

Prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.
advokát
osvědčení ČAK č. 1019, IČO 66205930

Botičská 4, 128 00 Praha 2
tel., fax.: 224 915 718, tel: 224 910 181
E-mail: ak.gerloch@wo.cz, ak.gerloch@seznam.cz
ID datové schránky: g3nhm8f

Ústavní soud ČR
Joštova 8
660 83 Brno

V Praze dne 10. března 2017

Navrhovatelé: skupina 59 senátorů,
jejímž jménem jedná RNDr. Miloš Vystrčil, senátor

Právní zástupce: Prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc., advokát
se sídlem Botičská 4, 128 00 Praha 2

Účastníci řízení: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR
Senát Parlamentu ČR

Návrh skupiny senátorů na zrušení některých ustanovení zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, některých ustanovení zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění zákona č. 24/2017 Sb., a některých ustanovení zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění zákona č. 24/2017 Sb.

Návrh na přednostní projednání návrhu ve smyslu § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

příloha:

návrh skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky s udělením plné moci pro řízení před Ústavním soudem

Navrhovatelé – skupina 59 senátorů

| | | |
|---------------------|-------------------|-------------------|
| Miloš Vystrčil | Václav Homolka | Božena Sekaninová |
| Petr Vícha | Miluše Horská | Jaromír Strnad |
| Petr Šilar | Anna Hubáčková | Eva Syková |
| Jan Horník | Renata Chmelová | Jiří Šesták |
| Jan Veleba | Jaromír Jermář | Alena Šromová |
| Eliška Wagnerová | Lumír Kantor | Ivo Valenta |
| Lumír Aschenbrenner | Ladislav Kos | Jaromíra Vítková |
| Zdeněk Berka | Karel Kratochvíle | Jaroslav Zeman |
| František Bradáč | Jaroslav Kubera | Jan Žaloudík |
| Jiří Burian | Patrik Kunčar | Hassan Mezian |
| Michael Canov | Jan Látka | Jiří Růžička |
| Jiří Carbol | Zbyněk Linhart | Petr Holeček |
| Jiří Cenciala | Jaroslav Malý | Jiří Vosecký |
| Jaroslav Doubrava | Radko Martínek | Václav Chaloupek |
| Milada Emmerová | Miroslav Nenutil | Pavel Štohl |
| Daniela Filipiová | Zdeněk Nytra | Tomáš Czernin |
| Lubomír Franc | Jiří Oberfalzer | Leopold Sulovský |
| Tomáš Grulich | Petr Orel | Alena Dermerová |
| Jan Hajda | Zdeněk Papoušek | Zdeněk Brož |
| Václav Hampl | Vladimír Plaček | |

I. Obecně

1. V zastoupení skupiny senátorů podávám návrh na zrušení níže konkretizovaných ustanovení zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění zákona č. 24/2017 Sb., a zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění zákona č. 24/2017 Sb. Napadená ustanovení jsou v rozporu ústavním pořádkem, konkrétně pak s ustanovením **čl. 8 Ústavy** a dále s ustanovením **čl. 101 Ústavy**. Dále je těmito ustanoveními porušováno právo vlastnické chráněné **článkem 11 Listiny základních práv a svobod** a právo na ochranu legitimního očekávání vyplývající z principů právního státu (**čl. 1 Ústavy**) ve spojení s právem na ochranu majetku ve smyslu **čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod**.

2. Zákon č. 23/2017 Sb. i zákon č. 24/2017 Sb., jímž byl novelizován mj. zákon č. 243/2000 Sb. a zákon č. 250/2000 Sb., byly předloženy Poslanecké sněmovně vládou jako vládní návrhy. Zákon č. 23/2017 Sb. byl projednáván jako sněmovní tisk č. 412. Návrh zákona byl schválen Poslaneckou sněmovnou, avšak Senát na své schůzi konané dne 30. 11. 2016 návrh zákona zamítl (pro návrh na zamítnutí hlasovalo **63 ze 67 hlasujících senátorů**). Poslanecká sněmovna nicméně setrvala na svém stanovisku a schválila zákon v původním znění absolutní většinou hlasů. Po podpisu zákona prezidentem republiky byl zákon č. 23/2017 Sb. vyhlášen v částce 8 Sbírky zákonů pro rok 2017. Též navazující zákon č. 24/2017 Sb. byl Poslanecké sněmovně předložen jako vládní návrh zákona. Poté, co návrh zákona přijala Poslanecká sněmovna, byl postoupen Senátu, který jej však též zamítl (pro návrh na zamítnutí hlasovalo **60 ze 64 hlasujících senátorů**). Poslanecká sněmovna stanovisko Senátu

i v tomto případě přehlasovala. Po podpisu prezidentem republiky byl zákon č. 24/2017 Sb. vyhlášen ve stejné částce Sbírky zákonů.

3. Navrhovatelé nevznášejí námitky vůči průběhu legislativního procesu, které by mohly vést k závěru o protiústavnosti obou zákonů z tohoto důvodu.

II.

