

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

JIŘÍ LENFELD, TOMÁŠ PŘENOSIL, KATEŘINA NEDVÍDKOVÁ

Řada členských států Evropské unie se v současné době potýká se závažnými ekonomickými problémy, které jsou způsobeny nejen globální hospodářskou krizí, ale i strukturálními nedostatky v architektuře hospodářské a měnové unie a nedodržováním pravidel stanovených právem EU, zejména pak Paktem stability a růstu. Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii¹ (dále jen „Smlouva“) představuje jeden z kroků, který má, zejména v reakci na krizi státních dluhopisů v Evropě, přispět k vytvoření silnější hospodářské unie.²

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

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

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

² Viz Prohlášení hlav států a předsedů vlád eurozóny ze dne 9. prosince 2011.

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

I. POVAHA SMLOUVY

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸ Nález Pl. ÚS 29/09, bod 166.

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

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

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

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

II. K JEDNOTLIVÝM USTANOVENÍM SMLOUVY

PREAMBULE

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

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

¹¹ Nález Pl. ÚS 19/08, bod 132.

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

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

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

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

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

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

Specifická povaha Smlouvy se odráží i ve způsobu, jakým je koncipována její preambule (dále jen „Preambule“). V kontextu výše uvedeného pak vzniká otázka, zda všechna ustanovení Preambule mají čistě deklaratorní povahu. Pozornost je třeba věnovat především bodu 25 Preambule, konkrétně pak formulaci: „*Poukazující na skutečnost, že poskytnutí finanční pomoci na základě nových programů v rámci Evropského mechanismu stability bude počínaje 1. březnem 2013 podmíněno ratifikací uvedené smlouvy*¹⁸ *dotčenou smluvní stranou a po uplynutí lhůty pro provedení podle čl. 3 odst. 2 této smlouvy rovněž splněním požadavků uvedeného článku.*“ Rovněž Smlouva o zřízení Evropského mechanismu stability (ESM)¹⁹ obsahuje podmíněnost poskytnutí pomoci transpozicí tzv. zlatého rozpočtového pravidla²⁰ pouze v bodu 5²¹ preambule.

HLAVA I – ÚČEL A OBLAST PŮSOBNOSTI

ČLÁNEK 1

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

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

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

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

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

²⁰ K tomu blíže viz komentář k článku 3 Smlouvy.

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

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

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

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

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

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

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

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

²³ Pl. ÚS 29/09, bod 166.

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

HLAVA II – SOULAD S PRÁVEM UNIE A VZTAH K NĚMU

ČLÁNEK 2

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

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

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

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

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

²⁷ K tomu viz např. komentář k článku 6 Smlouvy.

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

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

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

HLAVA III – ROZPOČTOVÝ PAKT

ČLÁNEK 3

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

K ODSTAVCI 1:

Ustanovení písmene a), tj. povinnost smluvních stran mít vyrovnaný nebo přebytkový stav veřejných rozpočtů, je třeba číst v souvislosti s písmenem b), které umožňuje výjimku z tohoto hlavního závazku. Podle ustanovení písmene b) se pravidlo uvedené v písmeni a) považuje za dodržené, pokud roční strukturální saldo veřejných financí³⁰ odpovídá střednědobému cíli pro danou zemi ve smyslu revidovaného Paktu o stabilitě a růstu s tím, že spodní limit strukturálního schodku činí 0,5 % HDP v tržních cenách. Smluvní strany se dále mohou dočasně odchýlit od svého střednědobého cíle či od cesty k jeho postupnému dosažení v případě výjimečných okolností.

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

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

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

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

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

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

Pokud jde o možnost odchýlení se v případě výjimečných okolností, tak i na tuto situaci pamatuje právo EU, zejména v čl. 2 odst. 1 (vztahuje se na všechny členské státy)³² nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ze dne 7. července 1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku a v čl. 5 odst. 1 desátém pododstavci (vztahuje se na členské státy, jejichž měnou je euro) a v identicky znějícím čl. 9 odst. 1 desátém pododstavci (vztahuje se na členské státy jiné než ty, jejichž měnou je euro) nařízení (ES) č. 1466/97³³.

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

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

Pokud jde o další část čl. 3 odst. 1 písm. b) týkající se vyhodnocování pokroku při naplňování střednědobého cíle a dodržování tohoto cíle, tak rovněž tento aspekt je právem EU již řešen, a to v čl. 5 odst. 1 třetím pododstavci (vztahuje se na členské státy, jejichž měnou je euro) a v identicky znějícím čl. 9 odst. 1 třetím pododstavci (vztahuje se na členské státy jiné než ty, jejichž měnou je euro) nařízení (ES) č. 1466/97³⁴.

