

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

**Rozpočtová autonomie Parlamentu jako znak národní identity členského státu
z pohledu Spolkového ústavního soudu**

Studentská vědecká odborná činnost

Kategorie: Magisterské studium

2011/2012

5. ročník

Autor: Slaven Elčič

Konzultant: JUDr. Jiří Zemánek, CSc.

Čestné prohlášení a souhlas s publikací práce

Prohlašuji, že jsem práci předkládanou do 5. ročníku Studentské vědecké a odborné činnosti (SVOČ) vypracoval samostatně za použití literatury a zdrojů v ní uvedených. Dále prohlašuji, že práce nebyla ani jako celek ani z podstatné části dříve publikována, obhájena jako součást bakalářské, diplomové, rigorózní nebo jiné studentské kvalifikační práce a nebyla přihlášena do předchozích ročníků SVOČ či jiné soutěže.

Souhlasím s užitím této práce rozšiřováním, rozmnožováním a sdělováním veřejnosti v neomezeném rozsahu pro účely publikace a prezentace PF UK.

V Praze, dne 12. dubna 2012

Slaven Elčić

Úvod

Na dluhovou krizi z let 2008 a 2009 zareagovaly země po celém světě nejrůznějšími způsoby. Evropská unie byla často kritizována za svůj liknavý přístup a pomalý postup v řešení problémů předlužených zemí, které hrozily přerůst v problém celé Eurozóny, Evropy a zbytku světa.

Pohled do průběhů jednání a jejich výsledků ovšem odkryl skutečnost, že zatímco například USA se v otázce vypořádávání se s krizí zaměřily skutečně především na ekonomické otázky, v Evropské unii se vedly jednání na dvou úrovních. Na jedné úrovni byla zřetelná snaha států vyřešit akutní problémy předlužených národních ekonomik, na druhé úrovni se vedl ideový spor o důsledky, jaké mohou mít nové kontrolní nástroje k posílení odpovědnosti členských států v oblasti veřejných rozpočtů pro volbu jejich budoucího hospodářského a sociálního modelu.

V této debatě se zřetelně odráží míra faktické odpovědnosti, jakou jednotlivé státy mají za zvládnutí krizové situace. Specifickou roli jak obecně v otázce integrace Evropy, tak v otázce řešení dluhové krize hraje Německo jako nejsilnější evropská ekonomika a významná politická síla. Postoj Německé vlády je v mnoha ohledech rozhodující pro další vývoj situace a není proto divu, že je jejím krokům věnována velická pozornost. Do toho, jakým způsobem přistupuje k integraci i řešení dluhové krize zároveň promlouvá Spolkový Ústavní soud (*Bundesverfassungsgericht*), který formuluje limity a podmínky pro činnost vlády na evropském poli. Vymezuje pojem národní identity a rozpočtovou autonomii vnitrostátního parlamentu považuje za její součást.

V této práci si kladu za cíl posoudit, do jaké míry je možné rozpočtovou autonomii Parlamentu ztotožňovat v kontextu Evropské unie s národní identitou členského státu, resp. nalézt hranici přípustných zásahů do této autonomie a roli zákonodárce, vlády a ústavního soudu v tomto procesu. K tomu budu potřebovat alespoň částečně odkrýt závoj, který halí pojem národní identity v evropském právu tak, jak je obsažen v čl. 4 odst. 2 SEU (první kapitola). Dále se zaměřím na roli rozpočtů jako jedné ze základních funkcí státu (druhá kapitola) a minulé i současné vlivy Evropské unie na rozpočtové otázky, zejména v kontextu opatření přijatých Unií jako součást komplexního řešení dluhové krize. Pozornost budu věnovat požadavku demokratické legitimacy aktu případného přenesení některých rozpočtových pravomocí na

nadnárodní úroveň a kontroly mezi výkonu takto přenesených pravomocí orgány Unie (třetí kapitola). Poté zkusím definovat limity pro postupy, jakými může Parlament rozhodovat o zatížení rozpočtu (čtvrtá kapitola) a dále doplním výklad o české vnímání tak, jak bylo doposud zformulováno (pátá kapitola). V závěru se potom pokusím formulovat odpověď na základní otázku této práce.

Při práci vycházím zejména z analýzy ústavních textů České republiky a Spolkové republiky Německo, dále významných judikátů Ústavního soudu ČR (Lisabon I., II., Cukerné kvóty) a Spolkového ústavního soudu (Maastricht, Lisabon, Finanční stabilizační mechanismus, Rozpočtová pravomoc Parlamentu). Zároveň věnuji pozornost odborným textům, zejména z pera německých právních badatelů, kteří se výše vytyčenými otázkami zabývají častěji než čeští autoři.

1. Koncepce národní identity před a po Lisabonské smlouvě

Pro úplné uchopení konceptu „národní identity“ je potřeba nejprve si ujasnit ústavní koncepci Evropské unie. Evropská unie je v první řadě svébytným hodnotovým, společensko-právním a institucionálním systémem.¹ Stojí na hodnotách svobody, demokracie, lidských práv, právního státu a solidarity² a je společenstvím států, kterým jsou tyto hodnoty vlastní.

