

## KOMENTÁŘ K NÁVRHU SMLOUVY O STABILITĚ, KOORDINACI A SPRÁVĚ V HOSPODÁŘSKÉ A MĚNOVÉ UNII

KOLEKTIV AUTORŮ PARLAMENTNÍHO INSTITUTU, ODDĚLENÍ  
PRO ZÁLEŽITOSTI EVROPSKÉ UNIE:

JANA FRANCOVÁ (ČLÁNKY 1, 2, 16), JOSEF PALÁN (ČLÁNEK 3),  
FILIP FICNER (ČLÁNKY 4, 5), TOMÁŠ BABKA (ČLÁNKY 6, 12),  
MICHAL POHL (ČLÁNKY 7, 8),  
DANIELA MAZANCOVÁ DUPLÁKOVÁ (ČLÁNKY 9, 10, 11),  
EVA TETOUROVÁ (ČLÁNKY 13, 14, 15),  
KATEŘINA HAVRÁNKOVÁ

### HLAVA I

#### ÚČEL A OBLAST PŮSOBNOSTI

##### ČLÁNEK 1

1. Smluvní strany, coby členské státy Evropské unie, se touto smlouvou zavazují posílit hospodářský pilíř hospodářské a měnové unie přijetím souboru pravidel pro zpřísnění rozpočtové kázně prostřednictvím rozpočtového paktu, jakož i posílit koordinaci svých hospodářských politik a zlepšit správu eurozóny, a podpořit tak dosažení cílů Evropské unie v podobě udržitelného růstu, zaměstnanosti, konkurenceschopnosti a sociální soudržnosti.

2. Tato smlouva se v plném rozsahu vztahuje na smluvní strany, jejichž měnou je euro. V rozsahu a za podmínek stanovených v článku 14 se vztahuje i na ostatní smluvní strany.

**Obecně:** Článek stanovuje v prvním odstavci účel Smlouvy, jímž je „*posílení hospodářského pilíře hospodářské a měnové unie*“, a ve druhém odstavci její působnost, která je omezena primárně na státy eurozóny. Dále obecně k účelu Smlouvy viz komentář k článku 2.

**K odst. 1:** Konečné znění odstavce se poměrně podstatně liší od textu obsaženého v první verzi návrhu Smlouvy ze 16. prosince 2011, který zněl: „*Touto smlouvou smluvní strany, které jsou členskými státy Evropské unie, souhlasí posílit svou rozpočtovou kázeň a upevnit koordinaci a řízení svých hospodářských politik.*“ („*By this Agreement, the Contracting Parties, which are Member States of the European Union, agree to strengthen their budgetary discipline and to reinforce their economic policy coordination and governance.*“) Stávající znění pochází ze třetí verze návrhu Smlouvy, které následující čtvrtá verze doplnila již jen o odkaz na cíle EU spočívající v konkurenceschopnosti a sociální soudržnosti.

Ze srovnání prvního a posledního znění odstavce je zřejmé, že původní jasně formulovaný závazek členských států směřující k posílení rozpočtové kázně a koordinace a řízení hospodářských politik byl doplněn o pojmy s vazbou na základací smlouvy („hospodářská a měnová unie“, „cíle Evropské unie v oblastech udržitelného růstu, zaměstnanosti, konkurenceschopnosti a sociální soudržnosti“) implikující komplementaritu rozpočtového paktu k unijnímu primárnímu právu. Smlouva má napomoci dosažení cílů stanovených v základacích smlouvách a zlepšit efektivitu opatření a procedur obsažených zejména v části třetí, hlavě VIII. SFEU („Hospodářská a měnová politika“).

**K odst. 2:** Odstavec vymezuje teritoriální působnost Smlouvy. Smlouva se bude primárně vztahovat na státy eurozóny, na ostatní signatáře pouze za podmínek stanovených v čl. 14 (viz komentář k tomuto článku).

