

ACTA  
UNIVERSITATIS  
CAROLINAE

---

IURIDICA 1/2012



FISKÁLNÍ PAKT.  
PRÁVNÍ A EKONOMICKÉ  
SOUVISLOSTI  
A DŮSLEDKY PŘIJETÍ  
SMLOUVY O STABILITĚ,  
KOORDINACI A SPRÁVĚ  
V HOSPODÁŘSKÉ  
A MĚNOVÉ UNII

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE  
NAKLADATELSTVÍ KAROLINUM  
2012

*Vědecká redaktorka:* JUDr. Lenka Pítrová, CSc.

*Recenzovali:* JUDr. Jiří Georgiev, Ph.D.  
JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.

*Toto číslo bylo připraveno ve spolupráci s Úřadem vlády České republiky.*

*Toto číslo vychází v rámci Programů rozvoje vědních oblastí na Univerzitě Karlově (PRVOUK) P 04 „Institucionální a normativní proměny práva v evropském a globálním kontextu“ – koordinátor prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc., a P 06 „Veřejné právo v kontextu europeizace a globalizace“ – koordinátor prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.*

© Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2012

ISSN 0323-0619

# OBSAH

<i>Vojtěch Belling</i> : Finanční krize a návrat suveréna: Několik myšlenek ke státoprávnímu kontextu Fiskálního paktu .....	7
I. ANALÝZY	
<i>Jan Bureš</i> : Ekonomické souvislosti dosavadního managementu euro-krize .....	25
<i>Michal Tomášek</i> : Proměny sankčních mechanismů ve světle Smlouvy o rozpočtové odpovědnosti .....	33
<i>Martin Kusák, Lenka Pítrová a kol.</i> : Právní aspekty Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii .....	43
<i>Jiří Lenfeld, Tomáš Přenosil, Kateřina Nedvídková</i> : Analýza vybraných aspektů Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii .....	69
<i>Aleš Gerloch</i> : Povaha Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii sjednávané mezi zeměmi eurozóny z hlediska požadavků stanovených ústavním pořádkem České republiky na proces její ratifikace .....	99
<i>Vladimír Týč</i> : Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii z hlediska jejího dopadu na právní řád ČR .....	109
<i>Jan Grinc, Jiří Kautský</i> : Argumenty k vnitrostátnímu posouzení obsahu fiskálního paktu Analýza pro účely Výboru pro záležitosti Evropské unie Senátu Parlamentu ČR .....	117
<i>Olga Francová</i> : Evropský mechanismus stability .....	139
II. KOMENTÁŘ	
<i>Jana Francová, Josef Palán, Filip Ficner, Tomáš Babka, Michal Pohl, Daniela Mazancová Dupláková, Eva Tetourová, Kateřina Havránková</i> : Komentář k návrhu Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii .....	153

## AUTOŘI

PhDr. Mgr. Vojtěch Belling, Ph.D.

Ing. Jan Bureš

Ing. Olga Francová

prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

Mgr. Jan Grinc

Ing. Jiří Kautský

JUDr. Martin Kusák

Mgr. et Mgr. Jiří Lenfeld, M.A.

Mgr. Kateřina Nedvídková

JUDr. Lenka Pítrová, CSc.

Mgr. Ing. Tomáš Přenosil

prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

prof. JUDr. Vladimír Týč, CSc.

Kolektiv autorů Parlamentního institutu, Oddělení pro záležitosti Evropské unie:

Mgr. Tomáš Babka, JUDr. Daniela Mazancová Dupláková, Ph.D., Ing. Filip Ficner,

JUDr. Jana Francová, Kateřina Havránková, Ing. Josef Palán, Mgr. Michal Pohl,

Mgr. Eva Tetourová

## FINANČNÍ KRIZE A NÁVRAT SUVERÉNA: NĚKOLIK MYŠLENEK KE STÁTOPRÁVNÍMU KONTEXTU FISKÁLNÍHO PAKTU

VOJTĚCH BELLING

### I.

Hermann Heller v roce 1927 prohlásil, že jedním z charakteristických znaků suveréna je oprávnění prolomit pozitivní právo, a v případě nutnosti a souladu se základními právními principy tak jednat i v rozporu s jeho existujícími ustanoveními.<sup>1</sup> Bez entity schopné touto cestou porušit právo dokonce nelze podle tohoto bezpochyby největšího sociálnědemokratického státovědce výmarského Německa a těšínského rodáka mluvit o existenci politického řádu.<sup>2</sup> Carl Schmitt ve stejné době hovořil dokonce o oprávnění rozhodovat o výjimečném stavu jako základním prvku suverenity.<sup>3</sup> Příkladem takového suverénního jednání prolamujícího normy byla již záchrana rakouské Poštovní spořitelny v roce 1926, jíž rakouská vláda uskutečnila v rozporu s tehdejšími pozitivními právy, ovšem v souladu s vlastním bytostným zájmem na svém přežití jako státu.

Jakkoli se v posledních desetiletích stalo módou hovořit o „slévané“, „sdílené“ či „relativní“ suverenitě právě s cílem ji de-absolutizovat (a de-subjektivizovat), ukazuje současná finanční krize, že Hellerem deklarovaná možnost prolamování práva s cílem uskutečnění „vyššího“ právního principu záchrany politické jednotky se ukazuje jako překvapivě reálná. Co se zdá však ještě překvapivější, je, že se tato tendence objevuje nejen v řádu státních právních řádů, ale též v systému samotné Evropské unie. Současný vývoj je tak do značné míry zatěžkávací zkouškou integračního procesu a současně také jeho kvalifikačním měřítkem. Nikoli totiž ve stavu normality, ale ve stavu krize se ukazuje, který zájem je oním definitivním, určujícím kritériem pro konkrétní prosazení moci na určitém území.

Fakt, že evidentní prolamování pozitivněprávních ustanovení s sebou nutně nese otázku po suverenitě (a především jejím vymezení proti prosté zvůli), ústí současně ve snahu této evidenci zabránit. Celá řada kroků v posledních měsících a letech se tudíž odehrává tak říkajíc na hraně legality, za cenu velmi flexibilního výkladu právních norem. Příkladem může být například uplatnění hlasování o návrzích Evropské komise tzv. obrácenou kvalifikovanou většinou v Radě v rámci revidovaného Paktu stability

<sup>1</sup> Heller, H., *Souveränität*, Berlin 1927, s. 103nn, s. 156.

<sup>2</sup> *Tamtéž*, s. 120. Srov. Caldwell, P. C., *Popular Sovereignty and the Crisis of German Constitutional Law: The Theory and Practice of Weimar Constitutionalism*, Duke University 1997, s. 127.

<sup>3</sup> Schmitt, C., *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, 2. Aufl., Berlin 1934, s. 11.

a růstu. Jakkoli primární právo nepřipouští takovou formu hlasování, má být tato procedura legální v rámci přenesené působnosti, nejde-li o legislativní proces. Podobným opatřením by na národní úrovni mohlo být legislativní zakotvení podobného způsobu hlasování ve vládě. Pokud by např. vláda rozhodovala ve vlastní působnosti, mohl by návrh předložený jí některým jiným orgánem nebo jejím členem schvalován obrácenou většinou, tedy by k přijetí stačilo, pokud by většina členů nebyla proti. Skutečnost, že tato procedura je na hranici práva, ale i právních zvyklostí spojených s hlasovacími procedurami v kolektivních orgánech, je evidentní. Zdá se, že by bylo logičtější příslušnou pravomoc rozhodování v dané věci svěžit rovnou Evropské komisi s pojistkou, že Rada může její rozhodnutí zvrátit kvalifikovanou většinou. Jakkoli jde z hlediska praktického důsledku o totéž, právní forma by byla zcela jiná. Problém však tkví právě v tom, že k formálnímu přenosu pravomocí na Evropskou komisi chybí, resp. v minulosti chyběla vůle členských států. Namísto vedení dlouhé a riskantní diskuse o změně primárního práva se ukazuje jako snazší cesta jeho dynamické či evolutivní interpretace.<sup>4</sup>

Změna způsobu hlasování v Radě při implementaci Paktu stability a růstu není zcela jediným příkladem jednání EU na hraně pozitivně-právní úpravy, s cílem reagovat rychle a efektivně na nastalou situaci s ohledem na princip sebezachování společenství. Ještě frapantnější jsou opatření přijímaná v rámci eurozóny s tímtež účelem. Zejména čl. 125 Smlouvy o fungování EU (dale SFEU), známá „no-bailout-clause“ zapovídající kolektivní ručení za dluhy členských států eurozóny se ukázala jako bariéra záchranných opatření, jež by překonala krizi. Podobná limitace se ukazuje ovšem též u čl. 123 odst. 1 SFEU zakazující Evropské centrální bance poskytovat „*jakýkoliv typ úvěru*“ veřejnoprávním orgánům a subjektům, ať již na úrovni EU či členských států.

Není na tomto místě nutné řešit otázku, nakolik jsou zmíněná ustanovení primárního práva skutečně bariérou efektivních záchranných operací a nakolik naopak smysluplně brání nebezpečné snaze o monetizaci státních dluhů a morálnímu hazardu. To je ostatně především otázka ekonomického posouzení, či určité politicko-ekonomické perspektivy. Z právně-teoretického či politologického hlediska je spíše zajímavá reakce jednotlivých aktérů na tuto krizovou situaci, jejímž symptomem není ani tolik samotná situace na finančních trzích, ale daleko více bezvýchodná situace z hlediska možností poskytnutých stávajícím právním rámcem pro rychlé a bezproblémové řešení této nastalé situace.

## II.

Samotné řecké slovo *κρίσις* odvozené od slovesa *κρίνω*, jak známo, znamenalo původně konečné a neodvolatelné rozhodnutí, zejména v bitvě, s nímž byla spojena otázka budoucnosti vojevůdce.<sup>5</sup> V současnosti je jím chápán spíše složitý spole-

<sup>4</sup> Srov. k pojmu evolutivní interpretace smluv v mezinárodním právu Dahm, G., Delbrück, J., Wolfrum, R., *Völkerrecht*, Bd. 1/3: Die Formen des völkerrechtlichen Handelns, 2. Aufl., Berlin 2002, s. 641, pozn. 51.

<sup>5</sup> Ricoeur, P., *Ist die „Krise“ ein spezifisch modernes Problem?* In: Michalski, W. (Hg.), *Über die Krise*. Castelgandolfo Gespräche, Stuttgart 1986, s. 38–63, zde s. 50nn. Mimochodem, pojem *κρίνω* znamená právě rozhodovat.



čensko-politický fenomén, jenž je sám současně sociálním konstruktem. V tomto duchu neoznačuje žádný daný empirický jev, ale spíše sociálně-psychologický stav, spojený s vědomím nejistoty, strádání a výrazné kontingence. Pro současnost posledních 200 let je přitom charakteristické inflační používání tohoto termínu.<sup>6</sup> Pozoruhodná je variabilita sémantických významů, s nimiž je toto slovo v různých kontextech spojováno. Ve většině vědních odvětví, včetně práva, historie či ekonomie se přitom bohužel dosud nesetkáme se stěžejními teoretickými pojednáními na toto téma.

Paul Ricoeur rozlišuje základní typy krizí následovně: medicínská krize, krize v průběhu psychofyzikálního vývoje, krize v dějinněfilosofickém smyslu, v epistemologickém smyslu a v hospodářském smyslu. Právě hospodářská krize podle něj dnes platí jako modelová pro všechny další krizové typy.<sup>7</sup> Reinhard Koselleck rozlišuje z hlediska obecněsémantického (nikoli z hlediska sektorálního) tři modely spojené s užíváním slova krize.<sup>8</sup> V prvním jde o interpretaci celých dějin lidstva jako jedné trvalé krize; jde tu tak o primárně procesní pojem. Ve druhém smyslu jde o jednorázovou událost, v níž se spojují různé symptomy společně destrující stávající systém s výhledem na nové uspořádání po překonání krizového okamžiku. Tento pojem krize v sobě nese i možnost jejího opakování, byť za jiných podmínek, ale v analogické podobě. Proto jej Koselleck označuje jako iterativní. Právě sem patří i běžný pojem ekonomické krize. Třetí sémantický model je pak spjat s osudovou krizí spojenou se zásadním přerodem světové společnosti; zde jde spíše o utopickou vizi spojenou se zásadním posledním rozhodováním. Podle Kosellecka tu jde v podstatě o sekularizovanou vizi posledního soudu. Jakkoli dosud cirkulují v dějinně-filosofickém diskursu všechny tři Koselleckovy modely krizí, je zřejmé, že v rámci běžného jazyka je slovo krize nejčastěji chápáno ve smyslu iterativního pojmu označujícího určitý periodický předěl.

Aplikován ve světě právní vědy, získává však pojem krize novou konotaci, jež je primárně spojená se světem normativity (*Sollen*), nikoli pouze přelomu v rámci toku dějinné fakticity bytí (*Sein*). Frank Schorkopf tu rozlišuje mezi dvěma základními možnými typy krize: *krize práva a krize v právu*.<sup>9</sup> V prvním případě jde o krizi poznamenanou právě otevřením „země nikoho“ mezi normativitou a fakticitou. Ve druhém pak naopak o vyrovnání se s vnější, ekonomickou či politickou krizí uvnitř práva, za použití řádných právních prostředků. Tento druhý případ lze chápat buď jako reakci na krizi přizpůsobením práva za použití řádných procedur, nebo jako použití již existujících procedurálních postupů v rámci právně zakotveného nouzového stavu.<sup>10</sup> K takové situaci může dojít i v situaci, kdy se současný stav platného práva ukáže jako zcela nedostačující a krize se stane motivací pro politické jednání vedoucí k jeho změně. Od této situace je však třeba odlišit stav výjimečný, v němž dochází k faktickému prolomení pozitivního práva s ohledem na určitý základní právní princip, *prima facie*

<sup>6</sup> Srov. Koselleck, R., *Einige Fragen an die Begriffsgeschichte von „Krise“*. In: Týž, *Begriffsgeschichten. Studien zur Semantik und Pragmatik der politischen und sozialen Sprache*, Frankfurt/Main 2006, s. 203–217.

<sup>7</sup> Ricoeur, P., *Op. cit.*, s. 44nn.

<sup>8</sup> Koselleck, R., *Op. cit.*, s. 207nn.

<sup>9</sup> Schorkopf, F., *Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtssetzung*. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 72/2012*, s. 5.

<sup>10</sup> K rozlišení výjimečného a nouzového stavu viz klasicky již Heller, H., *Staatslehre*, Leiden 1934, s. 245–259.

pak na princip práva státu na zachování vlastní existence. Jak bylo uvedeno již výše, právě tento okamžik je třeba chápat jako událost existenciálního suverénního rozhodnutí opírajícího se, slovy Alaina Badioua, o určitou materiální ideu pravdy, na níž stojí existující politický řád sám.<sup>11</sup>

Nutno říci, že právě tento případ krize spojený s výjimečným stavem je klíčovým momentem z hlediska jakéhokoli teoretického myšlení o státu a podstatě práva.<sup>12</sup> Krize je tu zlomem v samotné kontinuitě pozitivní normativity, okamžikem, v němž se otevírá prostor pro jednání *legibus soluta potestas*, ale také pro klíčovou otázku po legitimitě takového jednání.<sup>13</sup> Teprve tento okamžik dává odpověď na vztah *Sein* a *Sollen*, neboť právě v něm se obě sféry dostávají do takové míry vzájemného proniknutí, v níž nemůže ani Kelsenův normativismus ani Jellinekova „normativní síla fakticity“ poskytnout vodítko pro první náhled na tento stav.<sup>14</sup>

Krize – zejména v podobě iterativního pojmu – v sobě tedy obsahuje syntetický vztah založený na hegelovské identitě pozice a negace v negaci negace. Reaguje totiž na počáteční normalitu její negací, jež je ovšem vzápětí sama negována rozhodnutím snažícím se ji překonat. Výsledkem této negace negace není přitom návrat k výchozímu stavu, ale vždy další vývojový stupeň se sobě vlastním pozitivním prvkem, na poli normativity vyjádřený novou právní úpravou reagující na proběhnuvší situaci a snažící se o prevenci návratu krize. Samozřejmě na první pohled máme v pojmu krize tendenci zdůrazňovat antitetický prvek zpochybnění dosavadního řádu. Při bližším zamyšlení je však zjevné, že krize nemůže být myšlena bez výhledu na její překonání, jenž tak patří k jejímu pojmu. Ostatně právě řecký původ slova je tu vodítkem. Prvek rozhodnutí nelze z krize vyloučit, je to právě ono, které je jejím vrcholem i zakončením. V případě *krize práva* jde právě o protiprávní rozhodnutí, jež však nesmí být pokládáno za dominanci fakticity nad normativitou, moci nad právem, ale rozhodnutí i za cenu faktické suspendace pozitivní právní normy naplnit určitý nadřazený právní princip, o němž se opírá existence samotného právního řádu a jeho materiálního jádra – politického subjektu.

<sup>11</sup> Badiou, A., *L'hypothèse communiste*, Paris 2009, s. 185, s. 192, s. 198. Srov. též Týž, *Wahrheiten und Gerechtigkeit*. In: Badiou, A., Ranciere, J., *Politik der Wahrheit*, z francouzštiny přel. Rado Riha, Wien 2009, s. 73n. Nutno přitom říci, že vlastního suveréna není třeba ani není vhodné spatřovat v konkrétním orgánu, jež dotyčně rozhodnutí provede (jak činí Carl Schmitt v *Politische Theologie*); ale v samotném politickém subjektu, jemuž jej lze přičíst, jímž je stát a jeho politický národ. Přesněji tento rozdíl vyjadřuje již zmiňovaný Heller, ale také Ernst-Wolfgang Böckenförde, který mluví v případě takového orgánu o „nositeli, resp. reprezentantovi suveréna“ (*Begriff und Probleme des Verfassungsstaates*. In: Týž, *Staat, Nation, Europa*, Frankfurt/Main 2000, s. 127–140, zde s. 134). Böckenförde také, na rozdíl od Schmitta, nechápe výjimečný stav jen jako situaci (částečně) předvídanou ústavou (ostatně v Hellerově smyslu je třeba chápat takovou situaci spíše jako nouzový stav), ale též jako rozhodnutí mimo sféru pozitivní normativity, kdy konkrétní orgán s pravomocí rozhodovat ve stavu výjimky nemusí být předem vůbec určen.

<sup>12</sup> Podobně i Böckenförde, E.-W., *Die Krise in der Rechtsordnung: Der Ausnahmezustand*. In: Michalski, W. (Hg.), *Über die Krise*, s. 183nn. Současně však není třeba rozhodování o výjimečném stavu odlišovat od rozhodování o normálním stavu. Platí totiž, že kdo rozhoduje o stavu normality, může rozhodovat i o výjimečném stavu.

<sup>13</sup> Viz k tomu moji práci *Legitimita moci v postmoderní době aneb proč potřebuje Evropská unie členské státy*, Brno 2009.

<sup>14</sup> Zatímco Kelsen totiž tuto situaci odmítá posuzovat z hlediska práva, jež omezuje pouze na stav platnosti pozitivních norem vyvěrajících z prvotní základní normy, Jellinekův pozitivistický postoj redukuje suverenitu na pouhou faktickou empirickou moc a v klíčovém okamžiku tak i samotné ústavní právo podřizuje pouhé této empirické moci coby bytostně mimoprávní kategorií. Jellinekova fakticita se neopírá o žádné právní principy, protože nemůže být chápána normativně (srov. Heller, H., *Op. cit.*, s. 123).

### III.

Netřeba se na tomto místě věnovat esenciálnímu problému vztahu normativity a fakticity. Zajímavé však je, zda, popřípadě v jaké míře lze ve vývoji současné finanční krize a v reakcích politických aktérů na ni pozorovat symptomy krize práva spojené s prolomováním existujících norem a výhledem výjimečného stavu a v jaké míře jde „pouze“ o právním řádům konformní krizi v právu, na níž je reagováno v souladu s existujícími normami, včetně procedurálních předpisů.

Je zřejmé, že diskursu politických elit reagujících na nastalou situaci dominuje snaha interpretovat všechny přijímané kroky jako plně souladné se všemi platnými pozitivními právními předpisy a principy. Od počátku krize v roce 2008 a její dynamizace po r. 2010 tak byla sice přijata celá řada opatření i za cenu vyhlášení nouzového stavu v právu, aniž by však byl formálně zpochybněn princip, že je třeba plně respektovat všechny platné formální předpisy. Byť se tedy finanční krize bezpochyby stala hlavním důvodem politického jednání a provádění legislativních změn, nestala se v uplynulém období příčinou explicitního zpochybnění samotné schopnosti vyřešit tuto krizi použitím právních prostředků, resp. dodržováním práva, a taková zpochybnění dosud byla výjimkou. Dnes již bývalý francouzský ministr pro evropské záležitosti Pierre Lellouche tak v roce 2010 prohlásil, že zřízením záchranného mechanismu EFSM „*jsme de facto změnili Smlouvu*“<sup>15</sup> a o něco později konstatovala tehdejší francouzská ministryně financí Christine Lagardeová, že faktickými kroky provedenými EU či eurozónou bylo primární právo skutečně prolomeno a aby byl vytvořen záchranný systém, „*jsme šli mimo stávající předpisy*“.<sup>16</sup> Většina politických aktérů členských států či unijních institucí se však snažila veškerá přijatá opatření interpretovat jako konformní s právem.

Přesto však není pochyb o tom, že mnohé kroky se skutečně nacházely na hraně právních předpisů. Nemám tím na mysli ani tak národní zákony přijímané (zejména v roce 2008) v „nouzovém režimu“, ovšem v souladu s ústavními předpisy pro tuto situaci vytvořenými, ale spíše kroky prováděné na úrovni eurozóny a celé EU. Smyslem velmi rychle uskutečňovaných opatření bylo především odstranění některých (domnělých či skutečných) příčin krize,<sup>17</sup> ovšem často bez většího zhodnocení důsledků v jiných

<sup>15</sup> Financial Times, 28. 5. 2010 (online vydání).

<sup>16</sup> „*Im EU-Vertrag von Lissabon steht: Ein EU-Staat darf einem anderen EU-Staat, der sich in finanziellen Schwierigkeiten befindet, nicht helfen. Doch der Griechenland-Rettungsplan führt genau dazu. Auch der Euro-Rettungsschirm ist im Lissabon-Vertrag nicht vorgesehen. Trotzdem haben wir ein umfassendes Rettungssystem geschaffen - und sind dafür über die bestehenden Regeln hinaus gegangen.*“ (Süddeutsche Zeitung, 23. 12. 2010). Ještě otevřeněji krátce předtím jinde prohlásila: „*We violated all the rules because we wanted to close ranks and really rescue the euro-zone.*“ (<http://www.reuters.com/article/2010/12/18/us-france-lagarde-idUSTRE6BH0V020101218>). Na uvedené příklady odkazuje i Ruffert, M., *The European Debt Crisis and European Union Law*, Common Market Law Review 48/2011, s. 1777–1806, zde s. 1788 a Schorkopf, F. (*Op. cit.*, s. 8, pozn. 25). Schorkopf současně označuje krizi vedoucí ke zpochybnění samotné schopnosti vyřešit krizi v souladu s právem za tzv. *transformační* krizi, na rozdíl od krize *patologické*, zpochybňující pouze právní úpravu *de lege lata*. Toto rozlišení se však ve své podstatě kryje s výše uvedeným rozlišením krize práva a krize v právu. I pokud je totiž – v případě transformační krize – zpochybněna, jak Schorkopf uvádí, schopnost řešit ji právními prostředky, znamená to pouze zpochybnění ustanovení, jež takové řešení v platném právu znemožňují (pokud taková ustanovení existují, jinak by však zjevně nešlo o krizovou situaci), a tedy snahu o jejich prolomení (např. s cílem umožnit obcházení legislativního procesu rozhodováním exekutivy apod.).

<sup>17</sup> Viz zde kriticky z jedné perspektivy např. Heinz Bottrup. Ze zcela jiného, hospodářsky liberálního pohledu viz naopak Udo di Fabio ve své práci *Wachsende Wirtschaft und steuernder Staat*, Berlin 2010, který spatřuje příčiny krize v přílišné regulaci. Zmíněným tvrzením se samozřejmě nemíním misit do

ekonomických sektorech, případně v jiné právní perspektivě.<sup>18</sup> Již např. způsob aplikace soutěžního práva v případě státních subvencí bankám v roce 2000, resp. soulad postupu Komise – se souhlasem Evropské rady – s pravidly vnitřního trhu i se soutěžními pravidly samotnými, lze považovat za mimořádně sporný.<sup>19</sup> Neustálé odkazování Evropské rady na soulad všech nově přijímaných opatření s principy vnitřního trhu se stalo v posledních letech spíše koloritem fungování této instituce a jakýmsi nezbytným předpokladem závěrů Evropské rady.<sup>20</sup> Přitom je však evidentní, že v řadě případů je příslušná pasáž v takřka performativním rozporu s konkrétním rozhodnutím v té či oné věci. Například zřízení stálého záchranného mechanismu ESM, navíc podle dohody eurozóny z 29. 6. 2012 s možností přímé rekapitalizace bankovního sektoru (jinými slovy „zestátnění bank“ prostřednictvím ESM), evidentně naráží na principy volné soutěže, pokud vedle sebe v rámci EU budou existovat dva typy finančních institucí se zcela odlišným systémem svého zajištění ze strany veřejné moci. Na druhé straně je nesporné, že zmíněný mechanismus je zřizován právě ve snaze zachránit společnou měnu, a tím nejen eurozónu, ale i EU celek, kterýžto princip se v případě kolize ukazuje jako nadřazený kolidující pozitivně-právní úpravě.

Nejde však jen o kompatibilitu prováděných kroků s vnitrotržními principy. Není pochyb o tom, že řadu z přijatých kroků lze s úspěchem považovat za porušení různých ustanovení unijního práva.<sup>21</sup> Sporná otázka souladu záchranných nástrojů EFSM a EFSF s evropským právem, konkrétně s čl. 125 SFEU, byla vyřešena teprve ex post změnou čl. 136 SFEU tak, aby se jednou provždy předešlo pochybnostem o konformitě nástupce EFSF v podobě Evropského mechanismu stability ESM s uvedeným ustanovením. Neméně sporné použití unijních institucí mimo systém práva EU a k účelům v něm nezakotveným prohlásila Právní služba Rady za konformní s unijním právem i v případě nesouhlasu některých států, pokud se tím nemění povaha jednání, jež tyto instituce provádějí i v rámci EU.<sup>22</sup> Samozřejmě frapantním příkladem jednání v rozporu s právem, v zájmu principu sebezáchovy eurozóny, bylo politicky motivované jednání Evropské centrální banky při nákupu „špatných“ státních dluhopisů. Samotný fakt, že motivem postupu tu byl politický zájem, nikoli stabilita měny v souladu s čl. 18 statutu ECB,<sup>23</sup>

---

debaty o příčinách krize, ale pouze poukázat na poměrně silně diferencovanou debatu o těchto příčinách, jež příliš neodpovídá zjednodušujícím pohledům, jež byly a dosud jsou základem politického jednání a právních změn.

<sup>18</sup> Co se týče perspektiv rozdílných právních pohledů, frapantním příkladem je systém tzv. dluhové brzdy, jenž proti sobě staví princip vyrovnaných státních rozpočtu s některými základními právy, alespoň v potenciálním případě.

<sup>19</sup> Zmíněný Frank Schorkopf konstatuje, že bez globální krize by tento postup byl jednoznačně protiprávní (*Op. cit.*, s. 16).

<sup>20</sup> Viz např. Závěry ER ze dne 25. března 2011, EUCO 10/11 CONCL 3, Závěry ER ze dne 23. října 2011, EUCO 51/11 CONCL 5, Závěry ER ze dne 3. března 2012, EUCO 4/12 CONCL 1.

<sup>21</sup> Matthias Ruffert konstatuje explicitně o celé politice záchrany eurozóny: „*There are good reasons to submit that this policy is in breach of important provisions of the TFEU*“, a současně na adresu oficiálních argumentů o souladu prováděných opatření s unijním právem uvádí na základě detailní analýzy, že „*none of the counter-arguments brought forward against this reasoning is really convincing*“ (*Op. cit.*, 1785). Zde i další literatura.

<sup>22</sup> Stanovisko Právní služby Rady č. 5788/12 ze dne 26. ledna 2012.

<sup>23</sup> Protokol č. 4 ke Statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky, Úřední věstník 2010, C83/230. Dle tohoto ustanovení jsou sice možné jisté operace na trhu za účelem měnové stabilizace, ovšem masivní nákupy dluhopisů, jejichž cílem je pouze snížení úroků nově emitovaných dluhopisů, bezpochyby tento smysl překračuje, nehledě na to, že operace ECB se týkaly i již v té době neobchodovatelných dluhopisů. Viz též Ruffert, M., *Op. cit.*, s. 1788.

svědčí však o tom, že právě politická vůle je v krizové situaci vůdčím principem jednání, jemuž se podřizuje i evolutivní interpretace práva. To ostatně potvrzují i oficiální výroky hlavních aktérů, kteří nenechávají občany, média a finanční trhy na pochybách, že budou ochotni učinit „vše nezbytné“ k záchraně eura, eurozóny a Evropské unie. Heslo „*skončí-li euro, skončí i idea evropského sjednocení*“<sup>24</sup> se stalo symbolem tohoto přístupu legitimizujícího v podstatě jakýkoli krok cílem ne záchrany měny, ale vlastní sebezáchovy EU a jejích států. Podobné výroky nejsou ničím jiným, než vyjádřením klasického principu suverenity, tedy odhodlání politické moci v případě skutečné krize sáhnout i k protiprávnímu jednání, pokud to bude nutné s ohledem na základní právní principy nadřazené celku pozitivních norem. Klíčovou otázkou však je, *jaká* politická moc, tedy konkrétně moc kterého politického subjektu, bude podobné rozhodnutí přijímat.

Na tomto místě se dostáváme ke strukturálnímu posunu evropské integrace i způsobu fungování evropského práva, který lze zaznamenat v souvislosti s krizí. Ukazuje se totiž, že výjimečná situace spojená s nutností prolamování unijního práva, ať již explicitní nebo implicitní formou, vede k jeho internacionalizaci a návratu států jako hlavních aktérů rozhodovacího procesu. O tomto paradoxním jevu (paradoxním proto, že intenzita etatizace narůstá s intenzitou hledání krizových řešení na unijní úrovni) svědčí dvě podstatné a vzájemně spojené skutečnosti.

První z nich je výrazná dominance Evropské rady v unijním rozhodování. Je pravda, že tento orgán EU byl posílen již Lisabonskou smlouvou, která zatlačila Evropskou komisi do pozadí latentního napětí mezi dvěma velmi silnými institucemi: Evropským parlamentem a Evropskou radou.<sup>25</sup> Ovšem teprve finanční krize umožnila Evropské radě tohoto svého formálního posílení řádně využít.<sup>26</sup> Od roku 2008 jsou tak veškerá klíčová rozhodnutí přijímána na summitech Evropské rady, případně hlav států eurozóny. To je nejen důsledkem vnitropolitických snah předsedů vlád vyhradit si v rámci vlád účast na zásadních politických rozhodnutích na úrovni EU, ale také skutečnosti, že je třeba stále častěji jednat o záležitostech spadajících mimo pravomoci svěřené Evropské unii, případně o krocích, které fakticky vedou k porušení pozitivních norem unijního práva, včetně primárního práva. Taková rozhodnutí ovšem může sotva přijímat jiný orgán, než právě Evropská rada. Její váha je ironickou, avšak logickou konsekvencí zvláštního postavení v rámci institucionální struktury, včetně faktu, že nevykonává legislativní roli, a její funkce nejsou také proto tak jasně ohraničeny, jako v případě Rady.

Podstatným elementem je tu výlučně konsensuální rozhodování v Evropské radě. Pokud má být totiž rozhodováno o opatřeních, jež mohou narážet na ustanovení Smluv, je konsensus všech členských států coby „pánů Smluv“ dostatečnou zárukou, že takový krok nebude nikým zpochybněn a napaden. Lze si totiž jen stěží představit, že by v takové situaci, legitimizované kritickým stavem a životním zájmem členských zemí,

<sup>24</sup> Viz článek v něm. znění *Merkel warnt vor einem Scheitern Europas*, Spiegel – Online, 13. 5. 2010.

<sup>25</sup> Viz k tomuto důsledku přijetí Lisabonské smlouvy Craigh, P., *The Treaty of Lisbon*, Oxford 2011. Kriticky viz též Schepers, S., *A crisis of public affairs in Europe?*, Journal of Public Affairs 2012, 27. 3. 2012, Wiley Online Publications, DOI 10.1002/pa.1419.

<sup>26</sup> Desmon Dinan dokonce provokativně uvádí: „*If the European Council had not existed in 2010 – a fanciful notion, given the development of European integration since the origin of the European Council in the mid-1970s – it would have had to have been invented. Who else but the national leaders had the stature and authority to confront the eurozone crisis?*“ (Governance and Institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis, Journal of Common Market Studies 49/2011, s. 103–121, zde s. 104).

orgány Unie, v tomto případě fakticky pouze Evropská komise, napadly takové společné rozhodnutí států pro porušení Smluv. Druhou stranou téže mince je pak nereálnost představy, že by takové rozhodnutí mohly učinit autonomní unijní orgány nezávislé na vůli členských států. Za prvé by takový krok musel být nutně nelegitimní, neboť by unijní primární právo porušoval subjekt, jenž jej nevytvořil; principem suverenity je přitom naopak fakt, že normy může v krizové situaci legitimně suspendovat (a nahrazovat) ten politický subjekt, jenž je současně vytvořil, jímž není nikdo jiný než stát, resp. jeho politický *δημος*. Za druhé – a to je pro tuto chvíli neméně podstatné – těžko očekávat od administrativních unijních institucí, k nimž je třeba řadit z hlediska způsobu obsazení i z hlediska fungování též Evropskou komisi, přijímání skutečně *politických* rozhodnutí (resp. tvorbu autonomní *politické* vůle) o krizových opatřeních na hraně či za hranou pozitivního právního řádu. Evropský parlament jako bezpochyby jediný orgán s takovou ambicí zase s ohledem na své funkce a způsob svého fungování sotva může figurovat jako instituce takového posledního politického rozhodování v ryze exekutivních záležitostech. Všechna meritorní rozhodnutí (včetně např. výše uvedené tolerance státních subvencí Evropskou komisí) si tak unijní orgány nechávají „potvrdit“ členskými státy v Evropské radě a bez jejich „*placet*“ nebo alespoň konkludentního souhlasu se neodvážejí provést skutečně radikální krok suspendující fakticky platnou právní normu.<sup>27</sup>

Druhým významným výrazem posilování role členských států coby ústředních aktérů je obecný posun k využívání tzv. mezivládní metody rozhodování.<sup>28</sup> Tento výraz je však třeba dnes chápat zcela jinak než v předlisabonské době, kdy označoval rozhodovací postupy používané v rámci druhého a třetího pilíře EU odlišené od „komunitární“ metody využívané v rámci prvního, „komunitárního“ pilíře. V polisabonské době lze tento pojem aplikovat již jen na jednání zcela mimo rámec unijního práva, příp. (avšak ne nutně) též unijního institucionálního systému, zatímco pro vnitrounijní postupy je třeba hledat jiné, alternativní pojmy pro jejich hlubší analytickou diferenciaci. Je však třeba říci, že právě jednání mimo okruh evropského práva, v rámci běžného mezinárodně-právního modelu, se v letech krize stalo takřka normalitou. Tato tendence byla přirozeným důsledkem skepse ohledně možností evropského práva poskytnout rychle dostatečně účinné nástroje pro překonání krize, ale také reakcí na skutečně limitované kompetence EU v některých klíčových oblastech. Příkladem takových kroků přijímaných fakticky mimo systém EU byl samozřejmě Evropský nástroj finanční stability vytvořený jako lucemburský soukromoprávní subjekt podle anglického práva následovaný Evropským mechanismem stability (vytvořeným již jako mezivládní organizace podle mezinárodní-

<sup>27</sup> I Evropská centrální banka se v rámci svých kontroverzních operací na sekundárních dluhopisových trzích odhodlala pouze k časově a kvantitativně omezeným krokům. Jakékoli zásadnější kroky, které by znamenaly již fakticky politickou vůli motivované jednání (zatím) ECB odmítala provádět, vědoma si odporu části členských zemí a kontroverznosti takového kroku. Především je však třeba říci, že i dosavadní kontroverzní kroky prováděla ECB spíše v důsledku nepřímé motivace politickou vůlí členských států (jejichž zástupci ostatně v bance rozhodují) než pod vlivem čistě expertního rozhodování nezávislé instituce.

<sup>28</sup> Již zmíněný Frank Schorkopf tu mluví o „mezivládní transformaci“ (Op. cit., s. 30). Matthias Ruffert konstatuje sice opatrněji, že „On the whole, the new tendency of the institutional system does not seem to rely on the traditional advantages of the Community method.“ (Op. cit., s. 1802). Podobně i úvodník „R. S.“ *Perspectives on the Euro Crisis*, Legal Issues of Economic Integration 38/2011, s. 107–114, zde s. 110nn. Stejně tak z velmi kritických pozic Tsoukalis, L., *The Shattering of Illusions – And What Next?*, Journal of Common Market Studies 49/2011, s. 19–44 a Scicluna, N., *Constitutionalism in Flux: Is the Eurozone Crisis Precipitating Centralization or Diffusion?*, European Law Journal 18/2012, s. 489–503, zde s. 502.

ho práva)<sup>29</sup>, ale také Pakt pro euro plus a nakonec v roce 2012 též Fiskální pakt. Mimo-  
unijní cesta se stala natolik samozřejmou, že dokonce i Pakt pro růst z června 2012, jenž  
se týká v podstatě výlučně unijních záležitostí, byl přijat právě velmi kuriosní cestou,  
nikoli jako formální „rozhodnutí Evropské rady“, ale „rozhodnutí“ přijaté „hlavami  
států a vlád“, připojené k Závěrům Evropské rady pouze v příloze.<sup>30</sup>

Nicméně právě tento poslední příklad je symbolickým dokladem „návratu států“ do  
rozhodovacího procesu. Namísto unijního orgánu – Evropské rady – „rozhodují“ již  
jen předsedové hlav a států (tedy ovšem již bez ostatních členů Evropské rady – před-  
sedy samotné ER a předsedy Evropské komise). Stát se ovšem nenavrací ve smyslu  
zpětné etatizace pravomocí, ale spíše v podobě exekutivního, resp. kooperativního fe-  
deralismu s dominantní rolí státních složek výkonné moci ve společném, mezistátním  
rozhodování.<sup>31</sup> Přirozeným jevem je tak deparlamentarizace patrná jak na národní tak  
na nadnárodní úrovni.<sup>32</sup> Klíčová rozhodnutí jsou přijímána ve spěchu, mnohdy doslova  
přes noc, bez předchozí detailní konzultace s parlamentem (ostatně kompromisy jsou  
dojednávány až zcela na závěr před přijetím rozhodnutí hlav států či ministrů financí).  
Parlamentům, jež mají následně opatření spadající většinou do národních kompetencí  
schválit, je jasné všemi aktéry sděleno, že případné odmítnutí by znamenalo faktický  
rozpad eura, eurozóny či Evropské unie, a je proto předem vyloučeno. Ovšem též Ev-  
ropský parlament, jakkoliv se snažil participovat na jednáních o některých mezivládně  
přijímaných krocích (včetně Fiskálního paktu),<sup>33</sup> je v podstatných věcech z rozhodování  
vyloučen. To je však logickým důsledkem: není totiž ani exekutivním orgánem, jenž by  
mohl spoluvytvářet rozhodnutí a kompromisy dojednávány na ad-hoc summitech v ča-  
sovém tlaku, ale ani legislativním orgánem vybaveným pravomocemi v oblastech, resp.  
nástrojích, o nichž se rozhoduje (právě proto, že jde o instrumenty mezivládní povahy).

Jen zdánlivým paradoxem proto je, že je postup rozhodování EU v současné krizi  
kritizován pro údajnou dominanci rozhodování „expertních“ nadnárodních institucí zce-  
la opomíjejících demokratickou politickou vůli států, zejména těch, jež jsou vystaveny

<sup>29</sup> Viz závěry ER z 24./25. března 2011 EUCO 10/1/11 REV 1.

<sup>30</sup> Závěry ER z 28./29. června 2012 EUCO 76/3/12 REV 3.

<sup>31</sup> Pojem exekutivního federalismu uvádí do praxe, byť se silně negativní konotací, Jürgen Habermas (*Zur  
Verfassung Europas. Ein Essay*, Berlin 2011). Pojem kooperativního modelu federalismu klade důraz na  
státy jako aktéry společného rozhodování, nicméně i v tomto pojmu je přirozeným elementem deparla-  
mentarizace (minimálně) na úrovni států a dominance exekutivy. Viz blíže Schütze, R., *From Dual to  
Cooperative Federalism. The Changing Structure of European Law*, Oxford 2009 či z politologického  
hlediska též Kropp, S., *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*, Opladen 2010. Srov. též moji  
práci *Federální model a evropská realita*, *Mezinárodní vztahy* 4/2006, s. 5–18. K deparlamentarizaci jako  
jevu kooperativního federalismu viz klasicky již Böckenförde, E.-W., *Sozialer Bundesstaat und parlamen-  
tarische Demokratie. Zum Verhältnis von Parlamentarismus und Föderalismus unter den Bedingungen des  
Sozialstaats*. In: Týž, *Staat, Nation, Europa*, s. 183–205, zde s. 191n. K obecné diskusi o kvazifederálním  
fungování již dnešní EU, resp. předchozího EHS viz tradiční práci Trevora Hartleyho, *Federalism, Courts  
and Legal Systems: The Emerging Constitution of the European Community*, *American Journal of Com-  
parative Law* 34/1986. Obecně k různým typům federalismu i ve vztahu k EU viz Häberle, P., *Föderali-  
smus-Modelle im kulturellen Vergleich*, *Zeitschrift für öffentliches Recht* 62/2007, s. 39–59;  
a Nettesheim, M., *Die konsoziative Föderation von EU und Mitgliedstaaten*, *Zeitschrift für europäische  
Studien* 2002.

<sup>32</sup> Srov. podobně Ruffert, M., *Op. cit.*, s. 1790. Nicole Scicluna mluví v souvislosti s návrhy o ex-ante schva-  
lování státních rozpočtů dokonce o „*usurpation of one of the most fundamental prerogatives of national  
parliaments.*“ (*Op. cit.*, s. 503).

<sup>33</sup> Viz níže. Evropský parlament rovněž dokonce v r. 2011 zřídil zvláštní výbor pro finanční, hospodářskou  
a sociální krizi (rozhodnutí č. A7-0228/2011).

„diktátu“ tzv. trojky.<sup>34</sup> Ve skutečnosti dominance expertních orgánů unijních institucí s výše uvedeným fenoménem „návratu“ státu úzce souvisí. Tyto orgány totiž slouží právě jako expertní řezemí i pro společné rozhodování států. Jak bylo řečeno, posílení mezivládního prvku rozhodování neznamená zpětný přenos rozhodování do autonomní sféry států, nýbrž je formou společného, federálního typu jednání, v němž ovšem otežuje klíčových rozhodnutí drží státy samotné.<sup>35</sup> Krize samozřejmě snahu o koordinaci na společné úrovni ještě prohlubuje; F. Vanistendael tu mluví o nutnosti „dočasného federalismu v časech krize“.<sup>36</sup> Nicole Scicluna dokonce, berouc v potaz zejména dopady přijetí Fiskálního paktu, hovoří velmi kriticky o „mezivládním centralismu“.<sup>37</sup> Každopádně je však tato forma federalismu či centralismu spojena s dominancí státního zájmu jako *logu* rozhodování a ústředního kritéria při hledání společného postoje.<sup>38</sup>

Všechny výše uvedené tendence nelze samozřejmě pokládat za výsledek zlovůle „evropských elit“ bránících se integraci nebo parlamentní deliberaci, ale za jevy související bezprostředně s krizí samotnou. Krize coby identita negace normality a následně negace této negace staví všechny aktéry rozhodování před klíčovou otázkou po ultimativním rozhodci a současně též ultimativním politickém subjektu, jenž může nést odpovědnost za toto rozhodování. Fakt, že je tímto subjektem stát a rozhodcem jeho reprezentant, není výsledkem volby, ale ani pouhé normativní moci fakticity. Současný vývoj finanční krize dokládá, že základní princip jeho zachování vlastní existence se ukazuje jako dostatečný legitimační základ k případnému jednání v rozporu s právem. Ponechávám přitom stranou otázku, zda je záchrana eura podmínkou přežití státu, neboť tu koneckonců nejde o objektivní stav, ale i rozhodnutí reprezentantů politického subjektu o tom, který

<sup>34</sup> Tak např. Amartya Sen: „Perhaps the most troubling aspect of Europe's current malaise is the replacement of democratic commitments by financial dictates – from leaders of the European Union and the European Central Bank, and indirectly from credit-rating agencies, whose judgments have been notoriously unsound.“ (*The Crisis of European Democracy*, New York Times, 22. května 2012). Z poněkud jiného úhlu pohledu, leč neméně ostře hodnotí nadvládu „eurokratů“ nad legitimní politickou mocí v Řecku britský konzervativní poslanec Daniel Hannan: „Eurocrats are prepared to pay any price rather than admit that the single currency was a mistake – or, more precisely, to expect their peoples to pay, since EU officials are exempt from national taxation. The peripheral countries are to suffer poverty, unemployment and emigration, the core countries perpetual tax rises, so that supporters of the euro can save face.“ (*Financial Crisis: Eurocrats are terrified of democracy*, The Telegraph, 1. listopadu 2011).

<sup>35</sup> Podobně již v roce 2010 konstatoval Marc Bevir, že finanční krize nepovede politické aktéry i přes rozklad dosavadního způsobu vládnutí zpět k hierarchické kontrole, byrokratickému státu a etatizaci kompetencí, ale spíše k hledání řešení v „regulaci, sítích a partnerství“ (*Democratic Governance*, Princeton 2010, s. 225).

<sup>36</sup> Takto pozitivně Vanistendael, F., *The Crisis: A Window of Necessity for EU Taxation*, European Taxation 50/2010, s. 394–401. Naopak skepticky k témuž Bruno Peeters, *Tax Sovereignty of EU Member States in View of the Global Financial and Economic Crisis*, EC Tax Review 2010, s. 236–237. Peeters ovšem v duchu běžného, zejména anglosaského zvyku zaměňuje suverenitu s pouhou pravomocí v určité oblasti (či svrchovanými právy v německém pojetí), a mluví tak ve spojitosti s posunem federalismu v době krize též o přenosech fiskální suverenity. Takový pohled je samozřejmě v diskrepanci se zde zastávanou perspektivou, v níž ani větší prvek koordinace v rozhodování a případné jednotlivé omezené přenosy pravomoci neohrožují samotný princip suverenity.

<sup>37</sup> Scicluna, N., *Op. cit.*, s. 497nn.

<sup>38</sup> Srov. s jistou dávkou skepse Andelko Milardovič, podle něhož panuje diskrepance mezi modely a scénáři evropské integrace a realitou doby krize poznamenanou právě re-nacionalizací Evropské unie (*Project Europe and its Scenarios*. In: Marchetti, R., Vidovič, D., European Union and Global Democracy, Zagreb 2010, s. 161–174, zde s. 173n.). Podobně i M. Feldstein konstatuje, že úsilí o prohlubování fiskální integrace povede současně k nárůstu národně-státních diferencí, k nimž vedl již sám vznik měnové unie: „The euro has thus caused tensions and conflicts within Europe that would not otherwise have existed. Further steps toward a permanent fiscal union would only exacerbate these tensions.“ (*The Failure of the Euro. The Little Currency That Couldn't*, Foreign Affairs. 13. 12. 2011)



krok je pro takové přežití státu v situaci krize nezbytný. Každopádně však v této situaci není případné prolamování pozitivního práva právem faktického držitele, resp. uzurpátora moci. Takovým oprávněním nemůže disponovat ten, kdo pozitivní právo nevytvořil – v tomto případě orgán mezinárodní organizace. Povaha evropského práva jako autonomního právního okruhu se tak v okamžiku krize a výjimečného stavu projevuje stejně jako mezinárodní právo. I když Evropská unie sama vytváří vlastní sekundární právo, její „konstituce“ je nadále „vlastněna“ členskými státy. Jestliže tak před časem, v době normality, bylo slyšet kritiku „komunitarizace“ běžného mezinárodního práva v rámci EU,<sup>39</sup> krize naopak vede k „internacionalizaci“ (či „intergouvernementalizaci“) i některých oblastí unijního rozhodování. Fiskální pakt je toho ostatně ilustrativním dokladem, neboť se týká společného jednání států v rámci Rady, ale i některých dalších otázek spadajících přitom do pravomocí EU. Současně však s tímto procesem dochází též k masivnímu nárůstu komplexity integračního procesu (do něhož je třeba zahrnovat též nové prvky mezivládní spolupráce) a logickému snížení jeho transparentnosti.<sup>40</sup>

#### IV.

„Internacionalizace“ evropského rozhodování (ve smyslu jeho připodobnění klasickým postupům v mezinárodním právu) dosáhla prozatím svého vrcholu v nově přijatém Fiskálním paktu. Vzhledem k tomu, že krize však zdaleka není zažehnána, lze předpokládat, že i nadále budou přijímána „nezbytná“ rozhodnutí motivovaná krizí samotnou a politickou vůlí ji – a jí způsobenou negací normality – překonat. Jak jsem uvedl již na počátku, negace negace neznamená nikdy pouhý regres k původnímu stavu. Ani v případě finanční krize není a nemůže být rozhodování ve výjimečné situaci pouhým návratem ke *statu-quo-ante*. Nejde přitom jen o to, že budou vytvořeny nové, preventivní normy (bezpochyby z valné části v rámci sekundární legislativy EU), ale především se změní samotný rámec fungování Evropské unie. Dogma „unijní“ či „komunitární“ metody jako jediného přijatelného způsobu rozhodování je krizovou situací popřeno a *pro futuro* nenávratně otřeseno. Paradoxní je, že k tomuto důsledku vedla krize v rozporu s deklarovanou vůlí většiny aktérů. Bylo by ovšem iluzorní spatřovat příčinu jen v krizi samotné. Byly a jsou to členské státy, kdo rozhodoval o všech přijímaných opatřeních. Ve skutečnosti tak pouze v kolizi zájmu na prosazování „unijní“ metody jednání a základního právního principu sebezachování státu převážil, zcela logicky, právě tento druhý princip.

I když se může zdát na první pohled kontradiktorní přisuzovat právnímu státu možnost legitimního protiprávního jednání, ve skutečnosti je taková situace nezbytným pojmovým znakem suverenity, jež k podstatě právního státu patří. Z tohoto hlediska nemusí být finanční krize nutně v Evropě i „krizí demokracie“,<sup>41</sup> jakkoli ji lze každopádně

<sup>39</sup> Tak např. Unger, M., *Pupino: Der EuGH vergemeinschaftet das intergouvernementale Recht*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2006, s. 46–49

<sup>40</sup> Ruffert, M., *Op. cit.*, s. 1789.

<sup>41</sup> Tak ovšem Goldmann, M., *The Financial Crisis as a Crisis of Democracy: Towards Prudential Regulation Through Public Reasoning*, German Law Journal 13/2012. K témuž tématu viz i pozoruhodný sborník od U. van Beeka a E. Wnuka-Lipinskeho (eds.), *Democracy under stress. The global crisis and beyond*,

kvalifikovat jako krizi dosavadního způsobu vládnutí v Evropské unii, která staví do nové role i národní parlamenty. Rozhodování ve výjimečném stavu, v němž se stát ocitá nad propastí vlastní existence či existence své dosavadní konstituce, může být za určitých okolností skutečně legitimní i za cenu porušení jím tvořeného (či spolutvořeného) práva. Musí však jít o jednání, jehož smyslem je právě podstatu právního státu – a státu samotného – naplnit a uskutečnit.<sup>42</sup> Pokud dochází ke zbytečnému obcházení parlamentních těles (jako při spěšném projednávání Fiskálního paktu), je otázkou, zda je tento smysl skutečně naplňován.<sup>43</sup> Je také (a jistě) zůstane sporné, zda kroky provedené ve více či méně zjevném rozporu s právem – ať šlo o částečnou komunitarizaci dluhů vytvořením ESFS a ESM nebo o částečnou monetizaci státního dluhu skupováním dluhopisů – byly právě těmito případy nutných „nouzových rozhodnutí“ potvrzujícími legitimitu suverénního rozhodnutí. Každopádně však oťřásly od základů konceptem *multi-level-governance*. Ve chvíli krize je rozhodnutí nezbytné, patří dokonce k jejímu pojmovému znaku. A skutečně zásadní, nezvratné a osudové rozhodnutí si vždy v konečné instanci podrží jediný neplurální politický subjekt, jímž je stát sám. Jedinou otázkou otevřenou budoucímu vývoji tak je, která konkrétní entita tímto subjektem posledního rozhodování, tedy státem, bude.

## V.

Ústředním tématem publikace, do jejíž četby se zainteresovaný zájemce na následujících stránkách může ponořit, se stal pouze jeden, o to však zajímavější a ilustrativní příklad „intergouvernementalizace“ evropského rozhodování v okamžiku krize, tedy Fiskální pakt. I v případě této smlouvy přijaté pod značným časovým tlakem na konci ledna 2012 jsou patrné mnohé výše popsané jevy.

Za zmínku tak stojí samotná procedura přípravy. Bezprostřední příčinou zvolení cesty sjednání samostatné mezinárodní smlouvy se stal krach jednání o změně primárního práva na prosincovém jednání Evropské rady r. 2011 (jenž však nebyl jednorázovým výsledkem nešťastného předchozího vyjednání, ale spíše symptomatickým jevem krize). Nicméně již předtím byla po několik týdnů vedena diskuse o tom, jak zlepšit fiskální disciplínu v zemích eurozóny nad rámec toho, co umožňuje primární právo. Poté, co se cesta volné koordinace hospodářských politik prostřednictvím deklaratorního Paktu

---

Kornwestheim 2012. Již výše citovaný Ruffert považuje dokonce samotný mezivládní charakter nově zřízených nástrojů za známku nedostatku demokratické legitimacy („*It is the intergovernmental and coordinating quality of the mechanisms established that calls into question their democratic legitimacy.*“ – *Op. cit.*, s. 1802). Zde je ovšem třeba říci, že tím míní spíše důsledek výše zmiňovaného fenoménu deparlamentarizace, než samotné mezivládní metody jednání.

<sup>42</sup> V tomto směru se kloním k hellerovskému pojetí suverenity a rozcházím se s důsledně normativistickým přístupem citovaného Rufferta, jakkoli většinu jeho konstatování o slučitelnosti prováděných kroků s unijním právem pokládám za zcela pravdivou. Podle Rufferta totiž: „*Emergency alone cannot justify politics deviating from principles and rules that have emerged as the legal and jurisprudential core of 60 years of European integration, all the more, as the success of political emergency efforts seems to disappear behind open manifestations of conflicting economic and political interests. The European Union is a Union based on the rule of law, not of power (claimed by whomsoever), and this must also hold in times of distress.*“ (*Op. cit.*, s. 1805).

<sup>43</sup> Viz v tomto duchu i judikát německého Spolkového ústavního soudu ze 7. září 2011 (2BvR 987/10).

pro euro plus<sup>44</sup> ukázala jako málo efektivní, neboť nevymahatelná, přistoupila Evropská rada na říjnovém summitu k zahájení intenzivního jednání o dalších závazných opatřeních s výhledem možnosti změny Smluv. Výsledkem byla zpráva předsedy Evropské rady předložená členům těsně před jednáním prosincového summitu 8.–9. prosince 2011.<sup>45</sup> Ani ta ještě neobsahovala konkrétní návrhy na změnu primárního práva, nicméně otevřela k této možnosti cestu. Na následném jednání summitu ovšem nebyl dosažen konsensus pro odpor Spojeného království souhlasit s jakoukoli změnou pouze „pro eurozónu“, nebude-li politický kapitál vložený britskou vládou kompenzován jistými garancemi integrity vnitřního trhu v rámci finančních institucí. Známým důsledkem bylo rozhodnutí států eurozóny (tedy nikoli celé EU ani pozdější skupiny 25 signatářů) přijmout samostatnou mezvládní smlouvu, jejíž obsah měl být nicméně teprve stanoven. Zatím byla tedy jasná pouze forma budoucího nástroje, nikoli však jeho substance ani konkrétní cíl (kromě obecného cíle zvýšení fiskální disciplíny).<sup>46</sup>

Následně byl dokument připravován v exekutivních grémiích během pěti zimních týdnů v prosinci roku 2011 a lednu roku 2012. Hlavní patronát nad přípravou návrhů převzal sekretariát pracovní skupiny pro euro (Euro Working Group) s předsedou Georgesem Heinrichem. Členy konzultačních přípravných grémií byli zástupci vlád všech členských států (pouze delegace Spojeného království, jež předem deklarovalo neochotu text podpořit, se účastnila pouze na úrovni pozorovatelů) na úrovni vyšších úředníků (většinou pod vedením šerpů členů Evropské rady), zástupci Evropské komise a Evropského parlamentu. Jednání probíhala bez konzultací s národními parlamenty a bez faktické možnosti pro takovou konzultaci i v rámci vnitrostátních procedur přípravy pozic pro vyjednávání (klíčová fáze jednání se ostatně odehrávala mezi 24. prosincem a 6. lednem). Evropský parlament byl sice, jak řečeno, formálně zahrnut do konzultací, aniž by však – jako nesignatář smlouvy – mohl efektivně prosadit svoji politickou vůli.

Během jednotlivých jednání v intervalu jednoho až dvou týdnů byly distribuovány stále nové, upravené verze textu smlouvy reflektující výsledky diskusí a písemných připomínek. Tyto verze se výrazně proměňovaly; v první z nich bylo dokonce obsaženo mj. i ustanovení zakotvující univerzální přednost evropského práva před právem mezinárodním a státním. Celý dokument byl projednán v jedné z pokročilejších verzí též ministry financí na ECOFINu. Následně byl po další úpravě projednán též grémiem šerpů v pátek před nedělním mimořádným summitem 31. ledna. Po tomto jednání byl ještě jednou upraven a v sobotu distribuován s tím, že závazné vyjádření států se očekává v neděli. V tuto chvíli bylo zřejmé, že některé pasáže budou ještě předmětem diskuse, aniž by však byla smlouva připravena alespoň s variantními modely na těchto místech. Na samotném summitu došlo proto ještě k dalším podstatným úpravám v návaznosti

<sup>44</sup> *Pakt pro euro plus. Posílení koordinace hospodářských politik v zájmu konkurenceschopnosti a konvergence*, příloha k závěrem ER z 24.–25. března 2011 EUCO 10/1/11 REV 1. Viz k němu též Ruffert, M., *Op. cit.*, zde s. 1797.

<sup>45</sup> Zajímavou ukázkou procedur jednání Evropské rady bylo, že členové Rady pro obecné záležitosti na pondělním jednání tři dny před zahájením summitu neměli zprávu k dispozici. Dokument byl distribuován až na jednání šerpů den před summitem.

<sup>46</sup> *Statement by the Euro Area Heads of State or Government* z 9. prosince 2011 (zajímavé je, že toto prohlášení je vydáváno, jako všechna ostatní prohlášení hlav států eurozóny, formálně pod hlavičkou Evropské rady).

na bilaterální dohodu Francie a Polska. Členové Evropské rady se tak s výsledným dokumentem v jeho definitivní verzi seznámili doslova několik minut před okamžikem, v němž měli vyjádřit politicky závaznou vůli státu smlouvu přijmout a na budoucím summitu podepsat. Třeba zdůraznit, že šlo skutečně – i podle následné interpretace Právní služby Rady – o závazné vyjádření vůle s určitými právními konsekvencemi. Možnost konzultace s parlamentními sbory nebo s jakýmkoli dalšími orgány členských států byla prakticky nulová, s ohledem na fakt, že klíčové rozhodnutí bylo prováděno v brzkých ranních hodinách.

I po takto závazném souhlasu se smlouvou došlo v následujících týdnech (!) k její de facto revizi sjednáním interpretačního protokolu vykládajícího čl. 8 této smlouvy, fakticky jej však konkretizující. Tento protokol byl následně podepisován společně s Fiskálním paktem. Na březnovém jednání Evropské rady 1.–2. března 2012 byl Fiskální pakt podepsán a rozběhl se ratifikační proces. Nicméně ani v této chvíli nebylo v některých signatářských státech jasné, jak bude nová smlouva ústavněprávně kvalifikována. V Irsku bylo např. o nutnosti uspořádání všelidového hlasování rozhodnuto až po podpisu smlouvy. Některé jiné státy po podpisu smlouvy došly k její kvalifikaci jako smlouvy přenášející materiálně kompetence mimo státní úroveň.

V případě České republiky byla situace o poznání snazší z důvodu, že se země k Fiskálnímu paktu nepřipojila jako originární signatář. Současně se jí podařilo prosadit do smlouvy ustanovení umožňující pozdější přistoupení bez nutnosti explicitního souhlasu ostatních signatářů. Aniž by bylo třeba se na tomto místě vracet k důvodům a politickým konsekvencím rozhodnutí vlády se k Paktu nepřipojit, lze zmínit, že otázka ústavněprávně kvalifikace mezinárodních smluv týkajících se formálně nebo materiálně EU a jejích institucí v České republice patří ke kontroverzním a široce diskutovaným tématům. Z této perspektivy bylo získání času pro posouzení bezpochyby komparativní výhodou, neboť v případě budoucího podpisu bude vláda přistupovat k tomuto aktu informovaně.

Jakkoli se právní názory odborné veřejnosti na otázku posouzení Fiskálního paktu dosud různí, je příznivé, že několik měsíců po podpisu smlouvy existuje již řada podrobných právních i ekonomických analýz jejího textu, jež mohou v interdisciplinární perspektivě posloužit odborné i laické veřejnosti k vytřebení názorů na tento dokument, a to mj. právě v souvislosti s další politickou diskusí nad budoucností českého postoje k smluvnímu textu. Nepochybuji o tom, že příspěvky následující na dalších stránkách patří mezi nejzdařilejší z existujících rozborů Fiskální smlouvy. Proto věřím, že tato publikace, vycházející z příspěvků přednesených na odborné konferenci uspořádané Právnickou fakultou UK a Sekcí pro evropské záležitosti Úřadu vlády, představuje nejen hodnotný vědecký počín, ale i cenný vklad do celonárodní diskuse vedené na téma role České republiky v Evropské unii.

FINANCIAL CRISIS AND THE RETURN OF THE SOVEREIGN,  
SOME THOUGHTS ON THE FISCAL PACT'S CONSTITUTIONAL CONTEXT

Summary

The current financial and economic crisis in the EU again revives interest in questions connected with sovereignty, in particular with the ability of the sovereign to breach positive law while acting in accordance with general legal principles, in this case pursuing the goal of self-preservation. In the present reality of a supranational EU, the logically following question then arises who the sovereign is. The text argues that, under current circumstances, it is still the Member States, which as “masters of the Treaties” wield the power and legitimacy to infringe and modify them, not EU institutions which are mere creations of EU primary law and are limited thereby.

*Key words:* Crisis in Law, Crisis of Law, European Union, Sovereignty, European Primary Law, EU Institutions, State



## I. ANALÝZY





## EKONOMICKÉ SOUVISLOSTI DOSAVADNÍHO MANAGEMENTU EURO-KRIZE

JAN BUREŠ

Evropská krize nastartovala na jaře roku 2010 v Řecku. Od té chvíle o pomoc ze záchranných fondů unie a MMF požádaly již čtyři země – Řecko, Irsko, Portugalsko, Španělsko. Právě start krize v Řecku, jehož vláda byla chronicky nedisciplinovaná,<sup>1</sup> přispěl k tomu, že Evropa začala problémy periferních ekonomik vnímat primárně jako problémy fiskální. Při bližším pohledu se ale ukazuje, že fiskální problémy jsou v řadě případů druhotné. Budu se snažit ukázat, že hlavní potíže leží v rozevírajících se nůžkách v konkurenceschopnosti<sup>2</sup> a deficitech celkové platební bilance. Deficity veřejných financí periferních ekonomik jsou v mnoha případech pouze druhotným symptomem této hlubší krize. V tomto světle je na místě se ptát, zda dosavadní reakce tvůrců klíčových politik – Evropské rady, Komise, ECB a národních vlád – je odpovídající. Ukazují, že příliš velký tlak na rozpočtovou disciplínu v duchu nové Fiskální úmluvy<sup>3</sup> může být kontraproduktivní a odvádět pozornost od jádra dnešních potíží.

### ROZPOČTOVÁ DISCIPLÍNA VERSUS KONKURENCESCHOPNOST

Je lákavé hodit periferní ekonomiky do jednoho pytle a dát jim nálepku těch, kteří nejsou schopni držet na uzdě své veřejné rozpočty. Při porovnání tří ekonomik – německé, řecké a španělské – jsou ale vidět velké rozdíly. Grafy 1 a 2 ukazují, že španělská vláda byla před vypuknutím americké krize (2008/2009) spíše rozpočtově zodpovědná a na rozdíl od Řecka i Německa systematicky dodržovala kritéria pro deficit veřejných rozpočtů. K prvnímu překročení limitu pro deficit veřejných financí na úrovni 3 % HDP ve Španělsku došlo až v roce, kdy nastartovala finanční krize spojená s pádem Lehman Brothers. Mezi roky 1996 a 2007 veřejný dluh Španělska nepřetržitě klesal a v roce 2007 patřil na úrovních pod 40 % HDP k nejnižším v Evropské unii. Těžko tedy přijmout argument, že geneze španělských a řeckých problémů je stejná a že by tvrdší a vymahatelnější rozpočtová pravidla pomohla předejít současné španělské

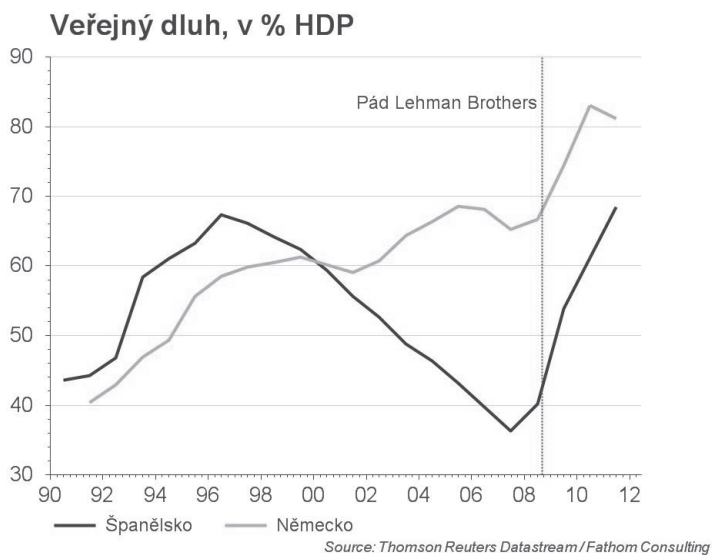
<sup>1</sup> Nedodržela za celé působení v Unii ani jednou rozpočtové kritérium pro schodek veřejných financí pod 3 % HDP.

<sup>2</sup> Ta se odráží v nárůstu deficitů běžných účtů platební bilance.

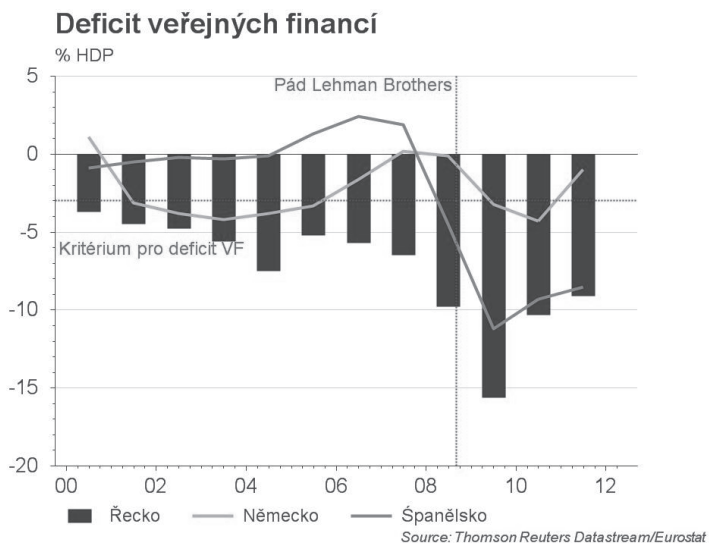
<sup>3</sup> The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union.

krizi. Problémy Španělska mají svůj původ v soukromém sektoru a souvisí s postupnou ztrátou relativní konkurenceschopnosti Španělska. Tu ukazuje vývoj jednotkových pracovních nákladů v grafu 3. Zhoršování relativní konkurenceschopnosti se projevvalo v prohlubujících se deficitech běžného účtu platební bilance a v rostoucí závislosti ekonomiky jako celku na zahraničním financování.

Graf 1

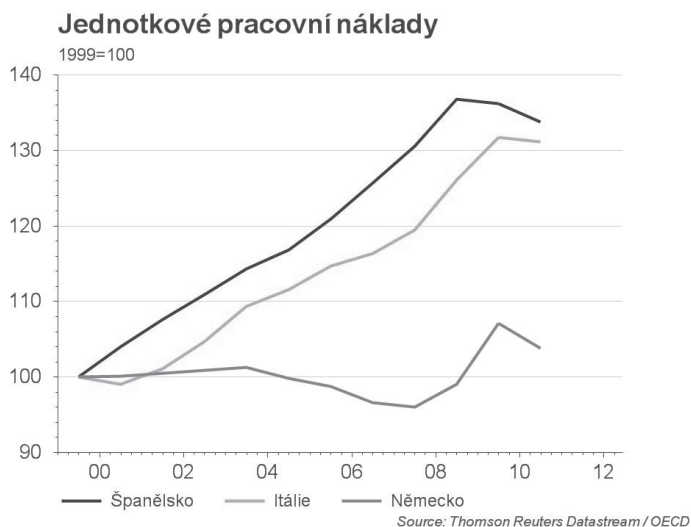


Graf 2



Tuto dynamiku znázorňují grafy 3 a 4. Je těžké říci, co z dvojice ztráta konkurenceschopnosti a návyk na zahraniční peníze bylo jako první. Co je příčina a co důsledek? Jedno vysvětlení říká, že závislost na zahraničních penězích rostla v důsledku upadající konkurenceschopnosti španělské ekonomiky. Druhé zase, že rostoucí příliv peněz ze zahraničí do španělské ekonomiky byl primárně dán nedostatkem investičních příležitostí v zemích s přebytkem běžného účtu jako v Německu. Příliv peněz do Španělska v kombinaci s příliš nízkými reálnými úrokovými sazbami vedl k rychlému růstu úvěrů ve španělském realitním sektoru. Rychlý růst cen nemovitostí pak podpořil domácí spotřebu,<sup>4</sup> mzdy v ekonomice začaly rychleji než produktivita práce a relativní konkurenceschopnost se zhoršovala. Ať už byla dřív slepice (nízká konkurenceschopnost) nebo vejce (závislost na zahraničních úvěrech), jasná je jedna věc, španělské problémy nemají svůj původ v nízké rozpočtové disciplíně národní vlády. Problémem nebyl veřejný deficit a veřejný dluh, ale schodky běžného účtu a zahraniční dluh. Vytrvalé schodky běžného účtu vedly k nárůstu celkového zahraničního dluhu španělské ekonomiky<sup>5</sup> a jak ukazuje graf č. 5 k zhoršování čisté investiční pozice<sup>6</sup>.

Graf 3

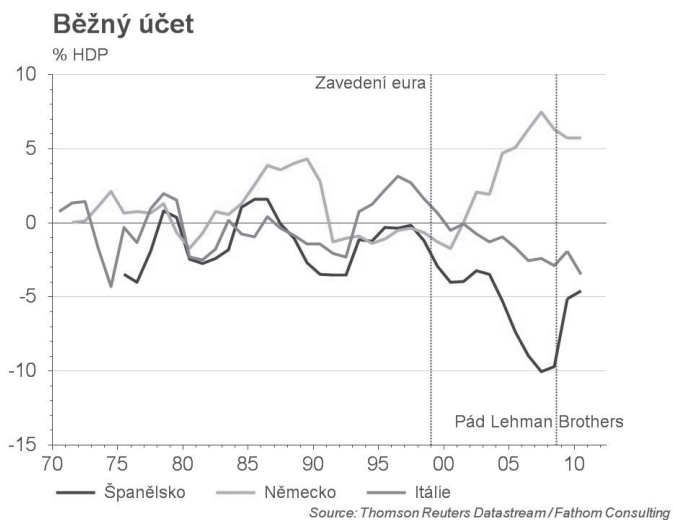


<sup>4</sup> Mechanismus ukazuje dobře Ando, A., Modigliani, F., *The Life Cycle Hypothesis of Saving: Aggregate Implications and Tests*, American Economic Review 2/1963.

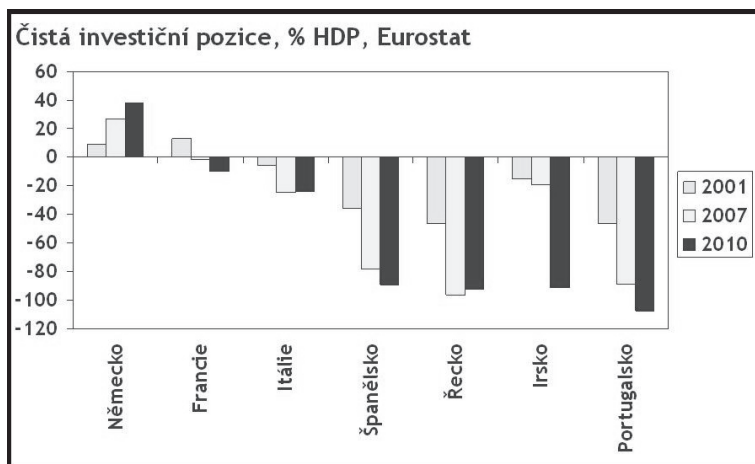
<sup>5</sup> Ve Španělsku nerostl celkový zahraniční dluh díky rostoucímu zadlužení veřejného, ale soukromého sektoru.

<sup>6</sup> Čistá investiční pozice země je rozdíl mezi celkovými (soukromými i veřejnými) finančními aktivy a pasivy země. Je to celkový zahraniční dluh očištěný o zahraniční aktiva země.