Zároveň je uspořádána na pluralitním systému, kde státy jsou pány smlouvy a připojením ke smlouvě daly jasně najevo svou vůli účastnit se evropského projektu.³ Primární právo pak představuje ekvivalent ústavy a její úvodní články v sobě obsahují principy, na kterých společenství, které si tuto ústavu dalo, stojí.⁴

V primárním právu jsou významné především Maastrichtská smlouva a Lisabonská smlouva, které s uvedeným pojmem pracují. Maastrichtská smlouva⁵ jej zmiňuje v článku F odst. 1, který říká: „*Unie bude respektovat národní identity členských států, jejichž systém vlády je založen na demokratických principech.*“

¹ TICHÝ L., ARNOLD R., ZEMÁNEK J., KRÁL R., DUMBROVSKÝ T. *Evropské právo*. 4. vydání. Nakladatelství C. H. Beck, Praha 2011, str. 52-53

² *Ibid.* str. 54-60

³ PERNICE, I. *Der Schutz nationaler Identität in der Europäischen Union*. In: Archiv des öffentlichen Rechts, roč. 136, č. 2, 2011. str. 219-220

⁴ Podobně viz PERNICE, I. *Der Schutz nationaler Identität in der Europäischen Union*. In: Archiv des öffentlichen Rechts, roč. 136, č. 2, 2011. str. 198-200

⁵ Maastrichtská smlouva [online], Dostupné z: <<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001>> [cit. 11.4.2012]

Amsterodamská smlouva znění tohoto článku upravila ve prospěch přesnějšího vymezení pojetí národní identity, které sice nemělo právní závaznost, ale jako interpretační vodítko může posloužit dobře. Po změně⁶ tedy článek F odst. 1 zněl následovně: „*Unie je založena na principech svobody, demokracie, respektu k lidským právům a základním svobodám a vládě práva, které jsou principy společné všem členským státům.*“ Odst. 3 se výslovně týká národní identity a zní: „*Unie bude respektovat národní identitu svých členských států.*“

V obou smlouvách se jednalo o obecná prohlášení, jehož nedodržování nemohlo být právně sankcionováno na úrovni EU, v případě porušení těchto principů vytyčených primárním právem by tak bylo možné reagovat pouze politickým krokem. Nicméně samotné zařazení takového ustanovení vysílá určité signály o proměně vnímání Evropské unie. Ze supranacionální koncepce, která dominovala 50. a 60. létům, dochází k zařazení státu do středu integračních snah a vnímání členského státu jako zdroje pro legitimitu EU.⁷ O tento posun se zasloužily významnou měrou i ústavní soudy členských států, když se v reakci na prohlubující integraci začaly zabírat otázkou suverenity a role státu v moderním světě.

Evropský soudní dvůr se v tomto období otázkou národní identity nezabýval, ostatně mu to ani z díkce smluv nepříslušelo. Oproti tomu Lisabonská úprava představuje pro pojetí národní identity významný posun. V čl. 4 odst. 2 SEU se píše, že „*Unie ctí rovnost členských států před Smlouvou a jejich národní identitu, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech včetně místní a regionální samosprávy.*“

Ve srovnání je patrné, že současná podoba čl. 4 navazuje na myšlenku předchozích smluv, byla nicméně doplněna o výslovný požadavek respektu k ústavnímu systému členského státu.

Z takového nastavení ovšem vyplývá interpretační problém v otázce, kdo je povolán k tomu rozhodovat o otázce národní identity. Dle čl. 19 SEU přísluší tato pravomoc Soudnímu dvoru Evropské unie⁸. A v případných sporech o to, zda bylo postupováno v souladu s čl. 4 odst. 2

⁶ Amsterodamská smlouva [online], Dostupné z: <<http://www.euroskop.cz/gallery/2/764-amsterdam.pdf>> [cit. 11.4.2012]

⁷ BESSELINK, L. F. M. *National and constitutional identity before and after Lisbon*, Utrecht Law Review [online]; dostupné z: <<http://www.utrechtlawreview.org/index.php/ulr/article/viewFile/139/135>>; 2010, roč. 6, č. 3, str. 38-40

⁸ ARNOLD, R. *Verfassungsidentität und Letztentscheidungsrecht*. In: MÜLLER-GRAFF, P. SCHMAHL S., SKOURIS V., *Europaisches Recht Zwischen Bewahrung und Wandel*. Nakladatelství Nomos 2011. str. 22-24

SEU, posoudí v rámci řízení, zda došlo nebo nedošlo k zásahu do národní identity členského státu.

Takový výklad ovšem není bez nesnází, neboť prostor pro úsudek SDEU je limitován čl. 19 odst. 3 SEU, které mu ukládají rozhodovat v souladu se Smlouvami, nikoliv právními řády členských států. Ani vzhledem k dosavadnímu vývoji judikatury není možné předpokládat, že by se SDEU pouštěl do rozsáhlých výkladů vnitrostátního práva, tím spíše výkladů týkajících se ústavního pořádku členských států⁹. Takový postup by ostatně ani nebyl žádoucí.

Na druhé straně je možné čl. 4 odst. 2 SEU vykládat i v tom smyslu, že otevírá prostor pro národní ústavní soudy, aby se v určitých, zvláště odůvodněných případech, dovolávaly ústavních limitů přednosti primárního práva.¹⁰

V nejlepším případě tato úprava vybízí ke spolupráci mezi národními ústavními soudy a SDEU ve věcech národní identity. Národním ústavním soudům by příslušelo posoudit rozsah národní identity, SDEU by poté posuzoval míru zásahu do takto definované národní identity v konkrétním případě. Takový postup ostatně předpokládal Spolkový ústavní soud ve svém nálezu Honeywell, kde výslovně jako jeden z prostředků ochrany národní identity jmenuje předběžnou otázku podanou k SDEU¹¹.

