

# Dluhová brzda v konturách rozhodnutí Spolkového ústavního soudu

JIŘÍ GEORGIEV, ONDŘEJ SKULINA\*

## *The debt brake in outline of the decision of the Federal Constitutional Court in Germany*

**Summary:** Although the so-called debt brake was incorporated into the text of the German constitution (Basic Law) as early as 2009, it was only last year that the Federal Constitutional Court defined the limits of ordinary budgetary legislation with its decision on the second supplementary budget law for 2021. The Court pointed out that structured legal concepts are subject to interpretation and that the exception for states of emergency cannot be interpreted extensively. The fundamental principles of budgetary law are the principles of annual budgeting and ex-ante decision-making, which contribute to the transparency of the process. In this context, the authors' contribution not only deals with the subsequent reflection on the decision, but also does not leave aside the question of the transferability of the German model to the circumstances of another country.

**Keywords:** fiscal rules, debt brake, constitutional review, Federal Constitutional Court

Nejen na domácí politické scéně, ale také v evropském prostoru poznamenaném úsilím o přijetí nové podoby společných fiskálních pravidel výrazně rezonovalo rozhodnutí druhého senátu Spolkového ústavního soudu (dále též SÚS), kterým byl 15. listopadu 2023 na návrh 197 členů Spolkového sněmu za CDU/CSU prohlášen za nulitní a neslučitelný s konkrétními ustanoveními spolkové ústavy druhý doplňkový rozpočtový zákon pro rok 2021 (*Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021*).<sup>1</sup> Důvodem uvedeného rozhodnutí byl nesoulad s ústavními požadavky německého Základního zákona, které musí být splněny při překročení pravidel pro hospodaření státu s rozpočtovými prostředky v době nouze.

Pro přiblížení významu uvedeného rozhodnutí je nicméně třeba v první řadě připomenout celkový kontext. Snahy o vytvoření ústavní pojistky rozpočtové odpovědnosti mají svou národní i evropskou dimenzi, přičemž je spojuje v podstatě totožné ideové východisko vycházející z přesvědčení, že podstatným rizikem demokratického vládnutí je stupňování politické nabídky ve volebním souboji, jejíž financování následně zatěžuje, resp. přetěžuje státní rozpočty. To, co bývá dnes v politologii i běžné žurnalistice často

označováno jako nebezpečí populismu, bylo ovšem v rovině právní a politické filosofie poměrně exaktně identifikováno již v počátcích uvažování o státním uspořádání. Úvaha o nedostatku základní ctnosti zvané uměřenost má své počátky již v antické politické filosofii, kde je jedním z Aristotelových argumentů pro smíšenou ústavu, v níž jsou prvky demokratické vyvažovány prvky aristokratickými a kde určující roli sehrávají středostavovské vrstvy.<sup>2</sup> Do ústavněprávního diskursu se tento odkaz následně vrací v osvícenské epoše, zejména u těch myslitelů, kteří jsou inspirováni anglickým státním zřízením, kde došla idea smíšené ústavy nejspíše svého naplnění. Jelikož však na rozdíl od dob naplnění Montesquieuova klasického odkazu současné parlamenty již většinou nedisponují horní, aristokratickou komorou, vyvažující nadměrnou radikalitu komory lidové, musí systém obsahovat pojistky, které doplňují dynamiku demokratického vládnutí. V populární rovině bylo toto téma přiblíženo Fareedem Zakariou, jehož *Budoucnost svobody* obsahuje celou řadu argumentů ve prospěch role institucí, které nejsou bezprostředně vystaveny zákonitostem volebního cyklu, mají často odborný, ze sociologického úhlu pohledu elitní

\* Jiří Georgiev působí na Ministerstvu financí, je také externím spolupracovníkem katedry ústavního práva PF UK. E-mail: georgiev@email.cz. Ondřej Skulina je studentem PF UK. E-mail: o.skulina@gmail.com. Názory prezentované v předkládaném textu jsou osobními závěry autorů a nevjadřují oficiální stanovisko institucí.

<sup>1</sup> Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023, 2 BvF 1/22, Rn. 1 – 231) je online dostupné na <[https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2023/11/fs20231115\\_2bvF000122.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2023/11/fs20231115_2bvF000122.html)>.

<sup>2</sup> FENSKE, H. et al., *Geschichte der politischen Ideen. Von der Antike bis Gegenwart*. 6. Auflage. Frankfurt am Main 2001, str. 82–83.

charakter.<sup>3</sup> Tuto roli korektivu demokratického vládnutí v určitém výseku činnosti naplňují jak centrální banky, tak soudy (zejména soudy ústavní), ale tím se tento přehled nevyčerpává. Z hlediska rozpočtové odpovědnosti zde sehrávají důležitou roli rozpočtové rady, přičemž opomenout nelze ani roli unijních institucí, zejména však mezi nimi Evropské komise, které garantují naplnění zásady vyjádřené v čl. 126 Smlouvy o fungování EU, dle něhož se členské státy vyvarují nadměrných schodků veřejných financí.