Ústavní a zákonný rámec napadené právní úpravy

4. Oba zákony vytvářejí rámec stanovící pravidla, kterými se mají řídit tzv. veřejné instituce (§ 3 zákona č. 23/2017 Sb.) při svém hospodaření. Navrhovatelé úvodem konstatují, že samotná podstata zákona č. 23/2017 Sb. je z povahy věci problematická, neboť jednotlivá kritéria a cíle, které zákon přikazuje respektovat a sledovat (srov. zejm. § 2 zákona č. 23/2017 Sb.), mohou a mají státní a další instituce respektovat bez dalšího, tj. aniž by k tomu byly zavázány zvláštním zákonem. Zákon č. 23/2017 Sb. upřesňuje jednotlivé postupy, které mají umožnit těchto cílů dosáhnout (např. sestavování střednědobých výhledů rozpočtu - § 5, informační povinnost - § 6 a další). Ve vztahu ke státním orgánům, resp. organizačním složkám státu a dalším tzv. veřejným institucím, které jsou bezprostředně podřízeny státu, je proto zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, pokud jde o výchozí principy, ve své podstatě redundantní. Jinak tomu je vůči těm veřejným institucím, které jsou vůči státu v autonomním postavení, jako jsou veřejné vysoké školy, zdravotní pojišťovny nebo územní samosprávné celky a další. Navrhovatelé zastávají názor, že právě ve vztahu k územním samosprávným celkům se napadené právní předpisy, resp. jejich jednotlivá ustanovení, nacházejí vně ústavních kautel.

5. Právní úprava pravidel rozpočtové odpovědnosti by jako celek byla smysluplná pouze tehdy, kdyby zavazovala veřejné instituce, zejména pak stát, resp. organizační složky státu, již na ústavní úrovni. Na úrovni zákonné postrádá ve vztahu k nim do značné míry praktický význam, neboť v případě, že by nebyla aktuálně přijatá zákonná pravidla dodržena, nebo nemohla být dodržena například s ohledem na hospodářský vývoj v České republice, mohou být zákonodárcem změněna standardním zákonodárným procesem. Vzhledem k tomu, že zákonodárce není ve vztahu k určování pravidel rozpočtové odpovědnosti vázán ústavodárcem, má zákonná úprava jako celek jen velmi relativní efekt. Současně absence ústavního základu předmětné zákonné úpravy představuje přesvědčivý důvod k argumentaci o neústavnosti napadených zákonných ustanovení.

III.

Absence ústavního základu

6. Oba vládní návrhy zákonů, v nichž obsažená ustanovení jsou navrhována ke zrušení, byly doprovázeny návrhem ústavního zákona, který byl Poslaneckou sněmovnou projednáván jako sněmovní tisk č. 411. Tento ústavní zákon však nebyl přijat.

7. Návrh ústavního zákona obsahoval pět článků. V prvním měly být stanoveny cíle rozpočtové odpovědnosti. V druhém byla zakotvena existence Národní rozpočtové rady. Článek třetí stanovil požadavek dlouhodobě udržitelného stavu veřejných financí. Z hlediska návrhu jako velmi významný lze hodnotit čtvrtý článek, který měl stanovit pevnou hranici výše dluhu sektoru veřejných institucí (55% HDP), při jejímž překročení se měla začít uplatňovat prováděcím zákonem stanovená opatření vedoucí k dlouhodobě udržitelnému stavu veřejných financí. Konečně z hlediska návrhu nejspíše stěžejní význam měl mít článek

pátý, týkající se hospodaření územních samosprávných celků, jimž měla být uložena povinnost hospodařit tak, aby výše dluhu nepřekročila mez stanovenou prováděcím zákonem.

8. Ve vztahu k článku pátému osnovy ústavního zákona bylo v důvodové zprávě uvedeno mj. následující: „*Územní samosprávné celky jsou územní společenství občanů, která mají právní subjektivitu a Ústavou zaručené právo na samosprávu. Jednají vlastním jménem, nabývají majetek a samostatně hospodaří podle vlastního rozpočtu. Jestliže územní samosprávný celek nehospodaří odpovědně, může se dostat do platební neschopnosti a v důsledku toho může být ohrožena správa jeho území resp. právo jeho občanů na samosprávu. Územní samosprávný celek pak nemusí být schopen řádně vykonávat samosprávu (občanům územního samosprávného celku Ústavou zaručené právo). V případě, že nebude schopen ze svého majetku uhradit své dluhy, mohou se jeho majetek a příjmy stát předmětem exekuce ... Zákonem o pravidlech rozpočtové odpovědnosti je na základě zmocnění uvedeného v čl. 5 předkládaného ústavního zákona, jehož jedním z cílů je zabezpečit také u územních samosprávných celků rozpočtovou disciplínu a posílit jejich spoluzodpovědnost za vývoj veřejných financí, zavedena zásada rozpočtového hospodaření. Podle tohoto zmocnění dle čl. 5 ústavního zákona by výše dluhu územního samosprávného celku neměla překročit mez stanovenou zákonem o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, kterým je specifikována jako 60 % průměru jeho příjmů za poslední čtyři kalendářní roky.“*