Doposud SDEU čl. 4 odst. 2 výslovně zmínil ve věci Sayn-Wittgenstein, která se týkala rozporu práva na svobodný pohyb osob s právem na zachování jména s právem na národní sebeurčení¹². V tomto případě se ovšem SDEU držel striktně oblasti svobodného pohybu osob a určil, že rakouská právní úprava neomezuje svobodný pohyb osob. Pouze okrajově zmínil, že existuje článek 4 odst. 2, který se vztahuje na otázky národní identity s tím, že republikánské zřízení můžeme považovat za takový projev. Z toho je patrné, že SDEU k problému národní identity přistupuje maximálně opatrně. Je možné, že tak činí z obavy otevření Pandořiny skříňky.

⁹ BESSELINK, L. F. M., supra note 3, str. 44-46

¹⁰ BOGDANDY, A. VON, SCHILL S., *Overcoming absolute primacy: respect for national identity under the Lisbon treaty*. In: Common Market Law Review. Roč. 48, čís. 5, str. 1419

¹¹ Nález Spolkového ústavního soudu Honeywell, 2 BvR 2661/06 ze dne 6.7.2010, Právní věta 1 b), [online] Dostupné z: <http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100706_2bvr266106.html>, [cit. 11.4.2012]

¹² Paní Sayn-Wittgenstein byla rakouská občanka, která adopcí získala dle německého práva možnost užívat jméno v podobě „Fürstin von Sayn-Wittgenstein,“ což ovšem bylo v rozporu s rakouskou úpravou, která zákonem o zrušení šlechtictví zakazovala užívání jakýchkoliv šlechtických titulů se jménem.

Kauza Landtová, která se dotýká realizace sociálního státu prostřednictvím sociálního zabezpečení vlastních občanů ve stáří, ovšem ukazuje zcela opačný a ne úplně snadno pochopitelný přístup SDEU. Odmítl vyjádření Ústavního soudu ČR k projednávané věci, ačkoliv ten upozorňoval na specifický historický kontext úpravy, která vyplývá z rozdělení Česko-Slovenské Federativní Republiky¹³. Přitom se jedná o situaci, která má bezprostřední vztah k národní identitě a není možné ji bez dostatečného odůvodnění ignorovat.

Jelikož se jedná o nové rozhodnutí, bude potřeba delší odstup, aby bylo možné vyhodnotit dopady na jiné případy, eventuálně reakce národních ústavních soudů na takový postup SDEU. Mám ale za to, že rozhodnutí SDEU ve věci Landtová bylo učiněno na základě neúplného posouzení stavu věci, a to zejména ve smyslu toho, že byly podceněny ústavněprávní aspekty tohoto rozhodnutí¹⁴. Zároveň může toto rozhodnutí vést ke komplikacím v otázce výkladu pravomoci rozhodovat o čl. 4 odst. 2, především se ale v této oblasti jedná o promarněnou příležitost pozitivně nastavit mechanismus fungování v této oblasti.

Podobně je možné vytknout Ústavnímu soudu ČR, že zcela nevyužil příležitost komplexněji se vymezit v otázce toho, co považuje za jádro Ústavy ČR ve smyslu toho, jak to učinil Spolkový Ústavní soud a zůstává z velké části u formálního posuzování daného případu. Za poněkud nešťastné lze považovat i to, že Ústavní soud ČR neformuloval limit pro přezkum rozsudků SDEU podobně, jako to učinil Spolkový Ústavní soud v nálezu Honeywell.

2. Rozpočtová autonomie jako znak národní identity

Rozpočtová pravomoc je jedním z nejvýznamnějších projevů vládní moci nad určitým územím. Historicky byly otázky rozpočtu spojeny s otázkou výběru daní, resp. práva na jejich vyhlášení, jako projevu panství nad obyvatelstvem. Toto právo vlády (resp. panovníka), pak bylo navázáno na předchozí souhlas Parlamentu nebo jiného obdobného shromáždění,

¹³ Nález Ústavního soudu ČR ve věci slovenských důchodů, Pl. ÚS 5/12, str. 16, [online] Dostupné z: <<http://www.concourt.cz/clanek/GetFile?id=6337>>, [cit. 11.4.2012]

¹⁴ Nález SDEU ve věci Landtová, C-399/09. [online] Dostupné z: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009J0399:EN:HTML>> [cit. 11.4.2012]

bez něhož nemohlo být uplatněno. Pravomoc schvalovat daně (resp. rozpočet) představovaly nejvýznamnější vyvažovací mechanismus mezi mocí panovníka a zastupitelského sboru.¹⁵

Stejnou koncepci uplatňuje i současná Ústava ČR, když rozpočet na příslušný rok ukládá přijmout formou zákona, k jehož předložení je oprávněna pouze vláda. Základní zákon SRN ve článku 110 Základního zákona a zákoně o spolkovém rozpočtu (*Bundeshaushaltsordnung*) také předpokládá iniciační roli vlády při předkládání zákona o rozpočtu.

Odlišně je ale upravena parlamentní procedura. V ČR se projednávání zákona o státním rozpočtu účastní pouze Poslanecká sněmovna jako sněmovna, které je vláda odpovědná za výkon své činnosti¹⁶. Proces schvalování rozpočtu tedy představuje velmi silný nástroj Poslanecké sněmovny vůči vládě¹⁷. Z hlediska českého ústavního pořádku by proto nedávalo smysl, kdyby rozpočet jako nástroj provádění politiky vlády podléhal ingerencím někoho, kdo následně nemá možnost ovlivnit vládu v její činnosti.

