, ale i přijatých úvěrů či zápůjček, je možnost jejich předčasného splacení nízká, neboť územní samosprávné celky jakožto dlužníci nedisponují možností přimět své věřitele přijmout dílčí či celé plnění před termínem splatnosti. Navrhovatelka tak v podstatě brojí proti retroaktivitě napadených ustanovení.

173. Co se týče následku nesplnění pravidla dle § 17 odst. 2 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, spočívajícího v pozastavení převodu podílu územního samosprávného celku na výnosu daní ve výši 5 % z rozdílu mezi dosaženým dluhem a 60 % průměru jeho příjmů za poslední čtyři rozpočtové roky, namítá navrhovatelka zásah do legitimního očekávání obcí a krajů, nepoměr mezi výší pozastaveného podílu na výnosu daní a výší nesplaceného dluhu, porušení majetkové autonomie obcí a krajů a v neposlední řadě i porušení zákazu retroaktivity. Ani s těmito námitkami Ústavní soud nesouhlasí.

174. Mechanismus zakotvený v § 17 odst. 2 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti představuje dílčí zásah do dotčených práv územních samosprávných celků, avšak s ohledem na jeho míru (ve srovnání se zahraničními právními úpravami, které jsou v tomto ohledu značně striktnější) jde o zásah nízký. Ústavní soud pokládá požadavek postupného snižování dluhu jako oprávněný a rozumný. Jinak totiž nelze zajistit postupné snižování zadlužení obcí a krajů pod hranici zakotvenou v § 17 odst. 1 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (cíl napadeného ustanovení). Ústavní soud zde opět připomíná charakter prostředků, s nimiž hospodaří obce a kraje, a jejich odpovědnost vůči jejich občanům.

175. Ohledně tvrzeného nepoměru mezi výší pozastaveného podílu na výnosu daní a výší nesplaceného dluhu Ústavní soud přitakal tvrzení vlády, že uvedená úprava není neproporcionální. Odpovídá-li výše pozastaveného podílu na výnosu daní výši částky, o kterou byl územní samosprávný celek v předchozím kalendářním roce povinen svůj dluh snížit, jde o zcela racionální a předvídatelný následek nesplnění dané povinnosti, již samotnou shledal Ústavní soud proporcionální. Pozastavení převodu podílu na výnosu daní představuje pro obec a kraj stejný výpadek v jejich rozpočtu, jako by představovala úhrada dluhu ve výši požadované ustanovením § 17 odst. 2 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti v předchozím kalendářním roce. Územní samosprávné celky jsou prostřednictvím této úpravy na jednu stranu omezeny ve svém rozhodování o nakládání s vlastním majetkem (pozastavený podíl na výnosu daní jim může být vyplacen, jen pokud sníží výši svého dluhu pod stanovenou hranici nebo pokud tyto prostředky použijí na jeho úhradu), naproti tomu jim však tento majetek není odňat ve smyslu sankce za nesplnění zákonem uložené povinnosti. S ohledem na své předchozí závěry proto Ústavní soud považuje i tuto úpravu za proporcionální.

VII. 4. 6
Časové účinky napadených ustanovení

176. Zbývá, aby Ústavní soud zvážil poslední námitku navrhovatelky, jíž je retroaktivní účinek napadených ustanovení a s ním spojený zásah do právní jistoty a legitimního očekávání obcí a krajů. Navrhovatelka připomněla, že obce a kraje si nemohly být při schvalování svých rozpočtů na roky 2014 až 2017 vědomy povinnosti reflektovat rozpočtové pravidlo ani následků souvisejících s jeho nesplněním. Stejně tak si obce a kraje nemohly být při vzniku svých závazků, z nichž plynou jejich dluhy, které se posuzují dle § 17 odst. 1 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, vědomy toho, že v budoucnu jim může vzniknout povinnost tyto dluhy splácet v rozsahu stanoveném § 17 odst. 2 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Navrhovatelka je přesvědčena, že napadená ustanovení jsou z těchto důvodů v rozporu se zákazem retroaktivity, tj. zpětné účinnosti právních norem (*lex retro non agit*). Ústavní soud – s následnými výhradami co do hodnocení povahy časových účinků rozpočtového pravidla – sdílí obecné výhrady navrhovatelky vůči retroaktivnímu působení právních norem.

