

## 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 struktury 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 vývoju, 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 zvážit 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 Komisi 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 – účastníku 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 namístež 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