9. Z citace důvodové zprávy je bez dalšího zřejmé, že vláda si byla vědoma rozsahu, ve kterém Ústava zaručuje právo územních samosprávných celků na samosprávu ve smyslu jejího čl. 8. Jedná se zejména o právo mít majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu (čl. 101 odst. 3 Ústavy). Z tohoto důvodu by zakotvení povinnosti územních samosprávných celků hospodařit podle zákonem blíže stanovených pravidel rozpočtové odpovědnosti do ústavního pořádku bylo jediným možným způsobem, jak ústavně zaručené právo územních samosprávných celků na samosprávu omezit. Článek pátý navrhovaného ústavního zákona by tak představoval *lex specialis* k čl. 101 odst. 3 Ústavy. Současný ústavní rámec totiž neumožňuje takovým způsobem hospodaření územních samosprávných celků omezit. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, který je ovšem běžným zákonem, představuje ve své podstatě pouze procedurální rámec pro sestavování a plnění rozpočtů územních samosprávných celků. Nestanoví však, jakým způsobem má územní samosprávný celek hospodařit z hlediska věcného. Stanovení takovýchto procesních pravidel nelze považovat za zásah do práva územního samosprávného celku hospodařit podle vlastního rozpočtu, a to právě z toho důvodu, že je stanoven pouze formální a procedurální rámec, ve kterém se má hospodaření uskutečňovat. Podobně nemají povahu nepřijatelného zásahu do práva na samosprávu ani ustanovení § 38 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ani ustanovení § 17 a násl. zákona č. 129/2000 Sb., o krajích. V těchto ustanoveních jsou sice zakotvena určitá omezení týkající se nakládání s majetkem územního samosprávného celku, nikoliv však omezení týkající se vlastního hospodaření, tj. jádra vlastnického práva.

10. Nepřijetím ústavního zákona nastala situace, kdy zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a jej doprovodný „změnový“ zákon byly přijaty bez potřebného ústavního základu, který byl i ze strany vlády jako předkladatele správně považován za nezbytný. Účelem zakotvení existence územní samosprávy v České republice do Ústavy nepochybně mělo být poskytnutí ústavní ochrany jednomu z principů recentních demokratických právních států, jímž existence územní samosprávy ve smyslu autonomní správy vlastních záležitostí zcela jistě je. Bez adekvátní změny právní úpravy na ústavní úrovni není možné způsobem, který plyne z napadených ustanovení, územní samosprávu omezovat běžným zákonem.

IV. Vymezení napadených zákonných ustanovení

11. Navrhovatelé vymezují předmět řízení následovně a navrhují zrušení následujících zákonných ustanovení:

a) zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti

(i) Ustanovení § 14 písm. c) zákona:

„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 rozpočtů¹³⁾,

(ii) Ustanovení § 17 zákona:

„Hospodaření územního samosprávného celku

§ 1

(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 rozpočtu¹³⁾ v průběhu rozpočtového roku, konsolidovaných podle jiného právního předpisu¹⁸⁾.

(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.“*

(iii) Ustanovení § 18 odst. 2 zákona:

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

b) zákon č. 24/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím právní úpravy rozpočtové odpovědnosti:

(i) část dvanáctá zákona, která zní:

„Změna zákona o rozpočtovém určení daní

Čl. XII

V zákoně 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. 492/2000 Sb., zákona č. 483/2001 Sb., zákona č. 387/2004 Sb., zákona č. 1/2005 Sb., zákona č. 377/2007 Sb., zákona č. 370/2011 Sb., zákona č. 458/2011 Sb., zákona č. 295/2012 Sb., zákona č. 500/2012 Sb., zákonného opatření Senátu č. 344/2013 Sb., zákona č. 267/2014 Sb. a zákona č. 391/2015 Sb., se za § 6 vkládají nové § 6a až 6d, které včetně nadpisů znějí:

„§ 6a

Pozastavení převodu podílu na výnosu daní

(3) 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.

(4) 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.

(5) 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

(6) 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.

(7) 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

(8) 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.

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

(10) 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

(11) 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.

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

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

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.“

(ii) následující ustanovení z části čtrnácté:

Bod 10. V § 4 se za odstavec 5 vkládá nový odstavec 6, který zní:

„(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 půjčkou⁵⁾, úvěrem⁶⁾ nebo příjmem z prodeje komunálních dluhopisů územního samosprávného celku je možné uhradit pouze schodek vzniklý z důvodu předfinancování projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie.“

12. Výše citovaná ustanovení ze zákona č. 24/2017 Sb. jsou navrhována ke zrušení tak, jak jsou novelizací vtělena do zákona č. 243/2000 Sb. a 250/2000 Sb. Podle judikatury Ústavního soudu nemá novela právního předpisu samostatnou normativní existenci. Je tedy nutno navrhnout ke zrušení přímo novelizovaná (novelizující) ustanovení „nosného“ právního předpisu.

V.

Důvody protiústavnosti obecně

13. Ustanovení § 14 písm. c) a § 17 zákona 23/2017 Sb. jsou v rozporu s ústavním pořádkem ze dvou důvodů. Prvním důvodem je již zmíněný rozpor se zárukami, které Ústava skýtá územním samosprávným celkům. Druhým důvodem jsou pak časové účinky nově přijaté právní úpravy, která neobsahuje adekvátní režim přechodných ustanovení, jež by účinky zásahu do práva na samosprávu alespoň zmírňovaly. Shora uvedená ustanovení zákona č. 24/2017 Sb. jsou v rozporu s ústavním pořádkem jednak ze stejného důvodu, tj. umožňují provést nepřipustný zásah do práva na samosprávu garantovaného Ústavou, jednak navazují na napadená ustanovení zákona č. 23/2017 Sb., v důsledku jejichž zrušení by se staly obsolentními.