177. Principem zákazu retroaktivity se Ústavní soud zabýval např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/14 ze dne 15. 9. 2015 (N 165/78 SbNU 469; 299/2015 Sb.), v němž připomenul, že v demokratickém právním státě (čl. 1 odst. 1 Ústavy) musí mít adresáti právních norem reálnou možnost seznámit se předem s jejich obsahem, a poznat tak rozsah svých práv a povinností. Jen v takovém případě jim totiž mohou přizpůsobit své jednání a nést za něj odpovědnost. Právní norma, která se stává účinnou teprve poté, co nastaly skutečnosti, ve vztahu k nimž se má uplatnit, již na toto jednání nemůže mít vliv; může mu pouze – ať už zpětně, nebo do budoucna – přiznat nebo odepřít právní účinky. Protože však jednotlivec obsah takovéto právní normy nemohl v minulosti znát, je zásadně nepřípustné, aby bylo jeho původně dovolené jednání zpětně učiněno protiprávním nebo aby s ním byly dodatečně spojeny právní následky, jež jdou k jeho tíži. Přednost zde musí dostat jeho právní jistota a důvěra v právo.

178. Zásady právní jistoty, důvěry v právo či ochrany nabytých práv (resp. zákaz zásahu do nabytých práv) se nedotýkají jen právních norem, které působí zpětně. Zákonodárce musí i jinak dbát o to, aby zásah do již existujících právních vztahů neznamenal popření legitimního očekávání, které u jejich adresátů předchozí právní úpravou (případně i její absencí) vyvolal. Tím je do budoucna možnost některých změn buď vyloučena, nebo alespoň omezena, pokud jde o způsob jejich provedení, včetně případné nezbytnosti ponechat po přechodnou dobu v účinnosti dosavadní právní úpravu, aby se adresáti nové právní úpravy mohli reálně přizpůsobit z ní plynoucím právům a povinnostem. Stejně je tomu i v případě, kdy nová právní úprava přistupuje k regulaci oblasti dosud normotvůrcem neupravené, neboť i zde má své místo právní jistota a důvěra jednotlivce v tom směru, že může činit vše, co mu zákon nezakazuje (čl. 2 odst. 4 Ústavy).

179. Jak vyplývá z ustálené judikatury Ústavního soudu [srov. zejména nálezy ze dne 4. února 1997 sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.), ze dne 12. března 2002 sp. zn. Pl. ÚS 33/01 (N 28/25 SbNU 215; 145/2002 Sb.) a ze dne 19. dubna 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.)], zákaz retroaktivity se uplatní rozdílně v závislosti na tom, zda v konkrétním případě změny právní normy jde o tzv. pravou nebo nepravou retroaktivitu. Obecně platí, že zatímco pravá retroaktivita je přípustná pouze výjimečně, v případě nepravé retroaktivity je zásadou její přípustnost.