Rozpočet tedy považuje za klíčový moment pro realizaci vládní politiky a tedy i realizaci vůle lidu překlopenou v rozložení sil v Parlamentu. Není myslitelné, že by bez dispozice s financemi státu bylo možné naplňovat zákony a ústavu daného státu. Rozpočtová pravomoc proto stojí v samém středu faktického provádění národní politiky.

Spolkový Ústavní soud ve svém Maastrichtském rozhodnutí odkazuje na nedotknutelnost principů uvedených v článku 20 Základního zákona. Mezi principy uvádí i princip sociálního státu (*Sozialstaatsprinzip*), který není možné realizovat, nebude-li mít lid prostřednictvím svých zástupců možnost disponovat rozpočtem státu.

V Lisabonském rozhodnutí tuto svou úvahu dále rozšířil, když výslovně prohlásil, že: „*Evropská integrace nemůže být dosažena na základě smluv mezi suverénními státy, nezbude-li těmto státům prostor pro politické rozhodování o vytváření ekonomického, kulturního sociálního prostředí.*“ Rozsah tohoto prostoru však nijak blíže nedefinoval, a ponechává si

¹⁵ KLÍMA, K a kol. *Komentář k Ústavě a Listině, 1. díl, 2. rozšířené vydání*. Nakladatelství Aleš Čeněk. Plzeň 2009. str. 352

¹⁶ PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda II. díl, Ústavní právo České republiky Část 1*. Nakladatelství Linde. Praha 2008. Str. 452-454

¹⁷ SYLLOVÁ, J. a kol. *Parlament České republiky, 2. Podstatně přepracované vydání podle stavu k 1. 5. 2007*. Nakladatelství Linde Praha. Praha 2008. str. 292

tak prostor pro budoucí posouzení rozsahu se všemi negativními důsledky, které s sebou taková nejistota ponese.

Rozpočet je tedy nástrojem k realizaci těchto prostředí, je ale možné i tento nástroj samostatně považovat za součást národní identity? Nebo se bude jednat o příslušné politiky v oblasti ekonomické, kulturní a sociální, které budeme vnímat jako projevy národní identity? Bylo by možné uvažovat i o tom, aby se na principu identifikovaném v rozsudcích *Solange*, přenesla rozpočtová pravomoc na nadnárodní organizaci a tento přenos podmínit tím, že budou dodržovány principy Základního zákona?

Něco takového ale implikuje zcela jinou podobu integrace, než jaká je v současnosti uplatňována v Evropské unii, která je stále svazkem států více než federálním státem a která předpokládá, že státy tvořící tento svazek, si své věci spravují sami.¹⁸ Ani v případě prohloubení integrace ve smyslu vytvoření politické a rozpočtové unie ovšem nemusí znamenat nutně ztrátu národní identity.

3. EFSF, ESM a TSF jako zásahy do rozpočtové autonomie Parlamentu

Mezinárodní smlouvy a akty EU, které reagují na finanční krizi a následné ekonomické a finanční problémy některých státech eurozóny, představují balík opatření s cílem umožnit pokračování fungování ekonomik příslušných států bez nutnosti přistoupit k vyhlášení státního bankrotu a zároveň nastavit mechanismus trvalého charakteru, který bude v budoucnu pamatovat na možnost takové situace a bude mít dostatečnou finanční kapacitu pro její řešení.

Druhou rovinou tohoto balíku je preventivní funkce, když zavádí do vnitrostátních ústav přísnější pravidla pro rozpočtovou disciplínu a zmenšování státního dluhu. Za neplnění těchto povinností zároveň zavádí sankce vymahatelné před SDEU.

V souvislosti s nimi vyvstává několik problematických otázek, které nejsou předmětem této práce, ale mohou ovlivnit výklad a pohled na některé její závěry. Předně se jedná o otázku souladu s primárním právem EU, které ve článku 125 odst. 1 věta druhá vylučuje ručení členských států za závazky jiných členských států. Dále se jedná o otázku článku 126 odst.

¹⁸ KIRCHHOF, P. *Fascinace jménem Evropa*. In: *Evropská inspirace z Karlsruhe*. Nakladatelství OEZ. Praha 2009. Str. 9-10

10, který vylučuje přezkoumávání rozsáhlých rozpočtových dluhů před SDEU. Výše uvedené smlouvy však v mnoha aspektech tyto texty prolamují. Využívají však ke svému naplnění orgánů EU (jmenovitě komisi pro zjišťování porušování pravidel vyplývajících ze smluv a SDEU pro rozhodování o tvrzeném porušení a uložení sankce).¹⁹

Tyto balíky pomoci byly předloženy k posouzení Spolkovému ústavnímu soudu, který o nich v nálezu 2 BvR 987/10 ze dne 7. září 2011 rozhodl. Vyjádřil se v rámci svého rozhodnutí jednak k otázkám významu rozpočtu ve vztahu k národní identitě a pojetí suverenity členského státu, dále k podmínkám, za kterých je možné přenášet rozpočtovou pravomoc na nadnárodní organizace. Do budoucna možná nejvýznamnější část rozsudku spočívá v tom, že naznačil kritéria, podle kterých bude v budoucnu postupovat při posuzování budoucích smluv či aktů Evropské unie, kterými se bude odnímat rozpočtová pravomoc Spolkovému sněmu.²⁰