Graf 4



Graf 5



Jak správně vysvětluje T. Mayer<sup>7</sup> nebo H.-W. Sinn a T. Wollmershäuser<sup>8</sup>, jádro dnešních problémů eurozóny není v nízké rozpočtové disciplíně vlád, ale v rozevírajících se nůžkách v konkurenceschopnosti a v nerovnováhách platební bilance uvnitř měnové unie. Narůstající deficity běžných účtů platební bilance byly v periferních ekonomikách mezi roky 1999 a 2008 trvale financovány rostoucím přílivem levných peněz ze zaha-

<sup>7</sup> Mayer, T., *Eurolands's hidden balance of payments crisis*, Deutsche Bank Research, EU Monitor 88 z 26. 10. 2011.

<sup>8</sup> Sinn, H.-W., Wollmershäuser T., *Target Loans, Current Account Balances and Capital Flows: The ECB's Rescue Facility*, NBER Working Paper No. 3500, 2012.

ničí skrze finanční účet platební bilance<sup>9</sup>. S pádem Lehman Brothers ale levné zdroje zahraničních peněz vyschly.

V tuto chvíli by mimo měnovou unii došlo k přirozenému narovnání nerovnováhy. Neochota zahraničních investorů financovat schodek běžného účtu platební bilance by vedla k oslabení periferních měn. To by na jedné straně zlevnilo periferní aktiva<sup>10</sup> a přitáhlo tím zpátky část zahraničního kapitálu. Současně by to zdražilo perifériím dovozy, tím omezilo reálnou spotřebu a tlačilo na nižší schodky běžného účtu při vyšší inflaci. Uvnitř měnové unie ale takovýto vyrovnávací mechanismus neexistuje. Periferie nemají šanci zlevnit svá aktiva rychlým znehodnocením měny a deficit běžného účtu tím pádem okamžitě ztrácí zahraniční zdroj financování. Tím se dostane do deficitu celková platební bilance. To by nebylo teoreticky možné,<sup>11</sup> kdyby uvnitř eurozóny neexistoval platební mechanismus, který tyto nerovnováhy vyrovnává. Platební systém Target 2 umožňuje automaticky přesouvat prostředky ze zemí s přebytkem úspor do deficitních zemí. Jednoduše řečeno, když má německý finanční systém přebytky úspor a zdráhá se je přímo poskytnout periferním ekonomikám, uloží je u německé Bundesbanky, která zastupuje v Německu ECB. V tu samou chvíli španělský systém vykazuje nedostatek prostředků na krytí svých běžných operací a jeho bankovní systém čerpá skrze vlastní centrální banku od ECB půjčky. Tak mohou ekonomiky uvnitř měnové unie fungovat dál s deficitem běžného účtu, i když je přestane financovat soukromý sektor. Vzniklé deficity platební bilance se projeví jako deficitní pozice uvnitř platebního systému Target 2. Jak ukazuje graf č. 6, od startu krize v roce 2008 uvnitř Target 2 výrazně narostla pozitivní bilance Německa a negativní bilance Itálie a Španělska.

Jádro problému periferních ekonomik je tedy z části v relativně nízké konkurenceschopnosti, kterou odráží deficity běžných účtů platební bilance na perifériích a přebytky v Německu. Rozdíly v konkurenceschopnosti a běžných účtech ale nedokáží vysvětlit zcela rozevírání nůžek v platebním systému Target 2. V době, kdy se začala výrazně prohlubovat deficitní pozice Španělska v Target 2, současně již docházelo k rychlému snižování deficitu běžného účtu. Samotné zastavení přílivu kapitálu, kryjícího do té doby schodky běžných účtů, narůstání nerovnováh uvnitř Target 2 nevysvětluje. Periferní ekonomiky totiž navíc čelí aktivnímu odlivu kapitálu (úspor),<sup>12</sup> který deficit celkové platební bilance jenom prohlubuje. Důvodem je strach ze znovuzavedení národních měn a z prudkého znehodnocení úspor uložených v periferních bankovních systémech.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Platební bilance je peněžním vyjádřením všech ekonomických transakcí mezi určitou zemí a jejími zahraničními partnery za určité období (běžně za účetní rok). Běžný a kapitálový (finanční) účet jsou dvě základní složky platební bilance. Běžný účet v sobě zahrnuje především bilanci zahraničního obchodu, dále pak bilanci výnosů a bilanci transferů. Zatímco bilance běžného účtu odráží změnu národních úspor, bilance kapitálového účtu ukazuje odpovídající změny ve vlastnictví zahraničních aktiv a domácích aktiv zahraničními subjekty.

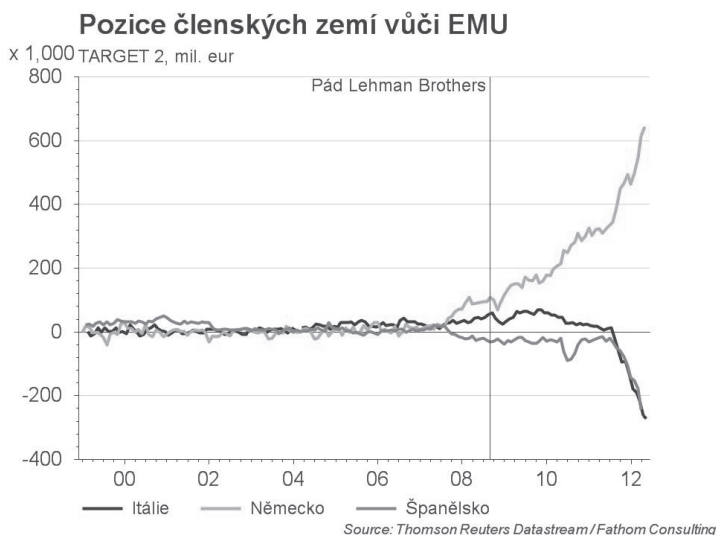
<sup>10</sup> Jedná se především o nemovitosti.

<sup>11</sup> Nedostatek domácích úspor (deficit běžného účtu) musí vykompenzovat jejich příliv ze zahraničí nebo prodej devizových rezerv.

<sup>12</sup> Odtékat může navíc nejen zahraniční kapitál, ale i domácí úspory.

<sup>13</sup> V případě znovuzavedení národní měny by pravděpodobně byly veškeré vklady u domácích bank konvertovány do původní měny, která by následně výrazně znehodnotila.

Graf 6



## RŮZNÉ RECEPTY NA RŮZNÉ DRUHY KRIZE

Jak jsem ukázal, dnešní problémy periferií do velké míry stojí mimo veřejný sektor. Příběh Řecka, jehož vláda dlouhodobě nebyla schopna držet rozpočet na uzdě, je výjimečný. Jako protipól mu stojí příběh Španělska, které v předkrizovém období vytrvale plnilo rozpočtová kritéria.

Jádro problémů periferií je v prohloubení deficitů běžných účtů platební bilance, které odráží klesající relativní konkurenceschopnost periferních ekonomik. S tím, jak klesla důvěra v projekt eura a stouply sázky na znovuzavedení národních měn, se také ze zemí s vysokými schodky běžného účtu a s vysokým zahraničním dluhem (grafy 4 a 5) zrychlil odliv kapitálu a zvýšila závislost na ECB (viz graf 6). Lékem na současné problémy periferií není co nejrychleji vyrovnat deficity veřejných financí, ale začít srovnávat celkové vnější nerovnováhy uvnitř eurozóny a obnovit důvěru trhů v další pokračování projektu eura.

Španělsko, Irsko nebo Portugalsko potřebují v prvé řadě dostat do přebytku běžný účet platební bilance a začít splácet celkový zahraniční dluh (vyrovnávat negativní investiční pozici). Cesty k vyrovnání běžného účtu jsou tři. Jedna vede skrze posílení kvality (zvýšení konkurenceschopnosti), druhá přes zlevnění (devalvaci) a třetí přes omezení spotřeby<sup>14</sup>. Pokud se periferním ekonomikám podaří posílit strukturálními reformami výkon vývozu, vylepší se bilance běžného účtu a vysoké zahraniční dluhy se začnou snižovat. Problém je, že strukturální reformy trvají dlouho a jejich výsledek je častokrát nejistý. V tuto chvíli je navíc komplikuje příliš silná orientace na rozpočto-

<sup>14</sup> Při devalvaci dochází také k reálnému omezení spotřeby.

vou disciplínu národních vlád. Ta jednak odvádí pozornost od nezbytných kroků<sup>15</sup> a současně může národní vlády tlačit ke krokům snižujícím konkurenceschopnost jejich ekonomik.<sup>16</sup>

Druhá možnost (devalvace) je sice rychlá a okamžitá, nicméně těžko realizovatelná uvnitř měnové unie<sup>17</sup>. Může ale pomoci tzv. vnitřní devalvace, při které by se země s přebytky běžného účtu a kladnou čistou investiční pozicí (jako Německo) smířily s uvolněnější měnovou politikou ECB spojenou s vyšší inflací a vyšším růstem mezd v jejich ekonomikách. To by umožnilo periferním ekonomikám relativně zlevnit, tedy reálně znehodnotit vůči Německu. Tento proces je ale také během na delší trať, a proto v tuto chvíli v praxi na periferiích vidíme také třetí cestu vyrovnání deficitů běžných účtů – propad domácí spotřeby.

Pro periferie by bylo snesitelnější, kdyby se přizpůsobení co nejvíce realizovalo prvními dvěma cestami a co nejméně tvrdým seškrtnáním spotřeby. K tomu potřebují vedle řady strukturálních reforem (nejčastěji na trhu práce), především levné peníze a důvěru zahraničních investorů. Tu v tuto chvíli nemají především kvůli ztrátě důvěry v projekt eura jako takový. Nedůvěra v pokračování eura, jak jsem ukázal, tlačí na odliv kapitálu z periferních ekonomik, jejichž měny by při znovuzavedení nejvíce oslabily. Odliv kapitálu a zvýšená závislost na ECB prohlubuje nedostatek peněz na periferiích a neochotu tamních bank poskytovat úvěry. V takovém prostředí, jak ukazuje P. Kuwzman na příkladu Portugalska, i kvalitní pro-exportní projekty s jasným plánem tržeb nejsou schopny sehnat financování. Pak periferiím nezbyvá nic jiného než pokračovat ve spirále padající spotřeby a rostoucí nezaměstnanosti.

## ECONOMIC CONTEXT OF PRESENT EURO-CRISIS MANAGEMENT

### Summary

Since spring 2010, when the European crisis began in budgetary undisciplined Greece, three other countries (Ireland, Portugal, Spain) requested financial assistance from the European Union and the IMF. The way how the crisis started contributed to the fact that Europe perceives the problems in peripheral economies to be primarily of fiscal nature. However, a deeper analysis shows that fiscal problems are in many cases only secondary. The study demonstrates that the main difficulty lies in increasing differences in the level of competitiveness and the overall balance of payments deficits. In most cases, the public sector deficits in peripheral economies represent only a secondary symptom of a deeper crisis. In the light of above mentioned it is appropriate to ask whether the current response of key policy makers – the European Council, the European Commission, the European Central Bank and national governments – is appropriate. This contribution underlines that too much pressure on budgetary discipline in the spirit of the new tax agreements may be counterproductive and misleading.

*Key words:* austerity measures, competitiveness, budgetary discipline, budget deficit, current account deficit, devaluation, eurozone, fiscal policy, loss of competitiveness, Target 2

<sup>15</sup> V případě Španělska šlo například o dlouhodobé odkládání doplnění kapitálu do bankovního sektoru.

<sup>16</sup> Například prudké zvyšování daňových sazeb DPH v Řecku, které jenom posílilo daňové úniky.

<sup>17</sup> Vycházím z toho, že rozpad eurozóny je pro všechny zúčastněné strany extrémně nákladnou a neracionální volbou, viz např. Deo, S., Donovan, P., Hatheway, L., *Euro break-up the consequences*, UBS Global Economic Perspectives 6. 9. 2011. To ovšem neznamená, že k němu nemůže dojít.





## PROMĚNY SANKČNÍCH MECHANISMŮ VE SVĚTLE SMLOUVY O ROZPOČTOVÉ ODPOVĚDNOSTI

MICHAL TOMÁŠEK

Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, která si vysloužila zkratku „smlouva o rozpočtové odpovědnosti“, není jen nástrojem co nejrychlejšího řešení krize jednotné měny euro. Zcela nepokrytě zahajuje cestu větší koncentrace rozpočtových pravomocí na orgány Unie tak, aby se postupně vyvážila nerovnoměrně vychýlená vahadla mezi fiskální a monetární částí procesu hospodářské a měnové integrace.

### HISTORICKÉ OMYLY MĚNOVÉ INTEGRACE

Hospodářská a měnová unie byla v primárním právu EU zakotvena na základě Smlouvy o založení Evropského společenství jako výsledek změn, vnesených do tohoto pramene primárního práva tehdejších ES maastrichtskou smlouvou, jež vstoupila v účinnost ke dni 1. listopadu 1993. Ustanovení, týkající se hospodářské a měnové unie, byla bez větších změn převzata do Smlouvy o fungování Evropské unie (č. 119–144) ve znění lisabonské smlouvy, jež vstoupila v účinnost ke dni 1. prosince 2009.

Měnová unie není zdaleka vynálezem evropského integračního procesu. V historii je známo několik pokusů o měnové sjednocení, kupříkladu Latinská měnová unie, vytvořená z iniciativy Francie v roce 1848, k níž se připojila nejprve Belgie a dále Švýcarsko, též Itálie, Řecko a Bulharsko a později i další státy. Zakládající země si dohodly pevný poměr pro převod zlata a stříbra a mince z těchto kovů byly zákonným platidlem na území všech těchto států. V této měnové unii neexistovala společná měna a měny účastnických států se směňovaly ve vzájemné paritě. Dalším neúspěšným pokusem byla Skandinávská měnová unie, vytvořená Švédskem a Dánskem v roce 1873 a doplněná o Norsko o dva roky později. V této měnové unii již byla zavedena jednotná měna – skandinávská koruna, avšak vzhledem k rozdílné síle jednotlivých účastnických měn, zvláště po posílení švédské koruny po první světové válce i skandinávská měnová unie v roce 1924, zanikla.

Na uvedených příkladech neúspěšných měnových unií lze demonstrovat, že skutečná měnová unie má šanci na úspěch pouze tehdy, jestliže je podložena nejen jednotnou

měnou, ale že pro tuto měnovou unii je zřízena jednotná centrální banka s jednotnou měnovou politikou. Takový model zvolila i EU, ovšem pouze v měnové, nikoliv v rozpočtové oblasti.<sup>1</sup>

## VZTAH MĚNOVÉ A HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY

Jakkoliv primární právo EU důsledně hovoří v pojmech „hospodářská a měnová unie“ („*economic and monetary union*“ – „*union économique et monétaire*“ – „*Wirtschafts-und-Währungsunion*“), není tomu tak. Měnová politika je v rámci účastníků měnové unie jednotná, ale hospodářská politika členských států je prohlášena pouze za věc společného zájmu, i když je v základních směřováních dohlížena a koordinována Radou a Komisí. Hospodářská část unifikace nebyla totiž na rozdíl od měnové unifikace dosud naplněna. Proto se o měnové unii hovoří jako o pojmu, který již reálně existuje, zatímco naplnění hospodářské unie by si vyžadovalo ještě řadu kroků v ekonomické a právní rovině. Obě části tohoto institutu jsou také v evropském právu konstruovány odlišně. Zatímco hospodářská část je postavena na decentralizované struktuře Evropské unie jakožto „společenství států“, je naproti tomu měnová unie založena na přenesení měnových pravomocí z úrovně jednotlivých států – jejich centrálních bank, na úroveň unijní. Přes odlišnou kompozici obou částí usilovala Smlouva o ES o jejich právní sjednocení v pojmu hospodářská a měnová unie, a to cílenou a koordinovanou dělbu pravomocí mezi členské státy a orgány EU při přípravě třetí etapy hospodářské a měnové unie. Takové právní pojetí vedlo ovšem ve svém důsledku k vytvoření vnitřního protikladu ve smyslu dostředivého působení měnových, úvěrových a úrokových politik a odstředivého působení politik hospodářských a rozpočtových, přičemž synergie obou zmíněných protichůdných efektů zůstává bez jakékoliv opory v ústavních normách členských států.<sup>2</sup> Uvedený protiklad je nejen zachován v platném znění Smlouvy o fungování EU, ale je tam i potvrzen začleněním měnové politiky členských států, jejichž měnou je euro, mezi výlučné svěřené pravomoci podle čl. 3 SFEU a začleněním koordinace hospodářských politik mezi koordinované pravomoci podle čl. 5 SFEU.

Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii není podle svého článku 2 zaměřena na strukturu pravomocí Unie a členských států v oblasti hospodářské a měnové unie. Nemá tedy ambici například přesunout koordinované pravomoci v rozpočtové oblasti ve smyslu čl. 5 SFEU třeba do pravomocí sdílených podle čl. 4 SFEU nebo dokonce mezi pravomoci výlučné, tedy na roveň pravomocí měnových dle čl. 3 SFEU. Ostatně, ani by tak učinit nemohla. Takový přesun pravomocí by musel být výsledkem revize základních smluv na základě mezivládní konference a náležitých ratifikačních procesů na úrovni členských států. Podle čl. 119 SFEU činnosti členských států a Unie ve smyslu článku 3 Smlouvy o EU zahrnují za podmínek stanovených Smlouvami zavedení hospodářské politiky, která je založena na úzké koordinaci

<sup>1</sup> Ungerer, H., *A Concise History of European Monetary integration*, New York 1996.

<sup>2</sup> Podrobněji viz např. Heise, A., *Koordinierte Haushaltspolitik zur Stabilisierung des Wirtschaftswachstums*, Internationale Politik und Gesellschaft Nr. 2/1999 nebo Maening, W., *Internationale Transmission und Koordinierung der Wirtschaftspolitik*, Berlin 1990.

hospodářských politik členských států, na vnitřním trhu a na vymezení společných cílů a která je prováděna v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží. V souladu s odstavcem 3 téhož článku zahrnují tyto činnosti dodržování následujících hlavních zásad: stabilní ceny, zdravé veřejné finance a měnové podmínky a trvale udržitelná platební bilance. Podle čl. 126 odst. 1 SFEU se členské státy vyvarují nadměrných schodků veřejných financí. Pravidla stanovená v článku 126 SFEU (původně 104 SES) ES byla upřesněna a posílena Paktem o stabilitě a růstu, který byl založen zejména usnesením Evropské rady ze dne 17. června 1997 a nařízením č. 1466/97 a č. 1467/97 ve znění pozdějších předpisů.

## PAKT O STABILITĚ A RŮSTU

Dne 20. března 2005 přijala Rada EU zprávu s názvem „Zdokonalení provádění Paktu o stabilitě a růstu“, jejímž cílem bylo zdokonalit řízení rozpočtového rámce a odpovědnost členských států za rozpočtový rámec tím, že se posílí hospodářské základy a účinnost Paktu v jeho preventivní i sankční části. Současně bylo cílem této zprávy zajistit dlouhodobou udržitelnost veřejných financí, podpořit růst a vyhnout se nadměrnému zadlužování příštích generací. Členské státy, Rada a Komise znovu potvrdily svůj závazek provádět Smlouvu o ES a Pakt o stabilitě a růstu účinně a včas, na základě vzájemné podpory a úzce a konstruktivně spolupracovat v procesu hospodářského a fiskálního dohledu s cílem zaručit stálost a účinnost pravidel Paktu. Tak byla v roce 2005 přijata reforma Paktu a příslušných nařízení.

V oblasti prevence bylo stanoveno, že s ohledem na hospodářskou a rozpočtovou různorodost v Unii by střednědobý rozpočtový cíl měl být pro jednotlivé členské státy diferencován, aby se tak zohlednila různorodost hospodářských a rozpočtových stavů a vývoje, jakož i fiskálního rizika pro udržitelnost veřejných financí, rovněž s ohledem na možné demografické změny. Střednědobý rozpočtový cíl pro jednotlivé členské státy se může od téměř vyrovnaného nebo přebytkového rozpočtu lišit. Pro členské státy eurozóny a ERM 2 by tedy existovalo vymezené rozmezí střednědobých rozpočtových cílů stanovených konkrétně pro jednotlivé země v cyklicky očištěném vyjádření a bez jednorázových a dočasných opatření.

Byl zaveden symetričtější přístup k fiskální politice v průběhu cyklu prostřednictvím posílení rozpočtové kázně v hospodářsky příznivých obdobích tak, aby bylo možné vyhnout se procyklické politice a postupně dosahovat střednědobého rozpočtového cíle. Dodržování střednědobého rozpočtového cíle by mělo členským státům umožnit snadněji se vyrovnat s běžnými cyklickými výkyvy při udržení schodku veřejných financí pod doporučovanou hodnotou 3 % HDP a zajistit rychlý pokrok směrem k udržitelnosti veřejných financí. S ohledem na výše uvedené by měl vzniknout prostor pro volnější nakládání s rozpočtem, zejména pokud jde o veřejné investice. V zájmu posílení prorůstově zaměřené koncepce paktu by se při vymezení úprav k postupnému dosažení střednědobého rozpočtového cíle pro země, které jej dosud nesplnily, a při umožnění dočasné odchylky od tohoto cíle pro země, které jej již splnily, měly brát v úvahu významné strukturální reformy přinášející přímé dlouhodobé úspory nákladů,

včetně úspor dosažených zvyšováním potenciálního růstu, které tedy mají prokazatelný dopad na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. Aby nenastaly překážky pro strukturální reformy, které jednoznačně zlepšují dlouhodobou udržitelnost veřejných financí, měla by se věnovat zvláštní pozornost důchodovým reformám zavádějícím vícepilířový systém, který obsahuje povinný plně fondově financovaný pilíř, protože tyto reformy mají za následek krátkodobé zhoršení stavu veřejných financí během prováděcího období.

V oblasti sankcí by mělo být hlavní zásadou postupu při nadměrném schodku urychlené odstranění nadměrného schodku. Postup by měl zůstat jednoduchý, průhledný a spravedlivý. Bylo rozhodnuto revidovat koncepci výjimečného překročení doporučené hodnoty způsobené prudkým hospodářským propadem. Při tom je třeba patřičně zohlednit hospodářskou různorodost v Evropské unii. Při všech rozpočtových hodnoceních v rámci postupu při nadměrném schodku by se mělo pečlivě zvážít mírné překročení doporučené hodnoty, které odráží provádění reformou důchodového systému zavádějících vícepilířový systém, který zahrnuje povinný plně fondově financovaný pilíř, protože provádění takových reform má za následek krátkodobé zhoršení rozpočtového stavu, přičemž dlouhodobá udržitelnost veřejných financí se zřetelně zlepšuje. Při posuzování otázky, zda byl nadměrný schodek odstraněn, by Komise a Rada měly hodnotit zejména vývoj údajů o schodku při postupu při nadměrném schodku, přičemž by měly rovněž brát v úvahu čisté náklady na reformu veřejně spravovaného pilíře. Procesní lhůty pro rozhodnutí Rady v rámci postupu při nadměrném schodku byly prodlouženy tak, aby členské státy mohly opatření lépe začlenit do vnitrostátního rozpočtového procesu a aby mohly rozpracovat soudržnější soubor opatření. Aby se zajistilo rychlé odstranění nadměrných schodků, je nezbytné, aby členské státy nacházející se v situaci nadměrného schodku přijaly účinná opatření a aby dosáhly ročního minimálního fiskálního zlepšení svého cyklicky očištěného salda, bez vlivu jednorázových a dočasných opatření. Jako referenční hodnotu budou země s nadměrným schodkem muset dosáhnout ročního minimálního fiskálního úsilí v cyklicky očištěném vyjádření a bez vlivu jednorázových a dočasných opatření.

## REVIZE PREVENTIVNÍCH MECHANISMŮ

Pakt o stabilitě a růstu prokázal svou užitečnost při upevňování fiskální kázně a nepochybně přispěl k vysoké úrovni makroekonomické stability v EU. Nicméně nevyhnul se v letech 2003–2004 vážné krizi, která vedla k reformě Paktu o stabilitě a růstu, včetně novelizace příslušných nařízení ES v roce 2005. Krizi Paktu o stabilitě a růstu odstartovalo rozhodnutí Rady EU ze dne 25. listopadu 2003 neuplatnit proti Francii a Německu sankce za porušení rozpočtových pravidel Paktu stability. Kritika příslušného rozhodnutí Rady se zaměřila především na skutečnost, že takové rozhodnutí zakládá precedens pro porušování pravidel EU jako takových. Na druhé straně řada ekonomů uznala, že Francie a Německo jsou svým způsobem „motorem“ evropského hospodářství. Proto vyjadřovali jisté pochopení pro shovívavost k rozpočtovým problémům obou zemí. Evropská komise jako strážce právnosti

následně podala žalobu proti rozhodnutí Rady z principiálních důvodů. Předmětem žaloby byly návrhy na zrušení aktů Rady ze dne 25. listopadu 2003, totiž rozhodnutí nepřijmout ve vztahu k Francouzské republice a Spolkové republice Německo formální nástroje obsažené v doporučeních Komise podle čl. 104 odst. 8 a 9 smlouvy o založení Evropského společenství (ES) ve znění Smlouvy z Nice, účinné od 1. února 2003 (dále jen Smlouvy o ES) a závěrů přijatých ve vztahu k těmto členským státům v reakci na doporučení podaná Radou v souladu s čl. 104 odst. 7 Smlouvy o ES a k posouzení nových opatření ke snížení schodku za účelem nápravy situace nadměrného schodku. Návrh na zahájení řízení byl podán 27. ledna 2004 Komisí ES na základě článku 230 Smlouvy o ES jako žaloba na neplatnost právního aktu Společenství za účelem přezkoumání právnosti aktů Rady EU z 25. listopadu 2003. Rada EU tehdy rozhodla nepřijmout ve vztahu k Francouzské republice a ke Spolkové republice Německo formální nástroje ve smyslu Paktu o stabilitě a růstu, spočívající v uložení sankcí tomu členskému státu – účastníkovi třetí etapy hospodářské a měnové unie, který nedodrží rozpočtová pravidla eurozóny. Komise ve své žalobě navrhla, aby Soudní dvůr zrušil rozhodnutí Rady o nepřijetí formálních nástrojů obsažených v doporučeních Komise podle čl. 104 odst. 8 a 9 Smlouvy o ES a aby Soudní dvůr zrušil závěry Rady v rozsahu, v němž s sebou nesou pozastavení postupu při nadměrném schodku, použití nástroje neupraveného Smlouvou a změnu doporučení přijatých Radou na základě čl. 104 odst. 7 Smlouvy o ES.

Evropský soudní dvůr vynesl v této věci příslušný rozsudek dne 13. července 2004<sup>3</sup>, v němž návrh na zrušení napadeného rozhodnutí Rady zamítl pro nepřipustnost. Došel totiž k závěru, že pokud Rada nepřijala akty doporučené Komisí proto Francii a Německu pro porušování rozpočtové disciplíny eurozóny, pak tuto skutečnost nelze napadnout žalobou pro neplatnost právního aktu Společenství ve smyslu článku 230 Smlouvy o ES, nýbrž žalobou pro nečinnost orgánu EU ve smyslu článku 232 Smlouvy o ES. V uvedené věci měla Rada rozhodnout na doporučení Komise dvoutřetinovou většinou hlasů svých členů s vyloučením hlasů zástupců dotčených členských států. Pokud tedy Komise doporučí Radě přijmout rozhodnutí podle čl. 104 odst. 8 a 9 Smlouvy o ES a požadované většiny v Radě není dosaženo, nedochází k přijetí žádného rozhodnutí ve smyslu těchto ustanovení.

Výskyt nadměrného schodku ve třetí etapě hospodářské a měnové unie je závažnou skutečností, která vyžaduje bezodkladné kroky všech zúčastněných stran. Přestože jsou stanoveny lhůty, které musejí být zachovány, nic to nemění na skutečnosti, že uplynutí uvedených lhůt nebrání tomu, aby Rada přijala akty doporučené Komisí. Tyto lhůty mají za cíl zajistit urychlené a účinné uplatnění postupu při nadměrném schodku. Bylo by tak v rozporu s tímto účelem vyvozovat z uplynutí těchto lhůt zánik pravomoci Rady přijmout akty doporučené Komisí v rámci uvedeného postupu. Takový zánik by případně vyžadoval znovuzahájení takového postupu. Evropský soudní dvůr naopak přijal návrh Evropské komise na zrušení příslušných závěrů Rady EU. Závěry Rady přijaté ve vztahu k Francouzské republice resp. ke Spolkové republice Německo označil Evropský soudní dvůr za protiprávní a nařídil jejich zrušení v rozsahu, v němž obsahují

<sup>3</sup> Rozsudek Evropského soudního dvora ve věci C-27/04 Komise Evropských společenství v. Rada Evropské unie.

rozhodnutí o pozastavení postupu při nadměrném schodku a rozhodnutí, jímž dochází ke změně doporučení již dříve přijatých Radou na základě čl. 104 odst. 7 Smlouvy o ES. Evropský soudní dvůr došel k závěru, že podle ustálené judikatury musí žalobě na neplatnost podléhat veškerá opatření přijatá orgány bez ohledu na jejich povahu či formu, pokud směřují k založení právních následků. V projednávaném případě bylo namíště zkoumat, zda závěry Rady směřovaly k založení takových následků. V tomto ohledu Evropský soudní dvůr konstatoval, že závěry Rady směřují k založení právních následků, a to přinejmenším v tom směru, že pozastavují probíhající postupy při nadměrném schodku a fakticky mění doporučení dříve přijatá Radou na základě čl. 104 odst. 7 Smlouvy o ES.

Evropský soudní dvůr rozhodl vlastně kompromisem. Žalobu vůči rozhodnutí Rady nepřijmout sankční nástroje proti Německu a Francii odmítl Evropský soudní dvůr pro nepřipustnost z procedurálních důvodů. Za protiprávní označil pouze závěry Rady, které jsou ovšem spíše na pomezí politické deklarace než právního aktu ES<sup>4</sup>. Přes přijaté řešení má popsáný rozsudek Evropského soudního dvora klíčový význam. Je prvním zásadním rozhodnutím Evropského soudního dvora ve věci výkladu té části komunitárního práva, která se týká Evropské hospodářské a měnové unie a používání eura v širším kontextu. Současně byl významným impulsem vývoje Paktu o stabilitě a růstu.

V intencích citovaného názoru Soudního dvora Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii podněcuje členské státy k rozpočtové odpovědnosti zavedením pravidla vyrovnaného nebo přebytkového rozpočtu, a to na základě závazných a trvalých předpisů přednostně na ústavní úrovni či předpisů, u nichž je jiným způsobem zaručeno, že budou v plném rozsahu respektovány či dodržovány po celou dobu vnitrostátního rozpočtového procesu (čl. 3 smlouvy). Podle čl. 136 SFEU může Rada přijímat pro země, jejichž měnou je euro, opatření za účelem a) posílení koordinace rozpočtové kázně států eurozóny a dohledu nad ní nebo b) vypracování směrů hospodářské politiky pro tyto státy, přičemž se dbá na to, aby byly slučitelné se směry přijímanými pro celou Unii a byl nad nimi zajištěn dohled, je-li jejich přijetí v souladu s příslušnými ustanoveními Smluv a jejich obecným cílem je zajištění řádného fungování hospodářské a měnové unie. Zavedení pravidla vyrovnaného nebo přebytkového rozpočtu lze, pokud jde o země eurozóny, ve světle citovaných ustanovení čl. 136 SFEU zpochybnit jen obtížně. Řešení ve formě mezinárodní smlouvy, která jde vně základních smluv a je tak jakýmsi „bypassem“ primárního práva, může sice vzbuzovat překvapení, ale „řemeslné provedení“ je natolik kvalitní, že sotva najdeme formální rozpor s ujným právem. Soulad se základními smlouvami podpořili tvůrci dokumentu oporou v principu posílené spolupráce ve smyslu čl. 20 SFEU. Pochybnost může sice v této souvislosti vyvolat otázka, zda Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii je jako prostředek posílené spolupráce přijímána až jako poslední prostředek a zda bylo shledáno, že cílů této spolupráce nebylo lze dosáhnout v přiměřené lhůtě Unii jako celkem. Odpověď na ni je ovšem povýtce politická. Případným námitkám je navíc možné čelit shora citovanou argumentací Soudního dvora EU, že výskyt nadměrného schodku ve třetí etapě hospodářské a měnové unie je závažnou skutečností vyžadující

<sup>4</sup> Tomášek, M., *Nad rozsudkem Evropského soudního dvora ve věci dodržování Paktu stability a růstu*, Právní fórum č. 6/2004.

bezodkladné kroky všech zúčastněných stran. Lze se patrně ztotožnit s vyvratitelnou domněnkou, že pro bezodkladné řešení problému nebylo možné formou kompromisu lepší řešení najít.

## REVIZE SANKČNÍCH MECHANISMŮ

Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii je součástí postupné centralizace rozpočtové politiky na úrovni Unie. Tato strategie vychází z předpokladu, že účinné fungování měnové unie musí být podpořeno centrálním rozpočtem a centrální nebo centralizovanou rozpočtovou politikou. Centrální rozpočet sice EU má, nicméně je příliš slabý. Jeho posílení ve směru k jednotné měně lze spatřovat v konstrukci Evropského stabilizačního mechanismu. Centralizace rozpočtové politiky se projevuje zejména v posilování úlohy Evropské komise. Stojí jistě za povšimnutí, kolikrát v poslední době Evropské komise rozhodla pozastavit čerpání unijních prostředků těm státům, které neplní kritéria rozpočtové politiky. Rovněž sankční mechanismus fiskálního paktu jednoznačně sleduje trend silící Komise v procesu rozpočtových sankcí.

Sankční mechanismus Paktu o stabilitě a růstu byl od svého vzniku i po reformě z roku 2005 spíše odrazem jakýchsi „gentlemanských dohod“, za něž byla koordinace hospodářských politik v počátcích hospodářské a měnové unie pokládána. Podle okřídleného bonmotu, že gentlemanské dohody nejsou vlastně žádnými dohodami a ti, kdo je uzavírají, vlastně nejsou žádní gentlemani, se orgány EU odhodlaly k rozhodnější akci. V intencích citovaného názoru Soudního dvora, že, je-li to třeba, lze dotčený členský stát donutit ke snížení případně zjištěného schodku, zavádí se mechanismus tzv. „obrácené většiny“, čili *de facto* hlasování obrácenou kvalifikovanou většinou v Radě při přijímání nápravných opatření v rámci procedury při nadměrném schodku podle čl. 126 SFEU.

Pokud Komise jako obecný strážce právnosti zjistí porušování pravidla 3 % deficitu členským státem, může být vůči takovému státu spuštěn sankční proces. Návrh Komise lze zvrátit hlasováním Rady kvalifikovanou většinou, přičemž k názoru dotčeného členského státu se nepřihlíží. Zatímco dříve bylo k uvalení sankce potřeba souhlasu kvalifikované většiny členských států, nyní je naopak potřeba pro neuvalení sankce jejich kvalifikovaný nesouhlas. Tento postup tzv. „obrácené kvalifikované většiny“ čelí podezření z obcházení základních smluv o EU, že se vně základních smluv o EU vytváří jakýsi hlasovací kartel. Ten se má opírat o hlasy členů eurozóny. Každému státu je tu přitom přidělena určitá váha hlasů, například v závislosti na počet obyvatel apod. Pro odmítnutí návrhu Komise by podle současných propočtů bylo zapotřebí 74 % hlasů. Například Francie a Německo disponují dohromady 27 % hlasů. Obdobný mechanismus obrácené většiny byl již přijat v rámci platné sekundární legislativy (nařízení (EU) č. 1173/2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně), tedy v souvislosti se zatím poslední novelou paktu o stabilitě a růstu. Princip obrácené většiny zakotvený v čl. 7 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii jednoznačně posiluje úlohu Komise v procesu donucení členských států snižovat případné schodky.

Nepochybně je namístě otázka, zda míra posílení úlohy Komise už překročila meze dovolené primárním právem. Je ovšem třeba zopakovat, že princip obrácené většiny už v platném právu EU existuje. Dosud není známo, že by měl být napaden třeba žalobou na neplatnost pro rozpor s primárním právem.

Jestliže byla v předchozím odstavci zmíněna případná úloha Soudního dvora EU, pak je třeba připomenout, že jeho ochota rozhodovat v otázkách spojených s koordinovanými politikami v rámci rozpočtové odpovědnosti nebyla nikdy příliš veliká. Projevilo se to zejména v souvislosti s výše uvedeným rozhodnutím C-27/04 Komise Evropských společenství v. Rada Evropské unie ze dne 13. července 2004. Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii zapojuje Soudní dvůr EU do mechanismu ukládání sankcí za překročení zjištěného schodku rozpočtů ve svém čl. 8 v rámci mechanismu rozhodčí doložky ve smyslu čl. 273 SFEU, která nezasahuje do pravomocí orgánů EU a unijních politik vymezených zakládacími smlouvami. Smluvní strany mají podle čl. 8 odst. 1 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii povinnost podat žalobu k Soudnímu dvoru EU, shledá-li Komise ve své zprávě, že některá smluvní strana neplní požadavky čl. 3 odst. 2 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. Tu je třeba připomenout, že Komise nemůže mít na základě čl. 273 SFEU o rozhodčím řízení postavení žalující strany. Na druhé straně Komise je považována za obecného strážce právnosti a i v souladu s všeobecným trendem posilování úlohy Komise v procesu rozpočtových sankcí lze vyjádření jejího postavení podle čl. 8 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii považovat za přiměřené. Odpůrci fiskálního paktu poukazují v této souvislosti na přílišnou vázanost členských států právním názorem Komise ve vztahu k jejich aktivní legitimaci v rozhodčím řízení. Příslušné pochybnost lze v této chvíli rozptýlit jen obtížně, neboť relevantní prováděcí předpisy nebyly dosud přijaty.

\* \* \*

Evropské právo musí sledovat určitou dynamiku, vyvolávanou objektivními ekonomickými potřebami. Nesmí se stát brzdou takové dynamiky. Zachování a úspěch eura v mezinárodním měřítku je v životním zájmu EU, pokud si EU chce do budoucna zachovat konkurenceschopnost s takovými oblastmi jako USA, Čína, Japonsko, Rusko nebo Austrálie. Praxe posledních deseti let ukázala, že dosavadní model hospodářské a měnové unie je neudržitelný. Cesta k větší soudržnosti rozpočtových politik se jeví jako nevyhnutelná. Naléhavý ekonomický zájem ovšem nesmí být důvodem k ohýbání či dokonce k porušování primárního práva. Proto také Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii předvídá v primárním právu příslušné změny, jejichž přijetí si ovšem vyžádá náležitou dobu odpovídající mezivládní konferenci a řádným ratifikačním procesům.

Postoje některých členských států naznačují, že si jejich právníci a politici jsou vědomi skrytého nebezpečí posilování pravomocí Komise v rozpočtovém procesu. Svědčí o tom německý požadavek hlasovat o ratifikaci fiskálního paktu kvalifikovanou většinou a koneckonců také irský nebo francouzský záměr ratifikovat smlouvu referendem. České váhání podepsat fiskální pakt, jakkoliv má primárně politický základ, má také



určitě racionální oporu v právnických pochybnostech. Ovšem, pokud jde o postavení České republiky v procesu hospodářské a měnové unie, je třeba připomenout, že se nacházíme v její druhé etapě. Řečeno terminologií čl. 139an SFEU, je ČR členským státem, na který se vztahuje výjimka. Tato situace bude trvat do té doby, dokud Rada v souladu s čl. 139 SFEU nerozhodne, že splňujeme příslušné podmínky pro zavedení eura. Pak euro přijmout nejen můžeme, ale musíme. Členskými státy s výjimkou jsou i ostatní členské státy, které nezavedly euro. Pouze právní situace Dánska a Spojeného království je poněkud odlišná, protože obě země si vstup do třetí etapy hospodářské a měnové unie vyhradily protokolem ke Smlouvě o EU v roce 1992. Na smluvní strany, které tuto smlouvu ratifikovaly a na které se vztahuje výjimka ve smyslu čl. 139 odst. 1 SFEU, popřípadě výjimka uvedená v Protokolu (č. 16) o některých ustanoveních týkajících se Dánska, připojeného ke smlouvám, na nichž je založena Evropská unie, se Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii podle jejího čl. 14 uplatní ode dne použitelnosti rozhodnutí o zrušení této výjimky, ledaže dotčená smluvní strana oznámí úmysl být k dřívějšímu okamžiku vázána všemi ustanoveními hlav III a IV této smlouvy nebo jejich částí. Cesta k podpisu tak zůstává stále otevřená, například do té doby, až pominou politické překážky pro ratifikační podpis nebo až případná referenda nebo hlasování ústavní většinou v jiných členských státech naznačí další směry uvažování na evropském kontinentě.

#### CHANGES IN SANCTION MECHANISMS IN LIGHT OF TREATY ON BUDGETARY RESPONSIBILITY

##### Summary

Stability and Growth Pact introduced in 1997 a set of sanctions against Member States violating budgetary discipline in Eurozone. Enforcement of sanctions has been a big problem. In 2004 no sanctions were applied against France and Germany violating seriously against Stability and Growth Pact Rules. A reform of Stability and Growth Pact in 2005 did not bring any substantial changes. Only recently a new format of sanctions was introduced including a so-called “reversed majority voting”. The latter was used as wee lint the on budgetary responsibility being criticized for no-compliance with EU Treaties principles.

*Key words:* Stability and Growth Pact, sanctions, reversed-majority voting



## PRÁVNÍ ASPEKTY SMLOUVY O STABILITĚ, KOORDINACI A SPRÁVĚ V HOSPODÁŘSKÉ A MĚNOVÉ UNII

MARTIN KUSÁK, LENKA PÍTROVÁ A KOL.<sup>1</sup>

### I. ÚVODEM

Na zasedání neformální Evropské rady, které se uskutečnilo 30. ledna 2012 v Bruselu, bylo po intenzivní přípravě v extrémně krátkém čase uzavřeno projednávání Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, často označované zkráceně jako „fiskální pakt“ či „smlouva o rozpočtové odpovědnosti“ (dále též jen „Smlouva“). Smlouva vychází z prohlášení k posílení fiskální disciplíny a koordinace hospodářských politik, které přijaly hlavy států a předsedové vlád eurozóny na okraj Evropské rady dne 9. prosince 2011 poté, co se nepodařilo nalézt shodu na omezené změně zakládacích smluv EU mezi všemi 27 členskými státy EU. Cílem Smlouvy je posílit rozpočtovou disciplínu a koordinaci hospodářských politik členských států EU, resp. primárně zemí eurozóny. Tento cíl Česká republika plně podporuje, neboť stabilizace eurozóny je s ohledem na těsné ekonomické propojení v jejím zájmu. Tato Smlouva, uzavřená mimo rámec unijního práva, by měla být účinná výhradně pro členské státy, jejichž měnou je euro; pro ostatní smluvní strany až od okamžiku, kdy euro přijmou (resp. kdy dojde ke zrušení výjimky, kterou z účasti na společné měně mají). Ještě předtím, na základě svého prohlášení, však mohou tyto smluvní strany učinit pro sebe závaznými některá nebo všechna ustanovení Smlouvy, která se týkají rozpočtové disciplíny a hospodářské konvergence (tzv. *opt-in*). Pokud by Česká republika ke Smlouvě přistoupila, přijala by právní závazek, že její účinky se na ni budou vztahovat okamžikem přijetí eura.

Jádro fiskálního paktu tvoří pravidlo vyrovnaných rozpočtů (tzv. zlaté rozpočtové pravidlo), podle něhož mají být vládní výdaje a příjmy vyrovnané či přebytkové dle stanovených kritérií, přičemž ve vymezených případech bude možné se od tohoto pravidla odchýlit (blíže viz dále). Smlouva dále obsahuje několik ustanovení o užší spolupráci a koordinaci smluvních stran v oblasti hospodářské politiky s cílem zajistit hladké fungování hospodářské a měnové unie, přičemž tato koordinace bude vycházet ze stávajících unijních Smluv a bude využívat kromě jiného institutu posílené spoluprá-

<sup>1</sup> Kolektiv autorů působících v Odboru koncepčním a institucionálním Sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády ČR: JUDr. Martin Kusák, JUDr. Lenka Pítrová, CSc., Mgr. Hana Bambasová, Mgr. Ing. Jan Durica, JUDr. PhDr. David Elischer, Ph.D., Ing. Olga Francová. Při přípravě článku byl využit analytický materiál *Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii* zpracovaný formou komentáře.

ce a široce definovaná opatření pro země eurozóny podle čl. 136 Smlouvy o fungování Evropské unie<sup>2</sup> (dále jen „SFEU“).

Na fiskální pakt je třeba nahlížet jako na součást širšího souboru nástrojů, jejichž společným cílem je zajistit stabilitu eurozóny jako celku. Do něj náleží jednak Pakt euro plus přijatý Evropskou radou v březnu 2011, ale především Evropský mechanismus stability (ESM), který vzniká na základě mezinárodní dohody uzavírané mezi zeměmi eurozóny rovněž mimo rámec zakládacích smluv EU – Smlouvy o zřízení Evropského mechanismu stability. Vztah fiskálního paktu k ESM je řešen v jeho preambuli, kde smluvní strany vyjadřují podmíněnost poskytnutí finanční pomoci na základě nových programů v rámci ESM, a to počínaje 1. březnem 2013 ratifikací této Smlouvy (fiskálního paktu) dotčenou smluvní stranou a po uplynutí lhůty k provedení opatření podle čl. 3 odst. 2 Smlouvy (1 rok od jejího vstupu v platnost) rovněž splněním požadavků tohoto článku. Zjednodušeně řečeno, od uvedených dat dosáhnou na pomoc z ESM pouze ty země eurozóny, které ratifikují fiskální pakt a provedou pravidlo vyrovnaných rozpočtů. Obdobné ustanovení bylo vloženo také do preambule Smlouvy o zřízení Evropského mechanismu stability.

## II. PROBLEMATICKÉ OTÁZKY V OBECNÉ ROVINĚ

Postup pro uzavření fiskálního paktu dohodnutý na okraj zasedání Evropské rady dne 9. prosince 2011, který směřuje k hlubší hospodářské integraci, je možné chápat jako pragmatické řešení problému nedostatku konsensu na změnách unijních zakládacích smluv ve formátu EU-27, avšak zároveň vyvolává po právní stránce některé otázky, jež je zapotřebí podrobit bližší analýze. Jedná se zejména o následující problémové okruhy:

### 1. VZTAH SMLOUVY K PRÁVU EU A ZÁVAZKŮM, KTERÉ Z NĚJ PRO ČLENSKÉ STÁTY VYPLÝVAJÍ

Členské státy EU pochopitelně mohou ve své mezinárodně-právní kapacitě přijímat další závazky mimo smluvní rámec Unie, a to i v omezeném okruhu určité skupiny států a v oblastech, kde již Unie vykonává své politiky. V takovém případě se *de facto* jedná o prohloubení integrace mezi určitou skupinou členských států. Pokud se ovšem taková spolupráce ocitá mimo rámec zakládacích smluv EU, vyplývají pro ni z těchto smluv jasná omezení. Členské státy především nesmí porušit zásadu tzv. loajální spolupráce vyjádřenou v čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU“), tj. zejména jsou povinny zdržet se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie. Nadto je třeba si uvědomit, že taková mezivládní dohoda může obsahovat pouze pravidla doplňující zakládací smlouvy tam, kde úprava doposud chybí, tzn. může se jednat pouze o jakousi „nadstavbu“ zakládacích smluv, nikoliv o odchylky od úpravy v těchto smlouvách obsažených. Smluvní úprava sjednaná mimo rámec primárního

<sup>2</sup> Jedná se o poměrně široké právní zmocnění, avšak pouze pro země eurozóny.

práva EU tak nesmí ohrozit dosažení cílů obsažených v zakládacích smlouvách a nesmí porušovat základní zásady práva EU ani být v rozporu s jednotlivými ustanoveními zakládacích smluv, příp. na jejich základě přijatými normami sekundárního práva EU.

Vezmeme-li v úvahu, co je obsahem Smlouvy, pak z hlediska primárního práva EU je forma, která byla pro zavedení těchto opatření zvolena, vysoce problematická a bezprecedentní. Samo primární právo totiž upravuje postupy pro dosažení hlubší integrace, na níž by neparticipovaly všechny členské státy. Jde o institut posílené spolupráce v rámci zakládacích smluv (čl. 20 SEU a čl. 326 až 334 SFEU), který je využíván v řadě oblastí, např. v oblasti kolizních norem pro rozvody aj. Mimo rámec zakládacích smluv a v okruhu pouze zemí eurozóny je uzavírána Smlouva o zřízení Evropského mechanismu stability (ESM), která však za účelem zajištění kompatibility s primárním právem Unie vyžaduje revizi čl. 136 SFEU, a tudíž i souhlas všech členských států EU. Fiskální pakt má s výše uvedenými případy společné pouze to, že povede k hlubší integraci určité skupiny členských států EU na základě mezinárodní dohody. Svým charakterem není ovšem ani integrací v rámci posílené spolupráce, neboť vyžaduje úpravu v oblasti primárního práva EU, ani dohodou všech členských států o změně zakládacích smluv EU vztahující se jen na některé z nich (eurozónu), jelikož nebude vyžadovat souhlas všech členských zemí (Smlouvy se nebude účastnit přinejmenším Spojené království).

Problematickou otázkou vztahu Smlouvy k právu Unie má řešit její článek 2. Ten stanoví v tomto směru limity aplikace a interpretace Smlouvy, jež musí být v souladu se zakládacími smlouvami EU. Je však otázkou, nakolik jsou tyto podmínky v případě některých ustanovení Smlouvy skutečně naplňovány (zejm. pokud jde o články 7 a 8). Obecně zakotvené podmínky slučitelnosti s unijním právem tak nemění nic na skutečnosti, že Smlouva má na primární právo závažný nepřímý dopad, a to tím spíše, vezmeme-li v úvahu věcný rozsah působnosti této Smlouvy, který se překrývá s oblastmi, v nichž Unie již své pravomoci, byť částečně, vykonává a jistě i nadále vykonávat bude. (O možnosti případné kolize s právem EU vypovídá i skutečnost, že v průběhu jednání byla zvažována možnost zakotvit výslovně v této Smlouvě princip přednosti unijního práva.)

Podle zmíněného článku 2 musí být Smlouva aplikována i interpretována v souladu s právem EU, a to primárním i sekundárním (v oblasti sekundární legislativy je relevantní zejména Pakt stability a růstu<sup>3</sup> a balíček legislativních nástrojů k ekonomickému řízení z listopadu 2011 známý jako tzv. *six-pack*,<sup>4</sup> jímž byl Pakt stability a růstu pozmě-

<sup>3</sup> Nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik, ve znění pozdějších předpisů, zejm. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1175/2011 ze dne 16. listopadu 2011, a nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ze dne 7. července 1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku, ve znění pozdějších předpisů, zejm. nařízení Rady (EU) č. 1177/2011 ze dne 8. listopadu 2011.

<sup>4</sup> 1) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1173/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o účinném prozrazování rozpočtového dohledu v eurozóně (Úř. věst. L 306, 23. 11. 2011, s. 1–7),  
2) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1174/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o donucovacích opatřeních k nápravě nadměrné makroekonomické nerovnováhy v eurozóně (Úř. věst. L 306, 23. 11. 2011, s. 8–11),  
3) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1175/2011 ze dne 16. listopadu 2011, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik (Úř. věst. L 306, 23. 11. 2011, s. 12–24),  
4) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy (Úř. věst. L 306, 23. 11. 2011, s. 25–32),

něn). Zdůrazněn je především význam čl. 4 odst. 3 SEU, který zakotvuje tzv. princip loajality: „Podle zásady loajální spolupráce se Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv. Členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie. Členské státy usnadňují Unii plnění jejich úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie.“ Smlouvu lze v obecné rovině chápat jako nástroj, který může přispět k plnění závazků, jež pro členské státy vyplývají z unijních Smluv a z aktů orgánů EU. Významná však bude i její aplikace v praxi, kdy smluvní strany budou muset dbát na to, aby na jejím základě nečinily „opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie“. Jelikož Smlouva na několika místech předpokládá přijímání dalších opatření prostřednictvím unijní sekundární legislativy (srov. např. čl. 5 a 10), je zdůrazněno, že povinnost aplikovat a vykládat Smlouvu v souladu se zakládacími smlouvami Unie a právem EU zahrnuje rovněž „právo procesní“, čímž je třeba rozumět příslušná ustanovení zakládacích smluv o právních aktech a jejich přijímání (srov. zejm. čl. 288 SFEU a násled.). Přestože tato skutečnost by se měla rozumět sama sebou, je uvedeným dovětkem nade vše pochybnost stvrzeno, že pro přijímání sekundární legislativy EU<sup>5</sup> předpokládané v této Smlouvě platí výlučně zmíněná ustanovení primárního práva EU.

Případnou kolizi Smlouvy s právem Unie by měl řešit čl. 2 odst. 2, který omezuje její použitelnost za situace, kdy by Smlouva měla být aplikována způsobem neslučitelným se zakládacími smlouvami EU a jinými prameny unijního práva. To mimo jiné implicitně potvrzuje tezi, že Smlouva nenahrazuje ustanovení obsažená v právu EU, nýbrž bude uplatňována vedle nich – v opačném případě by totiž ani ke konfliktu obou úprav nemohlo dojít. V souladu musí být uplatňování Smlouvy nejen se zakládacími smlouvami a sekundárními právními předpisy EU, ale též s judikaturou Soudního dvora EU a jím formulovanými obecnými zásadami, včetně zásady aplikační přednosti práva Unie, přestože to v konečné verzi textu Smlouvy není *expressis verbis* zmíněno. V praxi to tak bude znamenat, že v případě kolize Smlouvy s právem Unie nebude možné příslušná ustanovení Smlouvy použít. O případné (ne)slučitelnosti aplikace Smlouvy s právem EU bude příslušný rozhodovat Soudní dvůr, zejm. v rámci řízení o porušení unijních Smluv.

## 2. OTÁZKA VYUŽITÍ INSTITUCÍ UNIE PRO SPOLUPRÁCI NA ZÁKLADĚ MEZIVLÁDNÍ DOHODY STOJÍCÍ MIMO RÁMEC UNIJNÍHO PRIMÁRNÍHO PRÁVA

Vzhledem k tomu, že fiskální pakt nepředstavuje mezinárodní smlouvu, na níž by participovaly všechny členské státy EU, jeví se využití unijních institucí v jejím rámci přinejmenším jako sporné. Z hlediska práva Unie totiž není přípustné, aby mezi-

5) nařízení Rady (EU) č. 1177/2011 ze dne 8. listopadu 2011, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku (Úř. věst. L 306, 23. 11. 2011, s. 33–40),

6) směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států (Úř. věst. L 306, 23. 11. 2011, s. 41–47).

<sup>5</sup> Text ustanovení hovoří o „sekundárních právních předpisech“ (v anglické verzi „secondary legislation“). Jde o legislativní akty ve smyslu čl. 289 odst. 3 SFEU.

národní smlouva stojící mimo rámec primárního práva EU svěřovala nové kompetence unijním institucím či do nich jakkoliv zasahovala (ať již se jedná o jejich omezení nebo rozšíření), pokud to není v samotném primárním právu výslovně či implicitně připuštěno. Smlouva současně, přestože se nachází mimo architekturu unijních zakládacích smluv, předpokládá, že některá její ustanovení budou úzce provázána se sekundární unijní legislativou přijímanou na základě platného primárního práva (na základě Smlouvy samotné by to nebylo možné). I tato provázanost, zejména ve vztahu k vymezení pravomocí orgánů EU, může být z právního hlediska problematická.

V souladu s konceptem svěření pravomocí „*jedná Unie pouze v rámci pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy*“ (čl. 5 odst. 2 SEU) a „*každý orgán jedná v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami a v souladu s postupy, podmínkami a cíli v nich obsaženými*“ (čl. 13 odst. 2 SEU). Nicméně, jak bude dále ukázáno, Smlouva předpokládá v nemalé míře zapojení orgánů Unie do jejího provádění. V této souvislosti je třeba zmínit rozhodnutí Soudního dvora ze dne 30. června 1993 ve spojené věci C-181/91 a C-248/91 *Parlament v. Rada a Komise* (tzv. judikát Bangladéš), v jehož bodu 12 Soudní dvůr jasně vyjádřil zásadu, že instituce EU jsou při své činnosti vázány výhradně právem EU: „*akty zástupců členských států, kteří jednají nikoliv jako členové Rady, ale jako zástupci svých vlád vykonávající tímto způsobem společně své pravomoci, nemohou být ze strany Soudního dvora přezkoumávány z hlediska jejich souladu s právem*“. Závěry tohoto rozhodnutí jsou přitom plně použitelné nejen na samotný Soudní dvůr, ale *per analogiam* i na všechny ostatní unijní instituce, jež mohou působit pouze v mezích pravomocí a politik vymezených zakládacími smlouvami EU. Svěření nových úkolů a kompetencí unijním institucím mimo tento rámec, na základě mezinárodní dohody uzavřené některými členskými státy EU, by proto ve světle uvedeného judikátu Soudního dvora nemělo být přípustné.

Jak bylo již uvedeno výše, Smlouva řeší tento problém úzkou provázaností s právem Unie, kdy některé Smlouvou předvídané kompetence orgánů EU jsou již zakotveny v platné unijní legislativě, jiné by teprve měly být v nových právních předpisech EU vymezeny. To je případ zejména článku 5, který předpokládá pravomoci Rady a Komise při schvalování a monitorování programů rozpočtového a hospodářského partnerství smluvních stran, vůči kterým je veden postup při nadměrném schodku. Nezbytná právní úprava ovšem prozatím v unijním právu přijata nebyla, a dokud se tak nestane, nebudou moci být uvedené pravomoci Komise a Radou vykonávány, přestože jsou stanoveny v této Smlouvě. Takový postup by totiž byl v přímém rozporu se zásadou svěření pravomocí vyjádřenou v čl. 5 odst. 2 SEU a čl. 13 odst. 2 SEU. Smlouva nicméně vymezuje i některé úkoly či kompetence unijních institucí, které, přestože nemají povahu pravomocí ryze exekutivních, nelze z žádného ustanovení platného práva Unie dovodit a ani se nepředpokládá jejich pozdější úprava v rámci unijního práva. To se týká kompetencí Komise podle čl. 3 navrhopvat harmonogramy směřování ke střednědobému cíli pro danou zemi a společné zásady pro zavedení mechanismů nápravy smluvními stranami a dále podle čl. 8, který dává Komisi za úkol vyhodnocovat plnění závazků smluvních stran zakotvených v čl. 3 odst. 2, přičemž na základě jejich závěrů může vzniknout povinnost smluvních stran obrátit se na Soudní dvůr (přitom samotné využití Soudního dvora problém nečiní, neboť jej umožňuje čl. 273 SFEU).

Je pravda, že v uvedených případech se nejedná o pravomoci činit závazná rozhodnutí či vyvíjet jiné činnosti, s nimiž by byly přímo spojené povinnosti členských států EU – smluvních stran. Avšak i za těchto okolností je velmi sporné, zda je taková činnost institucí Unie v souladu s již zmíněným čl. 13 odst. 2 SEU. Aniž by bylo nutné činit v této otázce kategorické závěry, je jasné, že v praxi dojde v každém případě k tomu, že orgány Unie se budou podílet na provádění mezinárodní smlouvy stojící mimo rámec zakládacích smluv EU s konkludentním souhlasem členských států Unie, jakkoliv je taková praxe v principu sporná.

### 3. ZHODNOCENÍ OBSAHU SMLOUVY Z HLEDISKA VZTAHU K ÚSTAVNÍMU POŘÁDKU ČR A JEJÍ ÚSTAVNĚ-PRÁVNÍ KLASIFIKACE

V ústavní rovině je zapotřebí analyzovat otázku ústavně-právní klasifikace Smlouvy s ohledem na konkrétní ústavní režim jejího případného pozdějšího vnitrostátního schvalování, resp. procesu ratifikace. Z analýzy některých ustanovení Smlouvy plyne, že tato Smlouva představuje reálný přenos některých pravomocí České republiky na orgány Evropské unie, a proto podléhá režimu článku 10a Ústavy ČR.<sup>6</sup> Smlouva sice stojí mimo právní rámec Evropské unie, a proto by na jejím základě v zásadě nemělo docházet k přenosu pravomocí orgánů ČR na mezinárodní organizaci – Evropskou unii. Ve skutečnosti však Smlouva definuje nové úkoly pro orgány EU a její provádění smluvními stranami, jež jsou členskými státy EU, lze chápat jako podstatnou změnu způsobu výkonu pravomocí přenesených na Unii. Přestože Smlouva převážně ponechává vymezení kompetencí unijních institucí na právu Unie, v případě některých ustanovení jim nové kompetence sama přiznává s tím, že má jít pouze o jakési *ad hoc* využití těchto institucí na základě zmocnění smluvními stranami.

To je případ především článku 8 a v něm upravené úlohy Komise v prejudiciální fázi řízení před Soudním dvorem, kdy je Komise vyzvána k vypracování zprávy o plnění požadavků dle čl. 3 odst. 2 smluvními stranami, na jejímž základě může vzniknout povinnost smluvních stran předložit věc Soudnímu dvoru. Taková úloha Komise, jejímž důsledkem bude podávání žalob k Soudnímu dvoru nezávisle na vůli smluvních stran, ale právě z iniciativy Komise, přitom není v primárním právu Unie předvídána. Samotné svěření jurisdikce nad plněním povinností provést ve vnitrostátním právu pravidlo rozpočtové odpovědnosti Soudnímu dvoru v čl. 8 přitom nepředstavuje svěření nové pravomoci v rozporu s primárním právem, neboť Soudní dvůr již obecně tuto pravomoc na základě čl. 273 SFEU má. Avšak jak bude dále v pasáži věnované článku 8 podrobněji rozebráno, z hlediska Ústavy ČR se o přenos pravomocí na mezinárodní instituci ve smyslu jejího čl. 10a v tomto případě nepochybně jedná. K obecně definované pravomoci Soudního dvora podle čl. 273 SFEU rozhodovat spory mezi členskými státy EU, které souvisejí s předmětem unijních Smluv, totiž musí ještě přistoupit zvláštní rozhodčí smlouva, jíž bude vymezena konkrétní věc, o níž bude Soudní dvůr příslušný rozhodovat. Vzhledem k tomu, že Ústavní soud ČR definoval podmínky přenosu pravomocí orgánů ČR na mezinárodní organizaci či instituci podle čl. 10a Ústavy ČR

<sup>6</sup> Ústavní zákon ze dne 16. prosince 1992 č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.



kromě jiného tím, že tento přenos musí splňovat kritéria dostatečné určitosti a ohraničenosti (nálež Pl. ÚS 19/08, tzv. Lisabon I), nelze považovat pravomoc Soudního dvora rozhodovat o všech předem neurčených budoucích sporech mezi Českou republikou a jiným členským státem EU podle čl. 273 SFEU za již přenesenou na základě Smlouvy o přistoupení k Evropské unii. Naopak je v tomto světle zapotřebí považovat za přenos pravomoci na Soudní dvůr rozhodovat v jednotlivých konkrétních věcech – sporech mezi ČR a jiným členským státem EU – teprve příslušnou rozhodčí smlouvu předpokládanou čl. 273 SFEU. Takovou rozhodčí smlouvou je právě tato Smlouva, která tak musí být z hlediska ústavního pořádku považována za mezinárodní smlouvu ve smyslu čl. 10a Ústavy ČR.

Dalším z ustanovení Smlouvy, která implikují režim čl. 10a Ústavy ČR, je dále článek 7, který zavazuje smluvní strany k určitému způsobu hlasování v Radě při rozhodování v rámci postupu při nadměrném schodku na základě čl. 126 SFEU a *de facto* tak zasahuje do procedurálních pravidel upravených v zakládacích smlouvách EU. Jak bude popsáno dále v části týkající se článku 7, vytvoření tohoto hlasovacího kartelu lze považovat za nepřímou změnu zakládacích smluv EU (konkrétně SFEU), která fakticky modifikuje možnosti uplatnění hlasovacích práv smluvních stran coby členských států EU v Radě a tím zásadně mění způsob výkonu pravomocí, které tyto státy na Evropskou unii přenesly.

#### 4. OTÁZKA NAKOLIK SMLOUVA MĚNÍ FUNGOVÁNÍ HOSPODÁŘSKÉ A MĚNOVÉ UNIE V RÁMCI EUROZÓNY

Společná měna je jedním z cílů Evropské unie (podle čl. 3 odst. 4 SEU „*Unie vytváří hospodářskou a měnovou unii, jejíž měnou je euro*“). V Aktu o podmínkách přistoupení České republiky k Evropské unii<sup>7</sup> je v čl. 4 uvedeno, že každý nový členský stát se účastní hospodářské a měnové unie ode dne přistoupení jako členský stát, na který se vztahuje výjimka, ve smyslu článku 122 Smlouvy o založení Evropského společenství. Česká republika tedy vstupem do Evropské unie přijala závazek přistoupit k jednotné měně euro, jehož splnění není určeno časovou lhůtou, ale splněním věcných a procesních podmínek. Článek 122 Smlouvy o založení Evropského společenství, na který Akt o podmínkách přistoupení odkazuje, byl Lisabonskou smlouvou změněn a jeho obsah je dnes součástí zejména článku 140 SFEU. Česká republika je v současné době ve smyslu čl. 139 SFEU členským státem, na který se vztahuje výjimka. Je tedy státem, o kterém Rada nerozhodla, že splňuje nezbytné podmínky pro přijetí eura.<sup>8</sup> V čl. 140 odst. 2 SFEU jsou upraveny procesní podmínky pro zrušení této výjimky. Výjimka se zrušuje na základě rozhodnutí Rady (na návrh Komise), a to po konzultaci s Evropským parlamentem a po projednání v Evropské radě. Rozhodnutí v Radě má být přítom přijato na základě dosažení kvalifikované většiny mezi členskými státy eurozóny, které svůj názor vyjádří formou doporučení. Nezbytným předpokladem pro zrušení výjimky ovšem je, že jsou splněny podmínky

<sup>7</sup> Úř. věst. L 236 z 23. 9. 2003, s. 33.

<sup>8</sup> Zvláštní postavení členských států, které mají vyjednaný protokoly s ohledem na hospodářskou a měnovou unii (Spojené království a Dánsko), touto definicí není dotčeno.

věcné, které jsou uvedeny v odstavci 1 téhož článku. Jde o tzv. konvergenční kritéria ekonomického charakteru, která jsou blíže specifikována v Protokolu (č.13) o kritériích konvergence.

Věcné i procesní podmínky přistoupení České republiky ke společné měně jsou tedy jednoznačně formulovány v primárním právu Evropské unie. Současně však bude fungování hospodářské a měnové unie podstatně modifikováno dvěma mezinárodními smlouvami stojícími mimo rámec unijního práva – Smlouvou o zřízení Evropského mechanismu stability a Smlouvou o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. I když přistoupení k těmto smlouvám není jednoznačně stanoveno jako právní podmínka pro přijetí eura, je možné téměř s jistotou říci, že bude faktickou a politickou podmínkou (předběžnou či následnou) pro kladné rozhodnutí o zrušení výjimky ze strany členů eurozóny v Radě.<sup>9</sup> Je tedy možné jednoznačně uzavřít, že na základě Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (a ostatně i Smlouvy o zřízení Evropského mechanismu stability) se nejen podstatně mění fungování hospodářské a měnové unie, ale současně i podmínky pro přistoupení České republiky k jednotné měně euro. Vedle podmínek stanovených primárním právem Unie je fakticky nezbytné přistoupení k uvedeným mezinárodním smlouvám a splnění závazků z nich vyplývajících.

Aniž by tedy byl jakkoli zpochybňován závazek České republiky přistoupit ke společné měně, je možné *per analogiam* uplatnit obecnou zásadu mezinárodního práva *rebus sic stantibus* kodifikovanou ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu (č. 15/1988 Sb., zejm. čl. 62). Použití této zásady je podmíněno právě podstatnou změnou poměrů v porovnání s poměry existujícími v době uzavření smlouvy, jež nebyla předtím smluvními stranami předvídána. Z tohoto důvodu je jistě legitimní i úvaha o podmínění rozhodnutí o přijetí eura souhlasem daným v referendu, jež by ovšem vyžadovalo přijetí příslušné právní úpravy na úrovni ústavního zákona.

### III. OPATŘENÍ OBSAŽENÁ VE FISKÁLNÍM PAKTU

#### 1. PRAVIDLO VYROVNANÝCH ROZPOČTŮ A SOUVISEJÍCÍ OPATŘENÍ SMĚRUJÍCÍ K POSÍLENÍ FISKÁLNÍ DISCIPLÍNY

Základním stavebním kamenem fiskálního paktu je pravidlo vyrovnaných rozpočtů (tzv. zlaté rozpočtové pravidlo) zakotvené v článku 3. Nutno ovšem podotknout, že většina z povinností upravených v tomto ustanovení již pro členské státy EU platí na základě revidovaného Paktu stability a růstu. Podstatou této úpravy

<sup>9</sup> To je vyjádřeno zejména v bodu 7 preambule Smlouvy o zřízení Evropského mechanismu stability: „All euro area Member States will become ESM Members. As a consequence of joining the euro area, a Member State of the European Union should become an ESM Member with full rights and obligations, in line with those of the Contracting Parties.“ Postup pro přistoupení nového členského státu ke Smlouvě o zřízení Evropského mechanismu stability je pak upraven v jejím čl. 44 ve spojení s čl. 2. Přistoupení nového člena eurozóny ke Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii je nepřímou zajištěno mimo jiné i podmíněností poskytnutí finanční pomoci z ESM, jak již bylo popsáno v úvodu tohoto příspěvku, neboť jestliže stát přistoupí k ESM a zaváže se do tohoto fondu svým dílem přispět, pak bude mít logicky zájem na tom, aby z něj mohl v případě potřeby také prostředky čerpat.

v nové Smlouvě a hlavním rozdílem oproti Paktu stability a růstu je tak v první řadě skutečnost, že na základě Smlouvy budou smluvní strany povinny zakotvit tuto tzv. dluhovou brzdu ve svých vnitrostátních právních řádech, přednostně na ústavní úrovni,<sup>10</sup> přičemž její provedení ve vnitrostátním právu bude podléhat kontrole Soudním dvorem EU.

Základní pravidlo zakotvené v čl. 3 (tzv. zlaté pravidlo) stanoví omezení pro schodky veřejných rozpočtů<sup>11</sup> a představuje jisté zpřísnění pravidel stanovených v čl. 126 SFEU, resp. v Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku. Toto pravidlo především říká, že veřejné rozpočty smluvních stran musí být vyrovnané nebo přebytkové. Přitom se považuje za dodržené i v případě, že roční strukturální saldo veřejných financí<sup>12</sup> je nižší než 0,5 % HDP v tržních cenách. Jde tak o zpřísnění již platného pravidla zakotveného v revidovaném Paktu stability a růstu, které stanoví hranici ve výši 3 % HDP. Na druhou stranu v případě této Smlouvy se jedná o strukturální saldo, tedy očištěné o vlivy hospodářského cyklu a jednorázových a dočasných opatření, zatímco v případě Paktu stability a růstu se jedná o schodek celkový, tedy jak strukturální, tak cyklický. Další podmínkou pro dodržení tzv. zlatého pravidla je, že tato strukturální bilance (resp. schodek ve výši max. 0,5 % HDP) odpovídá tzv. střednědobému cíli pro danou zemi (*country-specific medium-term objective* – MTO). Tento střednědobý rozpočtový cíl je nově definován v revidovaném Paktu stability a růstu, konkrétně v čl. 2a nařízení (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik, ve znění nařízení (EU) č. 1175/2011. Podle ustanovení čl. 9 odst. 1 revidovaného nařízení (ES) č. 1466/97 Rada v rámci mnohostranného dohledu dle čl. 121 SFEU na základě hodnocení Komise a Hospodářského a finančního výboru přezkoumá střednědobé rozpočtové cíle předložené členskými státy v rámci konvergenčních programů a posoudí, zda je cesta zvolená k dosažení střednědobých rozpočtových cílů vhodná. Na základě zmíněného nařízení může Komise vydat varování, a pokud závažná situace přetrvává, obdrží stát doporučení Rady učinit nápravná opatření podle článku 121 SFEU.

Smluvní strany jsou dále povinny zajistit rychlé směřování ke svému střednědobému cíli. Podle čl. 3 odst. 2 písm. a) revidovaného nařízení (ES) č. 1466/97 předkládá Radě a Komisi střednědobý rozpočtový cíl a cestu k jeho postupnému dosažení každý zúčastněný členský stát. Dle Smlouvy však harmonogram směřování ke střednědobému cíli navrhne Komise, a to „s přihlédnutím k rizikům z hlediska udržitelnosti, jimž daná země čelí“. Nutno upozornit, že ačkoliv má Komise pouze „navrhnout“ uvedený harmonogram konvergence, nevyplývá tato kompetence Komise z citovaného nařízení ani z žádného jiného právního aktu EU. Vyhodnocení pokroku daného státu při naplňování a dodržování jeho střednědobého cíle by mělo probíhat na základě celkového

<sup>10</sup> Původním záměrem bylo zakotvit povinnost přijmout tato pravidla na ústavní či srovnatelné úrovni, což však řada členských států včetně ČR považovala za problematické z ústavního hlediska.

<sup>11</sup> Pojmu „veřejný rozpočet“ je třeba rozumět ve světle definic pojmů dle čl. 3 odst. 3 Smlouvy, který kromě jiného odkazuje na definice obsažené v Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku. Podle tohoto protokolu se výrazem „veřejný“ rozumí „vztahující se k veřejné správě, tj. k ústřední vládě, regionálním nebo místním orgánům nebo fondům sociálního zabezpečení s výjimkou obchodních operací, jak jsou definovány v Evropském systému integrovaných hospodářských účtů“.

<sup>12</sup> Pojem „roční strukturální saldo veřejných financí“ je definován v čl. 3 odst. 3 Smlouvy jako „roční cyklicky očištěné saldo bez vlivu jednorázových a dočasných opatření“.

posouzení strukturálního salda a výdajů očištěných o vliv diskrečních opatření na straně příjmů.<sup>13</sup> Celkové posouzení je blíže definováno v čl. 5 odst. 1 revidovaného nařízení (ES) č. 1466/97. Obdobně jako v případě nařízení (ES) č. 1466/97 se může jevit jako problematické určení tzv. strukturálního salda.

Smlouva dále stanoví, že smluvní strany se mohou od svého střednědobého cíle odchýlit pouze dočasně v případě výjimečných okolností, které jsou vymezeny ve výkladovém ustanovení čl. 3 odst. 3 Smlouvy. Tato definice odpovídá definici uvedené v nařízení (ES) č. 1466/97, ve znění nařízení (EU) č. 1175/2011. Pokud je poměr veřejného dluhu k HDP v tržních cenách výrazně nižší než 60 %, což je kritérium obsažené v Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku, může strukturální schodek daného státu dosahovat výše až 1 % HDP v tržních cenách, aniž tím dojde k porušení výše uvedeného zlatého pravidla. Podmínkou je ovšem nízké riziko pro dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. Z ustanovení však není jasné, jakým způsobem bude toto riziko vyhodnocováno.