180. Při posuzování tohoto návrhu je však třeba připomenout, že vedle pojmu retroaktivity, resp. retroaktivního působení zákona (právní normy), je třeba rozlišovat pojem retrospektivy. Retrospektivním působením zákona (na rozdíl od retrospektivního působení judikatury) [k tomu viz nález sp. zn. III. ÚS 3221/11 ze dne 12. 12. 2013 (N 216/71 SbNU 531) či nález sp. zn. II. ÚS 1955/15 ze dne 8. 12. 2015 (N 208/79 SbNU 373)] se rozumí případy, kdy skutečnost, která se udála již v minulosti, se stane právní skutečností rozhodnou pro určité vztahy, které vzniknou až po účinnosti zákona (srov. GERLOCH, A. Teorie práva. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2001. s. 92.). Retrospektivně působící zákon nezpůsobuje vznik právních vztahů před jeho účinností za podmínek, které takový zákon teprve dodatečně stanovil, nebo změnu či zánik právních vztahů vzniklých podle staré právní úpravy, a to ještě před účinností nového zákona (pravá retroaktivita); nezpůsobuje ani modifikaci právních následků právních vztahů či skutečností, které vznikly nebo nastaly v době minulé, s účinky *pro futuro* (nepravá retroaktivita). Retrospektivně působící zákon „povyšuje minulou skutečnost za podmínku budoucího právního následku“ [srov. PROCHÁZKA, A. Retroaktivita zákonů. In: HÁCHA, E. (ed.). Slovník veřejného práva československého. Svazek III. Brno: Polygrafia, 1934, s. 800].

181. Rozdíl mezi retroaktivně působícím zákonem a retrospektivním zákonem je tedy v tom, že retroaktivní zákon se přímo dotýká určité minulé právní skutečnosti či právního vztahu a s tím spojuje i následek, který nastává buď v minulosti (retroaktivita pravá), nebo v budoucnosti, avšak v podobě modifikace podmínek změny nebo zániku daného právního vztahu či právní skutečnosti (nepravá retroaktivita). Naproti tomu retrospektivní zákon minulou skutečnost sice zohledňuje (představuje jako v případě retroaktivního zákona hypotézu právní normy), avšak následek s ní spojený nastává až *pro futuro*, tj. v budoucnosti, a ve vztahu k jiným skutečnostem. Minulá skutečnost tak představuje hypotézu nové právní normy. Takovou minulou skutečnost, která se povýšením na součást hypotézy právní normy stane skutečností právní, může představovat i existence právního vztahu.

182. Retrospektivní zákon nepůsobí zpětně a ani minulé právní skutečnosti nebo vztahy nemodifikuje. Přesto však retrospektivní zákonodárství představuje z hlediska právní jistoty a ochrany obecně vzato problematickou kategorii, protože s minulými skutečnostmi spojuje právní následky, které dotčené subjekty nemohly předvídat. Jestliže by dotčený subjekt věděl, že existence právního vztahu, jehož je účastníkem, bude v budoucnu představovat předpoklad nějakého nového (např. odpovědnostního) právního vztahu, zvažoval by, zda při vědomí takového nového právního vztahu a s ním spojených následků má zájem účastnit se právního vztahu dřívějšího.

183. K tomu je třeba doplnit, že časová mez nového zákona (právní normy) se nemusí nutně dotýkat pouze zákona starého, upravujícího tentýž předmět právní regulace. Nemusí tedy nutně jít pouze o kolizi dvou norem, ale mohou nastat i případy, kdy časová mez zákona je vytyčena „vzhledem k prostoru právem nevyplněnému." [srov. PROCHÁZKA, A. Základy práva intertemporálního se zvláštním zřetelem k § 5 obč. zák. (studie). Brno: Barvič & Novotný, 1928, s. 46].

184. Ve světle těchto závěrů Ústavní soud přezkoumal napadený § 17 odst. 1 až 3 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a dospěl k závěru, že jej nelze interpretovat způsobem, který by zakládal retroaktivní účinky daného ustanovení.