VI.
Protiústavnost ustanovení § 14 písm. c) zákona č. 23/2017 Sb.

14. Podle tohoto ustanovení má územní samosprávný celek povinnost sestavit rozpočet jako vyrovnaný nebo přebytkový v případě, že výše dluhu sektoru veřejných institucí dosáhne 55% hrubého domácího produktu. Výjimkou je možnost sestavit rozpočet jako schodkový, budou-li splněny podmínky zákona č. 250/2000 Sb. ve znění zákona č. 24/2017 Sb. Jedná se o doplněné ustanovení § 4 odst. 6 (novelizační bod 10. části čtrnácté zákona č. 24/2017 Sb. – citován je výše). Podle tohoto ustanovení může být rozpočet schválen jako schodkový v případě, že schodek možno uhradit finančními prostředky z minulých let nebo návratnou finanční výpomocí. Půjčkou, úvěrem či prodejem komunálních dluhopisů bude možno uhradit pouze schodek vzniklý z důvodu předfinancování projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie.

15. Povinnost sestavit rozpočet jako vyrovnaný či přebytkový může při aktivaci režimu úsporných opatření za podmínek uvedených v návěti § 14 vést k situaci, kdy územní samosprávné celky nebudou schopny plnit své úkoly, které jim byly svěřeny v rámci samostatné i přenesené působnosti. Ve své podstatě povede povinnost schvalovat vyrovnaný nebo přebytkový rozpočet k nutnosti omezit výdaje na činnosti a akce, které obec zajišťuje. Taková opatření mohou mít bezprostřední dopad na občany územních samosprávných celků, neboť se mohou projevit v oblasti vzdělávání, sociální, kulturní, v oblasti rozvoje územního samosprávného celku, jako je budování nebo dokonce pouze prostá údržba infrastruktury apod.

16. Zákonná konstrukce, která je založena na principu prostých úsporných opatření spočívajících v tom, že rozpočet může být pouze vyrovnaný či přebytkový (kromě shora zmíněných výjimek), je v rozporu s ústavním vymezením postavení územní samosprávy.

17. Podstatu územní samosprávy plynoucí z ústavního zakotvení vymezil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/03 Ústavní soud takto: *„Územní samosprávné celky reprezentující územní společenství občanů musí tak mít - prostřednictvím autonomního rozhodování svých zastupitelských orgánů - možnost svobodně rozhodnout, jakým způsobem naloží s finančními prostředky, jimiž jsou pro plnění úkolů samosprávy vybaveny. Právě hospodaření se svým majetkem samostatně na vlastní účet a vlastní odpovědnost je atributem samosprávy.“*

18. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že v důsledku aplikace napadeného ustanovení může být dosaženo právě opačného efektu, než který má být činností územních samosprávných celků dosažen. Navrhovatelé v první řadě vycházejí z toho, že zastupitelstva územních samosprávných celků rozhodují racionálně ve prospěch územního samosprávného celku. Navrhovatelé považují za standardní, že hospodaření nejen územních samosprávných celků, ale i jakýchkoliv ekonomických subjektů má být minimálně vyrovnané, ne-li přebytkové. Zároveň však nelze přehlédnout povinnost územních samosprávných celků jednat v zájmu svých občanů. Tato zásada je obsažena mj. v Evropské chartě místní samosprávy v jejím článku 3: *„Místní samospráva označuje právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných.“*

19. S ohledem na povinnost územních samosprávných celků pečovat o zájem svých občanů nelze považovat vyrovnané či dokonce přebytkové hospodaření územního samosprávného celku za jediný cíl, který má být sledován. V zájmu územního samosprávného

celku mohou být i takové kroky, které povedou k dočasnému hospodaření schodkovému. Může jít o nejrůznější investiční akce s cílem zlepšit infrastrukturu územního samosprávného celku, může však jít i o aktivity, které přinesou územním samosprávným celkům z dlouhodobého hlediska prospěch, avšak v aktuálních rozpočtových obdobích mohou vést ke schodkovému hospodaření. Jinak řečeno, existuje mnoho důvodů, které ospravedlní schodkový rozpočet územního samosprávného celku. Zákaz sestavit schodkový rozpočet vede k tomu, že zastupitelstva územních samosprávných celků pozbudou možnosti rozhodovat o potřebném nakládání se svými prostředky.

20. Kromě uvedeného lze předpokládat ještě jeden negativní aspekt této uložené povinnosti, a ten spočívá v **zásahu do vlastnického práva územních samosprávných celků**, kterému je též poskytována ústavní ochrana (čl. 11 Listiny základních práv a svobod). Povinnost schvalovat vyrovnaný či dokonce přebytkový rozpočet bude z povahy věci vyžadovat takovou alokaci výdajů územního samosprávného celku, které primárně uhradí zcela nezbytné výdaje. V případě, že aktuální finanční potřeby územního samosprávného celku budou s ohledem na okolnosti vyšší, než kolik by odpovídalo vyrovnanému rozpočtu, bude to znamenat potřebu omezení některých výdajů, které by jinak byly realizovány. To se však může projevit například omezením investic do majetku obce, které jsou nezbytné k zachování jeho stavu a uchování jeho hodnoty. V důsledku toho pak může být vyrovnaný rozpočet pro územní samosprávný celek nevýhodný, neboť aktuálně „ušetřené“ prostředky povedou potencionálně k nutnosti mnohem větších výdajů v budoucnu.