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

### ČLÁNEK 2

1. Smluvní strany uplatňují a vykládají tuto smlouvu v souladu se smlouvami, na nichž je založena Evropská unie, zejména pak s čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii, jakož i s právem Evropské unie, včetně práva procesního, je-li vyžadováno přijetí sekundárních právních předpisů.

2. Tato smlouva se použije v míře slučitelné se smlouvami, na nichž je založena Evropská unie, a s právem Evropské unie. Nezasahuje do pravomoci Unie jednat v oblasti hospodářské unie.

**Obecně:** Členské státy Evropské unie se již delší dobu potýkají s neustále se zhoršující hospodářskou a rozpočtovou situací. V červnu 2012 probíhalo řízení s 23 členskými státy (pouze u Švédska, Estonska, Lucemburska a Finska Komise neshledala, že by mohly překročit referenční limity; v květnu 2012 Komise doporučila Radě, aby v souladu s čl. 126 odst. 11 SFEU zrušila postup při nadměrném schodku v případě Bulharska a Německa). Obavy ze snížení ratingu členských států vedly jejich představitelé za asistence čelných představitelů evropských institucí k hledání nástroje, jímž by především investory přesvědčili o vážnosti svého závazku dodržovat rozpočtovou kázeň.

Dne 5. prosince 2011, čtyři dny před jednáním Evropské rady, nastínili své představy německá kancléřka Angela Merkelová s francouzským prezidentem Nicolasem Sarkozym. Navrhli změnu základacích smluv obsahující mimo jiné:

a) Automatické sankce za překročení rozpočtového schodku ve výši 3 % HDP. Sankce by byly uplatněny automaticky na návrh Komise, pokud by kvalifikovaná většina členských států nehlasovala proti nim („obrácená kvalifikovaná většina“).

b) „Zlaté pravidlo“ vyrovnaného rozpočtu inkorporované do ústav zemí eurozóny, na dostatečnost způsobu jeho implementace do ústavních pořádků bude dohlížet SDEU.

c) Evropský stabilizační mechanismus začne fungovat již v roce 2012 (nikoliv až 2013) a bude rozhodovat na základě kvalifikované většiny (85 % hlasů – hlasy jsou členským státům přidělovány v závislosti na výši jejich kapitálových příspěvků do ESM).

d) Schůzky vedoucích představitelů států eurozóny jedenkrát měsíčně na tzv. summitech konkurenceschopnosti a hospodářského růstu.

V některých bodech se jejich představy shodovaly s plány předsedy Evropské rady Hermana van Rompuye. V dokumentu „Směrem k silnější hospodářské unii“, zveřejněném 6. prosince 2011, Herman van Rompuy mj. navrhl, že by změn zakládacích smluv spočívajících v zavedení „zlatého pravidla“ a v dohledu SDEU nad jeho správnou implementací do ústavních pořádků členských států mohlo být dosaženo změnou Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku a změnou článku 126 SFEU (upravujícím postup při nadměrném schodku) postupem podle článku 136 SFEU. V takovém případě by ve většině členských států EU nebyla nutná ratifikace. Současně by Evropská centrální banka a Evropský parlament byly zapojeny pouze do konzultací. Ve zprávě, kterou van Rompuy zpracoval na základě diskuzí s evropskými lídry, dále navrhl, aby stálý ESM získal bankovní licenci. S její pomocí by se mu otevřel přístup k finančním prostředkům od Evropské centrální banky. Na rozdíl od německé kancléřky a francouzského prezidenta nevyloučil vznik společných dluhopisů (eurobondů).