Uvedený nejen v institucionálním, ale takřka civilizačním smyslu evropský rozměr pravidel rozpočtové odpovědnosti je samozřejmě v rozhodující míře podepřen existencí měnové unie států eurozóny, která vyžaduje nejen koordinaci hospodářských politik Unie, ale rovněž v rostoucí míře spolupráci v tradiční doméně rozpočtové suverenity členských států.<sup>4</sup> Krize eurozóny si po roce 2010 vynutila nejen přijetí nových právních předpisů ve sféře unijního sekundárního práva, ale též přijetí samostatných mezinárodních smluvních instrumentů podtrhujících potřebu společných pravidel fiskální disciplíny a současně nástrojů finanční pomoci v čase krize – Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (dále též Fiskální smlouva) a Smlouvy o zřízení Evropského mechanismu stability. Právě ze zmíněné Fiskální smlouvy vyplývá závazek členských států provést v něm obsažená pravidla rozpočtové odpovědnosti „přednostně na ústavní úrovni“.<sup>5</sup>

Ústavněprávní zakotvení principů rozpočtové odpovědnosti tak na jedné straně koresponduje se závazky členských států Evropské unie, potažmo eurozóny, může však mít i čistě vnitrostátní původ a zdůvodnění, které ve filosofické rovině vychází z výše nastíněných předpokladů a z potřeby zachování mezigenerační solidarity, kterou přílišné zadlužení v důsledku aktuálních, z nemalé části neinvestičních potřeb nepřiměřeně zatěžuje. Dlouhou tradici ústavního zakotvení

vyrovnaných rozpočtů, resp. dluhových brzd, sahající až do 19. století, mají Spojené státy americké, avšak na úrovni jednotlivých států, nikoli úrovni federální.<sup>6</sup> V Polsku došlo k zakotvení odpovídající úpravy v nové ústavě už v roce 1997, ve Švýcarsku rozhodl lid v referendu o povinnosti udržovat příjmy a výdaje v rovnováze, přičemž ústava tuto povinnost upravuje od prosince 2001.<sup>7</sup> Jak upozorňuje Marek Antoš ve studii publikované v tematickém sborníku z roku 2013, fiskální pravidla obsažená v ústavních či (návazně) zákonných předpisech mají buď povahu procedurálních opatření začasť umožňujících vládě korigovat pozměňovací návrhy poslanců směřující k zvýšení nákladů, nebo *numerických pravidel* v podobě stropu pro přípustný rozpočtový deficit či veřejný dluh, či *institucionálních pravidel* (zřizování rozpočtových rad).<sup>8</sup> Nežítka se v praxi jedná o kombinaci těchto opatření.

## Východiska rozhodování Spolkového ústavního soudu

Z hlediska předmětu našeho zájmu v tomto textu je třeba předeslat zásadní odlišnost situace v Německu na straně jedné a v České republice na straně druhé. V právním řádu České republiky nalezneme pravidla rozpočtové odpovědnosti zakotvená v pouhé rovině prostého zákona,<sup>9</sup> který současně promítá do vnitrostátního právního řádu pravidla obsažená v unijních právních aktech.<sup>10</sup> To znamená, že jsou-li zákony, kterými se upravuje rozpočet, s pravidly rozpočtové odpovědnosti neslučitelné, mohlo by se jednat o praxi nezákonnou, resp. rozpornou s požadavky unijních předpisů, nicméně nebyl by patrně dán důvod ke konstatování neústavnosti případné vadné právní úpravy. Jak vyplývá z článku 87 Ústavy České republiky, důvodem pro zrušení zákona Ústavním soudem ČR je rozpor s ústavním pořádkem – jeho součástí ovšem pravidla rozpočtové odpovědnosti nejsou.

<sup>3</sup> Srov. zvláště podkapitolu Delegation demokracie a násl. v ZAKARIA, F. *Budoucnost svobody*. Praha 2004, str. 304.

<sup>4</sup> Velmi přehledně v návaznosti na eurokrizi po roce 2010 nastiňuje situaci se zvláštním zaměřením na kompetenční asymetrii v jednotlivých oblastech unijní regulace GRÖPL, Ch. Schritte zur Europäisierung des Haushaltsrechts, *Der Staat*, 2013, č. 1, str. 1–25.

<sup>5</sup> Srov. též komentář k předmětnému ustanovení Fiskální smlouvy v publikaci FRANCOVÁ, J. Komentář k návrhu Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii Fiskální pakt. Právní a ekonomické souvislosti a důsledky přijetí Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. *AUC Jurička*, 2012, č. 1, str. 157–160.

<sup>6</sup> KRÉPELKA, F. Čas dluhových brzd v Evropské unii. In: Šimíček, V. (ed.) *Finanční ústava*, Brno 2013, str. 74–91, zde str. 80.

<sup>7</sup> HOLLÄNDER, P. Finanční ústava aneb defenzivní konstitucionalismus současné doby. In: Šimíček, V. (ed.) *Finanční ústava*, Brno 2013, str. 39–52, zde str. 44.

<sup>8</sup> ANTOŠ, M. Dluhové brzdy ve Střední Evropě: Proč všichni nemluvíme německy? In: Šimíček, V. (ed.) *Finanční ústava*, Brno 2013, str. 92–119, zde str. 95–98.

<sup>9</sup> Jedná se o zákon č. 23/2017, o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

<sup>10</sup> Do současné doby se jedná o implementaci směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států a adaptaci na přímo použitelné předpisy EU, konkrétně nařízení Rady (ES) č. 1466/1997 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik, a nařízení Rady (ES) č. 1467/1997 ze dne 7. července 1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku, v platném znění. V úvahu je třeba vzít též 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 (kodifikované znění), v platném znění.

Stejně tak i ve Spolkové republice Německo jsou rozpočet a jeho změny prováděny zákonem, nicméně základní principy rozpočtového práva vyplývají přímo z ústavního textu. Eventuální soulad zákona s ústavními předpisy pak v SRN posuzuje Spolkový ústavní soud. Významnou odlišností německé úpravy oproti té české je tedy primární zakotvení základních rozpočtových pravidel nikoliv v běžném zákonodárství, ale v normě ústavní síly – Základním zákoně (*Grundgesetz* – dále též GG). Právě díky této konstrukci je do rozpočtové politiky vtažen rovněž Spolkový ústavní soud, který v případě shledání rozporu s GG může rozpočtové zákony rušit, a to na návrh kvalifikovaných účastníků řízení. Ve výsledku se tak jedná o oslabení pozice exekutivy, neboť uvedený přezkum ústavnosti představuje nástroj její kontroly – ostatně není překvapením, že i návrh na zrušení výše uvedeného zákona byl podán 197 členy Spolkového sněmu za opoziční CDU/CSU.