Předně je třeba říci, že při posuzování přípustnosti ústavní stížnosti se Spolkový Ústavní soud opírá již tradičně o volební právo německého občana, kterému nesmí být částečným převodem suverenity kráceno právo podílet se na správě věcí veřejných²¹. Podobné závěry ostatně učinil i v Maastrichtském a Lisabonském rozhodnutí, když vyloučil automatismus pro další převod pravomocí vnitřními mechanismy EU a podmínil účast Německa na nich předchozím souhlasem Spolkového sněmu.²²

Je otázka, zda je tento požadavek vzhledem k míře dnešního propojení Evropské unie stále ještě udržitelný a při postupu přijímání aktů sekundárního práva řádným legislativním procesem i nutný. Spolkový ústavní soud tak navazuje na svůj závěr z rozhodnutí *Solange I.* a poukazuje zejména na nedostatečnou demokratickou legitimitu Evropského parlamentu. Na to ostatně poukazuje i doktor Wendel, když píše, že další stupeň integrace Evropské unie je, podmíněn tím, že se Němci vzdají Základního zákona a přijmou novou ústavu²³.

¹⁹ POTACS, M. *Fiscal stability treaty and European Stability Mechanism – Legal Questions.* (přednáška) Právnická fakulta UK, 23.3.2012

²⁰ 2 BvR 987/10 ze dne 7. září 2011, právní věty 4., 5.

²¹ *Ibid.* odstavec

²² CHMEL, M. *Spolkový ústavní soud – konzistentní strážce nedotknutelného jádra ústavy.* In: Evropská inspirace z Karlsruhe. Nakladatelství OEZ. Praha 2009. Str. 16-17, 22-23

²³ WENDEL, M., *Lisbon before the Courts: Comparative Perspectives.* In: European Constitutional Law Review. Roč. 7, čís. 3 rok 2011, str. 119

V odstavci 121, který představuje obecný závěr v otázce rozpočtů, zní: „*Volební právo je porušeno, pokud se Spolkový sněm zbaví své odpovědnosti za rozpočtovou politiku takovým způsobem, že jej již nadále on ani budoucí Spolkové sněmy nebudou moct vykonávat.*“ Zde se jasně a jednoznačně projevuje rozdíl mezi německým a českým textem Smlouvy o Evropské unii.

Zatímco v české verzi pracujeme se zásadou svěřením pravomocí, německý text je mnohem jednoznačnější a uplatňuje se v něm „*Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung*,“²⁴ v překladu „*princip omezeného jednotlivého zmocnění*,“ který vyjadřuje jednotlivost ve smyslu jak výslovně pojmenovaného zmocnění tak jednotlivost ve smyslu jednotlivosti použití.

Odůvodnění tohoto závěru směřuje především k tomu, aby Spolkový sněm nebyl zbaven odpovědnosti za správu věcí veřejných, která mu byla svěřena německým lidem. V odstavcích 122 a 123 se v ústavním státu považuje pravomoc rozhodovat o příjmech a výdajích do státního rozpočtu označuje za základní součást demokratické samosprávy, a také za projev státní suverenity vtělený do podoby zákona. Takový akt je potom významný pro celkové směřování politiky státu. Zároveň představuje nejenom prostředek Spolkového sněmu, jak kontrolovat Spolkovou vládu, ale je i příležitostí pro demokratickou diskusi na půdě Parlamentu²⁵.

Spolkový ústavní soud neopomíjí ani místo Německa v mezinárodních organizacích, ať už Evropské unii nebo jiných. A to včetně případných finančních závazků, které z účasti na těchto organizacích vyplývají. Uzavírá však, že není přípustné, aby se Spolkový sněm stal pouhým pozorovatelem, bez možnosti ovlivnit podobu vlastního rozpočtu²⁶. Takový výsledek by totiž mohl znamenat, že z důvodů, které Spolkový sněm nebude moct ovlivnit, dojde k přetížení rozpočtu v takovém rozsahu, že to ohrozí základní ústavní principy Německa. Zvláště nepřijatelným se potom jeví, aby měly při rozhodování o zatížení německých rozpočtů státy, které se vlastní vinou dostaly do dluhových problémů, silnější postavení než Spolkový sněm.

²⁴ Více viz GEORGIEV, J. *Lisabonský náleží z Karlsruhe: Spolkový ústavní soud určit podmínky a meze přenosu kompetencí na EU*. In: *Evropská inspirace z Karlsruhe*. Nakladatelství OEZ. Praha 2009. Str. 35-36

²⁵ 2 BvR 987/10 ze dne 7. září 2011, odstavce 122, 124

²⁶ KIRCHHOF, P. *Fascinace jménem Evropa*. In: *Evropská inspirace z Karlsruhe*. Nakladatelství OEZ. Praha 2009. Str. 11

Proto není možné přistoupit na takovou proceduru přijímání rozhodnutí o rozpočtu, která budou zcela mimo kontrolu Spolkového sněmu. To musí být vyloučeno tím spíše, že vznikne-li mezinárodní závazek, pak dispozice s tímto závazkem jsou mimo kompetence Spolkového sněmu – ten nebude moci podniknout žádnou zpětnou kontrolu v tom smyslu, zda nedochází k přetížení rozpočtu. Dokud však nejsou procedury zatěžující rozpočet automatizované, je možné k takové mezinárodní smlouvě přistoupit. Podmínkou ovšem je, že ke každému jednotlivému závazku, který by měl z této smlouvy vyplynout, musí dát informovaný souhlas Spolkový sněm²⁷.

