

## **Ústavní soud zamítl návrh skupiny senátorů na zrušení zákonné úpravy v podobě tzv. "dluhové brzdy" a "dluhového stropu" týkající se hospodaření územních samosprávných celků**

12.03.2018

*Ústavní soud, Brno, TZ 27/2018*

Plénium Ústavního soudu zamítlo návrh skupiny 64 senátorů 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 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.

Napadená zákonná ustanovení upravují komplex pravidel, nazývaných „dluhová brzda“, jež se uplatní v případě kvalifikovaného zhoršení zadlužení obcí a krajů. Nově zavedené komplexní rozpočtové pravidlo zakotvuje mj. tzv. dluhový strop. V případě, že územní samosprávný celek nesplní svou 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, může ministerstvo financí rozhodnout o pozastavení převodu podílu na výnosu daní obci nebo kraji. Cílem těchto opatření je přimět obce a kraje k sestavování rozpočtu, který nebude zvyšovat jejich zadlužení a povede k postupnému snižování jejich dluhu pod hranici stanovenou v zákoně.

Skupina senátorů v návrhu namítala, že napadená právní úprava pravidel rozpočtové odpovědnosti územních samosprávných celků představuje zásah do práva na samosprávu, zakotveného v článku 8 a v člancích 100 a 101 Ústavy České republiky. Namítán je rovněž zásah do vlastnického práva územních samosprávných celků, chráněného článkem 11 Listiny základních práv a svobod.

Senátoři také zpochybnili formu přijetí napadených norem - namítali, že úprava omezující hospodaření obcí a krajů by musela být obsažena v ústavních normách, nikoliv v podústavních předpisech.

Konkrétně dále namítali, že povinnost územních samosprávných celků sestavit rozpočet jako vyrovnaný nebo přebytkový může vést k omezení výdajů územních samosprávných celků na činnosti, které tyto celky musejí povinně zajišťovat (např. vzdělávání, sociální služby, kultura nebo rozvoj územního samosprávného celku, jako je budování či údržba infrastruktury), což může mít bezprostřední dopad na obyvatelstvo.

Protiústavnost přijaté zákonné úpravy podle navrhovatelů měla spočívat také v tom, že napadená ustanovení mají údajně zpětný účinek. Retroaktivitu spatřují v tom, že v letech 2014 až 2017, kdy obce a kraje připravovaly své rozpočty, nemohly reflektovat nová rozpočtová pravidla a následky spojené s jejich nesplněním, tj. pozastavení převodu podílu na výnosu daní.

Plénium Ústavního soudu žádné z těchto námitek navrhovatelů nepřisvědčilo a návrh na zrušení napadených zákonných ustanovení nálezem zamítlo.

Ústavní soud v nálezu plně uznává, že právo obcí a krajů na samosprávu patří k pilířům demokratického právního státu.

Právo mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu je součástí ústavního práva na samosprávu. Územním samosprávným celkům je na ústavní úrovni garantováno jednak postavení subjektu způsobilého nabývat majetek (postavení vlastníka), jednak postavení subjektu způsobilého s nabytým majetkem nakládat na základě vlastního ekonomického uvážení (postavení hospodáře).

Z obou těchto ústavně zaručených rolí vyplývají pro obce a kraje jak práva, tak i povinnosti, které nelze nahlížet izolovaně. Územní samosprávný celek jakožto veřejnoprávní korporace musí při nakládání se svým majetkem vždy zohledňovat zájem svého obyvatelstva; tím je limitována volnost územních samosprávných celků při nakládání a hospodaření se svým majetkem. Ústavní soud připomněl, že prostředky, s nimiž obce a kraje hospodaří, jsou veřejnými prostředky a jejich užívání musí být racionální, důvodné a ku prospěchu obyvatelů územního samosprávného celku.

Od toho se odvíjí i povinnost územních samosprávných celků nakládat se svým majetkem hospodárně, odpovědně a s péčí řádného hospodáře. Jde o požadavky legitimní, hodné ústavní ochrany. Zákonná úprava pravidel zajišťujících, aby s veřejnými prostředky bylo nakládáno odpovědně, hospodárně, efektivně a svědomitě, je ústavně konformní.

Současně je třeba vzít v úvahu, 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, ne však vylučující jejich schodkové hospodaření, je proto legitimní. Nadměrné schodkové hospodaření svědčí o neodpovědnosti vůči budoucím generacím.

Územní samospráva je jednak výrazem odpovědnosti územního společenství vůči jeho obyvatelům, avšak současně 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, dojde-li k situaci, kdy hospodaření celého sektoru veřejných institucí není příznivé, a aby přispěla k jeho zlepšení omezením deficitního rozpočtového hospodaření. Taková premisa nachází svůj odraz i v primárním a sekundárním právu Evropské unie, z něhož vyplývá požadavek dodržování pravidel vedoucích k vystříhání se nadměrného schodku i na úrovni obcí a krajů.


Navrhovatelům 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 obsažené v napadené právní úpravě však takové aktivity nevyklučuje. Co se týče zakotvení tzv. dluhového stropu, je třeba zdůraznit, že přijatá úprava nepředstavuje hranici pevnou a neprostupnou. Obcím a krajům není zcela zapovězeno vytvářet dluh. Zákonná úprava pouze klade důraz na omezení dluhu a na

splácení vzniklého dluhu v určité výši. Stanovení takové hranice a navazující povinnosti postupně snižovat dluh Ústavní soud považuje nejen za přípustné, ale i žádoucí.

Ústavní soud provedl test proporcionality napadených ustanovení zákona o rozpočtové odpovědnosti, při němž zkoumal tři dílčí kritéria – vhodnost, potřebnost a přiměřenost napadených ustanovení, a dospěl k závěru, že přezkoumávaná právní úprava v testu proporcionality ob stojí.

Ústavní soud neakceptoval námitku navrhovatelů, že právní úprava omezující hospodaření obcí a krajů musí být obsažena toliko v ústavních normách, nikoliv v „obyčejném“ zákoně. Z článku 101 odst. 3 ve spojení s článkem 104 odst. 1 Ústavy a z článku 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě lze dovodit oprávnění státu zasahovat do hospodaření územních samosprávných celků způsobem, stanoveným zákonem, nezasahuje-li se tím do samotné podstaty práva hospodařit s majetkem a do podstaty vlastnického práva.

Ústavní soud nepřítakal ani námitce ohledně retroaktivity napadené právní úpravy. Konstatoval, že přijatá úprava není retroaktivní, nýbrž retrospektivní. Retrospektivní působení nově přijatého zákona je zásadně přípustné, je-li nově přijatá právní regulace vhodná a potřebná k dosažení zákonem sledovaného cíle. Při poměřování „zklamané důvěry“ ve stabilitu předchozí právní úpravy na straně jedné a významu a naléhavosti důvodů nově přijaté právní úpravy na straně druhé, musí být zvažováno, zda zákonodárce zachoval hranice únosnosti. V posuzovaném případě jsou tyto podmínky splněny.

Text nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/17 včetně disentů je dostupný  [zde](#) (559 KB, PDF).