Kontrola ústavnosti může být vykonávána s různou mírou nároku na zákonodárce s přihlédnutím ke skutečnosti, že právo ústavní má svou neoddiskutovatelnou politickou dimenzi. Někdy lze její intenzitu alespoň částečně určit samotným zněním předpisu, v konečném důsledku však záleží vždy na uvážení soudu, který přezkum provádí. Vzhledem k povaze ústavního soudnictví v České republice, při jehož utváření sehrávala klíčovou roli praxe německého ústavního soudu, a vzhledem k případným úvahám o tzv. fiskální (finanční) ústavě *de lege ferenda*, je namísto ohlédnout se podrobněji za konkrétními důvody, které byly pro posuzování Spolkového ústavního soudu v dané kauze směrodatné. Při úvahách o zakotvení dluhové brzdy v České republice mohou být závěry německého strážce ústavnosti zdrojem reflexe důsledků potenciálního přijetí úpravy rozpočtových pravidel v rovině ústavního zákona.<sup>11</sup>

### Konstrukce dluhové brzdy v Základním zákoně

Dluhová brzda byla do roviny předpisu ústavněprávní síly ve Spolkové republice Německo vtělena v roce 2009 prostřednictvím změny článků 109 a 115 GG. Její pravidla se

uplatňují ve dvou rozdílných režimech, jejichž použití určuje konkrétní ekonomická situace. V prvním, u něhož se v literatuře setkáme s označením obecný či pravidelný rámec zadlužení (*der reguläre Verschuldungsrahmen*), tvoří ústřední pravidlo tvorby rozpočtů znění věty první článku 109 odst. 3 GG: Rozpočty Spolkové republiky a spolkových zemí dle daného ustanovení musí být zásadně vyrovnané, a to bez přijímání úvěrů. Tato podmínka je podle článku 115 odst. 2 GG považována za splněnou v případě, že strukturální deficit nepřekročí 0,35 % HDP.<sup>12</sup> Toto pravidlo je však v rámci běžného ekonomického cyklu modifikováno druhou větou třetího odstavce článku 109 GG. Z čl. 115 odst. 2 GG lze pak odvodit hranici 1,5 % HDP, rozhodnou při symetrickém zohlednění důsledků odchylek od normálního vývoje hospodářského cyklu. Vyšší zadlužení je však možné pouze v míře odpovídající konkrétní hospodářské situaci. Zároveň Základní zákon předpokládá, že zvýšené schodky rozpočtu během let stagnace budou kompenzovány přebytky v letech růstu. V návaznosti na evropský Pakt stability a růstu je třeba k danému ustanovení přistupovat tak, že jeho střednědobým cílem je vyrovnaný, či dokonce v přebytku se nacházející rozpočet.<sup>13</sup> Tato povinnost sehrává důležitou roli při následné interpretaci hospodářského vývoje ve vztahu k ospravedlnitelné výši dluhu překračující standardní úroveň 0,35 % HDP.<sup>14</sup> Podrobněji je tento vztah upraven spolkovým zákonem, na který odkazuje článek 115 GG.

Druhý režim dluhové brzdy může aktivovat pouze Spolkový sněm, který nadpoloviční většinou poslanců přijímá rozhodnutí umožňující další zvýšení deficitu. Takto učinit však může podle článku 115 odst. 2 GG pouze v případě přírodní katastrofy nebo mimořádné nouzové situace, jež se nacházejí mimo kontrolu vlády a značně narušují (*beeinträchtigen*) finanční situaci státu. V kontextu uvedených podmínek přijaté půjčky pak musí být splaceny v přiměřeně dlouhé době. Situace je sice abstraktně normována, což však podle komentářové literatury nelze vykládat jinak, než že musí být striktně splněny podmínky, které Základní zákon stanoví. Pokud byla nouzová rozpočtová situace předvídatelná, resp. byla dotčeným společenstvím

<sup>11</sup> V ČR již podobné pokusy o přijetí ústavních pravidel probíhaly v roce 2014 – jednalo se o návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, doplněný návrhem zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a návrhem zákona o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti a zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (návrh změnového zákona). Dostupné na: <<https://www.odok.cz/portal/veklep/material/KORN9KGM74YC/>>.

<sup>12</sup> MLSNA, P. Zdravé veřejné finance z pohledu ústavněprávní komparatistiky. In: Šimíček, V. (ed.) *Finanční ústava*, Brno 2013, str. 137.

<sup>13</sup> MÜNCH, I. von – KUNIG, P. et al., *Grundgesetz. Kommentar*. Sv. 2. München 2012, str. 1193.

<sup>14</sup> SEILER, C. Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel. *Juristenzeitung*, 2009, č. 14, str. 721–728.

ovlivnitelná, nejsou podmínky pro uplatnění předmětného ustanovení naplněny.<sup>15</sup>

S ohledem na historickou zkušenost a v německé právní vědě sdílené přesvědčení, že uplatnění právní normy v právním státě vyžaduje „normálně“ utvářenou situaci, přičemž nevypočitatelný výjimečný stav nelze normativně vyhodnotit, lze pochopit důraz, který je i v tomto nouzovém režimu kladen na řádné vyhodnocení podmínek a limitů pro uplatnění normovaného (sic!) výjimečného pravidla. Jak trefně podotýká Josef Isensee, v rámci vlády práva výjimka potvrzuje pravidlo, přičemž kdokoli využívá výjimky, musí je legitimizovat pravidlem.<sup>16</sup> Německý ústavodárce se tak v textu GG záměrně snažil vyloučit situaci, která by exekutivě ponechávala po vzoru výmarské ústavy široké zmocňovací ustanovení pro případ nouze.<sup>17</sup> Právě ve světle této skutečnosti je třeba nahlížet důvody pro zásah Spolkového ústavního soudu při uplatnění dluhové brzdy.