Ve dnech 8. – 9. prosince 2011 se hlavy států a předsedové vlád sešli v Bruselu, aby rozhodli o podobě nástroje, který by uklidnil finanční trhy a obnovil jejich stabilitu. Výsledkem náročných jednání bylo Prohlášení hlav států a vlád eurozóny, které obsahuje řadu opatření, jež mají být přijata s cílem zpřísnění rozpočtové kázně a dohledu, a to včetně sankčních prostředků, za účelem zefektivnění fungování záchranných systémů EFSF (Evropský nástroj finanční stability), ESM (Evropský stabilizační mechanismus) a v rámci MMF (Mezinárodní měnový fond). Tato opatření budou přijata buď ve formě sekundární legislativy v rámci EU, jejíž účinnost bude omezena na země eurozóny na základě čl. 136 SFEU, nebo ve formě nové, samostatné mezinárodní smlouvy, „rozpočtového paktu“ (*fiscal compact*), neboť nebyl nalezen jednomyslný konsensus nutný ke změně unijního primárního práva.

Původně zamýšlená změna primárního práva (zakládacích smluv) měla spočívat v kombinaci několika možností: nahrazení Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku prostřednictvím sekundárního právního aktu, změny čl. 126 SFEU a Protokolu (č. 14) o Euroskupině zjednodušenou procedurou dle čl. 48 odst. 6 SEU a změny čl. 126 SFEU řádným postupem pro přijímání změn podle čl. 48 odst. 1 až 4 SEU.

Změnu zakládacích smluv, s níž musí vyslovit souhlas všechny členské státy EU, však zablokoval premiér Spojeného království David Cameron.<sup>1</sup> Odmítavý britský postoj vedl k rozhodnutí o sjednání zvláštní mezinárodní smlouvy mimo systém práva EU. Tato mezinárodní dohoda musí projít standardním procesem ratifikace v členských

<sup>1</sup> Francouzsko-německý návrh textu závěrečné politické deklarace, která měla být výsledkem jednání Evropské rady a která obsahovala obrysy změn primárního práva, jež by následně byly transformovány do textu rozpočtového paktu, byl delegacím členských států postoupen jen 24 hodin před začátkem Evropské rady. To poskytovalo podle britské delegace příliš málo času na to, aby návrh mohl být dostatečně důkladně prozkoumán z hlediska svého dopadu na vnitřní trh. Během jednání se navíc nepodařilo britskému premiérovi přesvědčit všechny představitele členských států o nutnosti zahrnout do návrhu deklarace záruky, že součástí rozpočtového paktu budou ustanovení o vynětí londýnské City z unijní regulace finančních služeb.

státech, vyžadujícím v závislosti na jejich ústavních předpisech souhlas národních parlamentů, popřípadě vypsaní referenda.

Volba formy zvláštní mezinárodní smlouvy mezi členskými státy EU směřující k dosažení cílů obsažených v Lisabonské smlouvě je problematická především z hlediska základních právních principů. Zakládací smlouvy obsahují jasná a jednoznačná pravidla upravující postup přijímání jejich změn (čl. 48 SEU a tzv. „evolutivní klauzule“ – blíže Syllová, J. a kol.: Lisabonská smlouva – komentář, str. 172 a násl.) založená na principu jednomyslného souhlasu členských států. Je otázkou, zda je žádoucí, aby v situaci, kdy jeden či více členských států se změnou primárního práva vyjádří nesouhlas, ostatní členské státy pokračovaly v naplňování původního cíle použitím jiného nástroje a využíváním unijních institucí.<sup>2</sup>

**K odst. 1:** Konečná verze prvního odstavce oproti první verzi zdůrazňuje nutnost aplikace a interpretace Smlouvy v souladu se zakládacími smlouvami a právem Evropské unie *včetně práva procesního, je-li vyžadováno přijetí sekundárních právních předpisů*. Ustanovení odst. 1 je základním vykládacím pravidlem, které zavazuje všechny adresáty Smlouvy (ať jde o členské státy, orgány EU, SDEU i další). Není přípustné žádné ustanovení Smlouvy vykládat proti primárnímu ani sekundárnímu právu EU. Pokud bude Smlouva aplikována orgány EU, platí pro její použití dosavadní procesní předpisy stanovené procesním právem EU.