185. Ústavní soud ale dospěl k závěru, že § 17 odst. 1 až 3 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti má retrospektivní charakter, neboť v minulosti nastalé skutečnosti (resp. vniklé právní poměry) kvalifikuje jako podmínku nové právní normy. Takovou podmínku, založenou na v minulosti (rozuměj před účinností zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti) vzniklých právních poměrech, představuje ustanovení § 17 odst. 1 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, podle něhož územní samosprávný celek hospodaří v zájmu zdravých a udržitelných veřejných financí tak, aby výše jeho dluhu nepřekročila k rozvahovému dni 60 % průměru jeho příjmů za poslední čtyři rozpočtové roky. Na danou podmínku (hypotézu) pak navazuje požadavek (dispozice) zakotvený v § 17 odst. 2 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, podle něhož, překročí-li dluh územního samosprávného celku k rozvahovému dni 60 % průměru jeho příjmů za poslední čtyři rozpočtové roky, územní samosprávný celek je povinen jej v následujícím kalendářním roce snížit nejméně o 5 % z rozdílu mezi výší svého dluhu a 60 % průměru svých příjmů za poslední 4 rozpočtové roky. Konečně na nesplnění dispozice navazuje sankce obsažená v ustanovení § 17 odst. 3 téhož zákona, podle něhož, nesníží-li územní samosprávný celek svůj dluh a jeho dluh k následujícímu rozvahovému dni převyšuje 60 % průměru jeho příjmů za poslední čtyři rozpočtové roky, ministerstvo v následujícím kalendářním roce rozhodne podle zákona o rozpočtovém určení daní o pozastavení převodu jeho podílu na výnosu daní.

186. Posuzování výše dluhu územních samosprávných celků v sobě tedy zahrnuje hodnocení období, v němž obcím a krajům nebyly známy následky spojené s hospodařením v rozporu s následně zakotveným dluhovým stropem a rozpočtovým pravidlem (§ 17 odst. 2 a 3 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti). Při vzniku závazků, z nichž vzešly následné dluhy územních samosprávných celků, si obce a kraje nemohly být vědomy nové právní úpravy, a neměly proto ani možnost přizpůsobit jí obsah jednotlivých závazků (tj. svá práva a povinnosti) tak, aby jednaly v souladu s dispozicí dané normy a vyloučily aplikaci stanovené sankce. V době, kdy zastupitelstva územních samosprávných celků schvalovala své rozpočty na roky 2014 až 2017, tedy v letech 2013 až 2016, neexistovala žádná relevantní právní úprava, kterou by bylo možno považovat za předchůdce rozpočtového pravidla dle § 17 odst. 1 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, byť tato otázka byla předmětem veřejné diskuse po dlouhou dobu i ústavodárné iniciativy již od roku 2012 (viz návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, Poslanecká sněmovna, VI. volební období, tisk 821/0, v němž byla tato problematika, podobně jako nyní v § 17 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, obsažena v čl. 13).

187. Při posuzování ústavní konformity retrospektivního působení zákona je dle Ústavního soudu nutné aplikovat obecné pravidlo, podle něhož je pravá retroaktivita zásadně nepřípustná, zatímco retrospektivní působení je zásadně přípustné, jde-li o opatření vhodná a potřebná k dosažení zákonem sledovaného cíle, přičemž při celkovém poměřování „zklamané" důvěry a významu a naléhavosti důvodů nové právní regulace bude zachována hranice únosnosti (srov. přiměřeně rozhodnutí německého

Spolkového ústavního soudu ze dne 7. 7. 2010 sp. zn. 2 BvL 14/02, BVerfGE 127, 1, 25, bod 58). Viz též nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/14.

188. Ústavní soud vzhledem ke všem shora uvedeným závěrům konstatuje, že zákonodárce takové podmínky respektoval. Ustanovení § 17 odst. 1 až 3 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti sledují legitimní cíl, obstála při posouzení účelnosti, potřebnosti a hodnocení, zda nejsou nadměrným zásahem do hospodaření územních samosprávných celků.

189. Na rozdíl od retroaktivity se právo může – a často musí – dívat zpět. Jen tehdy, kdyby retrospektivní norma zklamala důvěru či legitimní očekávání, musel by Ústavní soud posoudit, zda taková úprava není v rozporu s požadavky právního státu. V našem případě nelze tvrdit, že nejméně sedm let diskutovaná otázky dluhové brzdy v celém sektoru veřejných institucí mohla být něčím jednak neočekávaným, jednak něčím, co lze chápat jen negativně.