21. I kdyby se připustilo, že je z hlediska ústavně právního i bez výslovné ústavní úpravy možno za určitých podmínek přimět územní samosprávné celky k určitému způsobu hospodaření a i kdyby byla taková omezení formulovaná na úrovni pouhého zákona považována za přípustná, nelze přehlédnout, že zákonodárce v takovém případě zcela opominul nutnost respektovat **princip proporcionality** při formulaci zákonného omezení ústavně zaručeného práva na samosprávu. Je tomu tak proto, že zákon nepočítá s žádným časovým omezením dané povinnosti. Aktivace zákonného omezení je závislá na dvou proměnlivých faktorech, a to je výše samotného „dluhu sektoru veřejných institucí“ a výše „nominálního hrubého domácího produktu“ (srov. § 13 zákona č. 23/2017 Sb.). Zatímco lze připustit, že výši dluhu sektoru veřejných financí lze regulovat mj. omezováním zadlužení, výši HDP direktivně ovlivnit nelze, neboť je závislá na vývoji ekonomiky. Vzhledem k tomu, že aktivace rozpočtových opatření je závislá na vzájemném procentním poměru dvou proměnlivých veličin, není vyloučeno, že rozpočtová opatření nebudou krátkodobá, nýbrž dlouhodobá. Je tomu tak proto, že i kdyby se kupříkladu zmenšila výše dluhu sektoru veřejných institucí, pak při souběžně zmenšeném HDP může i nadále trvat stav vyžadující provádění rozpočtových opatření.

22. Součástí důvodové zprávy k zákonu č. 23/2017 Sb. je přehled vývoje dluhu sektoru veřejných institucí vůči HDP za roky 2004 až 2014. Z přehledu je patrný stav spočívající v narůstající výši procentní výše dluhu vůči HDP. Podle tam uvedených údajů pokračoval nárůst procentní výše dluhu z původních 28,5% v roce 2004 až na 45,7% v roce 2013. Teprve v roce 2014 došlo k jeden a půl procentnímu poklesu oproti roku 2013. Lze proto usuzovat, že k poklesu stanoveného procentního poměru pod hranici 55% nemusí dojít po jednom roce aplikace rozpočtových opatření, nýbrž že hranice 55% může být překročena opakovaně. Čím déle by tento stav trval, tím pravděpodobnější je předpoklad, že by se rozpočtová opatření negativně odrazila na stavu hospodaření územních samosprávných celků. Zákon přitom neobsahuje žádné omezení (například lhůtou apod.), které by limitovalo povinnost respektovat zavedená rozpočtová opatření. V tomto ohledu je zákonné omezení

neproporcionální právě pro absenci těchto limitů. Ani ustanovení § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 23/2017 Sb. není dostatečnou zárukou, neboť se zde počítá pouze s vágní a nejasnou podmínkou „významného zhoršení ekonomického vývoje po dobu 24 měsíců“. To samo o sobě závaznost omezení nijak nelimituje.

23. Dalším problémem, který zákonná konstrukce vytváří, je uplatnění principu „kolektivní viny“ týkající se nežádoucího hospodaření. Zákonná omezení budou dopadat na územní samosprávné celky bez ohledu na to, který subjekt nárůst dluhu způsobil. Bylo přitom řečeno, že nelze bez dalšího předpokládat, že jediný možný způsob hospodaření je hospodaření přebytkové nebo alespoň vyrovnané. Sama rozpočtová politika České republiky je toho důkazem, pokud státní rozpočet vykazoval po mnoho po sobě jdoucích let rozpočtový schodek. Je proto otázkou, proč by územní samosprávné celky měly být ve svém hospodaření omezovány v důsledku hospodaření jiných subjektů, zejména pak státu. Ústavní garance majetkové autonomie územních samosprávných celků je tím zcela popřena. V této souvislosti nelze přehlédnout, že zatímco územním samosprávným celkům je za určitých podmínek zakázáno schodkové hospodaření, podobné omezení neukládá Česká republika sama sobě. Je přitom zřejmé, že územní samosprávné celky nemohou mít tak zásadní vliv na celkovou výši dluhu sektoru veřejných financí. Subjektem, který výši dluhu ovlivňuje v největší míře, je stát.