Při výkladu se Spolkový ústavní soud dotkl i evropské dimenze těchto smluv, a znovu deklaroval vstřícnost směrem k právu Evropské unie a důvěru v činnost jejích orgánů. Tato vstřícnost se ale dá považovat, jak jsem zmínil i výše, za pokračování výkladu ve smyslu nálezů *Solange*. Odstavec 129 zmiňuje, že právo Evropské unie zdůrazňuje respekt k rozpočtové autonomii členských států, která se projevuje ve člancích 123 a násl. Smlouvy o fungování EU, kde je zapovězeno přejímání záruk za závazky jiných členských států a ukládá se povinnost rozpočtové a dluhové kázně. Z tohoto vyjádření lze i vyčíst, že pokud by Evropská unie upustila od tohoto pojetí ochrany rozpočtů členských států, mohlo by dojít k neslučitelnosti s ústavním pořádkem Německa.²⁸

Co se týká zmíněného naznačení vnitřních ústavních limitů pro míru, v jaké je možné vstupovat do mezinárodních závazků, které by zatěžovaly německý rozpočet, tam zatím soud zůstal zdrženlivý. Prohlásil, že závazek ve výši 170 mld. EUR, jakkoliv se jedná o vysokou sumu, neohrožuje naplňování ústavních principů, a to ani v případě, že by bylo nutné jej celý splatit.²⁹

Takovým závěrem se ovšem nepřímou oprávněním k budoucímu posouzení toho, zda částka, byť jednorázově schválená Spolkovým sněmem, není příliš veliká na to, aby ohrozila výkon základních ústavních práv. Takový závěr považuji za silně aktivistický a výrazně přesahující rámec přijatelného soudního přezkumu ve věcech hospodářsko-politické povahy. Také proto, že rozdíl v tom, jaký aparát má k dispozici vláda a parlament pro zpracování zpráv, analýz a

²⁷ 2 BvR 987/10 ze dne 7. září 2011, odstavce 125-129

²⁸ 2 BvR 987/10 ze dne 7. září 2011, odstavec 129

²⁹ *Ibid.* odstavec 135

závěrů o rizicích a ekonomických výsledcích a jaký aparát má k dispozici Spolkový ústavní soud, se nedá srovnávat. A není patrně ani úkolem Spolkového ústavního soudu, aby prováděl ekonomické analýzy a na jejich základě rozhodoval o ústavnosti určitého kroku Spolkového sněmu.

V neposlední řadě je součástí nálezu i pokyn vládě, aby získala předchozí souhlas Spolkového sněmu, resp. jeho rozpočtového výboru před přistoupením k mezinárodnímu závazku.

Z tohoto nálezu je patrné, za jak významný považuje Spolkový ústavní soud rozpočtovou pravomoc Spolkového sněmu. Ztotožňuje ji se suverenitou a základním prostředkem realizace práva na národní sebeurčení a naplňování ústavních principů, včetně ochrany práva voličů. Podmiňuje proto jakékoliv její omezení, byť i nepřímé formou přistoupení k mezinárodnímu závazku, předchozím souhlasem Spolkového sněmu. Jak uvidíme v následující kapitole, jeho roli považuje za natolik významnou, že vztahuje zásadu veřejného projednávání rozpočtu i na otázky přejímání mezinárodních závazků

4. Limity rozhodovacího procesu o zásahu do rozpočtu

V reakci na výše uvedený nález navrhla Spolková vláda takovou právní úpravu, která sice zajišťovala přítomnost Spolkového sněmu v rozhodovacích procesech spojených s přejímáním mezinárodních závazků na Německo a tím pádem i zatěžováním německého rozpočtu.

Za Spolkový sněm měl rozhodovat 9členný panel složený z poslanců, který se měl vyjadřovat jak při rozhodování o schválení úvěru žadatelskému členskému státu, tak při rozhodování o udělení pokynu k obchodování na sekundárním trhu. Vzhledem k požadavkům urgentnosti a utajení příslušných informací pak měl navíc zasedat neveřejně.

Tato úprava byla následně napadena před Spolkovým Ústavním soudem pro zásah do volebního práva německých občanů. Spolkový Ústavní soud nejprve předběžným opatřením pozastavil účinnost tohoto prováděcího zákona a tím de facto určil, že ve všech těchto otázkách musí rozhodovat Spolkový sněm plenárně. V nálezu 2 BvE 8/11 následně toto své původní rozhodnutí potvrdil.

Svoje závěry přitom založil především na argumentu, že vůle lidu je formována skrze spolupráci a diskusi na půdě Spolkového sněmu.³⁰ Obzvláště významnou roli přitom hraje svobodná parlamentní diskuse, která je odrazem demokratického státního zřízení. Jenom prostřednictvím této diskuse může zcela dojít naplnění volebního práva německého občana.

Dále upozorňuje na problematičnost reprezentativnosti a odvolává se na „*princip zrcadlení*“, v originále „*Grundsatz der Spiegelbildlichkeit*“.³¹ Podle kterého se musí v každé úrovni zastoupení lidu zrcadlit reálné rozložení politických sil tak, jak jsou zastoupeny ve Spolkovém sněmu. Tato zásada byla však dle názoru Spolkového Ústavního soudu porušena, když zákon upravující proceduru pro zmocnění vlády k souhlasu při hlasování o přebírání závazků, výslovně neupravoval, že v panelu musí být poměrně zastoupeny všechny politické strany v parlamentu.