190. Ústavní soud znovu [viz např. nález ze dne 15. 5. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (N 102/65 SbNU 367; 220/2012 Sb.), bod 53, popř. nález ze dne 19. 4. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10, body 147 a 159] poukazuje na pravidlo, podle něhož pravá retroaktivita právní normy je přípustná pouze výjimečně, avšak v případě retroaktivity nepravé, popř. retrospektivity (v německé teorii označované jako tzv. *tatbestandliche Rückanknüpfung*), lze konstatovat její obecnou přípustnost. V tomto případě připouští právní teorie naopak výjimky, kdy nepravá retroaktivita právě s ohledem na princip ochrany důvěry v právo přípustná není. O takovouto situaci jde v případě, že „je tím zasaženo do důvěry ve skutkovou podstatu a význam zákonodárných přání pro veřejnost nepřevyšuje, resp. nedosahuje zájem jednotlivce na další existenci dosavadního práva“ (PIEROTH, B. Rückwirkung und Übergangsrecht. Verfassungsrechtliche Masstäbe für intertemporale Gesetzgebung. Berlin, 1981, s. 380–381; srov. dále rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ze dne 19. 12. 1961 sp. zn. 2 BvR 1/60; BVerfGE 13, 274, 278).

191. Tento názor se promítá i do ustálené judikatury Spolkového ústavního soudu, podle níž je nepravá retroaktivita v souladu se zásadou ochrany důvěry v právo tehdy, pokud je vhodná a potřebná k dosažení zákonem sledovaného cíle a při celkovém poměřování „zklamané“ důvěry a významu a naléhavosti důvodů právní změny bude zachována hranice únosnosti (srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 7. července 2010 sp. zn. 2 BvL 14/02, bod 58).

192. Takovéto porušení důvěry v právo v posuzované věci Ústavní soud, s ohledem na shora obsáhle rozvedené důvody naléhavosti i hranice únosnosti napadené právní úpravy, neshledal.

193. K tomu je třeba ještě při výkladu ústavní konformity aplikace napadených zákonných ustanovení zdůraznit, že jiný závěr, podle něhož by se mělo období posledních čtyř let počítat až z období 2018–2021, by ve svém důsledku zcela míjel možnost zákonodárce bránit dalšímu rostoucímu zadlužování některých obcí. Jinak řečeno, ani zastupitelstva, která budou volena v roce 2018, by v dalších čtyřech letech svého fungování prakticky nemusela na tzv. dluhovou brzdu brát žádný ohled a stát, který jim k plnění jejich veřejnoprávních funkcí převádí významné podíly na některých daních, by zůstal prakticky bezmocný a nemohl by ani vytvářet onen „polštář“, s nímž počítá § 6c odst. 2 zákona o rozpočtovém určení daní.

194. Napadená ustanovení připouštějí výklad, který je ústavně konformní, a pro který tedy není třeba přistupovat k jejich zrušení. Na tom nic nemění skutečnost, že napadaná právní úprava byla vyhlášena později, než by měla podle textu zákonů, ve kterých je obsažena, nabýt účinnosti.

195. Zákon č. 23/2017 Sb. nabyl účinnosti podle svého ustanovení § 35 dnem 1. ledna 2017 s výjimkou ustanovení § 17 odst. 3, které nabylo účinnosti dnem 1. ledna 2018; jelikož však k vyhlášení zákona ve Sbírce zákonů došlo až dne 6. února 2017, nastala jeho účinnost v důsledku uplatnění § 3 odst. 3 věty prvé zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, patnáctým dnem po jeho vyhlášení, tj. dnem 21. února 2017.

196. Protože v roce 2017 obce a kraje hospodařily dle rozpočtů schvalovaných v roce 2016, je prvním rokem, ve kterém obce a kraje hospodařily podle rozpočtu, při jehož sestavování byly povinny vyjít z rozpočtového pravidla dle § 17 odst. 1 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, rok 2018.

