

## 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 základními smlouvami Unie a právem EU zahrnuje rovněž „právo procesní“, čímž je třeba rozumět příslušná ustanovení základacích 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 základními 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 základními 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 svěřených 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 svěřených 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 *res-bus-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 základacích 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 základacích 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 základacích 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* jakýmsi „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 nepřímo 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 ujednávají.

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 dvoru. 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 přistouповé 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 vyjednaváči 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 nepřímou 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 vyplývajícími 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 níž 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 přenáší 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