Povinnost zavést pravidlo vyrovnaných rozpočtů a postupy k jejich vynucování do vnitrostátního právního řádu je zakotvena v čl. 3 odst. 2 Smlouvy s tím, že je za tímto účelem stanovena implementační lhůta v délce jednoho roku od vstupu Smlouvy v platnost. Smluvní strany mají toto pravidlo provést prostřednictvím závazných a trvalých předpisů přednostně na ústavní úrovni či předpisů, u nichž je jiným způsobem zaručeno, že budou v plném rozsahu respektovány a dodržovány po celou dobu vnitrostátního rozpočtového procesu. Je tedy věcí volby každé smluvní strany, jakou právní sílu předpisů pro implementaci těchto pravidel zvolí, zda ústavní či nižší, bude-li splňovat uvedené podmínky.

Dále se stanoví povinnost smluvních stran zakotvit na vnitrostátní úrovni mechanismus nápravy, který bude automaticky aktivován v případě, že bude zjištěno závažné odchýlení od střednědobého cíle nebo od cesty k jeho postupnému dosažení dané smluvní strany. Kritéria pro posouzení, zda je odchýlení závažné, jsou v unijní legislativě stanovena v čl. 6 odst. 3 nařízení (ES) č. 1466/97, ve znění nařízení (EU) č. 1175/2011. Mechanismus nápravy mají smluvní strany přijmout na základě společných zásad navržených Komisí. Demonstrativním výčtem je uvedeno, čeho se tyto společné zásady budou týkat: povahy, rozsahu a harmonogramu nápravných opatření a dále úlohy a nezávislosti institucí odpovědných na vnitrostátní úrovni za sledování dodržování pravidla vyrovnaných rozpočtů. Podobně jako u navrhování harmonogramů konvergence se i v případě navrhování společných zásad pro mechanismy nápravy jedná o novou úlohu Komise (třebaže nejde o ryzí pravomoc ve smyslu exekutivních kompetencí), která nevyplývá z žádného ustanovení práva Unie. Vzhledem k tomu, že schvalování vládních příjmů a výdajů patří mezi svrchované pravomoci členských států, které tradičně vykonávají národní parlamenty a do nichž by automaticky aktivované mechanismy nápravy dle společných zásad mohly zasahovat, je ve Smlouvě výslovně uvedeno, že mechanismus nápravy musí plně respektovat výsady vnitrostátních parlamentů.

<sup>13</sup> Diskreční opatření na straně příjmů mají dle důvodové zprávy k nařízení (EU) č. 1175/2011 sloužit ke kompenzaci růstu výdajů překračujícího jejich obezřetně plánovaný střednědobý růst. Podle zásady obezřetné fiskální politiky by roční růst výdajů neměl být vyšší než obezřetně plánované střednědobé tempo růstu HDP.

Článek 4 Smlouvy dále zavazuje smluvní strany snižovat poměr veřejného dluhu průměrným tempem 1/20 ročně a to v případě, že poměr veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu v tržních cenách překročí referenční hodnotu 60 %, která je uvedena v Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku, jímž je doplněn čl. 126 odst. 2 SFEU. Stanovené průměrné tempo snižování poměru veřejného dluhu však představuje pouze tzv. doporučenou hodnotu. Blíže jsou okolnosti snižování veřejného dluhu upřesněny v nařízení (ES) č. 1467/97 ve znění nařízení (EU) č. 1177/2011, které uvádí, že požadavek týkající se kritéria dluhu se považuje za splněný, pokud rozpočtové předpovědi Komise naznačují, že k požadovanému snížení rozdílu dojde během tříletého období zahrnujícího dva roky následující po posledním roce, za který jsou údaje k dispozici. Dále se poměr veřejného dluhu považuje za dostatečně se snižující a uspokojivým tempem se blížící k referenční hodnotě, jestliže se rozdíl vzhledem k referenční hodnotě snižoval za předchozí tři roky průměrným tempem jedné dvacetiny za rok, což je doporučená hodnota, přičemž se vychází ze změn za poslední tři roky, za něž jsou údaje k dispozici. Tempo snižování nadměrného dluhu lze tedy považovat za dostatečné, pokud se poměrový ukazatel veřejného dluhu (v % HDP) v minulých třech letech snižoval ročně tempem jedné dvacetiny jeho převisu nad referenční hodnotou. Zásadní je v tomto ohledu jak skutečnost, že hodnota 1/20 určuje průměrné tempo snižování za tři po sobě jdoucí roky, tak skutečnost, že se jedná o snižování převisu nad referenční hodnotou, nikoli o snižování celkového veřejného dluhu.

Ve vztahu k smluvním stranám, vůči nimž je na základě unijního práva veden postup při nadměrném schodku, je dále v čl. 5 Smlouvy stanovena nová povinnost zavést program rozpočtového a hospodářského partnerství (*budgetary and economic partnership programme*), který by měl popisovat také strukturální reformy nutné pro celkové zlepšení situace ekonomiky, zejména pro trvalou nápravu nadměrného schodku. Je zřejmé, že cílem tohoto opatření je zajistit komplexní monitoring ekonomické situace v členských státech – smluvních stranách, vůči nimž je veden postup při nadměrném schodku. Otázkou zůstává, jakým způsobem bude tento proces propojen s již existujícími mechanismy podávání zpráv a hodnocení v rámci postupu při nadměrném schodku,<sup>14</sup> procedury o nadměrné nerovnováze,<sup>15</sup> popř. postupů v rámci Evropského semestru. Podrobnosti propojení monitoringu s existujícími mechanismy a vymezení obsahu a formy těchto programů by měly být stanoveny prostřednictvím nové sekundární legislativy EU. Ustanovení odkazuje na proceduru při nadměrném schodku ve smyslu čl. 126 SFEU a Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku, přičemž však zavádí dodatečné povinnosti pro dotčený členský stát v podobě zavedení uvedeného programu a současně definuje nad rámec platného práva EU kompetence Komise a Rady v podobě schvalování těchto programů. Konkrétně se v čl. 5 odst. 1 Smlouvy uvádí: „*Tyto programy budou předkládány Radě Evropské unie a Evropské komisi ke schválení v rámci stávajících postupů dohledu podle Paktu o stabilitě a růstu a budou v tomto rámci i sledovány.*“ Je však třeba upozornit, že program rozpočtového

<sup>14</sup> Čl. 126 SFEU, Protokol (č. 12) o postupu při nadměrném schodku a nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ve znění nařízení (EU) č. 1177/2011.

<sup>15</sup> Nařízení č. 1176/2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy a nařízení č. 1174/2011 o do-  
nucovacích opatřeních k nápravě nadměrné makroekonomické nerovnováhy v eurozóně.

a hospodářského partnerství je novým institutem zavedeným touto Smlouvou a Pakt stability a růstu v platném znění neupravuje (logicky ani zatím nemůže upravovat) pravomoc Komise a Rady tyto programy schvalovat. Citované ustanovení je proto třeba vykládat (mj. v souladu s čl. 2 odst. 1 Smlouvy) tak, že pravomoc schvalovat programy rozpočtového a hospodářského partnerství bude Komisi a Radě dána teprve příslušnou sekundární legislativou přijatou na základě unijních Smluv. V opačném případě by totiž šlo o využití orgánů Unie, resp. svěřeni jim nových pravomocí v rozporu s primárním právem EU, zejména s čl. 5 odst. 2 SEU (zásada svěřeni pravomocí) a čl. 13 odst. 2 SEU (k využití unijních orgánů obecně viz výše). Lze tedy předpokládat, že novou sekundární legislativou bude pravomoc Komise a Rady schvalovat programy rozpočtového a hospodářského partnerství včleněna mezi stávající postupy dohledu při nadměrném schodku, založené na čl. 126 SFEU, které jsou blíže upraveny v revidovaném nařízení (ES) č. 1467/97.<sup>16</sup>

Článek 5 Smlouvy dále stanoví, že provádění programů rozpočtového a hospodářského partnerství a ročních rozpočtových plánů, které s nimi musí být v souladu, má být sledováno Radou a Komisí. Ročními rozpočtovými plány je přitom třeba rozumět standardní roční vládní, resp. státní rozpočty. V tomto případě ovšem Smlouva neobsahuje žádný odkaz na právo Unie, což by mohlo být problematické z hlediska vymezení dohledových pravomocí Komise a Rady. Nicméně i zde lze předpokládat, že tyto pravomoci Komise a Rady budou vymezeny až prostřednictvím sekundární legislativy EU, vycházíme-li z premisy, že pouze na základě unijních Smluv lze po formální stránce stanovit kompetence orgánů EU. V této souvislosti je třeba poukázat na návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně, který Komise předložila dne 23. listopadu 2011<sup>17</sup> a který právě pravomoci Komise a Rady monitorovat rozpočty členských států stanoví. Tuto připravovanou legislativu tak bude třeba provázat s touto Smlouvou i s budoucími předpisy EU týkajícími se rozpočtového a hospodářského partnerství, a to mimo jiné za účelem vymezení, jakým způsobem budou Rada a Komise sledovat, zda jsou roční rozpočtové plány v souladu s plány s rozpočtového a hospodářského partnerství.

Za účelem lepší koordinace při plánování emisí dluhopisů zavádí Smlouva v článku 6 povinnost smluvních stran ohlašovat předem Radě a Komisi své plány emisí veřejných dluhopisů. Tímto získají zmíněné orgány Unie lepší přehled o vývoji zadlužení smluvních stran. Ohlašování plánovaných emisí dluhopisů Radě a Komisi je společným závazkem smluvních stran a nemůže být těmito institucemi nijak vynucováno. Nejedná se tedy v tomto případě o nové kompetence orgánů Unie.

<sup>16</sup> Schválení programu předloženého členským státem Radou a Komisí má ve stávající legislativě ekvivalent v čl. 8 nařízení (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy (právním základem je čl. 121 SFEU). Podle tohoto ustanovení každý členský stát, u něhož je zahájen postup při nadměrné nerovnováze, předloží Radě a Komisi plán nápravných opatření založený na doporučení Rady. Rada tento plán na základě zprávy Komise posoudí. Pokud jej považuje za dostačující, schválí jej formou doporučení. Pokud jej shledá nedostatečným, přijme doporučení určené dotčenému členskému státu, aby předložil nový plán nápravných opatření.

<sup>17</sup> KOM(2011) 821 v konečném znění.

## 2. MECHANISMUS OBRÁCENÉ KVALIFIKOVANÉ VĚTŠINY PŘI ROZHODOVÁNÍ V RÁMCI POSTUPU PŘI NADMĚRNÉM SCHODKU

Z hlediska vztahu k právu Unie vyvolává patrně nejvíce kontroverzí článek 7 Smlouvy. Toto ustanovení zakotvuje povinnost smluvních stran, jejichž měnou je euro, podpořit v Radě návrhy či doporučení předložené Komisí vůči některému členskému státu eurozóny porušujícímu kritérium deficitu (3 % HDP) v rámci postupu při nadměrném schodku ve všech případech kromě situace, kdy se kvalifikovaná většina smluvních stran eurozóny, vypočtená analogicky dle příslušných ustanovení unijních Smluv, vysloví proti. K postoji dotčené smluvní strany se přitom nepřihlíží. Důsledkem tohoto smluvního závazku členských států EU přijatého mimo rámec unijních základních smluv bude faktické zavedení hlasování obrácenou kvalifikovanou většinou (*reverse qualified majority vote*), které již existuje v sekundární legislativě Unie v již zmiňovaném tzv. *six-packu*, avšak v tomto případě má tento mechanismus dopadat na rozhodování v Radě přímo podle článku 126 SFEU, konkrétně podle jeho odstavců 6, 7, 8, 9, 11 a 12.

Komentované ustanovení, které upravuje právně závazným způsobem jakýsi hlasovací „kartel“ členů eurozóny, je tak zcela nepochybným dokladem propojení či dokonce zásahu této Smlouvy do primárního práva EU. V zásadě jde o „automatické“ přijetí navrženého opatření či doporučení Komise vůči dotčenému státu eurozóny v řízení pro nadměrný rozpočtový schodek, pokud není proti kvalifikovaná většina smluvních stran, jejichž měnou je euro. Členské státy eurozóny tak budou na základě mezinárodního smluvního instrumentu stojícího mimo rámec stanovený unijním právem rozhodovat postupem, který není v základních smlouvách upraven, o tom, jak budou následně hlasovat jako členské státy EU v Radě. Pokud návrh Komise nebude mezi smluvními stranami eurozóny odmítnut kvalifikovanou většinou, pak tato Smlouva výslovně zavazuje i případně přehlasované smluvní strany eurozóny hlasovat v Radě – tedy již v rámci unijního práva a unijních procedur – pro přijetí takového opatření.

Nejedná se sice o přímou formální změnu hlasovací procedury zakotvené v čl. 126 SFEU, ovšem stejného efektu je nepřímě dosaženo tím, že se členské státy eurozóny zavazují podpořit (a přijmout) návrh Komise, pokud nebude kvalifikovaná většina z nich proti. Takový postup, který je eufemisticky označován pouze jako pravidlo chování (*règle de comportement*), znamená ve skutečnosti faktickou změnu hlasovací procedury upravené v základních smlouvách EU a zásah do výkonu hlasovacích práv členských států EU v Radě. Tímto způsobem je vlastně obcházena nutnost změny hlasovacích procedur v Radě v primárním právu a je dosaženo stejného výsledku uzavřením Smlouvy, jejímiž smluvními stranami nejsou a nebudou všechny členské státy Evropské unie. Z materiálního hlediska jde tedy jednoznačně o zásah do primárního práva Unie a je dokonce nutné si položit otázku, zda uzavření takového závazku mimo smluvní rámec unijního práva není v rozporu se závazky vyplývajícími z unijních Smluv, zejména s principem loajality upraveným v čl. 4 SEU a principem rovnosti členských států, zakotveným v tomtéž ustanovení. Z hlediska Ústavy ČR je pak z uvedených skutečností zřejmé, že s čl. 7 Smlouvy je spojena podstatná změna způsobu výkonu pravomocí, které Česká republika přenesla na Evropskou unii.

Lze se plně ztotožnit se závěry studie Institute of International and European Affairs, která uvádí, že navrhovaný způsob hlasování tzv. obrácenou kvalifikovanou většinou je „*novou procedurou, jež není obsažena v základacích smlouvách... a jejímž cílem je upravit institucionální opatření Smluv bez využití čl. 48 SEU stanovující postupy pro změnu Smluv...*“<sup>18</sup>. Ustanovení čl. 7 lze považovat za nepřímou změnu SFEU, která se dotkne i členských států, jež se nestanou smluvními stranami Smlouvy, což je v rozporu s čl. 48 SEU i mezinárodním právem. Participující státy budou dle Smlouvy vázány jakýmsi faktickým imperativním mandátem k určitému způsobu hlasování v rámci jiného právního systému a jiné smlouvy, než jsou zakládací smlouvy EU. To naráží na základní principy legitimacy, neboť zástupce státu nebude následně v Radě moci hlasovat v souladu s vůlí státu, a tedy jeho lidu, nýbrž dle určitého mezinárodněprávního závazku vyplývajícího z jiné smlouvy.

Navržený právně závazný hlasovací postup vytváří zároveň nebezpečný precedens pro kartelový postup členů eurozóny i v dalších oblastech, který nelze v praxi vyloučit. Pokud bychom dnes tvrdili, že se v případě čl. 7 Smlouvy nejedná o materiální změnu primárního práva EU, pak by v podstatě nic nebránilo ani právnímu zakotvení takového postupu v jiných oblastech mezinárodní smlouvou stojící mimo unijní rámec. Takový výklad by patrně nebránil ani tomu, aby například některé členské státy uzavřely mezivládní dohodu, která by je zavazovala vždy, pokud se tak dohodnou, vytvořit blokační menšinu v následném hlasování o návrzích Komise v Radě v rámci unijních procedur. Byla by taková dohoda považována za smlouvu, která je v souladu s unijním právem? Tato *argumentatio ad absurdum* jasně dokládá, že Smlouva je nejen doplněním, ale i materiální novelou zakládacích smluv EU. Bez ohledu na její obsah a cíl, který by měl přispět ke stabilizaci eurozóny, společné měny a fiskální disciplíny, a lze jej proto z věcného hlediska podporovat, zvolené právní prostředky mohou paradoxně přispět k rozkolu Evropské unie, a to tím spíše, že nemají inkluzivní povahu a nejsou řešením pro všech 27 členských států EU.

Z hlediska praktických dopadů tohoto závazku na hlasování v Radě je třeba uvést, že dokud bude použitelný systém hlasování kvalifikovanou většinou na základě Protokolu (č. 36) o přechodných ustanoveních (tj. do 31. října 2014, resp. do 31. března 2017 na základě opce kteréhokoliv členského státu), bude při současném počtu sedmnácti členských států eurozóny v praxi možné, aby dokonce pouze dva největší státy eurozóny (tzn. Francie a Německo) vytvořily společný hlasovací kartel a znemožnily ostatním členským státům eurozóny odmítnout návrhy či doporučení předložená Komisí. V rámci „nového“ způsobu hlasování kvalifikovanou většinou podle čl. 238 odst. 3 SFEU nicméně bude moci taková situace nastat pouze s přispěním alespoň jednoho dalšího členského státu eurozóny, neboť bez tohoto třetího státu by nebyla vytvořena blokační menšina, a tím pádem by se uplatnila fikce, že kvalifikovaná většina se považuje za dosaženou.

Na tuto skutečnost upozorňuje i studie University of Essex, která uvádí, že v současné době „*tvorí Francie a Německo blokační menšinu členských států eurozóny – což znamená, že pokud podpoří stanovisko Komise, čl. 7 automaticky indikuje, že další*

<sup>18</sup> O Broin, P., *The Euro Crisis: The Fiscal Treaty – An Initial Analysis*. Institute of International and European Affairs: 2012. Dostupné na: <<http://www.iea.com/blogosphere/the-fiscal-treaty--an-initial-analysis>>.



*členské státy eurozóny musí učinit stejně – za předpokladu, že Francie a Německo samy nebudou předmětem návrhu či doporučení Komise, neboť v takovém případě by se nemohly účastnit hlasování. Vzhledem k tomu, že státy, které nejsou členy eurozóny, nemohou hlasovat o rozhodnutí o členských státech eurozóny, bude to znamenat, že navrhovaná opatření musí být přijata.*<sup>19</sup>

### 3. SOUDNÍ PŘEZKUM PROVEDENÍ PRAVIDLA VYROVNANÝCH ROZPOČTŮ

Za účelem zajištění vynutitelnosti pravidla vyrovnaných rozpočtů je v článku 8 Smlouvy upravena možnost soudního přezkumu provedení tohoto pravidla smluvními stranami v jejich vnitrostátních právních řádech a případně uložení sankcí za nesplnění této povinnosti Soudním dvorem EU, který zde bude působit jako rozhodčí soud podle čl. 273 SFEU. Tento článek stanoví: „*Soudní dvůr má pravomoc rozhodovat všechny spory mezi členskými státy, které souvisejí s předmětem Smluv, jsou-li mu tyto spory předloženy na základě rozhodčí smlouvy.*“ Pro využití čl. 273 SFEU, jenž má sloužit především zájmu na ochraně autonomie právního systému Unie vůči mezinárodnímu právu, lze identifikovat tři základní podmínky: 1/ musí se jednat o spor mezi členskými státy EU; 2/ musí být dána souvislost sporu s předmětem unijních Smluv; 3/ rozhodčí smlouva či doložka musí být účinná, tzn. musí být v souladu s obecnými pravidly mezinárodního práva veřejného i s pravidly a zásadami práva EU. Pokud jde o první z uvedených podmínek, jsou v daném případě oprávněny podat žalobu k Soudnímu dvoru výhradně jeden či více členských států EU, které jsou smluvními stranami Smlouvy, a to pouze proti jinému členskému státu EU – smluvní straně Smlouvy. Jedná se tedy o „spory mezi členskými státy EU“. Pokud jde o podmínku souvislosti sporu s předmětem zakládacích smluv EU, lze i tu mít za splněnou, neboť povinnosti, o jejichž plnění může být spor veden, vycházejí a dále doplňují povinnosti stanovené právem EU (zejména revidovaným Paktem stability a růstu) a úzká vazba na unijní politiky je zřejmá i z vymezení předmětu Smlouvy v jejím čl. 1 odst. 1. Konečně i z pohledu třetí uvedené podmínky lze mít za to, že Smlouva, resp. její článek 8 představuje účinnou rozhodčí smlouvu ve smyslu čl. 273 SFEU, která je uzavírána v mezinárodně-právní kapacitě členských států EU, aniž by ze systematického hlediska zasahovala do pravomocí orgánů EU a unijních politik vymezených zakládacími smlouvami.

Na základě čl. 8 odst. 1 Smlouvy bude možné zahájit řízení před Soudním dvorem proti smluvní straně, která neplní své povinnosti podle čl. 3 odst. 2 Smlouvy. Jedná se o povinnost nejpozději jeden rok od vstupu Smlouvy v platnost transponovat do vnitrostátního právního řádu pravidla stanovená v čl. 3 odst. 1 Smlouvy (tzv. zlaté rozpočtové pravidlo) a zavést automatický mechanismus nápravy na základě společných zásad navržených Komisí. Třebaže čl. 3 odst. 2 hovoří výslovně pouze o transpozici pravidla rozpočtové odpovědnosti ve vnitrostátních právních řádech, lze si představit i takový výklad, že přezkumu Soudním dvorem by podléhala i povinnost tyto pravidla následně po celou dobu dodržovat. Tato otázka není dosud zcela jasná, nicméně

<sup>19</sup> Peers, S., *Draft Agreement on Reinforced Economic Union (REU Treaty) – Analysis*. 21 December 2011. Dostupné na: <<http://www.statewatch.org/analyses/no-164-reu-treaty.pdf>>.

např. Právní služba Rady naznačený rozšiřující výklad vyloučila.<sup>20</sup> Pravidla stanovená v čl. 3 odst. 1 Smlouvy je třeba promítnout do vnitrostátního práva prostřednictvím „závazných a trvalých předpisů přednostně na ústavní úrovni či předpisů, u nichž je jiným způsobem zaručeno, že budou v plném rozsahu respektovány a dodržovány po celou dobu vnitrostátního rozpočtového procesu.“ Z hlediska ústavního pořádku ČR a prerogativ Ústavního soudu ČR jakožto výlučného ochránce české ústavnosti je důležité, že v konečném znění Smlouvy není povinným znakem těchto předpisů jejich ústavní charakter. V opačném případě by totiž teoreticky hrozilo, že by Soudní dvůr mohl přezkoumávat, zda transpoziční norma je normou na ústavní nebo srovnatelné úrovni či dokonce teoreticky přezkoumávat i samotnou ústavnost procedury přijímání příslušných transpozičních norem. To by znamenalo nepřípustný zásah do ústavního systému ČR, neboť uvedený přezkum přísluší v České republice výhradně Ústavnímu soudu. Výsledná podoba čl. 3 odst. 2 Smlouvy tak dává záruku, že Soudní dvůr bude moci přezkoumávat toliko obsah (věcnou správnost) transpozičních předpisů a jejich závaznost pro příslušné orgány zapojené do vnitrostátního rozpočtového procesu.

Žalobu k Soudnímu dvoru budou podávat jedna či více smluvních stran na základě předchozí zprávy Komise, pokud v ní Komise dojde k závěru, že některá smluvní strana neplní požadavky čl. 3 odst. 2 Smlouvy, případně tak bude moci kterákoliv smluvní strana učinit nezávisle na zprávě Komise, bude-li se domnívat, že jiná smluvní strana neplní požadavky dle uvedeného ustanovení. Komise je smluvními stranami přímo *ex contractu* vyzvána, aby vypracovala a předložila smluvním stranám v náležité lhůtě zprávu o předpisech, jež jednotlivé smluvní strany přijaly v souladu s čl. 3 odst. 2. Jestliže Komise poté, co dala dotčené smluvní straně možnost se vyjádřit, dojde ve své zprávě k závěru, že tato smluvní strana neplní požadavky čl. 3 odst. 2, jsou ostatní smluvní strany, resp. „jedna či více smluvních stran“, vázány předložit věc Soudnímu dvoru. Přestože žalobu budou podávat smluvní strany a nikoliv Komise, jeví se uvedená konstrukce svým způsobem problematická z toho hlediska, že v jejím důsledku nebude aktivní žalobní legitimace založena na dispoziční zásadě, ale naopak k podání žaloby bude docházet v podstatě automaticky, nezávisle na vůli žalujících stran, pouze na základě závěrů Komise (smluvní strany zde budou *de facto* jakýmiisi „agenty“ Komise). Jedná se tak podobně jako u čl. 7 o jakési pravidlo chování (*règle de comportement*), jež má v tomto případě za cíl dosáhnout nepřímou přiznání úlohy Komisi, kterou podle čl. 273 SFEU mít nemůže.

Z ustanovení čl. 8 odst. 1 Smlouvy vyplývá, že není zapotřebí, aby všechny smluvní strany podaly společně žalobu k Soudnímu dvoru, ale mělo by postačovat, pokud tak učiní alespoň jedna z nich. Ze samotného textu však není zcela jasné, jak by se v takovém případě řešila situace, kdyby žádná smluvní strana nebyla ochotna žalobu podat, neboť z dikce „jedna či více smluvních stran“ nelze dovodit povinnost každé jednotlivé smluvní strany tak učinit. Společně se Smlouvou bylo proto smluvními stranami podepsáno také doprovodné ujednání k aplikaci čl. 8,<sup>21</sup> které postup při po-

<sup>20</sup> Stanovisko Právní služby Rady (Council of the European Union – Opinion of the Legal Service: *Article 8 of the Draft Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union – Opinion on its compatibility with European Union law*. Brussels, 26 January 2012, 5788/12).

<sup>21</sup> Arrangements agreed by the Contracting Parties at the time of signature concerning Article 8 of the Treaty.

dávání žalob Soudnímu dvoru dle uvedeného ustanovení řeší. Podle tohoto ujednání by žaloba byla podávána „v zájmu“ všech smluvních stran (vázaných články 3 a 8) vyjma té žalované. Žalujícími stranami by byly společně smluvní strany, které jsou v okamžiku zveřejnění zprávy Komise členskými státy EU vytvářejícími předsednické trio v Radě,<sup>22</sup> splňují-li následující podmínky: i) nejedná se o smluvní strany, u nichž Komise ve své zprávě shledala neplnění požadavků čl. 3 odst. 2 Smlouvy, ii) není proti nim vedeno již jiné řízení podle čl. 8 odst. 1 Smlouvy, iii) není u nich v souladu s obecnými zásadami mezinárodního práva z jiných legitimních důvodů všeobecné povahy (angl. *justifiable grounds of an overarching nature*) vyloučeno, aby v daném případě vystupovaly jako žalující strany.

Tato poslední z uvedených podmínek se přitom zdá být ne příliš jasnou. Pokud by žádný z těchto tří států uvedené podmínky nesplňoval, přešla by povinnost podat žalobu na předešlé předsednické trio. Pokud by ani z těchto tří států žádný podmínky nesplňoval, zřejmě by tato povinnost měla dále přecházet k dalším předcházejícím předsednickým triím, dokud by nebyl nalezen alespoň jeden stát způsobilý žalobu podat. Doprovodné ujednání dále předpokládá, že žalobu bude třeba podat do 3 měsíců od předložení zprávy Komise. Smluvní strany, v jejichž zájmu je žaloba podávána, by měly být povinny poskytnout žalujícím stranám na jejich žádost nezbytnou technickou a logistickou podporu a nést společně (s žalujícími stranami) náklady řízení vzniklé následkem rozsudku Soudního dvora. V případě, že nová zpráva Komise potvrdí, že neplnění požadavků čl. 3 odst. 2 Smlouvy žalované smluvní strany již netrvá, má být žaloba neprodleně vzata zpět.

Rozsudek Soudního dvora je závazný pro strany řízení, které jsou povinny přijmout opatření nezbytná k zajištění souladu s rozsudkem ve lhůtě určené Soudním dvorem. Pro případ, že tak neučiní, umožňuje čl. 8 odst. 2 Smlouvy uložení finančních sankcí, o nichž rozhoduje opět Soudní dvůr jakožto rozhodčí soud ve smyslu čl. 273 SFEU. Podmínky pro uložení sankcí jsou koncipovány analogicky jako v případě řízení o porušení Smluv podle čl. 260 odst. 1 a 2 SFEU. Předpokládá se tedy samostatné sankční řízení, které může v souladu s čl. 273 SFEU zahájit některá ze smluvních stran, jestliže se na základě vlastního posouzení či posouzení Komise domnívá, že jiná smluvní strana nepřijala opatření nezbytná k zajištění souladu s rozsudkem Soudního dvora vydaným v řízení podle čl. 8 odst. 1 Smlouvy. Na rozdíl od původního řízení jsou však v tomto případě smluvní strany oprávněny, nikoliv zavázány sankční řízení zahájit a je tedy čistě na uvážení každé z nich, zda tak učiní, pakliže jsou k tomu dány již zmíněné podmínky. Zde se tedy může více projevit obecná zdrženlivost členských států podávat žaloby na jiné členské státy z důvodu nesprávné transpozice, což plyne především z obav z narušení dobrých bilaterálních vztahů mezi státy. Z hlediska čl. 273 SFEU lze považovat i sankční řízení za spor mezi smluvními stranami, konkrétně spor o to, zda dotčená smluvní strana splnila povinnosti vyplývající pro ni z předchozího rozsudku Soudního dvora. Rozhodčí řízení ve své podstatě nevyklučuje ukládání sankcí, neboť

<sup>22</sup> Seznam po sobě jdoucích předsednických trií je stanoven v příloze I rozhodnutí Rady ze dne 1. prosince 2009, kterým se stanoví prováděcí opatření k rozhodnutí Evropské rady o výkonu předsednictví Rady, a o předsednictví přípravných orgánů Rady (Úř. věst. L 322 z 9. 12. 2009, s. 28, opraveno v Úř. věst. L 344, z 23. 12. 2009, s. 56).

jeho cílem by mělo být ukončení protiprávního jednání či stavu a nikoliv pouze deklarování, že takové jednání či stav trvá. Čl. 273 SFEU v tomto ohledu nepředstavuje výjimku. Podmínkou je pouze to, že možnost uložení sankčních opatření si smluvní strany v rozhodčí smlouvě či doložce ve své mezinárodně-právní kapacitě mezi sebou ujednají.

V návrhu na zahájení řízení smluvní strana navrhne rovněž druh a výši finanční sankce, a to podle kritérií vypracovaných Komisí v rámci čl. 260 SFEU. Odkaz na tento článek SFEU je třeba chápat nikoliv jako jeho přímou aplikaci, což je v případě této Smlouvy vyloučeno, ale jako ujednání v rozhodčí smlouvě, že smluvní strany při navrhování a Soudní dvůr při ukládání finančních sankcí budou postupovat analogicky s metodologií používanou v řízení o porušení unijních Smluv. Rovněž druhy finančních sankcí, jež mohou být uloženy, předpokládá komentované ustanovení Smlouvy stejné jako v řízení o tzv. *infringementech*. Shledá-li tak Soudní dvůr, že dotčená smluvní strana nevyhověla jeho rozsudku, může jí uložit zaplacení paušální částky nebo penále, a to ve výši odpovídající okolnostem, jež nepřesáhne 0,1 % jejího HDP. Bude-li se jednat o smluvní stranu, jejíž měnou je euro, stane se zaplacená finanční sankce příjmem Evropského mechanismu stability. V případě ostatních smluvních stran budou sankce hrazeny do obecného rozpočtu Unie. Důvodem tohoto rozdílného režimu je skutečnost, že smluvními stranami Smlouvy o zřízení Evropského mechanismu stability jsou pouze smluvní strany, jejichž měnou je euro. Přitom v jejich případě je na místě, aby jim uložené finanční sankce za porušení fiskální disciplíny byly příjmem tohoto mechanismu, neboť jeho cílem je přispívat ke stabilitě eurozóny (jde tedy o jakousi vázanost těchto prostředků).

Článek 8 Smlouvy je rovněž relevantní z hlediska posouzení, zda by Smlouvou byly přenášeny některé pravomoci orgánů ČR na mezinárodní organizaci či instituci ve smyslu čl. 10a Ústavy ČR. Díkce čl. 273 SFEU může vyvolávat dojem, že tato pravomoc byla Českou republikou na Soudní dvůr přenesena již na základě tohoto článku v okamžiku přistoupení k EU (již v té době existovalo totožné ustanovení v čl. 239 Smlouvy o založení Evropského společenství): „*Soudní dvůr má pravomoc rozhodovat...*“ Zde je ovšem třeba si uvědomit, že tímto je dána pouze v obecné rovině pravomoc Soudního dvora rozhodovat při splnění všech výše uvedených podmínek spory mezi členskými státy EU a zejména je tím z hlediska jasného vymezení kompetencí orgánů EU v zakládacích smlouvách stanoveno, že Soudní dvůr se vůbec věcmi tohoto typu může zabývat. K tomu, aby Soudní dvůr získal pravomoc rozhodovat v konkrétní věci, je zapotřebí v každém případě zvláštní rozhodčí smlouvy. Je samozřejmě věcí ústavních systémů jednotlivých členských států, jakým způsobem budou tento přenos pravomocí chápat.

Z pohledu ústavního pořádku se však teze, že pravomoc Soudního dvora rozhodovat o všech předem neurčených budoucích sporech mezi Českou republikou a jiným členským státem EU byla přenesena již na základě Smlouvy o přistoupení k Evropské unii,<sup>23</sup> jeví jako těžko obhajitelná. V době uzavření Přístupové smlouvy totiž nebylo a ani nemohlo být známo, v jakých záležitostech umožní v budoucnu Česká republika

<sup>23</sup> Úř. věst. L 236 z 23. 9. 2003.

rozhodovat své spory s jinými členskými státy Soudnímu dvůru. Pokud bychom přijali tezi, že tato pravomoc, vymezená pouze velmi širokým a neurčitým znakem souvislosti sporu s předmětem unijních Smluv, byla již *en bloc* přenesena na Soudní dvůr, sotva by pak takto přenesená pravomoc mohla splňovat kritéria dostatečné určitosti a ohraničenosti, které definoval ve svém nálezu Pl. ÚS 19/08 (tzv. Lisabon I) Ústavní soud.<sup>24</sup> Z hlediska Ústavy ČR je tedy třeba vždy považovat za okamžik přenosu pravomoci na Soudní dvůr rozhodovat na základě čl. 273 SFEU v konkrétních věcech souvisejících s předmětem zakládacích smluv EU uzavření příslušné rozhodčí smlouvy (resp. mezinárodní smlouvy obsahující rozhodčí doložku). Z těchto skutečností je zřejmé, že fiskální pakt představuje mezinárodní smlouvu ve smyslu čl. 10a Ústavy ČR.

#### 4. OPATŘENÍ V OBLASTI KOORDINACE HOSPODÁŘSKÝCH POLITIK A KONVERGENCE

Smlouva obsahuje také několik ustanovení o užší spolupráci a koordinaci smluvních stran v oblasti hospodářské politiky s cílem zajistit hladké fungování hospodářské a měnové unie, přičemž tato koordinace má vycházet ze stávajících unijních Smluv. Tato ustanovení jsou přitom vesměs velmi obecná a mají spíše povahu politických deklarací než vynutitelných právních norem. Prvním z nich je článek 9 zavazující smluvní strany společně usilovat o hospodářskou politiku, která prostřednictvím posílené konvergence a konkurenceschopnosti podporuje hladké fungování hospodářské a měnové unie a hospodářský růst. Nemá se přitom jednat o vytváření jakési autonomní společné hospodářské politiky, ale výlučně o koordinaci hospodářských politik na základě Smlouvy o fungování EU. Smluvní strany mají za tímto účelem přijmout „*nezbytná opatření ve všech oblastech, jež jsou zásadní pro řádné fungování eurozóny při sledování cílů posílení konkurenceschopnosti, podpory zaměstnanosti, dalšího přispívání k udržitelnosti veřejných financí a posilování finanční stability*“. Tyto cíle jsou přitom identické se čtyřmi základními cíli Paktu euro plus přijatého Evropskou radou v březnu 2011.

Dalším z těchto ustanovení Smlouvy je článek 10, jehož obsahem je závazek smluvních stran využívat v otázkách, které jsou zásadní pro řádné fungování eurozóny, kdykoliv to bude vhodné a nutné, opatření podle čl. 136 SFEU a institutu posílené spolupráce podle čl. 20 SEU a čl. 326 až 334 SFEU. Jedná se v podstatě pouze o vyjádření podpory iniciativ, které lze nezávisle na této Smlouvě již dnes využívat, a to čistě v rámci platných zakládacích smluv EU. Článek 136 SFEU představuje velice široké právní zmocnění pro přijímání opatření specifických (pouze) pro členské státy, jejichž měnou je euro. Umožňuje Radě přijímat pro eurozónu v podstatě jakákoliv opatření, je-li jejich přijetí v souladu s příslušnými ustanoveními Smluv a jejich obecným cílem je zajištění řádného fungování hospodářské a měnové unie, a to za účelem a) posílení koordinace rozpočtové kázně států eurozóny a dohledu nad ní nebo

<sup>24</sup> V bodě 135 cit. nálezu Ústavní soud uvádí: „Z ústavněprávních mezí přenosu pravomocí obsažených v článku 10a Ústavy však dále vyplývá potřeba zřetelnější ohraničenosti (a tedy i určitosti a rozpoznatelnosti) přenesených pravomocí, spolu s dostatečnou kontrolou, kterou nad přenášením pravomocí může Česká republika jako svrchovaný stát vykonávat.“

b) vypracování směrů hospodářské politiky pro tyto státy, přičemž se dbá na to, aby byly slučitelné se směry přijímanými pro celou Unii a byl nad nimi zajištěn dohled. Pokud tedy jde o využití čl. 136 SFEU, čl. 10 Smlouvy může přispět k dalšímu rozšíření a prohloubení unijní sekundární legislativy v oblasti hospodářské a měnové unie, omezené ovšem výhradně na eurozónu, nicméně k tomu může dojít i zcela nezávisle na této Smlouvě. Současně je třeba si uvědomit, že to nejsou členské státy, ale výlučně Komise, která může předložit Radě návrh legislativního aktu na základě čl. 136 SFEU; členské státy – smluvní strany Smlouvy budou moci dát Komisi maximálně podnět k tomu, aby tak učinila. Pokud jde o využívání posílené spolupráce, i v tomto případě se jedná o institut předvídaný v primárním právu EU, u něhož jsou stanovena jasná pravidla. Především se může jednat pouze o takovou spolupráci mezi členskými státy, jejímž cílem je posílovat proces integrace a která se uskutečňuje v rámci cílů a pravomocí Unie (vyjma výlučných) dle příslušných ustanovení zakládacích smluv a využívá přitom unijní institucionální struktury a mechanismy. Smyslem posílené spolupráce je umožnit některým členským státům integrovat se v rámci Unie rychleji a přitom zajistit, že tato spolupráce bude ostatním členským státům v případě jejich pozdějšího zájmu kdykoliv za předem jasně stanovených podmínek otevřena. Narozdíl od opatření podle čl. 136 SFEU nemůže být posílená spolupráce iniciovaná na základě čl. 10 Smlouvy omezená pouze na země eurozóny ani na smluvní strany. Předpokládá se, že posílená spolupráce, jejíž iniciativa by vzešla z této Smlouvy, by mohla být využita například v oblasti daňové harmonizace (kde je pro podmínku jednomyslnosti obtížné získat souhlas všech členských států). Jelikož v obou případech se jedná o instituty s potenciálně velmi širokým dosahem, je rovněž zdůrazněn jasný limit pro jejich využití v podobě nepřipustnosti narušení vnitřního trhu jakožto základního kamene evropské integrace. Fungování vnitřního trhu by se teoreticky mohla dotknout především některá opatření, jež by bylo možné přijímat prostřednictvím posílené spolupráce.

Konečně článek 11 Smlouvy vyjadřuje vůli smluvních stran usilovat o těsněji koordinovanou hospodářskou politiku a za tím účelem stanoví jejich závazek předběžně projednat a případně vzájemně koordinovat všechny plánované zásadní reformy jejich hospodářské politiky, přičemž cílem takového projednání a koordinace je nalézt osvědčené postupy. Vzhledem k tomu, že Smlouva se nachází mimo rámec zakládacích smluv EU a jako taková nesmí zasahovat do práva EU a pravomocí unijních orgánů vymezených zakládacími smlouvami, je nezbytné, aby v čl. 11 předpokládané zapojení orgánů EU do koordinace hospodářských politik bylo uskutečněno pouze v rozsahu vyplývajícím z práva EU. Z preambule Smlouvy lze vyrozumět, že Komise předloží legislativní návrh upravující pro eurozónu koordinaci plánů členských států na zásadní reformy hospodářských politik. Otázkou nicméně zůstává, nakolik budou při této koordinaci využity postupy podle čl. 120 a násl. SFEU (koordinace hospodářských politik), případně zda se bude jednat o odlišné mechanismy vycházející z jiných ustanovení zakládacích smluv EU (např. z čl. 136 SFEU použitelného pro eurozónu).

## IV. SPOLEČNÁ A INSTITUCIONÁLNÍ USTANOVENÍ SMLOUVY

### 1. VRCHOLNÉ SCHŮZKY EUROZÓNY – TZV. EUROSUMMITY

Smlouva předpokládá v článku 12 konání pravidelných neformálních setkání hlav států a předsedů vlád smluvních stran, jejichž měnou je euro, na tzv. vrcholných schůzkách eurozóny (angl. *Euro Summit meetings*) k projednávání zásadních otázek hospodářské a měnové unie a správy eurozóny. Z hlediska unijní institucionální struktury, která je zakotvená v zakládacích smlouvách EU a nemůže být měněna jinak než změnou těchto smluv, ale i z hlediska případného přenosu pravomocí smluvních stran na mezinárodní instituci je podstatné, že vrcholné schůzky eurozóny budou mít pouze neformální povahu, jinými slovy, nebude se jednat o vytvoření nového orgánu v právním smyslu, který by byl nadán pravomocemi přijímat jakékoliv právní akty, přestože zde *de facto* vzniká nová instituce eurozóny, která bude mít i svého předsedu. S ohledem na tuto povahu vrcholných schůzek eurozóny tak lze mít za to, že na nich bude možné toliko přijímat konsensem závěry a nikoliv hlasovat o přijetí jakýchkoliv rozhodnutí či jiných závazných aktů.

Vrcholných schůzek eurozóny se bude účastnit také předseda Evropské komise a prezident Evropské centrální banky. Hlavy států a předsedové vlád smluvních stran, jejichž měnou je euro, zvolí prostou většinou předsedu vrcholných schůzek eurozóny, a to ve stejném okamžiku, kdy Evropská rada zvolí svého předsedu, a na shodné funkční období (jako předseda Evropské rady). Vrcholné schůzky eurozóny se mají konat pravidelně, a sice nejméně dvakrát ročně s tím, že podle potřeby se mohou konat i častěji. Předmětem jednání mají být otázky týkající se „zvláštních úkolů, které smluvní strany, jejichž měnou je euro, sdílejí v souvislosti s jednotnou měnou“ a další otázky týkající se správy a pravidel fungování eurozóny a dále strategické směry pro provádění hospodářských politik a pro posílení konvergence v eurozóně. Věcný rozsah agendy vrcholných schůzek eurozóny je tedy značně široký a přesahuje rámec závazků plynoucích smluvním stranám, jejichž měnou je euro, z této Smlouvy.

Smlouva rovněž zaručuje určitou, byť poměrně omezenou míru účasti smluvních stran, jejichž měnou není euro, na vrcholných schůzkách eurozóny. Vrcholných schůzek eurozóny se budou moci účastnit hlavy států a předsedové vlád těchto smluvních stran, pokud Smlouvu ratifikovaly a pokud předmětem jednání budou určité taxativně uvedené otázky. Půjde o jednání, jejichž předmětem budou jednak otázky konkurenceschopnosti, změny celkového uspořádání eurozóny a základních pravidel, která se na ni mají v budoucnu vztahovat, a dále podle potřeby *ad hoc*, avšak alespoň jednou za rok, jednání o konkrétních otázkách plnění Smlouvy. Z uvedeného je zřejmé, že účast smluvních stran, jejichž měnou není euro, na vrcholných schůzkách eurozóny je velmi omezená, neboť na ní obligatorně dojde pouze jedenkrát za rok, častěji pouze v případě projednávání uvedených otázek. Z textu ustanovení přímo nevyplývá, zda bude mít účast smluvních stran, jejichž měnou není euro, spíše formu pozorovatelského statusu (pochopitelně s možností být slyšen), anebo zda při přijímání závěrů vrcholných schůzek eurozóny v rozšířeném formátu „euro+“ bude zapotřebí konsensu všech, tedy i smluvních stran, jejichž měnou není euro. Vzhledem k tomu, že se jedná o summity

eurozóny, kam jsou smluvní strany, jejichž měnou není euro, v podstatě pouze přizvány v případě jednání o určitých otázkách, lze se klonit spíše k názoru, že půjde o status aktivního pozorovatele.

Zapojení Evropského parlamentu je řešeno jednak prostřednictvím možnosti pozvat jeho předsedu, aby na vrcholné schůzce eurozóny vystoupil, a dále stanovením povinnosti předsedy vrcholných schůzek eurozóny předložit Evropskému parlamentu po každé takové schůzce zprávu. Z hlediska smluvních stran, jejichž měnou není euro, ale i členských států EU, které nejsou smluvními stranami této Smlouvy, je významná povinnost předsedy vrcholných schůzek eurozóny podrobně informovat uvedené státy o přípravě a výsledcích jednotlivých schůzek.

## 2. ÚČAST EVROPSKÉHO PARLAMENTU A VNITROSTÁTNÍCH PARLAMENTŮ

Ustanovení upravuje způsob zapojení Evropského parlamentu a vnitrostátních parlamentů smluvních stran do konzultací týkajících se rozpočtové politiky a dalších otázek upravených touto Smlouvou, přičemž vychází z hlavy II Protokolu (č. 1) o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii připojeného k zakládacím smlouvám EU. Podle čl. 9 tohoto protokolu Evropský parlament a vnitrostátní parlamenty společně vymezí organizaci a podporu účinné a pravidelné meziparlamentní spolupráce v Evropské unii. Obdobně je tedy ponecháno na Evropském parlamentu a vnitrostátních parlamentech smluvních stran samotných, aby společně vymezily organizaci a podporu konference zástupců příslušných výborů Evropského parlamentu a zástupců příslušných výborů vnitrostátních parlamentů za účelem projednání uvedených otázek podle této Smlouvy. Účelem meziparlamentní spolupráce je zejména podpora výměny informací a osvědčených postupů mezi vnitrostátními parlamenty a Evropským parlamentem, a to prostřednictvím pravidelných setkání zástupců vnitrostátních parlamentů se zástupci Evropského parlamentu. Vnitrostátní parlamenty mohou vyslat vhodné zástupce dle svého uvážení bez toho, že by Smlouva předjímalala personální složení.

## 3. PLATNOST SMLOUVY A JEJÍ ÚČINNOST PRO JEDNOTLIVÉ SMLUVNÍ STRANY

Podmínky pro vstup Smlouvy v platnost a její teritoriální působnost, resp. účinnost ve vztahu k různým smluvním stranám, jsou stanoveny v článku 14. Smlouva podléhá ratifikaci smluvními stranami v souladu s jejich ústavními předpisy a předpokladem pro její vstup v platnost k 1. lednu 2013 je, aby u deponitáře uložilo ratifikační listiny alespoň dvanáct smluvních stran, jejichž měnou je euro (z celkem sedmnácti současných členů eurozóny). Může se tak ale stát dříve i později, a sice k prvnímu dni měsíce následujícího po uložení dvanácté ratifikační listiny smluvní stranou, jejíž měnou je euro.

Ode dne vstupu v platnost se Smlouva bude vztahovat jen na ty smluvní strany, jejichž měnou je euro a které ji ratifikovaly. Vůči ostatním smluvním stranám, jejichž měnou je euro, (tj. těm, které Smlouvu ratifikují až po jejím vstupu v platnost) se použije od prvního dne měsíce následujícího po uložení jejich ratifikační listiny. Nicméně ustanovení upravující vrcholné schůzky eurozóny a zapojení vnitrostátních parlamentů a Evrop-



ského parlamentu do projednávání otázek týkajících se Smlouvy se použijí již od okamžiku vstupu Smlouvy v platnost vůči všem smluvním stranám, jejichž měnou je euro.

Podstatné je, že na smluvní strany, jejichž měnou není euro, se Smlouva použije teprve od okamžiku přijetí eura, přesněji ode dne účinnosti rozhodnutí o zrušení příslušné výjimky dané smluvní strany ze společné měny. Smlouva nicméně upravuje v úvodu již zmíněný *opt-in* pro tyto smluvní strany, které tak mohou jednostranně prohlásit, že si přejí být vázány některými nebo všemi ustanoveními hlavy III (čl. 3 až 8) a hlavy IV (čl. 9 až 11) Smlouvy. Tato možnost se však netýká hlavy V Smlouvy, takže smluvní strany, jejichž měnou není euro, se nebudou moci ani na základě *opt-inu* stát plnoprávními členy vrcholných schůzek eurozóny (jejich účast v omezeném rozsahu upravuje čl. 12 odst. 3). Nutno poznamenat, že v praxi bude tento *opt-in* zřejmě poměrně obtížně realizovatelný, neboť značná část sekundární legislativy EU, na níž Smlouva odkazuje či jejíž přijetí předpokládá, je založena na čl. 136 SFEU, což je ustanovení, jež lze použít pouze pro státy eurozóny.

Článek 15 dále umožňuje, aby ke Smlouvě přistoupily i další členské státy EU, které se nestaly jejími smluvními stranami již od počátku. Účinky přistoupení nastávají dnem uložení přistoupení listiny u depozitáře, který uvědomí ostatní smluvní strany. Jelikož této možnosti může mít zájem v budoucnu využít i Česká republika, která se společně se Spojeným královstvím nepřipojila k podpisu Smlouvy, usilovali čeští vyjednavací o to, aby pozdější přistoupení ke Smlouvě nebylo podmíněno souhlasem stávajících smluvních stran. Tento požadavek nakonec byl reflektován a Smlouva je tedy otevřena k přístupu všem členským státům EU bez jakýchkoliv podmínek.

Jelikož řešení v podobě mezinárodní smlouvy stojící mimo rámec unijního práva bylo v obecné rovině od počátku chápáno jako provizorní a problematické, obsahuje závěrečný článek 16 Smlouvy závazek smluvních stran pokusit se začlenit obsah této Smlouvy postupem předvídaným pro novelizaci zakládacích smluv (čl. 48 SEU) do unijního právního rámce. K tomu by mělo dojít ve lhůtě nejvýše pěti let ode dne jejího vstupu v platnost a na základě vyhodnocení zkušeností s jejím plněním. Pouze na okraj lze uvést, že ze strany některých unijních institucí bylo dokonce navrhováno ukončení platnosti Smlouvy po uplynutí určité lhůty (5 nebo 7 let), pokud by se nepodařilo její obsah začlenit do primárního práva EU (tzv. *sun-set clause*).

## V. ZÁVĚR

Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, tzv. fiskální pakt, představuje nový významný nástroj v rámci Evropské unie, který má za cíl posílit fiskální disciplínu a koordinaci hospodářských politik členských států EU a zajistit tak stabilitu eurozóny jako celku, což je třeba v současné době ekonomické a především dluhové krize (nejen) v Evropě jednoznačně podpořit. Způsob a forma, jakým tak Smlouva činí, však vzbuzuje řadu otázek, zejména z hlediska jejího postavení v právně-institucionálním systému Evropské unie a vztahu k právu EU.

Jak již bylo uvedeno, Smlouva není uzavírána všemi členskými státy EU postupem pro změny smluv, na nichž je Evropská unie založena, a proto nesmí být s unijními za-

kládacími smlouvami v rozporu, zejména nesmí žádným způsobem ohrožovat dosažení cílů Unie, zasahovat do unijního práva, politik Unie a pravomocí orgánů EU vymezených v základacích smlouvách a do závazků členských států, které pro ně ze základacích smluv vyplývají. Je ovšem třeba si uvědomit, že předmět úpravy v této Smlouvě se cílů, politik a práva Unie úzce dotýká. Od počátku jejího sjednávání tak bylo nutné řešit poměrně obtížné dilema: Smlouva má upravovat závazky členských států EU v oblastech, kde působí právo Unie, má za cíl jít dále, ale přitom nesmí do unijního práva nijak zasahovat. K tomu se pak poji i problematické využití institucí EU, které mohou vykonávat své kompetence pouze na základě unijních Smluv, avšak jejich využití je potřebné, má-li být zamýšlená hlubší integrace efektivní. Toto dilema bylo ve Smlouvě řešeno tak, že řada navrhaných opatření byla provázána s unijní sekundární legislativou, a to buď cestou opakování v ní obsažených pravidel či odkazem na ně (srov. zejm. čl. 3 a 4); v některých případech je pak odkazováno na sekundární legislativu EU, která by teprve měla být přijata (např. čl. 5, 6 a 11) nebo obecně na přijímání opatření v rámci politik vymezených unijními Smlouvami (čl. 9 a 10). Soulad Smlouvy s právem Unie je tak v případě řady opatření zajištěn prostě tím, že Smlouva obsahuje v podstatě převážně jen to, co již z platného unijního práva vyplývá, případně co jím bude posléze upraveno. Týká se to především pravidel pro vyrovnání rozpočty a snižování veřejného dluhu, která již platí podle revidovaného Paktu stability a růstu. Tím se pochopitelně skutečný význam této Smlouvy poněkud snižuje a do popředí se tak dostává spíše a především její význam politický než právní.

Vedle toho obsahuje Smlouva samozřejmě i některá opatření, která z platného práva EU nevyplývají a která přinášejí skutečně něco nového. Bohužel však právě u těchto opatření vznikají z důvodu úzké provázanosti s unijním právem více či méně problematické třecí plochy. Nejzávažnější je v tomto směru článek 7, který zavádí *de facto* hlasování obrácenou kvalifikovanou většinou v Radě při přijímání nápravných opatření v rámci procedury při nadměrném schodku podle čl. 126 SFEU. Tím ovšem nepřímě mění úpravu procesních pravidel obsaženou v základacích smlouvách EU a může v něm být spatřován i rozpor se závazky smluvních stran coby členských států EU vyplývajících z unijních základacích smluv (zejména se zásadou loajality podle čl. 4 odst. 3 SEU). Jako problematický ve vztahu k právu EU se jeví také čl. 8 odst. 1, který stanoví povinnost smluvních stran podat žalobu k Soudnímu dvoru EU, shledá-li Komise ve své zprávě, že některá smluvní strana neplní požadavky čl. 3 odst. 2 Smlouvy. Podání žaloby je tak v podstatě závislé na vůli Komise a nikoliv smluvních stran, přičemž však Komise na základě čl. 273 SFEU o rozhodčím řízení postavení žalující strany mít nemůže. Všechny tyto závěry tak ukazují, že zvolená forma integrace v oblastech spadajících mezi politiky Unie, kdy je využívána mezinárodní dohoda, na niž neparticipují všechny členské státy EU, je v principu nevhodným, nesystémovým a po právní stránce velice problematickým řešením.

Pokud by se Česká republika rozhodla přistoupit ke Smlouvě a stát se tak její smluvní stranou, vyžadovala by ratifikace této Smlouvy uplatnění postupu podle čl. 10a Ústavy ČR, neboť jak bylo v případě některých jejích ustanovení ukázáno, jedná se o mezinárodní smlouvu, jíž se přenášejí některé pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizaci či instituci. K ratifikaci Smlouvy by tak bylo zapotřebí souhlasu

obou komor Parlamentu ČR daného třípětinovou většinou všech poslanců a třípětinovou většinou přítomných senátorů, ledaže by ústavní zákon stanovil, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu.

#### SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A DALŠÍCH SEKUNDÁRNÍCH ZDROJŮ

- Callies, Ch., Ruffert M. *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*. 2. vydání. Luchterhand 2002.
- Excessive Deficit Procedure (EDP): Five Member States assessed*. Portál Evropské unie (europa.eu), leden 2012. Dostupné na: <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/7>>.
- Groeben, H. von der, Schwarze, L. *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften*. 6. vydání, sv. 4. Nomos Verlagsgesellschaft 2003.
- Komentář k návrhu smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*. Parlamentní institut. Studie č. 3.130, únor 2012.
- O Broin, P. *The Euro Crisis: The Fiscal Treaty – An Initial Analysis*. Institute of International and European Affairs: 2012. Dostupné na: <<http://www.iea.com/blogosphere/the-fiscal-treaty-an-initial-analysis>>.
- Peers, S. *Draft Agreement on Reinforced Economic Union (REU Treaty) – Analysis*. 21 December 2011. Dostupné na: <<http://www.statewatch.org/analyses/no-164-reu-treaty.pdf>>.
- Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007.
- Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010.
- The euro area crisis*. House of Lords, European Union Committee. 25th Report of Session 2010–2012. London: The Stationery Office Limited, 2012.
- The future of economic governance in the EU. Volume I: Report*. House of Lords, European Union Committee. 12th Report of Session 2010–2011. London: The Stationery Office Limited, 2011.
- Tichý, L., Arnold, R., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, T., *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011.
- Twelve countries on watch list*. Europolitics. 15 February 2012.

#### LEGAL ASPECTS OF THE TREATY ON STABILITY, COORDINATION AND GOVERNANCE IN THE ECONOMIC AND MONETARY UNION

##### Summary

Following the European Council summit in December 2011, negotiations on so called Fiscal Compact (Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union) were finished in extremely short time. The Fiscal Compact tries to keep the Member States' budgets balanced and to reach by means of that the stabilization of the euro area. Although it is considered to be only part of various measures to combat financial crisis, the Fiscal Compact raises number of legal questions regarding the role of EU's institutions in the implementation of an intergovernmental treaty operating outside the EU law. This study deals also with the constitutional and legal classification of this Treaty in view of the Czech Constitution.

*Key Words:* Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, Constitution of the Czech Republic, Court of Justice of the EU, European Commission, Primary EU law, Ratification procedure, Transfer of competences, Integration process, Euro area, Monetary policy, Fiscal policy, Fiscal Compact, EU Treaties, Coordination of economic policies, Rule of balanced budgets, Euro Summit

## ANALÝZA VYBRANÝCH ASPEKTŮ SMLOUVY O STABILITĚ, KOORDINACI A SPRÁVĚ V HOSPODÁŘSKÉ A MĚNOVÉ UNII

JIŘÍ LENFELD, TOMÁŠ PŘENOSIL, KATEŘINA NEDVÍDKOVÁ

Řada členských států Evropské unie se v současné době potýká se závažnými ekonomickými problémy, které jsou způsobeny nejen globální hospodářskou krizí, ale i strukturálními nedostatky v architektuře hospodářské a měnové unie a nedodržováním pravidel stanovených právem EU, zejména pak Paktem stability a růstu. Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii<sup>1</sup> (dále jen „Smlouva“) představuje jeden z kroků, který má, zejména v reakci na krizi státních dluhopisů v Evropě, přispět k vytvoření silnější hospodářské unie.<sup>2</sup>

Posouzení textu Smlouvy je možno, a to i s ohledem na probíhající diskuze, vnímat ve třech rovinách. První z nich představuje obecné posouzení povahy Smlouvy a její zařazení v rámci pramenů práva. Druhou je posouzení jednotlivých ustanovení Smlouvy, a to jak z hlediska věcného, tak i z hlediska dopadu jednotlivých institutů ve Smlouvě upravených na institucionální a smluvní rámec Evropské unie. Třetí rovinu pak představuje posouzení Smlouvy s ohledem na případný podpis Smlouvy Českou republikou a proces její následné vnitrostátní ratifikace.

Příspěvek, který obsahově vychází z analýzy zpracované odborem kompatibility Úřadu vlády v únoru 2012, je proto rozdělen do tří částí. První se zabývá povahou Smlouvy v obecné rovině, druhá je věnována analýze jednotlivých ustanovení a třetí se věnuje otázkám souvisejícím s možným podpisem Smlouvy a vnitrostátní ratifikací v případě, že by se Česká republika rozhodla ke Smlouvě přistoupit. Analýza se opírá o pracovní český text Smlouvy,<sup>3</sup> zpracovaný Generálním sekretariátem Rady EU.

<sup>1</sup> Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii mezi Belgickým královstvím, Bulharskou republikou, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Estonskou republikou, Irskem, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Italskou republikou, Kyprskou republikou, Lotyšskou republikou, Litevskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Maďarskem, Maltou, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Polskou republikou, Portugalskou republikou, Rumunskem, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou, Finskou republikou a Švédským královstvím.

<sup>2</sup> Viz Prohlášení hlav států a předsedů vlád eurozóny ze dne 9. prosince 2011.

<sup>3</sup> V souladu se závěrečnými ustanoveními Smlouvy se nepředpokládá vytvoření jejího autentického znění v českém jazyce.

## I. POVAHA SMLOUVY

Text Smlouvy jasně nestanoví, jaká je její právní povaha s ohledem na systematiku pramenů práva. Tuto povahu je nutno dovozovat z charakteru této Smlouvy a z prvků, které obsahuje. Vzhledem k tomu, že se na jednání Evropské rady dne 9. prosince 2011 nepodařilo mezi členskými státy nalézt jednomyslnou shodu o změně primárního práva EU, je Smlouva koncipována jako samostatná mezinárodní smlouva, na kterou se vztahuje Vídeňská úmluva o smluvním právu (dále jen „Vídeňská úmluva“).<sup>4</sup> Pod pojmem „smlouva“ se dle čl. 2 odst. 1 písm. a) Vídeňské úmluvy rozumí mezinárodní dohoda uzavřená mezi státy písemnou formou, řídící se mezinárodním právem, sepsaná v jediné nebo ve dvou či více souvisících listinách, ať je její název jakýkoliv. Zde je však třeba uvést, že i smlouvy, na nichž je založena Evropská unie, a jejich novelizace jsou ze své povahy mezinárodními smlouvami spadajícími pod rozsah Vídeňské úmluvy, byť jejich dopady přesahují dopady běžné mezinárodní smlouvy.<sup>5</sup>

Smlouva je jen jedním z mnoha opatření,<sup>6</sup> která mají přispět ke stabilizaci ekonomické situace v Evropě, což samozřejmě zásadním způsobem ovlivňuje její obsahovou stránku, a to přinejmenším z věcného hlediska. Obsah a povaha Smlouvy jsou dále významně ovlivněny skutečností, že Smlouva byla původně zamýšlena jako novelizace unijního primárního práva. Skutečnost, že výsledný text má povahu samostatné mezinárodní smlouvy, je důsledkem nutnosti najít řešení v situaci, kdy se nepodařilo mezi členskými státy nalézt konsensus na změně smluv, na nichž je založena Evropská unie. Jedná se jistě o řešení velmi „praktické“, za dané situace zřejmě i jediné možné, na druhé straně však zvolená právní forma vyvolává řadu otázek, a to nejen z hlediska vztahu Smlouvy k platnému právu EU, ale i s ohledem na její možný dopad na povahu a směřování evropské integrace obecně.

Až doposud se integrace mezi členskými státy, které se rozhodly úžeji spolupracovat v rámci nevylučné pravomoci Evropské unie, řídila pravidly pro posílenou spolupráci v souladu s článkem 20 Smlouvy o EU a článkem 326 a násl. Smlouvy o fungování EU.<sup>7</sup> Vzniká proto otázka, zda se v této souvislosti nevytváří nová metoda integrace. Není totiž vyloučeno, že i v budoucnu bude v případě nenalezení konsensu mezi členskými státy nad změnou unijního primárního práva opět postupováno cestou mezinárodní smlouvy. Problematika přitom může mít i svůj vnitrostátní ústavněprávní rozměr. V této souvislosti je zajímavé poukázat především na náleze Ústavního soudu ČR (dále jen „Ústavní soud“) ve věci Pl. ÚS 29/09, ve kterém tento posuzoval institut posílené spolupráce a konstatoval: „*Podstatným pro posuzování tohoto institutu, který se může jevit jako základna pro případnou, vícerychlostní Evropu, je současně zakotvený princip otevřenosti všem členským státům (čl. 20 odst. 1 Smlouvy o EU) a pod-*

<sup>4</sup> Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 15/1988 Sb. ze dne 4. září 1987 o Vídeňské úmluvě o smluvním právu.

<sup>5</sup> K tomu blíže např. Mlsna, P., Kněžinec, J., *Mezinárodní smlouvy v českém právu*. Praha, Linde 2009, s. 317.

<sup>6</sup> K tomu blíže Prohlášení hlav států a předsedů vlád eurozóny ze dne 9. prosince 2011.

<sup>7</sup> K tomu blíže např. analýza zpracovaná oborem koncepčním a institucionálním Sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády – *Návrh Smlouvy o stabilitě, koordinaci a řízení v hospodářské a měnové unii a jeho vnitrostátní právně-politické konsekvence v ČR*.

*mínka jednomyslnosti všech členů Rady s rozhodnutím o posílené spolupráci (čl. 329 odst. 2 Smlouvy o fungování EU). Souhlas České republiky se zakotvením institutu posílené spolupráce – aniž by se v této fázi jakkoli realizoval – se nedotýká principu vlády lidu a svrchovanosti České republiky, neboť ponechává pro futuro na vůli jejích ústavních orgánů, včetně obou komor Parlamentu, zda, kdy a v jaké formě se Česká republika zapojí do posílené spolupráce, anebo zda naopak využije svého práva a takové formě rozdílného tempa integračních procesů uvnitř Unie zabrání.“<sup>8</sup> Samozřejmě, instituty obsažené ve Smlouvě mají z formálního hlediska zcela jinou povahu než institut posílené spolupráce upravený ve Smlouvě o EU a Smlouvě o fungování EU. Pokud bychom však dospěli k závěru, že Smlouva fakticky mění primární právo EU, je třeba se zamýšlet i nad tím, jakým způsobem bude dotčena povaha závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii. Lze opět odkázat na náleží Ústavního soudu, tentokrát ve věci cukerných kvót: „... propůjčení části pravomocí České republiky orgánům ES je propůjčením podmíněným a může trvat potud, pokud jsou tyto pravomoci vykonávány těmito orgány způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity České republiky a způsobem, jenž neohrožuje samu podstatu materiálního právního státu...“<sup>9</sup>*

Smlouva vznikla mimo rámec unijního práva, její povaha je však v mnoha ohledech specifická. Na jedné straně se formálně jedná o samostatnou mezinárodní smlouvu, nezávislou na existujícím smluvním rámci EU, na druhé straně však samotný text Smlouvy obsahuje řadu odkazů nejen na primární, ale i sekundární právo EU. Současně Smlouva předpokládá, že při jejím provádění a aplikaci budou hrát důležitou roli instituce Evropské unie, zejména Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) a Evropská komise (dále jen „Komise“). Provázanost na stávající smluvní rámec EU je umocněna článkem 2 Smlouvy, který hovoří o tom, že Smlouva musí být uplatňována a vykládána v souladu se smlouvami, na nichž je založena Evropská unie, zejména pak s čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU, jakož i s právem Evropské unie, včetně práva procesního, je-li vyžadováno přijetí sekundárních právních předpisů.

Provázanost se smluvním rámcem Evropské unie však lze nalézt i v článku 1, kde je v rámci stanovení účelu a oblasti působnosti Smlouvy kladen důraz na posílení hospodářské a měnové unie a dosažení cílů Unie v podobě udržitelného růstu, zaměstnanosti, konkurenceschopnosti a sociální soudržnosti.<sup>10</sup> V tomto kontextu nelze dále opomenout ani článek 16 Smlouvy, o kterém je samostatně pojednáno níže.

V souvislosti s povahou Smlouvy je také diskutována otázka, zda tato zásadním způsobem nemění charakter evropské integrace a zda tedy nepředstavuje jakýsi první krok na cestě k „fiskální unii“ a vytvoření „evropské federace“. Relevantní diskuze na toto téma by si vyžádala samostatnou analýzu, v rámci které by musela být věnována zvláštní pozornost výkladu slova „fiskální“ a jeho různým významům v jednotlivých úředních jazycích EU, jakož i výkladu pojmů „federace“ a „federální“. V kontextu právního posuzování Smlouvy nicméně nelze opomenout, že touto otázkou se zabýval, byť samozřejmě v jiném kontextu, i Ústavní soud, který konstatoval: „... jestliže Unie ne-

<sup>8</sup> Nález Pl. ÚS 29/09, bod 166.

<sup>9</sup> Nález Pl. ÚS 50/04; potvrzeno nálezem Pl. ÚS 19/08, bod 94.

<sup>10</sup> V této souvislosti se jedná o zjevnou provázanost s čl. 3 Smlouvy o EU, který definuje cíle Unie.

disponuje shora zmíněnou kompetenční kompetencí [pozn.: zde je míněna skutečnost, že členským státům zůstává legislativní kompetenční kompetence, tedy oprávnění měnit základní předpisy], nemůže být pokládána ani za druh federálního státu ani za zvláštní entitu, stojící v každém ohledu a vždy nad jednotlivými státy. Unie může jednat pouze v rámci pravomocí jí výslovně svěřených členskými státy, které nesmí ani překračovat, ani si sama zakládat pravomoci nově.“<sup>11</sup>

Smlouva nezasahuje do práva smluvních stran, jako suverénních subjektů mezinárodního práva, měnit unijní primární právo, ani nezpochybňuje klíčovou roli Rady v procesu přijímání právních aktů EU. Ve světle výše uvedeného a na základě posouzení jednotlivých ustanovení textu Smlouvy proto nelze bez dalšího dojít k závěru, že Smlouva představuje první krok k vytvoření „evropské federace“.

## II. K JEDNOTLIVÝM USTANOVENÍM SMLOUVY

### PREAMBULE

Mezinárodní právo nestanoví obecná pravidla pro formát smlouvy, většina smluv nicméně dodržuje formu, která je dána obecnými zvyklostmi. Mnoho smluv je uvozeno preambulí, která stanoví důvody vedoucí k uzavření smlouvy a též účel, kterého má být uvedenou smlouvou dosaženo.<sup>12</sup> Preambule má tedy zpravidla deklaratorní povahu a její význam je důležitý zejména pro interpretaci a aplikaci Smlouvy.<sup>13</sup> Nikde však současně není stanoveno, že by preambule nemohla obsahovat ustanovení normativní povahy.

Obecně platí zásada *eius est interpretari cuius est condere*, dle které je výklad smlouvy vyhrazen tomu, kdo ji vytvořil, tedy samotným tvůrcům (smluvním stranám) smlouvy.<sup>14</sup> Pokud jde o metody výkladu, je třeba odkázat na článek 31 Vídeňské úmluvy, dle kterého platí, že mezinárodní smlouva musí být vykládána v dobré víře, v souladu s obvyklým významem, který je dáván výrazům ve smlouvě v jejich celkové souvislosti, a rovněž s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy.<sup>15</sup> Důležitá je v této souvislosti především zásada, že smlouva musí být vykládána v celkové souvislosti.<sup>16</sup> Nelze opomenout rovněž zásadu, že smlouva musí být vykládána v dobré víře. Z principu dobré

<sup>11</sup> Nález Pl. ÚS 19/08, bod 132.

<sup>12</sup> Von Glahn, G., *Law among nations: an introduction to public international law*. 7. vyd., s. 483.

<sup>13</sup> K tomu blíže *Draft Articles of the Law on the Treaties with commentaries*. Yearbook of the International Law Commission, 1966, Svazek II, s. 221.

<sup>14</sup> Čepelka, Č., Šturma, P., *Mezinárodní právo veřejné*. Praha, C. H. Beck 2008, s. 148.

<sup>15</sup> K tomu: *Draft Articles of the Law on the Treaties with commentaries*. Yearbook of the International Law Commission, 1966 Svazek II, s. 221; poradní stanovisko Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti ve věci *Competence of the ILO to Regulate Agricultural Labour*.

<sup>16</sup> K tomu: *Draft Articles of the Law on the Treaties with commentaries*. Yearbook of the International Law Commission, 1966 Svazek II, s. 221; poradní stanovisko Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti ve věci *Competence of the ILO to Regulate Agricultural Labour*; k tomu též nálezy Ústavního soudu, Pl. ÚS 29/09, bod 107: „... normativní význam mezinárodní smlouvy nelze dovozovat pouze z jejich jednotlivých ustanovení, ale rovněž (mimo jiné) z její celkové systematiky. Normativní význam mezinárodní smlouvy není pouhým součtem významů jejich jednotlivých ustanovení.“



víry je pak odvozena zásada *ut res magis valeat quam pereat*,<sup>17</sup> jinými slovy, pokud lze smlouvu vyložit dvěma různými způsoby, má přednost ten z nich, který umožňuje dosažení efektivního účinku smlouvy.

Specifická povaha Smlouvy se odráží i ve způsobu, jakým je koncipována její preambule (dále jen „Preambule“). V kontextu výše uvedeného pak vzniká otázka, zda všechna ustanovení Preambule mají čistě deklaratorní povahu. Pozornost je třeba věnovat především bodu 25 Preambule, konkrétně pak formulaci: „*Poukazující na skutečnost, že poskytnutí finanční pomoci na základě nových programů v rámci Evropského mechanismu stability bude počínaje 1. březnem 2013 podmíněno ratifikací uvedené smlouvy*<sup>18</sup> *dotčenou smluvní stranou a po uplynutí lhůty pro provedení podle čl. 3 odst. 2 této smlouvy rovněž splněním požadavků uvedeného článku.*“ Rovněž Smlouva o zřízení Evropského mechanismu stability (ESM)<sup>19</sup> obsahuje podmíněnost poskytnutí pomoci transpozicí tzv. zlatého rozpočtového pravidla<sup>20</sup> pouze v bodu 5<sup>21</sup> preambule.

## HLAVA I – ÚČEL A OBLAST PŮSOBNOSTI

### ČLÁNEK 1

V souladu s tímto ustanovením se smluvní strany zavazují posílit hospodářský pilíř hospodářské a měnové unie přijetím pravidel pro zpřísnění rozpočtové kázně, posílení koordinace hospodářských politik a zlepšení správy eurozóny. Těmito opatřeními má být dosaženo cílů Evropské unie v podobě udržitelného růstu, zaměstnanosti, konkurenceschopnosti a sociální soudržnosti.