Poslední významná výtká mířila na počet členů panelu a veřejnost jednání. Devět členů považuje za nereprezentativní vzorek Spolkového sněmu vzhledem k významu otázek, o kterých rozhodují. Dále podotkl, že připustit popření základního principu spojeného s projednáváním zákona o rozpočtu, totiž jeho veřejnost, lze podle Spolkového ústavního soudu připustit pouze v situacích hodných zvláštního zřetele³². Obecná jednání a rozhodnutí o schválení pomoci žadatelskému státu, které nakonec představují potenciálně největší zátěž pro rozpočet, za takovou situaci nepovažuje, a to zejména proto, že příslušná jednání často trvají několik týdnů či měsíců. Není tedy dán důvod, proč by z jejich projednávání měl být Spolkový sněm vyloučen.

Jinak kvalifikoval situaci, kdy je potřeba dát souhlas s obchodováním na sekundárních trzích. V takovém případě lze podle názoru Soudu ospravedlnit tajné projednávání, neboť jeho veřejnost by následným zásahem spekulantů, ztratila zamýšlený pozitivní efekt.³³

I toto druhé rozhodnutí zasahuje do značné míry do vůle zákonodárce, který určitým způsobem formuloval svůj postup řešení problému. Princip zrcadlení v tom smyslu, jak je formuloval, lze na druhou stranu považovat za oprávněný požadavek, který má chránit

³⁰ 2 BvE 8/11 ze dne 28.2.2012, odst. 105-108

³¹ *Ibid.* odst. 125-130

³² *Ibid.* odst. 145-147

³³ *Ibid.* odst. 148-154

rovnost volebního práva všech občanů. Především však Spolkový Ústavní soud tímto nálezením dále rozvinul svůj předchozí závěr, totiž že Spolkový sněm se nemůže zbavit žádným způsobem své pravomoci rozhodovat o všem, co významným způsobem zatíží německý rozpočet, a to ani zřízením zvláštního výboru, neboť význam rozpočtu v německém ústavním je větší.

Obě rozhodnutí ukazují důslednost, se kterou Spolkový ústavní soud chrání rozpočtovou autonomii Spolkového sněmu. A to jak v otázkách obsahových, dotýkajících se rozsahu a povahy pravomocí, které mohou být přeneseny, tak i v otázkách procedurálních, kdy nepřipouští, až na velmi přísně popsanou výjimku, vynechat souhlas Spolkového sněmu. Upozornil také politickou reprezentaci, že i otázka míry zadlužení, ke kterému by byl i Spolkový sněm dal souhlas, by se v budoucnu mohla stát předmětem přezkumu.

5. Český pohled

Český Ústavní soud měl příležitost, vyjádřit se k otázkám souvisejícím s přijetím Lisabonské smlouvy, hned dvakrát. V obou případech (Pl. ÚS 19/08, Pl. ÚS 29/09) se však úspěšně vyhnul definování obsahu podstatných náležitostí demokratického právního státu, ze kterých by se dalo usuzovat na budoucí výklad některých aktů EU nebo mezinárodního práva, které se budou vztahovat k EU.

K definici nebo alespoň vykročení směrem k definici, má nejbližší bod 93. nálezu Pl. ÚS 19/08, ve kterém se mluví právě o podstatných náležitostech demokratického právního státu. Mezi nimi je jmenována i svrchovanost lidu, demokracie a dělba moci, což jsou ovšem abstraktní pojmy, které jsou navíc, samy o sobě bez opory v dalších ústavních principech, vymahatelné jenom velmi těžko.

Ústavní soud tak oproti Spolkovému ústavnímu soudu omezil svůj výklad i své závěry pouze na míru nezbytně nutnou k tomu, aby zodpověděl a rozhodl předložené otázky. Jestli je takový postup správný, nebo ne, je předmětem diskuse³⁴. Já se osobně kloním k tomu, že Ústavní soud neudělal chybu, když vytvořil pro zákonodárce mnohem širší manévrovací prostor ve srovnání se Spolkovým ústavním soudem.

³⁴ WENDEL, M., *Lisbon before the Courts: Comparative Perspectives*. In: *European Constitutional Law Review*. Roč. 7, čís. 3 rok 2011, str. 105-106

Z výše uvedených závěrů se dá předjímat, že podobně otevřený přístup bude mít zákonodárce i při posuzování přejímání závazků v budoucnosti. Opačný postup by totiž znamenal výkladový obrat o 180°, který by se vysvětloval velmi složitě. Ovšem tento závěr nelze učinit s jistotou, neboť od doby vydání Lisabonských nálezů přistoupil Ústavní soud k řešení některých problémů velmi aktivně, a to i v takových případech, kdy výklad práva určitým směrem bude znamenat vysokou zátěž pro státní pokladnu. Je proto možné, že si bude chtít podržet či přitáhnout pravomoc vstupovat do rozhodování vlády o rozpočtu.

Na tomto srovnání také vidíme, že českému Ústavnímu soudu mnohdy při posuzování evropských otázek chybí letité zkušenosti a judikatura Spolkového ústavního soudu. V současné době teprve formuluje své základní teze, na kterých bude dále stavět a mnohdy se inspiruje právě závěry Spolkového ústavního soudu. To je ostatně patrné i ze způsobu, jakým nadvakrát projednával Lisabonskou smlouvu a z obecnosti závěrů, které nakonec vyvodil.