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

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

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

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

K Odstavci 2:

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

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

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

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

³⁵ Stanovený v čl. 3 odst. 1 písm. e).

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

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

K ODSTAVCI 3:

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

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

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

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

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

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

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

ČLÁNEK 4

Ustanovení, které je nutno vykládat i v kontextu bodu 18 Preambule Smlouvy,³⁷ „kopíruje“ již existující ustanovení v rámci práva EU, konkrétně pak čl. 2 odst. 1a první pododstavec³⁸ nařízení (ES) č. 1467/97.

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

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

ČLÁNEK 5

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

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

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

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

o opatřeních vyplývá již z čl. 126 odst. 9 Smlouvy o fungování EU a z čl. 3 odst. 4a (vztahuje se na všechny členské státy) nařízení (ES) č. 1467/97.³⁹

Dále, v současně době projednávány 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 eurozóně⁴⁰ obsahuje pravomoc Komise posuzovat například návrhy rozpočtových plánů či doporučovat a poté posuzovat přijetí dalších opatření.⁴¹ Tento podklad se pak použije při zvažování případných opatření podle čl. 126 odst. 8 nebo 11 Smlouvy o fungování EU.⁴²

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

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

Odstavec 2 článku 5 Smlouvy obecně stanoví, že provádění programu rozpočtového a hospodářského partnerství a ročních rozpočtových plánů, které s ním musí být v souladu, sledují Rada a Komise. Toto obecné pravidlo je uvedeno například v čl. 10 odst. 1⁴⁵ (vztahuje se na všechny členské státy) nařízení (ES) č. 1467/97.

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

⁴⁰ KOM(2011) 821 v konečném znění.

⁴¹ Články 6 a 8 návrhu.

⁴² Článek 9 návrhu.

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

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

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

ČLÁNEK 6

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

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

ČLÁNEK 7

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

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

Právní služba Rady byla požádána, aby se vyjádřila k tomu, zda je článek 7 Smlouvy slučitelný s právem EU. Ve svém stanovisku⁴⁷ dospěla k závěru, že ustanovení nepředstavuje pro smluvní strany porušení povinností vyplývajících z práva EU. Pravidlo vyjádřené v článku 7 představuje závazek smluvních stran zachovat se v průběhu postupu vedoucího k přijetí rozhodnutí Rady podle článku 126 Smlouvy o fungování EU způsobem, který napomůže dosahování cílů hospodářské a měnové unie, aniž by došlo k porušení procesních pravidel stanovených ve smlouvách, na nichž je založena Evropská unie. Nejde tedy o obcházení hlasovacího pravidla použitelného na rozhodnutí Rady podle článku 126 Smlouvy o fungování EU. Podle názoru Právní služby ustanovení nepředstavuje revizi smluv, která by nerespektovala příslušné postupy, ale má pouze zlepšit situaci před zavedením právní změny použitelných hlasovacích pravidel. Pravidla navrhovaná článkem 7 Smlouvy mají být v souladu s článkem 16 Smlouvy začleněna do právního rámce Evropské unie, a tudíž jakýkoli praktický účinek, který by článek 7 mohl mít na fungování procesních pravidel použitelných na postup při nadměrném schodku, je jen přechodný. Dále, posuzované ustanovení nenarušuje právo hlasovat, které členům Rady přísluší na základě smluv, na nichž je založena Evropská

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

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

unie. Povinnost podpořit návrhy nebo doporučení Komise není absolutní, neuplatní se, je-li dostatečný počet smluvních stran proti. Ustanovení respektuje zásadu procesní autonomie institucí a nenarušuje povinnost loajální spolupráce. Již úvodní slova článku 7⁴⁸ poukazují na to, že úmyslem autorů návrhu Smlouvy nebylo obejít základní pravidla Evropské unie, ani nahradit je novým mechanismem, ale spíše je implementovat způsobem, který napomáhá účinnějšímu dosahování cílů Unie. Závazek vyplývající z navrhovaného článku 7 Smlouvy, systematicky podporovat ve stanovených případech návrhy a doporučení Komise, by měl být viděn jako způsob, jak členské státy „usnadňují Unii plnění jejich úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie“.⁴⁹ Právní služba Rady se dále domnívá, že zavedení pravidla pro „automatické“ přijetí opatření navrženého Komisí přímo nemění způsob hlasování stanovený právem EU.