### Okolnosti přijetí zrušeného zákona

Pro pochopení toho, jaký prostor má v rozpočtové oblasti politická reprezentace, je nutno osvětlit okolnosti přijetí zrušeného zákona. Zákonem přijatý rozpočet pro rok 2021 původně předpokládal půjčku v hodnotě 180 miliard eur. Tato částka však byla v dubnu 2021 navýšena prvním doplňkovým rozpočtovým zákonem o dalších 60 miliard. Výsledný schodek rozpočtu 240 milionů sice již vybočoval z dluhového pravidla podle článku 115 GG umožňujícího získat peníze skrz půjčky do maximální výše 0,35 % hrubého domácího produktu, nicméně půjčka 60 miliard se odehrávala v mimořádném režimu podle článku 115 odst. 2 GG, který umožňuje dluhové pravidlo překročit během přírodních katastrof či jiných mimořádných nouzových situací vymykajících se státní kontrole, které značně narušují finanční situaci státu, jak bylo popsáno výše. Podmínkou takového vyššího zadlužení je souhlas většiny členů Spolkového sněmu.

V kontextu ustanovení Základního zákona byla dodatečná půjčka 60 miliard eur

odůvodněna nutností podpory německé ekonomiky během pandemie covidu-19. Ještě během téhož roku však začalo být zřejmé, že dodatečně vypůjčené peníze nebudou v přímé souvislosti s překonáním následků pandemie potřeba. Na počátku roku 2022 tak byl zpětně pro rozpočet roku 2021 přijat druhý doplňkový rozpočtový zákon, který 60 miliard eur přesunul do Energetického a klimatického fondu (dále též EKF)<sup>18</sup> tak, aby mohly být využity i v následujících fiskálních obdobích. Ve zdůvodnění spolkové vlády k tomuto kroku se přitom uvádí, že pro zotavení německé ekonomiky z pandemického období je třeba podniknout rozsáhlá opatření spojená s masivními investicemi do podpory hospodářského oživení. K těmto zásadním, do budoucna zaměřeným impulsům náleží například opatření k ochraně klimatu.<sup>19</sup> Podstatným prvkem zvládnutí pandemie se tak měly stát zvýšené státní investice stimulující konjunkturu a současně podpora investic ze soukromého sektoru.

### Základní prvky argumentace soudu

Jak bylo již úvodem tohoto textu připomenuto, výše zmíněné rozpočtové zásahy parlamentní většiny iniciované exekutivou nezůstaly bez odezvy na straně opozice, která iniciovala řízení o slučitelnosti spolkového právního předpisu s ustanoveními Základního zákona, tedy řízení odehrávající se na poli abstraktní kontroly ústavnosti (*abstraktes Normenkontrollverfahren*).<sup>20</sup> Spolkový ústavní soud v následně proběhnulším řízení shledal porušení GG na základě tří na sobě nezávislých důvodů. První z nich představuje nesplnění požadavků zadlužení se v režimu mimořádných okolností podle článku 115 GG. Druhý je založen na porušení pravidel ročního rozpočtování. Třetí vychází z ústavní zásady, že rozpočet musí být určen předem. Jelikož poslední dva jmenované důvody se věnují specifickým ustanovením GG, zvláštní pozornost bude věnována prvnímu důvodu, který je postaven na rozsahu přezkumu ve vztahu k mimořádným nouzovým situacím.

<sup>15</sup> MÜNCH, I. von – KUNIG, P. et al., c. d., str. 1199.

<sup>16</sup> ISENSEE, J. On the Validity of Law with Respect to the Exceptional Case. In: Jínek, J. – Kollert, L. (eds.) *Emergency Powers. Rule of Law and the State of Exception*, Baden – Baden 2020, str. 11–28.

<sup>17</sup> ISENSEE, J. Verfassungsrecht als „politisches Recht“. In: Isensee, J. – Kirchhof, P. (eds.) *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. XII. Normativität und Schutz der Verfassung. 3. Auflage. C. F. Müller 2014, str. 544 a násl. Ke srovnání výmarské a současné právní úpravy výjimečných stavů v Německu srov. KLEIN, E. The German Discussion on the State of Exception and Constitutional Provisions on States of Emergency. In: Jínek, J. – Kollert, L. (eds.) *Emergency Powers. Rule of Law and the State of Exception*, Baden – Baden 2020, str. 125–143, zde zvláště str. 127–129.

<sup>18</sup> Energetický a klimatický fond byl současně přejmenován na Klimatický a transformační fond.

<sup>19</sup> Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu 2 BvF 1/22 z 15. listopadu 2023, bod 14.

<sup>20</sup> K působnosti Spolkového ústavního soudu a jednotlivým druhům řízení před ním v české literatuře srov. např. KLOKOČKA, V. *Ústavní systémy evropských států*. Praha 1996, str. 384–389.

### Přezkum prolomení dluhových pravidel:

Výše uvedený článek 115 odst. 2 GG upravuje možnost zvýšení úvěrových limitů na základě rozhodnutí většiny poslanců Spolkového sněmu. Zákonem provedené zvýšení těchto úvěrových limitů je přezkoumatelné v několika rovinách. Každé z nich bude v následujících odstavcích věnována pozornost, neboť vymezují prostor zákonodárce v rozpočtové politice (nejen) v kontextu mimořádného vládnutí. Ačkoliv jsou totiž ústavy Spolkové republiky Německo a České republiky odlišné, některé úvahy Spolkového ústavního soudu mohou mít svou argumentační váhu a mohou rezonovat i v české diskusi o soudním přezkumu za mimořádných okolností.