Závěr

Národní identita členských států je právně neurčitý pojem, a podobně jako pojmy suverenity nebo podstatných náležitostí demokratického státu bude předmětem soudního výkladu. Pokud se podíváme na znění Smlouvy, pak dojdeme patrně k závěru, že zajištění respektu k národním identitám spadá do pravomocí SDEU, ten však sám nebude schopen posoudit obsah a rozsah národní identity jednotlivých států a v ideálním případě by měl na této otázce spolupracovat s národními ústavními soudy. Ty by ale měly recipročně respektovat postavení SDEU, přistoupit na to, že pojem národní identity je především pojmem evropského práva a nevykládat tento pojem jednostranně. Postup českého Ústavního soudu ve věci Landtová naznačuje, že tato vzájemná komunikace ještě zdaleka nedosahuje myšlenek vtělených do textu Smluv.

V otázce pojetí veřejného rozpočtu jako znaku národní identity členského státu jsem toho názoru, že rozpočet jako čistě instrumentální záležitost nemůže být předmětem ochrany v režimu Smlouvy o EU, neboť sám o sobě nepředstavuje žádnou hodnotu. Teprve ve spojení s principem sociálního státu při jeho sestavování získává veřejný rozpočet hodnotovou náplň. Tento princip bude ale možné podržet i v případě přenosu pravomoci sestavování veřejného rozpočtu.

Naopak ty ústavní principy, kterými je zákonodárce veden při sestavování rozpočtu, za znak národní identity považovat lze. Mám ale za to, že prosazování koncepce absolutního panství státu nad veřejným rozpočtem je poplatné konceptu (dnes již přežitému) státní suverenity. Existuje dnes stále ještě faktické panství nad rozpočtem, když tento podléhá tolika různým vnějším vlivům, ať už pojmenovaným nebo nepojmenovaným?

K úvaze nabízím ještě jednu otázku na zamyšlení. Jednalo by se o porušení čl. 20 a násl. Základního zákona, pakliže by sice byla omezena pravomoc Spolkového sněmu rozhodovat o rozpočtu, ale sdílený rozpočet Evropské unie by stejně umožnil trvání sociálního státu ve stejném nebo i větším rozsahu než dnes? Co bude mít prioritu, pakliže cíl je vytyčen – jeho naplňování, nebo diskrece národního zákonodárce v tom, aby určil detaily cesty k cíli?

Ze závěru, který Spolkový ústavní soud učinil ve výše popisovaných nálezech, je patrná určitá skepse a nedůvěra jak k národní politické reprezentaci, tak k Evropské unii. A to i přes to, že je v nálezu deklarován opačný postoj. Redefinice pojmu rozpočtu tak ještě nějakou dobu neproběhne. Přesto je potřeba závěry ústavních soudů v evropských otázkách zatěžujících rozpočty podrobit společenské debatě a poměřit, zda je rozpočtová autonomie parlamentu výraznějším projevem národní identity než rozhodnutí zapojit se do projektu evropské integrace.

Literatura

- ARNOLD, R. *Verfassungsidentität und Letztentscheidungsrecht*. In: MÜLLER-GRAFF, P. SCHMAHL S., SKOURIS V., *Europaisches Recht Zwischen Bewährung und Wandel*. Nakladatelství Nomos 2011.
- BESSELINK, L. F. M. *National and constitutional identity before and after Lisbon*, Utrecht Law Review [online]; dostupné z: <http://www.utrechtlawreview.org/index.php/ulr/article/viewFile/139/135>; 2010, roč. 6, č. 3.
- BOGDANDY, A. VON, SCHILL S., *Overcoming absolute primacy: respect for national identity under the Lisbon treaty*. In: *Common Market Law Review*. Roč. 48, čís. 5.
- GEORGIEV, J. *Lisabonský nále z Karlsruhe: Spolkový ústavní soud určit podmínky a meze přenosu kompetencí na EU*. In: *Evropská inspirace z Karlsruhe*. Nakladatelství OEZ. Praha 2009. Str. 35-36
- CHMEL, M. *Spolkový ústavní soud – konzistentní strážce nedotknutelného jádra ústavy*. In: *Evropská inspirace z Karlsruhe*. Nakladatelství OEZ. Praha 2009.
- KIRCHHOF, P. *Fascinace jménem Evropa*. In: *Evropská inspirace z Karlsruhe*. Nakladatelství OEZ. Praha 2009.
- KLÍMA, K a kol. *Komentář k Ústavě a Listině, 1. díl, 2. rozšířené vydání*. Nakladatelství Aleš Čeněk. Plzeň 2009.
- PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda II. díl, Ústavní právo České republiky Část I*. Nakladatelství Linde. Praha 2008.
- PERNICE, I. *Der Schutz nationaler Identität in der Europäischen Union*. In: *Archiv des öffentlichen Rechts*, roč. 136, č. 2, 2011
- SYLLOVÁ, J. a kol. *Parlament České republiky, 2. Podstatně přepracované vydání podle stavu k 1. 5. 2007*. Nakladatelství Linde Praha. Praha 2008.
- TICHÝ L., ARNOLD R., ZEMÁNEK J., KRÁL R., DUMBROVSKÝ T. *Evropské právo. 4. vydání*. Nakladatelství C. H. Beck, Praha 2011
- WENDEL, M., *Lisbon before the Courts: Comparative Perspectives*. In: *European Constitutional Law Review*. Roč. 7, čís. 3 rok 2011.

Přednáška

- POTACS, M. *Fiscal stability treaty and European Stability Mechanism – Legal Questions*. (přednáška) Právnická fakulta UK, 23.3.2012