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

Zavedení pravidla pro „automatické“ přijetí opatření navrženého Komisí přímo nemění způsob hlasování (hlasovací proceduru) stanovený právem EU,⁵⁰ neporušuje pravidla hlasování v Radě a ani nevytváří jiný autonomní orgán, který by rozhodoval místo Rady. Stejného účinku je však fakticky dosaženo tím, že se smluvní strany, jejichž měnou je euro, zavazují podpořit opatření Komise ve všech případech⁵¹ s výjimkou jednoho – situace, kdy je kvalifikovaná většina z nich proti.

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

Vzhledem k automaticitě zaváděného pravidla pro hlasování, faktickému rozdělení hlasovací procedury na dvě fáze a ke změně způsobu hlasování kvalifikovanou většinou s účinností od 1. listopadu 2014⁵² může v budoucnu dojít k situaci, že se přijetí opatře-

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

⁴⁹ Čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU.

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

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

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

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

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

ČLÁNEK 8

Toto ustanovení, které je nutno vykládat v kontextu bodů 15 a 16 Preambule Smlouvy, zakotvuje pravomoc Soudního dvora EU přezkoumávat správnost a úplnost transpozice pravidel o vyrovnaném státním rozpočtu. Pravomoc svěřená Soudnímu dvoru bude omezena pouze na přezkum transpozice tzv. zlatého pravidla a nebude tedy zahrnovat kontrolu její aplikace. Tento závěr, který vyplývá ze stanoviska Právní služby Rady⁵³, je však diskutabilní. Pokud bychom na transpozici čl. 3 odst. 2 Smlouvy měli *per analogiam* (zde je nutno zohlednit i článek 2 Smlouvy) použít pravidla upravující transpozici směrnic pak platí, že vnitrostátní nástroje musí být zvoleny tak, aby byl zajištěn užitečný účinek transpozice.⁵⁴ Při transpozici je přitom současně nutné zachovat význam pojmů, které jsou použity, aby byl zaručen jednotný výklad a jednotná aplikace v jednotlivých členských státech bez ohledu na sémantické a pojmoslovné rozdíly, které mezi vnitrostátními právními řády existují. A v neposlední řadě musí být při transpozici dosaženo cíle, který je právní úpravou sledován.⁵⁵

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

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

⁵⁴ Denys, S., Komunitární právní řád. Praha, ASPI 2005, s. 343.

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

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

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

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

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

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

⁵⁷ Viz komentář k článku 7 Smlouvy.

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

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

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

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

V kontrastu s touto skutečností je, že právo EU princip dělby moci přímo nezakotvuje, Soudní dvůr jej navíc ve své rozhodovací praxi výslovně odmítl. V této souvislosti je třeba zmínit především rozhodnutí ve věci Francie, Itálie a Spojené království v. Komise.⁶² Soudní dvůr dospěl k závěru, že omezení pravomocí orgánů Společenství nevychází z obecného principu dělby moci, nýbrž z výkladu jednotlivých ustanovení zakládacích smluv. Orgány (instituce) Evropské unie tedy nemohou vykonávat pravomoc mimo rámec, který je dán jednotlivými ustanoveními Smlouvy. Tato skutečnost byla potvrzena i judikaturou Soudního dvora⁶³ a zdůrazňuje ji, ve vztahu k Soudnímu dvoru, i stanovisko Právní služby Rady k článku 8 Smlouvy.⁶⁴

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

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

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

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

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

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

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

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

HLAVA IV – KOORDINACE HOSPODÁŘSKÝCH POLITIK A KONVERGENCE

ČLÁNEK 9

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

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

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

⁶⁵ Viz čl. 16 Smlouvy o EU.

ČLÁNEK 10

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

ČLÁNEK 11

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

HLAVA V – SPRÁVA EUROZÓNY

ČLÁNEK 12

Předmětem tohoto ustanovení je úprava neformálních vrcholných schůzek hlav států a předsedů vlád členských států, jejichž měnou je euro (dále jen „vrcholná schůzka eurozóny“), a to mimo rámec orgánů Unie a neformálních fór (např. Euroskupina⁶⁶). Vrcholných schůzek eurozóny se účastní předseda Komise a je na ně přizván i prezident Evropské centrální banky.

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

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

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

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

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

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

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

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

ČLÁNEK 13

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

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

⁶⁷ Viz např. článek 119 Smlouvy o fungování EU a článek 121 Smlouvy o fungování EU.