Rozpočtový zákonodárce může porušit přísná pravidla za situace přírodních katastrof nebo mimořádných nouzových situací, které vláda nemůže ovlivnit. Jakkoliv Spolkový ústavní soud přiznává, že se jedná o širokou paletu myslitelných scénářů, zároveň dodává, že předmětem interpretace jsou strukturované právní pojmy, které jsou tedy plně přezkoumatelné. Rozpočtové právo nelze považovat za jakousi méně závaznou úpravu ve smyslu *soft law*.<sup>21</sup> Tato skutečnost je zvláště důležitá, neboť ne každé odchylení se od běžných hospodářských cyklů je současně způsobilé k aktivaci výjimky. Článek 115 odst. 2 GG stanovuje, že takováto situace musí značně poškozovat, resp. ohrožovat finanční politiku státu. Soud tak musí zkoumat, zda neobvyklá nouzová situace vedla k mimořádnému zvýšení potřeb, a tudíž byla současně způsobilá podstatně ohrozit finanční situaci státu, jinými slovy zda nedošlo pouze k nevýznamnému zvýšení finančních potřeb. Zároveň však posouzení, od jaké konkrétní hladiny zvýšené finanční potřeby dochází k podstatnému ohrožení finanční situace státu, náleží do prostoru uvážení rozpočtového zákonodárce.<sup>22</sup>

Mezi mimořádnou situací a nezbytností dalšího zadlužení je nutné prokázat příčinnou souvislost.<sup>23</sup> V tomto případě má rozpočtový zákonodárce velmi široký prostor pro uvážení, kdy soud nemůže přezkoumávat přiměřenost úvěru vůči situaci nebo jeho vhodnost pro řešení. Diagnóza situace a rozvržení opatření tak náleží rozpočtovému zákonodárci. Zároveň však v této oblasti není soud zcela nečinný. Soudu přísluší zkoumat, zda je úsudek zákonodárce vedoucí k vyššímu zadlužení srozumitelný a odůvodnitelný, a to i po ekonomické stránce věci. V tomto směru tak zákonodárce nese důkazní břemeno.<sup>24</sup>

Mimořádný význam pro rozsah prostoru uvážení rozpočtového zákonodárce má také časový aspekt přijetí zákona prolamujícího dluhovou brzdu. S postupujícím časem, kdy spouštějící událost leží v minulosti a zákonodárce má výraznější prostor pro nalezení řešení a přijetí rozhodnutí k zvládnutí nastalé situace, se zvyšuje váha důkazního břemene ve smyslu prokázání nezbytnosti dalších půjček nad limit 0,35 % HDP k řešení krize tak, aby se výjimka nestala novým pravidlem.<sup>25</sup> V tomto směru však rozpočtový zákonodárce ve věci přesunu 60 miliard eur do EKF selhal. Snaha o spojení výpůjčky na ozdravení ekonomiky po pandemii s investováním do projektů EKF nedává smysl, jelikož zákonodárce nebyl schopen prokázat, že výpůjčka 60 miliard sleduje stejný účel, jako tomu bylo v roce 2021, kdy byl spuštěn mechanismus nouzové situace. Nebyl tak splněn požadavek příčinné souvislosti mezi půjčkou a řešením krize.<sup>26</sup>

### Porušení principů ročního rozpočtování:

V případě, že je v minulosti souhlasem zákonodárce autorizované zadlužení nad rámec dluhové brzy podle článku 115 GG posunuto do dalších fiskálních období, dochází k pod-

<sup>21</sup> Rozhodnutí 2 BvF 1/22, bod 117: „(a) Eine Einschränkung der Prüfungsdichte des Bundesverfassungsgerichts lässt sich nicht daraus herleiten, dass Auslegung und Anwendung von Normen des Haushaltsverfassungsrechts in Rede stehen. Wie bei den Vorschriften des bundesstaatlichen Finanzverfassungsrechts handelt es sich bei dem Haushaltsverfassungsrecht und insbesondere bei dem Staatsschuldenrecht nicht um „minder verbindlich[e] Regelungen“ im Sinne von „soft law“ (vgl. zur bundesstaatlichen Finanzverfassung BVerfGE 72, 330 <388>) oder um „Normen minderer Geltungskraft“ (vgl. Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, str. 388).“

<sup>22</sup> Rozhodnutí 2 BvF 1/22, bod 122: „(2) Das in Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG weiter vorgesehene Erfordernis einer „erheblichen Beeinträchtigung“ der staatlichen Finanzlage ist demgegenüber nur eingeschränkt verfassungsgerichtlich kontrollierbar. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht zu prüfen, ob die außergewöhnliche Notsituation zu einem außerordentlich – also nicht nur unerheblich – erhöhten Finanzbedarf geführt hat und damit grundsätzlich geeignet war, die staatliche Finanzlage erheblich zu beeinträchtigen. Für die Frage, ab welcher konkreten Höhe des finanziellen Mehrbedarfs eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage vorliegt, kommt dem Gesetzgeber aber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu (vgl. – bezogen auf ‚die Höhe des Bedarfs‘ – Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 46).“

<sup>23</sup> Rozhodnutí 2 BvF 1/22, bod 127 zmiňuje specifický pojem „notlagentypspezifisches Konnexitätsprinzip“, objevující se v odborné literatuře.

