

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

VLADIMÍR TÝČ

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

I. VZTAH K PRÁVNÍMU RÁMCI EU

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. NOVÝ ROZHODOVACÍ A DONUCOVACÍ MECHANISMUS

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

K ČLÁNKU 7:

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

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

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

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

Ve skutečnosti tak může dojít jen k těmto dvěma situacím:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. PLATNOST A ÚČINNOST SMLOUVY PRO ČR

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. DŮSLEDKY PRO PŘÍSTUP ČR Z HLEDISKA ÚSTAVNĚ PRÁVNÍHO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Summary

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

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

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