197. Protože však toto ustanovení vztahuje rozhodný okamžik k tzv. rozvahovému dni, nikoli k účinnosti zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ani ke dni 21. 2. 2017 (podle usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 4. 4. 2007 č. j. 31 Ca 105/2006-34 a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008 č. j. 4 Ans 5/2007-60), mohlo by se to projevit jen u obcí, u nichž nebyl takovým prvním rozvahovým dnem den 31. 12. 2017. Přitom je třeba zdůraznit, že právě uvedené nemá vliv na výjimku stanovenou podle § 35 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (a navrhovatelkou nenapadenou), tedy že § 17 odst. 3 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti lze uplatnit až v roce 2018, což značí, že teprve v tomto roce se bude vycházet z rozvahového dne a bude třeba postupovat tak, aby bylo dodrženo fiskální pravidlo o výši dluhu a nutnosti jeho splácení ve stanovené výši. Teprve v roce 2019 je stanovena možnost zásahu podle § 17 odst. 1 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

198. Konečně je třeba uvést, že určité nepochopení (viz body 33, 34, 38, 55, 56) ústavní problematiky zásahů do činnosti územních samosprávných celků (obecně, nejen v oblasti hospodaření a majetku) spočívá v tom, že navrhovatelka zaměňuje úpravu působnosti územních samosprávných celků (čl. 104 odst. 1 Ústavy) se zásahy v podobě rozhodnutí či opatření (čl. 101 odst. 4 Ústavy) týkajících se jejich vlastní činnosti. V tomto případě jde o zásah na základě zákona, který předtím vymezil samostatnou působnost a možnosti zásahu v posuzované věci podle § 17 odst. 3 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Zásah slouží k výkonu dozoru nad decentralizovaným výkonem veřejné moci. Uvedené ústavní ustanovení nelze ovšem chápat jako možnost zasahovat zákonem do zákonem stanovené samostatné působnosti, protože by to odporovalo logickým pravidlům pro derogování právních předpisů podle pravidel platných pro *lex posterior* a *lex specialis*.

199. Nelze tvrdit, že za situace, kdy zákonodárce může podle Ústavy vymezit, co spadá do samostatné působnosti, takové vymezení nemůže dále upravit a upřesnit. Zásah do ústavního rámce „samostatně hospodařit“ podle vlastního rozpočtu je možný, protože přichází až po zjištění nedostatků v hospodaření, které – jak ukazuje praxe – mohou vést k vážnému ohrožení samotné možnosti vykonávat samosprávu a k jejímu nahrazení úředním výkonem podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, (jmenovaným správcem). Stát zde nediktuje, jak má být obecně rozpočet stanoven, nýbrž definuje situaci, kdy hrozí nebezpečí pro to, aby obec vůbec majetek vlastnila (odpovídá za své hospodaření) a aby rozpočtové hospodaření nevedlo k ohrožení plnění jejích úkolů, které jí stát zákonem při vymezení samostatné působnosti svěřil, a kdy je proto třeba zvážit „sešlápnutí“ dluhové brzdy.