<sup>24</sup> Rozhodnutí 2 BvF 1/22, bod 137: „bb) Sowohl für die Diagnose der Art und des Ausmaßes der Notsituation als insbesondere. auch für die Ausgestaltung der Maßnahmen zur Bekämpfung, Anpassung und gegebenenfalls Nachsorge kommt dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu (vgl. G. Kirchhof, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 98; Meickmann, NVwZ 2021, S. 97 <100>; Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 109 Rn. 67 <Aug. 2023>; Schwarz, COVuR 2020, S. 74 <77>; Christ, NVwZ 2009, S. 1333 <1336>). Dies gilt namentlich für die Höhe der für die finanzielle Absicherung dieser Maßnahmen vorgesehenen Kreditermächtigungen (vgl. für die Höhe des Bedarfs auch Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 46). Dem Bundesverfassungsgericht obliegt die Prüfung, ob die Beurteilung und Einschätzung des Gesetzgebers auch vor dem Hintergrund der Auffassungen in Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft nachvollziehbar und vertretbar ist (vgl. BVerfGE 79, 311 <343>; 119, 96 <147 ff.>).“

<sup>25</sup> Srov. rozhodnutí 2 BvF 1/22, bod 138.

<sup>26</sup> Srov. rozhodnutí 2 BvF 1/22, bod 185.

kopávání kontrolního systému dluhové brzdy, který se aplikuje každoročně pro jednotlivé rozpočty. Zachován tedy musí být princip ročního rozpočtování v užším slova smyslu (*Jährlichkeit*) a anuality (*Jährigkeit*), kdy jsou zmocnění k přijetí úvěru konzumována v příslušném rozpočtovém roce.<sup>27</sup> V rámci minulého rozpočtu odsouhlasené nadlimitní zadlužení, odůvodněné mimořádnými okolnostmi, se tak přesouvá do dalšího rozpočtu, kde jeho odůvodnitelnost slábne (srov. výklad výše). Zároveň v tomto dalším roce nejsou uvedené prostředky započítávány do maximálního limitu státních výpůjček (0,35 % HDP) podle dluhové brzdy, a dochází tak k jejímu ochromení.

### **Porušení zásady, že rozpočet musí být určen předem:**

Spolková ústava obsahuje jednoznačnou zásadu, že rozpočet je přijímán zákonem před začátkem roku, ve kterém má být uplatňován (*Vorherigkeitsgebot*). Toto ustanovení je namířeno na ochranu rozpočtové suverenity svěřené zastupitelskému sboru v čase, který prostřednictvím přijetí rozpočtu definuje politiky státu. Proto také musí být uvedené pravidlo vztahováno rovněž na doplňkové rozpočtové zákony. Ty by tak měly být přijímány okamžitě poté, co se ukáže, že původní odhady rozpočtu jsou nerealistické. Rovněž v tomto bodě druhý doplňkový rozpočtový zákon porušil ústavou, konkrétně čl. 110 odst. 2 GG, garantované pravidlo.

### **Reflexe rozhodnutí Spolkového ústavního soudu a úvahy *de lege ferenda***

Institut dluhové brzdy bezpochyby vyvolává již od svého zakotvení v Základním zákoně řadu otázek, jež mohou být předmětem zájmu právníků, politologů i ekonomů. Samotné rozhodnutí Spolkového ústavního soudu do této kritické reflexe vnáší novou dimenzi, jelikož ozřejmuje rozsah i reálné mantinely fungování dluhové brzdy, a to vše v reáliích současného Německa. Uvedené rozhodnutí o neústavnosti druhého doplňkového roz-

počtového zákona pro rok 2021 potvrzuje poměrně striktní rámec vynutitelnosti fiskálních pravidel ústavním soudem při zachování nezbytného prostoru uvážení pro zákonodárce, a to dokonce včetně soudcovského sebeomezení při aplikaci testu proporcionality z hlediska konkrétního zvažování vhodných prostředků pro překonání následků mimořádné nouzové situace.<sup>28</sup>

Již samotná relativně úzká aktivní legitimize pro podání návrhu, která v souladu s § 76 zákona o Spolkovém ústavním soudu zahrnuje zemské vlády a čtvrtinu poslanců Spolkového sněmu, by mohla vyvolávat v kontextu rozpočtového práva otázku, kdo bude motivován zahájit přezkum.<sup>29</sup> Intuice by mohla napovídat, že momentálně se v opozičních lavicích nacházející poslanci nebudou mít s ohledem na dlouhodobé plánování příliš ochoty za každou cenu iniciovat přezkum rozpočtových zákonů předkládaných vládní koalicí, neboť je možné, že v dalších letech se sami ocitnou pod podobným tlakem fiskálních norem. S analogickou kauzou na zemské úrovni se v případě speciálního fondu k vypořádání se s následky koronaviru potýkalo např. i Hesensko, tedy spolková země s vládní účastí (na spolkové úrovni dnes opoziční) CDU. Případná kritika rozhodnutí Spolkového ústavního soudu z politických řad by přitom zakrývala podstatu věci, tedy že o nákladech ekonomické transformace v éře klimatické změny má standardním způsobem rozpočtově transparentně rozhodovat politická reprezentace.<sup>30</sup>

Právě s vytvářením různých fondů se pojí další otázka, na kterou nám rozhodnutí z 15. listopadu 2023 poskytuje odpověď. Dluhová brzda je totiž institutem, který zabraňuje přenášení dluhové zátěže na další generace. Projevuje se tak jako nástroj mezigenerační solidarity, což ovšem paradoxně současně znamená, že ti, kdo vládou nyní, mají omezené prostředky i na investování do významných projektů, ze kterých mohou profitovat následující generace.<sup>31</sup> Křece fondů, vymykajících se ze zásad ročního rozpočtového hospodaření, by přitom mohla být prezentována jako přirozené řešení problému s nedostat-

<sup>27</sup> Oba principy definuje rozhodnutí 2 BvF 1/22 v bodech 166 a 167 následovně: „(a) *Jährlichkeit* im Bereich der Vorgaben über die Kreditaufnahme des Bundes bedeutet, dass die zulässige Höhe der Kreditaufnahme nach Jahren getrennt zu ermitteln ist. Nach Ablauf eines Jahres ist die zulässige Nettokreditaufnahme für das Folgejahr neu zu ermitteln. (b) *Jährigkeit* erfordert, dass Kreditemächtigungen, die in den Rahmen der zulässigen Nettokreditaufnahme für ein bestimmtes Jahr fallen und auf die zulässige Kreditaufnahme in diesem Jahr angerechnet werden, grundsätzlich auch in eben diesem Jahr tatsächlich genutzt werden müssen, die Kredite also aufzunehmen sind.“

<sup>28</sup> Srov. k tomuto podrobněji MEICKMANN, T. V. Das Ende der Großzügigkeit. In: *Verfassungsblog* [online]. 15. 11. 2023. Dostupné na <<https://verfassungsblog.de/das-ende-der-grosszugigkeit>>.