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

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

HLAVA VI – OBECNÁ A ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ

ČLÁNEK 14

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ČLÁNEK 15

Článek upravuje podmínky přístupu nesmluvních stran⁷³ ke Smlouvě. Pro přistoupení je nezbytné uložení přístupové listiny u depositáře, autentifikace smluvními stranami a následné uložení Smlouvy v úředním jazyce přístupujícího členského státu v archivu depositáře. V souladu s čl. 15 odst. 1 Vídeňské úmluvy platí, že souhlas státu s tím, že bude vázán smlouvou, se vyjadřuje přístupem, jestliže smlouva stanoví, že takový souhlas může tento stát vyjádřit přístupem.

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

ČLÁNEK 16

Ve lhůtě nejvýše pěti let ode dne vstupu Smlouvy v platnost budou na základě vyhodnocení zkušeností s jejím plněním přijaty v souladu se Smlouvou o EU a Smlouvou o fungování EU nezbytné kroky s cílem začlenit obsah Smlouvy do právního rámce Evropské unie. Toto ustanovení má s ohledem na praktickou nevynutitelnost⁷⁴ spíše povahu politické deklarace, než právního závazku, na druhé straně však představuje vyjádření vůle smluvních stran přistoupit v budoucnu k novelizaci primárního práva. Celá smlouva tak v podstatě získává charakter jakéhosi dočasného opatření. Tuto dočasnost je však třeba dovozovat z kontextu, protože ze Smlouvy explicitně nevyplývá, že by zanikla v okamžiku, kdy vstoupí v platnost předvídaná novelizace primárního práva.

⁷³ Myšleny jsou zde členské státy EU, které nejsou smluvními stranami Smlouvy.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷⁸ *Ibid.*, ss. 189–190.

⁷⁹ K tomu též náleží Pl. ÚS 19/08, bod 97 a bod 109.

⁸⁰ Nálež. Pl. ÚS 29/09, bod 136.

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

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

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

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

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

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

⁸² Nález Pl. ÚS 19/08, bod 135.

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

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

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

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

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

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

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

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

Ústava ČR nepředpokládá automatické vypsání referenda k ratifikaci mezinárodní smlouvy⁸⁹, což platí i v případě posuzované Smlouvy. Tento výklad potvrdil i Ústavní soud, když konstatoval: „... *pro proces ratifikace mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy nebyl přijat obecný ústavní zákon a volba způsobu (referendem anebo souhlasem obou komor Parlamentu) je nadále pro všechny budoucí případy v rukách zákonodárského sboru.*“⁹⁰ V souladu s čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR potom platí, že k přijetí ústavního zákona a souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v čl. 10a odst. 1 je třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů. Ústavním zákonem je možné vyžadovat namísto souhlasu k ratifikaci daného Parlamentem ČR souhlasu daného v referendu.⁹¹ Je tedy na vůli zákonodárce, jakým způsobem případný proces ratifikace Smlouvy na vnitrostátní úrovni proběhne. Ani Smlouva samotná nestanoví v tomto ohledu žádná omezení, jak vyplývá z jejího čl. 14 odst. 1: „*Smluvní strany ratifikují tuto smlouvu v souladu se svými ústavními předpisy.*“ Jak však ukazuje dosavadní praxe, důvodem pro vol-

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

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

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

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

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

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

Je však třeba odlišovat⁹³ proces ratifikace ve smyslu mezinárodního práva⁹⁴ od vnitrostátní ratifikace, která je podmínkou pro to, aby se mezinárodní smlouva stala součástí českého právního řádu. Účinky případného podpisu Smlouvy Českou republikou a její následné vnitrostátní ratifikace je třeba posuzovat především v kontextu článku 14 Smlouvy.

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

Povinnost státu být vázán Smlouvou a plnit ji v dobré víře⁹⁵ je vázána až na vstup Smlouvy v platnost, tedy nikoliv na její podpis. V souladu s článkem 18 Vídeňské úmluvy však platí, že pokud stát smlouvu podepsal, je povinen se před vstupem smlouvy v platnost zdržet jednání, kterým by mohl mařit předmět a účel smlouvy. Vzhledem k tomu, že podpis smlouvy sám o sobě nemá vliv na obsah závazků vyplývajících ze Smlouvy, po podpisu a před ratifikací ve smyslu mezinárodního práva, tj. uložením ratifikační listiny u depositáře, by se na Českou republiku žádná ustanovení Smlouvy nepoužila.

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

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

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

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

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

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

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

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

Summary

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

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