Při výkladu tohoto ustanovení je třeba rovněž přihlížet k bodům Preambule, konkrétně k bodu 1, který hovoří o tom, že smluvní strany mají jako členské státy EU povinnost považovat své hospodářské politiky za věc společného zájmu. Vytváření hospodářské a měnové unie je v souladu s čl. 3 odst. 4 Smlouvy o EU jedním z cílů Unie. Z článku 119 Smlouvy o fungování EU pak vyplývá, že činnosti členských států a Unie ve smyslu článku 3 Smlouvy o EU zahrnují za podmínek stanovených zakládacími smlouvami zavedení hospodářské politiky, která je, mimo jiné, založena na úzké koordinaci. Podle zásady loajální spolupráce (čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU) členské státy usnadňují Unii plnění jejich úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie. Rovněž dosažení cílů v podobě udržitelného růstu, zaměstnanosti, konkurenceschopnosti a sociální soudržnosti je v souladu s cíli Unie tak, jak je definuje článek 3 Smlouvy

<sup>17</sup> Lze přeložit: „aby se věc spíše zdařila, než zmařila“; zmíněná zpráva Komise OSN pro mezinárodní právo (*Draft Articles of the Law on the Treaties with commentaries*) uvádí, že zásada *ut res magis valeat quam pereat* je oním skutečným obecným výkladovým pravidlem mezinárodních smluv („... *the maxim ut res magis valeat quam pereat* reflects a true general rule of interpretation...“).

<sup>18</sup> Míněna je v tomto případě Smlouva o zřízení Evropského mechanismu stability (ESM).

<sup>19</sup> Smlouva o Evropském mechanismu stability (European Stability Mechanism Treaty) byla podepsána dne 2. února 2012; v současné době prochází procesem ratifikace.

<sup>20</sup> K tomu blíže viz komentář k článku 3 Smlouvy.

<sup>21</sup> Uvedený bod preambule zní: „*It is acknowledged and agreed that the granting of financial assistance in the framework of new programmes under the ESM will be conditional, as of 1 March 2013, on the ratification of the TSCG by the ESM Member concerned and, upon expiration of the transposition period referred to in Article 3(2) TSCG on compliance with the requirements of that article.*“

o EU. Povinnost členského státu EU považovat hospodářské politiky za věc společného zájmu tedy vyplývá ze smluvního rámce Evropské unie.

Bod 3 Preambule zdůrazňuje, že je třeba, aby vlády zachovávaly zdravé a udržitelné veřejné finance a předcházely nadměrnému schodku veřejných financí. Jedná se o paralelu s článkem 126 Smlouvy o fungování EU: „*Členské státy se vyvarují nadměrných schodků veřejných financí.*“<sup>22</sup> V tomto bodu se dále uvádí, že zabezpečení stability eurozóny jako celku vyžaduje zavedení zvláštních pravidel, včetně pravidla vyrovnání rozpočtu a automatického mechanismu pro přijetí nápravných opatření. Pravidlo vyrovnání rozpočtu, ani automatické mechanismy pro přijetí nápravných opatření, v platném právu EU explicitně zakotveny nejsou. Tato opatření nicméně přispívají k dosažení cílů Unie stanovených v článku 3 Smlouvy o EU.

Bod 4 Preambule zdůrazňuje nutnost zajistit, aby schodek veřejných financí nepřekročil 3 % hrubého domácího produktu v tržních cenách a aby hodnota veřejného dluhu nepřekročila 60 % hrubého domácího produktu v tržních cenách. I v tomto případě lze nalézt paralelní ustanovení v právu EU, konkrétně se jedná o článek 126 Smlouvy o fungování EU a Protokol (č. 12) o postupu při nadměrném schodku.

Rovněž zásada, že se smluvní strany coby členské státy Evropské unie mají zdržet všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie v rámci hospodářské unie, uvedená v bodu 5 Preambule, je plně v souladu s právem EU, konkrétně pak s již zmíněnou zásadou loajální spolupráce, upravenou v čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU.

Obecně lze tedy říci, že účelem Smlouvy je podpořit cíle stanovené primárním právem EU a zvýšit efektivitu opatření předvídaných ve smlouvách, na nichž je založena Evropská unie. Nelze tedy dojít k závěru, že by účel Smlouvy, jak je definován v Preambuli a článku 1, zakládal rozpor s právem EU. S ohledem na to, že Evropská unie nemá výlučnou pravomoc v oblasti hospodářské politiky, nebrání to členským státům uzavřít dohodu v této oblasti mimo rámec smluv, na nichž je založena Evropská unie. I Ústavní soud, když se zabýval v souvislosti s posuzováním Lisabonské smlouvy otázkou, zda ustanovení o posílené spolupráci odporují čl. 1 odst. 1 a článku 10 Ústavy ČR, konstatoval: „*Možnost spolupráce členských zemí Unie nad rámec již dosažené integrace je z hlediska mezinárodního práva samozřejmě zcela legitimní formou realizace svrchovanosti každého státu jako subjektu mezinárodního práva.*“<sup>23</sup>

Jak vyplývá z čl. 1 odst. 2, Smlouva se v plném rozsahu vztahuje na členské státy eurozóny. Na ostatní členské státy EU, které se stanou jejími signatáři, se bude vztahovat v rozsahu a za podmínek stanovených v článku 14 Smlouvy. Toto ustanovení je plně v souladu s principy mezinárodního práva, zejména pak se zásadou svobodného souhlasu.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Jak vyplývá z dalších ustanovení zmíněného článku 126, pod pojmem schodek veřejných financí je třeba rozumět nejen rozpočtovou situaci, ale i výši veřejného dluhu.

<sup>23</sup> Pl. ÚS 29/09, bod 166.

<sup>24</sup> Tento princip, který vyplývá ze svrchované rovnosti států, zakotvuje čl. 2 odst. 1 Charty OSN a je výslovně zmiňován i v preambuli Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

## HLAVA II – SOULAD S PRÁVEM UNIE A VZTAH K NĚMU

### ČLÁNEK 2

Jak vyplývá z tohoto ustanovení, Smlouva musí být uplatňována v souladu se zakládajícími smlouvami, zejména pak čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU, který zakotvuje zásadu loajální spolupráce. Povinnost členských států EU dodržovat závazky pro ně vyplývající ze smluv, na nichž je založena Evropské unie, lze dovodit i z obecného principu mezinárodního práva *pacta sunt servanda*, který byl zakotven i do Vídeňské úmluvy.<sup>25</sup> Tento princip stanoví, že každá platná smlouva zavazuje smluvní strany a musí být plněna v dobré víře (*bona fide*).<sup>26</sup>

Dle čl. 2 odst. 1 Smlouvy dále platí, že pokud si provádění Smlouvy vyžádá přijetí sekundárních (prováděcích) právních předpisů, postupuje se v souladu s právem Evropské unie, a to včetně práva procesního. Problematičnost tohoto ustanovení je možno spatřovat v jeho obecnosti. Není především zcela zřejmé, na základě jakého právního základu a jaké rozhodovací procedury budou přijímána jednotlivá prováděcí opatření (jednotlivé akty sekundárního práva EU). Na druhé straně však z textace tohoto ustanovení vyplývá, že prováděcí opatření budou přijímána v rámci stávajícího institucionálního a smluvního rámce EU, což znamená za účasti zástupců všech členských států, tedy i těch, které se rozhodnou ke Smlouvě nepřistoupit. Avšak vzhledem k tomu, že řada těchto aktů bude přijímána kvalifikovanou většinou,<sup>27</sup> nebude pro stát, který se rozhodne ke Smlouvě nepřistoupit, snadné své výhrady prosadit. K tomu je třeba ještě dodat, že sekundární právní předpisy, které budou přijaty k provedení Smlouvy, budou závazné pro všechny členské státy EU. Důsledkem této konstrukce přijímání prováděcích aktů ke Smlouvě pak je, že s těmito akty bude patrně nakládáno jako s obecnými akty sekundárního práva, včetně případného přezkumu jejich legality Soudním dvorem v souladu s článkem 263 Smlouvy o fungování EU.<sup>28</sup>

Podle čl. 2 odst. 2 Smlouvy se tato použije v souladu se smlouvami, na nichž je založena Evropská unie, přičemž nezasahuje do pravomoci Unie jednat v oblasti hospodářské unie. Toto ustanovení definuje vztah Smlouvy k primárnímu právu EU. Je

<sup>25</sup> Článek 26 Vídeňské úmluvy stanoví: „Každá platná smlouva zavazuje smluvní strany a musí být jimi plněna v dobré víře.“ Tento princip zakotvuje například i Charta OSN v čl. 2 odst. 2: „Všichni členové plní povinné závazky, které převzali podle této Charty...“ K tomu též nález Ústavního soudu, Pl. ÚS 19/08, bod 98: „Žádná norma mezinárodního práva tedy nemůže vzniknout bez vůle samotných států, jednajících na zásadě svrchované rovnosti. Normy, k jejichž vzniku ale státy takto přispěly, jsou potom povinny respektovat v souladu se zásadou *pacta sunt servanda* a plnit je v dobré víře, čímž je chráněna právní jistota ostatních subjektů.“

<sup>26</sup> Čepelka, Č., Šturma, P., *Mezinárodní právo veřejné*. Praha, C. H. Beck 2008, s. 150.

<sup>27</sup> K tomu viz např. komentář k článku 6 Smlouvy.

<sup>28</sup> Přezkum legality je důležitý i z hlediska dodržení institucionálního rámce pro kontrolu přenosu pravomocí ze strany České republiky na Evropskou unii dle čl. 10a Ústavy ČR; k tomu např. nález Ústavního soudu Pl. ÚS 19/08, bod 138: „Otázku kontroly přenosu pravomocí ze strany České republiky jako svrchovaného státu je třeba chápat zejména ve vztahu k ustanovením smluv vymezujících pravomocí Unie, se zvláštním ohledem na článek 5 Smlouvy o EU. Co se týče institucionálního rámce pro kontrolu výkonu pravomocí, je zajisté základním orgánem kontroly mezi výkonu pravomocí Evropskou unií Soudní dvůr. Výkonává ji na základě článku 263 Smlouvy o fungování EU v rámci přímé kontroly legality, legislativních aktů, aktů Rady, Komise a Evropské centrální banky...“

plně v souladu s obecnými principy mezinárodního práva, aby si smluvní strany určily pravidla provádění po sobě uzavřených smluv, které se týkají téhož předmětu.<sup>29</sup>

V případě této Smlouvy však může nastat situace, kdy její smluvní strany nebudou totožné se smluvními stranami smluv, na nichž je založena Evropská unie. Odpověď na otázku, jaký dopad bude uvedená situace mít na členské státy, které se nestanou signatáři Smlouvy, dává obecné mezinárodní právo. Pravidla pro provádění po sobě uzavřených smluv, které se týkají téhož předmětu, byly zakotveny Vídeňskou úmluvou, konkrétně pak jejím článkem 30.

## HLAVA III – ROZPOČTOVÝ PAKT

### ČLÁNEK 3

V tomto ustanovení je definováno tzv. zlaté rozpočtové pravidlo. Uvozovací věta článku 3 odkazuje na právo EU a povinnosti v něm obsažené, které tvoří základ povinností smluvních stran.

#### *K ODSTAVCI 1:*

Ustanovení písmene a), tj. povinnost smluvních stran mít vyrovnaný nebo přebytkový stav veřejných rozpočtů, je třeba číst v souvislosti s písmenem b), které umožňuje výjimku z tohoto hlavního závazku. Podle ustanovení písmene b) se pravidlo uvedené v písmeni a) považuje za dodržené, pokud roční strukturální saldo veřejných financí<sup>30</sup> odpovídá střednědobému cíli pro danou zemi ve smyslu revidovaného Paktu o stabilitě a růstu s tím, že spodní limit strukturálního schodku činí 0,5 % HDP v tržních cenách. Smluvní strany se dále mohou dočasně odchýlit od svého střednědobého cíle či od cesty k jeho postupnému dosažení v případě výjimečných okolností.

V právu EU jsou tato pravidla stanovena a specifikována v článku 126 Smlouvy o fungování EU, v Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku a v sekundárních právních předpisech EU, zejména v nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik, konkrétně pak v jeho článku 2a.<sup>31</sup>

Ze srovnání ustanovení Smlouvy a ustanovení práva EU vyplývá, že pravidla obsažená ve Smlouvě jsou již zavedena v právu EU s jedinou výjimkou, kterou je odlišná

<sup>29</sup> K tomu např. Draft Articles of the Law on the Treaties with commentaries. Yearbook of the International Law Commission, 1966 Svazek II, s. 221.

<sup>30</sup> Podle čl. 3 odst. 3 písm. a) Smlouvy se ročním strukturálním saldem veřejných financí rozumí roční cyklicky očištěné saldo bez vlivu jednorázových a dočasných opatření.

<sup>31</sup> Článek 2a stanoví: „Každý členský stát má odlišný střednědobý cíl pro svou rozpočtovou situaci. Tyto střednědobé rozpočtové cíle specifické pro jednotlivé státy se mohou odklánět od požadavku na téměř vyrovnaný nebo přebytkový stav a současně stanovit dostatečnou rezervu, pokud jde o miru schodku veřejných financí ve výši 3 % HDP. Střednědobé rozpočtové cíle zajišťují udržitelnost veřejných financí či rychlý pokrok směrem k jejich udržitelnosti, přičemž umožňují volnější nakládání s rozpočtem, především pokud jde o potřeby veřejných investic. S přihlédnutím k uvedeným faktorům je pro zúčastněné členské státy a pro členské státy, které se účastní ERM II, vymezeno rozmezí střednědobých rozpočtových cílů stanovených konkrétně pro jednotlivé země v cyklicky očištěném vyjádření a bez jednorázových a dočasných opatření pohybující se mezi –1 % HDP a vyrovnaným nebo přebytkovým stavem.“ (Zúčastněnými členskými státy se rozumí členské státy, jejichž měnou je euro.)

úroveň povoleného schodku. Právo EU stanoví pro členské státy, jejichž měnou je euro, limit 1 % HDP, zatímco čl. 3 odst. 1 písm. b) Smlouvy stanoví přísnější limit 0,5 % HDP. Tento přísnější limit je doplněn „změkčením“ ve formě ustanovení čl. 3 odst. 1 písm. d) Smlouvy, podle něhož může být tento limit vyšší (1 % HDP) v případě, že smluvní strana vykazuje poměr veřejného dluhu k HDP výrazně nižší než 60 % a rizika z hlediska dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí jsou nízká.

Pokud jde o možnost odchýlení se v případě výjimečných okolností, tak i na tuto situaci pamatuje právo EU, zejména v čl. 2 odst. 1 (vztahuje se na všechny členské státy)<sup>32</sup> nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ze dne 7. července 1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku a v čl. 5 odst. 1 desátém pododstavci (vztahuje se na členské státy, jejichž měnou je euro) a v identicky znějícím čl. 9 odst. 1 desátém pododstavci (vztahuje se na členské státy jiné než ty, jejichž měnou je euro) nařízení (ES) č. 1466/97<sup>33</sup>.

Povinnost smluvních stran zajistit rychlé směřování ke svému střednědobému cíli v podstatě vyplývá z ostatních povinností v rámci tohoto ustanovení, zásady loajální spolupráce a z obecné zásady mezinárodního práva *pacta sunt servanda*. Rychlé směřování je i jedním z faktorů nařízení (ES) č. 1467/97, které stanoví lhůty pro jednotlivé fáze tohoto postupu.

V dalším ustanovení písmene b) (konkrétně se jedná o formulaci „*Harmonogram tohoto směřování navrhne Evropská komise s přihlédnutím k rizikům z hlediska udržitelnosti, jimž daná země čelí*“) je poněkud nejasné, komu bude tento návrh určen a jaká bude jeho povaha, zda půjde o závazný či nezávazný dokument (doporučení, zpráva). Pokud by šlo o závazný dokument, pak je otázkou, zda by to byl akt ve smyslu čl. 2 odst. 1 Smlouvy, který otevírá možnost přijímat akty unijního sekundárního práva k provedení ustanovení Smlouvy. V tomto případě chybí jasné vymezení právního základu, působnosti a procedury přijímání takového předpisu.

Pokud jde o další část čl. 3 odst. 1 písm. b) týkající se vyhodnocování pokroku při naplňování střednědobého cíle a dodržování tohoto cíle, tak rovněž tento aspekt je právem EU již řešen, a to v čl. 5 odst. 1 třetím pododstavci (vztahuje se na členské státy, jejichž měnou je euro) a v identicky znějícím čl. 9 odst. 1 třetím pododstavci (vztahuje se na členské státy jiné než ty, jejichž měnou je euro) nařízení (ES) č. 1466/97<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Čl. 2 odst. 1 stanoví: „*Překročení schodku veřejných financí nad referenční hodnotu se podle čl. 126 odst. 2 písm. a) druhé odrážky Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „Smlouva o fungování EU“) považuje za výjimečné tehdy, pokud je způsobeno neobvyklou událostí, kterou dotčený členský stát nemůže nikterak ovlivnit a která má zásadní dopad na finanční situaci vládních institucí, nebo pokud vznikne v důsledku prudkého hospodářského propadu. Kromě toho se překročení schodku veřejných financí nad referenční hodnotu považuje za dočasné, jestliže rozpočtové předpovědi předkládané Komisí naznačují, že po skončení neobvyklé události či prudkého hospodářského propadu schodek klesne pod referenční hodnotu.*“

<sup>33</sup> Čl. 9 odst. 1 desátý pododstavec stanoví: „*V případě neobvyklé události, kterou dotčený členský stát nemůže ovlivnit a která má zásadní dopad na finanční situaci vládních institucí, nebo v obdobích závažného hospodářského útlumu v eurozóně nebo v Unii jako celku může být členskými státy dočasně povoleno odchýlit se od cesty k postupnému dosažení střednědobého rozpočtového cíle uvedeného ve třetím pododstavci, a to za podmínky, že tím nedojde k ohrožení udržitelnosti veřejných financí ve střednědobém horizontu.*“

<sup>34</sup> Čl. 9 odst. 1 třetí pododstavec stanoví: „*Dostatečný pokrok k naplnění střednědobého rozpočtového cíle se vyhodnocuje na základě celkového posouzení, v němž je strukturální saldo použito jako měřítko, včetně analýzy výdajů očištěných o vliv diskrečních opatření na straně příjmů. Rada a Komise za tímto účelem posoudí, zda je vývoj rústu veřejných výdajů v kombinaci s účinky opatření přijímaných nebo plánovaných na straně příjmů v souladu s následujícími podmínkami:*

V rámci čl. 3 odst. 1 písm. e) Smlouvy je zavedena automatická aktivace mechanismu nápravy v případě zjištění závažného odchýlení od střednědobého cíle nebo od cesty k jeho postupnému dosažení. Tento mechanismus zahrnuje povinnost dotčené smluvní strany provést opatření k nápravě odchylek během určitého období. V platném právu EU je určitou variantou mechanismu nápravy postup při nadměrném schodku dle článku 126 Smlouvy o fungování EU a nařízení (ES) č. 1467/97, kdy Komise a Rada posuzují situaci v členském státě a Rada vydá nejprve doporučení a, pokud členský stát nenásleduje toto doporučení, rozhodnutí o výzvě, aby členský stát v určité lhůtě učinil opatření ke snížení schodku, která Rada považuje za nezbytná pro nápravu situace. V čl. 126 odst. 11 Smlouvy o fungování EU je obsažen sankční mechanismus pro případ neplnění rozhodnutí. Hlavní rozdíl je možno spatřovat v tom, že mechanismy nápravy dle tohoto ustanovení Smlouvy budou dále konkretizovány akty sekundárního práva a budou muset být provedeny na vnitrostátní úrovni.

*K Odstavci 2:*

V souladu s čl. 3 odst. 2 Smlouvy má být tzv. zlaté rozpočtové pravidlo, definované v odstavci 1 téhož článku, provedeno do vnitrostátního práva závaznými a trvalými předpisy, přednostně na ústavní úrovni, či předpisy, u nichž je jiným způsobem zaručeno, že budou v plném rozsahu respektovány a dodržovány po celou dobu vnitrostátního rozpočtového procesu. Mechanismus nápravy,<sup>35</sup> který bude automaticky aktivován v okamžiku zjištění závažného odchýlení se od střednědobého cíle nebo od cesty k jeho postupnému dosažení, zavedou [put in place] smluvní strany na vnitrostátní úrovni na základě společných zásad, které navrhne Komise a které se budou týkat jednak zejména povahy, rozsahu a harmonogramu nápravných opatření, jež je nutno přijmout, a to i v případě výjimečných okolností, jednak úlohy a nezávislosti institucí odpovědných na vnitrostátní úrovni za sledování toho, jsou-li pravidla uvedená v čl. 3 odst. 1 dodržována.

Smlouva tedy vyžaduje jasné zakotvení pravidel uvedených v jejím čl. 3 odst. 1 do vnitrostátního práva, přičemž transpozice bude v souladu s článkem 8 Smlouvy předmětem přezkumu ze strany Soudního dvora. Jedná se přitom o pravidla, jež se týkají oblastí v národních státech tradičně vnímané citlivě.

Předpokladem zavedení automatického mechanismu nápravy na vnitrostátní úrovni je přijetí společných zásad na základě návrhu Komise. Z textu však není zřejmé, jakou povahu budou společné principy mít a na základě jaké procedury budou přijaty. Určitým vodítkem, byť velmi obecným, je čl. 2 odst. 1 Smlouvy, dle kterého má být v případě

- a) u členských států, které dosáhly svého střednědobého rozpočtového cíle, nepřesahuje roční růst výdajů referenční střednědobé tempo potenciálního růstu HDP, pokud ovšem překročení není kompenzováno diskrečními opatřeními na straně příjmů;
- b) u členských států, které ještě nedosáhly svého střednědobého rozpočtového cíle, nepřesahuje roční růst výdajů tempo pod hranici referenčního střednědobého tempa potenciálního růstu HDP, pokud ovšem překročení není kompenzováno diskrečními opatřeními na straně příjmů. Míra, o kterou tempo růstu veřejných výdajů zaostává za referenčním střednědobým tempem potenciálního růstu HDP, je nastavena takovým způsobem, aby bylo zajištěno postupné dosažení střednědobého rozpočtového cíle;
- c) u členských států, které ještě nedosáhly svého střednědobého rozpočtového cíle, je diskreční snížení položek veřejných příjmů kompenzováno buď omezením výdajů, nebo diskrečním zvýšením jiných položek veřejných příjmů, případně obojím.“

<sup>35</sup> Stanovený v čl. 3 odst. 1 písm. e).

nutnosti přijetí prováděcích sekundárních právních předpisů postupováno v souladu se smlouvami, na nichž je založena Evropská unie. Smlouva navíc poskytuje Komisi poměrně široké zmocnění týkající se obsahu společných zásad, tyto se budou týkat povahy, rozsahu a harmonogramu nápravných opatření a dále i úlohy a nezávislosti institucí odpovědných na vnitrostátní úrovni za sledování toho, zda je tzv. zlaté rozpočtové pravidlo dodržováno.

Závěrečná věta druhého odstavce zdůrazňuje, že mechanismus nápravy musí plně respektovat výsady vnitrostátních parlamentů. Uvedená formulace odráží posílenou roli vnitrostátních parlamentů tak, jak ji definuje zejména článek 5 Smlouvy o EU, Protokol (č. 1) o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii a Protokol (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

*K ODSTAVCI 3:*

V čl. 3 odst. 3 Smlouvy jsou uvedeny definice pojmů pro účely celého článku 3. Jednak je zde odkaz na definice vymezené v článku 2 Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku.<sup>36</sup> Dále jsou zde použity definice ročního strukturálního salda veřejných financí a výjimečných okolností. Obě definice jsou převzaté z unijních sekundárních právních předpisů, jak je patrné i z výše uvedených komentářů k jednotlivým ustanovením.

Z věcného hlediska nepředstavuje zakotvení tzv. zlatého rozpočtového pravidla zásadní posun oproti úpravě obsažené v právu EU. Z porovnání úpravy ve Smlouvě, platného primárního a navazujícího sekundárního práva EU vyplývají dva rozdíly:

- snížení hranice povoleného schodku na 0,5 % HDP (případně 1 % HDP);
- automatické mechanismy nápravy – platné právo EU sice obsahuje období automatických mechanismů nápravy v článku 126 Smlouvy o fungování EU (a sekundárních právních předpisech k jeho provedení), ale v případě Smlouvy má jít o automatické mechanismy přijaté na vnitrostátní úrovni smluvních stran na základě společných zásad definovaných v aktu sekundárního práva.

Změnu oproti současnému stavu tak představuje především čl. 3 odst. 2 Smlouvy, který stanoví povinnost smluvních stran zapracovat tzv. zlaté rozpočtové pravidlo do vnitrostátního práva formou závazných a trvalých předpisů, přednostně na ústavní úrovni, či předpisů, u nichž je jiným způsobem zaručeno, že budou v plném rozsahu respektovány a dodržovány po celou dobu vnitrostátního rozpočtového procesu. Současně jsou smluvní strany povinny zavést na vnitrostátní úrovni automatické mechanismy nápravy. Správnost onoho provedení do vnitrostátního práva pak podléhá přezkumné pravomoci Soudního dvora.

Opět i v tomto případě je možno problematičnost ustanovení spatřovat v obecnosti některých formulací. Není především zcela zřejmé, na základě jakého právního zákla-

<sup>36</sup> Článek 2 stanoví: „V článku 126 uvedené smlouvy a v tomto protokolu se: výrazem ‚veřejný‘ rozumí vztahující se k veřejné správě, tj. k ústřední vládě, regionálním nebo místním orgánům nebo fondům sociálního zabezpečení s výjimkou obchodních operací, jak jsou definovány v Evropském systému integrovaných hospodářských účtů; ‚schodkem‘ rozumí čisté výpůjčky, jak jsou definovány v Evropském systému integrovaných hospodářských účtů; ‚investicí‘ rozumí tvorba hrubého fixního kapitálu, jak je definována v Evropském systému integrovaných hospodářských účtů; ‚dluhem‘ rozumí celkový hrubý dluh v jeho jmenovité hodnotě nesplacený na konci roku, konsolidovaný uvnitř a mezi jednotlivými odvětvími veřejné správy, jak jsou definovány v první odrážce...“

du a jakou procedurou budou přijímána prováděcí opatření (zejména obecné zásady dle čl. 3 odst. 2 Smlouvy). Ze znění čl. 2 odst. 1 Smlouvy lze dovodit, že se tak bude dít v režimu unijního práva.

#### ČLÁNEK 4

Ustanovení, které je nutno vykládat i v kontextu bodu 18 Preambule Smlouvy,<sup>37</sup> „kopíruje“ již existující ustanovení v rámci práva EU, konkrétně pak čl. 2 odst. 1a první pododstavec<sup>38</sup> nařízení (ES) č. 1467/97.

Článek 4 však i přes upozornění ze strany několika členských států, včetně České republiky, obsahuje nepřesnost, když uvádí, že snižování veřejného dluhu se má odehrávat průměrným tempem jedné dvacetiny za rok. Článek 2 nařízení (ES) č. 1467/97 však stanoví, že průměrným tempem jedné dvacetiny za rok se má snižovat rozdíl mezi veřejným dluhem a referenční hodnotou.

Poslední věta tohoto článku deklaruje, že o existenci nadměrného schodku v důsledku dluhového kritéria se rozhodne postupem při nadměrném schodku podle článku 126 Smlouvy o fungování EU a Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku. Nejedná se o nové pravidlo, tento postup předpokládá již současné znění článku 126 Smlouvy o fungování EU. Jeho zdůraznění v textu Smlouvy lze přičíst na vrub skutečnosti, že v praxi nebylo dodržování dluhového kritéria dosud vynucováno. Toto ustanovení dokumentuje, že v mnoha případech Smlouva obsahuje ustanovení deklaratorní povahy, jejichž účelem je zdůraznit závazky a pravidla stanovená v zakládacích smlouvách a souvisejícím sekundárním právu.

#### ČLÁNEK 5

Podle článku 5 má smluvní strana, vůči které je veden postup při nadměrném schodku, povinnost zavést program rozpočtového a hospodářského partnerství včetně podrobného popisu strukturálních reforem, jež musí být zavedeny a provedeny za účelem skutečné a trvalé nápravy jejího nadměrného schodku.

Poněkud nejasná je formulace: „*Obsah a formu tohoto programu vymezí právo Evropské unie*“. Zprvce není příliš zřejmé, co se myslí pod pojmem programy rozpočtového a hospodářského partnerství, s kým má být toto partnerství uskutečněno, zda se sociálními partnery, mezi legislativou a exekutivou, či jinak. Cíl skutečné a trvalé nápravy nadměrného schodku je základem celé právní úpravy týkající se schodku a jeho sledování, to znamená, že nejde o žádnou dodatečnou povinnost. Zadržet je v rámci tohoto ustanovení uveden odkaz na právo Evropské unie, zde platí obecný komentář k článku 2 Smlouvy. Navíc je třeba uvést, že povinnost podávat zprávy a informace

<sup>37</sup> Bod 18 Preambule zní: „*Připomínající povinnost smluvních stran, jejichž veřejný dluh přesahuje referenční hodnotu 60 %, tento dluh snižovat průměrným tempem jedné dvacetiny za rok.*“

<sup>38</sup> Čl. 2 odst. 1a první pododstavec stanoví: „*Pokud poměr veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu (HDP) překračuje referenční hodnotu, je třeba jej považovat v souladu s čl. 126 odst. 2 písm. b) Smlouvy o fungování EU za dostatečně se snižující a uspokojivým tempem se blížící k referenční hodnotě, jestliže se rozdíl vzhledem k referenční hodnotě snižoval za předchozí tři roky průměrným tempem jedné dvacetiny za rok, což je doporučená hodnota, přičemž se vychází ze změn za poslední tři roky, za něž jsou údaje k dispozici.*“



o opatřeních vyplývá již z čl. 126 odst. 9 Smlouvy o fungování EU a z čl. 3 odst. 4a (vztahuje se na všechny členské státy) nařízení (ES) č. 1467/97.<sup>39</sup>

Dále, v současně době projednávaný návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně<sup>40</sup> obsahuje pravomoc Komise posuzovat například návrhy rozpočtových plánů či doporučovat a poté posuzovat přijetí dalších opatření.<sup>41</sup> Tento podklad se pak použije při zvažování případných opatření podle čl. 126 odst. 8 nebo 11 Smlouvy o fungování EU.<sup>42</sup>

Poslední věta čl. 5 odst. 1 Smlouvy stanoví, že tyto programy budou předkládány Radě a Komisi ke schválení v rámci stávajících postupů dohledu podle Paktu o stabilitě a růstu a budou v tomto rámci i sledovány. Je zde přímo odkaz na Pakt o stabilitě a růstu a postupy v něm obsažené. Nejde tedy o novou povinnost, která by dosud neexistovala v rámci práva Evropské unie.

Pokud jde o pojem souhlas [endorsement] uvedený v čl. 5 odst. 1, v tzv. six-packu,<sup>43</sup> který tvoří součást platného sekundárního práva EU, se pojem „souhlas“ jako takový vyskytuje pouze v jednom případě,<sup>44</sup> nicméně pokud jde o další předpisy Paktu o stabilitě a růstu, z kontextu vyplývá, že pokud by uvedené programy nebyly shledány vyhovujícími, Rada a Komise by v rámci postupu při nadměrném schodku mohly provést další následné kroky (vedoucí případně až k uvalení sankcí).

Odstavec 2 článku 5 Smlouvy obecně stanoví, že provádění programu rozpočtového a hospodářského partnerství a ročních rozpočtových plánů, které s ním musí být v souladu, sledují Rada a Komise. Toto obecné pravidlo je uvedeno například v čl. 10 odst. 1<sup>45</sup> (vztahuje se na všechny členské státy) nařízení (ES) č. 1467/97.

<sup>39</sup> Čl. 3 odst. 4a stanoví: „*Ve lhůtě stanovené v odstavci 4 podá dotčený členský stát Radě a Komisi zprávu o opatřeních přijatých v reakci na doporučení Rady podle čl. 126 odst. 7 Smlouvy o fungování EU. Zpráva obsahuje cíle týkající se veřejných výdajů a příjmů a diskrečních opatření na straně výdajů i příjmů, které jsou v souladu s doporučením Rady, a rovněž informace o přijatých opatřeních a charakteru předpokládaných opatření potřebných k dosažení těchto cílů.*“

<sup>40</sup> KOM(2011) 821 v konečném znění.

<sup>41</sup> Články 6 a 8 návrhu.

<sup>42</sup> Článek 9 návrhu.

<sup>43</sup> Balíček opatření v oblasti správy ekonomických záležitostí, konkrétně šesti právních aktů, jejichž cílem je zpřisnit správu ekonomických záležitostí v EU. Čtyři návrhy se týkají fiskálních otázek, včetně reformy Paktu EU stability a růstu, a dvě nová nařízení by měla umožnit účinným způsobem rozpoznávat a řešit makroekonomickou nerovnováhu v rámci EU a eurozóny.

<sup>44</sup> Čl. 8 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy stanoví: „*Rada tento plán nápravných opatření na základě zprávy Komise do dvou měsíců od jeho předložení posoudí. Pokud jej na základě doporučení Komise považuje za dostačující, Rada plán schválí doporučením, v němž uvede seznam požadovaných konkrétních opatření a lhůtu pro jejich přijetí a stanoví časový harmonogram dohledu, přičemž věnuje náležitou pozornost příslušným transmisním kanálům a zohlední fakt, že mezi přijetím nápravných opatření a skutečným vyřešením nerovnováhy může být dlouhá prodleva.*“

<sup>45</sup> Čl. 10 odst. 1 stanoví: „*Rada a Komise pravidelně sledují provádění opatření: která dotčený členský stát učiní v reakci na doporučení podaná v souladu s čl. 126 odst. 7; která dotčený členský stát učiní v reakci na výzvy vydané v souladu s čl. 126 odst. 9.*“

## ČLÁNEK 6

Článek stanoví povinnost ohlašovat plány emise veřejných dluhopisů za účelem lepší koordinace při plánování emisí. Tato povinnost se částečně kryje s povinností podle čl. 121 odst. 1 a 3 Smlouvy o fungování EU.

Dle dostupných informací však v současné době koordinace emisí dluhopisů na úrovni EU již v praxi probíhá, a to zejména s ohledem na to, aby nedocházelo ke kolizi emisí dluhopisů těch zemí eurozóny, které jsou nejvíce postiženy dluhovou krizí (Španělsko, Itálie).

## ČLÁNEK 7

Obsahem tohoto ustanovení je závazek smluvních stran, jejichž měnou je euro, podporovat návrhy a doporučení, které Komise předloží, jestliže shledá, že členský stát Evropské unie, jehož měnou je euro, porušuje kritérium schodku v rámci postupu při nadměrném schodku. Podstatou ustanovení je tedy „automatické“ přijetí opatření navrženého Komisí v řízení o nadměrném schodku, pokud není kvalifikovaná většina členských států eurozóny proti.<sup>46</sup>

Uvedené ustanovení nemá obdobu v platném právu EU. Podobný cíl je však sledován čl. 2a odst. 1 nařízení (ES) č. 1467/97, který stanoví: „*Očekává se, že Rada se bude zpravidla řídit doporučeními a návrhy Komise nebo svůj postoj veřejně vysvětlí.*“ Vzhledem k velmi obecné formulaci však toto ustanovení vyvolává otázky ohledně praktické aplikovatelnosti a vynutitelnosti.

Právní služba Rady byla požádána, aby se vyjádřila k tomu, zda je článek 7 Smlouvy slučitelný s právem EU. Ve svém stanovisku<sup>47</sup> dospěla k závěru, že ustanovení nepředstavuje pro smluvní strany porušení povinností vyplývajících z práva EU. Pravidlo vyjádřené v článku 7 představuje závazek smluvních stran zachovat se v průběhu postupu vedoucího k přijetí rozhodnutí Rady podle článku 126 Smlouvy o fungování EU způsobem, který napomůže dosahování cílů hospodářské a měnové unie, aniž by došlo k porušení procesních pravidel stanovených ve smlouvách, na nichž je založena Evropská unie. Nejde tedy o obcházení hlasovacího pravidla použitelného na rozhodnutí Rady podle článku 126 Smlouvy o fungování EU. Podle názoru Právní služby ustanovení nepředstavuje revizi smluv, která by nerespektovala příslušné postupy, ale má pouze zlepšit situaci před zavedením právní změny použitelných hlasovacích pravidel. Pravidla navrhovaná článkem 7 Smlouvy mají být v souladu s článkem 16 Smlouvy začleněna do právního rámce Evropské unie, a tudíž jakýkoli praktický účinek, který by článek 7 mohl mít na fungování procesních pravidel použitelných na postup při nadměrném schodku, je jen přechodný. Dále, posuzované ustanovení nenarušuje právo hlasovat, které členům Rady přísluší na základě smluv, na nichž je založena Evropská

<sup>46</sup> Někdy se v této souvislosti hovoří o „hlasovacím kartelu“ (k tomu např. analýza *Návrh smlouvy o stabilitě, koordinaci a řízení v hospodářské a měnové unii a jeho vnitrostátní právně-politické konsekvence v ČR*, zpracovaná odborem koncepčním a institucionálním Sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády).

<sup>47</sup> Opinion of the Legal Service, Article 7 of the Draft Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union – Opinion on its compatibility with European Union law (dok. 5551/12).

unie. Povinnost podpořit návrhy nebo doporučení Komise není absolutní, neuplatní se, je-li dostatečný počet smluvních stran proti. Ustanovení respektuje zásadu procesní autonomie institucí a nenarušuje povinnost loajální spolupráce. Již úvodní slova článku 7<sup>48</sup> poukazují na to, že úmyslem autorů návrhu Smlouvy nebylo obejít základní pravidla Evropské unie, ani nahradit je novým mechanismem, ale spíše je implementovat způsobem, který napomáhá účinnějšímu dosahování cílů Unie. Závazek vyplývající z navrhovaného článku 7 Smlouvy, systematicky podporovat ve stanovených případech návrhy a doporučení Komise, by měl být viděn jako způsob, jak členské státy „usnadňují Unii plnění jejich úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie“.<sup>49</sup> Právní služba Rady se dále domnívá, že zavedení pravidla pro „automatické“ přijetí opatření navrženého Komisí přímo nemění způsob hlasování stanovený právem EU.

Přestože argumentace vypracovaná Právní službou Rady má svoji nespornou váhu, nevyvrací zcela všechny pochybnosti, které toto ustanovení vyvolává. Zejména argument, že pravidla navrhovaná článkem 7 Smlouvy mají být v souladu s článkem 16 Smlouvy začleněna do právního rámce Evropské unie, a tudíž jakýkoli praktický účinek, který by článek 7 Smlouvy mohl mít na fungování procesních pravidel použitelných na postup při nadměrném schodku, je jen přechodný, je přinejmenším diskutabilní. Proces změny primárního práva, předpokládaný článkem 16 Smlouvy, bude probíhat v souladu s článkem 48 Smlouvy o EU a jeho průběh a výsledek nelze v žádném případě předjímat.

Zavedení pravidla pro „automatické“ přijetí opatření navrženého Komisí přímo nemění způsob hlasování (hlasovací proceduru) stanovený právem EU,<sup>50</sup> neporušuje pravidla hlasování v Radě a ani nevytváří jiný autonomní orgán, který by rozhodoval místo Rady. Stejného účinku je však fakticky dosaženo tím, že se smluvní strany, jejichž měnou je euro, zavazují podpořit opatření Komise ve všech případech<sup>51</sup> s výjimkou jednoho – situace, kdy je kvalifikovaná většina z nich proti.

Otázky však nevyvolává jen „automaticita“ zaváděného pravidla, ale též formulace: „*Tato povinnost se neuplatní, je-li shledáno [established], že s navrženým či doporučeným rozhodnutím nesouhlasí kvalifikovaná většina...*“ Ono shledání, že s navrženým či doporučeným rozhodnutím nesouhlasí kvalifikovaná většina, je možné zjistit jediné v okamžiku hlasování, tedy v okamžiku projevu vůle smluvních stran. Alespoň neformálně tedy bude muset dojít k rozdělení procedury hlasování na hlasování členských států eurozóny s výjimkou dotčeného členského státu eurozóny a na hlasování Rady jako celku, znovu s výjimkou dotčeného členského státu eurozóny.

Vzhledem k automaticitě zaváděného pravidla pro hlasování, faktickému rozdělení hlasovací procedury na dvě fáze a ke změně způsobu hlasování kvalifikovanou většinou s účinností od 1. listopadu 2014<sup>52</sup> může v budoucnu dojít k situaci, že se přijetí opatře-

<sup>48</sup> „... při plném respektování procesních požadavků smluv, na nichž je založena Evropská unie“.

<sup>49</sup> Čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU.

<sup>50</sup> Zejména se v této souvislosti jedná o čl. 16 odst. 3 Smlouvy o EU, čl. 126 odst. 13 Smlouvy o fungování EU a čl. 238 odst. 3 písm. a) Smlouvy o fungování EU.

<sup>51</sup> Stanovisko Právní služby Rady (dok. 5551/12) v této souvislosti uvádí: „*The conduct thus made obligatory would consist in supporting the adoption of the measure proposed or recommended by the Commission in all cases but the one where a qualified majority of the Contracting Parties is opposed.*“

<sup>52</sup> V období od 1. listopadu 2014 do 31. března 2017 může člen Rady požádat o „starý“ způsob hlasování, tj. vážené hlasování a případně podpůrné kritérium obyvatelstva (62 %).

ní navrženého Komisí výrazně „zjednoduší“. Bude teoreticky možné, aby za určitých okolností skupina tří členských států eurozóny, např. dva velké a jeden malý, postupovaly ve shodě s Komisí a prosadily její návrh či doporučení i přes nesouhlas všech ostatních členských států. Tři členské státy eurozóny totiž mohou vytvořit blokační menšinu proti vytvoření kvalifikované většiny, která by mohla zvrátit povinné hlasování členských států eurozóny („první fáze hlasování“). V důsledku toho budou mít členské státy eurozóny povinnost podpořit návrh či doporučení Komise, a tím vytvoří kvalifikovanou většinu pro tento návrh či doporučení, neboť ostatní členské státy EU nedají dohromady blokační menšinu („druhá fáze hlasování“).

Do textu článku nebyl zapracován požadavek některých členských států na zohlednění „dluhového kritéria“. V této souvislosti je namítáno, že text hovoří jen o rozpočtovém schodku, nikoli o veřejném dluhu. Jak již bylo uvedeno výše, podstatou tohoto ustanovení je „automatické“ přijetí opatření navrženého Komisí v řízení o nadměrném schodku. Výkladem článku 126 Smlouvy o fungování EU dojdeme k závěru, že pod pojmem „nadměrný schodek veřejných financí“ se rozumí nejen vývoj rozpočtové situace, ale i výše veřejného dluhu. Kritérium veřejného dluhu je pak akcentováno i v jiných ustanoveních Smlouvy, zejména pak v jejím článku 4.

#### ČLÁNEK 8

Toto ustanovení, které je nutno vykládat v kontextu bodů 15 a 16 Preambule Smlouvy, zakotvuje pravomoc Soudního dvora EU přezkoumávat správnost a úplnost transpozice pravidel o vyrovnaném státním rozpočtu. Pravomoc svěřená Soudnímu dvoru bude omezena pouze na přezkum transpozice tzv. zlatého pravidla a nebude tedy zahrnovat kontrolu její aplikace. Tento závěr, který vyplývá ze stanoviska Právní služby Rady<sup>53</sup>, je však diskutabilní. Pokud bychom na transpozici čl. 3 odst. 2 Smlouvy měli *per analogiam* (zde je nutno zohlednit i článek 2 Smlouvy) použít pravidla upravující transpozici směrnic pak platí, že vnitrostátní nástroje musí být zvoleny tak, aby byl zajištěn užitečný účinek transpozice.<sup>54</sup> Při transpozici je přitom současně nutné zachovat význam pojmů, které jsou použity, aby byl zaručen jednotný výklad a jednotná aplikace v jednotlivých členských státech bez ohledu na sémantické a pojmoslovné rozdíly, které mezi vnitrostátními právními řády existují. A v neposlední řadě musí být při transpozici dosaženo cíle, který je právní úpravou sledován.<sup>55</sup>

Příslušnost Soudního dvora EU rozhodovat spory mezi členskými státy je stanovena článkem 273 Smlouvy o fungování EU. Právní služba Rady ve výše zmíněném stanovisku konstatuje, že jsou splněny podmínky opravňující použití uvedeného právního základu. Především pak došla k závěru, že jde o mechanismus řešení sporů mezi členskými státy. Návrh na zahájení řízení podávají smluvní strany, které jsou členskými státy EU, a nikoliv Komise, která není ani účastníkem řízení. Dále Právní služba uvádí, že

<sup>53</sup> Opinion of the Legal Service – Article 8 of the Draft Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union – Opinion on its compatibility with European Union law (doc. 5788/12), s. 6: „Therefore, the scope of the Court’s review is the transposition of the ‘Balanced Budget Rule’ only, excluding in particular, any control to be exercised by the ECJ over its execution.“

<sup>54</sup> Denys, S., Komunitární právní řád. Praha, ASPI 2005, s. 343.

<sup>55</sup> K tomu blíže: Denys, S., Komunitární právní řád. Praha, ASPI 2005, s. 346.

jde o rozhodčí smlouvu ve smyslu článku 273 Smlouvy o fungování EU, neboť článek 8 Smlouvy konkrétně stanoví případy (neplnění požadavků čl. 3 odst. 2 Smlouvy), kdy je možné obrátit se na Soudní dvůr. Právní služba ve svém stanovisku dále potvrzuje, že spory vyplývající z článku 8 Smlouvy souvisejí s předmětem smluv,<sup>56</sup> na nichž je založena Evropská unie. Řízení podle čl. 8 odst. 2 Smlouvy není autonomním sankčním řízením za tvrzená porušení povinností ze Smlouvy, ale je to opatření k výkonu původního rozsudku Soudního dvora, které má za cíl vyřešení sporu mezi smluvními stranami. Právní služba Rady k charakteru pravomoci Soudního dvora ukládat finanční sankce dodává, že tato pravomoc nijak nemění charakter pravomocí stanovených smlouvami, na nichž je založena Evropská unie, neboť článek 260 Smlouvy o fungování EU umožňuje Soudnímu dvoru uložit zaplacení určité částky za porušení práva Evropské unie. Ustanovení čl. 8 odst. 2 Smlouvy je tedy reprodukcí uvedeného ustanovení a nevznáší mezi povinností Soudního dvora nový prvek. Právní služba se rovněž domnívá, že analogie mezi čl. 8 odst. 2 Smlouvy a článkem 260 Smlouvy o fungování EU může být dále zaručena odkazem na kritéria vypracovaná Komisí k určení paušální částky nebo penále. Toto zajistí, že bude použita podobná metodika a žádost bude srovnatelná s žádostí, kterou by formulovala Komise v podobné situaci. Z toho dle analýzy Právní služby vyplývá, že čl. 8 odst. 2 Smlouvy je v souladu s výběrem článku 273 Smlouvy o fungování EU jako právního základu pro příslušnost Soudního dvora. Právní služba také zdůrazňuje, že obsah Smlouvy má být v souladu s jejím článkem 16 začleněn do práva EU pomocí nezbytných kroků „*ve lhůtě nejvýše pěti let ode dne vstupu této smlouvy v platnost*“. Poté bude článek 260 Smlouvy o fungování EU přímo aplikovatelný na dotčené pravidlo.

Přestože lze v zásadě souhlasit se stanoviskem Právní služby Rady v tom smyslu, že volba právního základu, konkrétně pak článku 273 Smlouvy o fungování EU, nezakládá přímý rozpor s právem EU, konkrétní obsah tohoto ustanovení i nadále vyvolává pochybnosti. Odhlédneme-li od problematického argumentu o „přechodnosti“ Smlouvy,<sup>57</sup> v širších souvislostech pak především nebyla řešena otázka, zda rozšíření působnosti institucí Evropské unie nezakládá rozpor s čl. 13 odst. 2 Smlouvy o EU.

Stanovisko Právní služby Rady odůvodňuje novou přezkumnou pravomoc svěřenou Soudnímu dvoru, jen v omezené míře se však zabývá otázkou, jak Smlouva zasahuje do institucionální rovnováhy EU tím, že svěřuje nové pravomoci i dalším institucím EU, zejména pak Komisi. Stojí za povšimnutí, že Právní služba Rady dochází k závěru, že pokud by článek 8 Smlouvy obsahoval pravomoc Komise zahájit řízení pro porušení povinností transponovat tzv. zlaté pravidlo, mohl by být porušen článek 273 Smlouvy o fungování EU.<sup>58</sup>

Článek 5 Smlouvy o EU upravuje zásady pro vymezení a výkon pravomocí Evropské unie. V souladu s tímto ustanovením se vymezení pravomocí Unie řídí zásadou

<sup>56</sup> Souvislost s předmětem Smluv je pojmovým znakem sporu dle článku 273 Smlouvy o fungování EU.

<sup>57</sup> Viz komentář k článku 7 Smlouvy.

<sup>58</sup> Opinion of the Legal Service – Article 8 of the Draft Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union – Opinion on its compatibility with European Union law (doc. 5788/12), s. 9: „*But it is suggested that this would involve a risk of incompatibility with Article 273 TFEU and that the additional powers thus given to the Commission by an international agreement might, on the one hand, be contrary to its independence and, on the other, require the acceptance of all Member States.*“

svěření pravomocí.<sup>59</sup> Výkon jiných než výlučných pravomocí EU je omezen principy subsidiarity a proporcionality. Obsah těchto zásad je, mimo zmíněného článku 5 Smlouvy o EU, dále konkretizován Protokolem (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality. V souladu s čl. 13 odst. 2 Smlouvy o EU platí, že každý orgán jedná v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami a v souladu s postupy, podmínkami a cíli v nich stanovenými.

Institucionální struktura EU odráží povahu Evropské unie jako specifické mezinárodní organizace, vývoj jejího smluvního rámce, jakož i evropské integrace obecně.<sup>60</sup> Na Evropskou unii proto nelze aplikovat principy a koncepty, o kterých se hovoří v souvislosti s národními státy. V kontextu interinstitucionálních vztahů EU se pak jedná zejména o princip dělby moci.

Princip dělby moci patří mezi základní ústavní principy. Jakýsi vzor legislativně technického vyjádření tohoto principu představuje Ústava Spojených států amerických z roku 1787, jejíž první tři články zakotvují tři instituce moci zákonodárné, výkonné a soudní – Kongres, Prezidenta a Nejvyšší soud. I ústavní dokumenty řady členských zemí Evropské unie obsahují ustanovení zakotvující princip dělby moci. Francouzská Deklarace práv člověka a občana dokonce říká: „*Společnost, ve které záruka práv není zajištěna a ve které rozdělení moci není zavedeno, nemůže o sobě říkat, že má ústavu.*“<sup>61</sup> Také nepsaná britská ústava v sobě princip dělby moci obsahuje. V tomto případě však jde především o zdůraznění nezávislosti moci soudní s ohledem na úzkou provázanost moci zákonodárné a výkonné.

V kontrastu s touto skutečností je, že právo EU princip dělby moci přímo nezakotvuje, Soudní dvůr jej navíc ve své rozhodovací praxi výslovně odmítl. V této souvislosti je třeba zmínit především rozhodnutí ve věci Francie, Itálie a Spojené království v. Komise.<sup>62</sup> Soudní dvůr dospěl k závěru, že omezení pravomocí orgánů Společenství nevychází z obecného principu dělby moci, nýbrž z výkladu jednotlivých ustanovení zakládacích smluv. Orgány (instituce) Evropské unie tedy nemohou vykonávat pravomoc mimo rámec, který je dán jednotlivými ustanoveními Smlouvy. Tato skutečnost byla potvrzena i judikaturou Soudního dvora<sup>63</sup> a zdůrazňuje ji, ve vztahu k Soudnímu dvoru, i stanovisko Právní služby Rady k článku 8 Smlouvy.<sup>64</sup>

S odpovědí na otázku, do jaké míry nové pravomoci svěřené Smlouvou orgánům Evropské unie ovlivní institucionální rovnováhu s ohledem na soulad se zásadou svěřených pravomocí a principy obsaženými v čl. 13 odst. 2 Smlouvy o EU, bude třeba

<sup>59</sup> K tomu např. i náleze Ústavního soudu, Pl. ÚS 19/08, bod 134: „*Evropská unie může jednat pouze v těch oblastech, ve kterých na ni byly, za předpokladů výše vymezených, na základě doktríny autolimitace suveréna (jednostranný sebeomezující akt svrchovaného státu) v souladu s konkrétním vnitrostátním právem, určité pravomoci členských států přeneseny.*“

<sup>60</sup> K tomu např. i náleze Ústavního soudu, Pl. ÚS 29/09, bod 147: „*Evropská unie pokročila zdaleka nejvíce v konceptu sdílené – ‚slité‘ – suverenity a již dnes vytváří entitu sui generis, která těžko snese zařazení do klasických státovědných kategorií.*“

<sup>61</sup> Dostupné na <<http://www.historie.upol.cz/19/prameny/prava.htm>>.

<sup>62</sup> Spojené rozsudky ve věci C-188 až 190/80.

<sup>63</sup> Viz spojené věci C-181/91 a C-248/91 Parlament v. Rada a Komise, bod 16.

<sup>64</sup> Opinion of the Legal Service – Article 8 of the Draft Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union – Opinion on its compatibility with European Union law (doc. 5788/12), s. 3: „*A constraint under which the negotiators of the draft Treaty operate is that its provisions should remain, concerning the role the Court of Justice is expected to play in its implementation, strictly within the power of jurisdiction it has under the European Treaties, ...*“

vyčkat na rozhodnutí Soudního dvora, kterému jako jedinému přísluší závazně vykládat právo Evropské unie.<sup>65</sup> Pochybnosti ohledně zvoleného řešení, spočívajícího ve stanovení nových pravomocí institucím EU samostatnou mezinárodní smlouvou, tedy mimo stávající smluvní rámec EU, však toto konstatování nijak neumenšuje.

## HLAVA IV – KOORDINACE HOSPODÁŘSKÝCH POLITIK A KONVERGENCE

### ČLÁNEK 9

Tímto ustanovením je upraven závazek smluvních stran na základě koordinace hospodářských politik vymezené ve Smlouvě o fungování EU usilovat o hospodářskou politiku, která podporuje hladké fungování hospodářské a měnové unie a hospodářský růst. Článek 5 Smlouvy o fungování EU ukládá členským státům koordinovat svoje hospodářské politiky v rámci Unie. Dále pak článek 119 Smlouvy o fungování EU stanoví zavedení hospodářské politiky, která je založena na úzké koordinaci hospodářských politik členských států, na vnitřním trhu a na vymezení společných cílů. Na základě článku 121 Smlouvy o fungování EU pak považují členské státy své hospodářské politiky za věc společného zájmu a koordinují je v rámci Rady v souladu s článkem 120 Smlouvy o fungování EU.

Jak vyplývá z výše uvedeného, také v tomto článku je možné vysledovat provázanost s primárním právem EU. Článek přímo odkazuje na postupy vymezené Smlouvou o fungování EU. Stejně tak i bod 21 Preambule, který článek 9 Smlouvy předjímá a blíže interpretuje, považuje za nutné pro řádné fungování hospodářské a měnové unie, aby smluvní strany společně usilovaly o hospodářskou politiku, v jejímž rámci budou přijímat opatření nezbytná z hlediska řádného fungování eurozóny, spoléhajíce se na mechanismy koordinace hospodářských politik vymezených ve smlouvách, na nichž je založena Evropská unie.

Z návrhu článku byl v průběhu vyjednávání vypuštěn odkaz na Pakt euro plus. Jedná se o politický, tedy právně nezávazný dokument, jenž je součástí závěrů Evropské rady ze dne 24. a 25. března 2011, na kterém se dohodly členské státy eurozóny a připojilo se k nim šest dalších členských států. Česká republika se k Paktu euro plus nepřipojila, problematickou se jevila zejména část textu týkající se koordinace daňových politik. Podle článku 9 Smlouvy mají tedy smluvní strany povinnost přijímat nezbytná opatření ve všech oblastech, jež jsou zásadní pro řádné fungování eurozóny při sledování cílů posílení konkurenceschopnosti, podpory zaměstnanosti, dalšího přispívání k udržitelnosti veřejných financí a posilování finanční stability. Namísto přímého odkazu na Pakt euro plus jsou nyní konkrétní cíle Paktu euro plus v textu vyjmenovány.

<sup>65</sup> Viz čl. 16 Smlouvy o EU.

## ČLÁNEK 10

Jde o ustanovení, které má deklaratorní charakter. Na základě tohoto článku mohou smluvní státy, kdykoliv to bude vhodné a nutné, využít opatření podle článku 136 Smlouvy o fungování EU, pokud jde o členské státy, jejichž měnou je euro, a ustanovení článku 20 Smlouvy o EU a článků 326 až 334 Smlouvy o fungování EU týkajících se posílené spolupráce. Posílená spolupráce podle tohoto článku nesmí narušovat vnitřní trh, což odpovídá čl. 326 druhému pododstavci Smlouvy o fungování EU. Dále se posílená spolupráce nesmí týkat výlučné pravomoci EU, jak vyplývá z čl. 20 odst. 1 Smlouvy o EU a čl. 329 odst. 1 Smlouvy o fungování EU.

## ČLÁNEK 11

Smluvní státy se zavazují předem projednávat a vzájemně koordinovat všechny zásadní reformy hospodářské politiky, a to se zapojením orgánů EU. Zapojení orgánů EU přitom musí probíhat v souladu s právem EU. Koordinace hospodářských politik členských států je upravena článkem 119 a násl. Smlouvy o fungování EU. Z pohledu práva EU se tedy nejedná o problematiku ustanovení.

## HLAVA V – SPRÁVA EUROZÓNY

### ČLÁNEK 12

Předmětem tohoto ustanovení je úprava neformálních vrcholných schůzek hlav států a předsedů vlád členských států, jejichž měnou je euro (dále jen „vrcholná schůzka eurozóny“), a to mimo rámec orgánů Unie a neformálních fór (např. Euroskupina<sup>66</sup>). Vrcholných schůzek eurozóny se účastní předseda Komise a je na ně přizván i prezident Evropské centrální banky.

Hlavy států a předsedové vlád jmenují předsedu vrcholných schůzek eurozóny (volba probíhá prostou většinou), jehož funkční období je shodné s funkčním obdobím předsedy Evropské rady.

Vrcholné schůzky eurozóny se konají dle potřeby. Nejméně dvakrát ročně se pak konají o otázkách týkajících se správy eurozóny a o pravidlech, která se na ni vztahují, o strategických směrech pro provádění hospodářských politik a pro posílení konvergence v eurozóně. Poněkud nejasná je, s ohledem na svoji obecnost, formulace: „... *jednat o otázkách týkajících se zvláštních úkolů, které smluvní strany, jejichž měnou je euro, sdílejí v souvislosti s jednotnou měnou.*“

Odstavec 3 upravuje účast zástupců nečlenských států na vrcholných schůzkách eurozóny. Jejich účast je umožněna v případě, že jsou na programu jednání určité konkrétní otázky (konkurenceschopnost, změna celkového uspořádání eurozóny a základních pravidel), a alespoň jednou ročně v souvislosti s projednáváním konkrétních otázek

<sup>66</sup> Jedná se o neformální setkání ministrů členských států, jejichž měnou je euro; bližší úprava je obsažena v Protokolu (č. 14) o Euroskupině.



plnění Smlouvy. Nečlenské státy eurozóny se účastní vrcholných schůzek eurozóny jako „pozorovatelé“, tedy bez práva hlasovat.

Původní znění Smlouvy s účastí zástupců nečlenských států eurozóny na vrcholných schůzkách eurozóny nepočítalo. Také s dalším návrhem textu článku 12 ze dne 19. ledna 2012 nebyly nečlenské státy eurozóny spokojeny. Stanovil, že předseda vrcholných schůzek eurozóny případně pozve, alespoň jednou ročně, hlavy států a předsedy vlád smluvních stran, jejichž měnou není euro, aby prodiskutovali konkrétní otázky týkající se plnění této Smlouvy. Podle uvedeného znění mělo jít o smluvní strany, jejichž měnou není euro, ale které ratifikovaly tuto Smlouvu a vyjádřily úmysl být vázány některými ustanoveními Smlouvy. Ani toto znění však nebylo pro nečlenské státy eurozóny akceptovatelné. Současné znění článku 12 je výsledkem jednání o Smlouvě na Evropské radě dne 30. ledna 2012. Účast na vrcholných schůzkách eurozóny pro hlavy a předsedy vlád států stojících mimo eurozónu je však stále podmíněna ratifikací Smlouvy.

Dále jsou upravena pravidla pro průběh a zajištění přípravy vrcholných schůzek eurozóny (přípravou je pověřena Euroskupina), účast předsedy Evropského parlamentu a podávání zpráv o průběhu vrcholných schůzek eurozóny Evropskému parlamentu. Poslední odstavec tohoto článku pak stanoví, že předseda vrcholných schůzek eurozóny pravidelně a podrobně informuje smluvní strany, které nejsou členy eurozóny, a ostatní členské státy Evropské unie o přípravách a výsledcích jednotlivých vrcholných schůzek eurozóny.

Jak vyplývá z odstavce 1 tohoto článku, vrcholné schůzky eurozóny jsou neformální. Nemají tedy žádnou formální rozhodovací pravomoc a nebudou moci přijímat právně závazná rozhodnutí či právní akty. Možnost konání těchto schůzek je v souladu s cíli Unie a s požadavkem na úzkou koordinaci hospodářských politik EU členskými státy.<sup>67</sup>

### ČLÁNEK 13

Uvedené ustanovení se zabývá meziparlamentní spoluprací a upravuje zapojení hospodářských a finančních výborů vnitrostátních parlamentů smluvních států do pravidelných konzultací týkajících se rozpočtových politik a dalších otázek, jež jsou předmětem Smlouvy. Článek je dalším příkladem provázanosti Smlouvy a unijního primárního práva, neboť organizace a podpora účinné a pravidelné meziparlamentní spolupráce je vymezena v souladu s hlavou II Protokolu (č. 1) o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii.

V souvislosti se Smlouvou je rovněž řešena otázka, zda tato přiznává dostatečnou roli Evropskému parlamentu.<sup>68</sup> Obavy zástupců Evropského parlamentu jsou svým způsobem pochopitelné, protože Smlouva byla sjednávána členskými státy jako subjekty mezinárodního práva, a tedy s Evropským parlamentem „pouze“ v roli pozorovatele. S ohledem na vymezení účelu a oblasti působnosti Smlouvy v článku 1, dále

<sup>67</sup> Viz např. článek 119 Smlouvy o fungování EU a článek 121 Smlouvy o fungování EU.

<sup>68</sup> K tomu např. analýza zpracovaná oborem koncepčním a institucionálním Sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády – *Návrh Smlouvy o stabilitě, koordinaci a řízení v hospodářské a měnové unii a jeho vnitrostátní právně-politické konsekvence v ČR*, s. 5.

skutečnost, že Smlouva má být aplikována ve stávajícím institucionálním rámci EU (vrcholné schůzky eurozóny nelze vzhledem k jejich neformálnosti považovat za novou instituci Evropské unie), a v neposlední řadě s ohledem na fakt, že hospodářská politika nepatří mezi výlučné pravomoci Unie a členské státy proto mohou uzavřít dohodu v této oblasti mimo rámec smluv, na nichž je založena Evropská unie, jeví se v kontextu případné role Evropského parlamentu jako nejzásadnějším problémem otázka, zda nové pravomoci, které Smlouva svěřuje orgánům EU, nenaruší institucionální rovnováhu v Evropské unii. Vzhledem k tomu, že některá ustanovení Smlouvy vyžadují přijetí prováděcích opatření, nelze případné dopady Smlouvy na postavení Evropského parlamentu dostatečně posoudit bez znalosti jejich obsahu a praktické aplikace.

## HLAVA VI – OBECNÁ A ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ

### ČLÁNEK 14

Ustanovení obsahuje pravidla uzavření Smlouvy a jejího vstupu v platnost. V odstavci 1 je uveden jako způsob projevu souhlasu státu se Smlouvou ratifikace.<sup>69</sup> V souladu s čl. 2 odst. 1 písm. b) Vídeňské úmluvy se „ratifikací“ rozumí mezinárodní úkon, jímž stát projevuje na mezinárodním poli svůj souhlas s tím, že bude vázán smlouvou. Toto ustanovení se dále opírá o článek 11 Vídeňské úmluvy, který dává smluvním stranám možnost volby, neboť souhlas státu s tím, že bude vázán smlouvou, může být vyjádřen podpisem, výměnou listin tvořících smlouvu, ratifikační smlouvou, jejím přijetím, schválením nebo přístupem k ní nebo jiným dohodnutým způsobem, ve spojení s čl. 14 odst. 1 Vídeňské úmluvy.<sup>70</sup> Právní závazek být vázán Smlouvou tedy vzniká až ratifikací, nikoli podpisem. Zde je však třeba dodat, že v souladu s článkem 18 Vídeňské úmluvy je stát povinen zdržet se jednání, které by mohlo mařit předmět a účel smlouvy, jestliže podepsal smlouvu. Problematika ratifikace v konkrétním případě České republiky je řešena níže.

Depozitářem Smlouvy bude Generální sekretariát Rady Evropské unie. Určení de-  
pozitáře je v souladu s čl. 76 odst. 1 Vídeňské úmluvy.<sup>71</sup>

Odstavec 2 upravuje vstup Smlouvy v platnost a je kombinací dvou podmínek, jednak podmínky časové (1. ledna 2013 nebo prvním dnem měsíce následujícího po uložení dvanácté ratifikační listiny), jednak podmínky počtu smluvních stran, které Smlouvu ratifikovaly (dvanáct). Obě podmínky se týkají pouze smluvních stran, jejichž měnou je euro. Toto ustanovení je v souladu s čl. 24 odst. 1 Vídeňské úmluvy, který stanoví, že smlouva vstupuje v platnost způsobem a dnem určeným v jejich ustanoveních nebo dohodou států, které se zúčastnily jednání.

<sup>69</sup> Viz čl. 14 odst. 1 Smlouvy: „Smluvní strany ratifikují tuto smlouvu v souladu se svými ústavními předpisy.“

<sup>70</sup> Čl. 14 odst. 1 Vídeňské úmluvy stanoví: „Souhlas státu s tím, že bude vázán smlouvou, se vyjadřuje ratifikací, jestliže: a) smlouva stanoví, že tento souhlas je vyjádřen ratifikací.“

<sup>71</sup> Čl. 76 odst. 1 Vídeňské úmluvy stanoví: „Depozitáře smlouvy mohou určit státy, které se zúčastnily jednání, buď přímo ve smlouvě nebo jakýmkoli jiným způsobem. Depozitářem může být jeden nebo více států, mezinárodní organizace nebo nejvyšší správní úředník takové organizace.“

Odstavce 3 až 5 řeší otázku použití Smlouvy ve vztahu ke smluvním stranám, jejichž měnou je euro, a smluvním stranám, které Smlouvu ratifikovaly a na které se vztahuje výjimka. Pokud jde o smluvní strany, jejichž měnou je euro, tak v případě těch, které Smlouvu ratifikovaly před jejím vstupem v platnost, se Smlouva použije ode dne svého vstupu v platnost. Vůči ostatním, tj. těm, které ji ratifikovaly po vstupu v platnost, se Smlouva použije od prvního dne měsíce následujícího po uložení jejich ratifikačních listin. Toto ustanovení je v souladu s čl. 24 odst. 3 Vídeňské úmluvy, dle kterého platí, že vyjádří-li stát souhlas s tím, že bude vázán smlouvou po jejím vstupu v platnost, vstupuje smlouva pro tento stát v platnost dnem vyjádření jeho souhlasu, pokud v ní není stanoveno jinak.

Odstavec 4 tvoří výjimku z odstavců 3 a 5, když stanoví, že hlava V se použije na všechny dotčené smluvní strany ode dne vstupu Smlouvy v platnost. Nejde o institut prozatímního provádění v souladu s článkem 25 Vídeňské úmluvy, ani se nejedná o ustanovení, které by bylo s Vídeňskou úmlouvou, či principy mezinárodního práva, v rozporu. Z tohoto ustanovení lze dovodit, že v případě podpisu smlouvy se na signatářský členský stát eurozóny od okamžiku vstupu Smlouvy v platnost použije hlava V upravující zejména vrcholné schůzky eurozóny. Na smluvní stranu, která Smlouvu ratifikovala a na kterou se vztahuje výjimka, se hlava V použije od okamžiku ratifikace bez ohledu na to, zda tato smluvní strana využije možnosti tzv. opt-in podle odstavce 5 či nikoliv.

V případě ostatních smluvních stran, které Smlouvu ratifikovaly a na které se vztahuje výjimka ve smyslu čl. 139 odst. 1 Smlouvy o fungování EU (tj. těch, jejichž měnou není euro), popřípadě výjimka uvedená v Protokolu (č. 16) o některých ustanoveních týkajících se Dánska, se tato Smlouva použije ode dne použitelnosti rozhodnutí o zrušení této výjimky, ledaže dotčená smluvní strana oznámí úmysl být k dřívějšímu okamžiku vázána všemi ustanoveními hlav III a IV této Smlouvy nebo jejich částí. V případě těchto smluvních stran jde tedy o odkládací podmínku použitelnosti Smlouvy, a to s výjimkou uvedenou výše (odstavec 4). Uvedené smluvní strany mají navíc možnost tzv. opt-in, tedy vybrat si ustanovení, kterými by chtěly být vázány. Rovněž ani toto ustanovení Smlouvy nezakládá rozpor s Vídeňskou úmlouvou nebo principy mezinárodního práva.

Smlouva neřeší otázku svého zániku či výpovědi nebo odstoupení od smlouvy. Odpověď na tyto otázky je proto třeba hledat ve Vídeňské úmluvě, konkrétně pak v jejím článku 56, který upravuje výpověď nebo odstoupení od smlouvy, která neobsahuje ustanovení o zániku, výpovědi nebo odstoupení.

S ohledem na výklad tohoto ustanovení je klíčové, zda taková smlouva zaniká pouze na základě souhlasu všech smluvních stran nebo zda existují podmínky, za kterých může smlouvu vypovědět některá ze smluvních stran. Odpověď na tuto otázku není jednoznačná. Rozhodující je přitom vůle smluvních stran a povaha smlouvy.<sup>72</sup> Je otázkou výkladu, zda lze možnost tuto konkrétní Smlouvu vypovědět či od ní odstoupit vyvodit z její povahy, či z vůle smluvních stran. Přinejmenším úmysl stran připustit možnost

<sup>72</sup> Jako nevyvypověditelné se v této souvislosti uvádí např. smlouvy mírové a smlouvy o úpravě hranic. K tomu blíže: *Draft Articles of the Law on the Treaties with commentaries*. Yearbook of the International Law Commission, 1966 Svazek II, s. 250.

výpovědi nebo odstoupení bylo možno za určitých okolností dovodit ze znění článku 16 Smlouvy, který hovoří o začlenění jejího obsahu do právního rámce Evropské unie, a to ve lhůtě nejvýše 5 let ode dne vstupu této smlouvy v platnost.

#### ČLÁNEK 15

Článek upravuje podmínky přístupu nesmluvních stran<sup>73</sup> ke Smlouvě. Pro přistoupení je nezbytné uložení přístupové listiny u depositáře, autentifikace smluvními stranami a následné uložení Smlouvy v úředním jazyce přístupujícího členského státu v archivu depositáře. V souladu s čl. 15 odst. 1 Vídeňské úmluvy platí, že souhlas státu s tím, že bude vázán smlouvou, se vyjadřuje přístupem, jestliže smlouva stanoví, že takový souhlas může tento stát vyjádřit přístupem.

Původní znění článku stanovilo povinný souhlas smluvních stran s přistoupením dalšího členského státu. Současné znění, které bylo do textu začleněno zejména zásluhou zástupců ČR na jednání Evropské rady dne 30. ledna 2012, představuje výrazné zjednodušení procesu vyjádření souhlasu být vázán touto Smlouvou. V této souvislosti však vzniká otázka, do jaké míry by mohly v praxi smluvní strany bránit jinému členskému státu v přistoupení ke Smlouvě v případě, že by byl povinný souhlas smluvních stran zachován. Účel a oblast působnosti Smlouvy jsou koncipovány tak, že opatření v ní obsažená jsou nezbytná k naplňování cílů Unie v oblasti hospodářské politiky. Členské státy v souladu s čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU (zásada loajální spolupráce) usnadňují Unii plnění jejich úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie. Pokud by tedy smluvní strana odmítla dát souhlas s přistoupením dalšího členského státu, a tím mu znemožnila naplňování cílů Unie, mohlo by takové jednání být vnímáno – *cum grano salis* – jako porušení zásady loajální spolupráce.

#### ČLÁNEK 16

Ve lhůtě nejvýše pěti let ode dne vstupu Smlouvy v platnost budou na základě vyhodnocení zkušeností s jejím plněním přijaty v souladu se Smlouvou o EU a Smlouvou o fungování EU nezbytné kroky s cílem začlenit obsah Smlouvy do právního rámce Evropské unie. Toto ustanovení má s ohledem na praktickou nevynutitelnost<sup>74</sup> spíše povahu politické deklarace, než právního závazku, na druhé straně však představuje vyjádření vůle smluvních stran přistoupit v budoucnu k novelizaci primárního práva. Celá smlouva tak v podstatě získává charakter jakéhosi dočasného opatření. Tuto dočasnost je však třeba dovozovat z kontextu, protože ze Smlouvy explicitně nevyplývá, že by zanikla v okamžiku, kdy vstoupí v platnost předvídaná novelizace primárního práva.

<sup>73</sup> Myšleny jsou zde členské státy EU, které nejsou smluvními stranami Smlouvy.

<sup>74</sup> Samotná změna primárního práva bude probíhat v souladu s právem EU, konkrétně pak článkem 48 Smlouvy o EU.

### III. POSOUZENÍ SMLOUVY S OHLEDEM NA PŘÍPADNÉ PŘISTOUPENÍ ČESKÉ REPUBLIKY KE SMLOUVĚ A PROCES JEJÍ NÁSLEDNÉ VNITROSTÁTNÍ RATIFIKACE

Od posuzování textu Smlouvy samotné nelze oddělit otázky související s procesem její vnitrostátní ratifikace v případě, že se Česká republika rozhodne ke Smlouvě přistoupit. Klíčová je v této souvislosti především otázka, zda se jedná o mezinárodní hospodářskou smlouvu všeobecné povahy či smlouvu se smyslu článku 10a Ústavy ČR.