<sup>29</sup> KOEMM, M. Vertrauen in Kontrolle - wie justitiabel ist die Schuldenbremse des Grundgesetzes? *Journal für Generationengerechtigkeit*, 2013, č. 13(2), str. 79–86.

<sup>30</sup> SCHWARZ, D. Die Repolitisierung des Politischen. In: *Verfassungsblog* [online]. 16. 11. 2023. Dostupné na <<https://verfassungsblog.de/die-repolitisierung-des-politischen/>>.

<sup>31</sup> SEILER, Ch. Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel. *JuristenZeitung*, 2009, č. 64(14), str. 721–728.

kem financování dlouhodobých projektů, mezi které lze oživení ekonomiky poškozené pandemií prostřednictvím zelených investic zařadit. Takto široce vymezená praxe však z hlediska optiky přezkumu ústavním soudem neobstojí, pokud by vyprazdňovala zásady ročního rozpočtování a stanovení rozpočtu předem. Spolkový ústavní soud zde neměl jinou možnost než trvat na dodržování stanovených fiskálních pravidel. Ve výsledku je tak zřejmé, že v dalších letech už nebude možné obcházet relativní tvrdost dluhové brzdy skrz situačně podmíněně vytvořené veřejné fondy, což nebyla na zemské úrovni v Německu nedohledatelná praxe.<sup>32</sup>

Výše konstatované skutečnosti však neznamenají, že by bylo žádoucí upustit od reflexe působení dluhové brzdy na hospodářskou situaci. Bez povšimnutí nemůžeme nechat stanovisko oficiální Rady expertů k posouzení hospodářského vývoje (*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*),<sup>33</sup> která se důsledky rozhodnutí Spolkového ústavního soudu zabývala ve své analýze, publikované 29. ledna 2024.<sup>34</sup> Podle jejího úsudku povede interpretace dluhové brzdy zvolená Spolkovým ústavním soudem k užšímu výkladu ústavních pravidel, než dosud praktikovala spolková vláda. Nález potvrdil, že princip ročního rozpočtování platí i pro mimořádné nouzové situace. Je přitom zřejmé, že využitím výjimečného pravidla pro nouzové situace nelze vytvářet ve vztahu ke zvláštnímu (fondovému) jmění úvěrová zmocnění, která by bylo možno využívat v následujících pokrízových letech.

Na druhé straně však Rada expertů dospěla k závěru, že ve své aktuální podobě je dluhová brzda neohebnější, než by bylo pro zajištění udržitelnosti německých státních financí nezbytné, a tudíž je třeba vzít do úvahy možnost reformy platné právní úpravy. Zásadním politickým problémem je skutečnost, že rozhodnutí současné politické reprezentace přenáší zátěž do budoucna, zasahuje do blahobytu budoucích generací, aniž by úvěrové hospodaření dostatečným způsobem (např. investičním zaměřením) zohledňovalo zájmy potomstva současných voličů. Úvahy o pří-

padné reformě tak musí zohlednit i tento aspekt stejně jako dlouhodobou dluhovou udržitelnost (vztah mezi deficitem a veřejným dluhem), přičemž stranou nelze ponechat ani roli Německa jakožto „kotvy stability evropské měnové unie“. Demografický vývoj manévrovací prostor spíše zužuje, jeho důsledky navíc vytvářejí další tlak na veřejné finance na výdajové stránce.

S ohledem na výše uvedené se Rada expertů přiklání k řešení, které by současně korespondovalo s nově dohodnutým rámcem fiskálních pravidel na úrovni EU. Jeho podstatou je jednak zavedení přechodné fáze v letech bezprostředně navazujících na aktivaci výjimečného pravidla dluhové brzdy, kdy by se přípustný strukturální deficit sice nacházel nad standardní hranicí, ale této by se postupně přibližoval.<sup>35</sup> Tím by se blížil konstrukci trajektorie nápravy směřující k dosažení střednědobého cíle v unijních pravidlech. Druhým možným reformním krokem by současně mohlo být navázání dnes zcela nehybné hranice deficitu ve výši 0,35 % HDP na celkovou kvótu zadlužení, a to při zohlednění úrokových výdajů. Při nižší úrovni dluhu by mohla být vyšší hladina deficitu a při vyšším zadlužení by platila hranice dnešních nižších strukturálních deficitů. Třetím reformním počinem by pak mohla být metodická úprava vyhodnocení konjunkturálního cyklu na základě moderních ekonometrických přístupů, která by nebyla tak náchylná k revizím jako stávající systém. Současná metoda odhadu ztěžuje plánování rozpočtů, přičemž pozitivní dopad by mohla mít i reforma kontrolního účtu.

Leitmotivem navržených opatření má být úsilí o podporu ekonomiky oslabené předchozím krizovým vývojem. Podle přesvědčení Rady expertů by konsolidační opatření k udržení dluhové brzdy neměla přinášet oslabené ekonomice negativní impulsy. Reálné zohlednění výše uvedených doporučení by si ovšem vyžádalo souhlas kvalifikované většiny zastupitelského sboru nezbytné pro změnu ústavního textu, které nelze bez dalšího v současné době očekávat. Diskuse je tak pro tuto chvíli otevřená dalším příspěvkům.