Smluvní strany přitom musí dbát zejména na soulad s článkem 4 odst. 3 SEU, který zakotvuje tzv. princip loajální spolupráce („*Podle zásady loajální spolupráce se Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv. Členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie. Členské státy usnadňují Unii plnění jejich úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie.*“).

Pravidla týkající se rozpočtové kázně a dohledu již nyní tvoří poměrně složitý systém vzájemně provázaných ustanovení různé právní síly. Klíčová jsou ustanovení zakládacích smluv novelizovaná Lisabonskou smlouvou a sekundární legislativa (zejm. tzv. *six-pack*<sup>3</sup>), která se v důsledku reformy z minulého roku stala neobyčejně složitou. Další pravidla je možno nalézt v tzv. *soft law* – zejména v řadě doporučení ohledně hospodářské politiky přijatých na půdě Evropské rady. Opomenout nelze ustanovení upravující Evropský stabilizační mechanismus apod. Ratifikace této Smlouvy přidá do

<sup>2</sup> Zakládací smlouvy přitom nebrání skupině členských států přijmout pravidla umožňující jim rychlejší či intenzivnější integraci. Tzv. „posílené spolupráce“ (čl. 20 SEU a čl. 326–334 SFEU) lze využít v rámci kompetencí EU za účelem naplnění cílů stanovených Smlouvami, pouze tehdy, pokud v rámci celé EU 27 není možno dosáhnout shody. Posílená spolupráce musí být otevřená všem státům EU, není možné z ní žádný stát předem vyloučit. Jednání o této spolupráci, jakož i o příslušné legislativě přijímané v jejím rámci, se účastní vždy všechny státy EU, byť hlasují jen státy účastníci se přímo této spolupráce. Posílená spolupráce nesmí narušovat vnitřní trh ani hospodářskou, sociální a územní soudržnost. Nesmí vytvářet překážku ani diskriminaci v obchodě mezi členskými státy, ani mezi nimi vyvolávat narušení hospodářské soutěže. Všechny tyto podmínky silně omezují možnosti reálného uplatnění této spolupráce. Proto původní návrhy Hermana van Rompuye (poslední ze středy 7. 12. 2011) počítaly se změnami primárního práva, jež by praktickou využitelnost posílené spolupráce rozšířily. Pro odpor členských států ovšem bylo od tohoto plánu ustoupeno ještě před započítím summitu následujícího dne (viz materiál Úřadu vlády „Sjednávání nové mezinárodní smlouvy o „fiskální unii“ z hlediska zájmů ČR“).

<sup>3</sup> Balíček legislativy týkající se ekonomického řízení z listopadu 2011.

této soustavy nový právní instrument, který s ohledem na svou formu vzbuzuje obavy o transparentnost celého systému.

**K odst. 2:** Ve finální verzi došlo k vynechání odkazu na judikaturu SDEU a zásady aplikační přednosti unijního práva před ustanoveními Smlouvy (poslední věta v první verzi návrhu zněla: „*In accordance with the case law of the Court of Justice of the European Union, European Union law has precedence over the provisions of this Agreement.*“).

Jedná se o významný odstavec zejména z právního hlediska. Ustanovení upravuje vzájemný vztah mezi Smlouvou a primárním právem EU (zakládacemi smlouvami). Podle čl. 30 Vídeňské úmluvy o smluvním právu platí následující pravidlo: „*Stanoví-li smlouva, (...) že nemá být považována za neslučitelnou s touto druhou smlouvou, mají ustanovení této druhé smlouvy přednost.*“ V tomto smyslu je třeba vykládat předmětný odstavec a posléze celou Smlouvu. Znamená to tedy, že pokud by se ukázalo nějaké ustanovení Smlouvy neslučitelné s primárním právem EU, pak se toto ustanovení Smlouvy nepoužije a ponechá se stranou. Neslučitelnost by určoval SDEU na základě daných žalob. Z tohoto pojetí vychází i znění následujícího čl. 3, který stanoví další pravidla resp. nové povinnosti členských států, které však musí být slučitelné s dosavadními pravidly EU.