Z hlediska právního řádu ČR představuje Smlouva, s ohledem na povahu závazků v ní obsažených, tzv. prezidentskou smlouvu podléhající souhlasu obou komor Parlamentu ČR a ratifikaci prezidentem republiky. Po ratifikaci a vyhlášení ve Sbírce mezinárodních smluv se Smlouva stane v souladu s článkem 10 Ústavy ČR součástí právního řádu České republiky.

Mezinárodní smlouvy se stávají součástí českého právního řádu, jsou-li kumulativně splněny čtyři základní podmínky stanovené v hypotéze článku 10 Ústavy ČR, konkrétně se musí jednat o mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament, prezident je posléze ratifikoval, staly se pro Českou republiku závaznými a byly vyhlášeny způsobem, který stanoví zákon.<sup>75</sup>

Ustanovení článku 10a bylo do Ústavy ČR včleněno ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. (tzv. euronovelou Ústavy). Pojem „euronovela“ nicméně není přesné označení, jelikož novelizace Ústavy ČR ve světle přistoupení k EU obsahuje obecné principy týkající se přistupování k závazkům České republiky.<sup>76</sup> Ustanovení článku 10a, ačkoliv primární motivací k jeho přijetí byl vstup České republiky do Evropské unie, je formulováno obecně, což je jeho výhodou oproti četným zahraničním ústavám.<sup>77</sup> Uvedené ustanovení lze proto aplikovat na přenesení pravomocí orgánů České republiky na jakoukoli mezinárodní organizaci, či instituci. Z povahy věci by se mělo jednat o mezinárodní organizaci mezivládní povahy. Pokud by mezinárodní smlouva řešila pouze vztahy mezi státy, aniž by jejich pravomoc měla vykonávat mezinárodní organizace, pak by taková smlouva nemohla pojmově spadat do režimu článku 10a Ústavy ČR.<sup>78</sup>

V souladu s čl. 10a odst. 1 Ústavy ČR mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci. Přeneseny tedy nemohou být pravomoci všechny, nýbrž jen pravomoci některé.<sup>79</sup> K povaze přenesení pravomocí Ústavní soud uvádí: „... je právě podstatou přenosu pravomocí orgánů České republiky to, že namísto Parlamentu (ale i dalších orgánů České republiky) tyto pravomoci vykonává mezinárodní organizace, na kterou tyto pravomoci byly přeneseny.“<sup>80</sup>

Přenesení některých pravomocí na mezinárodní organizace, či instituce, přináší otázky týkající se možného omezení státní suverenity. V této souvislosti lze odkázat

<sup>75</sup> Mlsna, P., Kněžínek, J., *Mezinárodní smlouvy v českém právu*. Praha, Linde 2009, s. 180.

<sup>76</sup> K tomu blíže: Šejvl, M. a kolektiv: *Aplikace práva EU v České republice – Vybrané problémy*. Praha, Ústav státu a práva AV ČR, 2009, s. 67.

<sup>77</sup> Mlsna, P., Kněžínek, J., *Mezinárodní smlouvy v českém právu*. Praha, Linde 2009, s. 189.

<sup>78</sup> *Ibid.*, ss. 189–190.

<sup>79</sup> K tomu též nálezy Pl. ÚS 19/08, bod 97 a bod 109.

<sup>80</sup> Nález Pl. ÚS 29/09, bod 136.

na nálezy Ústavního soudu, konkrétně nálezy Pl. ÚS 29/09: „... suverenita státu není v moderní demokratické právní státě účelem sama o sobě, tedy izolovaně, nýbrž je prostředkem k naplňování základních hodnot, na kterých konstrukce demokratického právního státu stojí“ a dále „... přenesení určitých kompetencí státu, které vyvěrá ze svobodné vůle suveréna a bude nadále vykonáváno za jeho účasti předem dohodnutým, kontrolovaným způsobem, není pojmovým oslabením svrchovanosti, ale může naopak ve svých důsledcích znamenat její posílení ve společném postupu integrovaného celku.“<sup>81</sup>

Jak však současně konstatoval Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 19/08: „Z ústavně-právních mezí přenosu pravomocí obsažených v článku 10a Ústavy však dále vyplývá potřeba zřetelnější ohraničenosti (a tedy i určitosti a rozpoznatelnosti) přenesených pravomocí, spolu s dostatečnou kontrolou, kterou nad přenášením pravomocí může Česká republika jako svrchovaný stát vykonávat.“<sup>82</sup> Zmíněná potřeba „zřetelné ohraničenosti“ přenesených pravomocí však neznámá, že by tyto pravomoci musely být definovány detailním způsobem.<sup>83</sup>

Článek 10a Ústavy ČR by neměl být omezován jen na novou smluvní delegaci, ale na jakékoli změny komplexních podmínek této delegace.<sup>84</sup> Při posuzování, zda dochází k přenosu pravomocí na mezinárodní organizaci nebo instituci v souladu s článkem 10a Ústavy ČR, je současně nutno přihlížet nejen k povaze a obsahu těchto pravomocí, ale i ke způsobu, jakým jsou tyto pravomoci mezinárodní organizací vykonávány.<sup>85</sup> Přitom ale současně platí, že výčet pravomocí, které jsou mezinárodní smlouvou přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci, nemusí být doslovný.

Posuzovaná Smlouva je samostatnou mezinárodní smlouvou, a nelze proto na ni *per analogiam* bez dalšího aplikovat postupy, které byly aplikovány na případy, kdy docházelo k formální změně primárního práva.<sup>86</sup> Při posouzení, zda se v tomto konkrétním případě jedná o smlouvu podle článku 10a Ústavy ČR je proto nutné přihlížet k obsahu Smlouvy jako celku, jakož i k významu jejich jednotlivých ustanovení.

Smlouva sice nepředstavuje formální změnu primárního práva EU, to však neznámá, že touto smlouvou nejsou přenášeny pravomoci na mezinárodní organizaci, konkrétně pak na Evropskou unii. Budeme-li v souladu se zmíněnými zásadami mezinárodního práva (zejména zásadou *eius est interpretari cuius est condere* a dále zásadou, že smlouva musí být vykládána v celkové souvislosti) Smlouvu posuzovat ve všech

<sup>81</sup> Nález Pl. ÚS 29/09, bod 147; K tomu též nálezy Pl. ÚS 19/08, bod 100: „... možnost vytvořit takovou svobodnou vůli státu k opakovaně úpravě určité kompetence tak není projevem nedostatečnosti suveréna, nýbrž jeho plně svrchovanosti.“

<sup>82</sup> Nález Pl. ÚS 19/08, bod 135.

<sup>83</sup> Ústavní soud se k této otázce vyjádřil v souvislosti s posuzováním rozhodovacích procedur a právních nástrojů Evropské unie, konkrétně v nálezu Pl. ÚS 19/08, bod 136: „... není ani možné taxativním výčtem zakotvit jednotlivé pravomoci tak detailním způsobem, aby vždy přesně odpovídaly konkrétnímu právnímu aktu Unie, jimž jsou realizovány.“

<sup>84</sup> Kysela, J., *Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy po „lisabonském nálezu“ Ústavního soudu*. In: Gerloch, A., Wintr, J. (eds), *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*, Plzeň, Aleš Čeněk 2009, s. 52.

<sup>85</sup> Srov. nálezy Ústavního soudu, Pl. ÚS 29/09, bod 150: „... z hlediska ústavního pořádku České republiky – a v rámci něho zejména se zřetelem na materiální ohnisko Ústavy – je významný nikoli toliko vlastní text a obsah Lisabonské smlouvy, nýbrž i její budoucí konkrétní aplikace.“

<sup>86</sup> Konkrétně je v tomto případě míněna ratifikace Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o EU a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsané v Lisabonu dne 13. prosince 2007, a Protokolu, kterým se mění protokol o přechodných ustanoveních, připojený ke Smlouvě o EU i ke Smlouvě o fungování EU a ke Smlouvě o založení Evropského společenství pro atomovou energii, podepsaného dne 23. června 2010 v Bruselu.

jejích souvislostech, tedy včetně bodů Preambule a tzv. *travaux préparatoires*<sup>87</sup> (a v této souvislosti především Prohlášení hlav států a předsedů vlády eurozóny ze dne 9. prosince 2011), nelze přehlížet, že deklarovaného cíle Smlouvy, kterým je vytvoření silnější hospodářské unie prostřednictvím fiskální úmluvy a posílené koordinace hospodářských politik, nelze dosáhnout bez stanovení nových pravomocí pro instituce EU.

Rovněž analýza jednotlivých ustanovení Smlouvy provedená na základě srovnání se stávající úpravou v právu EU naznačuje, že Smlouva svěřuje v některých svých ustanoveních institucím EU nové pravomoci.

Suverenita státu není neomezená. Přenesení pravomocí státu, jako subjektu mezinárodního práva, na mezinárodní organizaci proto nelze vnímat jako jednosměrný proces. Vzdání se části suverenity státem a její nabytí mezinárodní organizací je vzájemně podmíněno.<sup>88</sup> Jinými slovy, jestliže mezinárodní organizace a její instituce získávají nové pravomoci, vyplývá z logiky věci, že orgány státu musí o tuto pravomoc přijít. Není přitom v této souvislosti důležité, zda orgány státu takovou pravomoc skutečně vykonávají.

S ohledem na specifickou povahu Smlouvy, především pak na skutečnost, že se z formálního hlediska jedná o samostatnou mezinárodní smlouvu nezávislou na stávajícím smluvním rámci EU, není odpověď na otázku, zda Smlouva přenáší některé pravomoci České republiky na Evropskou unii, jednoduchá. Domníváme se však, že na základě výše uvedených skutečností, lze dospět k závěru, že na Smlouvu je třeba nahlížet jako na smlouvu dle článku 10a Ústavy ČR.

Ústava ČR nepředpokládá automatické vypsání referenda k ratifikaci mezinárodní smlouvy<sup>89</sup>, což platí i v případě posuzované Smlouvy. Tento výklad potvrdil i Ústavní soud, když konstatoval: „... *pro proces ratifikace mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy nebyl přijat obecný ústavní zákon a volba způsobu (referendem anebo souhlasem obou komor Parlamentu) je nadále pro všechny budoucí případy v rukách zákonodárského sboru.*“<sup>90</sup> V souladu s čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR potom platí, že k přijetí ústavního zákona a souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v čl. 10a odst. 1 je třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů. Ústavním zákonem je možné vyžadovat namísto souhlasu k ratifikaci daného Parlamentem ČR souhlasu daného v referendu.<sup>91</sup> Je tedy na vůli zákonodárce, jakým způsobem případný proces ratifikace Smlouvy na vnitrostátní úrovni proběhne. Ani Smlouva samotná nestanoví v tomto ohledu žádná omezení, jak vyplývá z jejího čl. 14 odst. 1: „*Smluvní strany ratifikují tuto smlouvu v souladu se svými ústavními předpisy.*“ Jak však ukazuje dosavadní praxe, důvodem pro vol-

<sup>87</sup> K tomu bližie: *Draft Articles of the Law on the Treaties with commentaries*. Yearbook of the International Law Commission, 1966 Svazek II, s. 218; k tomu též čl. 31 odst. 2 Vídeňské úmluvy.

<sup>88</sup> Ústavní soud o této vzájemné podmíněnosti hovořil, pokud jde o vztah komunitárního a vnitrostátního práva, v nálezu ve věci „cukerných kvót“ (Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006): „*Ustanovení čl. 10a Ústavy tak vlastně působí obousměrně: tedy tvoří normativní základ pro přenos pravomocí a současně je tím ustanovením Ústavy, které otevírá vnitrostátní právní řád pro působení komunitárního práva včetně pravidel týkajících se jeho účinků uvnitř právního řádu ČR.*“

<sup>89</sup> Klíma, K. a kol., *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 2005), s. 108.

<sup>90</sup> Pl. ÚS 29/09, bod 104; Pl. ÚS 19/08, bod 212.

<sup>91</sup> Klíma, K. a kol., *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 2005, s. 108.

bu ratifikační procedury nemusí být pouze formální posouzení obsahu mezinárodní smlouvy, ale i potřeba nalézt širší politický konsensus.<sup>92</sup>

Je však třeba odlišovat<sup>93</sup> proces ratifikace ve smyslu mezinárodního práva<sup>94</sup> od vnitrostátní ratifikace, která je podmínkou pro to, aby se mezinárodní smlouva stala součástí českého právního řádu. Účinky případného podpisu Smlouvy Českou republikou a její následné vnitrostátní ratifikace je třeba posuzovat především v kontextu článku 14 Smlouvy.

Ze znění čl. 14 odst. 1 Smlouvy vyplývá, že stát projevuje vůli být vázán Smlouvou ratifikací a dále, že smluvní strany ratifikují Smlouvu v souladu se svými ústavními předpisy. Podle čl. 14 odst. 2 Smlouvy tato vstupuje v platnost dne 1. ledna 2013 za předpokladu, že své ratifikační listiny uložilo dvanáct smluvních stran, jejichž měnou je euro, nebo prvním dnem měsíce následujícího po uložení dvanácté ratifikační listiny nesmluvní stranou, jejíž měnou je euro, podle toho, co nastane dříve.

Povinnost státu být vázán Smlouvou a plnit ji v dobré víře<sup>95</sup> je vázána až na vstup Smlouvy v platnost, tedy nikoliv na její podpis. V souladu s článkem 18 Vídeňské úmluvy však platí, že pokud stát smlouvu podepsal, je povinen se před vstupem smlouvy v platnost zdržet jednání, kterým by mohl mařit předmět a účel smlouvy. Vzhledem k tomu, že podpis smlouvy sám o sobě nemá vliv na obsah závazků vyplývajících ze Smlouvy, po podpisu a před ratifikací ve smyslu mezinárodního práva, tj. uložením ratifikační listiny u depositáře, by se na Českou republiku žádná ustanovení Smlouvy nepoužila.

V okamžiku uložení ratifikační listiny u depositáře by vzniklo České republice právo na účast na vrcholných schůzkách eurozóny podle čl. 12 odst. 3 Smlouvy. Pod podmínkou ratifikace by Česká republika rovněž měla možnost oznámit svůj úmysl být vázána všemi nebo vybranými ustanoveními hlav III a IV Smlouvy, a to k jakémukoliv okamžiku přede dnem použitelnosti rozhodnutí o zrušení výjimky (před přijetím eura). Česká republika by byla vázána všemi ustanoveními Smlouvy až okamžikem přijetí eura (ode dne použitelnosti rozhodnutí o zrušení výjimky). Zde je však třeba poznamenat, že z platného primárního práva EU, ani mezinárodního práva, nelze dovodit, že ratifikace Smlouvy podmiňuje zrušení výjimky (a tedy vstup do eurozóny).

Pokud by se Česká republika rozhodla přistoupit ke Smlouvě později v souladu s jejím článkem 15, nastanou účinky přistoupení dnem uložení přístupové listiny u depositáře. Za předpokladu nezrušení výjimky, tedy pokud by Česká republika v okamžiku přistoupení nebyla členským státem eurozóny, nastoupila by do práv

<sup>92</sup> K tomu bližší: Předkládací zpráva k *Návrhu na přijetí a schválení Rozhodnutí Evropské rady, kterým se mění článek 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro* (č.j.: 92322-3/2011-OKP), s. 3–4: „Vláda nicméně v tomto specifickém případě sledává potřebu hledat širší politický konsensus, a proto se domnívá, že obě komory Parlamentu ČR by měly rozhodovat o souhlasu ke schválení Rozhodnutí prezidentem republiky tzv. kvalifikovanou většinou, tj. třipětinovou většinou poslanců a třipětinovou většinou přítomných senátorů.“ Zde je však třeba poznamenat, že ratifikační proces nebyl v tomto případě dosud ukončen.

<sup>93</sup> K tomu bližší *Draft Articles of the Law on the Treaties with commentaries*. Yearbook of the International Law Commission, 1966 Svazek II, s. 197.

<sup>94</sup> K tomu viz čl. 2 odst. 1 písm. b) Vídeňské úmluvy, dle kterého je „ratifikace“ definována jako „mezinárodní úkon, jímž stát projevuje na mezinárodním poli svůj souhlas s tím, že bude vázán mezinárodní smlouvou“.

<sup>95</sup> Jedná se o zásadu *pacta sunt servanda*, zakotvenou v článku 26 Vídeňské úmluvy.



smluvní strany s výjimkou s právem účasti na vrcholných schůzkách eurozóny ve smyslu čl. 12 odst. 3 Smlouvy a možností oznámit svůj úmysl být vázána všemi nebo vybranými ustanoveními hlav III a IV Smlouvy. Doslovným jazykovým výkladem však můžeme dojít k tomu, že by nemusela mít právo účasti na vrcholných schůzkách eurozóny dle čl. 12 odst. 3 Smlouvy, neboť v uvedeném ustanovení se hovoří o smluvních stranách, které tuto Smlouvu ratifikovaly (ve smyslu mezinárodního práva, a nikoliv vnitrostátního), a není zohledněna situace, kdy členský stát EU ke Smlouvě přistoupí. I v tomto případě však platí vše, co bylo řečeno výše k otázce interpretace mezinárodních smluv.

#### ANALYSIS OF SELECTED ASPECTS OF TREATY ON STABILITY, COORDINATION AND GOVERNANCE IN THE ECONOMIC AND MONETARY UNION

##### Summary

The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union is one of measures intended to contribute to the creation of a stronger economic union, especially in response to the debt crisis in Europe. The Treaty must be regarded as a separate international treaty which does not amend the EU primary law formally. However, the chosen legal form raises a number of questions, not only from the point of view of the Treaty's relationship with the EU law in force, but also with regard to the possible impact on the nature and trend of European integration in general. Therefore the contribution comprises three parts. Part one contains general assessment of the nature of the Treaty and its position from the point of view of classification of sources of EU law. Part two contains assessment of individual Treaty provisions from the substantive point of view and from the point of view of impact individual Treaty provisions can impose on the institutional and treaty framework of the EU. Part three addresses issues related to the possible domestic ratification of the Treaty in the Czech Republic.

*Key words:* Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, European primary law, European integration, Ratification, International institutions, Integration process, International treaties



## POVAHA SMLOUVY O STABILITĚ, KOORDINACI A SPRÁVĚ V HOSPODÁŘSKÉ A MĚNOVÉ UNII SJEDNÁVANÉ MEZI ZEMĚMI EUROZÓNY Z HLEDISKA POŽADAVKŮ STANOVENÝCH ÚSTAVNÍM POŘÁDKEM ČESKÉ REPUBLIKY NA PROCES JEJÍ RATIFIKACE

ALEŠ GERLOCH

OBECNĚ

V současné době probíhá ratifikační proces Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (dále jen „Smlouva o stabilitě“), kterou mají být pro země Evropské unie, v nichž je zavedeno jako měnová jednotka euro, stanovena pravidla týkající se jejich hospodaření, zejména pokud jde o výši schodku státních rozpočtů.

Pro případ, že by Česká republika měla být v budoucnosti touto smlouvou zavázána, klade se otázka, jakou povahu Smlouva o stabilitě má z hlediska požadavků, jež stanoví ústavní pořádek České republiky pro sjednávání a ratifikaci mezinárodních smluv.<sup>1</sup>

### K POVAZE SMLOUVY O STABILITĚ A JEJÍMU VZTAHU KE STÁVAJÍCÍMU EVROPSKÉMU PRÁVU

Samotná smlouva je sjednávána pouze mezi těmi státy, které jako platidlo používají euro, nejedná se tedy o smlouvu, která by byla součástí primárního evropského práva, tj. o smlouvu formálně doplňující či měnící stávající primární právo EU, neboť v takovém případě by se vyžadovalo, aby byla smlouva ratifikována všemi členskými státy EU a musela by takto být i koncipována. To zřetelně plyne již ze samotné preambule Smlouvy o stabilitě, ve které se zmiňuje existence záměru Evropské komise připravit příslušné návrhy smluv posilujících hospodářský a rozpočtový dohled nad členskými státy v rámci primárního práva, tj. mechanismus kontroly a dohledu fungující v rámci stávajícího evropského práva. Potvrzují to však i formulace např. čl. 3 Smlouvy o stabilitě, ve kterém se smluvní strany zavazují uplatňovat pravidla obsažená ve smlouvě vedle svých povinností plynoucích z práva EU. Stejně tak čl. 4 smlouvy počítá s tím, že případná existence tzv. nadměrného schodku bude zjišťována postupem předvídaným ve Smlouvě o fungování Evropské unie.

Jak bude dále blíže rozvedeno a konkretizováno, z hlediska předmětu tohoto článku je vymezení rámce, v němž je Smlouva o stabilitě uzavírána, důležitá, a to proto, že pokud by se jednalo o smlouvu spadající do již existujícího rámce evropského (unijního)

<sup>1</sup> Česká republika v současnosti není signatářem, může se však dodatečně ke Smlouvě o stabilitě připojit.

práva, bylo by nutné primárně zkoumat, zda Smlouva o stabilitě představuje dohodu sjednávanou v rozsahu již existujících pravidel evropského práva a z nich plynoucích omezení pro členské státy EU. Pokud by tomu tak totiž bylo, bylo by možno argumentovat tak, že případné podřazení Smlouvy o stabilitě režimu čl. 10a Ústavy není již nutné vzhledem k tomu, že souhlas s přenosem pravomocí orgánů ČR byl v režimu tohoto článku dán, a to jednak v referendu o přistoupení ČR k EU, jednak při schvalování tzv. Lisabonské smlouvy.

Pokud však naopak bude Smlouva o stabilitě chápána tak, jak to odpovídá okolnostem jejího vzniku a způsobu jejího sjednání, tj. jako závazný dokument, jenž není součástí unijního práva, pak je pochopitelně její posouzení jako smlouvy jak podle čl. 10 Ústavy, tak podle čl. 10a Ústavy možné, a to samozřejmě s tím, že je nutno mezi oběma alternativami zvolit správnou.

## K ROZSAHU ZÁVAZNOSTI SMLOUVY O STABILITĚ

Podle svého čl. 1 odst. 2 se Smlouva o stabilitě má vztahovat výlučně na státy, jejichž měnou je euro. Pro Českou republiku to znamená, že by se na ni smlouva principiálně vztahovala teprve v okamžiku přijetí eura jako měny. Smlouva o stabilitě nicméně počítá s tím, že se bude vztahovat i na ty smluvní státy, jejichž měnou euro není. Smlouva totiž zjevně počítá s tím, že bude otevřena k ratifikaci i státům, které euro nepoužívají jako měnu. V tomto druhém případě však budou dopady Smlouvy o stabilitě limitované, neboť pro smluvní strany neplatící eurem bude platit pouze hlava V. smlouvy, tj. prakticky pouze pravidla o správě eurozóny.

## K ÚSTAVNĚPRÁVNÍ ÚPRAVĚ PROCEDURY SJEDNÁVÁNÍ A RATIFIKACE MEZINÁRODNÍCH SMLUV

Ústava České republiky rozlišuje dvojí režim sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv.

V první řadě Ústava v čl. 10 hovoří o kategorii mezinárodních smluv, které se při splnění podmínek uvedených v tomto článku považují za součást právního řádu ČR a vyznačují se tzv. aplikační předností před zákony (nikoliv ovšem před zákony ústavními). Aby u určité mezinárodní smlouvy mohl být uplatněn princip aplikační přednosti před zákonem, je nezbytné, aby souhlas s její ratifikací vyslovily obě komory Parlamentu prostou většinou hlasů poslanců a senátorů, a to právě tehdy, jedná-li se o některou ze smluv podle čl. 49 Ústavy. Mezi mezinárodní smlouvy vyžadující souhlasu Parlamentu s ratifikací Ústava řadí smlouvy upravující práva a povinnosti osob, smlouvy spojenecké, mírové a jiné politické, smlouvy, z nichž vzniká členství České republiky v mezinárodní organizaci, smlouvy hospodářské, jež jsou všeobecné povahy, a konečně smlouvy o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu. Je patrné, že jednotlivé druhy smluv, u nichž Ústava vyžaduje souhlas Parlamentu s ratifikací, jsou označeny

relativně abstraktně, tudíž je věcí zvážení u každé jednotlivé smlouvy, zda je možno ji pod některou z kategorií, s nimiž Ústava počítá, podřadit.

Zvláštní režim z hlediska schvalovací procedury mají mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 10a Ústavy. Jsou to smlouvy, kterými se přenášejí pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizace nebo instituce. Ratifikace takové smlouvy totiž vyžaduje souhlas Parlamentu, který musí být dán ústavní většinou (3/5 všech poslanců, 3/5 přítomných senátorů), případně musí být souhlas s ratifikací takové smlouvy vysloven v referendu, pokud tak stanoví ústavní zákon.

Je zřejmé, že čl. 10a Ústavy představuje *lex specialis* k čl. 10 ve spojení s čl. 49 Ústavy, tudíž pokud se jedná o smlouvu přenášející pravomoci orgánů ČR, musí být dán souhlas s ratifikací ústavní většinou či v referendu. Účel této ústavní konstrukce je zcela zjevný. Česká republika je v čl. 1 Ústavy charakterizována jako svrchovaný stát. Ačkoliv svrchovanost není v současné době chápána jako stav, kdy jsou zcela vyloučeny jakékoliv cizí vlivy nebo ingerence<sup>2</sup>, přesto je přenos pravomocí orgánů státu nutno jako zásah do ústavního pořádku vnímat. Potom je ovšem požadavek, aby o takovém materiálním zásahu do stěžejních ústavních principů bylo rozhodnuto procedurou předepsanou pro změnu Ústavy (tj. ústavní většinou v zákonodárném sboru), resp. dokonce ještě přísnější procedurou v referendu (za podmínky, že tak stanoví ústavní zákon), zcela pochopitelný.

Otázkou v takovém případě samozřejmě je, zda určitá mezinárodní smlouva přenáší pravomoci orgánů ČR na mezinárodní organizaci či instituci, či nikoliv. Pojem „pravomoc“ se tradičně chápe jako soubor prostředků či nástrojů, kterými je určitý orgán státu vybaven pro plnění svých úkolů. Obvykle se rozlišuje pravomoc nařizovací či normotvorná (tj. pravomoc stanovit obecná pravidla), rozhodovací, resp. aplikační (tj. rozhodování o jednotlivých případech) a dozorová či kontrolní. Ústava sama nestanoví žádná bližší kritéria pro posouzení rozsahu pravomocí, jež mají být přenášeny na mezinárodní organizaci nebo instituci. Odborná literatura dovozuje, že přenos pravomocí ve smyslu čl. 10a Ústavy by měl být jednak obecný, jednak z hlediska časového relativně neomezený.<sup>3</sup> Podle našeho názoru však takovému závěru ústavní úprava nenaspěje. Pokud věc posuzujeme prizmatem požadavku svrchovanosti České republiky, který se zdá být stále nezpochybněným principem (srov. zejm. důraz kladený např. judikaturou Ústavního soudu na „podmíněnost“ přenosu pravomocí, tj. vlastně na podmíněnost omezení suverenity), pak podle našeho názoru odpovídá požadavku čl. 10a Ústavy, aby byl kvalifikovaným způsobem dán souhlas i s přenosem pravomocí *ad hoc* na konkrétní dobu.

Řečeno naopak, považujeme za neústavní nepodrobit potencionální přenos pravomocí orgánů ČR na mezinárodní organizaci nebo instituci kvalifikované proceduře stanovené čl. 10a Ústavy jen proto, že by se mělo jednat o přenos určité zcela konkrétně

<sup>2</sup> Delegace pravomocí orgánů ČR na mezinárodní organizace nebo instituce je chápána jako podmíněná (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/04). Zdůrazňuje se prvek dobrovolné volby, zavedený princip subsidiarity ponechávající státu jistou kontrolu nad rozsahem výkonu přenesených pravomocí, implicitní požadavek na zachování určitého minimálního rámce ochrany jednotlivce ze strany institucí, na něž byly pravomoci převedeny apod. (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/08).

<sup>3</sup> Srov. Sládeček, V., Mikule, J., Syllová, J., *Ústava České republiky, komentář*, 1. vydání, C. H. Beck 2007, str. 89.

formulované pravomoci na přesně danou dobu. Je totiž zřejmé, že takovým způsobem by mohla být suverenita státu jednotlivými kroky prakticky vyprázdněna, aniž by byla dodržena předepsaná procedura. To podle našeho mínění již naráží na požadavek zachování a respektování alespoň minimálních ústavních principů, za který již přenos pravomocí nemůže jít (náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/04).

Je nicméně zřejmé, že v případě Smlouvy o stabilitě není úvaha o míře obecnosti přenosu pravomocí, jakož i o jejich časové (ne)omezenosti nijak zásadně významná, protože, jak bude dále ukázáno, se jedná o přenos pravomocí konstruovaný spíše obecně a na dobu předem nijak neomezenou. Zůstává zatím nicméně stále otázkou, zda v případě Smlouvy o stabilitě dochází skutečně k tomu, že smluvní strany přenášejí touto smlouvou své pravomoci na specifické mezinárodní instituce a zda je tudíž tuto skutečnost nutno učinit relevantní ve smyslu podřazení Smlouvy o stabilitě čl. 10a Ústavy s důsledky z toho vyplývajícími.

#### POJEM „MEZINÁRODNÍ ORGANIZACE NEBO INSTITUCE“ VE SMYSLU ČL. 10a

Čl. 10a Ústavy byl již v době příprav ústavního zákona č. 395/2001 Sb. zcela jednoznačně konstruován pro předvídané členství České republiky v Evropské unii. To však nic nemění na tom, že je formulován obecně a že dopadá na jakoukoliv mezinárodní organizaci nebo instituci, nikoliv pouze na Evropskou unii, která je dokonce popisována jako organizace nadnárodní. Mezinárodní právo zná různé formy mezinárodní kooperace mezi státy klasickými mezinárodními organizacemi počínaje přes méně institucionalizované mezinárodní orgány až po různé formy *ad hoc* navazované spolupráce.

Ústava opět nijak nerozlišuje, o jakou formu mezinárodní spolupráce by se mělo jednat, o čemž svědčí právě použitý velmi obecný výraz „instituce“ označující určité zřízení, zařízení, orgán apod. Zastáváme názor, že na mezinárodní organizaci či instituci ve smyslu čl. 10a není nutno klást žádné přehnané formální požadavky určující míru její institucionalizace. Klíčové je, zda je utvářena tak, že je schopna přenesené pravomoci přijmout a vykonávat je vůči určitým adresátům, v daném případě vůči státům.

Smlouva o stabilitě vlastně neodkazuje na žádnou mezinárodní organizaci, ačkoliv by se tak mohlo zdát z toho, že je těsně provázána s unijními orgány, ovšem nikoliv *stricto sensu* s Evropskou unií jako takovou. Takový dojem je dán i tím, že přebírá období evropských rozhodovacích mechanismů (princip kvalifikované většiny), mnohdy přímo dokonce s využitím pravidel evropského práva.

Lze nicméně říci, že za mezinárodní instituce lze považovat právě dotčené unijní orgány (Evropská komise, Soudní dvůr EU). Vedle toho lze za mezinárodní instituci považovat právě svazek států – signatářů smlouvy, které vytvářejí též specifickou mezinárodní instituci se specifickými rozhodovacími pravomocemi. Jejimi představiteli jsou hlavy států a předsedové vlád smluvních stran (čl. 12 Smlouvy o stabilitě) či státy jako takové (čl. 7 Smlouvy o stabilitě).

## POSOUZENÍ ÚČINKŮ SMLOUVY O STABILITĚ Z HLEDISKA POTENCIONÁLNÍHO PŘENOSU PRAVOMOCÍ

Jak bylo řečeno, pro zhodnocení charakteru Smlouvy o stabilitě je nutno zjistit, zda přenáší určité pravomoci, které by jinak náležely orgánům České republiky, na mezinárodní organizaci nebo instituci.

Budiž zdůrazněno, že Smlouva o stabilitě je smlouvou *sui generis*, neboť vybočuje z rámce unijního práva a má tedy charakter mezinárodní smlouvy v pravém slova smyslu. Tento aspekt je důležitý, neboť pokud by smlouva byla zařazována do rámce stávajícího unijního práva, bylo by možno usuzovat, jak již bylo řečeno, že nejde o „další“ přenos pravomocí nad rámce již realizovaného přenosu v důsledku přistoupení ČR k EU a v důsledku ratifikace Lisabonské smlouvy. Z toho by pak mohlo plynout, že není nutno smlouvu schvalovat zvláštní procedurou podle čl. 10a Ústavy. Tak tomu však podle našeho mínění není, což je dáno právě jejím vybočením ze stanovených forem kooperace v rámci Evropské unie.

S ohledem na znění čl. 10a Ústavy je nutno ve Smlouvě o stabilitě hledat ustanovení, která by nasvědčovala tomu, že pravomoci orgánů ČR bude vykonávat nějaký orgán mezinárodní organizace či instituce. Jak bylo vysvětleno, orgány, které jsou ve smlouvě o stabilitě zmiňovány, jsou orgány Evropské unie, zejména Evropská komise a Soudní dvůr EU. Jejich postavení je nutno chápat tak, že se sice jedná o orgány EU, avšak v daném rámci mají tyto orgány specifické autonomní postavení přizpůsobené cílům Smlouvy o stabilitě. K tomu se pak připojují orgány a instituce vytvořené smlouvou, v první řadě vlastně instituce tvořená všemi smluvními stranami.

Podle čl. 3 odst. 2 Smlouvy o stabilitě má Evropská komise navrhopvat společné zásady, na jejichž základě smluvní strany budou do vnitrostátního práva zavádět mechanismus nápravy porušení závazků, které na sebe podpisem smlouvy vezmou. Pravomoc Komise navrhopvat tyto zásady podle našeho názoru z hlediska formálního neznamena přenos pravomocí ve smyslu čl. 10a Ústavy, neboť se má jednat pouze o možnost navrhopvat určité zásady, nikoliv o nich přímo rozhodovat. Nelze ovšem přehlédnout určitý specifický rys Evropské unie, který spočívá v tom, že veškeré procedury a postupy se do určité míry přizpůsobují sledovanému cíli. V důsledku toho se mnohokrát v minulosti stalo, že unijní orgány (resp. dříve orgány Evropských společenství) si přisvojily pravomoci či přijaly postupy, které nebyly předem stanoveny. Typickým příkladem je doktrína primátu komunitárního práva nad národními právními řády, kterou formuloval Evropský soudní dvůr v době, kdy tento princip nebyl v základních dokumentech Evropských společenství nijak vyjádřen. Na tento aspekt pak příležitostně poukazuje např. i judikatura Ústavního soudu. Ten v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/08 týkajícím se přezkumu souladu tzv. Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem poukázal na to, že jednou věcí je abstraktně posuzovaný soulad této smlouvy s ústavním pořádkem, druhou věcí pak její praktické naplňování. Ačkoliv tedy v abstraktní rovině neshledal mezi Lisabonskou smlouvou a ústavním pořádkem rozpor, učinil výhradu v tom smyslu, že v konkrétních případech takový rozpor může vzniknout.

V posuzovaném případě podle našeho mínění není vyloučeno, že Evropská komise bude příslušná opatření nejen navrhopvat, jak říká Smlouva o stabilitě, ale bude o nich re-

álně rozhodovat. Pochopitelně by se jednalo o vybočení z rozsahu Smlouvy o stabilitě. Jak však bylo řečeno, nejedná se o postup orgánům EU zcela cizí, tudíž nelze vyloučit, že k tomu případně dojde.

V čl. 4 Smlouvy o stabilitě je upravena procedura rozhodování o existenci nadměrného schodku. Odkazuje se na čl. 126 Smlouvy o fungování EU. Toto ustanovení zakotvuje postup pro stanovení nadměrného schodku rozpočtu, ovšem jedná se o postup dle unijního práva, tudíž o pravidla, kdy již k přenosu pravomocí došlo. Podle našeho mínění proto čl. 4 nezakládá důvod podřadit smlouvu o stabilitě čl. 10a Ústavy.

Podle čl. 5 Smlouvy o stabilitě má smluvní strana vykazující nadměrný schodek rozpočtu zavést program rozpočtového a hospodářského partnerství včetně podrobného popisu strukturálních reforem. Tyto programy mají být předkládány Radě EU a Komisi ke schválení a mají být i sledovány v souladu s Paktem o stabilitě a růstu. Ani v tomto ustanovení podle našeho názoru nedochází k přenosu pravomocí ze státu na mezinárodní organizaci nebo instituci. Projevuje se zde nevyhraněný charakter Smlouvy o stabilitě, která sice netvoří bezprostředně součást evropského práva, využívá však nejen jeho institucionální mechanismy, ale především právní řád. Právě proto se však nemůže jednat o přenos pravomocí, protože unijní orgány při realizaci dohledu postupují podle norem evropského práva.

Podle čl. 7 Smlouvy o stabilitě se smluvní strany zavazují podporovat návrhy a doporučení předkládaná Evropskou komisí v případě porušování kritéria schodku v rámci postupu při nadměrném schodku. Takovou povinnost smluvní strany nemají mít jen tehdy, pokud by s návrhem Evropské komise nesouhlasila kvalifikovaná většina států platících eurem. Toto ustanovení je jedním z těch, která vyvolávají pochybnosti ohledně potencionálního přenosu pravomocí. Podle tohoto ustanovení má Komise předkládat návrhy a doporučení směřující (zřejmě) k odstranění nadměrného schodku. Jedná se o specifickou pravomoc Komise založenou Smlouvou o stabilitě. Bylo by možno tvrdit, že pokud má Komise pouze pravomoc předkládat návrhy a doporučení, pak není schopna rozhodovat o dění v zemi porušující pravidla. Zároveň se však členské státy zavazují podporovat návrhy Komise, což zřejmě má vést k tomu, že návrhy se stanou závaznými ve smyslu nutnosti přijmout ve smluvním státě navržená opatření.

Podle našeho názoru lze v tomto ohledu uvažovat o nové pravomoci Komise realizované v jakémsi spolurozhodovacím procesu s ostatními smluvními státy. Opět je potřeba odhlédnout od toho, že Komise je primárně orgánem EU. Podle našeho názoru lze čl. 7 Smlouvy o stabilitě interpretovat tak, že vlastně vytváří specifickou mezinárodní instituci složenou jak ze smluvních stran Smlouvy o stabilitě, tak z Evropské komise. Zejména vzhledem ke zvláštní rozhodovací proceduře „obrácené“ kvalifikované většiny (rozhodnutí platí, pokud se proti němu nepostaví kvalifikovaná většina států), jakož i vzhledem k tomu, že z hlasování je vyloučen stát, proti němuž přijímané rozhodnutí směřuje, lze usuzovat, že se jedná o specifické svěření rozhodovací pravomoci o tom, že smluvní stát vykazuje nadměrný rozpočtový schodek, orgánu, který nemá ve stávajícím evropském právu obdoby, tudíž nelze tak, jako v případě článků 4 a 5, dovozovat, že se vlastně jedná o pravomoc již dříve svěřenou evropským právem určitému orgánu.

Podle čl. 8 Smlouvy o stabilitě mají smluvní strany Smlouvy o stabilitě možnost předložit Soudnímu dvoru EU spor, jehož základem má být zjištění, že smluvní stra-



na neplní své závazky podle čl. 3 odst. 2 Smlouvy o stabilitě. Strany sporu pak mají přijmout opatření nezbytná k zajištění souladu s rozsudkem Soudního dvora EU. Následně pak má smluvní strana, jež se domnívá, že opatření nezbytná k zajištění souladu nebyla přijata v dostatečné míře, možnost obrátit se opět na Soudní dvůr a domáhat se uložení finančních sankcí. Popsané ustanovení Smlouva o stabilitě označuje za rozhodčí smlouvu.

Podle našeho mínění se jedná o specifickou pravomoc Soudního dvora EU. V obecné rovině je sice pravomoc Soudního dvora k rozhodování sporů mezi členskými státy na základě rozhodčí smlouvy založena čl. 273, zde se však vytváří speciální sankční mechanismus a dochází tak opět k přenosu určité pravomoci na mezinárodní instituci. Opět totiž podle našeho mínění platí, že Smlouvu o stabilitě je nutno vykládat jako dokument relativně autonomní ve vztahu k unijnímu právu, v důsledku čehož není možné spokojit se s konstatováním, že Soudní dvůr vykonává *in concreto* pravomoc, jež je mu svěřena již unijním právem. Navíc čl. 8 zakládá specifickou pravomoc Soudního dvora ukládat sankce za porušení jeho předchozího rozhodnutí.

Další ustanovení Smlouvy o stabilitě již neobsahují žádná specifická ujednání, na jejichž základě by ať už smluvní strany nebo orgány EU mohly specificky rozhodovat či jinak jednat dle Smlouvy o stabilitě.

## SHRNUTÍ

Podle našeho mínění zakládá Smlouva o stabilitě specifické rozhodovací a kontrolní mechanismy, které jsou realizovány do jisté míry autonomně na stávajícím evropském právu. Právě tento aspekt je podle našeho mínění důležitý pro posuzování smlouvy z hlediska požadavků čl. 10 a 49 Ústavy na straně jedné, resp. čl. 10a Ústavy na straně druhé.

Pokud by totiž Smlouva o stabilitě pouze přebírala stávající rozhodovací procedury jak z hlediska procesního, tak z hlediska hmotněprávního, nebylo by možno říci, že smlouvou se nově přenášejí určité pravomoci vnitrostátních orgánů na mezinárodní organizaci nebo instituci, neboť ty již přeneseny byly, což již prošlo příslušnou schvalovací procedurou při sjednávání a ratifikaci smlouvy o přistoupení ČR k EU, resp. tzv. Lisabonské smlouvy.

Jestliže se jedná o nové, v unijním právu dosud nezakotvené rozhodovací procedury a s tím spojené pravomoci, pak je nutno usuzovat, že je potřeba smlouvu podřadit pod čl. 10a Ústavy.

Podle našeho mínění Smlouva o stabilitě zakotvuje nové pravomoci mezinárodních institucí, a to ve svém čl. 7 a 8. Jedná se ovšem o specificky utvářené instituce sestávající jednak z již existujících orgánů EU, jednak ze smluvních stran smlouvy. Z tohoto důvodu se kloníme k závěru, že Smlouvu o stabilitě je možno podřadit pod čl. 10a Ústavy.

Uvedený závěr podle našeho mínění podporuje i důraz kladený na respektování tzv. materiálního jádra Ústavy. Lze říci, že v daném případě si konkurují dvě interpretační alternativy, neboť lze připustit, že Smlouvu o stabilitě lze podřadit jak čl. 10 Ústavy,

tak čl. 10a Ústavy. Při výběru jediné možné varianty je nutno vzít v úvahu, že pokud by byl zvolen režim čl. 10 Ústavy a následně se ukázalo, že fakticky k přenosu pravomocí došlo (bylo-li by z hlediska formálního popíráno, že k přenosu dochází), došlo by k vytvoření protiústavního stavu, který by byl jen obtížně zhojitelný. Došlo by totiž k přenosu pravomocí orgánů státu na mezinárodní organizaci či instituci, aniž by byla absolvována předepsaná ústavní procedura. Tento problém by neměl řešení, neboť z hlediska mezinárodněprávního by stát byl i nadále Smlouvou o stabilitě vázán, ovšem k přenosu pravomocí by došlo ústavně nekonformním způsobem, což by prakticky nebylo možno zhojit.<sup>4</sup>

Domníváme se tudíž, že materiálnímu jádru Ústavy, kam jistě patří stěžejní ústavní principy, jako chápání lidu jakožto zdroje státní moci, princip svrchovanosti státní moci apod., odpovídá požadavek na absolvování kvalifikované schvalovací procedury, neboť pokud by se následně ukázalo, že se jednalo o požadavek neopodstatněný, újma by nevznikla prakticky žádná (na rozdíl od případu prvního).

## KONSEKVENCE

Pokud se přijme závěr, že Smlouva o stabilitě je smlouvou podle čl. 10a Ústavy, pak je nutné vyslovit souhlas s její ratifikací buď ústavní většinou, nebo v referendu. Podle stávající ústavní úpravy je nicméně referendum o souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy možno konat pouze v době mezi podpisem smlouvy a její ratifikací, tj. nikoliv dříve, než byla smlouva za Českou republiku podepsána. Právní úprava referenda podle čl. 10a je totiž vázána na další podmínky, do nichž je takové referendum zasazeno.

Od specifického referenda konaného dle čl. 10a Ústavy je nutno odlišit obecné referendum, které předvídá Ústava v čl. 2 odst. 2. Zde již apriori žádné omezující podmínky stanoveny nejsou, tudíž za předpokladu přijetí samostatného ústavního zákona je možno referendum konat prakticky o čemkoliv (s výjimkou změny podstatných náležitostí demokratického právního státu dle čl. 9 odst. 2 Ústavy). Nelze však zapomínat, že čl. 10a Ústavy je *lex specialis* k čl. 2 odst. 2 Ústavy, tj. referendum konané dle zvláštního ústavního zákona ve smyslu čl. 2 odst. 2 Ústavy je nutno odlišit od zvláštního referenda dle čl. 10a Ústavy.

Protože podle stávající ústavní úpravy nelze konat referendum o mezinárodní smlouvě, která teprve má být za Českou republiku podepsána (tj. vlastně referendum o tom, zda smlouvu podepsat či nepodepsat), a protože referendum podle čl. 10a Ústavy má své jednoznačně zakotvené podmínky, ale i účinky, pak případné referendum týkající se problematiky upravené Smlouvou o stabilitě může být konáno jen tehdy, bude-li ve smyslu čl. 2 odst. 2 Ústavy přijat ústavní zákon o referendu. Zároveň však takový ústavní zákon nemůže negovat smysl čl. 10a Ústavy.

Z toho by plynulo, že ve smyslu čl. 2 odst. 2 Ústavy přijatý ústavní zákon o referendu by neměl zasahovat do čl. 10a Ústavy. Ve smyslu čl. 2 odst. 2 Ústavy se tedy

<sup>4</sup> Tato otázka by ovšem mohla být předmětem řízení u Ústavního soudu v rámci předběžné kontroly ústavnosti Smlouvy o stabilitě před její ratifikací.

může konat referendum mající určitou věcnou souvislost se Smlouvou o stabilitě, avšak s výjimkou referenda o souhlasu s ratifikací smlouvy, protože tato otázka musí zůstat vyhrazena referendu dle čl. 10a Ústavy.

Proto je podle současné ústavní úpravy v souvislosti se schvalovací procesem možno zvolit dvě varianty. Zaprvé je možno ponechat vyslovení souhlasu či nesouhlasu s ratifikací na Parlamentu, který by rozhodoval ústavní většinou. Zadruhé je možné souhlas s ratifikací dát v referendu, k čemuž je nutno přijmout zvláštní ústavní zákon. Referendum se musí konat v době po podpisu smlouvy do její předpokládané ratifikace. Ústavní zákon o referendu o této otázce je ovšem možné přijmout již dříve s tím, že postup podle něj by byl realizován teprve poté, kdy by Smlouva o stabilitě byla podepsána. Jinak je možné za podmínky přijetí zvláštního ústavního zákona konat referendum mající meritorní vztah ke Smlouvě o stabilitě ve smyslu čl. 2 odst. 2 Ústavy.

CHARACTER OF TREATY ON STABILITY, COORDINATION AND GOVERNANCE  
IN THE ECONOMIC AND MONETARY UNION BEING CONCLUDED  
AMONG EUROZONE MEMBERS IN TERMS OF THE REQUIREMENTS  
OF THE CONSTITUTIONAL ORDER OF THE CZECH REPUBLIC  
ON THE PROCESS OF ITS RATIFICATION

Summary

The submitted opinion concerns the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union in terms of the requirements of the constitutional order of the Czech Republic on the process of its ratification. Since the Treaty itself is negotiated only between the states using the euro as their currency, the author concludes it is not an agreement which would be part of European primary law. It is necessary to consider whether the ratification of the Treaty requires the Parliament to give its consent under the Article 10a or Article 10 of the Czech Constitution. As the fundamental fact author sees that the Treaty establishes a specific decision-making and control mechanisms that are implemented to some extent independently of the existing EU law. If there are included in the Treaty new decision-making procedures, it is necessary to conclude that the treaty has to be classified under Article 10a of the Constitution. Finally, the author also argues in favor of the Article 10a, by the need to protect the fundamental constitutional principles. Second possibility, conform with the Constitution, is to give the consent to ratification in a referendum. In that case it would be necessary to approve a special constitutional law and the referendum would have to be held in the period after signing the contract, but before its anticipated ratification.

*Key words:* Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, European primary law, Ratification procedure, Transmission of competences, International institutions, Integration process, International treaties



## SMLOUVA O STABILITĚ, KOORDINACI A SPRÁVĚ V HOSPODÁŘSKÉ A MĚNOVÉ UNII Z HLEDISKA JEJÍHO DOPADU NA PRÁVNÍ ŘÁD ČR

VLADIMÍR TÝČ

Tento rozbor se netýká vlastního meritorního obsahu Smlouvy o stabilitě... (dále jen „Smlouva“), tedy závazku k vyrovnanému státnímu rozpočtu, nýbrž jen těch jejích ustanovení, která mohou představovat specifické právní problémy z hlediska vztahu k platnému právu EU a k ústavnímu pořádku ČR.

### I. VZTAH K PRÁVNÍMU RÁMCI EU

Smlouva obsahově nespadá do současných pravomocí EU. Klasická cesta změny, resp. doplňku smluv primárního práva EU zde nepřipadá v úvahu, neboť v tomto případě je vyloučeno dosažení jednomyslnosti všech členských států EU. Proto byla zvolena cesta separátní mezinárodní smlouvy s užším okruhem smluvních stran.

Smlouva je tak jako právní nástroj nové právní úpravy situována mimo rámec EU, i když k němu vykazuje velmi úzký vztah. Již v preambuli nacházíme zajímavé vazby:

1. odkaz na povinnost členských států EU považovat hospodářskou politiku za věc společného zájmu,
2. tzv. zásada loajality (čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU) se rozšiřuje nad rámec EU i na tuto Smlouvu,
3. řešení pomoci této Smlouvy je pojmáno jako dočasné s tím, že v budoucnu má být začleněna do rámce primárního práva EU.

Kromě toho na mnoha místech Smlouvy jsou odkazy na jednotlivá ustanovení primárního a sekundárního práva EU. Smlouva používá orgány EU i postupy pro jejich návrhové a rozhodovací činnost (viz dále).

Vztah k právu Unie je upraven článkem 2 Smlouvy, který pouze vyžaduje implementační a výkladový soulad s právem EU.

Tato smlouva nepředstavuje případ tzv. posílené spolupráce, byť je o ní rovněž zmínka v preambuli. Ta se totiž může realizovat jen v rámci již existující pravomoci Unie, a to ještě jen nevýlučné (čl. 20 Smlouvy o EU a čl. 326 a násl. Smlouvy o fungování EU). Bude-li Smlouva v budoucnu začleněna do právního rámce EU, půjde o její zcela novou pravomoc, a to pravděpodobně výlučného charakteru.

Smlouva má spíše blíží k bývalým tzv. subsidiárním smlouvám. Šlo o úmluvy sjednávající mezi členskými státy tehdejšího EHS pro oblasti, které nespádaly do pravomoci EHS, avšak bylo je účelné upravit. Jednalo se především o oblast mezinárodního práva soukromého (např. Bruselská úmluva o pravomoci soudů a uznání a vykonatelnosti rozhodnutí ve věcech občanských a obchodních z r. 1968). Dnes již tato metoda pozbyla významu, neboť mezitím byly pravomoci ES (nyní EU) rozšířeny tak, že daná materie je upravena běžným sekundárním právem, a to i přesto, že se od této komunitární (dnes unijní) úpravy stále distancuje Dánsko cestou trvalé výjimky na úrovni primárního práva (protokolu). Svým obsahem byly tyto úmluvy běžnými mezinárodními smlouvami v tom smyslu, že nezaváděly žádné zvláštní postupy komunitárních orgánů ani donucovací opatření. Protokoly byla na tyto úmluvy rozšířena pravomoc Evropského soudního dvora, avšak jen pro účely interpretační cestou předběžných otázek.

Podobně tzv. Schengenská prováděcí úmluva z r. 1990 existovala mimo rámec EHS (EU) s užším okruhem smluvních stran až do vstupu v platnost Amsterodamské smlouvy (1999), kdy byla opět rozšířením pravomocí ES a EU absorbována do jejich právního rámce.

V případě této smlouvy je však situace odlišná právě proto, že zakládá nové zvláštní postupy „vypůjčených“ orgánů EU včetně donucovacích pravomocí. Je koncipována tak, jako by již byla součástí právního rámce EU. Zakládá nové povinnosti smluvních států (zejm. čl. 3 odst. 1 – „vedle jejich povinností podle práva EU“) a hlavně vytváří vlastní donucovací mechanismus, kterému se smluvní státy podrobují.

## II. NOVÝ ROZHODOVACÍ A DONUCOVACÍ MECHANISMUS

Stěžejní jsou v tomto směru články 7 a 8 Smlouvy. Smlouva nezakládá žádný vlastní institucionální rámec a používá stávající orgány EU, jejichž pravomoci rozšiřuje pro své potřeby.

### K ČLÁNKU 7:

Toto ustanovení se týká pouze členů eurozóny. Ti se zavazují, že budou „při plném respektování procesních požadavků smluv, na nichž je založena EU“ (tj. Smlouvy o EU a Smlouvy o fungování EU) podporovat blíže nespécifikované návrhy a doporučení Komise, ledaže by se kvalifikovaná většina vyslovila proti. Otázkou je, co znamená „podporovat“ a na jakém fóru.

„Podporovat“ nemůže znamenat nic jiného než „hlasovat ve prospěch“. Pokud jde o fórum, kde hlasování bude probíhat, nelze z tohoto ustanovení vyčíst nic konkrétního. Jsou tak možné dva výklady – bude to nový „neinstitucionalizovaný orgán“, tedy „kolektiv“ smluvních států nebo Rada? Ve prospěch prvního výkladu svědčí fakt, že Smlouva v tomto směru nic nestanoví. Na rozdíl od Komise vůbec nezmiňuje Radu a ohledně postupu neodkazuje na žádné konkrétní ustanovení Smlouvy o fungování EU. Takovéto samostatné kolektivní působení členů eurozóny je ale těžko představitelné. Formulace „při plném respektování procesních požadavků smluv, na nichž je zalo-

žena EU“ a „v rámci postupu při nadměrném schodku“ nás spíše přivádí k článku 126 (pro eurozónu ve znění článků 136 a násl.) Smlouvy o fungování EU. Hlasování se tak zřejmě bude konat v Radě, která o návrzích Komise rozhoduje ve věcech nadměrného schodku. Jedná se o Radu v redukovaném složení – jen ze členů eurozóny (čl. 136 odst. 2). ***Rada zde rozhoduje kvalifikovanou většinou (čl. 16 odst. 3 Smlouvy o EU).***

Je-li stanovena povinnost členů hlasovat ve prospěch návrhu Komise, znamená to, že vlastně rozhoduje Komise, nikoli Rada? Výjimkou je situace, kdy by návrh Komise odmítla kvalifikovaná většina členů – ale jak se to před hlasováním zjistí? Jak se členský stát před hlasováním dozví, jaký je postoj kvalifikované většiny, tedy zda je povinen hlasovat pro návrh Komise? Tento detail jistě bude procesně vyřešen, např. dvojím hlasováním. Nejprve budou členové Rady hlasovat „svobodně“, aby se mohlo projevit eventuální odmítavé stanovisko kvalifikované většiny. Nebude-li toto stanovisko odmítavé, dojde k dalšímu hlasování, kdy mají členové Rady hlasovat pro návrh Komise.

Ve skutečnosti tak může dojít jen k těmto dvěma situacím:

1. Kvalifikovaná většina návrh Komise odmítla. Pak je nerozhodné, jak hlasují ostatní, návrh je již vlastně odmítnut.

2. Návrh Komise nebyl odmítnut kvalifikovanou většinou. Ta tedy souhlasí a tím je vlastně rozhodnuto o přijetí návrhu, i kdyby některý stát mimo tuto většinu hlasoval proti. Jednotné hlasování pro návrh by tak mělo význam spíš jen jako politická demonstrace jednoty.

V každém případě je tak každý hlasující stát ve skutečnosti podřízen stanovisku kvalifikované většiny, není-li přímo její součástí.

#### K ČLÁNKU 8 (KTERÝ SE ROVNĚŽ TÝKÁ JEN ČLENŮ EUROZÓNY):

Toto ustanovení zavádí donucovací mechanismus ke splnění povinnosti podle čl. 3 odst. 2.

Článek 3 ukládá smluvním stranám, podle čl. 14 odst. 5 jen členům eurozóny, další povinnosti, které jdou nad rámec povinností podle práva EU (odst. 1 písm. a–d), včetně zavedení tzv. mechanismu nápravy (odst. 1 písm. e). Podle odst. 2 téhož článku mají být tyto povinnosti vtěleny do vnitrostátního práva smluvních stran, a to kvalifikovaným způsobem, tedy na ústavní úrovni nebo jinak, aby bylo zajištěno jejich efektivní dodržování. Musí být přijata skutečná formální vnitrostátní úprava, nestačí odkaz na Smlouvu v Ústavě (čl. 10 Ústavy ČR). Toto jsou zvláštní povinnosti, které musí člen eurozóny splnit do roka od vstupu Smlouvy v platnost. U nečlenů eurozóny není tento termín uveden, ale interpretačně per analogiam lze dovodit, že činí rovněž jeden rok, a to od nabytí účinnosti Smlouvy pro takový stát (čl. 14 odst. 5). Smlouva zřejmě vychází z toho, že vnitrostátní úprava nadzákoně právní síly bude dostatečnou zárukou plnění povinností stanovených v čl. 3 odst. 1, neboť státní rozpočty mají právní formu zákonů.

Splnění povinnosti podle čl. 3 odst. 2, tedy přijetí požadované vnitrostátní právní úpravy, kontroluje Komise, přičemž může konstatovat, že daný smluvní stát ji neplní. Konečné rozhodnutí by měl přijmout Soudní dvůr. Smlouva zavádí jeho obligatorní

pravomoc. Vzhledem k tomu, že Soudní dvůr zde působí jako rozhodčí orgán podle článku 273 Smlouvy o fungování EU (čl. 8 odst. 3 Smlouvy), nemůže Komise podat žalobu sama. Nelze tedy použít postup zakotvený v čl. 258 Smlouvy o fungování EU.

Toto dilema Smlouva řeší poněkud svérázným způsobem tak, že jeden nebo více smluvních států mají podat proti státu, který svou povinnost nesplnil, žalobu k Soudnímu dvoru. Toto ustanovení je neurčité a nesrozumitelné. V anglickém textu je uvedeno „the matter will be brought to the Court of Justice ... by one or more Contracting Parties“. Znamená to tedy povinnost žalobu podat, není ale jasné, komu se tato povinnost ukládá. Co když se k tomu žádný stát neodhodlá? Závěr, že žalobu mají podat všechny smluvní státy kolektivně, zřejmě neobstojí, z textu nic takového nevyplývá ani náznakem. Jediný smysluplný výklad je ten, že kterýkoli z ostatních smluvních států je oprávněn, nikoli povinen obrátit se Soudní dvůr, a to i přesto, že v předposlední větě odst. 1 se naopak výslovně mluví právě o „oprávnění“ smluvního státu tuto žalobu podat i bez předchozího závěru Komise. Ta nemá podle Smlouvy přímou rozhodovací nebo donucovací pravomoc. Spor mezi Komisí a smluvním státem je proto transformován do sporu mezi smluvními státy.

Další nejasnost je obsažena v poslední větě odst. 1. Strany řízení (tj. stát žalovaný, ale i žalující) „přijmou“ opatření nezbytná k respektování rozsudku Soudního dvora. U strany žalované je toto opatření jasné – musí přijmout dosud chybějící vnitrostátní úpravu. Jaké opatření má ale přijmout strana žalující? Pravděpodobně zde má Smlouva na mysli další postup uvedený v odst. 2.

Podle odst. 2 v případě, že rozsudek Soudního dvora nebyl žalovanou stranou respektován, je jiná smluvní strana oprávněna (nikoli povinna) předložit věc Soudnímu dvoru znovu a požadovat uložení finančních sankcí. Zde se Smlouva jasně inspiruje čl. 258 a 260 Smlouvy o fungování EU. Soudní dvůr může v tomto druhém řízení uložit finanční sankci. Chybí zde ovšem úprava mezidobí mezi prvním rozsudkem Soudního dvora a následnou žalobou požadující sankci. Odsouzenému státu by měla být dána rozumná lhůta k tomu, aby přijal požadovanou úpravu a svou povinnost tak dodatečně splnil, jako je to u čl. 260 Smlouvy o fungování EU, kde nerespektování prvního rozsudku posuzuje Komise v novém administrativním řízení. Zde ovšem nic takového nenacházíme.

Zatímco pokuty uložené Soudním dvorem členům eurozóny plynou do rozpočtu Evropského mechanismu stability, pokuty uložené „v ostatních případech“ mají připadnout do souhrnného rozpočtu EU. Vzhledem k článku 14 odst. 5 Smlouvy těmito „ostatními případy“ mohou být jen státy, které ještě před vstupem do eurozóny vyjádřily úmysl být vázány ustanoveními hlav III a IV Smlouvy.

Pravomoc Soudního dvora sankcionovat smluvní stát stanovená v čl. 8 odst. 2 Smlouvy jde výrazně nad rámec čl. 273 Smlouvy o fungování EU, který zakládá jeho pravomoc k řešení sporů mezi smluvními státy jako rozhodčího orgánu. Podle čl. 273 může Soudní dvůr pouze rozhodovat spory, nikoli ukládat sankce. **Ukládání finančních sankcí v jakékoli podobě jde nad rámec rozhodčí smlouvy, za kterou se čl. 8 Smlouvy považuje (odst. 3). Je to úplně nová pravomoc Soudního dvora, která není odkazem na čl. 273 pokryta a která je tak založena přímo Smlouvou.**



### III. PLATNOST A ÚČINNOST SMLOUVY PRO ČR

Platnost a účinnost Smlouvy je upravena v závěrečných ustanoveních (čl. 14 a 16).

Smluvní státy, tedy ty, které Smlouvu podepsaly (tj. všichni nynější členové EU s výjimkou Velké Británie a ČR), mají Smlouvu ratifikovat po svém vnitrostátním schválení. Minimální počet ratifikací pro objektivní platnost Smlouvy je 12, musí ovšem jít o členské státy eurozóny. Ratifikace nečlenů eurozóny se do tohoto počtu nezapočítávají. Poté, co bude splněna tato podmínka, vstoupí Smlouva v platnost pro všechny státy, které ji do té doby ratifikovaly, bez ohledu na to, zda jsou či nejsou členy eurozóny.

Bude-li v ČR přijato rozhodnutí se ke Smlouvě připojit, bude právní formou nikoli ratifikace, ale přístup (čl. 15). Přístup má stejné právní účinky jako ratifikace a navíc nahrazuje i neprovedený podpis. Je vyjádřením definitivního a neodvolatelného souhlasu státu s tím, aby byl Smlouvou vázán. Toto je běžná praxe odpovídající mezinárodnímu smluvnímu právu (Vídeňská úmluva o smluvním právu – čl. 11 a čl. 15). Znamená to, že předmětem vnitrostátního schvalování v ČR by byla Smlouva před přístupem, neboť již je přijata podpisem původních smluvních stran. Rovněž ke změně Ústavy a případnému přezkoumání ústavnosti Smlouvy Ústavním soudem by muselo dojít před přístupem (analogicky k ratifikaci).

Od platnosti Smlouvy je třeba odlišovat její účinnost (použití – application). Ta nastává pro členy eurozóny zároveň se vstupem v platnost, pro nečleny eurozóny až ode dne účinnosti rozhodnutí o zrušení výjimky týkající se zavedení eura (čl. 139 Smlouvy o fungování EU), tedy rozhodnutí o jeho zavedení v tomto státě (přijetí do eurozóny). Toto se netýká hlavy V Smlouvy (Správa eurozóny), která je hned od vstupu v platnost účinná i pro nečleny eurozóny.

Sluší se připomenout, že o zrušení výjimky, tedy o zavedení eura, rozhoduje podle čl. 140 odst. 2 Smlouvy o fungování EU na návrh Komise Rada po konzultaci s Evropským parlamentem a po projednání v Evropské radě. Rada rozhoduje až po obdržení doporučení od členů eurozóny, daného jejich kvalifikovanou většinou. Zavedení eura v ČR je tak z právního hlediska jen otázkou času, byť žádná lhůta není stanovena.

Článek 16 Smlouvy se týká budoucího začlenění jejího obsahu do právního rámce EU. To by bylo možné jen se souhlasem všech členských států EU nebo uplatněním výjimky pro ty státy, které by toto začlenění odmítaly, a to pravděpodobně formou protokolu ke smlouvám primárního práva.

Smlouva neobsahuje žádné ustanovení o výhradách, o době platnosti ani o možnosti odstoupení. Z povahy Smlouvy je zřejmé, že výhrady nepřipadají v úvahu. Platnost Smlouvy může skončit jen dohodou všech smluvních stran, resp. tím, že zanikne začleněním do právního rámce EU, jak se předpokládá.

Pokud jde o eventuální odstoupení, je třeba vycházet z pravidel mezinárodního smluvního práva. Vídeňská úmluva o smluvním právu stanoví následující:

**a)** Odstoupení je vždy možné na základě *souhlasu všech stran smlouvy* (tj. těch, pro které platí) po poradě s ostatními smluvními stranami (tj. těmi, které smlouvu podepsaly, ale zatím pro ně nevstoupila v platnost) (čl. 54 Úmluvy).

b) Jednostranně, tedy bez souhlasu všech stran smlouvy, je možno odstoupit jen je-li zjištěno, že úmyslem stran bylo možnost odstoupení připustit nebo tato možnost vyplývá z povahy smlouvy (čl. 56 Úmluvy). To zjevně není případ Smlouvy.

#### IV. DŮSLEDKY PRO PŘÍSTUP ČR Z HLEDISKA ÚSTAVNĚ PRÁVNÍHO

Z hlediska Ústavy ČR je rozhodné, zda by Smlouva měla být schvalována na základě článku 49 nebo 10a.

**1. Jedná se o smlouvu, která vyžaduje přijetí ústavního zákona.** To ji samo o sobě nevylučuje z kategorie článku 49 (viz např. smlouvy o změně státních hranic). Jak již bylo zmíněno, postup by ovšem musel být ten, že k přístupu by mohlo dojít až po přijetí ústavního zákona přebírajícího závazky uvedené v článku 3 odst. 1 Smlouvy, nikoli naopak. Pokud by takový ústavní zákon v Parlamentu neprošel, přístup by nebyl možný, ani kdyby Smlouva byla Parlamentem schválena (podle 39 odst. 2 Ústavy). Přístup k mezinárodní smlouvě totiž zakládá neodvolatelný závazek státu být smlouvou vázán.

**2. Závazek ČR k přijímání státního rozpočtu podle pravidel Smlouvy.** Tento závazek sám o sobě spadá také pod článek 49 Ústavy, a to pod písm. e), neboť státní rozpočet je přijímán ve formě zákona.

**3. Vybavení Soudního dvora EU zcela novou pravomocí mimo rámec EU rozhodovat o sankcích proti smluvním státům.** Jurisdikce Soudního dvora je podle Smlouvy obligatorní, a proto je každý smluvní stát (člen eurozóny) jeho sankční pravomocí automaticky a bezvýhradně podřízen.

Sankční mechanismus směřující proti státům s nadměrným schodkem veřejných financí je již dnes zakotven v článcích 126 a 136 Smlouvy o fungování EU a v Protokolu o postupu při nadměrném schodku. Jsou zde ovšem velmi podstatné rozdíly:

a) Podle článků 126 a 136 ukládá sankce, a to **za nadměrný schodek jako takový, Rada, nikoli Soudní dvůr.**

b) Podle Smlouvy připadá v úvahu sankce **jen za nesplnění povinnosti přijmout požadovanou vnitrostátní úpravu**, nikoli za schodek jako takový.

Rozdílný je i typ sankce: V prvním případě Rada může kromě pokuty (blíže nespecifikované) uložit i mírnější sankce (článek 126 odst. 11). Soudní dvůr naproti tomu podle Smlouvy ukládá *pouze pokuty*, a to s použitím metodiky Komise na základě článku 260 Smlouvy o fungování EU do výše 0,1 % HDP.

Ustanovení článku 8 odst. 2 tak zakládá novou významnou pravomoc pro mezinárodní instituci mimo EU, kterou Soudní dvůr EU v tomto zvláštním případě je, a to nikoli jednorázově, ale na dobu neurčitou. Hmotně právní závazek k přijetí určité ústavní úpravy je tak doplněn procesním zajištěním ve formě významné finanční sankce při jeho porušení. *Nejde ovšem o „přenesení“ pravomoci orgánů ČR, neboť jde o pravomoc novou, kterou orgány ČR nedisponují, a proto ji nemohou přenést.*

Posuzujeme tak právní účinky dokumentu, který zakládá mimo rámec EU obligatorní pravomoc Soudního dvora EU vůči ČR jakožto členu eurozóny *nejen rozhodovat o porušení Smlouvy, ale i uložit velmi citelnou finanční sankci*, je-li podle názoru

Soudního dvora Smlouva porušena, to *vše i na základě návrhu pouze jediného dalšího smluvního státu*. Rozhodnutí o sankci by nemohla ČR nikterak ovlivnit. Není zde možný žádný opravný prostředek. Skutečnost, že sankce není vymahatelná právními prostředky, není rozhodující, neboť politický tlak by byl zřejmě účinnější než právní „výkon rozhodnutí“.

Přístupem ke Smlouvě se tak ČR bezvýhradně podřídí uvedenému sankčnímu mechanismu, obdobnému, jaký existuje v systému EU. Z tohoto důvodu se kloním k závěru, že při schvalování Smlouvy je třeba postupovat analogicky jako při vstupu do EU. V obou případech se ČR zavazuje k respektování sankcí, které jí mohou být uloženy proti její vůli orgánem „nadstátní“ povahy. Žádnou pravomoc orgánů ČR nelze v takovém případě uplatnit.

I když dikce článku 10a není zcela přesně naplněna, na základě uvedeného se domnívám, že **popsaná podstata „nadstátního“ sankčního mechanismu Smlouvy, kterému bude ČR podřizena, odůvodňuje její podřazení pod článek 10a Ústavy a tudíž schválení referendem nebo Parlamentem podle článku 39 odst. 4.**<sup>1</sup>

TREATY ON STABILITY, COORDINATION AND GOVERNANCE  
IN THE ECONOMIC AND MONETARY UNION WITH REGARD  
TO IMPACT ON THE CZECH LEGAL SYSTEM

Summary

The study gives us a complex perspective of certain provisions of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union with special regard to key legal issues related thereupon. The particular attention is paid on the Treaty's relation to existing EU law and the Czech Republic's Constitution in view of its coherence and efficiency. The Article 7 and 8 of the Treaty is subject of further analysis in order to better conceive the nature of relationship between European Commission, European Court of Justice and member states of the Eurozone. The mechanism of sanctions introduced by the Treaty is the consequence of supranationality outside the EU system. This is the reason why the Treaty requires the approval according to the Art. 10a of the Czech Constitution.

*Key words:* Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, Fiscal Pact, Constitutional order of the Czech Republic, European Court of Justice, European Commission, sanctions, EU law, Eurozone

<sup>1</sup> K otázce využití postupu podle čl. 10a Ústavy srov. např. Malenovský, J. Znovu k navrhované ratifikaci Římského statutu Českou republikou. *Právní rozhledy*, 2007, č. 22, s. 807, jakož i Malenovský, J. *Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR*. *Právník*, 2003, s. 841 n., zejm. 847.



## ARGUMENTY K VNITROSTÁTNÍMU POSOUZENÍ OBSAHU FISKÁLNÍHO PAKTU ANALÝZA PRO ÚČELY VÝBORU PRO ZÁLEŽITOSTI EVROPSKÉ UNIE SENÁTU PARLAMENTU ČR<sup>1</sup>

JAN GRINC, JIŘÍ KAUTSKÝ

### I. PŘEDMĚT A ÚČEL SMLOUVY

Smlouva o stabilitě, koordinaci a řízení v hospodářské a měnové unii („Smlouva“) je mezinárodní smlouvou, která byla sjednávána členskými státy EU s výjimkou Velké Británie mimo rámec práva EU vymezený zakládacími smlouvami – Smlouvou o Evropské unii („SEU“) a Smlouvou o fungování Evropské unie („SFEU“). Podle svého čl. 2 má být Smlouva vykládána v souladu se zakládacími smlouvami a ostatním právem EU, zejména s povinností loajality členských států vůči EU. Smlouvou nemají být dotčeny kompetence EU v oblasti hospodářské unie.

Cílem Smlouvy je posílit hospodářskou a měnovou unii a napomoci k dosažení cílů EU v oblasti udržitelného růstu, zaměstnanosti, konkurenceschopnosti a sociální koheze (čl. 1 Smlouvy).

K dosažení těchto cílů Smlouva stanoví následující: (1) pravidla rozpočtové kázně smluvních stran včetně sankčního mechanismu, přičemž část těchto pravidel má být přenesena do právních řádů smluvních stran, pokud možno do jejich ústav (část III. až V. této analýzy); (2) opatření ke snazšímu uplatňování sankcí v rámci procedury při nadměrném schodku podle čl. 126 SFEU (část VI. této analýzy); (3) opatření ke koordinaci hospodářské politiky smluvních stran (část VII. této analýzy); (4) zakotvení „Euro summitů“ jako neformálních schůzek smluvních stran (část VIII. této analýzy); (5) vznik společné konference dotčených výborů národních parlamentů a Evropského parlamentu (část IX. této analýzy).