24. Navrhovatelé shrnují, že ustanovení § 14 písm. c) zákona č. 23/2017 Sb. postrádá jednak ústavní základ, který měl být dán ustanovením čl. 4 souběžně předloženého návrhu ústavního zákona. Dále se jedná o opatření, které je v rozporu s ústavně zaručenou majetkovou autonomií samosprávných celků, jež nemůže být bez adekvátního ústavního opatření prolomena. Dále se jedná o ustanovení, jež brání územním samosprávným celkům plnit jejich hlavní úkol spočívající v uspokojování potřeb občanů územních samosprávných celků. Dále se jedná o opatření omezující vlastnické právo územních samosprávných celků v tom ohledu, že jeho aplikace může vést ke snižování hodnoty majetku územních samosprávných celků v důsledku nemožnosti adekvátně tento majetek spravovat kvůli nutnosti respektovat rozpočtové opatření vyrovnaného či přebytkového rozpočtu. Konečně se jedná o opatření neproporcionální.

25. Zrušením ustanovení § 14 písm. c) se stává obsolentním ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 23/2017 Sb.

VII.

Protiústavnost ustanovení § 17 zákona č. 23/2017 Sb.

26. Toto ustanovení zavádí povinnost územních samosprávných celků hospodařit s maximální výši dluhu ve výši 60% průměru jeho příjmů za poslední 4 roky. V odstavci pátém je definován samotný dluh, tj. jednotlivé formy závazků, které se do výpočtu dluhu zahrnují.

27. Z návrhu ústavního zákona, který přijat nebyl, je zřejmé, že ústavní základ mělo mít toto ustanovení v čl. 5 ústavního zákona, který by opět představoval *lex specialis* k jinak Ústavou garantované majetkové autonomii územních samosprávných celků. Nepřijetím ústavního zákona nebyl vytvořen ústavní předpoklad normativní existence tohoto ustanovení, a již tento pouhý fakt jej činí neústavním pro rozpor s čl. 8 a čl. 101 odst. 3 Ústavy. Důvodů protiústavnosti je však více.

28. Důsledkem překročení hranice dluhu ve výši 60% průměru příjmu za poslední 4 roky je jednak povinnost snížit dluh o 5% z rozdílu mezi výší svého dluhu a 60 % průměru svých příjmů za poslední 4 rozpočtové roky v následujícím kalendářním roce (odst. 2), jednak pozastavení převodu podílu na daňových výnosech (odst. 3). Obě tato ustanovení opět představují nepřijatelný zásah do majetkové autonomie územních samosprávných celků a představovala by jej i v případě, kdyby ústavní oporu měla.

29. Zákonodárce v případě překročení dluhové hranice ukládá povinnost snížit dluh o 5% z rozdílu mezi výší svého dluhu a 60 % průměru svých příjmů za poslední 4 rozpočtové roky v nejbližším kalendářním roce. K tomu ovšem může dojít pouze částečným splacením dluhu. To však předpokládá splnění dvou podmínek. První spočívá v tom, že územní samosprávný celek bude mít prostředky na úhradu svého dluhu. Vzhledem k tomu, že lze předpokládat, že územní samosprávný celek přijal své závazky s tím, že kalkuloval s určitou dobou jejich uhrazení, pak povinnost snížit dluh znamená nalezení dodatečných finančních zdrojů v případě, kdy se počítalo se splácením dluhu v delším časovém horizontu. Takové zdroje však územní samosprávný celek nemusí mít k dispozici. To znamená, že nastane situace již popsaná výše – nutnost omezit výdaje na jiné aktivity a činnost, nucený prodej majetku obce apod. Druhou podmínkou je pak vůbec možnost uhradit závazky územního samosprávného celku, která je dána povinností věřitelů přijmout plnění. Například pokud je dluh dán s ohledem na dluhopisy územního samosprávného celku např. s desetiletou lhůtou splatnosti, není vůbec zřejmé, jak má územní samosprávný celek přimět majitele dluhopisů, aby je předčasně odprodali zpět územnímu samosprávnému celku. Obdobně to platí u úvěrů, zápůjček apod. Zákon zde tedy ukládá plnění potencionálně nemožného, a již z tohoto důvodu nemůže obstát.

30. Neméně problematický je druhý důsledek spočívající v pozastavení převodu podílu na daňových výnosech. Tato sankce je spojena, a to bez návaznosti na odstavce 2, s pouhým faktem trvajícím překročení hranice dluhu ve výši 60%. Pozastavení převodu podílu na daňových výnosech povede k výpadku podstatného zdroje příjmů územních samosprávných celků a v podstatě tak může přispět k jejich ekonomické likvidaci. (Výše pozastavení plyne z nově přijatých ustanovení § 6a a následujících zákona č. 243/2000 Sb., jejichž znění je uvedeno výše.) Jedná se též o opatření kontraproduktivní, protože při pozastavení převodu daňových výnosů nelze již vůbec předpokládat schopnost územního samosprávného celku své závazky uhradit. Současná právní úprava přerozdělování daňových výnosů zakládá nepochybně legitimní očekávání ohledně toho, že tyto příjmy jsou územnímu samosprávnému celku státem garantovány. Toto zákonné ustanovení proto představuje zcela svévolný zásah zákonodárce do majetkové samostatnosti územních samosprávných celků, a to **zásah zjevně neproporcionální**. I kdyby bylo možno akceptovat pouhým zákonem uloženou povinnost obce udržovat svůj dluh v určité výši, nelze nevidět neproporcionalitu zvoleného řešení spočívající v pozastavení převodu podílu na daňových výnosech. Nepochybně mohl zákonodárce volit sankci proporcionální, méně tíživou, odstupňovanou podle závažnosti nerespektování zákonné povinnosti ze strany územního samosprávného celku. Rozsah pozastavení převodu podílu na daňových výnosech je totiž nastaven tak, že čím je větší zadlužení územního samosprávného celku, tím větší (v absolutních číslech) bude pozastavení převodu podílu na daňových výnosech. Ani tím se však výhrady proti tomuto ustanovení nevyčerpávají.