<sup>32</sup> LAUDE, L. – HARDING, N. Die Länderbremse: Warum die demokratischen Parteien jetzt eine gemeinsame Linie im Umgang mit der Schuldenbremse finden sollten. In: *Verfassungsblog* [online]. 27. 11. 2023. Dostupné na <<https://verfassungsblog.de/die-landerbremse/>>.

<sup>33</sup> Jedná se o pětičlenné odborné grémium, které na základě zákonného pověření zpracovává od roku 1963 pro spolkovou vládu periodické dobrozdání k národohospodářskému vývoji Německa. Kromě tohoto primárního úkolu však může poskytovat spolkové vládě i další doporučení. V současnosti jsou jeho členy Veronika Grimm, Ulrike Malmendier, Monika Schnitzer, Achim Truger a Martin Werdinger.

<sup>34</sup> Policy Brief 1/2024. Die Schuldenbremse nach dem BVerfG-Urteil: Flexibilität erhöhen – Stabilität wahren. *Sachverständigenrat für Wirtschaft* [online]. 30. 1. 2024. Dostupné na <<https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/publikationen/policy-briefs/policy-brief-1/2024.html>>.

<sup>35</sup> Takováto přechodná fáze se ostatně uplatnila při zavádění dluhové brzdy, která byla v dané podobě zakotvena v Základním zákoně roku 2009, ale v současné výši se uplatnila poprvé v roce 2016.

## Praxe jedinečná, či bez dalšího přenositelná?

V souvislosti s předmětným soudním rozhodnutím si nelze nevyšimnout jeho dopadů na fondové, resp. víceleté hospodaření s finančními prostředky státu. Stačí připomenout například speciální balíček v rozsahu 200 mld. eur, avizovaný spolkovou vládou na podzim 2022, jehož cílem bylo mj. prostřednictvím zastropování cen energií napomoci občanům i německému průmyslu při zotavení z mimořádné situace akcelerované průběhem války na Ukrajině. Dlužno podotknout, že v mezinárodním kontextu se dané jednostranné opatření na vnitřním trhu Evropské unie neseťkalo právě s nadšeným přijetím u těch členských států, jež si podobné masivní balíky investic na podporu domácí ekonomiky nemohou dovolit.<sup>36</sup> Samostatnou kapitolou by pak mohlo být posouzení obdobných opatření ve vztahu k ochraně pravidel hospodářské soutěže na jednotném trhu Evropské unie.

Námi analyzované rozhodnutí Spolkového ústavního soudu zde připomnělo materiální i procesní limity postupu exekutivy opírající se o parlamentní většinu. Důsledky jsou přitom patrné jak v rovině praktické, tak ideové. Vláda práva vyžaduje normovaný stav, jemuž se opatření v mimořádném stavu vzpírají. Jak trefně konstatuje Giorgio Agamben, „v naší době vystupuje stále více do popředí právě výjimečný stav jakožto základní politická struktura a (...) má tendenci se nakonec stát pravidlem.“<sup>37</sup> Důvody pro deklarování mimořádného stavu se začasťe snadno najdou – ekonomická, pandemická nebo klimatická krize, ohrožení válečným konfliktem. Takovému jednání se však vzpírá nejen logika právního státu, nýbrž rovněž zřejmá

vůle německého ústavodárce vymezit mimořádné stavy srozumitelnými a jednoznačnými podmínkami. Danému ústavnímu požadavku vyšel Spolkový ústavní soud svým rozhodnutím poměrně důsledně vstříc.

Výše uvedeným ovšem nemá být řečeno, že německá praxe je bez dalšího přenositelná do zahraničních poměrů. Krom toho, že o adekvátním nastavení dluhové brzdy se v Německu nadále vede odborná i politická diskuse, nelze především zapomenout na odlišné souvislosti jejího ukotvení a vnímání. Naše odpověď na otázku, do jaké míry je německá ústavou garantovaná dluhová brzda přenositelná do českých poměrů, je tak spíše zdrženlivá. Německá úprava může zajisté sloužit jako inspirační zdroj. Na druhé straně vznikla v určitém kontextu, je odrazem německé historické (též pruské i výmarské) zkušenosti a mentality. Pouhý mechanický přenos její konstrukce do odlišných poměrů by nemusel mít jen zamýšlené důsledky, přičemž zůstává otázkou, jak by s daným nástrojem pracoval domácí Ústavní soud. Ostatně nezapomínejme, že stávající podoba dluhové brzdy v německém Základním zákoně vzešla z ústavních změn v letech 2006 a 2009, jež reagovaly na předchozí ústavní úpravu z 60. let 20. století.<sup>38</sup> Ta byla plodem dobové keynesiánsky motivované představy o obecném státním vyrovnávání poptávkou se řídící národní ekonomiky, v níž se uplatňuje anticyklická fiskální politika. Jak jsme se snažili doložit v textu výše, ústavní úprava nevzniká ve vzduchoprázdnu a její současná podoba je v německé akademické obci předmětem pokračující diskuse a kritiky, jež může – též v souvislosti s novou podobou evropských fiskálních pravidel – vést až k revizi stávajícího relativně podrobného zakotvení dluhové brzdy.

<sup>36</sup> Scholz's 'Germany First' energy plan fires Franco-Italian revolt in Brussels. In: *Politico* [online]. 4. 10. 2022. Dostupné na <<https://www.politico.eu/article/scholz-germany-first-energy-plan-fires-franco-italian-revolt-in-brussels/>>.

<sup>37</sup> AGAMBEN, G. *Homo sacer*. Praha 2011, str. 27.

<sup>38</sup> Konkrétně se jednalo o ústavní změny článku 109 v letech 1967 a 1969 – dále též MÜNCH, I. von – KUNIG, P. et al., c. d., str. 1182–1183.