### II. OBECNÉ ARGUMENTY ROZHODNÉ PRO KLASIFIKACI SMLOUVY Z HLEDISKA ÚSTAVNÍHO POŘÁDKU

Ústavní pořádek stanoví dva režimy ratifikace těch mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci je třeba souhlasu Parlamentu – mezi ně Smlouva o stabilitě, ko-

<sup>1</sup> Tento dokument kombinuje původní analýzu Smlouvy o stabilitě, koordinaci a řízení v hospodářské a měnové unii zpracovanou na přelomu ledna a února 2012 pro Výbor pro záležitosti Evropské unie, na ni navazující podrobnější analýzu obsahující hlubší rozbor klíčových ustanovení Smlouvy pro účely posouzení způsobu její ratifikace dle ústavního pořádku ČR z února 2012 a informací k Ujednání ohledně čl. 8 odst. 1 Smlouvy z března 2012. Texty byly pro účely publikace aktualizovány a upraveny.

ordinaci a řízení v hospodářské a měnové unii nepochybně patří. Základní je režim vyplývající z čl. 49 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky („Ústava“), podle kterého je k ratifikaci mj. smluv hospodářských, jež jsou všeobecné povahy, smluv politických a smluv o věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu, třeba souhlasu obou komor Parlamentu (uděleného prostými většinami). Zvláštní režim čl. 10a Ústavy platí pro smlouvy, jimiž se některé pravomoci orgánů České republiky přenášejí na mezinárodní organizaci nebo instituci. K ratifikaci takových smluv je třeba souhlasu Parlamentu, uděleného dle čl. 39 odst. 4 Ústavy třípětinovou většinou všech poslanců a třípětinovou většinou přítomných senátorů. V obou případech může být souhlas k ratifikaci udělen též v referendu, stanoví-li tak ústavní zákon (čl. 10a odst. 2, čl. 2 odst. 2 Ústavy). Pro posouzení povahy Smlouvy z hlediska Ústavy se nabízejí zejména následující argumenty:

## 1. FORMÁLNÍ NESOUVISLOST S PŘÁVEM EU

Čl. 10a Ústavy, doplněný tzv. euronovelou z roku 2002, byl přijímán především pro účely přistoupení České republiky k Evropské unii a je zacílen zejména na právo Unie a jeho specifické vlastnosti, jimiž se liší od mezinárodního práva. Předmětná Smlouva však není uzavírána v rámci předpokládaném právem Evropské unie. Nejedná se o výslovnou změnu zakládacích smluv, o novou smlouvu primárního práva, o tzv. posílenou spolupráci (ta má svůj přesně stanovený postup vyžadující mj. souhlas Evropského parlamentu), ani o jiný způsob užší spolupráce předpokládaný primárním právem. To by byl argument pro postup podle obecného režimu čl. 49 Ústavy.

Proti tomu lze namítnout, že zvláštní režim čl. 10a Ústavy není vyhrazen jen smlouvám evropského primárního práva. Ústava ostatně konkrétně o Evropské unii vůbec nehovoří. Podle čl. 10a Ústavy byl vysloven též souhlas s ratifikací tzv. Římského statutu Mezinárodního trestního soudu a tento postup byl zvažován i u jiných mezinárodních smluv.

## 2. OBSAH SMLOUVY A PŘENOS PRÁVOMOCÍ

Základním kritériem pro posouzení povahy Smlouvy z hlediska Ústavy by měl být její obsah, jak to vyplývá z čl. 10a Ústavy. V obecné rovině může hrát roli skutečnost, že Smlouva se dotýká rozpočtové pravomoci, která spadá mezi základní svrchované pravomoci státu, k jejichž přenosu se má čl. 10a podle důvodové zprávy k tzv. euronovele Ústavy zejména vztahovat. Rozpočtová pravomoc je v demokratických státech stěžejní pravomocí parlamentu. I proto je mezinárodní integrace v rozpočtové oblasti něčím zcela neobvyklým, a to i v modelu mezivládní spolupráce. V tomto ohledu Smlouva není běžnou mezivládní formou integrace. Klíčové by však mělo být posouzení, zda podle konkrétních ustanovení Smlouvy dochází k přenosu pravomocí orgánů ČR na mezinárodní organizaci nebo instituci ve smyslu čl. 10a Ústavy. V této souvislosti je třeba se zabývat především čl. 3, 7 a 8 Smlouvy. Možné argumenty týkající se těchto ustanovení jsou shrnuty v příslušných bodech této analýzy.

### 3. PROCESNÍ EKVIVALENCE

Z dosavadní praxe Parlamentu ČR vyplývá, že pro použití čl. 10a Ústavy není vždy rozhodující jen to, zda smlouvou dochází k přenosu pravomocí. Podle čl. 10a a 39 Ústavy se vyslovoval souhlas s ratifikací veškerých změn zakládacích smluv Evropské unie bez ohledu na jejich „závažnost“, mj. včetně změny spočívající pouze v úpravě počtu poslanců Evropského parlamentu.<sup>2</sup>

V této ústavní praxi se zračí zásada, kterou lze označit jako procesní ekvivalenci – jestliže např. k přijetí volebního zákona je podle čl. 40 Ústavy třeba souhlasu obou komor Parlamentu, pak totéž platí i o jakékoli jeho změně. V případě mezinárodních smluv vede tato zásada k závěru, že jestliže byly zakládací smlouvy ratifikovány podle čl. 10a Ústavy, pak je třeba stejným postupem ratifikovat i smlouvy, které je mění a doplňují, zejména pokud tím dochází k podstatné změně podmínek výkonu pravomocí již přenesených na mezinárodní organizaci nebo instituci.

Ke změně či doplnění mezinárodní smlouvy by mělo docházet a zpravidla dochází výslovně (přímou novelou, jako byla např. Lisabonská smlouva), avšak může k tomu dojít i nepřímou. To by mohl být právě případ Smlouvy. Je totiž zřejmé, že jediným důvodem, proč obsah Smlouvy nebyl přijímán jako přímá novela primárního práva (u níž by byl režim čl. 10a Ústavy v zásadě nesporný), byl nesouhlas Velké Británie na počátku vyjednávání. Náhradní řešení v podobě Smlouvy tedy směřuje k zavedení původně plánovaných opatření jiným způsobem, než je formální změna zakládacích smluv Evropské unie. Tato souvislost je ještě umocněna plánovaným převedením Smlouvy do primárního práva EU, ke kterému má dojít do pěti let od jejího uzavření.

Na základě výše uvedeného lze argumentovat, že Smlouva podléhá postupu podle čl. 10a Ústavy i v případě, že jen nepřímou mění podmínky výkonu pravomocí, které již byly na mezinárodní organizaci či instituci přeneseny. Tento přístup (i dosavadní praxi) lze ale samozřejmě také odmítnout a trvat na tom, že podle čl. 10a Ústavy je třeba postupovat pouze dochází-li k přenosu nových pravomocí na mezinárodní organizaci či instituci.

### 4. ARGUMENT OBECNÝM ÚČELEM PROCEDURY PODLE ČL. 10a ÚSTAVY<sup>3</sup>

Je nepochybné, že klasifikace Smlouvy z hlediska Ústavy je přinejmenším sporná. Obecným účelem existence zvláštního, procedurálně přísnějšího režimu ratifikace mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy přitom je, aby byla zásadní rozhodnutí státu v mezinárodní spolupráci založena na ještě vyšší míře demokratické shody v Parlamentu (popř. na přímém rozhodnutí lidu), než která se požaduje obecně pro vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy. Je-li klasifikace smlouvy nejasná, je proto třeba upřednostnit proceduru přísnější. Tím budou veškeré ústavněprávní pochybnosti

<sup>2</sup> Protokol, kterým se doplňuje Protokol o přechodných ustanoveních (senátní tisk č. 312 ze 7. funkčního období).

<sup>3</sup> Níže parafrázovaný argument použil prof. A. Gerloch ve svém vystoupení na semináři „Aktuální vývoj v hospodářské a měnové unii“ pořádaném Výborem pro záležitosti Evropské unie Senátu Parlamentu České republiky dne 3. května 2012.

rozptýleny (platí zásada *superfluum non nocet*) a předejde se vzniku vnitrostátních vad ratifikačního procesu, které lze v mezinárodním právu následně odstranit jen obtížně.

### III. ČLÁNEK 3: PRAVIDLA ROZPOČTOVÉ KÁZNĚ, SPOLEČNÉ PRINCIPY NAVRŽENÉ KOMISÍ

#### 1. OBSAH

Smluvní strany se nad rámec povinností stanovených evropským právem zavazují dodržovat následující pravidla stanovená v čl. 3 odst. 1 Smlouvy:

Rozpočtová pozice vlády má být vyrovnaná či přebytková. Tento požadavek bude považován za splněný, jestliže (1) roční strukturální rozpočtová bilance vlády odpovídá střednědobému rozpočtovému cíli (2) a spodní limit strukturálního schodku činí 0,5 % HDP v běžných cenách.<sup>4</sup>

Od střednědobého rozpočtového cíle se lze odchýlit jen a pouze za „výjimečných okolností“, které jsou definovány buď jako neobvyklá událost zcela mimo kontrolu smluvní strany mající závažný dopad na fiskální situaci, nebo jako období závažného hospodářského poklesu.<sup>5</sup> Dodržování střednědobých rozpočtových cílů bude vyhodnocovat Komise v souladu s pravidly revidovaného Paktu stability a růstu. Strukturální schodek je specifikován v čl. 3 odst. 3, kde se uvádí, že se jedná o schodek očištěný o cyklické výkyvy ekonomiky (zvažuje se tedy rozpočtová bilance ve světle vývoje potenciálního produktu) bez započtení „jednorázových nebo dočasných opatření“. Bližší vymezení jednorázovosti nebo dočasnosti již Smlouva neobsahuje, což umožňuje značnou míru flexibility při výkladu těchto výjimek.

Na smluvní strany, které vykazují výrazně nižší zadlužení než 60 % HDP a nízké riziko, pokud jde o dlouhodobou udržitelnost veřejných financí, lze uplatnit méně přísné rozpočtové požadavky. Povolená hranice strukturálního deficitu se může navýšit až na 1 % HDP v běžných cenách. Tyto členské státy tedy mohou vykázat roční schodek o půl procentního bodu vyšší, než standardně povoluje Smlouva.

Jestliže smluvní strana přestane výše uvedená kritéria splňovat, slovy Smlouvy v případě „závažných odchylek“<sup>6</sup> od střednědobého rozpočtového cíle nebo plánu přibližování se k tomuto cíli, má být v členském státě automaticky spuštěn mechanismus nápravy. Tento mechanismus bude zahrnovat povinnost příslušné smluvní strany zavést během určitého období opatření k nápravě odchylek.

<sup>4</sup> Ustanovení bylo v poslední fázi jednání předmětem změny. Podle předchozí verze návrhu strukturální schodek „nesměl přesáhnout“ 0,5 % HDP, což bylo významově jednoznačné. Přestože konečné znění není formulováno tak přesně, jedná se zřejmě jen o formální úpravu, která nemá měnit smysl ustanovení.

<sup>5</sup> Takto vágní definice vždy nabízí prostor pro politickou interpretaci, což ostatně byl i případ zřízení Evropského mechanismu finanční stabilizace, který je založen na čl. 122 odst. 2 SFEU, jenž rovněž zmiňuje „mimořádné události, které nemůže členský stát ovlivnit“ jako důvod pro poskytnutí finanční pomoci. Zadlužení Řecka pak bylo de facto považováno za „mimořádnou událost, kterou nemůže Řecko ovlivnit...“.

<sup>6</sup> Zřejmě se použije definice „závažné odchylky“ uvedená v revidovaných podrobných pravidlech Paktu stability a růstu odsouhlasených Radou EU ECOFIN dne 24. 1. 2012 – *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes*. Dostupné na <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/coc/2012-01-24.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2012-01-24.pdf)>.



Podle čl. 3 odst. 2 musí pravidla uvedená v odstavci 1 nabýt účinnosti ve vnitrostátním právním řádu smluvních stran nejpozději do jednoho roku poté, kdy vstoupí Smlouva v platnost, prostřednictvím závazných předpisů trvalého charakteru, nejlépe ústavních, případně jiným způsobem, který zaručí, že tato pravidla budou plně respektována a dodržována ve všech fázích vnitrostátního rozpočtového procesu. Smluvní strany na vnitrostátní úrovni zavedou výše uvedený mechanismus nápravy na základě společných principů navržených Evropskou komisí, které se budou týkat zejména povahy, rozsahu a časového rámce opatření k nápravě (rovněž v případě výjimečných okolností) a úlohy a nezávislosti institucí odpovědných na národní úrovni za sledování dodržování těchto pravidel. Tento mechanismus musí plně respektovat pravomoci (prerogativy) vnitrostátních parlamentů.

## 2. NAVRHOVÁNÍ SPOLEČNÝCH PRINCIPŮ AUTOMATICKÉHO MECHANISMU NÁPRAVY KOMISÍ

Pro posouzení charakteru Smlouvy podle ústavního práva ČR je v rámci čl. 3 zásadní úloha Komise navrhnout společné principy nápravného mechanismu, který mají státy zavést do svého vnitrostátního práva. Jedná se v tomto případě o přenos pravomoci?

**a)** Čl. 3 Smlouvy může být vykládán v tom smyslu, že Komisi svěřuje ve velice široké míře pravomoc rozhodovat o obsahu zákonných či dokonce ústavních pravidel rozpočtového procesu v České republice, tedy o pravidlech rozpočtové kázně, včetně určení úlohy vnitrostátních orgánů. V tom lze spatřovat přenos pravomoci na Komisi, který se dotýká zákonodárné (potenciálně též ústavodárné) a rozpočtové pravomoci Parlamentu ČR.

Východiskem jsou tyto teze: K přenosu pravomocí nedochází v případě, kdy je zákonná úprava „překryta“ úpravou vtělenou do mezinárodní smlouvy, tedy kdy Parlament při ratifikaci vysloví souhlas s konkrétní úpravou obsaženou ve smlouvě, která bude mít následně podle čl. 10 Ústavy přednost před zákonem. Naopak k přenosu pravomocí dochází tehdy, když se mezinárodní smlouvou svěřuje mezinárodní organizaci (či jejímu orgánu – instituci) pravomoc samostatně namísto orgánů státu vytvořit právní úpravu určitých otázek, kterou bude stát bez dalšího povinen promítnout do svého vnitrostátního práva. Parlament zde zmocňuje entitu stojící mimo stát k vytvoření závazné právní úpravy, přenáší na ni část své působnosti.

**aa)** Automatický nápravný mechanismus, který budou společné principy navržené Komisí vymezovat, je klíčovou částí pravidel rozpočtové kázně zaváděných Smlouvou. Dosud však není znám obsah, forma ani procedura přijetí společných principů. (Pozn. Text byl dokončen ještě před vydáním těchto principů.)

Pokud jde o obsah společných principů, podle Smlouvy jím má být zejména „povaha, rozsah a časový rámec“ nápravných opatření. Toto vymezení neposkytuje jednoznačné vodítko. Vzhledem k tomu, že se má jednat o „principy“, které navíc mají být pro všechny „společné“, je možné argumentovat, že se bude jednat pouze o zcela obecný text. Proti tomu lze namítnout, že text zabývající se povahou, rozsahem a časovým rámcem nápravných opatření musí nutně být konkrétní a musí představovat zásah

do rozhodování státu o jeho příjmech a výdajích. Smlouva nevyklučuje výklad, podle kterého by společné principy mohly nastavit závazný program reforem pro smluvní strany, což by se bytostně dotýkalo jejich svrchovaných práv. Zcela nejasné je, jak by měly společné principy vymezit úlohu a nezávislost národních institucí odpovědných za dodržování rozpočtových pravidel. (Takovou institucí je například i Parlament.)

Smlouva neupravuje proceduru vypracování principů. Mají-li být tyto principy Komisí „navrženy“ (*proposed*), vzniká otázka, zda budou následně také někým „přijaty“. Nabízí se výklad, že tyto principy budou ještě podléhat dohodě smluvních stran, že tedy samotný návrh nebude konečný. Nic takového však ze znění Smlouvy nevyplývá. (Smlouva by přinejmenším měla řešit případ, že se smluvní strany na podobě společných principů nedohodnou, což by fakticky vedlo k její částečně neproveditelnosti.) Text Smlouvy tak spíše nasvědčuje názoru, že se bude jednat o návrh konečný, jehož podobu je podle Smlouvy oprávněna určit výlučně Komise. To samozřejmě nevyklučuje předběžná politická jednání smluvních stran s Komisí, o jejichž průběhu však nejsou informace.

Konečně ani forma společných principů není zřejmá. Lze mít za to, že uvedené principy budou Komisí navrženy v právně nezávazné formě. Smluvní strany se však Smlouvou implicitně zavazují tyto principy dodržet při vytváření svých vnitrostátních úprav nápravného mechanismu, jejich závazný charakter proto bude bez ohledu na jejich formu vyplývat přímo ze Smlouvy.

**ab)** Ve prospěch spíše přísnějšího posuzování pravomocí Komise podle čl. 3 Smlouvy lze argumentovat i platnými výkladovými principy:

Čl. 31 odst. 1 Vídeňské úmluvy o smluvním právu<sup>7</sup> stanoví, že mezinárodní smlouva musí být vykládána v dobré víře, v souladu s obvyklým významem, který je dáván výrazům ve smlouvě v jejich celkové souvislosti, a rovněž s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy. Zásada výkladu v dobré víře znamená, že státy nesmí vykládat mezinárodní smlouvy způsobem, který by zpochybňoval závazky v nich obsažené nebo míru závaznosti jejich jednotlivých ustanovení.

V rovině evropského práva lze odkázat na výkladový princip *effet utile* (princip účinnosti, užitku) konstantně judikovaný Soudním dvorem. Podle této zásady mají být právní akty vykládány způsobem umožňujícím dosažení cílů jimi sledovaných. Nelze je tedy vykládat „změkčujícím“ způsobem, který by ve svém důsledku vedl k jejich neúčinnosti nebo až bezobsažnosti.

Jinými slovy, jestliže není rozsah možného zásahu do pravomocí orgánů ČR ze samotné Smlouvy zcela zřejmý, je třeba spíše počítat s takovým výkladem Smlouvy, který bude představovat výraznější zásah do pravomocí orgánů ČR. To platí tím spíše, že se jedná o multilaterální smlouvu, při jejímž výkladu bude názor ČR jen jedním z mnoha.

**b)** Lze zastávat i opačný názor, že navrhování společných principů Komisí nepředstavuje přenos pravomocí. Na jeho podporu můžeme uvést následující:

**ba)** Společné principy budou podle výslovného znění Smlouvy pouze doporučujícím návrhem, který bude pro státy v zásadě nezávazný.

Proti tomu lze namítnout, že takový výklad podkopává efektivitu opatření stanovených Smlouvou, a proto se nejedná o výklad v dobré víře či v souladu s principem *effet*

<sup>7</sup> Publikována vyhláškou ministra zahraničních věcí č. 15/1988 Sb.

*utile* (viz výše). Další možný protiargument vyplývá ze skutečnosti, že Soudní dvůr bude podle čl. 8 Smlouvy přezkoumávat, zda smluvní strany uspokojivě zavedly pravidla uvedená v čl. 3 Smlouvy. Čl. 3 Smlouvy stanoví jednak konkrétní pravidla, jejichž zavedení lze snadno ověřit (povinnost vyrovnaného rozpočtu), a jednak zcela obecně hovoří o automatickém nápravném mechanismu, jehož přesný obsah bude založen na společných principech navržených Komisí. Soudní dvůr tak při svém rozhodování bude muset vycházet i ze společných principů. Jinak by se takřkajíc neměl o co opřít. Nelze předpokládat, že by Soudní dvůr zcela odtrženě od (byť minimální) úpravy stanovené Smlouvou a společnými principy hodnotil, zda opatření zavedená státem v rámci „automatického nápravného mechanismu“ odpovídají zcela obecnému závazku napravit odchylku od střednědobého rozpočtového cíle. Společné principy tak mohou hrát značnou roli pro posouzení, zda stát pravidla rozpočtové kázně řádně zavedl a jejich nedodržení může znamenat porušení Smlouvy.

**bb)** Společné principy nebudou ničím novým, jedná se pouze o odkaz na akt sekundárního práva Unie.

Ačkoli to nebylo oficiálně řečeno, společné principy by se mohly překrývat s opatřeními, která obsahuje návrh nařízení o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku (senátní tisk N 114/08, dokument Komise 2011/0386; „návrh nařízení“). V jeho čl. 4 odst. 1 se požaduje, aby státy zavedly numerická fiskální pravidla odpovídající střednědobým rozpočtovým cílům, týkající se „vládních institucí jako celku“ a závazné, pokud možno ústavní povahy. Čl. 4 odst. 2 návrhu nařízení požaduje, aby členské státy vytvořily nezávislé fiskální rady pro sledování provádění vnitrostátních fiskálních pravidel podle odst. 1.

Úprava v návrhu nařízení je však velice kusá a zdaleka nepokrývá vše, co by mohly (a podle Smlouvy měly) zahrnout společné principy, například se vůbec nedotýká „automatického nápravného mechanismu“. Kromě toho se z důvodu využití čl. 136 SFEU vztahuje pouze na státy eurozóny.

I kdyby snad bylo úmyslem smluvních stran v čl. 3 odst. 2 Smlouvy na tento návrh právního aktu pouze odkázat, je třeba si uvědomit, že tím bylo ve Smlouvě vytvořeno zcela samostatné zmocnění, na jehož základě může Komise společné principy navrhopvat, a to v širší míře, než co je obsaženo v návrhu nařízení. I proto se lze jednoznačně ztotožnit s rámcovou pozicí vlády, podle níž by tyto společné principy měly být vymezeny ještě před ratifikací Smlouvy, neboť jejich podoba může mít klíčový význam pro celou Smlouvu a její faktické dopady na rozpočtovou svrchovanost smluvních stran.

**bc)** Rozpočtová pravidla budou zakotvena ve vnitrostátních právních předpisech a povinnost dodržovat je budou mít vnitrostátní orgány – pravomoci tedy budou nadále vykonávány vnitrostátními orgány podle vnitrostátních právních předpisů.

Proti tomu lze namítnout, že podobný je stav i tehdy, když orgány EU přijímají směrnice. Také právní normy stanovené směrnicí jsou zakotveny ve vnitrostátních předpisech a je primárně povinností vnitrostátních orgánů kontrolovat jejich dodržování. Podstatné však je, kdo určil obsah těchto právních norem, zda to byl orgán státu, nebo jiný orgán, na který byla tato pravomoc (kompetence) přenesena. Smlouva dokonce

zavádí i mechanismus kontroly, zda byla rozpočtová pravidla řádně zakotvena ve vnitrostátním právu, který je obdobný řízení pro porušení zakládacích smluv v případě netransponování směrnice.

Předpokládá se, že při provádění závazku dle čl. 3 odst. 2 Smlouvy využijí formu běžného zákona státy, v nichž by doplnění ústavy vyžadovalo referendum s nejistým výsledkem. Smlouva však umožňuje volbu mezi ústavní a běžným zákonem všem státům. V České republice by se v závislosti na konkrétní podobě automatického korektivního mechanismu mohlo z právního hlediska ukázat nutným přijetí ústavního zákona.

**bd)** Existence mezinárodních smluv, které umožňují, aby určitý orgán změnil či doplnil jejich obsah, a které nebyly přijaty podle čl. 10a Ústavy. Jedná se např. následující mezinárodní smlouvy:

Mezinárodní úmluva proti dopingu ve sportu,<sup>8</sup> podle jejíhož čl. 34 může Konference v návaznosti na úpravy Seznamu zakázaných látek a metod dopingu nebo Standardů pro udělování terapeutických výjimek přijatých Světovou antidopingovou agenturou změnit příslušné přílohy úmluvy.

Dohoda o stabilizaci a přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Republikou Srbsko na straně druhé, podle jejichž Protokolů 1 (o obchodu se zpracovanými zemědělskými produkty) a 2 (týkající se vína) může Rada přidružení měnit obsah některých příloh dohody.

Evropská dohoda o mezinárodní přepravě nebezpečných věcí po vnitrozemských vodních cestách,<sup>9</sup> podle jejíhož čl. 19 může Administrativní výbor na návrh smluvních stran provádět změny obsahu dohody (tyto změny však může kterákoli smluvní strana zablokovat námitkou) a podle čl. 20 lze na návrh Generálního tajemníka OSN lze přijmout změny směřující ke sladění dohody s jinými mezinárodními pravidly.

Dohoda, kterou se mění Dohoda o partnerství mezi členy skupiny afrických, karibských a tichomořských států na jedné straně a Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně druhé (tzv. Dohoda z Cotonu).<sup>10</sup>

Slabinou tohoto srovnání je skutečnost, že výše uvedené případy jsou věcně, procedurálně i šířkou zmocnění zcela nesrovnatelné s úlohou Komise podle čl. 3 Smlouvy.

## IV. ČLÁNEK 8: KONTROLNÍ A SANKČNÍ MECHANISMUS

### 1. OBSAH

Podle čl. 8 odst. 1 Smlouvy Komise je vyzvána, aby smluvním stranám včas předložila zprávu o opatřeních přijatých každou smluvní stranou v souladu s čl. 3 odst. 2 Smlouvy (tj. o zavedení rozpočtových pravidel do vnitrostátního práva). Dospěje-li Evropská komise, poté, co poskytla příslušné smluvní straně příležitost se vyjádřit, ve své zprávě k závěru, že smluvní strana nesplnila povinnosti podle čl. 3

<sup>8</sup> Vyhlášena sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 58/2007 Sb.

<sup>9</sup> Vyhlášena sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 102/2011 Sb.

<sup>10</sup> Vyhlášena sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 68/2008 Sb.

odst. 2, bude věc jednou nebo více smluvními stranami předložena Soudnímu dvoru Evropské unie. Domnívá-li se některá ze smluvních stran nezávisle na zprávě Komise, že jiná smluvní strana neplní povinnosti podle čl. 3 odst. 2, může rovněž věc předložit Soudnímu dvoru. V obou případech je rozsudek Soudního dvora závazný pro strany řízení, které přijmou opatření nezbytná k zajištění souladu s rozsudkem ve lhůtě Soudním dvorem určené.

Podle čl. 8 odst. 2 Smlouvy bude-li mít smluvní strana, ať na základě svého vlastního posouzení nebo posouzení Evropské komise, za to, že jiná smluvní strana nepřijala opatření nezbytná k zajištění souladu s rozsudkem Soudního dvora uvedeným v odstavci 1, může věc předložit Soudnímu dvoru a požadovat uložení peněžitých sankcí v souladu s kritérii stanovenými Komisí na základě článku 260 Smlouvy o fungování Evropské unie.<sup>11</sup> Zjistí-li soud, že příslušná smluvní strana povinnosti uložené jeho rozsudkem nesplnila, může jí uložit zaplacení paušální částky nebo penále přiměřenou okolnostem, která nesmí překročit 0,1 % HDP dané smluvní strany. Částky uložené k zaplacení smluvní straně, jejíž měnou je euro, se hradí do Evropského mechanismu stability. V ostatních případech se částky hradí do obecného rozpočtu Evropské unie.

Podle čl. 8 odst. 3 tento článek představuje zvláštní ujednání mezi smluvními stranami ve smyslu článku 273 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Z hlediska možného přenosu pravomocí v čl. 8 Smlouvy je třeba se zabývat jednak úlohou Komise při vypracování zprávy a podávání žalob na smluvní strany a jednak pravomocí Soudního dvora o těchto žalobách rozhodovat.

## 2. PODÁVÁNÍ ŽALOBY NA ZÁKLADĚ ZPRÁVY KOMISE

Pro posouzení mechanismu podávání žaloby podle čl. 8 Smlouvy z hlediska čl. 10a Ústavy je do značné míry rozhodující, zda při kvalifikaci Smlouvy akcentujeme materiální nebo formální stránku věci. Z hlediska Ústavy by se mělo zkoumat, zda mezinárodní smlouvou k přenosu pravomocí skutečně (fakticky) dochází, bez ohledu na to, jak je tento přenos formálně zakotven.

**a)** Lze argumentovat, že smyslem a účelem čl. 8 Smlouvy je dosáhnout stejného efektu, jako kdyby žalobu podávala přímo Komise. Jde tedy o přenos pravomocí státu samostatně jednat v mezinárodním právu (v konkrétním případě pravomocí iniciovat soudní spor s jiným státem) na mezinárodní instituci (Komisi). Pro tento závěr lze nalézt následující argumenty:

**aa)** Členské státy nemají žádné uvážení, zda žalobu na základě zprávy Komise podají. Komise je Smlouvou vyzvána k vypracování zprávy o implementaci rozpočtových pravidel. Nevyžaduje se tedy žádná dodatečná aktivita ze strany členských států, Komise zpracuje zprávu automaticky. Vypracování zprávy Komisí přitom nelze považovat za přenos pravomocí, neboť samo o sobě nemá žádné právní důsledky.

<sup>11</sup> Tato kritéria jsou podrobně vymezena dvěma informacemi Komise: *Information from the Commission – Memorandum on applying Article 171 of the EC treaty* (1996) OJ C242/6 a *Information from the Commission – Method of calculating the penalty payments provided for pursuant to article 171 of the EC Treaty* (1997) OJ C63/2.

Z dikce čl. 8 odst. 1 Smlouvy („*věc bude předložena*“) vyplývá, že je povinností smluvních stran žalobu podat, pokud Komise ve své zprávě dospěla k závěru, že některý stát rozpočtová pravidla nezavedl. Dovětek, že žalobu má podat jeden nebo více členských států, signalizuje, že se jedná o klasický závazek solidární, který může za všechny členské státy splnit jeden nebo více z nich, a nikoli o závazek nedílný, který by musely členské státy splnit společně (tedy žaloba by byla platně podána, jen pokud by se k ní připojily všechny smluvní strany).

Také Právní služba Rady jednoznačně konstatuje, že podání žaloby je povinností členských států.<sup>12</sup>

Toto bylo dále potvrzeno Ujednáním smluvních stran k čl. 8 odst. 1 Smlouvy (dále jen „Ujednání“), připojeným k textu Smlouvy na březnové Radě, které obsahuje podrobnější pravidla pro podávání žaloby na základě zprávy Komise. Ujednání stanoví lhůtu od vydání zprávy Komise, do kdy má být žaloba podána, čímž je zdůrazněno, že podání žaloby je povinností smluvních stran. Stanoví se, které smluvní strany žalobu podají (tzv. Trio předsednictví v Radě). Náklady žalobců vzniklé v důsledku rozhodnutí Soudního dvora budou podle Ujednání společně nesený všemi smluvními stranami, v jejichž zájmu byla žaloba podána (tedy všemi kromě žalovaného státu). Jestliže Komise vydá v průběhu soudního řízení novou zprávu, v níž dospěje k závěru, že žalovaný stát porušení čl. 3 odst. 2 Smlouvy napravil, sdělí žalobci okamžitě Soudnímu dvoru, že si přejí řízení proti tomuto státu v souladu s příslušnými procesními předpisy zastavit.

Ujednání představuje dohodu smluvních stran o provádění čl. 8 odst. 1 Smlouvy. Doplnuje vlastní Smlouvu, avšak nevybočuje z jejích mezí. Samo o sobě nepřenáší žádné pravomoci na orgány EU. Jisté pochybnosti může v tomto směru vyvolávat bod 5 Ujednání, který ukládá státům povinnost usilovat o zastavení řízení na základě nové zprávy Komise, což Smlouva vůbec neupravuje. Jedná se však pouze o logické dovedení čl. 8 odst. 1 Smlouvy do důsledků. Je zdůrazněno postavení Komise jako faktického žalobce podle čl. 8 odst. 1 Smlouvy a skutečného „pána sporu“ (*dominus litis*), jenž namísto smluvních stran rozhoduje o jeho zahájení a pokračování v něm, a pozice smluvních stran jako pouhých agentů Komise.

**ab)** Projevený úmysl smluvních stran. Z předchozích návrhů znění Smlouvy vyplývá, že důvodem vytvoření konstrukce čl. 8 Smlouvy byla obava z výslovného přiznání žalobního práva Komisi, což by jednoznačně vedlo k závěru, že dochází k vytvoření nové pravomoci orgánu EU. Navíc by to prakticky znemožnilo využití čl. 273 SFEU jako základu pravomoci Soudního dvora, neboť stranou řízení dle čl. 273 SFEU (tedy i žalobcem) může být pouze členský stát EU. Mimo to je sporné, zda mohou být orgánům EU mimo rámec práva EU svěřovány nové pravomoci, aniž by se na tom dohodly všechny členské státy. Konstrukce podávání žaloby na základě zprávy Komise je tedy z právního hlediska dosti neobvyklá.

**ac)** Srovnání s jinými mezinárodními smlouvami. V mezinárodním právu nenalezneme zřejmě žádnou paralelu k této části čl. 8 Smlouvy. Žádná mezinárodní smlouva

<sup>12</sup> Stanovisko Právní služby Rady EU č. 5788/12 *Article 8 of the Draft Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union – Opinion on its compatibility with European Union law* z 26. 1. 2012.

nestanoví povinnost států vyvolat mezi sebou soudní řízení na základě zprávy orgánu mezinárodní organizace, neboť neexistuje důvod, proč nesvěřit toto právo přímo takovému orgánu, má-li být cílem, aby řízení inicioval on.

**b)** Proti závěru o přenosu pravomocí můžeme argumentovat následujícím způsobem:

**ba)** Podání žaloby podle čl. 8 odst. 1 Smlouvy není povinností členských států, nýbrž jejich právem. Výraz „bude předložena“ (v originále „*will be brought*“) nemusí vždy znamenat povinnost. Slabinou tohoto argumentu je srovnání s výrazy „může předložit“ (v originále „*may bring*“) užitými v čl. 8 odst. 1 Smlouvy v souvislosti s podáním žaloby členským státem nezávisle na zprávě Komise a v čl. 8 odst. 2 Smlouvy pro podávání druhé žaloby členskými státy (tj. zahájení řízení, v němž už je možné státu uložit pokutu), které jednoznačně znamenají oprávnění. Odlišná dikce pak zpravidla znamená odlišný právní význam.

**bb)** I kdyby se jednalo o povinnost členských států, formálně žalobu nadále podávají oni, nikoli Komise. Problémem tohoto argumentu je vytěsnění faktické stránky věci.

**bc)** Členské státy mohou podat žalobu i nezávisle na zprávě Komise, své pravomoci se tedy zcela nezbavily. Tento argument je významný. Členské státy se skutečně mohou podle čl. 8 Smlouvy žalovat i navzájem. Nicméně na základě zprávy Komise k tomu mohou být povinny. O využití jejich pravomoci tedy bude zčásti rozhodovat Komise. Je otázkou, zda lze toto vnímat jako přenos pravomocí ve smyslu čl. 10a Ústavy.

**bd)** Členské státy mohou zprávu Komise nerespektovat, aniž by je mohla Komise nebo kdokoli jiný jakkoli postihnout, a proto je výkon pravomocí stále v jejich rukou. Zde narážíme na povinnost vykládat smlouvu v dobré víře, s níž se argumentace možností beztretně smlouvu porušit neslučuje. Možnost nerespektování smlouvy navíc stěží může mít význam při právním posuzování jejího obsahu.

### 3. ÚLOHA SOUDNÍHO DVORA

Pravomoc Soudního dvora podle čl. 8 Smlouvy zahrnuje v prvním kroku posuzování, zda státy zavedly pravidla rozpočtové kázně do vnitrostátního práva, a ve druhém pak posuzování, zda odsouzený stát provedl nezbytná opatření stanovená Soudním dvorem, a případně uložení pokuty.

Tato pravomoc podle výslovného odkazu ve Smlouvě vyplývá z čl. 273 SFEU, jenž umožňuje členským státům sjednat rozhodčí smlouvu, kterou svěří Soudnímu dvoru rozhodnutí vzájemného sporu souvisejícího s předmětem zakládacích smluv.

**a)** Lze argumentovat, že mechanismus čl. 8 Smlouvy je pouze konkrétním využitím pravomoci již přenesené, neboť veškerou rozhodovací činnost Soudního dvora v něm předpokládanou lze podřadit pod „řešení sporů mezi státy“:

**aa)** I pravomoc soudu uložit pokutu lze založit na čl. 273 SFEU – Soudní dvůr bude v zásadě rozhodovat, zda je jeden stát povinen za dohodnutých podmínek zaplatit smluvní pokutu, což je také spor mezi státy.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Odkazy na čl. 260 SFEU, tedy na pravomoc Soudního dvora ukládat pokuty v řízení pro porušení zakládacích smluv, nejsou z hlediska souladu Smlouvy s právem EU nutné. Z hlediska práva EU není problematický ani výslovný odkaz na principy stanovené Komisí podle čl. 260 SFEU, které by měly být vodítkem pro stanovení pokuty. V rozhodčích řízeních podle čl. 273 SFEU však nelze bez dalšího používat jiná

**ab)** Vedle toho je možné poukázat na existující mezinárodní smlouvy upravující závaznou proceduru řešení sporů z nich vznikajících, které ani po přijetí euronovely Ústavy nezačaly být posuzovány jako smlouvy podle čl. 10a Ústavy.

**b)** Na podporu opačného závěru, že čl. 8 Smlouvy přenáší na Soudní dvůr novou pravomoc, lze argumentovat takto:

**ba)** Předmět řízení, o němž by měl Soudní dvůr rozhodovat, má zcela zásadní význam (týká se rozpočtového práva států) a možnost, aby Soudní dvůr uložil státu pokutu ve značné výši, je i v rámci mezinárodního řešení sporů na základě rozhodčích doložek neobvyklý. Mohli bychom tak tvrdit, že předmět sporu přesahuje obvyklé využití rozhodčí doložky v mezinárodním právu veřejném a již zasahuje do suverénních práv státu.

**bb)** Čl. 8 Smlouvy ve skutečnosti nezakotvuje rozhodčí doložku pro řešení sporů mezi členskými státy, nýbrž dvě nezávislá žalobní práva: právo členských států a právo Komise, která však v řízení sama nevystupuje a jednáji za ni členské státy. Faktickou stranou sporu před Soudním dvorem tedy může být podle Smlouvy i Komise, což se již neslučuje s čl. 273 SFEU, který umožňuje pouze řešení sporů mezi členskými státy.

Celý proces se tak blíží spíše řízení o porušení smluv podle čl. 258 a 259 SFEU, které však podle čl. 126 odst. 10 SFEU nemůže být vyvoláno v rámci postupu při nadměrném schodku. Jinými slovy, schodkové hospodaření členského státu nelze postihnout soudně, jako by to bylo běžné porušení zakládacích smluv, ale pouze sankcemi uvalenými Radou (zpravidla na návrh Komise) podle čl. 126 SFEU. Čl. 8 Smlouvy však přesto soudní postih zavádí. To již zpochybňuje možnost využití čl. 273 SFEU a svědčí ve prospěch závěru o přenosu nové pravomoci na Soudní dvůr.

**bc)** Při extenzivním výkladu by bylo možné dovodit, že Soudní dvůr bude podle čl. 8 Smlouvy oprávněn kontrolovat a sankcionovat nejen zavedení rozpočtových pravidel podle čl. 3 do vnitrostátního práva, ale i jejich následné dodržování, tedy zda např. stát neplní rozpočtová pravidla zavedl odpovídající korektivní opatření. Takové názory se dokonce již objevily v odborné literatuře.<sup>14</sup> Rozšiřující výklad by mohl vést k velice detailní přezkumné kompetenci Soudního dvora nad rozpočtovým právem (a potenciálně i strukturou příjmů a výdajů) členských států. Na Soudní dvůr by se tím přenášelo rozhodování otázek politického charakteru v míře, která je zcela neobvyklá i u ústavních soudů členských států. To by již bylo zřetelným a zcela bezprecedentním zásahem do pravomocí členských států a nepochybně též přenosem pravomoci na Soudní dvůr.

Vlastní znění Smlouvy v tomto ohledu není příliš jasné. Právní služba Rady však přezkum dodržování rozpočtových pravidel spíše vylučuje<sup>15</sup> a lze mít za to, že její názor vychází z úmyslu členských států.

---

ustanovení platná pro řízení dle čl. 260 SFEU. Nelze například dovozovat kompetenci Komise navrhnout vyšší pokuty, která má být uložena, neboť ze Smlouvy ani z čl. 273 SFEU nic takového nevyplývá.

<sup>14</sup> Schorkopf, F., *Europas politische Verfasstheit im Lichte des Fiskalvertrages*, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 1/2012, s. 13.

<sup>15</sup> Stanovisko Právní služby Rady EU č. 5788/12 *Article 8 of the Draft Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union – Opinion on its compatibility with European Union law* z 26. 1. 2012.



## V. ČLÁNKY 4 AŽ 6: DALŠÍ POVINNOSTI STÁTŮ V ROZPOČTOVÉ OBLASTI

Vedle pravidel, která mají být zavedena vnitrostátně, stanoví Smlouva další závazky států v rozpočtové oblasti:

**a)** Závazné tempo snižování veřejného dluhu (čl. 4). Jestliže zadlužení dosáhne 60 % HDP v běžných cenách,<sup>16</sup> bude stát povinen svůj dluh snižovat průměrným ročním tempem jedné dvacetiny.

Jedna dvacetina se zřejmě vztahuje k částce převyšující onu šedesátiprocentní hranici, nikoli k celé výši veřejného dluhu. Na tuto nejasnost upozorňovala rámcová pozice vlády již v průběhu vyjednávání, odstraněna však nebyla.

**b)** Předkládání programu rozpočtového a hospodářského partnerství (čl. 5). V případě postupu při nadměrném schodku dle čl. 126 SFEU bude smluvní strana povinna předložit program obsahující detailní popis strukturálních reforem směřujících k efektivnímu a trvalému odstranění nadměrného schodku. Obsah a forma programu bude stanovena sekundárním právem EU. Programy budou zasílány Komisi a Radě k odsouhlasení a jejich dodržování bude sledováno v rámci Paktu stability a růstu.

Rámcová pozice vlády upozorňuje na nutnost vymezit vztah tohoto programu ke stávajícímu konvergenčnímu programu a národnímu programu reforem a upozorňuje na možnost začlenění tohoto závazku do již projednávaného předpisu sekundárního práva EU, jehož účel je v zásadě stejný,<sup>17</sup> což je zřejmě předpis, na který míří i text Smlouvy.

**c)** Oznamování národních emisí dluhopisů (čl. 6). Smluvní strany se za účelem koordinace zavazují předem informovat Komisi a Radu o plánovaných emisích dluhopisů. Nejsou stanoveny žádné navazující kompetence Komise ani Rady.

## VI. ČLÁNEK 7: AUTOMATIZACE POSTUPU PŘI NADMĚRNÉM SCHODKU, ROZHODOVÁNÍ OBRÁCENOU KVALIFIKOVANOU VĚTŠINOU

### 1. OBSAH

Čl. 7 Smlouvy stanoví, že smluvní strany, jejichž měnou je euro, se zavazují, že budou při plném respektování procesních požadavků Smluv Unie podporovat návrhy nebo doporučení, které Evropská komise předloží, jestliže shledá, že členský stát Evropské unie, jehož měnou je euro, porušuje kritérium schodku v rámci postupu při nadměrném schodku, tedy že některý stát eurozóny nespĺňuje kritérium nejvýše 3% poměru plánovaného nebo skutečného schodku k HDP.<sup>18</sup> Tato povinnost neplatí, jestliže

<sup>16</sup> Tato referenční hodnota vychází z čl. 1 Protokolu o postupu při nadměrném schodku připojeného k základním smlouvám. Překročení této referenční hodnoty bude zjišťováno v rámci postupu při nadměrném schodku dle čl. 126 SFEU.

<sup>17</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně. KOM(2011) 821 z 23. 11. 2011.

<sup>18</sup> Tato referenční hodnota vychází z čl. 1 Protokolu o postupu při nadměrném schodku připojeného k základním smlouvám.

se zjistí, že proti navrhovanému rozhodnutí nebo doporučení je kvalifikovaná většina smluvních stran, jejichž měnou je euro, vypočítaná analogicky dle příslušných ustanovení Smluv Unie, přičemž k postoji dotčené smluvní strany se nepřihlíží.

Tento článek je třeba podrobněji vysvětlit. Vyplyvá z něj, že státy eurozóny po obdržení příslušného návrhu Komise ještě před rozhodováním Rady provedou podle čl. 7 Smlouvy jakési předběžné hlasování, zda návrh Komise podpořit, nebo ne. Pokud se při něm nenajde kvalifikovaná většina proti návrhu Komise, budou následně všechny státy eurozóny povinny v Radě hlasovat pro návrh, vedle států mimo eurozónu, které budou hlasovat podle svého politického rozhodnutí. Kvalifikovaná většina tedy bude v rámci předběžného hlasování podle čl. 7 Smlouvy potřeba nikoli pro přijetí, nýbrž pro odmítnutí návrhu či doporučení Komise – odtud reverzní (obrácená) kvalifikovaná většina.

Tato procedura se podle dostupných informací bude vztahovat na veškerá rozhodnutí Rady v rámci postupu při nadměrném schodku podle čl. 126 SFEU, avšak pouze je-li důvodem tohoto postupu skutečnost, že rozpočtový schodek státu přesáhl 3 % HDP. S touto výhradou se postup podle čl. 7 Smlouvy uplatní u následujících rozhodnutí:

Podle čl. 126 SFEU Rada na návrh Komise a po zvážení všech připomínek, které dotyčný členský stát případně učiní, rozhodne po celkovém zhodnocení, zda existuje nadměrný schodek.

Podle čl. 126 odst. 7 SFEU rozhodne-li Rada podle odstavce 6, že nadměrný schodek existuje, přijme bez zbytečného odkladu na doporučení Komise doporučení, která podá dotyčnému členskému státu, aby tento členský stát mohl ve stanovené lhůtě tuto situaci ukončit. S výhradou odstavce 8 nebudou tato doporučení zveřejněna.

Podle čl. 126 odst. 8 ve spojení s čl. 126 odst. 13 SFEU zjistí-li Rada, že ve stanovené lhůtě nebyla na její doporučení přijata žádná účinná opatření, může (na doporučení Komise) svá doporučení zveřejnit.

Podle čl. 126 odst. 9 ve spojení s čl. 126 odst. 13 SFEU nenásleduje-li členský stát ani poté doporučení Rady, může Rada (na doporučení Komise) rozhodnout o výzvě členskému státu, aby v určité lhůtě učinil opatření ke snížení schodku, která Rada považuje za nezbytná pro nápravu situace. V takovém případě může Rada (opět na doporučení Komise) žádat dotyčný členský stát, aby podle zvláštního harmonogramu předkládal zprávy za účelem posouzení jeho úsilí o nápravu.

Podle čl. 126 odst. 11 ve spojení s čl. 126 odst. 13 SFEU pokud se členský stát nepodřídí rozhodnutí přijatému podle odstavce 9, může Rada (na doporučení Komise) rozhodnout, že použije nebo případně zesílí jedno nebo více z následujících opatření: (1) požádá dotyčný členský stát, aby před vydáním obligací a jiných cenných papírů zveřejnil dodatečné informace, které Rada určí, (2) vyzve Evropskou investiční banku, aby přehodnotila svou úvěrovou politiku vůči dotyčnému členskému státu, (3) požádá dotyčný členský stát, aby uložil neúročený vklad v přiměřené výši u Unie, dokud nebude podle názoru Rady nadměrný schodek napraven, (4) uloží pokuty v přiměřené výši.

Podle čl. 126 odst. 12 ve spojení s čl. 126 odst. 13 SFEU Rada (na doporučení Komise) zruší některá nebo všechna svá rozhodnutí nebo doporučení uvedená v odstavcích 6 až 9 a 11 v takovém rozsahu, v jakém bude napraven podle názoru Rady nadměrný

schodek v dotyčném členském státě. Zveřejnila-li Rada předtím svá doporučení, učiní, jakmile bude zrušeno rozhodnutí podle odstavce 8, veřejné prohlášení, že nadměrný schodek v dotyčném členském státě již neexistuje.

Ustanovení se však použije pouze v případě, že členský stát překročí povolený roční deficit do 3 % HDP.<sup>19</sup> Poruší-li členský stát druhé z kritérií uvedených v Protokolu o postupu při nadměrném schodku, tedy překročí-li výše jeho dluhu 60 % HDP, čl. 7 a hlasování reverzní kvalifikovanou většinou se neuplatní.<sup>20</sup> Následky překročení povolené výše státního dluhu Smlouva upravuje zejména již zmíněným stanovením závazného tempa snižování tohoto dluhu.

## 2. POSOUZENÍ

Čl. 7 Smlouvy faktickým způsobem obchází nutnost změny primárního práva. Z hlediska čl. 10a Ústavy zde není ústřední otázkou, zda dochází k přenosu pravomocí, nýbrž zda je možné použít čl. 10a Ústavy i v případě, že se podstatným způsobem mění výkon pravomocí již přenesených.

**a)** Na podporu tvrzení, že čl. 7 Smlouvy nezakládá důvod pro postup podle čl. 10a Ústavy můžeme uvést zejména následující argumenty:

**aa)** Nejedná se o přenos pravomocí. Ustanovení nesvěřuje úkoly žádnému orgánu EU a samotné změny hlasovací procedury nelze považovat za přenos pravomocí, jak vyplývá z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008, bod 161. Z formálního hlediska přitom nedochází ani ke změně hlasovací procedury zakotvené v čl. 126 SFEU.

Teoreticky však lze i článkem 7 Smlouvy vytvořený hlasovací blok eurozóny posoudit jako „mezinárodní instituci“ *sui generis*.

**ab)** Ani smlouva, která podstatně mění podmínky výkonu již přenesených pravomocí, nepodléhá ratifikační proceduře podle čl. 10a Ústavy, nepřenáší-li sama nové pravomoci na mezinárodní organizaci nebo instituci.

**ac)** Vytváření hlasovacích koalic je běžným jevem nejen v orgánech mezinárodních organizací a nelze dovést, že by bylo v rozporu s mezinárodním nebo evropským právem.

Proti tomu lze namítnout, že hlasovací koalice je zpravidla výsledkem politické (nikoli právní) dohody ke konkrétní předloze. Je neobvyklé (zřejmě přímo bezprecedentní), aby se státy předem pro neurčitý počet případů právně zavazovaly, že podpoří veškeré návrhy v rámci určité procedury, a to bez ohledu na jejich obsah.

**b)** Na podporu opačného tvrzení, že čl. 7 Smlouvy vyžaduje postup podle čl. 10a Ústavy, lze argumentovat takto:

**ba)** Čl. 7 výrazně ovlivňuje faktický průběh rozhodování Rady a posiluje Komisi. Menšina států v rámci eurozóny může při postupu dle čl. 7 svými hlasy zablokovat vytvoření reverzní kvalifikované většiny. Eurozóna tak vytvoří jakýsi hlasovací blok,

<sup>19</sup> Za rok 2010 měly nadměrný schodek všechny státy EU s výjimkou Dánska, Estonska, Finska, Lucemburska a Švédska.

<sup>20</sup> Na konci roku 2010 mělo nadměrný dluh 14 států EU (Belgie, Německo, Irsko, Řecko, Francie, Itálie, Maďarsko, Malta, Rakousko, Portugalsko, Velká Británie a dále Španělsko, Kypr a Nizozemsko, které se však pohybovaly jen těsně nad 60% hranicí).

v němž budou jednotlivé státy povinny v Radě podpořit návrhy Komise. Nebude se zde moci uplatnit například ani vázaný mandát zástupce vlády stanovený národním parlamentem.<sup>21</sup> Tento hlasovací blok bude pro ostatní členské státy EU velmi obtížné překonat a zřejmě jen v omezené míře s ním bude možné jednat o kompromisním řešení (neboť se zavázal podpořit návrhy předložené Komisí). Čím více států eurozóny Smlouvu ratifikuje, tím větší bude váha jejich jednotného hlasu v Radě a tím silnější bude postavení Komise, neboť státy eurozóny budou moci její doporučení pouze přijmout, nebo odmítnout.

Proti tomu lze namítnout, že Komise může navrhovaná opatření s Radou předjednat a že závazek podpořit doporučení Komise nutně neznamená podpořit je bezvýhradně.

V budoucnosti může nastat situace, že hlasovací blok eurozóny bude mít sám kvalifikovanou většinu v Radě, takže ostatní členské státy nebudou moci jeho rozhodnutí nijak zvrátit. Tím by došlo k další podstatné změně podmínek výkonu pravomocí Rady. Čl. 7 Smlouvy tak snižuje jak význam stanovisek jednotlivých členů eurozóny, tak i reálnou váhu hlasu ostatních členských států EU a zřejmě výrazně omezuje i prostor pro vyjednávání.

Sporná je sama otázka, zda je čl. 7 Smlouvy v souladu s primárním právem EU. Právě ono totiž upravuje způsoby hlasování v Radě. Mezi nimi mechanismus zakotvený v čl. 7 Smlouvy není. To však neznamená, že je nutně v rozporu s právem EU. Způsob hlasování nepředpokládáný Smlouvami se v poslední době již v sekundárním právu EU v oblasti hospodářské a měnové unie objevil.<sup>22</sup> Právní služba Rady dospěla k závěru, že čl. 7 Smlouvy není v rozporu s právem EU.<sup>23</sup>

Analýza Úřadu vlády v této souvislosti hovoří o „hlasovacím kartelu“ eurozóny a upozorňuje na možnost, že by se stejným způsobem mohlo několik států EU zavázat, že v určitých otázkách v Radě vždy vytvoří blokační menšinu a znemožní tak přijetí některých opatření.<sup>24</sup> Závažný je též možný precedenční charakter čl. 7 Smlouvy. Mohlo by docházet k zavádění podobných mechanismů v dalších oblastech evropského práva, čímž by se *de facto* umožňovalo přijímání právních aktů rozhodnutím blokační menšiny namísto jednomyslného nebo většinového rozhodnutí členských států.

**bb)** Dosavadní praxe Parlamentu ČR, princip procesní ekvivalence. Tyto argumenty, které lze v konkrétní rovině vztáhnout k čl. 7 Smlouvy byly již obecně shrnuty výše.

Při poněkud střídmějším pojetí můžeme argumentovat, že postup podle čl. 10a Ústavy sice není nutný při jakékoli změně smlouvy, ale je nutný při podstatné změně podmínek výkonu již přenesených pravomocí. Základem je teze, že lze spatřovat zásadní kvalitativní rozdíl například mezi pravomocí přenesenou na mezinárodní organizaci rozhodující jednomyslně, kdy každému státu zůstává právo veta, a většinově, kdy

<sup>21</sup> Srov. čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, podle něhož Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.

<sup>22</sup> V rámci tzv. six-packu, balíčku šesti předpisů přijatých v roce 2011 směřujícím k posílení fiskální disciplíny v eurozóně. Hlasování obrácenou kvalifikovanou většinou (ovšem pojeté odlišně od výše popsaného čl. 7 Smlouvy) se objevuje v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1173/2011 o účinném prozozování rozpočtového dohledu v eurozóně.

<sup>23</sup> Stanovisko Právní služby Rady EU č. 5551/12 *Article 7 of the Draft Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union – Opinion on its compatibility with European Union law* z 20. 1. 2012.

<sup>24</sup> Úřad vlády ČR. *Návrh smlouvy o stabilitě, koordinaci a řízení v hospodářské a měnové unii a jeho vnitrostátní právně-politické konsekvence v ČR*. 16. 1. 2011.

může být každý stát přehlasován. Podobně představuje významnou změnu podmínek i přistoupení nového státu k EU, byť by nebylo prováděno přenosem nových pravomocí na Unii.

Ačkoli tak čl. 7 Smlouvy nepřenáší na EU nové pravomoci, mění se Smlouvou podmínky výkonu pravomocí již přenesených. Faktické zjednodušení podmínek pro dosažení většiny, které v zásadě umožňuje přijímání rozhodnutí na základě hlasování blokační menšiny, je podstatnou změnou podmínek výkonu přenesených pravomocí.

## VII. ČLÁNKY 9 AŽ 11: HOSPODÁŘSKÁ KOORDINACE

V oblasti koordinace hospodářských politik a konvergence Smlouva stanoví obecné závazky spíše politického rázu:

**a)** Spolupráce v oblasti hospodářské politiky (čl. 9). Smluvní strany budou spolupracovat na hospodářské politice podporující hladké fungování hospodářské a měnové unie a hospodářský růst pomocí posílené konvergence a konkurenceschopnosti. Za tím účelem mají státy učinit nezbytná opatření ve všech oblastech významných pro fungování eurozóny. Cílem těchto opatření má být podpora konkurenceschopnosti, zaměstnanosti, udržitelnost veřejných financí a posilování finanční stability.

Smlouva výslovně nezmiňuje konkrétní kroky další spolupráce jako je např. navrhované zavedení daně z finančních transakcí nebo obecná daňová harmonizace.

**b)** Smluvní strany jsou dle čl. 10 Smlouvy připraveny ve výše uvedených záležitostech využívat nového čl. 136 odst. 3 SFEU, který umožňuje státům eurozóny založit Evropský mechanismus stability (ESM), a ustanovení SFEU o posílené spolupráci která je otevřena všem členským státům EU.<sup>25</sup> Tato spolupráce však dle Smlouvy nemá podkopávat vnitřní trh.

**c)** Koordinace hospodářských reforem (čl. 11). Smluvní strany budou předem diskutovat plánované hospodářské reformy a případně je mezi sebou koordinovat za účasti orgánů a institucí EU.

## VIII. ČLÁNEK 12: ŘÍZENÍ V EUROZÓNĚ

Státy eurozóny se budou na úrovni hlav států či předsedů vlád nejméně dvakrát ročně neformálně setkávat na tzv. Euro summitech, které se mají konat pokud možno po schůzích Evropské rady. Předmětem jednání Euro summitů mají být specifické povinnosti států se společnou měnou, otázky řízení eurozóny a jejích pravidel a strategická orientace hospodářských politik v eurozóně.

Euro summity budou mít svého voleného předsedu, jehož funkční období se bude shodovat s funkčním obdobím předsedy Evropské rady, který se bude spolu s předsedou Komise podílet na jejich přípravě a bude o nich informovat Evropský parlament a členské státy mimo eurozónu. Organizačně bude Euro summity zajišťovat

<sup>25</sup> Posílená spolupráce (čl. 20 SEU, čl. 326–334 SFEU) byla inspirována Schengenskou smlouvou, zavedena Amsterdamskou smlouvou a nejnověji je využívána v otázce evropského (unijního) patentu.

tzv. Euroskupina, tedy zasedání ministrů financí států eurozóny, které má svůj základ v čl. 137 SFEU.

Euro summitů se bude účastnit předseda Komise a prezident Evropské centrální banky a může na ně být pozván předseda Evropského parlamentu a předseda Euroskupiny.

Vzhledem k tomu, že Euro summit nemá mít žádné formální (právní) rozhodovací pravomoci, nebude novým orgánem zasahujícím do stávající struktury EU.<sup>26</sup> To však neznamená, že nebude mít značný neformální vliv. Proto je významná otázka zapojení členských států mimo eurozónu.

Tyto státy se patrně nebudou podílet na případných prohlášeních nebo jiných politických dokumentech přijímaných Euro summitu. Podle konečného znění Smlouvy se státy, jejichž měnou není euro, avšak ratifikovaly Smlouvu, budou účastnit diskuzí Euro summitů týkajících se konkurenceschopnosti smluvních stran, změn globální architektury eurozóny a zásadních pravidel, která bude eurozóna zavádět, a dále se budou alespoň jednou ročně účastnit debaty o specifických otázkách spojených s prováděním Smlouvy. Nepřehledné vymezení omezené účasti států mimo eurozónu na Euro summitech vychází z politického kompromisu na posledním jednání Evropské rady. Státy mimo eurozónu nebudou mít zajištěnu ani plnou účast na Euro summitech. Požadavku Polska na zajištění plné účasti na jednáních Euro summitů (byť pouze v postavení pozorovatele), ke kterému se připojila i Česká republika, tak bylo vyhověno jen zčásti.

Státy, které Smlouvu neratifikují, se nebudou Euro summitů účastnit a budou pouze vyrozumívány o jejich průběhu.

## IX. ČLÁNEK 13: ZAPOJENÍ NÁRODNÍCH PARLAMENTŮ A EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Dle čl. 13 Smlouvy mají Evropský parlament a národní parlamenty států, které ratifikují Smlouvu, v souladu s Protokolem o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii vymezit organizaci a podporu konference příslušných výborů národních parlamentů a příslušných výborů Evropského parlamentu, jejímž účelem bude diskutovat rozpočtovou politiku a otázky, které jsou předmětem Smlouvy.

Ustanovení je pro národní parlamenty zásadní. Národní parlamenty by měly zejména při vyjednávání konkrétní podoby konference usilovat o to, aby v nastaveném modelu získaly rozhodující slovo. Je třeba připomenout, že rozpočty členských států jsou primárně záležitost národních parlamentů, nikoli Evropského parlamentu.

Současné znění předpokládá, že konference se budou účastnit příslušné výbory národních parlamentů a Evropského parlamentu. Ten by měl být zastoupen větším počtem výborů, což může mít značný vliv na poměr sil na konferenci.

Původní návrh Smlouvy uváděl, že se má jednat o schůze zástupců příslušných výborů národních parlamentů a (jednoho) příslušného výboru Evropského parlamentu. Pozdější znění hovořilo o „setkávání zástupců národních parlamentů a Evropského parlamentu“. Poté však bylo do návrhu Smlouvy z iniciativy delegace Evropského par-

<sup>26</sup> Vytvoření takového orgánu by vyžadovalo změnu zakládacích smluv.

lamentu, která se účastnila jeho příprav, a bez konzultace národních parlamentů doplněno znění, podle kterého měly být národní parlamenty na konferenci zastoupeny pouze rozpočtovými výbory. Zejména teprve pro odpor některých národních parlamentů (Francie, Německo, Irsko, Rakousko) došlo ke změně čl. 13 do současné podoby, která je pro národní parlamenty příznivější než znění navrhované Evropským parlamentem.

Pokud jde o vlastní organizaci konference, německý Spolkový sněm podporuje, aby spolupráce v rozpočtové oblasti probíhala na bázi COSAC, což ze Smlouvy nevyplývá, ale není to ani zcela vyloučeno. Národní parlamenty by zejména měly dbát o to, aby konečná podoba konference odpovídala jejich ústavnímu postavení ve vztahu k národním rozpočtům. Je též třeba zmínit, že pokud by Česká republika Smlouvu v průběhu roku 2012 neratifikovala, pravděpodobně by se na těchto jednáních nemohla podílet.

## X. VZTAH SMLOUVY A PRÁVA EU

Smlouva představuje faktickou změnu či doplnění primárního práva, neboť stanoví nové významné kompetence orgánům EU (zejména Komisi a Radě) a faktickým způsobem mění proces rozhodování v Radě v případě postupu při nadměrném schodku. Ke změně primárního práva však formálně nedochází, neboť s ní by musely vyslovit souhlas všechny členské státy. Smlouva se tak nachází mimo rámec práva EU.

Dne 18. 1. 2012 přijal Evropský parlament k návrhu Smlouvy výraznou většinou 521 hlasů z 695 přítomných kritické usnesení,<sup>27</sup> v němž vyjádřil mj. pochybnosti o její nezbytnosti a o jejím souladu s právem EU, přesvědčení, že měla být použita „metoda Společenství“ (tedy postupy předvídané právem EU), a požadoval, aby byl do řešení hospodářských otázek více zapojen on sám i vnitrostátní parlamenty. Evropský parlament si též vyhradil právo použít veškeré politické a právní prostředky k ochraně právních předpisů EU a úloh orgánů EU.

Evropský parlament naráží zejména na problém nových kompetencí orgánů EU stanovených Smlouvou. Orgány EU lze zřídít a jejich pravomoc a působnost stanovit pouze (primárním) právem EU, tedy zejména zakládacími smlouvami. Tyto orgány jsou také vázány pouze právem EU. Mezinárodními smlouvami uzavřenými mimo rámec práva EU jen částí členských států na ně nelze přenášet další úkoly.<sup>28</sup> Pokud však Smlouvu ratifikuje drtivá většina členských států EU, ostatní státy nebudou její soulad

<sup>27</sup> Usnesení Evropského parlamentu z 18. 1. 2012 o závěrech ze zasedání Evropské rady (8.–9. 12. 2011), které se týkalo návrhu mezinárodní dohody o Unii fiskální stability (2011/2546 (RSP)). <<http://www.euro-parl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IA+P7-TA-2012-0002+0+DOC+XML+V0//CS>>.

<sup>28</sup> Citovaná analýza Úřadu vlády upozorňuje na rozsudek Soudního dvora ve spojených věcech C-181/91 a C-248/91 *Parlament v. Rada a Komise* (případ Bangladéš). Zde soud konstatoval, že nemůže přezkoumávat legalitu jednání kolektivu zástupců členských států, pokud nejednali jako Rada. V tomto případě všechny členské státy pověřily Komisi v zásadě organizačně-technickým úkonem v souvislosti s finanční pomocí Bangladéši. Takový úkon v jednomyslné shodě je však něco zcela jiného než přenos rozhodovacích pravomocí na orgány Unie jen částí členských států. Vystává též otázka, jak budou činnosti orgánů EU uvedené ve Smlouvě financovány. Striktně vzato by tyto činnosti měly být financovány jen těmi státy, které Smlouvu ratifikují. Obdobně v případě posílené spolupráce hrají veškeré její náklady pouze ty členské státy, které se jí účastní (čl. 332 ŠFEU). Tuto otázku však Smlouva neřeší. Lze předpokládat, že náklady provádění Smlouvy pro orgány EU nebudou značné.

s právem EU zpochybňovat a orgány EU se chopí úkolů jim Smlouvou svěřených, bude tento právní problém zřejmě mlčky tolerován. V této souvislosti však nelze zcela předvídat budoucí postoj Evropského parlamentu ani Soudního dvora.

Na druhou stranu je třeba též upozornit, že některá opatření předpokládaná Smlouvou (např. závazné tempo snižování veřejného dluhu, program rozpočtového a hospodářského partnerství) mohou být přijata jako akty sekundárního práva EU již na základě stávajících kompetenčních ustanovení primárního práva a tímto způsobem též zřejmě přijata budou.

Podle čl. 15 se mají smluvní strany podniknout nezbytné kroky, aby se Smlouva do pěti let stala součástí (primárního) práva EU. Splnění tohoto závazku bude vyžadovat dosažení shody všech členských států EU.

## XI. VSTUP SMLOUVY V PLATNOST A JEJÍ RATIFIKACE ČESKOU REPUBLIKOU

Smlouva vstoupí v platnost poté, co ji ratifikuje alespoň dvanáct členských států eurozóny. Smlouva předpokládá, že by se tak mělo stát do 1. ledna 2013.

Jestliže Česká republika smlouvu ratifikuje, vstoupí vůči ní smlouva v platnost až v okamžiku přijetí eura. V období mezi ratifikací Smlouvy Českou republikou a přijetím eura bude Česká republika povinna zdržet se jednání, které by mohlo mařit předmět a účel smlouvy,<sup>29</sup> tedy zejména se svou hospodářskou politikou výrazně neodchylovat od cílů předpokládaných smlouvou. Česká republika se v tomto období bude moci v omezené míře účastnit Euro summitů, jak bylo uvedeno výše.

Smlouva též připouští, aby si členský stát při ratifikaci jednostranně zvolil, že povinnosti v oblasti rozpočtové kázně a hospodářské koordinace se na něj budou vztahovat ještě před přijetím eura (opt-in). Rozsah účasti státu, který takovou volbu učinil, na Euro summitech, se tím však nezmění.

Jestliže Česká republika Smlouvu neratifikuje, bude o výsledcích Euro summitů pouze informována.

Čl. 15 potvrzuje, že ke Smlouvě budou moci v budoucnu přistoupit i další státy (tedy i Česká republika, která Smlouvu na březnové Radě nepodepsala). Původně mělo být přistoupení těchto států podmíněno souhlasem všech stávajících smluvních stran, což spolu s odkazem na Evropský mechanismus stability obsažený v preambuli Smlouvy mělo znamenat, že členství v ESM (a tedy možný příjem finanční pomoci od eurozóny) bude podmíněno právě převzetím rozpočtových závazků dle Smlouvy. Tento vztah se z finální verze Smlouvy poněkud vytratil, nicméně v politické rovině byla tato podmíněnost jasně deklarována.

Z hlediska vnitrostátní procedury by měl Parlament udělovat souhlas s ratifikací Smlouvy dle čl. 10a a čl. 39 Ústavy ČR třípětinovou většinou všech poslanců a třípětinovou většinou přítomných senátorů, neboť existují pádné důvody pro názor, že Smlou-

<sup>29</sup> Tento závazek vyplývá z čl. 18 Vídeňské úmluvy o smluvním právu (publikována vyhláškou ministra zahraničních věcí č. 15/1988 Sb.).



vou dochází k přenosu některých pravomocí ČR na mezinárodní organizaci či instituci, popř. k významné změně způsobu výkonu pravomocí již přenesených.

ARGUMENTS CONCERNING NATIONAL LEGAL CLASSIFICATION  
OF THE CONTENT OF FISCAL COMPACT.

AN ANALYSIS FOR THE PURPOSES OF THE COMMITTEE ON EUROPEAN UNION  
AFFAIRS OF THE SENATE OF PARLIAMENT OF THE CZECH REPUBLIC

Summary

The analysis of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union elaborated for the Senate concentrates on what is crucial from the parliament's point of view, that is the budgetary rules and limitations for the member states (Art. 3) and the enforcement of their transposition into the national law (Art. 8), factual changes of the voting procedure in the Council (Art. 7) and parliamentary cooperation related to the topics of the Treaty (Art. 13). The analysis considers the nature of the Treaty under the Czech constitutional law and comes to the conclusion that the Treaty should be subject to the special, stricter procedure of ratification provided for in Art. 10a of the Constitution of the Czech Republic.

*Key words:* Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, Fiscal Pact, budgetary rules, Monetary policy, Fiscal policy, Constitutional law, sanctions, EU law, Parliamentary cooperation, voting procedure in the Council



## EVROPSKÝ MECHANISMUS STABILITY

OLGA FRANCOVÁ

Od diskuse o tzv. Fiskální úmluvě je neoddělitelná debata o Evropském stabilizačním mechanismu. Tento mechanismus (zkráceně označovaný jako „ESM“) by měl sloužit k trvalému posílení finanční stability eurozóny jako celku. Jedná se o jeden z nástrojů, jímž Evropská unie odpovídá na celou řadu otázek, které vyvstaly v souvislosti s finanční, ekonomickou a posléze dluhovou krizí. ESM vznikl v době ohrožení eurozóny pod tlakem finančních trhů, kdy *ad hoc* ustavené, dočasné mechanismy již nepředstavovaly dostatečnou garanci důvěryhodnosti řešení přijatých na unijní úrovni.

Úzkou vazbu mezi Fiskální úmluvou a Smlouvou o zřízení Evropského mechanismu stability (dále „Smlouva o ustavení ESM“) potvrzuje bod 5 preambule této smlouvy, který uvádí, že Smlouva o ustavení ESM doplňuje tzv. Fiskální úmluvu, pokud jde o prosazování fiskální odpovědnosti a solidarity v rámci hospodářské a měnové unie. V souladu s tímto ustanovením má být také od 1. března 2013 poskytnutí programů finanční pomoci v rámci ESM podmíněno ratifikací Fiskální úmluvy dotčenou smluvní stranou a po uplynutí lhůty k provedení tzv. zlatého rozpočtového pravidla dle Fiskální úmluvy (1 rok od jejího vstupu v platnost) rovněž splněním této povinnosti. V důsledku finanční, ekonomické a následně dluhové krize tak dochází k zásadnímu posunu v tzv. hospodářské správě (*economic governance*) Evropské unie i ke změnám v koncepci dosavadní hospodářské a měnové unie. Před začátkem krize existoval pouze jeden systém střednědobé finanční pomoci platebním bilancím členským státům.<sup>1</sup> Napříště však bude existovat přísně podmíněný záchranný mechanismus trvale napomáhající členským státům při udržování stability eurozóny.

<sup>1</sup> Tento systém umožňuje poskytnutí pomoci členskému státu EU, který není členem eurozóny, jemuž nastaly nebo mu hrozí obtíže s bilancí běžných plateb nebo pohybem kapitálu. I když se tento instrument vztahuje pouze na úvěry poskytnuté EU, je v současné době pomoc rozšířena o spolupráci s MMF a dalšími mezinárodními institucemi a zeměmi. Finanční asistence je poskytována na základě Nařízení Rady (ES) č. 332/2002, kterým se zavádí systém střednědobé finanční pomoci platebním bilancím členských států, jehož právním základem je čl. 143 SFEU. Zdroj: Evropská komise, DG ECFIN, Balance of payments assistance.

## I. DOČASNÉ ZÁCHRANNÉ MECHANISMY

ESM je již třetím mechanismem, jehož cílem je odvrátit problémy související s problematickou situací periferních ekonomik. S cílem vyslat pozitivní signál účastníkům finančních trhů byly v létě 2010 ustaveny dva dočasné nástroje stabilizace. Až následně, na podzim téhož roku, byla na nejvyšší politické úrovni zahájena diskuse o ustavení stálého mechanismu stability. Pro pochopení veškerých souvislostí ustavení stálého mechanismu a postupného vývoje v přístupu k hospodářské správě je v příspěvku věnována okrajová pozornost také dočasným záchranným mechanismům.

V květnu 2010 Rada pro hospodářské a finanční záležitosti odsouhlasila ustavení tzv. záchranného valu eurozóny skládajícího se ze dvou nástrojů: (1) Evropského mechanismu finanční stabilizace (EFSM) a (2) Evropského nástroje finanční stability (EFSF).

*Evropský mechanismus finanční stabilizace* (European Financial Stability Mechanism, dále „EFSM“) vznikl na základě nařízení Rady (EU) č. 407/2010 ze dne 11. května 2010 o zavedení evropského mechanismu finanční stabilizace. EFSM opravňuje Evropskou komisi, odpovědnou za provádění těchto operací, mobilizovat prostředky až do výše 60 mld. euro prostřednictvím emise dluhopisů, jež jsou zaručeny rozpočtem EU.<sup>2</sup> Z takto získaných fondů mohou být poskytnuty půjčky členským státům EU, které se dostaly do potíží s financováním svého veřejného dluhu. Právním základem zmíněného nařízení je čl. 122 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), který v duchu zásady solidarity mezi členskými státy upravuje možnost schválit na úrovni Rady opatření finančního charakteru, jehož účelem je zmírnit hospodářské potíže členského státu způsobené přírodní katastrofou nebo událostmi mimo jeho kontrolu.<sup>3</sup> Pomoc může být státu poskytnuta i v případě „pouhého“ ohrožení. Článek také zmiňuje podmíněnost poskytnutí finanční pomoci Unie, nejedná se tedy o „bianco“ poskytnutí pomoci. Finanční pomoc je pak poskytována na základě rozhodnutí, které Rada učiní kvalifikovanou většinou. Evropský parlament je o tomto rozhodnutí informován předsedou Rady, ale přijímání rozhodnutí o pomoci se neúčastní.<sup>4</sup> Zásadní aspekt, jímž se EFSM liší od ostatních nástrojů pomoci je, že na zárukách za poskytnuté finanční prostředky nepřímo, prostřednictvím svých podílů na rozpočtu EU participují všechny členské státy.<sup>5</sup> Na rozdíl od ESM nebo Mezinárodního měnového fondu (dále „IMF“) nemá EFSM statut tzv. přednostního věřitele a je tedy podle zásady *pari passu* na úrovni soukromých věřitelů. Poskytnutí pomoci z EFSM není explicitně omezeno na státy eurozóny.<sup>6</sup>

Druhá část ochranného valu – *Evropský nástroj finanční stability* (European Financial Stability Facility, dále „EFSF“) byl založen jako tzv. *special purpose vehicle*<sup>7</sup> v ná-

<sup>2</sup> EFSM byl aktivován v případě Irska a Portugalska, kdy celková vyčerpaná částka činila 48,5 miliardy euro (22,5 mld. v případě Irska a 26 mld. v případě Portugalska). Zdroj: Evropská komise, DG ECFIN, EU as a borrower, EFSM.