31. Výše dluhu se vypočítává ve vztahu k průměru příjmů za poslední 4 roky. Ustanovení § 17 odst. 3 zákona se stane účinným k 1. 1. 2018, což znamená, že od 1. 1. 2019 bude již moci dojít k pozastavení převodu podílu na výnosu daní. Z toho plyne, že lhůta „posledních 4

let“ se bude počítat za roky 2014, 2015, 2016 a 2017. V tomto ohledu má ustanovení zjevné retroaktivní účinky, neboť zohledňuje příjmy územního samosprávného celku za dobu, kdy žádná podobná sankce součástí právního řádu nebyla a územní samosprávný celek tak neměl možnost a ani důvod zvažovat poměr svých příjmů a dluhu v tomto období. V tomto ohledu má toto ustanovení znaky **nepřípustné pravé retroaktivity** tak, jak ji vymezil Ústavní soud například v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/95: *„Za zpětně působící (pravá retroaktivita) by bylo možné novou úpravu považovat pouze tehdy, kdyby měnila samotný vznik určitého právního vztahu nebo následky právního vztahu, které nastaly přede dnem její účinnosti.“* (vlastní zvýraznění). V tomto případě se jedná právě o následky „právního vztahu“, zde tedy vlastně výši příjmů územního samosprávného celku v letech 2014 - 2017 a zároveň o výši dluhu v tomto období územním samosprávným celkem přijatým. Pravá retroaktivita tohoto typu nemá v právním řádu demokratického právního státu místo.

32. Zákonodárce měl, aby dosáhl alespoň dílčí ústavní konformity plynoucí ze zásady zákazu retroaktivity právní úpravy, zavést přechodné období, které by územním samosprávným celkům umožnilo snížit své závazky pod zákonem stanovenou hranici. Nestačilo by však pouze posunout období 4 let, v rámci kterých jsou zohledňovány průměrné příjmy obce. Přechodné období by muselo být konstruováno tak, aby v každém jednotlivém případě umožnilo územnímu samosprávnému celku splatit jeho závazky v souladu s podmínkami, ze kterých tyto závazky byly přijaty. Teprve pro nově přijaté závazky (tj. po účinnosti zákona) by se mohlo zákonné omezení výše zadlužení uplatnit.

33. Pro ilustraci navrhovatelé uvádějí, že podle samotné důvodové zprávy k § 17 zákona č. 23/2017 Sb. vykazuje 198 obcí míru zadlužení přesahující 100%. Je nepochybné, že pro tyto obce by bylo pozastavení převodu daňových výnosů velmi tíživé. Důvodová zpráva konstatuje, že „průměrná hodnota“ u dotčených obcí (tj. obcí ohrožených pozastavením převodu daňových výnosů) činí 3%. To je samozřejmě velmi problematické kritérium, neboť je založeno na vypočteném průměru, což znamená, že některé obce sice nemusí být ohroženy vůbec, avšak jiné zcela zásadně. (Nabízí se srovnání se známým přirovnáním: sní-li jeden člověk celé kuře a druhý nesní nic, průměrně každý snědl polovinu kuřete.) Ve skutečnosti existují obce, jejichž míra zadlužení výrazně přesahuje stanovenou hranici (např. obec Karle v okrese Svitavy má dluh ve výši 450% příjmů, avšak z důvodu investice do větrné elektrárny, z jejíhož provozu bez problémů splácí úvěr a má jinak dostatek prostředků na veškeré své potřeby). U nich by realizace zákonné sankce byla zjevně likvidační.

34. Podle nově doplněného ustanovení § 6c zákona č. 243/2000 Sb. sice může být pozastavení převodu daňového výnosu prolomeno za účelem úhrady dluhu, avšak toto „zmírnění“ dopadů zákona nijak neodstraňuje neústavnost celé konstrukce. Především je třeba mít na paměti, že zákonodárce zjevně počítá s tím, že územní samosprávné celky mohou uhrazovat své dluhy výlučně podle své vůle. Tak tomu samozřejmě není. Dluhy jsou zásadně plněny v souladu se sjednanými podmínkami, a pokud není předčasné splnění dluhu dohodnuto, možné není. Jinak řečeno, k uvolnění zadrženého daňového výnosu může dojít jen tehdy, je-li objektivně možno dluh splatit (tj. je splatný). Z toho ovšem plyne, že územní samosprávný celek by daňový výnos, se kterým počítal, použil, kdyby nedošlo k pozastavení jeho převodu, na jiné své potřeby a dluh by splatil teprve v době, kdy by se splatným stal. Lze nepochybně předpokládat, že územní samosprávný celek ve svém hospodaření počítá s termíny splatnosti svých závazků a jim přizpůsobuje své hospodaření. Nelze rozumně předpokládat, že by územní samosprávný celek své závazky v době splatnosti nesplácel. Není proto vůbec žádného důvodu odnímat mu část dosud garantovaných příjmů s tím, že by je „použil na jiné účely, než je úhrada dluhu“. Jinak řečeno, zvolené opatření je zcela

neracionální. V podstatě vede pouze k tomu, že stát vlastně garantuje úhradu určitého druhu dluhů územního samosprávného celku (§ 17 odst. 5 zákona č. 23/2017 Sb.), avšak bez ohledu na to, zda lze tyto dluhy skutečně platit. Je přitom neopodstatněné se domnívat, že by územní samosprávný celek své dluhy bez takového postupu státu neuhradil.