200. Je třeba dále poukázat na v návrhu pominutou otázku formulace oprávnění ministerstva k zásahu v podobě „pozastavení převodu podílu na rozpočtovém určení daní“, nikoli v podobě propadnutí či odnětí takového podílu. Právě toto pozastavení je přitom oním zásahem ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy. Nutno však zdůraznit, oproti tvrzení navrhovatelky, že ministerstvo podle § 17 odst. 3 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti ve spojení s § 6a odst. 1 zákona o rozpočtovém určení daní převod „nepozastaví“, nýbrž „rozhodne o pozastavení“ (tak jako je např. rozdíl ve formulacích „jmenuje či odvolá“ oproti „rozhodne o jmenování či odvolání“). K pozastavení tedy nedojde „automaticky“, nýbrž s přihlédnutím ke všem okolnostem případu se bude *ad hoc* rozhodovat, zda k pozastavení dojde, či nikoli, podle podmínek hospodaření a stavu majetku konkrétní obce či konkrétního kraje. Totéž platí v případě žádosti o zrušení pozastavení převodu podílu podle pravidel stanovených v § 6c zákona o rozpočtovém určení daní. Již proto je argumentace navrhovatelky, vedená v abstraktní rovině pro více jak 6 250 celků (s výjimkou ne příliš vhodného poukazu na jednu obec), málo průkazná. Zcela je pak opomenuta možnost územního samosprávného celku bránit se v řízení o pozastavení takovému zásahu, nehledě na to, že k tomu má další (dosud opomíjený) nástroj v podobě stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy k Ústavnímu soudu. Abstraktní kontrola ústavnosti může sloužit jen k odstraňování systémových vad napadené právní úpravy, kdežto princip pro-

porcionality zásahu se plně uplatní až při hodnocení konkrétních podmínek a dopadů takového zásahu a možných excesů.

201. Na okraj lze ještě poznamenat, že pokud by návrhu na zrušení napadených ustanovení bylo vyhověno, vznikla by nejen možnost nově zvolených zastupitelstev v roce 2018 dále v eventuálním zadlužování pokračovat, nýbrž současně by se znerovnoprávnily další složky sektoru veřejných institucí, na které se tato úprava rovněž vztahuje.

VIII.
Závěr

202. Ze všech shora uvedených důvodů rozhodl Ústavní soud v souladu s § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu tak, že návrh zamítl.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.

Odlišná stanoviska podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna soudci Ludvík David, Jaromír Jirsa, Kateřina Šimáčková a Vojtěch Šimíček.

ISSN 1211-1244

Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce**: Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, pošt. schr. 155/SB, 140 21 Praha 4, telefon: 974 817 289, fax: 974 816 871 – **Administrace**: písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – MORAVIAPRESS s. r. o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, tel.: 516 205 175, e-mail: sbirky@moraviapress.cz. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku z předcházejícího roku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2018 činí 6 000,– Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce**: MORAVIAPRESS s. r. o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné a objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 175, objednávky – knihkupci – 516 205 175, e-mail – sbirky@moraviapress.cz, zelená linka – 800 100 314. **Internetová prodejna**: www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej – Brno**: Ing. Jiří Hrazdil, Vranovská 16, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Obchodní galerie IBC (2. patro), Příkop 6; **Cheb**: EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov**: DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň**: Knihařství – Přibíková, J. Švermy 14; **Liberec**: Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Olomouc**: Zdeněk Chumchal – Knihkupectví Tycho, Ostružnická 3; **Pardubice**: ABONO s. r. o., Sportovců 1121; **Plzeň**: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, nám. Českých bratří 8; **Praha 3**: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Řipská 23; **Praha 4**: Tiskárna Ministerstva vnitra, Bartůňkova 4; **Praha 9**: DOVOZ TISKU SUWECO CZ, Klečákova 347; **Praha 10**: BMSS START, s. r. o., Vinohradská 190, MONITOR CZ, s. r. o., Třebohostická 5, tel.: 283 872 605; **Ústí nad Labem**: PNS Grosso s. r. o., Havířská 327, tel.: 475 259 032, fax: 475 259 029, KARTOON, s. r. o., Klíšská 3392/37 – vazby sbírek tel. a fax: 475 501 773, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh**: Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45; **Žatec**: Jindřich Procházka, Bezděkov 89 – Vazby Sbírek, tel.: 415 712 904. **Distribuční podmínky předplatného**: jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zaevidování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklamace**: informace na tel. čísle 516 205 175. V písemném styku vždy uvádějte IČO (právnická osoba), rodné číslo (fyzická osoba). **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s. p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.