<sup>3</sup> Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol., *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 513–515.

<sup>4</sup> Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol., *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 513–515.

<sup>5</sup> Thompson, G., *The European Financial Stabilisation Mechanism*, květen 2011, House of Commons.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Special purpose vehicle (SPV) je označení pro společnost založenou kvůli splnění určitého cíle, popř. na určitou dobu.

vaznosti na rozhodnutí zemí eurozóny, a to na období tří let s možností prodloužení na dobu nutnou k ukončení veškerých operací. Základ jeho fungování představuje Rámcová dohoda o EFSF, která zakládá akciovou společnost podle lucemburského práva, jejímž účelem je ve spolupráci s MMF poskytovat finanční pomoc členským státům eurozóny, které se dostanou do potíží způsobených výjimečnými okolnostmi mimo jejich kontrolu.<sup>8</sup> Hlavním cílem EFSF je udržovat finanční stabilitu eurozóny a jejích členů prostřednictvím půjček, které poskytuje za výhodnějších podmínek, než je možné získat na finančních trzích. EFSF získává prostředky emisemi dluhopisů na kapitálovém trhu. Tyto dluhopisy jsou zaručeny členskými státy eurozóny.<sup>9</sup> Podíl na zárukách za kapitál získaný prostřednictvím EFSF odpovídá klíči pro upisování základního kapitálu ECB.<sup>10</sup> Díky zárukám poskytnutým od všech členských států eurozóny mají dluhopisy EFSF nejvyšší možný rating a nízké emisní spready<sup>11</sup>. Závazek poskytnout záruky podle uzavřené dohody vznikl ručitelským členským státům v okamžiku, kdy EFSF obdržel potvrzení závazků od států, které představují 90 % celkových záruk.<sup>12</sup> O poskytnutí pomoci rozhodují ručitelé (*guarantors*), tj. členské státy euroskupiny, jednomyslně.<sup>13</sup> Možnost čerpat finanční pomoc z tohoto mechanismu mají pouze státy eurozóny. Finanční pomoc je vázána na plnění náročných podmínek restrukturalizačního programu. Čerpané prostředky mohou být využity např. na přímé půjčky, půjčky na posílení kapitálu bank nebo na intervence na primárním a sekundárním trhu státních dluhopisů. Původní výše záruk dosahovala 440 mld. euro, což s ohledem na různé formy úvěrového zajištění vytvářelo efektivní zápůjční kapacitu v přibližné výši 250 mld. euro. Na summitu Evropské rady v červenci 2011 byl objem záruk zvýšen na 780 mld. euro, což odpovídá efektivní zápůjční kapacitě 440 mld. euro. V současné době má ESFS volnou zápůjční kapacitu ve výši cca 260 mld. euro.<sup>14</sup>

## II. PODROBNĚJI K EVROPSKÉMU STABILIZAČNÍMU MECHANISMU

V prosinci 2010 byla situace na finančních trzích natolik vážná, že nadále nebylo možné pochybovat o nutnosti zavést permanentní záchranný mechanismus. Na Evropské radě bylo přijato rozhodnutí o ustavení ESM. V zájmu odstranění pochybností o slučitelnosti s primárním právem EU se Evropská rada shodla na tom, že by zakládací smlouvy EU měly být pozměněny tak, aby členské státy eurozóny mohly Evropský mechanismus stability zavést bez toho, že by byl nadále využíván čl. 122 odst. 2 SFEU, primárně určený pro poskytování finanční pomoci členským státům Unie stíženým přírodními katastrofami a jinými mimořádnými událostmi mimo jejich kontrolu. Tento krok také reflektuje permanentní charakter ESM a dále skutečnost, že ESM

<sup>8</sup> Bod 1 preambule Rámcové dohody o EFSF.

<sup>9</sup> Bod 4 preambule Rámcové dohody o EFSF.

<sup>10</sup> Rámcová dohoda o EFSF. Příloha II.

<sup>11</sup> Rovněž nazýváno: kreditní nebo úvěrová marže, přírážka, rozpětí, spread (ang. credit spread)

<sup>12</sup> Čl. 1 odst. 2 Rámcové dohody o EFSF.

<sup>13</sup> Čl. 10 odst. 5 bod a) Rámcové dohody o EFSF.

<sup>14</sup> Údaj k 5. červnu 2012. Zdroj: Evropská komise, EFSF.

by měl v budoucnu nahradit EFSM a EFSF, jež zůstávají v platnosti do června 2013 nebo v případě EFSF do doby ukončení jeho finančních transakcí. Evropská rada dále rozhodla o okamžitém zahájení zjednodušeného postupu pro přijímání změn základních smluv EU podle čl. 48 odst. 6 Smlouvy o Evropské unii (SEU) a dohodla se na přijetí Rozhodnutí Evropské rady, kterým se mění čl. 136 SFEU, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro (dále jen „Rozhodnutí“).<sup>15</sup> Podle tohoto Rozhodnutí bude do čl. 136 SFEU doplněn odstavec, který umožní členským státům Unie, jejichž měnou je euro, ustavit ESM. Ten bude aktivován v případech, kdy to bude nezbytné k zajištění stability eurozóny jako celku, přičemž poskytnutí jakékoli požadované finanční pomoci v rámci tohoto mechanismu má podléhat přísné podmíněnosti. Formálně bylo rozhodnutí přijato Evropskou radou na jejím zasedání v březnu 2011. Přijímáno bylo jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem, Komisí a Evropskou centrální bankou.<sup>16</sup> V souladu s čl. 48 odst. 6 druhý pododstavec SEU vstoupí Rozhodnutí v platnost po schválení všemi členskými státy Unie v souladu s jejich ústavními předpisy.<sup>17</sup>

Provedení změny čl. 136 SFEU odlišuje ESM od předchozích dvou mechanismů a podtrhuje klíčovou roli, kterou mu členské státy eurozóny svědily. Význam jeho role pro budoucí fungování eurozóny dokládá skutečnost, že na rozdíl od EFSM a EFSF se nejedná o subjekt soukromoprávní, ale o subjekt mezinárodního práva. Čl. 1 Smlouvy o ustavení ESM totiž uvádí, že smluvní strany ustanovují mezinárodní finanční instituci s názvem ESM. Jedná se tedy o mezinárodní vládní organizaci členských států, jejichž měnou je euro. Samotný mechanismus vytvořený na základě mezinárodní smlouvy mezi státy eurozóny tedy není ustaven na základě aktu přijímaného institucemi Unie.

<sup>15</sup> Rozhodnutí mění čl. 136 SFEU představuje pouze změnu primárního práva EU, která členským státům eurozóny umožňuje zřítit cestou mezivládní dohody zmíněný ESM tak, aby byl takovýto postup z hlediska evropského (a v případě některých států také ústavního) práva akceptovatelný. Rozhodnutím samotným pochopitelně nedochází k rozšíření pravomocí svěřených Unii základními smlouvami EU. Cílem změny čl. 136 SFEU je pouze umožnit vznik mechanismu.

<sup>16</sup> Evropská komise vydala své souhlasné stanovisko dne 15. února 2011. Evropský parlament se ve svém usnesení vyslovil pro budoucí začlenění ESM do unijního rámce a pro přiznání ústřední role Komise a zapojení Evropského parlamentu při používání ESM, přičemž se odvolal na Závěry hlav států a předsedů vlád eurozóny ze dne 11. března 2011 a dopisy předsedů Evropské rady, Euroskupiny a komisaře odpovědného za měnovou politiku. Evropský parlament svým usnesením podpořil Rozhodnutí Evropské rady, nicméně současně uvedl, že by preferoval Rozhodnutí přijmout ve znění navrženého pozměňovacího návrhu (pozměňovací návrh Evropského parlamentu lze tedy chápat jako doporučení). Návrhy Evropského parlamentu a Evropské centrální banky nemusela Evropská rada akceptovat, neboť dle čl. 48 odst. 6 SEU jsou tyto instituce v tomto případě pouze konzultovány. Pozměňovací návrhy Evropského parlamentu by znamenaly svěření pravomocí orgánům EU přímo touto změnou čl. 136 SFEU. Evropský parlament navrhoval, že členské státy eurozóny by mohly dohodou mezi sebou zavést ESM pouze na základě doporučení Evropské komise a po konzultaci Evropského parlamentu s tím, že o poskytnutí finanční pomoci by bylo rozhodováno na základě návrhu Evropské komise a zásady a pravidla podmíněnosti finanční pomoci a její kontroly by byly stanoveny nařízením přijatým řádným legislativním postupem (společně EP a Radou).

<sup>17</sup> K dokončení vnitrostátních schvalovacích postupů v členských státech Unie by mělo dojít dle původního harmonogramu nejpозději do konce roku 2012 tak, aby Rozhodnutí mohlo vstoupit v platnost k 1. lednu 2013. Nepodaří-li se do té doby tyto postupy dokončit, vstoupí Rozhodnutí v platnost prvním dnem měsíce následujícího po obdržení posledního oznámení o dokončení vnitrostátních postupů. Vzhledem k tomu, že signatářské státy Smlouvy o ustavení ESM usilují o zahájení fungování mechanismu již k 1. červenci 2012, bylo by z hlediska právní jistoty potřebné, aby Rozhodnutí bylo ratifikováno již v polovině letošního roku. Všechny členské státy s výjimkou Velké Británie by měly ukončit vnitrostátní schvalovací procesy do poloviny roku 2012. V období, kdy byl příspěvek psán, nebyl ratifikační proces dokončen.

Budou to tedy členské státy a nikoliv Unie, kdo bude definovat parametry fungování mechanismu a vykonávat nad ním kontrolu.

Z čl. 2 Smlouvy o ustavení ESM jasně vyplývá, že členství v ESM je určeno pro všechny členy eurozóny, resp. že členství v mechanismu je otevřeno všem členským státům EU od okamžiku, kdy Rada rozhodne v souladu s čl. 140 odst. 2 SFEU o zrušení výjimky z účasti na společné měně ve vztahu k danému členskému státu. Z preambule Smlouvy lze dále dovodit, že každý člen eurozóny se má současně stát také členem ESM, a to s plnými právy a povinnostmi. Tato zdánlivě automatická provázanost s členstvím v eurozóně je však pouze politického charakteru, neboť z právního hlediska se členský stát vstupující do eurozóny nemůže stát automaticky členem ESM, ale je zapotřebí, aby v souladu se svými ústavními předpisy učinil nezbytné právní kroky k přistoupení ke Smlouvě o ustavení ESM (tj. obdobné kroky jako při ratifikaci mezinárodní smlouvy).

Důsledkem členství v ESM bude nejen možnost čerpat prostředky ze záchranného mechanismu, ale také povinnost ručit za případné závazky ostatních členských států. Česká republika (dále „ČR“), stejně jako ostatní nečlenské státy eurozóny, není smluvní stranou Smlouvy o ustavení ESM. Do činnosti mechanismu se ČR bude moci zapojit dobrovolně a na *ad hoc* bázi (k případným jednáním o poskytnuté pomoci by pak byla přizvána pouze jako tzv. pozorovatel). K případnému přistoupení ke Smlouvě o ustavení ESM by byla ČR vyzvána až při vstupu do eurozóny. Před přijetím eura se ČR mechanismu nemůže účastnit, tudíž v něm ani nebude mít svůj podíl a finanční náklady budou nulové.

Účast soukromého sektoru se bude posuzovat případ od případu a bude účinná od poloviny roku 2013. Splátky půjček z ESM budou mít přednost před pohledávkami soukromého sektoru. Vyšší prioritu splacení než zdroje poskytnuté ESM budou mít jen půjčky od MMF.<sup>18</sup>

Hlavním úkolem ESM je získávat financování a zajišťovat podporu stability za striktních podmínek, a to s ohledem na prospěch členů ESM, kteří mají nebo jsou ohroženi finančními problémy a také s ohledem na zajištění finanční stability eurozóny jako celku a jejích členů. Za účelem poskytnutí pomoci členskému státu může ESM uzavírat dohody se členy ESM, finančními institucemi a dalšími třetími stranami. Toto ustanovení tedy ponechává „otevřené dveře“ pro užší spolupráci např. s MMF, popř. jinou institucí např. Evropskou centrální bankou (dále „ECB“).<sup>19</sup>

Zásadními rozhodovacími orgány ESM jsou podle čl. 4 Rada guvernérů (*Board of Governors*) a Správní rada (*Board of Directors*). Tyto orgány mohou přijímat rozhodnutí jednomyslně (s možností konstruktivní abstinence), kvalifikovanou většinou (80 % odevzdaných hlasů) nebo tzv. prostou většinou (více než polovina odevzdaných hlasů). Pokud jde o hlasovací proceduru, má zásadní význam čl. 4 odst. 4, který vymezuje tzv. pohotovostní hlasování (*emergency voting procedure*), a to v okamžiku, kdy Komise a ECB vyhodnotí situaci tak, že neschopnost přijmout rozhodnutí o poskytnutí nebo implementaci finanční pomoci by ohrozilo hospodářskou a finanční stabilitu eurozóny.

<sup>18</sup> Bod 13 preambule Smlouvy o ustavení ESM.

<sup>19</sup> Čl. 3 Smlouvy o ustavení ESM.

Za těchto podmínek je k přijetí rozhodnutí třeba kvalifikované většiny 85 % hlasů<sup>20</sup>. Podíl na hlasovacích právech je odvozen od podílu na celkovém upsaném kapitálu ESM<sup>21</sup>. V tomto kontextu lze zmínit obavy kritiků Smlouvy o ustavení ESM z některých menších členských států z jednomyslného hlasování, kteří zdůrazňují riziko, že kterýkoli členský stát může svůj souhlas s poskytnutím pomoci podmiňovat např. přijetím přísných opatření v oblasti hospodářské politiky (např. zvýšení daní).<sup>22</sup> Přestože nastavení kondicionalit je především v pravomoci Komise, nelze vyloučit možnost, že za vypjatých okolností může vzniknout situace, kdy členský stát žádající o pomoc bude čelit velmi přísným požadavkům v oblasti hospodářské politiky ze strany Komise (popř. ostatních členských států).

Jako restriktivní či donucovací opatření lze vnímat pozastavení hlasovacích práv v ESM těm členským státům, které nesplní povinnosti související s uhrazením tzv. splaceného kapitálu nebo prostředků splatných na požádání. Pozastavení hlasovacích práv automaticky znamená přepočítání hlasů a kvór nutných pro dosažení kvalifikované většiny.<sup>23</sup>

Podle čl. 5 Smlouvy jsou členské státy zastoupeny na jednání Rady guvernérů ministry odpovědnými za finance. Rozhodnutí o tom, zda Radě guvernérů předsedá šéf euroskupiny nebo ministr financí z členského státu, je přijímáno kvalifikovanou většinou. Následně je předseda vybírán kvalifikovanou většinou. Jako pozorovatelé se jednání Rady guvernérů mohou účastnit komisaři pro hospodářské a měnové záležitosti, prezident ECB, předseda euroskupiny (pokud není předsedou nebo řádným členem Rady guvernérů) a zástupci států *ad hoc* participujících na stabilizačních programech. Obdobně mohou být přizváni zástupci dalších organizací, např. MMF. Rada guvernérů má podle čl. 5 odst. 6 pravomoc jednomyslným rozhodnutím svolat upsaný kapitál, měnit objem upsaného kapitálu, měnit maximální zápůjční kapacitu ESM, poskytovat stabilizační pomoc a poskytnout Komisi a ECB mandát k vyjednávání ekonomických kondicionalit podmiňujících poskytnutí pomoci. V neposlední řadě může Rada guvernérů jednomyslně rozhodnout o změně seznamu nástrojů pomoci poskytovaných ESM.

Celkový upsaný kapitál ESM činí podle čl. 8 odst. 1 Smlouvy 700 miliard euro. ESM bude mít podle této dohody k dispozici tzv. zápůjční kapacitu až 500 miliard euro, a to s nejvyšším možným ratingem. Z celkové výše upsaného kapitálu bude 80 miliard euro tvořit splacený kapitál, který uhradí členské státy eurozóny. Zbývajících 620 miliard euro bude mít podobu záruk a kapitálu na požádání. V kontextu jednání se zahraničními partnery v rámci G-20, zhoršení ekonomické situace v některých státech eurozóny a negativních signálů vyslaných finančními trhy došlo v březnu 2012 k renegotiaci Smlouvy o ESM v bodech týkajících se výše kombinované úvěrové kapacity EFSF a ESM a data zahájení fungování ESM. Ministři financí euroskupiny se dohodli na zvýšení kombinované úvěrové kapacity nástrojů tzv. eurovalu – EFSF a ESM z původních 500 na 700 miliard euro. Oba záchranné fondy budou do poloviny roku 2013 fungovat vedle sebe. Po červenci 2013 se již EFSF nebude podílet na žádných nových progra-

<sup>20</sup> Jedná se především o rozhodnutí Rady guvernérů týkající se poskytnutí finanční pomoci v rámci ESM včetně kondicionalit hospodářské politiky a poskytnutí jednacích mandátů Komisi popř. ECB.

<sup>21</sup> Viz Příloha I a Příloha II Smlouvy o ustavení ESM.

<sup>22</sup> *The European Stability Mechanism and the case for an Irish referendum*, People's Movement. Second edition, s. 19.

<sup>23</sup> Čl. 4 odst. 8 Smlouvy o ustavení ESM.



mech.<sup>24</sup> Úvěrová/zápůjční kapacita ESM tak nadále zůstane na úrovni 500 miliard euro. Dále bylo v březnu dohodnuto urychlení splátek kapitálu.<sup>25</sup>

Distribuční klíč pro podíl na upsaném kapitálu ESM odpovídá distribučnímu klíči pro podíl na základním kapitálu ECB. Nicméně pro státy eurozóny, jejichž HDP na obyvatele nedosahuje úrovně 75 % průměru EU, bude po dobu 12 let od jejich vstupu do eurozóny tento klíč upraven.<sup>26</sup>

Pokud by ČR k ESM přistupovala nyní, pak by měla během pěti let od vstupu do mechanismu přispět částkou cca 32 mld. Kč. Podle dohody euroskupiny z 30. března 2012 jsou platby všech států předsunuty (pro ČR by to znamenalo složit první a druhý rok cca po 12,8 mld. Kč, třetí rok cca 6,4 mld. Kč a zavázat se v případě nutnosti dodat prostředky až do výše cca 250 mld. Kč). Po dvanácti letech od vstupu do eurozóny by se závazek ČR zvýšil na cca 40 mld. Kč splaceného kapitálu a povinnost v případě nutnosti dodat prostředky až do výše cca 310 mld. Kč.<sup>27</sup> Pro srovnání, schodek státního rozpočtu v roce 2011 činil 105 mld. Kč a celkové příjmy státního rozpočtu se rovnaly 1 084 mld. Kč.<sup>28</sup> V této souvislosti je třeba zdůraznit, že ministři financí zastupující státy v Radě guvernérů mohou kdykoli rozhodnout o nutnosti svolat kapitál, popř. o nutnosti navýšit záruky. V případě svolání kapitálu dodají členské státy ESM objem prostředků, za který ručí. V konečném důsledku tak může dojít k čerpání prostředků až do výše celkových poskytnutých záruk ze státních rozpočtů jednotlivých členských států, a to s veškerými dopady na daňové poplatníky.

Podle čl. 8 odst. 4 Smlouvy členské státy poskytují neodvolatelné a bezpodmínečné záruky, a to do výše svého podílu na nesplaceném kapitálu. Zároveň by měly včas a v souladu s podmínkami danými Smlouvou plnit své závazky v okamžiku, kdy bude kapitál svolán. Závazky členského státu jsou omezeny výší jeho podílu na celkovém kapitálu ESM. Členský stát není povinen přispět do ESM v okamžiku, kdy sám splňuje podmínky pro poskytnutí pomoci nebo finanční pomoc od ESM dostává. Tento článek vyvolává celou řadu otázek a to především v kontextu kredibility ESM v situaci, kdy by se členské státy s významným podílem na kapitálu ESM samy staly příjemci pomoci z ESM. Například Itálie se na kapitálu ESM podílí ze 17,9 %. V okamžiku, kdy by sama čerpala pomoc, by se tedy přestala svými téměř 20 % podílet na příspěvcích do ESM.

Čl. 9 Smlouvy opravňuje Radu guvernérů kdykoli svolat upsaný nesplacený kapitál. Podle odst. 5 tohoto článku může Správní rada učinit prostou většinou rozhodnutí o svolání nesplaceného upsaného kapitálu v okamžiku, kdy je splacený kapitál kvůli ztrátě pod hranici uvedenou v čl. 8 odst. 2 (tj. pod hranici 80 miliard euro). Nesplacený upsaný kapitál svolává v případě nutnosti generální ředitel ESM tak, aby ESM vždy

<sup>24</sup> EFSF bude po polovině roku 2013 sloužit pro správu jím propůjčených prostředků a financování stávajících půjček (Irsko, Portugalsko, nový úvěr Řecku). Do poloviny roku 2013 je rovněž možné přislíbit nové závazky, které by mohly být i po tomto termínu financovány z EFSF (kde zbývá ještě cca 260 miliard euro).

<sup>25</sup> Euroskupina se shodla na urychlení splatnosti: dvě tranche v roce 2012 (červenec, říjen), dvě tranche v roce 2013 a jedna v roce 2014. Zároveň byla potvrzena vůle členských států urychlit splátky tak, aby byl vždy dodržen 15% poměr mezi splaceným kapitálem a zárukami vydanými ESM.

Zdroj: Prohlášení euroskupiny z 30. března 2012.

<sup>26</sup> Čl. 42 Smlouvy o ustavení ESM.

<sup>27</sup> Diskuse k přijetí změny čl. 136 SFEU, PSP ČR, 9. května a 5. června 2012. Záznamy.

<sup>28</sup> Úhrnná bilance příjmů a výdajů státního rozpočtu, Příloha 1 Zákona č. 455/2011 Sb.

dostal svým závazkům vůči věřitelům, což lze vnímat jako pokus o vyslání jasného signálu věřitelům, že závazky ESM budou vždy splněny. V čl. 9 odst. 3 se členské státy bezpodmínečně a neodvolatelně zavazují k uhrazení jakéhokoli kapitálového požadavku, který v souladu s čl. 9 vinese generální ředitel. Takovýto požadavek musí být uhrazen do sedmi dnů od jeho obdržení. V podstatě se tak členské státy zavazují k úhradě ztráty ESM. Pozornost budí také skutečnost, že o vynaložení prostředků z tohoto mechanismu budou rozhodovat ministři financí, a to zcela mimo rozhodovací procesy Evropské unie.

V souladu s čl. 10 Smlouvy by Rada guvernérů měla pravidelně (nejméně jedenkrát za pět let) revidovat maximální zápůjční kapacitu a adekvátnost upsaného kapitálu ESM. Rada se může rozhodnout změnit výši upsaného kapitálu a doplnit čl. 8 a přílohu II Smlouvy. Toto rozhodnutí by mělo vstoupit v platnost po dokončení národních schvalovacích procesů.

Poskytnutí pomoci členskému státu v rámci ESM je na základě čl. 12 Smlouvy striktně podmíněno, a to v závislosti na zvoleném nástroji pomoci. Pomoc může být podmíněna makroekonomickým programem pro přizpůsobení nebo dodržováním předem dohodnutých kvalifikačních podmínek. Nejasný může být výklad první věty odstavce 1 tohoto článku, podle které pomoc bude poskytnuta, pokud bude ohrožena stabilita eurozóny jako celku nebo jejích členů. Destabilizace menších členských států (např. Kypr nebo Malta) by tak nutně nemusela být důvodem pro poskytnutí pomoci. Čl. 12 dále upravuje použití standardizovaných a shodných doložek o společném postupu věřitelů (tzv. *collective action clauses*, dále „CACs“), které budou od 1. ledna 2013 začleňovány do podmínek všech nových státních dluhopisů členských států eurozóny se splatností delší než jeden rok. S využitím těchto doložek se tzv. „super-většina“ věřitelů<sup>29</sup> může dohodnout na restrukturalizaci dluhu daného státu. Tyto doložky jsou využívány především v rámci anglosaského práva. V kontinentálním právu se zatím využívaly velmi zřídka. Ohledně konečných důsledků jejich implementace panují pochybnosti. Z výzkumu Světové banky vyplývá, že tyto doložky snižují výpůjční náklady zemím s vysokým ratingem, zatímco v případě zemí s nízkým ratingem se výpůjční náklady zvyšují. Z dlouhodobého hlediska sice mohou vést k fiskální zdrženlivosti, nicméně se mohou ukázat jako problematické v okamžiku, kdy se stát dostane do ekonomicky obtížně udržitelné situace.<sup>30</sup>

Proces požádání a udělení finanční pomoci členskému státu je podrobněji upraven v čl. 13 Smlouvy. Členský stát žádá o stabilizační podporu předsedu Rady guvernérů. Podle odst. 1 tohoto článku by již žádost měla udávat, jaký druh finanční pomoci má být zvažován. Předseda Rady guvernérů světuje Komisi spolu s ECB, následující úkoly:

<sup>29</sup> CAC doložky jsou navrženy tak, aby byla zajištěna řádná restrukturalizace dluhu. Poskytují účinné prostředky pro tzv. supervětšinu vlastníků dluhopisů (66 ⅔ % nebo 75 %) a dlužníka k restrukturalizaci nesplacených dluhopisů (např. umožňují měnit klíčové platební podmínky nebo výměnu dluhopisů). Tato restrukturalizace se obvykle vztahuje k jedné sérii dluhopisů, ale může být uplatněna i na více sérií dluhopisů a to díky tzv. agregační doložce, která může být použita emitentem státních dluhopisů. CAC doložka by tedy měla zajistit, že všechny podmínky restrukturalizace přijaté většinou vlastníků dluhopisů, jsou závazné pro všechny držitele dluhových cenných papírů konkrétního dluhopisu série, ať už poskytli svůj souhlas či nikoli, což v konečném důsledku usnadňuje úspěšnou restrukturalizaci dluhu.

Zdroj: ECB. The European Stability Mechanism. The ECB Monthly Bulletin. červenec 2010, s. 81.

<sup>30</sup> Verhelst, S., *The Reform of European Economic Governance: Towards a Sustainable Monetary Union*. Egmont Royal Institute for International Relations, 2011, s. 59.

a) posouzení rizika ohrožení finanční stability eurozóny (pokud již ECB nepředložila analýzu v souladu s čl. 18 Smlouvy); b) posouzení rizika udržitelnosti veřejného dluhu (toto posouzení by, pokud možno, mělo být prováděno ve spolupráci s MMF); c) zhodnocení aktuální i potenciální potřeby financování členů ESM. Komise tedy v rámci posouzení rizik disponuje poměrně širokými diskrečními pravomocemi, protože právě na základě jejího posouzení Rada guvernérů rozhoduje o poskytnutí pomoci.

Pokud z analýzy udržitelnosti veřejného dluhu vyplýne, že makroekonomický ozdravný program může reálně zajistit návrat k udržitelnému vývoji dluhu, učiní členský stát přijímající pomoc veškeré kroky k tomu, aby povzbudil soukromé investory k zachování expozic. Komise, MMF, ECB a Evropský orgán pro bankovníctví budou úzce zapojeny do sledování těchto kroků. Pokud z analýzy vyplýne, že makroekonomický program udržitelnosti nemůže reálně zajistit návrat k udržitelnému vývoji veřejného dluhu, bude členský stát muset zahájit aktivní jednání se svými věřiteli, s cílem zajistit jejich přímou účast na obnovení udržitelnosti dluhu. Poskytnutí finanční pomoci bude podmíněno tím, že členský stát bude mít důvěryhodný plán a prokáže dostatečné odhodlání k zajištění odpovídajícího a přiměřeného zapojení soukromého sektoru.<sup>31</sup> Jak vyplývá z bodu 12 preambule Smlouvy o ustavení ESM, bude v okamžiku poskytnutí finanční pomoci ve výjimečných případech v souladu s praxí MMF zvažována přiměřená a proporcionální účast soukromého sektoru. Povaha a rozsah zapojení budou určeny v každém případě zvlášť a budou záviset na výsledku analýzy udržitelnosti dluhu a na potenciálních důsledcích pro finanční stabilitu eurozóny.<sup>32</sup> Na tomto postupu se shodla Evropská rada na svém zasedání v březnu 2011. Přestože tyto podrobnosti nejsou uvedeny ve Smlouvě o ustavení ESM, lze očekávat, že za daných okolností bude postupováno na základě politické dohody.

Pokud Rada rozhodne o poskytnutí pomoci, pověří Komisi spolu s ECB a, pokud je to možné, MMF vyjednáváním memoranda o porozumění (*memorandum of understanding*), které upřesňuje podmínky poskytnutí pomoci. Generální ředitel současně připraví návrh dohody o poskytnutí finanční pomoci, zahrnující konkrétní finanční podmínky. V návaznosti na schválení těchto dvou dokumentů Radou Guvernérů Komise podepisuje jménem ESM Memorandum o porozumění.

ESM může poskytnout pomoc ve formě několika instrumentů: a) předběžná/preventivní finanční pomoc<sup>33</sup>, b) finanční pomoc pro rekapitalizaci finančních institucí<sup>34</sup>, c) úvěry<sup>35</sup>, d) nákup dluhopisů členského státu na primárním trhu<sup>36</sup>; e) provádění operací na sekundárním trhu<sup>37</sup>.

Za sporný z hlediska souladu s unijním právem se v některých situacích může jevit čl. 15 Smlouvy, který upravuje podmínky poskytnutí pomoci za účelem rekapitalizace finančních institucí členského státu ESM. Je otázkou, jak by byl např. posuzován soulad tohoto článku Smlouvy o ustavení ESM s čl. 107 a 108 SFEU v případě, kdy

<sup>31</sup> Závěry Evropské rady. Březen 2011.

<sup>32</sup> Závěry Evropské rady. Březen 2011.

<sup>33</sup> Čl. 14 Smlouvy o ustavení ESM.

<sup>34</sup> Čl. 15 Smlouvy o ustavení ESM.

<sup>35</sup> Čl. 16 Smlouvy o ustavení ESM.

<sup>36</sup> Čl. 17 Smlouvy o ustavení ESM.

<sup>37</sup> Čl. 18 Smlouvy o ustavení ESM.

by byla pomoc z ESM poskytnuta bankám systémově významného státu a zároveň by, např. z důvodu omezených prostředků či jiného důvodu, byla odepřena pomoc institucím státu představujícího nižší riziko pro stabilitu eurozóny. V neposlední řadě Smlouva o ustavení ESM dává Radě guvernérů pravomoc upravit seznam nástrojů finanční pomoci.<sup>38</sup>

Podmínky, za nichž si ESM může půjčovat na kapitálových trzích od bank, finančních institucí, jiných osob nebo institucí, jsou určovány generálním ředitelem na základě detailních pokynů přijatých Správní radou.

Ztráty z operací ESM by měly být vypořádány a) proti rezervnímu fondu; b) proti splacenému kapitálu a c) proti odpovídající částce nesplaceného příslibeného kapitálu, který by měl být vyžádán v souladu s čl. 9 odst. 3 Smlouvy. Pokud členský stát ESM neuhradí kapitál vyžádaný v souladu s čl. 9 odst. 2 nebo 3, bude učiněno nové, revidované vyžádání kapitálu s ohledem na zajištění potřeb ESM. Rada guvernérů by měla rozhodnout o způsobu, jakým bude zajištěno, aby dotčený členský stát ESM dostal svým závazkům.<sup>39</sup>

Pokud jde o kontrolní mechanismy, Správní rada schvaluje každoročně rozpočet ESM.<sup>40</sup> Čl. 27 Smlouvy pověřuje Radu guvernérů schvalováním roční závěrky a zakotvuje povinnost ESM vydávat auditovanou výroční zprávu. Zároveň by měl ESM čtvrtletně informovat své členy o své finanční pozici a poskytovat jim výkaz zisku a ztrát. Čl. 29 se věnuje externímu auditu, kdy Rada guvernérů schvaluje nezávislý externí audit zodpovědný za schválení roční účetní závěrky. Tito externí auditoři by měli být plně oprávněni zkoumat knihy a účty ESM a získávat veškeré informace o jeho transakcích. V neposlední řadě by podle čl. 30 měla být ustavena Dozorčí rada (*Board of Auditors*) složená z pěti členů jmenovaných Radou guvernérů. Dozorčí rada by podle čl. 30 odst. 3 měla připravit nezávislý audit, měla by kontrolovat účty ESM a kontrolovat, zda jsou v pořádku provozní účty a rozvaha. V neposlední řadě může kdykoli informovat Správní radu o svých zjištěních a každoročně připravuje zprávu pro Radu guvernérů, která by v souladu s čl. 30 odst. 5 měla tuto zprávu zpřístupnit národním parlamentům, nejvyšším účetním orgánům členských států ESM a Evropskému účetnímu dvoru. I když lze v čl. 30 spatřit jistý náznak, pokud jde o kontrolu ESM ze strany národních parlamentů, jedná se pouze o velmi malý střípek, který v konečném důsledku nedává národním parlamentům žádnou pravomoc.

Za diskutabilní jsou označována ustanovení čl. 32 Smlouvy týkající se výsad a imunit. Odstavec 3 tohoto článku stanoví, že majetek, financování a aktiva ESM nemohou být předmětem žádného soudního sporu s výjimkou případů, kdy se ESM vzdá této své výsady. Odstavec 4 dále stanoví, že vlastnictví, financování a aktiva ESM nemohou být zabaveny, konfiskovány, vyvlastněny, zadrženy ani vzaty do zástavy, a to výkonným, soudním, úředním ani zákonným postupem. Dokumenty a archivy ESM jsou nedotknutelné podle čl. 32 odst. 5. Jako zásadní se jeví odst. 9 tohoto článku, který jasně říká, že ESM je vyňat z jakýchkoli požadavků právních řádů členských států na povolení či zmocnění úvěrové instituce, poskytovatele investičních služeb nebo jakékoli regulované

<sup>38</sup> Čl. 19 Smlouvy o ustavení ESM.

<sup>39</sup> Čl. 25 Smlouvy o ustavení ESM.

<sup>40</sup> Čl. 26 Smlouvy o ustavení ESM.

entity. Terčem kritiky nezávislých organizací se stal čl. 35, který stanoví, že proti předsedovi Rady guvernérů, guvernérům, jejich alternátům, členům Správní rady a jejich alternátům, stejně jako proti generálnímu řediteli a dalším zaměstnancům ESM nemůže být vedeno řízení, v němž by mohli být shledáni odpovědnými, pokud jde o úkony provedené z jejich úřední moci. Rada guvernérů však může zbavit těchto výsad předsedu Rady guvernérů, guvernéra, jeho alternáta, člena Správní rady nebo generálního ředitele.<sup>41</sup> Generální ředitel může zbavit této výsady jakéhokoli zaměstnance ESM.<sup>42</sup> Přestože ESM nebo jeho představitelé mohou udělit výjimky z výsad a imunit, nelze popřít, že status ESM je ve srovnání se statutem unijních institucí velmi nadstandardní, což je dáno i skutečností, že se nejedná o instituci EU, ale o mezinárodní organizaci řízenou členskými státy eurozóny mimo rámec unijního práva.

Vztah ESM a EFSF je upraven v přechodných ustanoveních. Čl. 39 Smlouvy stanoví, že během přechodného období, od vstupu Smlouvy o ustavení ESM v platnost do úplného vyčerpání EFSF, by konsolidované výpůjčky ESM a EFSF neměly přesáhnout 500 mld. euro, aniž by byl dotčen pravidelný přezkum adekvátnosti maximální záůjčnické kapacity v souladu s čl. 10 Smlouvy. Toto ustanovení by mělo být revidováno v souladu s prohlášením euroskupiny z 30. března 2012, kdy bylo dosaženo shody na zvýšení záůjčnické kapacity na 700 mld. euro.

V březnu bylo také dojednáno uspořádání zahájení činnosti ESM, a to již od července 2012. Nadále však platí podmínka, že Smlouva o ustavení ESM vstoupí v platnost k datu, kdy byly uloženy ratifikační listiny signatářů představujících 90 % celkového upsaného kapitálu.<sup>43</sup>

Ustavení ESM nelze vnímat pouze jako reakci členských států na finanční, ekonomickou a dluhovou krizi nebo nástroj, jehož cílem je posílení důvěry finančních trhů ve schopnost eurozóny efektivně řešit její problémy, ale především jako další krok prohlubující spolupráci a vzájemné vazby členských států eurozóny, resp. členských států ESM. Je nutné se zaměřit především na úzkou souvislost s Fiskální úmluvou, jejímž cílem je **posílit fiskální kázeň prostřednictvím zavedení automatických sankcí a přísnějšího dohledu, a zejména pak zavedením „pravidla vyrovnaného rozpočtu“**.

Zásadními elementy posílení spolupráce členských států eurozóny v rámci ESM jsou a) podmíněnost pomoci poskytnuté mezi členskými státy; b) závaznost členství a přijatých závazků. Pomoc poskytovaná členskému státu není pouze projevem solidarity, nýbrž snahou motivovat členský stát ohrožující stabilitu ostatních členských států eurozóny k přijetí nápravných opatření stanovených mimo národní úroveň. Pokud jde o závaznost členství, je nutné vzít v úvahu, že Smlouva o ustavení ESM nezahrnuje ustanovení umožňující členským státům ESM tento mechanismus opustit nebo podmínky, za kterých se členský stát může vyhnout plnění závazků vyplývajících z členství v tomto mechanismu.

Za současných okolností, kdy zadlužení některých členských států vzbuzuje pochybnosti o jejich schopnosti dostát svým závazkům, a v okamžiku, kdy proti 23 z 27 člen-

<sup>41</sup> Čl. 35 odst. 2 Smlouvy o ustavení ESM.

<sup>42</sup> Čl. 35 odst. 3 Smlouvy o ustavení ESM.

<sup>43</sup> Čl. 48 Smlouvy o ustavení ESM.

ských států je uplatňován postup při nadměrném schodku, je nutné si položit otázku, zda je Smlouva o ustavení ESM opravdu tím řešením, které obnoví důvěru finančních trhů v eurozónu.

## EUROPEAN STABILITY MECHANISM

### Summary

With a view to guarantee the stability of the euro area as a whole and to assist individual Member States under market pressure, temporary mechanisms (EFSM, EFSF) have been set up as a backstop. As the tension on the financial market increased, the establishment of permanent mechanism – the European Stability Mechanism became inevitable. The circumstances accompanying the creation are not the only link between the Treaty establishing the European Stability Mechanism and the Fiscal Compact. The bond between these two European initiatives is confirmed by the fact that starting 1 March 2013 the ratification of the Fiscal Compact is a prerequisite for granting of financial assistance from the European Stability Mechanism. The study provides deeper insight into the certain provisions of the Treaty establishing the European Stability Mechanism and their consequences. Attention is also paid to the context of its creation and to the link with the Fiscal Compact. The assistance granted from the European Stability Mechanism cannot be perceived only as a sign of solidarity but mainly as an incentive for the Member State in financial difficulties to accept corrective measures agreed outside the national level.

*Key words:* European Financial Stability Facility, European Financial Stability Mechanism, European Stability Mechanism, Financial Assistance, Fiscal Compact, Treaty establishing the European Stability Mechanism

## II. KOMENTÁŘ





## KOMENTÁŘ K NÁVRHU SMLOUVY O STABILITĚ, KOORDINACI A SPRÁVĚ V HOSPODÁŘSKÉ A MĚNOVÉ UNII

KOLEKTIV AUTORŮ PARLAMENTNÍHO INSTITUTU, ODDĚLENÍ  
PRO ZÁLEŽITOSTI EVROPSKÉ UNIE:

JANA FRANCOVÁ (ČLÁNKY 1, 2, 16), JOSEF PALÁN (ČLÁNEK 3),  
FILIP FICNER (ČLÁNKY 4, 5), TOMÁŠ BABKA (ČLÁNKY 6, 12),  
MICHAL POHL (ČLÁNKY 7, 8),  
DANIELA MAZANCOVÁ DUPLÁKOVÁ (ČLÁNKY 9, 10, 11),  
EVA TETOUROVÁ (ČLÁNKY 13, 14, 15),  
KATEŘINA HAVRÁNKOVÁ

### HLAVA I

#### ÚČEL A OBLAST PŮSOBNOSTI

##### ČLÁNEK 1

1. Smluvní strany, coby členské státy Evropské unie, se touto smlouvou zavazují posílit hospodářský pilíř hospodářské a měnové unie přijetím souboru pravidel pro zpřísnění rozpočtové kázně prostřednictvím rozpočtového paktu, jakož i posílit koordinaci svých hospodářských politik a zlepšit správu eurozóny, a podpořit tak dosažení cílů Evropské unie v podobě udržitelného růstu, zaměstnanosti, konkurenceschopnosti a sociální soudržnosti.

2. Tato smlouva se v plném rozsahu vztahuje na smluvní strany, jejichž měnou je euro. V rozsahu a za podmínek stanovených v článku 14 se vztahuje i na ostatní smluvní strany.

**Obecně:** Článek stanovuje v prvním odstavci účel Smlouvy, jímž je „*posílení hospodářského pilíře hospodářské a měnové unie*“, a ve druhém odstavci její působnost, která je omezena primárně na státy eurozóny. Dále obecně k účelu Smlouvy viz komentář k článku 2.

**K odst. 1:** Konečné znění odstavce se poměrně podstatně liší od textu obsaženého v první verzi návrhu Smlouvy ze 16. prosince 2011, který zněl: „*Touto smlouvou smluvní strany, které jsou členskými státy Evropské unie, souhlasí posílit svou rozpočtovou kázeň a upevnit koordinaci a řízení svých hospodářských politik.*“ („*By this Agreement, the Contracting Parties, which are Member States of the European Union, agree to strengthen their budgetary discipline and to reinforce their economic policy coordination and governance.*“) Stávající znění pochází ze třetí verze návrhu Smlouvy, které následující čtvrtá verze doplnila již jen o odkaz na cíle EU spočívající v konkurenceschopnosti a sociální soudržnosti.

Ze srovnání prvního a posledního znění odstavce je zřejmé, že původní jasně formulovaný závazek členských států směřující k posílení rozpočtové kázně a koordinace a řízení hospodářských politik byl doplněn o pojmy s vazbou na základací smlouvy („hospodářská a měnová unie“, „cíle Evropské unie v oblastech udržitelného růstu, zaměstnanosti, konkurenceschopnosti a sociální soudržnosti“) implikující komplementaritu rozpočtového paktu k unijnímu primárnímu právu. Smlouva má napomoci dosažení cílů stanovených v základacích smlouvách a zlepšit efektivitu opatření a procedur obsažených zejména v části třetí, hlavě VIII. SFEU („Hospodářská a měnová politika“).

**K odst. 2:** Odstavec vymezuje teritoriální působnost Smlouvy. Smlouva se bude primárně vztahovat na státy eurozóny, na ostatní signatáře pouze za podmínek stanovených v čl. 14 (viz komentář k tomuto článku).

## HLAVA II SOULAD S PRÁVEM UNIE A VZTAH K NĚMU

### ČLÁNEK 2

1. Smluvní strany uplatňují a vykládají tuto smlouvu v souladu se smlouvami, na nichž je založena Evropská unie, zejména pak s čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii, jakož i s právem Evropské unie, včetně práva procesního, je-li vyžadováno přijetí sekundárních právních předpisů.

2. Tato smlouva se použije v míře slučitelné se smlouvami, na nichž je založena Evropská unie, a s právem Evropské unie. Nezasahuje do pravomoci Unie jednat v oblasti hospodářské unie.

**Obecně:** Členské státy Evropské unie se již delší dobu potýkají s neustále se zhoršující hospodářskou a rozpočtovou situací. V červnu 2012 probíhalo řízení s 23 členskými státy (pouze u Švédska, Estonska, Lucemburska a Finska Komise neshledala, že by mohly překročit referenční limity; v květnu 2012 Komise doporučila Radě, aby v souladu s čl. 126 odst. 11 SFEU zrušila postup při nadměrném schodku v případě Bulharska a Německa). Obavy ze snížení ratingu členských států vedly jejich představitelé za asistence čelných představitelů evropských institucí k hledání nástroje, jímž by především investory přesvědčili o vážnosti svého závazku dodržovat rozpočtovou kázeň.

Dne 5. prosince 2011, čtyři dny před jednáním Evropské rady, nastínili své představy německá kancléřka Angela Merkelová s francouzským prezidentem Nicolasem Sarkozym. Navrhli změnu základacích smluv obsahující mimo jiné:

a) Automatické sankce za překročení rozpočtového schodku ve výši 3 % HDP. Sankce by byly uplatněny automaticky na návrh Komise, pokud by kvalifikovaná většina členských států nehlasovala proti nim („obrácená kvalifikovaná většina“).

b) „Zlaté pravidlo“ vyrovnaného rozpočtu inkorporované do ústav zemí eurozóny, na dostatečnost způsobu jeho implementace do ústavních pořádků bude dohlížet SDEU.

c) Evropský stabilizační mechanismus začne fungovat již v roce 2012 (nikoliv až 2013) a bude rozhodovat na základě kvalifikované většiny (85 % hlasů – hlasy jsou členskými státy přidělovány v závislosti na výši jejich kapitálových příspěvků do ESM).

d) Schůzky vedoucích představitelů států eurozóny jedenkrát měsíčně na tzv. summitech konkurenceschopnosti a hospodářského růstu.

V některých bodech se jejich představy shodovaly s plány předsedy Evropské rady Hermana van Rompuye. V dokumentu „Směrem k silnější hospodářské unii“, zveřejněném 6. prosince 2011, Herman van Rompuy mj. navrhl, že by změn zakládacích smluv spočívajících v zavedení „zlatého pravidla“ a v dohledu SDEU nad jeho správnou implementací do ústavních pořádků členských států mohlo být dosaženo změnou Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku a změnou článku 126 SFEU (upravujícím postup při nadměrném schodku) postupem podle článku 136 SFEU. V takovém případě by ve většině členských států EU nebyla nutná ratifikace. Současně by Evropská centrální banka a Evropský parlament byly zapojeny pouze do konzultací. Ve zprávě, kterou van Rompuy zpracoval na základě diskuzí s evropskými lídry, dále navrhl, aby stálý ESM získal bankovní licenci. S její pomocí by se mu otevřel přístup k finančním prostředkům od Evropské centrální banky. Na rozdíl od německé kancléřky a francouzského prezidenta nevyloučil vznik společných dluhopisů (eurobondů).

Ve dnech 8. – 9. prosince 2011 se hlavy států a předsedové vlád sešli v Bruselu, aby rozhodli o podobě nástroje, který by uklidnil finanční trhy a obnovil jejich stabilitu. Výsledkem náročných jednání bylo Prohlášení hlav států a vlád eurozóny, které obsahuje řadu opatření, jež mají být přijata s cílem zpřísnění rozpočtové kázně a dohledu, a to včetně sankčních prostředků, za účelem zefektivnění fungování záchranných systémů EFSF (Evropský nástroj finanční stability), ESM (Evropský stabilizační mechanismus) a v rámci MMF (Mezinárodní měnový fond). Tato opatření budou přijata buď ve formě sekundární legislativy v rámci EU, jejíž účinnost bude omezena na země eurozóny na základě čl. 136 SFEU, nebo ve formě nové, samostatné mezinárodní smlouvy, „rozpočtového paktu“ (*fiscal compact*), neboť nebyl nalezen jednomyslný konsensus nutný ke změně unijního primárního práva.

Původně zamýšlená změna primárního práva (zakládacích smluv) měla spočívat v kombinaci několika možností: nahrazení Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku prostřednictvím sekundárního právního aktu, změny čl. 126 SFEU a Protokolu (č. 14) o Euroskupině zjednodušenou procedurou dle čl. 48 odst. 6 SEU a změny čl. 126 SFEU řádným postupem pro přijímání změn podle čl. 48 odst. 1 až 4 SEU.

Změnu zakládacích smluv, s níž musí vyslovit souhlas všechny členské státy EU, však zablokoval premiér Spojeného království David Cameron.<sup>1</sup> Odmítavý britský postoj vedl k rozhodnutí o sjednání zvláštní mezinárodní smlouvy mimo systém práva EU. Tato mezinárodní dohoda musí projít standardním procesem ratifikace v členských

<sup>1</sup> Francouzsko-německý návrh textu závěrečné politické deklarace, která měla být výsledkem jednání Evropské rady a která obsahovala obrysy změn primárního práva, jež by následně byly transformovány do textu rozpočtového paktu, byl delegacím členských států postoupen jen 24 hodin před začátkem Evropské rady. To poskytovalo podle britské delegace příliš málo času na to, aby návrh mohl být dostatečně důkladně prozkoumán z hlediska svého dopadu na vnitřní trh. Během jednání se navíc nepodařilo britskému premiérovi přesvědčit všechny představitele členských států o nutnosti zahrnout do návrhu deklarace záruky, že součástí rozpočtového paktu budou ustanovení o vynětí londýnské City z unijní regulace finančních služeb.

státech, vyžadujícím v závislosti na jejich ústavních předpisech souhlas národních parlamentů, popřípadě vypsaní referenda.

Volba formy zvláštní mezinárodní smlouvy mezi členskými státy EU směřující k dosažení cílů obsažených v Lisabonské smlouvě je problematická především z hlediska základních právních principů. Zakládací smlouvy obsahují jasná a jednoznačná pravidla upravující postup přijímání jejich změn (čl. 48 SEU a tzv. „evolutivní klauzule“ – blíže Syllová, J. a kol.: Lisabonská smlouva – komentář, str. 172 a násl.) založená na principu jednomyslného souhlasu členských států. Je otázkou, zda je žádoucí, aby v situaci, kdy jeden či více členských států se změnou primárního práva vyjádří nesouhlas, ostatní členské státy pokračovaly v naplňování původního cíle použitím jiného nástroje a využíváním unijních institucí.<sup>2</sup>

**K odst. 1:** Konečná verze prvního odstavce oproti první verzi zdůrazňuje nutnost aplikace a interpretace Smlouvy v souladu se zakládacími smlouvami a právem Evropské unie *včetně práva procesního, je-li vyžadováno přijetí sekundárních právních předpisů*. Ustanovení odst. 1 je základním vykládacím pravidlem, které zavazuje všechny adresáty Smlouvy (ať jde o členské státy, orgány EU, SDEU i další). Není přípustné žádné ustanovení Smlouvy vykládat proti primárnímu ani sekundárnímu právu EU. Pokud bude Smlouva aplikována orgány EU, platí pro její použití dosavadní procesní předpisy stanovené procesním právem EU.

Smluvní strany přitom musí dbát zejména na soulad s článkem 4 odst. 3 SEU, který zakotvuje tzv. princip loajální spolupráce („*Podle zásady loajální spolupráce se Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv. Členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie. Členské státy usnadňují Unii plnění jejich úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie.*“).

Pravidla týkající se rozpočtové kázně a dohledu již nyní tvoří poměrně složitý systém vzájemně provázaných ustanovení různé právní síly. Klíčová jsou ustanovení zakládacích smluv novelizovaná Lisabonskou smlouvou a sekundární legislativa (zejm. tzv. *six-pack*<sup>3</sup>), která se v důsledku reformy z minulého roku stala neobyčejně složitou. Další pravidla je možno nalézt v tzv. *soft law* – zejména v řadě doporučení ohledně hospodářské politiky přijatých na půdě Evropské rady. Opomenout nelze ustanovení upravující Evropský stabilizační mechanismus apod. Ratifikace této Smlouvy přidá do

<sup>2</sup> Zakládací smlouvy přitom nebrání skupině členských států přijmout pravidla umožňující jim rychlejší či intenzivnější integraci. Tzv. „posílené spolupráce“ (čl. 20 SEU a čl. 326–334 SFEU) lze využít v rámci kompetencí EU za účelem naplnění cílů stanovených Smlouvami, pouze tehdy, pokud v rámci celé EU 27 není možno dosáhnout shody. Posílená spolupráce musí být otevřená všem státům EU, není možné z ní žádný stát předem vyloučit. Jednání o této spolupráci, jakož i o příslušné legislativě přijímané v jejím rámci, se účastní vždy všechny státy EU, byť hlasují jen státy účastníci se přímo této spolupráce. Posílená spolupráce nesmí narušovat vnitřní trh ani hospodářskou, sociální a územní soudržnost. Nesmí vytvářet překážku ani diskriminaci v obchodě mezi členskými státy, ani mezi nimi vyvolávat narušení hospodářské soutěže. Všechny tyto podmínky silně omezují možnosti reálného uplatnění této spolupráce. Proto původní návrhy Hermana van Rompuy (poslední ze středy 7. 12. 2011) počítaly se změnami primárního práva, jež by praktickou využitelnost posílené spolupráce rozšířily. Pro odpor členských států ovšem bylo od tohoto plánu ustoupeno ještě před započítím summitu následujícího dne (viz materiál Úřadu vlády „Sjednávání nové mezinárodní smlouvy o „fiskální unii“ z hlediska zájmů ČR“).

<sup>3</sup> Balíček legislativy týkající se ekonomického řízení z listopadu 2011.

této soustavy nový právní instrument, který s ohledem na svou formu vzbuzuje obavy o transparentnost celého systému.

**K odst. 2:** Ve finální verzi došlo k vynechání odkazu na judikaturu SDEU a zásady aplikační přednosti unijního práva před ustanoveními Smlouvy (poslední věta v první verzi návrhu zněla: „*In accordance with the case law of the Court of Justice of the European Union, European Union law has precedence over the provisions of this Agreement.*“).

Jedná se o významný odstavec zejména z právního hlediska. Ustanovení upravuje vzájemný vztah mezi Smlouvou a primárním právem EU (zakládacemi smlouvami). Podle čl. 30 Vídeňské úmluvy o smluvním právu platí následující pravidlo: „*Stanoví-li smlouva, (...) že nemá být považována za neslučitelnou s touto druhou smlouvou, mají ustanovení této druhé smlouvy přednost.*“ V tomto smyslu je třeba vykládat předmětný odstavec a posléze celou Smlouvu. Znamená to tedy, že pokud by se ukázalo nějaké ustanovení Smlouvy neslučitelné s primárním právem EU, pak se toto ustanovení Smlouvy nepoužije a ponechá se stranou. Neslučitelnost by určoval SDEU na základě daných žalob. Z tohoto pojetí vychází i znění následujícího čl. 3, který stanoví další pravidla resp. nové povinnosti členských států, které však musí být slučitelné s dosavadními pravidly EU.

Ustanovení Smlouvy nenahrazují úpravu obsaženou v unijním právu. Smlouva bude signatářskými státy aplikována vedle stávajících pravidel upravujících rozpočtovou kázeň a dohled na úrovni EU, která zůstávají nedotčena.

## HLAVA III ROZPOČTOVÝ PAKT

### ČLÁNEK 3

1. Vedle svých povinností podle práva Evropské unie a aniž jsou tyto povinnosti dotčeny, uplatňují smluvní strany pravidla stanovená v tomto odstavci:

- a) stav veřejných rozpočtů smluvní strany je vyrovnaný nebo vykazuje přebytek;
- b) pravidlo uvedené v písmeni a) se považuje za dodržené, pokud roční strukturální saldo veřejných financí odpovídá střednědobému cíli pro danou zemi ve smyslu revidovaného Paktu o stabilitě a růstu, s tím, že spodní limit strukturálního schodku činí 0,5 % hrubého domácího produktu v tržních cenách. Smluvní strany zajistí rychlé směřování ke svému střednědobému cíli. Harmonogram tohoto směřování navrhne Evropská komise s přihlédnutím k rizikům z hlediska udržitelnosti, jimž daná země čelí. Pokrok při naplňování střednědobého cíle a dodržování tohoto cíle se vyhodnocují na základě celkového posouzení, v němž je strukturální saldo použito jako měřítko, včetně analýzy výdajů očištěných o vliv diskrečních opatření na straně příjmů, v souladu s revidovaným Paktem o stabilitě a růstu;
- c) smluvní strany se mohou od svého střednědobého cíle či od cesty k jeho postupnému dosažení odchýlit pouze dočasně v případě výjimečných okolností vymezených v odst. 3 písm. b);
- d) je-li poměr veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu v tržních cenách výrazně nižší než 60 % a jsou-li rizika z hlediska dlouhodobé udržitelnosti veřejných

financí nízká, může spodní limit střednědobého cíle uvedený v písmeni b) odpovídat strukturálnímu schodku ve výši maximálně 1,0 % hrubého domácího produktu v tržních cenách;

e) je-li zjištěno závažné odchýlení od střednědobého cíle nebo od cesty k jeho postupnému dosažení, je automaticky aktivován mechanismus nápravy. Tento mechanismus zahrnuje povinnost dotčené smluvní strany provést opatření k nápravě odchylek během určitého období.

2. Pravidla stanovená v odstavci 1 nabudou ve vnitrostátním právu smluvních stran účinnosti nejpozději jeden rok od vstupu této smlouvy v platnost, a to na základě závazných a trvalých předpisů přednostně na ústavní úrovni či předpisů, u nichž je jiným způsobem zaručeno, že budou v plném rozsahu respektovány a dodržovány po celou dobu vnitrostátního rozpočtového procesu. Mechanismus nápravy uvedený v odst. 1 písm. e) zavedou smluvní strany na vnitrostátní úrovni na základě společných zásad, které navrhne Evropská komise a které se budou týkat jednak zejména povahy, rozsahu a harmonogramu nápravných opatření, jež je nutno přijmout, a to i v případech výjimečných okolností, jednak úlohy a nezávislosti institucí odpovědných na vnitrostátní úrovni za sledování toho, jsou-li pravidla stanovená v odstavci 1 dodržována. Tento mechanismus nápravy musí plně respektovat výsady vnitrostátních parlamentů.

3. Pro účely tohoto článku se použijí definice vymezené v článku 2 Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke smlouvám, na nichž je založena Evropská unie. Pro účely tohoto článku se dále použijí tyto definice:

a) „ročním strukturálním saldem veřejných financí“ se rozumí roční cyklicky očištěné saldo bez vlivu jednorázových a dočasných opatření;

b) „výjimečnými okolnostmi“ se rozumí neobvyklá událost, kterou dotčená smluvní strana nemůže nikterak ovlivnit a která má zásadní dopad na finanční situaci vládních institucí, nebo období prudkého hospodářského propadu ve smyslu revidovaného Paktu o stabilitě a růstu, a to za předpokladu dočasné odchýlení dotčené smluvní strany nevede k ohrožení udržitelnosti veřejných financí ve střednědobém výhledu.

**Obecně:** Ustanovení tohoto článku rozšiřují a zpřísňují pravidla pro schodek veřejných rozpočtů smluvních stran stanovená v čl. 126 SFEU a Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku. Společná pravidla pro prosazování rozpočtové disciplíny členských států EU byla poprvé vtělena do Maastrichtské smlouvy v roce 1992 a zavazují členské státy, aby se „vyvarovaly vzniku nadměrných schodků veřejných rozpočtů“. Tento závazek se nevztahuje na Spojené království, které se podle čl. 5 Protokolu (č. 15) o některých ustanoveních týkajících se Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku bude pouze „snažit“ vyvarovat se nadměrného schodku. Úprava obsažená v tomto článku se bude vztahovat na Českou republiku pouze v případě, že tuto Smlouvu ratifikuje a současně buď přijme společnou měnu euro, anebo oznámí úmysl být vázána ještě před přijetím eura úpravou obsaženou v komentovaném článku (tzv. *opt-in*).<sup>4</sup>

Výrazem „*veřejný schodek*“ (*general deficit*) se rozumí čisté výpůjčky veřejného sektoru potřebné k pokrytí rozdílu mezi příjmy a výdaji. Přívlastek veřejný znamená, že se jedná o schodek rozpočtu ústřední vlády, regionálních a místních úřadů a fondů sociálního zabezpečení. Výrazem „*nadměrný schodek*“ (*excessive deficit*) se však ne-

<sup>4</sup> K možnosti tzv. „opt-in“ dále viz čl. 14 odst. 5.

musí rozumět pouze deficit, který překročil doporučovanou hodnotu uvedenou v Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku (3 % pro podíl schodků veřejných rozpočtů k hrubému domácímu produktu). Referenční hodnota ve výši 3 % představuje pouze první ukazatel, který však není postačující podmínkou pro označení schodku za nadměrný. O existenci nadměrného schodku rozhoduje Rada, která přihlíží k celkové hospodářské situaci členského státu (růst HDP, míra inflace, veřejný dluh). Pokud Rada rozhodne, že nadměrný schodek existuje, dá zároveň doporučení dotyčnému členskému státu. Podrobněji viz komentář k čl. 5 odst. 1.

**K odst. 1:** Ustanovení tohoto odstavce rozšiřuje stávající pravidla k prosazování rozpočtové disciplíny o nové, klíčové pravidlo (tzv. „zlaté pravidlo“ – „*veřejné rozpočty jsou vyrovnané nebo v přebytku*“ – „*the budgetary position of the general government shall be balanced or in surplus*“) a zavazuje smluvní strany, aby kromě povinností vyplývajících z ustanovení čl. 126 SFEU a Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku dodržovaly toto nové pravidlo.

Toto nové pravidlo se považuje za splněné v těchto případech:

– jestliže strukturální schodek veřejných rozpočtů je nižší než 0,5 % hrubého domácího produktu v tržních cenách a roční strukturální saldo (bilance) veřejných rozpočtů se pohybuje v rámci střednědobého cíle, který je stanoven v revidovaném Paktu stability a růstu pro každý členský stát. V tomto případě smluvní strana musí zajistit rychlé přiblížení směrem ke svému střednědobému cíli. Časový rámec pro toto přiblížení navrhuje Komise, která zohlední rizika udržitelnosti pro konkrétní smluvní stranu. Pokrok v přiblížování ke střednědobému cíli se bude hodnotit na základě celkového posouzení strukturálního zůstatku jako referenční hodnoty, včetně analýzy výdajů očištěných o vliv diskrečních opatření na straně příjmů. Smluvní strany se mohou dočasně odchýlit od svého střednědobého cíle nebo od cesty k jeho dosažení pouze ve výjimečných případech, které samy nemohou ovlivnit;

– jestliže strukturální schodek veřejných rozpočtů je nižší než 1,0 % hrubého domácího produktu v tržních cenách a současně úroveň veřejného dluhu je pod úrovní 60 % hrubého domácího produktu v tržních cenách a rizika ohrožení dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí jsou nízká. To znamená, že na smluvní strany, které mají míru veřejného zadlužení pod 60 % HDP, se uplatňuje méně přísné rozpočtové kritérium. Tyto smluvní strany tedy mohou vykazovat strukturální schodek veřejných rozpočtů o půl procentního bodu vyšší, než standardně povoluje tato Smlouva.

Dodržování pravidla vyrovnaného rozpočtu má probíhat prostřednictvím stanovení střednědobých cílů pro každý členský stát a časových rámců pro zajištění konvergence pro jednotlivé smluvní strany. V případě, že budou zjištěny významné odchylky od střednědobého cíle nebo cesty k jeho dosažení, bude automaticky aktivován mechanismus nápravy, který uloží příslušné smluvní straně povinně zavést opatření k nápravě odchylek v průběhu stanoveného období. Cílem uplatňování tohoto pravidla je zbrzdřit narůstání veřejného dluhu a v dlouhodobém horizontu při udržitelném hospodářském vývoji snižovat podíl veřejného dluhu na hrubém domácím produktu.

Posuzování dodržování tohoto klíčového pravidla vyrovnaného rozpočtu bude prováděno společně s dalšími třemi numerickými kritérii, z nichž dvě byla stanovena v Maastrichtské smlouvě (3 % pro podíl schodků veřejných rozpočtů a 60 % pro podíl

veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu) a třetí kritérium je stanoveno v této Smlouvě (každoroční snížení podílu veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu průměrným tempem o jednu dvacetinu rozdílů mezi stávajícím podílem veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu a 60% hranicí).

Ustanovení čl. 3 odst. 1 Smlouvy je ve srovnání s ustanovením čl. 126 SFEU náročnější a přísnější v tom, že vyžaduje, aby smluvní strany měly veřejné rozpočty vyrovnané nebo v přebytku a smluvní strany, které překračují 60 % podílu veřejného dluhu z hrubého domácího produktu, jsou povinny snižovat tento podíl, a to doporučeným průměrným tempem jedné dvacetiny ročně. Ustanovení je komplementární k právu EU a nijak se nedotýká povinností plynoucích ze zakládacích smluv. Povinnosti stanovené tímto článkem nesmí být vykládány tak, že by derogovaly některé povinnosti ze zakládacích smluv.

**K odst. 2:** Ustanovení tohoto odstavce ukládá smluvním stranám, aby pravidlo vyrovnaného stavu veřejných rozpočtů implementovaly do svého vnitrostátního právního řádu nejpozději do jednoho roku po vstupu Smlouvy v platnost. Požaduje se, aby smluvní strany provedly tuto implementaci prostřednictvím závazných právních předpisů trvalého charakteru, nejlépe ústavních, nebo jiným způsobem, který zaručí, že tato nová pravidla budou plně respektována a dodržována ve všech fázích vnitrostátního rozpočtového procesu. Účelem tohoto ustanovení je, aby smluvní strany přímo do svých ústav zakotvily povinnost pro vlády, aby jejich roční rozpočtové plány (státní rozpočty) byly vyrovnané nebo v přebytku, a nedocházelo tak k narůstání veřejného dluhu, a aby se pravidlo vyrovnaného rozpočtu v budoucnosti neměnilo a bylo dodržováno.

Smluvní strany musí automaticky zavést mechanismus nápravy v případě zjištěné odchylky od střednědobého cíle nebo cesty k jeho dosažení. Smluvní strany zavedou tento mechanismus na základě společných zásad navržených Komisí, který musí respektovat pravomoci vnitrostátních parlamentů, neboť schvalování vládních rozpočtových příjmů a výdajů náleží mezi svrchované pravomoci vnitrostátních parlamentů. Tento mechanismus nápravy dosud nebyl nikde blíže specifikován.

**K odst. 3:** Odstavec odkazuje na použití definic, které jsou uvedeny v čl. 2 Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku, který vymezuje pojmy „veřejný“, „schodek“, „investice“ a „dluh“. Dále jsou v tomto odstavci definovány pojmy, které jsou uvedeny v čl. 3 Smlouvy. Pojmem „*roční strukturální bilance veřejných financí*“ (*annual structural balance of the general government*) se rozumí roční cyklicky očištěné saldo rozpočtu bez jednorázových a dočasných opatření.

Pojmem „*výjimečné okolnosti*“ (*exceptional circumstances*) se rozumí případy neobvyklých událostí, které dotčená smluvní strana nemůže ovlivnit a které mají významný vliv na bilanci veřejných financí (např. řešení následků povodní, zemětřesení), nebo období prudkého hospodářského poklesu za předpokladu, že dočasným odchýlením příslušná smluvní strana neohrozí udržitelnost veřejných financí ve střednědobém horizontu. Definice tohoto pojmu je identická s definicí uvedenou v čl. 2 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku.



#### ČLÁNEK 4

Jestliže poměr veřejného dluhu smluvní strany k hrubému domácímu produktu překračuje referenční hodnotu 60 % uvedenou v článku 1 Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke smlouvám, na nichž je založena Evropská unie, jsou smluvní strany podle článku 2 nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ze dne 7. července 1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku, ve znění nařízení Rady (EU) č. 1177/2011 ze dne 8. listopadu 2011, povinny tento poměr snižovat průměrným tempem jedné dvacetiny za rok, což je doporučená hodnota. O existenci nadměrného schodku v důsledku porušení dluhového kritéria se rozhodne postupem podle článku 126 Smlouvy o fungování Evropské unie.

**K textu:** Ustanovení článku ukládá smluvním stranám, jejichž veřejný dluh (*general government debt*) přesáhne referenční hodnotu 60 % hrubého domácího produktu, povinnost tento svůj dluh postupně snižovat. Jedná se o formu nápravy vzniklého nadměrného dluhu. Hranice 60 % HDP, neboli poměr veřejného dluhu k HDP v tržních cenách na úrovni 60 %, je nadefinována jako jedna ze dvou referenčních hodnot pro rozhodování o postupu při nadměrném schodku v článku 1 Protokolu (č. 12) připojeného ke SFEU (druhou referenční hodnotou je 3% hranice pro poměr schodku veřejných financí k HDP v tržních cenách). Představuje rovněž jedno z tzv. maastrichtských (konvergenčních) kritérií, podmínek nutných pro zavedení společné měny euro. V tomto případě tedy nejde o stanovení nové dluhové hranice, stávající unijní legislativa již tuto referenční hranici používá. Vývoj výše veřejného dluhu v členských státech Unie soustavně monitoruje Evropská komise na základě článku 126 SFEU a z druhé strany členské státy dle uvedeného Protokolu (č. 12) pravidelně a neprodleně podávají Evropské komisi zprávy o výši svého dluhu (stejně jako o plánovaných i skutečných schodcích).

Rychlost uvedeného snižování zadlužení by dle komentovaného článku měla činit v průměru jednu dvacetinu ročně jako doporučená hodnota (*benchmark*). Ustanovení uvádí pouze tempo vyjádřené v absolutní hodnotě, jakým by mělo být zadlužení snižováno. Pro konkrétní způsob, podmínky a parametry, podle nichž by ke snižování mělo docházet, odkazuje na sekundární legislativu, konkrétně na ustanovení čl. 2 nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ve znění nařízení Rady (EU) č. 1177/2011.<sup>5</sup> Dle pododstavce 1a čl. 2 zmiňovaného nařízení se uvedená jedna dvacetina nevztahuje na celkovou výši dluhu, nýbrž pouze na rozdíl mezi výší veřejného dluhu a referenční šedesátiprocentní hodnotou. Jedna dvacetina se tudíž bude vypočítávat pouze z té části veřejného dluhu, která přesahuje úroveň 60 % HDP. Dále je podstatné vymezení, že ke snižování by mělo docházet v průměru (průměrným tempem) o jednu dvacetinu, tedy nikoliv každoročně přesně o jednu dvacetinu. Průměr by se měl dle uvedeného ustanovení sekundární legislativy vypočítávat vždy za tříleté období. Výše uvedená související sekundární legislativa stejně jako samotné ustanovení komentovaného článku již neobsahují sankce za nedodržení tempa snižování, i sama hranice jedné dvacetiny je uváděna pouze jako doporučená. Jedná se tedy o poměrně „měkké“ opatření.

<sup>5</sup> Nařízení (ES) č. 1467/97 představuje tzv. nápravný pilíř Paktu stability a růstu.

O tom, zda dojde k existenci nadměrného schodku (ve smyslu rozhodování o zahájení postupu při nadměrném schodku) z toho důvodu, že bylo porušeno dluhové kritérium, tedy že byla překročena uvedená šedesátiprocentní referenční hodnota, bude dle poslední věty komentovaného článku rozhodováno dle procedury pro postup při nadměrném schodku popsané v čl. 126 SFEU (dále viz komentář k následujícímu čl. 5). Tato procedura je podrobně rozvedena v sekundární legislativě, a to konkrétně v nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ve znění nařízení Rady (EU) č. 1177/2011 z listopadu 2011. K začlenění poslední věty do komentovaného článku došlo až v poslední šesté verzi návrhu Smlouvy, předchozí verze ji neobsahovaly. Úprava obsažená v tomto článku se bude vztahovat na Českou republiku pouze v případě, že tuto Smlouvu ratifikuje a současně buď přijme společnou měnu euro, anebo oznámí úmysl být vázána ještě před přijetím eura úpravou obsaženou v komentovaném článku (tzv. *opt-in*).

## ČLÁNEK 5

1. Smluvní strana, vůči které je podle smluv, na nichž je založena Evropská unie, veden postup při nadměrném schodku, zavede program rozpočtového a hospodářského partnerství včetně podrobného popisu strukturálních reforem, jež musí být zavedeny a provedeny za účelem skutečné a trvalé nápravy jejího nadměrného schodku. Obsah a formu tohoto programu vymezi právo Evropské unie. Tyto programy budou předkládány Radě Evropské unie a Evropské komisi ke schválení v rámci stávajících postupů dohledu podle Paktu o stabilitě a růstu a budou v tomto rámci i sledovány.

2. Provádění programu rozpočtového a hospodářského partnerství a ročních rozpočtových plánů, které s ním musí být v souladu, sledují Rada Evropské unie a Evropská komise.

**Obecně:** Úprava obsažená v tomto článku se bude vztahovat na Českou republiku pouze v případě, že tuto Smlouvu ratifikuje a současně buď přijme společnou měnu euro, anebo oznámí úmysl být vázána ještě před přijetím eura úpravou obsaženou v komentovaném článku (tzv. *opt-in*).

**K odst. 1:** Ustanovení prvního odstavce ukládá těm smluvním stranám, vůči kterým je veden postup při nadměrném schodku (procedura podle čl. 126 SFEU a Protokolu (č. 12) připojeného ke SFEU), povinnost, aby zavedly jako formu nápravy své ekonomické situace tzv. program rozpočtového a hospodářského partnerství (*budgetary and economic partnership programme*). Je nutné uvést, že tato povinnost se v praxi bude zakládat na rozhodnutí Rady o existenci nadměrného schodku (viz výše zmiňovaný čl. 126 SFEU), nikoliv na objektivních statistických výstupech. Pouze samotné překročení referenční hodnoty schodku veřejných rozpočtů (viz komentář k předchozímu čl. 4) ještě automaticky neznamená existenci nadměrného schodku. V čl. 126 SFEU jsou definovány skutečnosti, které mohou existenci nadměrného schodku omezit – situace, kdy schodek veřejných financí sice překračuje referenční hodnotu, ale buď podstatně a nepřetržitě klesá a blíží se referenční hodnotě, nebo situace, kdy překročení referenční hodnoty je pouze dočasné a zůstává blízko referenční hodnotě. V navazujícím sekundárním právu (nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ve znění nařízení Rady (EU) č. 1177/2011) jsou blíže popsány další okolnosti, které se zohlední při rozhodování o nadměrném schodku. Existence nadměrného schodku je tedy vyjádřením hlasování v Radě, přičemž

se nepřihlíží k hlasu člena Rady za dotčený členský stát a kvalifikovaná většina zbylých členů Rady je vymezena (dle čl. 238 odst. 3 písm. a) SFEU) jako nejméně 55 % členů Rady zastupujících zúčastněné členské státy a představující zároveň nejméně 65 % obyvatelstva těchto států.