35. Navrhovatelé proto shrnují, že ustanovení § 17 zákona č. 23/2017 Sb. jednak postrádá ústavní oporu, jednak představuje nepřípustný zásah do majetkové autonomie obcí, neboť jim, opět bez časového omezení, odnímá dosud státem garantovaný příjem v podobě podílu na daňových výnosech. Dalším důvodem neústavnosti je v závislosti na konkrétních okolnostech potenciálně nesplnitelná povinnost snížit dluh, což nemusí být s ohledem na podmínky vzniku dluhu vůbec možné, a tedy i reálně nesplnitelné. Dále je protiústavnost dána tím, že vzhledem k absenci přechodných ustanovení, která by vytvořila prostor pro dotčené územní samosprávné celky učinit taková opatření, aby k pozastavení převodu daňových výnosů nedošlo.

36. Z hlediska celkové koncepce je pak napadené ustanovení založeno na tom, že jedinou správnou formou hospodaření je nezadlužování se. V případě územních samosprávných celků takový předpoklad nemůže obstát, protože dobře uvážená investice se může vrátit s výrazně větším efektem, než kolik činí vstupní náklady. To je koneckonců základní princip současné ekonomiky.

VIII.

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

36. Část dvanáctá zákona č. 24/2017 Sb. novelizuje zákon č. 243/2000 Sb. Jedná se o ustanovení o pozastavení převodu podílu na výnosu daní. Zrušením ustanovení § 17 zákona pozbudou tato ustanovení smyslu své normativní existence. Navrhovatelé odkazují na princip *cessante ratione legis cessat lex ipsa*, který Ústavní soud považuje v podobných případech za dostatečný důvod pro svůj derogační zásah (např. nález sp. zn. Pl. ÚS 15/01). Jak již bylo uvedeno výše, vzhledem k účinnosti části dvanácté zákona č. 24/2017 Sb. až od 1. ledna 2018 se alternativně navrhuje zrušení § 6a až 6d přímo v zákoně č. 243/2000 Sb.

37. Pokud jde o nové ustanovení § 4 odst. 6 zákona č. 250/2000 Sb. (novelizační bod 10. v části čtrnácté zákona č. 24/2017 Sb.), tuto ustanovení zavádí povinnost neschvalovat schodkový rozpočet v návaznosti na ustanovení § 14 písm. c) zákona č. 23/2017 Sb. Důvody pro jeho zrušení jsou shodné, jako v předchozím bodě.

IX.

Soulad s právem Evropské unie

38. Navrhovatelé konstatují, že zrušení napadených ustanovení nebude odporovat závazkům plynoucím z členství České republiky v Evropské unii. Podle důvodové zprávy je zákon transpozicí směrnice Rady č. 2011/85/EU. Tato směrnice však nestanoví natolik konkrétní pravidla, která by vyžadovala transpozici právě formou přijetí napadených ustanovení. Směrnice nepožaduje, aby členské státy implementovaly povinnost územních samosprávných celků sestavovat vyrovnané rozpočty, nestanoví ani povinnost splácet dluhy územních samosprávných celků, pokud překročí určitou míru.

X. Návrh

39. Navrhovatelé s ohledem na všechny shora uvedené důvody navrhují, aby Ústavní soud rozhodl takto:

I. Ustanovení § 14 písm. c), § 17 a § 18 odst. 2 zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, se zrušují dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

II. Ustanovení § 6a až 6d zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění zákona č. 24/2017 Sb., se zrušují dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

III. Ustanovení § 4 odst. 6 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění zákona č. 24/2017 Sb., se zrušuje dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

XI. Návrh na přednostní projednání věci

40. Návrh na přednostní projednání věci je odůvodněn zejména účinky, které by byly spojeny s aplikací § 17 zákona č. 23/2017 Sb., resp. § 6a až 6d zákona č. 243/2000 Sb. Tato ustanovení nabudou účinnosti od 1. 1. 2018, v důsledku čehož se začne uplatňovat mechanismus, jenž by v navazujícím roce měl vést ke snížení převodu podílu na daňových výnosech. Ačkoliv do potencionální praktické realizace těchto opatření zbývá relativně dlouhá doba, územně samosprávné celky potřebují vědět i vzhledem k dalším povinnostem, které na ně podle zákona č. 23/2017 Sb. budou dopadat, s jakými povinnostmi mají počítat. Musí proto podle okolností upravovat své hospodaření již v aktuálním roce. Taková opatření by však z jejich strany nebyla nezbytná, pokud by Ústavní soud potvrdil protiústavnost napadených ustanovení.

Prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc., advokát
v plné moci navrhovatelů