V prvním odstavci je pouze z malé části naznačeno, jak by měl program rozpočtového a hospodářského partnerství přibližně vypadat. Ustanovení uvádí, že program by měl zahrnovat podrobný popis strukturálních reforem, které musí být zavedeny a realizovány tak, aby byla zajištěna účinná a trvalá náprava nadměrných schodků. Toto lze chápat jako opatření cílená především na dlouhodobý vývoj ekonomiky („strukturální reformy“, „trvalá náprava“), která by měla do budoucna snad až téměř vyloučit možnost vzniku nadměrných schodků, odhlédne-li se samozřejmě od cyklické složky schodků. Nejedná se tedy pouze o samotné odstranění schodků, ambicí tohoto ustanovení je i výhled na dlouhodobější směřování dotčených ekonomik těch členských států, vůči nimž je veden postup při nadměrném schodku. První odstavec dále již pouze odkazuje na to, že další podrobnosti – obsah a forma programu (*content and format*) – by měly být stanoveny právem EU, tzn. prostřednictvím právních aktů Unie (pravděpodobně sekundární legislativou).

Podstatným prvkem je odkaz na posuzování programů – v poslední větě odstavce je zakotvena nová pravomoc Evropské komise a Rady monitorovat a především schvalovat tyto programy. Smluvní strany tedy budou povinovány předkládat programy jak Evropské komisi, tak Radě ke schválení (*endorsement*), přičemž text pro tyto účely odkazuje na využití stávajících kontrolních postupů (procedury) v rámci Paktu stability a růstu. Není však zřejmé, jakým způsobem by k tomuto provázání mělo dojít, a zda by předkládání programů mohlo být např. spojeno s postupy v rámci tzv. Evropského semestru. Založení nové pravomoci Evropské komise a Rady jde v tomto případě již nad rámec čl. 126 SFEU. Je otázkou, zda toto není v rozporu s primárním právem, jež vymezuje působnost orgánů EU (čl. 13 odst. 2 SEU).

**K odst. 2:** V návaznosti na poslední větu prvního odstavce komentovaného článku je ve druhém odstavci doplněna další nová pravomoc orgánů Unie. Evropská komise a Rada získávají kompetenci (kromě výše uvedeného schvalování programů) sledovat, jakým způsobem budou prováděny samotné programy i jednotlivé rozpočtové plány na každý rok, které by měly být vždy v souladu s daným programem rozpočtového a hospodářského partnerství. Byť ustanovení druhého odstavce neuvádí žádný odkaz na bližší vymezení formy sledování provádění programů a rozpočtových plánů, lze očekávat, že podrobnosti by měly být stanoveny sekundární legislativou (obdobně jako u znění předchozího odstavce týkajícího se obsahu a formy samotných programů).

## ČLÁNEK 6

Za účelem lepší koordinace při plánování svých emisí dluhopisů ohlašují smluvní strany předem Radě Evropské unie a Evropské komisi své plány emisí veřejných dluhopisů.

**K textu:** Toto ustanovení se v textu Smlouvy objevilo v souvislosti s evropskou dluhovou krizí. V jejím průběhu došlo ke střetu rozdílných představ, zejména v pří-

padě Francie a Německa, ohledně budoucí podoby fiskální unie. V tomto kontextu francouzská strana silně prosazovala možnost vydávání společných dluhopisů eurozóny – tzv. eurobondů, jejichž garantem by byly společně všechny členské státy eurozóny a jimiž by bylo možné částečně pokrýt dluhy národních vlád. Proti tomuto konceptu se však ostře vyhradilo především Německo – tedy nejsilnější člen eurozóny a hlavní věřitel a garant zadlužených zemí se špatným úvěrovým ratingem, jehož finanční břemeno by se vytvořením eurobondů ještě zvýšilo. Proto uvedené řešení striktně odmítlo do doby, než budou rozpočty ostatních zemí eurozóny pod jednotnou kontrolou. Konečné znění článku je s ohledem na výše zmíněné skutečnosti určitým dílčím kompromisem, který má přispět k posílení rozpočtové disciplíny v eurozóně a motivovat jednotlivé členské státy k zodpovědnějšímu chování a bezpodmínečné realizaci všech nezbytných reforem.

Komentovaný článek zavádí mezi smluvními stranami a unijními institucemi novou informační praxi spočívající v pravidelném hlášení emisí veřejných dluhopisů. Ve skutečnosti se jedná o nové právo Rady a Evropské komise být v dostatečném předstihu informovány o národních plánech na vydání dluhopisů. Nová ohlašovací povinnost smluvních stran má zajistit především lepší koordinaci této oblasti a poskytnout jasnější obraz o zadluženosti jednotlivých zemí. Úprava obsažená v tomto článku se bude vztahovat na Českou republiku pouze v případě, že tuto Smlouvu ratifikuje a současně buď přijme společnou měnu euro, anebo oznámí úmysl být vázána ještě před přijetím eura úpravou obsaženou v komentovaném článku (tzv. *opt-in*).

#### ČLÁNEK 7

Smluvní strany, jejichž měnou je euro, se zavazují, že budou při plném respektování procesních požadavků smluv, na nichž je založena Evropská unie, podporovat návrhy a doporučení, které Evropská komise předloží, jestliže shledá, že členský stát Evropské unie, jehož měnou je euro, porušuje kritérium schodku v rámci postupu při nadměrném schodku. Tato povinnost se neuplatní, je-li shledáno, že s navrženým či doporučeným rozhodnutím nesouhlasí kvalifikovaná většina smluvních stran, jejichž měnou je euro, vypočtená obdobně podle příslušných ustanovení smluv, na nichž je založena Evropská unie, přičemž k postoji dotčené smluvní strany se nepřihlíží.

**Obecně:** Co se týče účinnosti ustanovení čl. 7, platí, že aby byla vůči České republice účinná, je kromě ratifikace Smlouvy současně nezbytnou podmínkou přijetí společné měny euro. U tohoto opatření nelze pro účinnost použít pouze *opt-in*. V čl. 7 Smlouvy se hovoří pouze o smluvních stranách, jejichž měnou je euro, uvedená opatření se tedy mohou vůči České republice uplatnit pouze až po přijetí eura.

**Poloautomatické rozhodování a reverzní hlasování:** Článek zavazuje smluvní strany, jejichž měnou je euro, k podpoře návrhů nebo doporučení Komise, v nichž tato shledává, že smluvní strana, jejíž měnou je euro, porušuje schodková kritéria v rámci postupu při nadměrném schodku. Nicméně v případě, že kvalifikovaná většina smluvních stran (bez dotčené smluvní strany) stanovená analogicky na základě příslušných ustanovení SFEU (čl. 238, čl. 126 SFEU) bude proti návrhu či doporučení, tato povinnost se neuplatní.

Článek se týká návrhů a doporučení, které má pravomoc činit Komise podle čl. 126 SFEU. Nejprve musí být shledáno, že smluvní strana, jejíž měnou je euro, porušuje schodková kritéria v rámci postupu při nadměrném schodku. Podle ustanovení čl. 126 odst. 2 SFEU Komise sleduje, zda poměr plánovaného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu a poměr veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu nepřekročí referenční hodnoty. Tato kritéria či referenční hodnoty jsou definovány v Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku.<sup>6</sup> Samotný postup v případě, že Komise zjistí, že členský stát nespĺňuje požadavky týkající se těchto referenčních hodnot, je upraven v čl. 126 odst. 3 SFEU. Podle tohoto ustanovení Komise vypracuje zprávu, přičemž přihlíží k relevantním okolnostem týkajícím se ekonomické a rozpočtové situace daného státu. O samotné existenci schodku rozhoduje Rada na návrh Komise na základě čl. 126 odst. 6 SFEU – podle dosavadní úpravy ve SFEU by rozhodovala kvalifikovanou většinou podle čl. 238 SFEU, nicméně podle úpravy v komentovaném článku je naopak zapotřebí kvalifikované většiny k zabránění přijetí předmětných návrhů či doporučení Komise, v opačném případě jsou smluvní strany, jejichž měnou je euro, povinny je automaticky podporovat. Smluvní strany, jejichž měnou je euro, musí rovněž za použití tohoto mechanismu podporovat navrhovaná rozhodnutí či doporučení Komise podle čl. 126 odst. 7, odst. 8, odst. 9, odst. 11 a odst. 12 SFEU. Tj. doporučení členskému státu k ukončení situace (odst. 7), zveřejnění doporučení (odst. 8), rozhodnutí o výzvě členskému státu ke snížení schodku (odst. 9), sankční mechanismy – např. pokuta, doporučení Evropské investiční bance k přehodnocení úvěrové politiky vůči danému státu (odst. 11) a zrušení předchozích rozhodnutí či doporučení (odst. 12).

Tedy v případě, že kvalifikovaná většina smluvních stran, jejichž měnou je euro (bez dotčené smluvní strany), stanovená analogicky na základě příslušných ustanovení SFEU (čl. 238, čl. 126 SFEU) bude proti návrhu či doporučení, povinnost k podpoře návrhů se neuplatní. Jedná se o mechanismus tzv. reverzního hlasování. To znamená, že návrh či doporučení Komise budou v rámci smluvních stran, jejichž měnou je euro, automaticky přijaty resp. podporovány, ledaže by kvalifikovaná většina smluvních stran, jejichž měnou je euro, rozhodla opačně. Jinak řečeno, oproti úpravě v čl. 126 SFEU, která k přijetí návrhu Komise vyžaduje, aby tento byl schválen kvalifikovanou většinou, navrhovaná úprava vyžaduje kvalifikovanou většinu (bez dotčené smluvní strany) k zabránění přijetí návrhu či doporučení Komise, jímž se shledává, že byla porušena požadovaná kritéria. V této souvislosti je třeba mít na zřeteli, že ačkoliv reversní hlasování je v sekundárním právu EU zakotveno, byť jako zcela výjimečný institut,<sup>7</sup> v primárním právu tomu tak není. Naopak rozhodování o postupu při nadměrném schodku (i pro státy, jejichž měnou je euro) je, jak už bylo naznačeno výše, upraveno v rámci čl. 126 odst. 6, odst. 7, odst. 8, odst. 9, odst. 11, odst. 12 a odst. 13 SFEU.

Cílem komentovaného ustanovení je zavést poloautomatickou aplikaci doporučení a sankcí za nedodržení kritérií pro rozpočtové hospodaření. Účel úpravy je zřej-

<sup>6</sup> Viz komentář k čl. 4.

<sup>7</sup> Viz například nařízení o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně č. 1173/2011, které je součástí balíčku legislativy týkajícího se ekonomického řízení (tzv. „six pack“).

mý – zvýšit efektivitu postupu při nadměrném schodku zjednodušením přijímání návrhů či doporučení Komise, které bylo podle dosavadní úpravy z politických důvodů obtížné.

**Změna základacích smluv:** Nahlíženo z materiální perspektivy, ustanovení čl. 7 Smlouvy ve svých důsledcích mění primární právo. Z hlediska procedury přijímání změn základacích smluv EU není jiná změna, než stanovená v čl. 48 SEU, v rámci systému práva EU přípustná. Změna primárního práva je připuštěna v mezích čl. 48 SEU, který upravuje řádný a zjednodušený postup pro přijímání změn, přičemž tyto dvě možnosti uplatněny nebyly. Nelze proto jednoznačně vyloučit závěr, že přijetím navrhované úpravy jsou obcházeny výše stanovené požadavky v systému primárního práva. Jinými slovy, byť formálně stojí Smlouva mimo smluvní rámec EU, z materiálního hlediska, vzhledem k totožnosti subjektů („smluvní strany, jejichž měnou je euro“ lze ztotožnit s „členskými státy, jejichž měnou je euro“) a totožnému předmětu, může být relevantní pochybnost o konformitě zavedení reversního hlasování s ustanoveními primárního práva, které upravují jeho změny.

Na druhou stranu podobný mechanismus mezistátních dohod byl členskými státy EU použit i v případě dosahování jiných cílů, např. v případě Schengenské či Průmské úmluvy. Kromě toho SDEU ve věci C-181/91 a C-248/91 „Bangladéš“ dovedil (podobně viz i stanovisko generálního advokáta Jacobse ve stejné věci), že „akty, které přijali zástupci členských států, jež nevystupují jako členové Rady, ale jako zástupci svých vlád, a vykonávají tímto kolektivně pravomoci členských států, nejsou podrobeny kontrole legality prováděné Soudním dvorem“. Nicméně v tomto ohledu si SDEU vymínil nezbytnost materiálního přezkumu, tzn. že je nezbytné právní povahu aktů členských států posuzovat nikoliv z formálního hlediska, ale s ohledem na jejich „obsah a podmínky za kterých byly přijaty“.

**Hlasovací „kartel“:** Dalším důležitým aspektem zmiňovaným v souvislosti s projednáváním návrhu jsou podmínky k vytvoření tzv. hlasovacího kartelu pro zabránění podpory doporučení a návrhů předložených Komisí. Vzhledem k hlasovacím poměrům mezi smluvními stranami může minorita smluvních stran, jejichž měnou je euro, disponující dostatečnou hlasovací vahou (tzn. velké státy)<sup>8</sup> v podmínkách reversního hlasování ve spolupráci s Komisí efektivně ovlivnit rozhodování způsobem, který primárním právem EU není zakotven.<sup>9</sup>

## ČLÁNEK 8

1. Evropská komise se vyzývá, aby smluvním stranám v náležitě lhůtě předložila zprávu o předpisech, jež jednotlivé smluvní strany přijaly v souladu s čl. 3 odst. 2. Jestliže Evropská komise poté, co dala dotčené smluvní straně příležitost učinit připomínky, dospěje ve své zprávě k závěru, že tato smluvní strana neplní požadavky čl. 3 odst. 2, předloží jedna či více smluvních stran věc Soudnímu dvoru Evropské unie. Pokud se

<sup>8</sup> Podle prezentace předsedy vlády ČR na Výboru pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny dne 2. 2. 2012 by potřebnou „blokační menšinu“ mohly uskutečnit pouhé dva státy – Francie a Německo.

<sup>9</sup> K tomuto aspektu viz blíže Odbor koncepční a institucionální, *Smlouva o stabilitě, koordinaci a správe v hospodářské a měnové unii. Analýza sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády ČR*, únor 2012, str. 18–20.

některá smluvní strana nezávisle na zprávě Evropská komise domnívá, že jiná smluvní strana neplní požadavky čl. 3 odst. 2, je oprávněna věc sama předložit Soudnímu dvoru. V obou případech je rozsudek Soudního dvora pro strany řízení závazný a tyto strany přijmou opatření nezbytná k zajištění souladu s rozsudkem ve lhůtě Soudním dvorem určené.

2. Jestliže se některá smluvní strana na základě vlastního posouzení či posouzení Evropské komise domnívá, že jiná smluvní strana nepřijala opatření nezbytná k zajištění souladu s rozsudkem Soudního dvora uvedeným v odstavci 1, je oprávněna věc předložit Soudnímu dvoru a domáhat se uložení finančních sankcí podle kritérií, jež vypracuje Evropská komise v rámci článku 260 Smlouvy o fungování Evropské unie. Shledá-li Soudní dvůr, že dotčená smluvní strana nevyhověla jeho rozsudku, může jí uložit zaplacení paušální částky nebo penále ve výši odpovídající okolnostem, jež nepřesáhne 0,1 % jejího hrubého domácího produktu. Částky uložené smluvní straně, jejíž měnou je euro, jsou hrazeny ve prospěch Evropského mechanismu stability. V ostatních případech jsou tyto částky hrazeny ve prospěch souhrnného rozpočtu Evropské unie.

3. Tento článek představuje rozhodčí smlouvu mezi smluvními stranami ve smyslu článku 273 Smlouvy o fungování Evropské unie.

**K odst. 1:** Podle tohoto odstavce má Komise včas předložit smluvním stranám zprávu o opatřeních, která byla přijata, aby naplnila požadavky čl. 3 odst. 2 Smlouvy (zejména pravidlo vyrovnaného rozpočtu či dluhové brzdy). Nejedná se však o zakotvení formální povinnosti Komise, ale o výzvu Komisi, aby tak učinila. Pokud Komise poté, co dala dotčené smluvní straně příležitost vyjádřit své připomínky, shledá, že smluvní strana nesplnila své povinnosti plynoucí z článku 3 odst. 2 Smlouvy, jedna nebo více smluvních stran předloží tuto záležitost SDEU. Smluvní strana tak může rovněž učinit, pokud sezná, že jiná smluvní strana jednala v rozporu s čl. 3 odst. 2 Smlouvy, a to bez ohledu na zprávu Komise. Pro obě varianty platí, že případný rozsudek je pro procesní strany závazný v tom smyslu, že přijmou nezbytné opatření v souladu s rozsudkem ve lhůtě stanovené soudem.

S ohledem na použitou dikci se lze domnívat, že pokud Komise shledá, že smluvní strana porušila svou povinnost podle čl. 3 odst. 2 Smlouvy, mají jedna či více smluvních stran povinnost podat na dotčenou smluvní stranu žalobu u SDEU, nicméně konkrétní určení subjektů povinných podat žalobu ustanovení neobsahuje. Kritéria pro určení žalujících subjektů obsahují tzv. doprovodná ujednání<sup>10</sup> týkající se čl. 8 odst. 1. Tato ujednání však nejsou součástí Smlouvy, ale představují politickou dohodu ve formě společného prohlášení u příležitosti uzavření Smlouvy.<sup>11</sup>

Odstavec dále přiznává právo aktivní legitimace k podání žaloby u SDEU smluvní straně, která se i přes stanovisko Komise domnívá, že jiná smluvní strana neplní pravidla podle čl. 3 odst. 2 Smlouvy (resp. čl. 3 odst. 1 Smlouvy). Odstavec rovněž v kontextu čl. 3 odst. 2 Smlouvy přiznává pravomoc SDEU rozhodovat o tom, zda smluvní

<sup>10</sup> „ARRANGEMENTS AGREED BY THE CONTRACTING PARTIES AT THE TIME OF SIGNATURE CONCERNING ARTICLE 8 OF THE TREATY“ dostupné na <[http://www.europolitics.info/pdf/gratuit\\_en/310236-en.pdf](http://www.europolitics.info/pdf/gratuit_en/310236-en.pdf)>.

<sup>11</sup> Stanoviško Ministerstva zahraničních věcí Polska dostupné na: <[http://www.mfa.gov.pl/en/news/mfa\\_information\\_on\\_the\\_arrangements\\_agreed\\_by\\_the\\_contracting\\_parties](http://www.mfa.gov.pl/en/news/mfa_information_on_the_arrangements_agreed_by_the_contracting_parties)>.

strana splnila povinnost transponovat tato pravidla do svého právního řádu prostřednictvím „závažných a trvalých předpisů přednostně na ústavní úrovni či předpisů, u nichž je jiným způsobem zaručeno, že budou v plném rozsahu respektovány a dodržovány po celou dobu vnitrostátního rozpočtového procesu“.

I přesto, že členské státy si místo původně navrhované povinně ústavní formy mohou zvolit ústavní či zákonnou úpravu pravidla vyrovnaného rozpočtu či dluhové brzdy, čímž odpadá riziko ingerence SDEU do pravomoci národních ústavních soudů co do přezkumu vnitrostátních legislativních procedur,<sup>12</sup> nelze zcela vyloučit, že provedení navrhované úpravy může vyústit nejen v konflikt na úrovni SDEU – národní ústavní soudy, ale také v potenciální hierarchicko-právní konflikty na národní úrovni. V úvahu přichází např. konflikt pravidla (byť zakotveného pouze na zákonné úrovni) vyrovnaného rozpočtu či dluhové brzdy a ústavní úpravy sociálních a ekonomických práv, jejichž realizace úzce souvisí s rozpočtovými prostředky. Z tohoto hlediska je třeba mít na zřeteli, že v rámci evropského práva je SDEU při své rozhodovací činnosti vázán Listinou základních práv EU, která katalog sociálních práv obsahuje. V tomto případě tomu tak z formálního hlediska nemusí být, neboť Smlouva je instrumentem mezinárodního práva a nikoliv rovněž práva EU, a to až do předpokládaného začlenění Smlouvy do rámce evropského práva (viz čl. 16 Smlouvy), bez ohledu na čl. 2 Smlouvy.<sup>13</sup> Ačkoliv čl. 2 Smlouvy má garantovat soulad Smlouvy s právem EU jako celkem (a tedy i s Listinou základních práv EU), orgány EU, včetně SDEU, jsou striktně omezeny kategorickým ustanovením čl. 51 Listiny základních práv EU, jenž redukuje její použití pouze na uplatňování práva EU. S ohledem na sociální a ekonomická práva nelze rovněž opomíjet fakt, že Česká republika přijala v této oblasti mezinárodní závazky, zejména prostřednictvím Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech či Evropské sociální charty a navazujících předpisů, přičemž nelze vyloučit, že naplňování těchto závazků by mohlo být extenzivním či neproporcionálním výkonem pravidla dluhové brzdy eventuálně ohroženo.<sup>14</sup> V této souvislosti lze dodat, že některé aspekty obdobného mechanismu v Argentíně v rámci tzv. „Zákona o nulovém schodku“ byly při přezkumu argentinským Nejvyšším soudem deklarovány jako protiústavní.<sup>15</sup>

Rovněž v této souvislosti vyvstává otázka, zda je SDEU, vzhledem k jeho omezeným materiálním a personálním zdrojům, schopen rozsáhlých národohospodářských makroekonomických analýz, které si posuzování souladu právní úpravy smluvních stran s pravidlem vyrovnaného rozpočtu zřejmě vyžádá.<sup>16</sup> Na druhou stranu, ekonomické analýzy jako součást rozhodování, byť mnohem menšího rozsahu, jsou pravi-

<sup>12</sup> Toto riziko hrozilo v případě původních návrhů, podle nichž členské státy měly povinnost zavést stanovená pravidla na ústavní úrovni.

<sup>13</sup> Nicméně i v takovém případě nelze vyloučit, že při konfliktu těchto norem by pro SDEU bylo prioritní pravidlo vyrovnaného rozpočtu.

<sup>14</sup> Vice k tématu viz např. Michalowski, S., *Sovereign Debt and Social Rights-Legal reflections on a Difficult Relationship*. *Human Rights Law Review*. Oxford University Press. 2008, p. 35–68 či Michalowski, S., *Unconstitutional Regimes and the Validity of Sovereign debt*. Legal Perspective. Ashgate. 2007, p.157–158

<sup>15</sup> Viz Tobar Leonidas c/E.N. Mş Defensa – Contaduria General del Ejercito – Ley 25.453 s / amparo – Ley 16.986 (22/08/2002 – Fallos: 325:2059).

<sup>16</sup> O Broin, P., *The Euro Crisis: The Fiscal Treaty – An Initial Analysis*. Institute of International and European Affairs, 2012. Dostupné na: <<http://www.iea.com/blogosphere/the-fiscal-treaty--an-initial-analysis>>.



delným předmětem činnosti SDEU např. v právu státních podpor či v právu hospodářské soutěže.

**K odst. 2:** Pro případ, že smluvní strana dojde na základě svého hodnocení či hodnocení Evropské komise k závěru, že jiná smluvní strana nepřijala veškerá nezbytná opatření ke splnění rozhodnutí SDEU podle čl. 8 odst. 1 Smlouvy, svěřuje tento odstavec smluvními stranám právo předložit věc SDEU s požadavkem uložení finálních sankcí podle kritérií stanovených Evropskou komisí v rámci čl. 260 SFEU. V případě, že SDEU shledá u smluvní strany porušení povinností, může jí uložit pokutu ne vyšší než 0,1 % HDP, která bude příjmem Evropského stabilizačního mechanismu (v případě smluvních stran, jejichž měnou je euro) či příjmem obecného rozpočtu EU (v ostatních případech). Komentovaný odstavec tedy přiznává aktivní legitimaci smluvní strany k podání návrhu na zahájení řízení u SDEU vůči jiné smluvní straně, o níž se domnívá, že neplní povinnosti směřující ke splnění rozhodnutí SDEU podle čl. 8 odst. 1 Smlouvy. Rovněž upravuje ukládání a výši sankcí SDEU, pokud tento dospěje k závěru, že smluvní strana nepřijala nezbytná opatření vyžadovaná rozsudkem SDEU. V této souvislosti vyvstává podobný problém jako v případě přezkumu podle předchozího odstavce – tedy otázky týkající se zpracování více či méně rozsáhlé národohospodářské analýzy či hodnocení „nezbytnosti“ (proporcionality) opatření, jež smluvní strana měla přijmout na základě rozsudku SDEU.

Určitým dalším problematickým aspektem navrhovaného ustanovení je mechanismus stížnosti z hlediska aktivní legitimace. Vzhledem k tomu, že jde o smluvní stranu, tj. členský stát EU, který má právo podat žalobu u SDEU, je možné, že taková úprava by mohla zvyšovat napětí mezi smluvními stranami a mít tak v rámci celé EU negativní mezinárodněpolitické důsledky. Vhodnější by byla aktivní legitimace Komise, jako nezávislé třetí strany. Nicméně v takovém případě by nemohla být konstrukce tohoto článku založena na čl. 273 SFEU, neboť pravomoc SDEU se vztahuje pouze na spory mezi členskými státy a nikoliv na spory mezi členskými státy a Komisí (viz níže).

**K odst. 3:** Ustanovení definuje čl. 3 jako zvláštní dohodu mezi smluvními stranami ve smyslu čl. 273 SFEU. Čl. 273 SFEU svěřuje SDEU pravomoc rozhodovat všechny spory mezi členskými státy, které souvisejí s předmětem smluv, jsou-li mu tyto spory předloženy na základě rozhodčí smlouvy. Čl. 273 umožňuje předkládat SDEU pouze spory, které „souvisejí“ s předmětem smluv. Pokud jde o spory, ve kterých jde o „výklad“ nebo „uplatňování“ smluv, ty spadají do pravomoci SDEU na základě čl. 344 a 263 SFEU.<sup>17</sup> Komentované ustanovení tak představuje rozhodčí smlouvu svého druhu.

Úprava obsažená v tomto článku se bude vztahovat na Českou republiku pouze v případě, že tuto Smlouvu ratifikuje a současně buď přijme společnou měnu euro, anebo oznámí úmysl být vázána ještě před přijetím eura úpravou obsaženou v komentovaném článku (tzv. *opt-in*).

<sup>17</sup> Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol., *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010.

## HLAVA IV KOORDINACE HOSPODÁŘSKÝCH POLITIK A KONVERGENCE

### ČLÁNEK 9

Na základě koordinace hospodářských politik vymezené ve Smlouvě o fungování Evropské unie se smluvní strany zavazují, že budou společně usilovat o hospodářskou politiku, která prostřednictvím posílené konvergence a konkurenceschopnosti podporuje hladké fungování hospodářské a měnové unie a hospodářský růst. Za tímto účelem přijmou smluvní strany nezbytná opatření ve všech oblastech, jež jsou zásadní pro řádné fungování eurozóny při sledování cílů posílení konkurenceschopnosti, podpory zaměstnanosti, dalšího přispívání k udržitelnosti veřejných financí a posilování finanční stability.

**K textu:** Úprava obsažená v tomto článku se bude vztahovat na Českou republiku pouze v případě, že tuto Smlouvu ratifikuje a současně buď přijme společnou měnu euro, anebo oznámí úmysl být vázána ještě před přijetím eura úpravou obsaženou v komentovaném článku (tzv. *opt-in*).

Předmětný článek se zabývá hospodářskou politikou a nutností její koordinace v rámci smluvních stran. Smlouva výslovně stanovuje, že koordináční pravomoci v hospodářské politice ve smyslu Smlouvy jsou shodné jako pravomoci obsažené ve SFEU. Tato problematika je v rámci SFEU upravena v čl. 119 – čl. 126. Prostřednictvím čl. 119 odst. 1 SFEU je stanoveno, že hospodářská politika má být založena na úzké koordinaci hospodářských politik členských států, na vnitřním trhu a na vymezení společných cílů, přičemž je prováděna v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží. Základním hospodářským cílem EU podle čl. 3 odst. 3 SEU je dosažení vyváženého hospodářského růstu. Tento růst má být založen zejména na cenové stabilitě a na konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství. Z uvedeného vyplývá, že Evropská unie nedisponuje jednotnou hospodářskou politikou, ale že je založena pouze na koordinaci hospodářských politik členských států, a tím závisí jen na spolupráci jednotlivých členských států. Právě spolupráce a koordinace smluvních stran v oblasti hospodářské politiky je cílem navrhované Smlouvy. Důkazem o neexistenci jednotné hospodářské politiky mohou být například odlišné daňové soustavy jednotlivých států nebo jejich rozdílné systémy sociálního zabezpečení.

Prostřednictvím předmětného článku se smluvní strany zavazují, že budou společně usilovat o hospodářskou politiku, která bude podporovat fungování hospodářské a měnové unie a hospodářský růst, a to prostřednictvím posílení konvergence a konkurenceschopnosti. Smluvní strany mají k dosažení výše zmiňovaného přijmout nezbytné kroky a opatření ve všech zásadních oblastech pro fungování eurozóny. V návrhu však není blíže specifikováno, o které oblasti se jedná. Je otázkou, zda je tyto oblasti možné dovést z cílů, které mají být dosaženy prostřednictvím těchto kroků a opatření (viz následující odstavec).

Článek explicitně stanovuje, že cílem výše zmiňovaných opatření a kroků má být podpora konkurenceschopnosti a zaměstnanosti, posílení finanční stability a přispívání k udržitelnosti veřejných financí. Jedná se o čtyři základní cíle uvedené v Paktu pro

euro plus, jenž byl přijat Evropskou radou na jejím zasedání dne 24. a 25. března 2011. V původním návrhu Smlouvy bylo uvedeno, že smluvní strany přijmou nezbytné kroky včetně těch přijatých prostřednictvím tohoto paktu (1. a 2. verze návrhu), resp. že smluvní strany přijmou nezbytné kroky ve všech oblastech, které jsou zásadní pro správné fungování eurozóny, jak je uvedeno v paktu (3. verze návrhu). V konečném znění tohoto článku jsou již explicitně vyjmenovány cíle, k jejichž splnění má hospodářská politika směřovat. Z uvedeného vyplývá přímá návaznost navrhované Smlouvy na Pakt pro euro plus. Je nutné zmínit, že Paktu o euro plus se účastní nejen členské země eurozóny, ale připojily se také Bulharsko, Dánsko, Litva, Lotyšsko, Polsko a Rumunsko. Česká republika se k němu doposud nepřipojila a z tohoto důvodu jí není ani vázána.

Z uvedeného lze dovodit, že cílem komentovaného ustanovení není vytvoření autonomní společné hospodářské politiky, ale zajištění, aby byla uskutečňována takovým způsobem, jenž bude podporovat bezproblémové fungování hospodářské a měnové unie a hospodářský růst. Je možné konstatovat, že předmětný článek Smlouvy má spíše deklaratorní povahu, jelikož stanovuje cíle smluvních stran, k jejichž plnění jsou tyto strany zavázány přijímat potřebná opatření již v rámci dotčených ustanovení smluv EU.

#### ČLÁNEK 10

V otázkách, které jsou zásadní pro řádné fungování eurozóny, jsou smluvní strany v souladu s požadavky smluv, na nichž je založena Evropská unie, připraveny, kdykoliv to bude vhodné a nutné, využít opatření podle článku 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, která jsou specifická pro členské státy, jejichž měnou je euro, jakož i posílené spolupráce podle článku 20 Smlouvy o Evropské unii a článků 326 až 334 Smlouvy o fungování Evropské unie, aniž by tím docházelo k narušení vnitřního trhu.

**K textu:** Podle dotčeného článku mají být smluvní strany připraveny aktivně využít stanovených opatření týkajících se členských států eurozóny a institutu posílené spolupráce. K jejich použití má dojít, kdykoliv to bude vhodné a nutné, přičemž podmínkou pro jejich použití je, že musí být v souladu s požadavky SEU a SFEU. Je otázkou, podle čeho bude posuzována vhodnost a nutnost použití opatření podle čl. 136 SFEU, jakož i institutu posílené spolupráce. Podle první a druhé verze návrhu Smlouvy se měl požadavek souladu se zakládacími smlouvami vztahovat pouze na procesní požadavky zakládacích smluv. Z uvedeného lze konstatovat, že podle tohoto článku musí smluvní strany jednat v souladu s veškerými požadavky obsaženými v zakládacích smlouvách. Úprava obsažená v tomto článku se bude vztahovat na Českou republiku pouze v případě, že tuto Smlouvu ratifikuje a současně buď přijme společnou měnu euro, anebo oznámí úmysl být vázána ještě před přijetím eura úpravou obsaženou v komentovaném článku (tzv. *opt-in*).

Opatřeními, která mohou smluvní strany aktivně využít, jak je již výše uvedeno, jsou opatření platná pro členské státy, jejichž měnou je euro, a to v souladu s čl. 136 SFEU. Podle tohoto článku se jedná o opatření směřující k posílení koordinace rozpočtové kázně členských zemí eurozóny a dohledu nad ní a k vypracování směrů hospodářské politiky pro tyto státy, přičemž důraz je kladen na to, aby byly slučitelné se směry příji-

manými pro celou EU a byl nad nimi zajištěn dohled. Smluvní strany budou muset být připraveny aktivně využít specifických opatření doposud platných pouze pro členské země eurozóny. Současně je nutné uvést, že opatření v rámci čl. 136 SFEU mohou být předložena pouze Komisi, jež je téměř výlučně oprávněna k předložení návrhů legislativních aktů. V souvislosti s čl. 136 SFEU je třeba zmínit v současné době probíhající proces změny SFEU, resp. doplnění čl. 136 o odst. 3, a to v souvislosti s možností zřízení mechanismu stability (tzv. ESM), který bude aktivován v případě potřeby zajištění stability eurozóny jako celku.

Smluvní strany dále musí být připraveny aktivně využít institutu posílené spolupráce. Tato úprava je obsažena v čl. 20 SEU a čl. 326 – čl. 334 SFEU. Je důležité uvést, že posílená spolupráce by měla být otevřena všem členským státům, a to v souladu s čl. 20 odst. 1 věta druhá SEU a čl. 328 SFEU. Z navrhovaného znění nevyplývá, že by úprava posílené spolupráce podle této Smlouvy měla být omezena pouze na země eurozóny nebo smluvní strany, což by bránilo zbývajícím státům připojit se k posílené spolupráci. V případě, že by tato skutečnost nastala, došlo by zřejmě k porušení primárního práva EU, jenž stanovuje, že posílená spolupráce „... je kdykoliv otevřena všem členským státům...“. Nicméně v případě vzniku rozporu s právem EU je nutno zmínit úpravu obsaženou v čl. 2 odst. 2 Smlouvy (blíže viz komentář k tomuto článku). Institut posílené spolupráce má být využíván pouze v otázkách, které jsou zásadní pro hladké fungování eurozóny. Je nutné zdůraznit, že jeho využíváním nesmí docházet k narušení vnitřního trhu. Jedná se o podstatnou podmínku, jelikož existence vnitřního trhu je jedním ze základních pilířů EU.

## ČLÁNEK 11

V rámci úsilí o těsněji koordinovanou hospodářskou politiku smluvní strany zajistí, aby všechny zásadní reformy hospodářské politiky, které hodlají uskutečnit, byly předem projednány a případně vzájemně koordinovány, přičemž postupy, které se osvědčí, budou označeny jako referenční. Do této koordinace jsou v souladu s právem Evropské unie zapojeny orgány Evropské unie.

**K textu:** Úprava obsažená v tomto článku se bude vztahovat na Českou republiku pouze v případě, že tuto Smlouvu ratifikuje a současně buď přijme společnou měnu euro, anebo oznámí úmysl být vázána ještě před přijetím eura úpravou obsaženou v komentovaném článku (tzv. *opt-in*). Prostřednictvím předmětného článku má být zajištěno předběžné projednání zásadních reforem hospodářské politiky smluvních stran. Cílem tohoto předběžného projednání je nalezení osvědčených postupů a zajištění užší spolupráce smluvních stran v oblasti hospodářské politiky. V případě, že to bude vhodné, tak mají být podle tohoto návrhu Smlouvy všechny zásadní reformy hospodářské politiky smluvních stran vzájemně koordinovány.

Smluvní strany se podle tohoto návrhu zavazují k předběžnému projednání zásadních reforem své vlastní hospodářské politiky. Návrh však dále neurčuje, co bude považováno za zásadní reformu, a neurčuje ani kritéria, na základě kterých by bylo možné stanovit, zda se jedná o zásadní reformu či nikoliv. Z anglického *all major economic*

*policy reforms* nelze blíže určit, jaké skupiny reforem se bude požadavek předběžného projednání týkat, nýbrž je pouze obecně stanoveno, že se bude jednat o reformy hospodářské politiky, přičemž většina reforem se nějakým způsobem může dotýkat této oblasti. Podle Smlouvy je na rozhodnutí smluvní strany, zda považuje návrh reformy za zásadní a jestli ho předloží k projednání. Je otázkou, zda je možné dovést předmět zásadních reforem z hlavních hospodářských cílů EU uvedených v čl. 120 SFEU. Jedná se zejména o vyvážený ekonomický růst, cenovou stabilitu a vybudování konkurenceschopného sociálně tržního hospodářství.

Z textu vyplývá, že metody projednání a koordinace jsou zatím otevřené. Metody koordinace hospodářských politik členských zemí EU jsou obecně upraveny v čl. 121 SFEU. Mohou tedy být využity všechny zakládacími smlouvami stanovené metody koordinace v daných oblastech. Pokud se osvědčí, budou zatím nejasným způsobem označeny jako referenční. Smlouva výslovně stanovuje, že do koordinace hospodářské politiky budou zapojeny unijní orgány. Jedná se o stěžejní ustanovení, které stanoví další (nové) věcné konzultační pravomoci všem orgánům EU. Zapojení těchto orgánů do projednávání hospodářských reforem smluvních stran a do jejich koordinace by mělo být uskutečňováno pouze v rozsahu, jenž je již stanoven unijním právem.

## HLAVA V SPRÁVA EUROZÓNY

### ČLÁNEK 12

1. Hlavy států a předsedové vlád smluvních stran, jejichž měnou je euro, se spolu s předsedou Evropské komise neformálně scházejí na vrcholných schůzkách eurozóny. K účasti na těchto zasedáních je přizván prezident Evropské centrální banky.

Předsedu vrcholných schůzek eurozóny jmenují hlavy států a předsedové vlád smluvních stran, jejichž měnou je euro, prostou většinou v okamžiku, kdy Evropská rada zvolí svého předsedu, a to na shodné funkční období.

2. Vrcholné schůzky eurozóny se konají podle potřeby a nejméně dvakrát ročně s cílem jednat o otázkách týkajících se zvláštních úkolů, které smluvní strany, jejichž měnou je euro, sdílejí v souvislosti s jednotnou měnou, o dalších otázkách týkajících se správy eurozóny a o pravidlech, která se na ni vztahují, a o strategických směrech pro provádění hospodářských politik a pro posílení konvergence v eurozóně.

3. Hlavy států a předsedové vlád smluvních stran jiných než těch, jejichž měnou je euro, které tuto smlouvu ratifikovaly, se účastní jednání vrcholných schůzek eurozóny týkajících se konkurenceschopnosti pro smluvní strany, změny celkového uspořádání eurozóny a základních pravidel, která se na ni budou v budoucnu vztahovat, jakož i podle potřeby a alespoň jednou za rok jednání o konkrétních otázkách plnění této Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii.

4. Přípravu a průběh vrcholných schůzek eurozóny zajišťuje jejich předseda v úzké spolupráci s předsedou Evropské komise. Přípravou vrcholných schůzek eurozóny a činnostmi na ně navazujícími je pověřena Euroskupina a její předseda může být pro tento účel k účasti na schůzkách přizván.

5. Předseda Evropského parlamentu může být pozván, aby na vrcholné schůzce eurozóny vystoupil. Po každé vrcholné schůzce eurozóny předloží její předseda Evropskému parlamentu zprávu.

6. Předseda vrcholných schůzek eurozóny pravidelně a podrobně informuje smluvní strany jiné než ty, jejichž měnou je euro, a ostatní členské státy Evropské unie o přípravách a výsledcích jednotlivých vrcholných schůzek eurozóny.

**Obecně:** Článek vytváří právní rámec pro správu vlastních záležitostí eurozóny, když řeší některé klíčové otázky praktického charakteru, zejména pokud jde o formát a způsob jednání o významných otázkách týkajících se hospodářské a měnové unie, řízení a organizaci činnosti uvnitř eurozóny nebo zapojení smluvních stran, jejichž měnou není euro, a unijních institucí do projednávání konkrétních záležitostí. Stanoví přitom základní pravidla týkající se účasti na nově zaváděných pravidelných vrcholných schůzkách eurozóny – tzv. Euro summitech. K pravidlům účasti na nich viz také komentář k čl. 14 odst. 4.

**K odst. 1:** Na těchto zasedáních, která mají mít podle textu Smlouvy čistě neformální povahu, se budou scházet hlavy států nebo předsedové vlád smluvních stran, jejichž měnou je euro, a společně s nimi předseda Evropské komise. Vedle nich má být k jednáním vždy přizván i prezident Evropské centrální banky. Zástupci ostatních smluvních stran, jejichž měnou není euro, budou po ratifikaci Smlouvy zapojeni pouze do jednání o konkrétních tématech (podrobněji k jejich účasti viz odst. 3). Komentované ustanovení rovněž vytváří právní základ pro volbu předsedy Euro summitu. Ten bude jmenován prostou většinou smluvních stran, jejichž měnou je euro (pro jeho zvolení je tedy zapotřebí minimální počet devíti hlasů), a to ve stejnou dobu, kdy Evropská rada volí svého předsedu. S předsedou Evropské rady jej pojí také shodná délka funkčního období, která je omezena na dva a půl roku s možností jednoho znovuzvolení (viz čl. 15 odst. 5 SEU).

Explicitně vyjádřená neformálnost vrcholných schůzek eurozóny jen podtrhuje fakt, že na základě tohoto článku nedojde k vytvoření nového orgánu spadajícího do institucionální soustavy Evropské unie, jenž by disponoval pravomocí zavazovat svými právními akty členské státy (k tomu by totiž bylo zapotřebí novelizovat zakládací smlouvy EU). Na druhou stranu je nezbytné poukázat také na to, že prostřednictvím přijatých závěrů a politických prohlášení by měl Euro summit hrát klíčovou roli ve vztahu ke strategickému vývoji eurozóny (podobně jako tomu je v případě Evropské rady ve vztahu k budoucímu vývoji Evropské unie).

**K odst. 2:** Toto ustanovení řeší základní otázky, pokud jde o pravidelnost konání vrcholných schůzek eurozóny, a současně stanoví věcný rozsah zde projednávaných témat. Euro summity se mají konat vždy podle potřeby, nejméně však dvakrát za rok. Jádrem diskuzí vedených na těchto setkáních mají být především otázky spojené se zvláštními úkoly, které smluvní strany, jejichž měnou je euro, sdílejí právě ve vztahu k jednotné měně. Kromě toho zde budou probírány i další otázky týkající se správy eurozóny a pravidel jejího fungování. Předmětem jednání bude v neposlední řadě také strategická orientace pro provádění hospodářských politik a pro posílení konvergence v eurozóně.

**K odst. 3:** Na rozdíl od prvního odstavce, který upravuje účast smluvních stran, jejichž měnou je euro, se tento odstavec vztahuje na ostatní smluvní strany, jejichž měnou není euro – tedy „nečlenské“ země eurozóny. Esenciální podmínkou pro aplikaci tohoto ustanovení nicméně je, že daná země ratifikovala tuto Smlouvu. Země spadající do této skupiny, zastoupené svými hlavami či předsedy vlád, se budou účastnit jednání pouze v rámci Euro summitů věnovaných určitým otázkám – konkrétně jde o setkání, jejichž předmětem bude:

- konkurenceschopnost smluvních stran;
- změna celkového uspořádání eurozóny;
- změna základních pravidel, jež se na ni mají v budoucnu vztahovat; a dále
- podle potřeby, nejméně však jednou za rok, při projednávání konkrétních otázek týkajících se plnění této Smlouvy.

Komentované ustanovení bylo v průběhu vyjednávání Smlouvy ohniskem velkých rozporů. Prvotní návrhy totiž právo nečlenských zemí eurozóny na účast na Euro summitech vůbec neupravovaly. Teprve poté, co se vůči jeho absenci ostře vyhradily některé země (především pak Polsko, Česká republika, Bulharsko, Litva a Rumunsko), došlo k zařazení zmíněného práva účasti do návrhu. Toto oprávnění se však omezovalo jen na projednávání zvláštních otázek týkajících se implementace Smlouvy v případě potřeby (viz čtvrtá odrážka výše). Navíc bylo explicitně vázáno na pozvání od předsedy Euro summitu. Polská strana proto podmínila svůj podpis Smlouvy tím, že nečlenské země eurozóny získají plný přístup na všechny vrcholné schůzky, které se týkají politiky eurozóny. Naproti tomu Francie nadále trvala na zachování uzavřené podoby jednání smluvních stran, jejichž měnou je euro. V rámci kompromisu poté Polsko přistoupilo na řešení v podobě současného znění tohoto odstavce.

Zástupci České republiky během vyjednávání této Smlouvy akcentovali těsnější zapojení do všech Euro summitů u zemí stojících mimo eurozónu, které se však zavázaly přijmout euro, a to například formou pozorovatelského statutu (bez hlasovacího práva) či na *ad hoc* bázi. Dle postoje České republiky by mělo být konání uzavřených jednání omezeno pouze na případy, které nemají bezprostřední dopad na nečlenské země eurozóny. Nedostatečné podmínky pro účast na Euro summitech byly ze strany vlády veřejně prezentovány jako jeden z důvodů, proč se Česká republika nechce zavázat k ratifikaci této Smlouvy.

**K odst. 4:** Podle tohoto odstavce je za přípravu a průběh vrcholných schůzek eurozóny odpovědný jejich předseda, který má zajišťovat jednotlivá zasedání v úzké spolupráci s předsedou Evropské komise. Komentované ustanovení zároveň předpokládá, že organizační přípravou Euro summitů a prováděním činností navazujících na tyto schůzky bude pověřena skupina zemí, jejichž měnou je euro – tzv. Euroskupina (*Euro Group*). Za tímto účelem může být k účasti na vrcholných schůzkách eurozóny přizván předseda Euroskupiny.

V rámci Euroskupiny pravidelně zasedají ministři financí členských zemí eurozóny. Diskutují zde zejména o otázkách souvisejících s jednotnou měnou a dalšími aspekty měnové unie. I když byla jako neformální orgán poprvé ustavena Evropskou radou již v roce 1997, k jejímu výslovnému zakotvení do primárního práva EU došlo až na základě Lisabonské smlouvy (čl. 137 SFEU). Podle odst. 2 Protokolu (č. 14) o Euro-

skupině je předseda Euroskupiny volen většinou hlasů ministrů členských států, jejichž měnou je euro, a to na funkční období v délce dva a půl roku.

**K odst. 5:** Pátý odstavce upravuje zapojení Evropského parlamentu do dění kolem Euro summitu. V tomto ohledu je předsedovi Evropského parlamentu dána možnost být přizván k těmto jednáním a současně právo na nich vystoupit. Předseda Euro summitu má navíc po každé vrcholné schůzce eurozóny podávat Evropskému parlamentu zvláštní zprávu.

**K odst. 6:** Také ve vztahu ke smluvním stranám, jejichž měnou není euro, a k ostatním členským zemím Evropské unie má předseda Euro summitu informační povinnost, když má tyto státy průběžně a podrobně informovat o přípravě a výsledcích zasedání jednotlivých vrcholných schůzek eurozóny. Z výše uvedeného vyplývá, že státy, které tuto Smlouvu neratifikují, se nebudou moci vrcholných schůzek eurozóny účastnit, nicméně získají alespoň právo podrobného obeznámení se se závěry Euro summitu.

K tomu, aby se úprava obsažená v tomto článku vztahovala i na Českou republiku, postačuje pouhá ratifikace Smlouvy. Není tedy nutné, aby Česká republika současně přijala euro (oznámení úmyslu být vázán právní úpravou obsaženou v komentovaném článku ještě před přijetím eura – tzv. *opt-in* – není v tomto případě možné, neboť se týká pouze ustanovení hlavy III a IV Smlouvy).

### ČLÁNEK 13

V souladu s hlavou II Protokolu (č. 1) o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii, připojeného ke smlouvám, na nichž je založena Evropská unie, vymezí Evropský parlament a vnitrostátní parlamenty smluvních stran společně organizaci a podporu konference zástupců příslušných výborů Evropského parlamentu a zástupců příslušných výborů vnitrostátních parlamentů za účelem projednání rozpočtových politik a dalších otázek, jež jsou předmětem této smlouvy.

**Obecně:** Toto ustanovení upravuje způsob zapojení vnitrostátních parlamentů smluvních stran do pravidelných konzultací týkajících se rozpočtových politik a dalších otázek upravených touto Smlouvou se zástupci Evropského parlamentu.

**K textu:** Ustanovení čl. 13 vychází z hlavy II Protokolu (č. 1) o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii připojeného ke smlouvám, na nichž je založena Evropská unie. Podle čl. 9 tohoto protokolu „*Evropský parlament a vnitrostátní parlamenty společně vymezí organizaci a podporu účinné a pravidelné meziparlamentní spolupráce v Evropské unii*“. Účelem meziparlamentní spolupráce ve smyslu tohoto ustanovení je zejména podporovat výměnu informací a osvědčených postupů mezi vnitrostátními parlamenty a Evropským parlamentem, a to prostřednictvím pravidelných setkání zástupců vnitrostátních parlamentů se zástupci Evropského parlamentu.

Meziparlamentní spolupráce v kontextu této Smlouvy by měla probíhat formou, na které se shodne Evropský parlament a vnitrostátní parlamenty jejich smluvních stran. Ty tak podle tohoto ustanovení společně rozhodnou o organizaci a podpoře konference, které se budou účastnit zástupci relevantních výborů vnitrostátních parlamentů a zástupci relevantních výborů Evropského parlamentu.



Ve srovnání s některými verzemi návrhu Smlouvy lze pozitivně vnímat změnu, která nastala v otázce personálního zastoupení parlamentů na této konferenci. Původní návrh Smlouvy totiž předpokládal výhradně účast zástupců výborů, do jejichž působnosti spadají hospodářské a finanční otázky (v případě České republiky tedy hospodářský výbor a rozpočtový výbor). Další návrh byl v tomto ohledu ještě striktnější, když předpokládal výhradně účast předsedů rozpočtových výborů vnitrostátních parlamentů a předsedů relevantních výborů Evropského parlamentu. Jako finální však bylo zvoleno řešení, kdy se konference mohou účastnit zástupci relevantních výborů vnitrostátních parlamentů a zástupci relevantních výborů Evropského parlamentu. Vnitrostátní parlamenty tak mohou vyslat vhodné zástupce dle svého uvážení bez toho, aby Smlouva předjímala personální složení konference.

Jak vyplývá z výše uvedeného, ustanovení čl. 13 se týká smluvních stran této Smlouvy. Na Českou republiku by se tudíž vztahovalo již v případě její ratifikace ze strany České republiky (od okamžiku uložení ratifikační listiny u Generálního sekretariátu Rady EU), aniž by bylo současně požadováno přijetí eura. Oznámení úmyslu být vázán právní úpravou obsaženou v tomto článku ještě před přijetím eura (tzv. *opt-in*) není v tomto případě možné – týká se pouze ustanovení hlavy III a IV Smlouvy.

## HLAVA VI OBECNÁ A ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ

### ČLÁNEK 14

1. Smluvní strany ratifikují tuto smlouvu v souladu se svými ústavními předpisy. Ratifikační listiny budou uloženy u Generálního sekretariátu Rady Evropské unie (dále jen „depozitář“).

2. Tato smlouva vstupuje v platnost dne 1. ledna 2013 za předpokladu, že své ratifikační listiny uložilo dvanáct smluvních stran, jejichž měnou je euro, nebo prvním dnem měsíce následujícího po uložení dvanácté ratifikační listiny smluvní stranou, jejíž měnou je euro, podle toho, co nastane dříve.

3. Tato smlouva se ode dne svého vstupu v platnost použije mezi smluvními stranami, jejichž měnou je euro a jež smlouvu ratifikovaly. Vůči ostatním smluvním stranám, jejichž měnou je euro, se použije od prvního dne měsíce následujícího po uložení jejich ratifikační listiny.

4. Odchylně od odstavců 3 a 5 se hlava V použije na všechny dotčené smluvní strany ode dne vstupu této smlouvy v platnost.

5. Na smluvní strany, které tuto smlouvu ratifikovaly a na které se vztahuje výjimka ve smyslu čl. 139 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie, popřípadě výjimka uvedená v Protokolu (č. 16) o některých ustanoveních týkajících se Dánska, připojeného ke smlouvám, na nichž je založena Evropská unie, se tato smlouva použije ode dne použitelnosti rozhodnutí o zrušení této výjimky, ledaže dotčená smluvní strana oznámí úmysl být k dřívějšímu okamžiku vázána všemi ustanoveními hlav III a IV této smlouvy nebo jejich částí.

**Obecně:** Článek je stěžejním ustanovením obecných a závěrečných ustanovení Smlouvy, jelikož upravuje podmínky pro její vstup v platnost, včetně dalších podmínek pro její aplikovatelnost vůči smluvním stranám.

**K odst. 1:** Základním předpokladem vstupu této Smlouvy v platnost je její ratifikace smluvními stranami v souladu s jejich příslušnými ústavními požadavky. Ratifikační listiny (*instruments of ratification*) by pak podle tohoto ustanovení měly být uloženy u Generálního sekretariátu Rady EU. V případě, že by se Česká republika rozhodla ke Smlouvě přistoupit, musela by být tato Smlouva ratifikována v souladu s jejími ústavněprávními předpisy. Pro stanovení procedury její ratifikace je zásadní vyhodnocení, zda v případě této mezinárodní smlouvy dochází k přenosu pravomocí orgánů České republiky na orgány EU, či nikoli.

Po pečlivém prozkoumání Smlouvy jako celku lze konstatovat, že k přenosu pravomocí na orgány EU v tomto případě dochází a její ratifikace by tudíž vyžadovala zvláštní proceduru podle čl. 10a zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“). Přenos pravomocí na orgány EU vyplývá především z ustanovení čl. 8 Smlouvy, který podstatným způsobem rozšiřuje pravomocí SDEU. Ten na základě tohoto ustanovení získává pravomoc rozhodovat o tom, zda smluvní strany plní své povinnosti vyplývající z čl. 3 odst. 2 Smlouvy. Aktivní legitimaci k podání žaloby na příslušný smluvní stát mají ostatní smluvní strany, které se domnívají, že tento stát nejedná v souladu s čl. 3 odst. 2 Smlouvy. SDEU může svým rozsudkem dotčenému státu uložit povinnost přijmout v určité lhůtě nezbytná opatření k nápravě. V případě, že dotčený stát v této lhůtě opatření k nápravě nepřijme, má SDEU právo uložit mu finanční sankci podle kritérií stanovených Komisí na základě čl. 260 SFEU. Aktivní legitimaci k podání žaloby na tento stát mají opět ostatní smluvní strany (viz komentář k čl. 8 Smlouvy). Dalším ustanovením, ve kterém lze spatřovat přenos pravomocí členských států na orgány EU, je čl. 7 Smlouvy, který zavazuje smluvní strany, jejichž měnou je euro, k podpoře návrhů nebo doporučení Komise, v nichž shledává, že smluvní strana, jejíž měnou je euro, porušuje schodková kritéria v rámci postupu při nadměrném schodku. Tato povinnost neplatí pouze v případě, že se proti těmto návrhům nebo doporučením vysloví kvalifikovaná většina smluvních stran, jejichž měnou je euro (viz komentář k čl. 7 Smlouvy). Jako přenos pravomocí z orgánů členských států na orgány EU lze pak vnímat také ustanovení čl. 5 Smlouvy, které zavádí smluvním stranám, vůči kterým je veden postup při nadměrném schodku podle zakládacích smluv, povinnost zavést program rozpočtového a hospodářského partnerství, včetně podrobného popisu strukturálních reforem nezbytných k zajištění nápravy nadměrného schodku. Tyto dokumenty podléhají podle tohoto ustanovení schválení Komisí a Radou, které pak mají průběžně sledovat jejich provádění (viz komentář k čl. 5 Smlouvy).

Co se týče samotné ratifikační procedury na základě čl. 10a Ústavy, podle odst. 2 tohoto ustanovení je „*k ratifikaci mezinárodní smlouvy, kterou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci, třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu*“. K přijetí souhlasu Parlamentu k ratifikaci takové mezinárodní smlouvy je podle čl. 39 odst. 4 Ústavy třeba dosáhnout tzv. ústavní většiny, kdy by

Smlouvu musela podpořit třípětinová většina všech poslanců a třípětinová většina přítomných senátorů, tedy stejná většina jako u přijímání ústavních zákonů.

Jak vyplývá z citovaného ustanovení, souhlas Parlamentu k ratifikaci mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy může být nahrazen souhlasem v referendu. V takovém případě by musel být Parlamentem přijat příslušný ústavní zákon o referendu, na základě kterého by bylo možné jej uspořádat.

**K odst. 2:** Smlouva by měla vstoupit v platnost k 1. lednu 2013 za předpokladu, že dvanáct smluvních stran, jejichž měnou je euro, uloží do této doby své ratifikační listiny u Generálního sekretariátu Rady EU v souladu s předchozím odstavcem. Toto datum je však pouze orientační. Odstavec 2 totiž zároveň stanoví, že Smlouva vstoupí v platnost prvním dnem měsíce následujícího po měsíci, ve kterém byla uložena ratifikační listina dvanácté smluvní strany, jejíž měnou je euro, přičemž záleží na tom, která z popsaných situací nastane dříve. Z uvedeného vyplývá, že Smlouva může vstoupit v platnost i před tímto datem, pokud alespoň dvanáct smluvních stran, jejichž měnou je euro, uloží své ratifikační listiny u Generálního sekretariátu Rady EU. Může však vstoupit v platnost také později, a to v situaci, kdy by k 1. lednu 2013 nebylo u Generálního sekretariátu Rady EU uloženo dvanáct ratifikačních listin smluvních stran, jejichž měnou je euro. Smlouva by v tomto případě vstoupila v platnost až následující měsíc poté, co byla uložena ratifikační listina dvanáctého státu, jehož měnou je euro. Lze tedy konstatovat, že datum 1. ledna 2013 bylo do Smlouvy začleněno jako určitý motivační termín, do kterého by bylo žádoucí Smlouvu ratifikovat tak, aby mohla co nejdříve vstoupit v platnost.

Nezbytnou podmínkou pro vstup Smlouvy v platnost je její ratifikace dvanácti smluvními státy, jejichž měnou je euro. V případě, že by tedy Smlouva byla ratifikována dvanácti členskými státy EU, avšak ne všechny z nich by byly členy eurozóny, Smlouva by nemohla vstoupit v platnost, dokud by nebyla ratifikována dvanácti státy, které jsou členy eurozóny. Pro její vstup v platnost však zároveň není nutné, aby byla ratifikována všemi členskými státy eurozóny (v současné době celkem 17 členských států EU).

Ve srovnání s některými verzemi návrhu Smlouvy lze vyzorovat změny týkající se právě počtu smluvních stran, jejichž měnou je euro, kterého je třeba ke vstupu Smlouvy v platnost. Původní návrh Smlouvy předpokládal, že Smlouva vstoupí v platnost prvním dnem měsíce následujícího po měsíci, ve kterém byla uložena ratifikační listina deváté smluvní strany, jejíž měnou je euro. V dalším návrhu byl pak počet těchto států zvýšen na patnáct. Současnou podobu čl. 14 odst. 2 Smlouvy přinesl až třetí návrh, který stanovil vstup v platnost k 1. lednu 2013 za předpokladu uložení ratifikačních listin dvanácti smluvních stran, jejichž měnou je euro. Zároveň zakotvil, že Smlouva může vstoupit v platnost také před tímto datem, budou-li uloženy ratifikační listiny daného počtu smluvních stran, jejichž měnou je euro, dříve.

**K odst. 3:** Odstavec 3 upravuje aplikovatelnost ustanovení této Smlouvy vůči jejím smluvním stranám ve vztahu k členským státům, jejichž měnou je euro. Smlouva by podle tohoto ustanovení měla být mezi smluvními stranami, jejichž měnou je euro, a které ji do té doby ratifikovaly, aplikovatelná ode dne jejího vstupu v platnost. Pro ostatní smluvní strany, jejichž měnou je euro, by pak měla být aplikovatelná od

prvního dne měsíce následujícího po měsíci, kdy uložily své ratifikační listiny u Generálního sekretariátu Rady EU.

Z uvedeného vyplývá, že Smlouva bude mít účinky ode dne své platnosti pouze vůči těm smluvním stranám, jejichž měnou je euro, které ji k tomuto datu ratifikovaly. V případě smluvních stran, jejichž měnou je euro, u kterých k tomuto datu ještě nebyl ratifikační proces dokončen, bude podle tohoto ustanovení Smlouva aplikovatelná až v momentě, kdy dojde k její ratifikaci příslušným státem. Toto ustanovení tak zohledňuje možnost různé délky ratifikačních procesů v jednotlivých státech, kdy by mohlo dojít k situaci, že ne všechny smluvní strany, jejichž měnou je euro, Smlouvu ratifikují ke dni jejího vstupu v platnost. Mohlo by se tedy stát, že Smlouva nebude mít účinky vůči všem smluvním stranám, jejichž měnou je euro, od jednoho okamžiku.

**K odst. 4:** Odstavec 4 pak stanoví výjimku z ustanovení odstavce 3 a 5 tohoto článku, a to ve vztahu k hlavě V této Smlouvy, která je aplikovatelná vůči všem dotčeným smluvním stranám ode dne vstupu této Smlouvy v platnost. Jak je popsáno výše, hlava V Smlouvy (čl. 12 a 13) představuje právní rámec pro správu vlastních záležitostí eurozóny. Ta by měla probíhat prostřednictvím pravidelných setkání zástupců smluvních stran, jejichž měnou je euro, v rámci tzv. vrcholných schůzek eurozóny, jejichž organizaci upravuje čl. 12 Smlouvy. Čl. 13 pak upravuje zapojení vnitrostátních parlamentů smluvních stran a Evropského parlamentu do pravidelných konzultací ohledně rozpočtových politik a dalších otázek upravených touto Smlouvou.

Podle tohoto odstavce by se měli ode dne vstupu Smlouvy v platnost těchto setkání účastnit představitelé všech smluvních stran, jejichž měnou je euro, a to bez ohledu na to, zda tyto státy již Smlouvu ratifikovaly, či nikoli (výjimka z odst. 3). Stejně tak by se ode dne vstupu Smlouvy v platnost těchto setkání měli účastnit představitelé všech smluvních stran, které sice již Smlouvu ratifikovaly, ale které na základě výjimky vyplývající z čl. 139 odst. 1 SFEU nebo z Protokolu (č. 16) připojeného ke smlouvám, na nichž je založena Evropská unie, prozatím nejsou členy eurozóny (výjimka z odst. 5). Ostatní ustanovení Smlouvy pak budou v souladu s odst. 3 vůči těmto státům aplikovatelná až od prvního dne měsíce následujícího po měsíci, kdy uložily své ratifikační listiny u depozitáře, nebo v souladu s ustanovením odst. 5 od okamžiku, kdy vstoupí v účinnost rozhodnutí Rady, které výjimku vyplývající z čl. 139 odst. 1 SFEU nebo z Protokolu (č. 16) připojeného ke smlouvám, na nichž je založena Evropská unie, ruší.

Účelem tohoto ustanovení je, aby se na řízení eurozóny v kontextu této Smlouvy mohli podílet všichni členové eurozóny bez rozdílu, a to od prvního okamžiku, kdy Smlouva začne mít vůči některým státům eurozóny účinky (od okamžiku, kdy vstoupí v platnost). Účast na řízení eurozóny je pak od tohoto okamžiku umožněna také státům, které Smlouvu do této doby ratifikovaly, avšak prozatím nejsou členy eurozóny, tak, aby tyto státy nebyly vyloučeny z projednávání otázek souvisejících s předmětem Smlouvy.

**K odst. 5:** Toto ustanovení navazuje na čl. 1 odst. 2 Smlouvy vymezující její působnost. Ten stanoví, že *ustanovení této Smlouvy se plně uplatní jen na ty smluvní strany, jejichž měnou je euro. V mezích a za podmínek stanovených v čl. 14 této Smlouvy se pak podle něj uplatní též na ostatní smluvní strany.* Na základě tohoto ustanovení tak tento odstavec upravuje podmínky, za kterých se Smlouva uplatní také na smluvní strany, jejichž měnou není euro. Jedná se o smluvní strany, které Smlouvu ratifikují

a na které se současně vztahuje výjimka (*derogation*) vyplývající z čl. 139 odst. 1 SFEU nebo výjimka (*exemption*) vyplývající z Protokolu (č. 16) o některých ustanoveních týkajících se Dánska, připojeného k zakládacím smlouvám. Popsané výjimky se konkrétně týkají členských států, o kterých Rada nerozhodla, že splňují nezbytné podmínky pro přijetí eura, tedy členské státy, které prozatím nejsou členy eurozóny, a dále pak Dánska, které má v rámci EU vyjednanou výjimku týkající se jeho účasti v hospodářské a měnové unii.

Podle tohoto ustanovení by Smlouva měla mít vůči těmto státům účinek až od okamžiku, kdy vstoupí v účinnost rozhodnutí Rady, které tuto výjimku ruší. V případě, že by však dotčené smluvní strany vyjádřily zájem být vázány všemi nebo některými ustanoveními hlavy III a IV této Smlouvy ještě před tímto okamžikem, obsahuje Smlouva možnost dřívějšího účinku těchto ustanovení vůči takovým státům (tzv. *opt-in*).

Zjednodušeně řečeno tedy z uvedeného vyplývá, že by se na smluvní strany, jejichž měnou není euro, a které Smlouvu ratifikují, Smlouva plně uplatnila až v okamžiku jejich vstupu do eurozóny. Tento případ se týká také České republiky. V případě, že by se stala smluvní stranou této Smlouvy a ratifikovala ji, její ustanovení by byla vůči ČR plně aplikovatelná až v okamžiku přijetí eura, ledaže by prohlásila, že bude vázána některými nebo všemi ustanoveními hlavy III a IV Smlouvy dříve (tzv. *opt-in*).

#### ČLÁNEK 15

K této smlouvě mohou přistoupit členské státy Evropské unie, jež nejsou smluvními stranami. Účinky přistoupení nastávají dnem uložení přístupové listiny u depozitáře, který uvědomí ostatní smluvní strany. Po autentifikaci smluvními stranami bude znění této smlouvy v úředním jazyce přistupujícího členského státu, jenž je rovněž úředním jazykem a pracovním jazykem orgánů Unie, uloženo v archivu depozitáře jakožto platné znění této smlouvy.

Podle tohoto ustanovení by měla být Smlouva do budoucna otevřena k přistoupení dalších členských států EU, které nejsou smluvními stranami Smlouvy. Jejich přistoupení pak bude účinné od okamžiku uložení přístupových listin (*instruments of accession*) u depozitáře (Generální sekretariát Rady EU), který jejich přistoupení oznámí ostatním smluvním stranám.

Ve srovnání s některými verzemi návrhu Smlouvy lze v případě tohoto ustanovení vyzorovat určité změny spočívající zejména ve zjednodušení podmínek pro přistoupení ke Smlouvě. V některých verzích návrhu Smlouvy bylo přistoupení ke Smlouvě podmíněno jeho schválením stávajícími smluvními stranami. Členský stát, který by měl zájem o přistoupení ke Smlouvě, by tak podle těchto návrhů nejprve musel podat u depozitáře žádost o přistoupení, kterou by stávající smluvní strany musely schválit. Až na základě jejich kladného stanoviska by členský stát mohl uložit přístupové listiny u depozitáře, který by tuto skutečnost oznámil ostatním smluvním stranám.

Čl. 15 v jeho finální podobě dodatečné přistoupení ke Smlouvě podstatným způsobem zjednodušil. K přistoupení ke Smlouvě není třeba souhlasu stávajících smluvních stran a přistoupit tak lze pouze na základě uložení přístupových listin u depozitáře.

Stávající smluvní strany tak nemohou přistoupení dalšího členského státu ke Smlouvě nijak ovlivnit. Takto koncipovaná úprava přistoupení k této Smlouvě je výsledkem mimo jiné i iniciativ České republiky, která požadovala změnit toto ustanovení tak, aby členské státy EU, které se do budoucna rozhodnou ke Smlouvě přistoupit, nemohly být z jakýchkoli důvodů odmítnuty stávajícími smluvními stranami.

#### ČLÁNEK 16

Ve lhůtě nejvýše pěti let ode dne vstupu této smlouvy v platnost budou na základě vyhodnocení zkušeností s jejím plněním přijaty v souladu se Smlouvou o Evropské unii a Smlouvou o fungování Evropské unie nezbytné kroky s cílem začlenit obsah této smlouvy do právního rámce Evropské unie.

Ustanovení se poprvé objevilo ve druhé verzi návrhu Smlouvy (jako šestý odstavec článku 14) a od té doby v návrzích Smlouvy zůstalo v nezměněné podobě. Nejpozději za pět let signatářské státy vyhodnotí zkušenosti s její implementací a zahájí proces začleňování jejího obsahu do unijního práva v souladu s ustanoveními zakládacích smluv.

#### SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

Euroskupina ( <i>Eurogroup</i> )	– grémium ministrů financí členských států eurozóny
EFSF	– Evropský nástroj finanční stability
ESM	– Evropský stabilizační mechanismus
HDP	– hrubý domácí produkt
Komise	– Evropská komise
Rada	– Rada EU
SDEU	– Soudní dvůr EU
SEU	– Smlouva o Evropské unii
SFEU	– Smlouva o fungování Evropské unie
zakládací smlouvy	– Smlouva o EU a Smlouva o fungování EU

#### SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- Eurostat, Commission Autumn 2011 European Economic Forecast.
- Michalowski, S., *Sovereign Debt and Social Rights-Legal reflections on a Difficult Relationship*. Human Rights Law Review, Oxford University Press, 2008.
- Michalowski, S., *Unconstitutional Regimes and the Validity of Sovereign debt*, Legal Perspective. Ashgate, 2007.
- Odbor koncepční a institucionální, *Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, Analýza sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády ČR*, únor 2012.
- Peers, S., *Draft Agreement on Reinforced Economic Union (REU Treaty) – Analysis*, publikováno v prosinci 2011 na [www.statewatch.org](http://www.statewatch.org)
- Ruffert, M., *The European debt crisis and European Union law*, Common Market Law Review, December 2011, vol. 48, no. 6, p. 1777–1806.

Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol., *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010.

The Select Committee on the European Union, House of Lords: Inquiry on the Euro area crisis and the Fiscal Compact Treaty, Revised transcript of evidence, 17 January and 23 January 2011. Úřad vlády ČR, *Sjednávání nové mezinárodní smlouvy o „fiskální unii“ z hlediska zájmů ČR*, prosinec 2011.

## COMMENTARY ON PROPOSAL OF TREATY ON STABILITY, COORDINATION AND GOVERNANCE IN THE ECONOMIC AND MONETARY UNION

### Summary

The commentary, which has been prepared for all of the provisions of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, aims to describe and analyze the adopted measures, as well as to provide background information and explain possible future implications. The text of the commentary is especially designed so as to help the reader better understand the context within which the Treaty was drafted as well as the relationship of the Treaty with existing EU law and its instruments. Among other issues, the commentary assesses compliance of Treaty provisions with EU law and discusses the ratification procedure in the Czech Republic, should the Czech Republic accede to the Treaty in the future.

*Key words:* euro area, economic and monetary union, fiscal compact, budgetary discipline, debt brake, general government debt, general deficit, excessive deficit, balance, convergence, coordination, penalty, economic policies, six-pack, eurobonds, European Stability Mechanism, European Financial Stability Facility, European Financial Stabilisation Mechanism, EU law, Founding Treaties, primary law, ratification, opt-in, Euro Summit

## REDAKČNÍ RADA

*Předseda:* prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

*Tajemnice:* Blanka Jandová

### *Členové:*

doc. JUDr. PhDr. Ilona Bažantová, CSc.

prof. JUDr. Miroslav Bělina, CSc.

prof. JUDr. Stanislava Černá, CSc.

doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.

prof. JUDr. Marie Karfíková, CSc.

doc. JUDr. Vladimír Kindl

prof. JUDr. Zdeněk Kučera, DrSc.

prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., dr. h. c.

prof. JUDr. Jiří Švestka, DrSc.

prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

prof. JUDr. Petr Tröster, CSc.

JUDr. Marie Vanduchová, CSc.

prof. JUDr. Alena Winterová, CSc.

### *Externí členové:*

prof. JUDr. Michael Bogdan (Lund)

prof. JUDr. Jiří Boguszak, DrSc. (Praha)

prof. Dr. Wladyslaw Czaplinski (Varšava)

doc. JUDr. Taisia Čebišová, CSc. (Praha)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc. (Brno)

prof. Dr. Michael Geistlinger (Salzburg)

prof. JUDr. Mahulena Hofmannová, CSc. (Giessen/Heidelberg)

prof. JUDr. Pavol Holländer, DrSc. (Brno)

prof. JUDr. Dalibor Jílek, CSc. (Brno/Bratislava)

Dr. Kaspar Krolop (Berlín)

prof. JUDr. Jan Musil, CSc. (Brno)

prof. JUDr. Jan Svák, CSc. (Bratislava)

prof. Dr. Jiří Toman (Santa Clara)

JUDr. Peter Tomka, CSc. (Haag)

prof. JUDr. Helena Válková, CSc. (Plzeň/Praha)

prof. Dr. Miroslav Vítěz (Subotica)

doc. JUDr. Ladislav Vojáček, CSc. (Brno/Bratislava)





ACTA  
UNIVERSITATIS  
CAROLINAE

---

IURIDICA 1/2012

FISKÁLNÍ PAKT.  
PRÁVNÍ A EKONOMICKÉ SOUVISLOSTI  
A DŮSLEDKY PŘIJETÍ SMLOUVY O STABILITĚ,  
KOORDINACI A SPRÁVĚ  
V HOSPODÁŘSKÉ A MĚNOVÉ UNII

Prorektor-editor: prof. PhDr. Ivan Jakubec, CSc.

Vědecká redaktorka: JUDr. Lenka Pítrová, CSc.

Recenzovali: JUDr. Jiří Georgiev, Ph.D.

JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.

Obálku navrhla Jarmila Lorencová

Graficky upravila Kateřina Řezáčová

Vydala Univerzita Karlova v Praze

Nakladatelství Karolinum, Ovocný trh 3–5, 116 36 Praha 1

<http://cupress.cuni.cz>

Praha 2012

Sazba DTP Nakladatelství Karolinum

Vytiskla tiskárna Nakladatelství Karolinum

Periodicita: 4×/rok

Vydání 1. Náklad 300 výtisků

MK ČR E 18585

ISSN 0323-0619