Ustanovení Smlouvy nenahrazují úpravu obsaženou v unijním právu. Smlouva bude signatářskými státy aplikována vedle stávajících pravidel upravujících rozpočtovou kázeň a dohled na úrovni EU, která zůstávají nedotčena.

## HLAVA III ROZPOČTOVÝ PAKT

### ČLÁNEK 3

1. Vedle svých povinností podle práva Evropské unie a aniž jsou tyto povinnosti dotčeny, uplatňují smluvní strany pravidla stanovená v tomto odstavci:

- a) stav veřejných rozpočtů smluvní strany je vyrovnaný nebo vykazuje přebytek;
- b) pravidlo uvedené v písmeni a) se považuje za dodržené, pokud roční strukturální saldo veřejných financí odpovídá střednědobému cíli pro danou zemi ve smyslu revidovaného Paktu o stabilitě a růstu, s tím, že spodní limit strukturálního schodku činí 0,5 % hrubého domácího produktu v tržních cenách. Smluvní strany zajistí rychlé směřování ke svému střednědobému cíli. Harmonogram tohoto směřování navrhne Evropská komise s přihlédnutím k rizikům z hlediska udržitelnosti, jimž daná země čelí. Pokrok při naplňování střednědobého cíle a dodržování tohoto cíle se vyhodnocují na základě celkového posouzení, v němž je strukturální saldo použito jako měřítko, včetně analýzy výdajů očištěných o vliv diskrečních opatření na straně příjmů, v souladu s revidovaným Paktem o stabilitě a růstu;
- c) smluvní strany se mohou od svého střednědobého cíle či od cesty k jeho postupnému dosažení odchýlit pouze dočasně v případě výjimečných okolností vymezených v odst. 3 písm. b);
- d) je-li poměr veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu v tržních cenách výrazně nižší než 60 % a jsou-li rizika z hlediska dlouhodobé udržitelnosti veřejných

financí nízká, může spodní limit střednědobého cíle uvedený v písmeni b) odpovídat strukturálnímu schodku ve výši maximálně 1,0 % hrubého domácího produktu v tržních cenách;

e) je-li zjištěno závažné odchýlení od střednědobého cíle nebo od cesty k jeho postupnému dosažení, je automaticky aktivován mechanismus nápravy. Tento mechanismus zahrnuje povinnost dotčené smluvní strany provést opatření k nápravě odchylek během určitého období.

2. Pravidla stanovená v odstavci 1 nabudou ve vnitrostátním právu smluvních stran účinnosti nejpozději jeden rok od vstupu této smlouvy v platnost, a to na základě závazných a trvalých předpisů přednostně na ústavní úrovni či předpisů, u nichž je jiným způsobem zaručeno, že budou v plném rozsahu respektovány a dodržovány po celou dobu vnitrostátního rozpočtového procesu. Mechanismus nápravy uvedený v odst. 1 písm. e) zavedou smluvní strany na vnitrostátní úrovni na základě společných zásad, které navrhne Evropská komise a které se budou týkat jednak zejména povahy, rozsahu a harmonogramu nápravných opatření, jež je nutno přijmout, a to i v případech výjimečných okolností, jednak úlohy a nezávislosti institucí odpovědných na vnitrostátní úrovni za sledování toho, jsou-li pravidla stanovená v odstavci 1 dodržována. Tento mechanismus nápravy musí plně respektovat výsady vnitrostátních parlamentů.

3. Pro účely tohoto článku se použijí definice vymezené v článku 2 Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke smlouvám, na nichž je založena Evropská unie. Pro účely tohoto článku se dále použijí tyto definice:

a) „ročním strukturálním saldem veřejných financí“ se rozumí roční cyklicky očištěné saldo bez vlivu jednorázových a dočasných opatření;

b) „výjimečnými okolnostmi“ se rozumí neobvyklá událost, kterou dotčená smluvní strana nemůže nikterak ovlivnit a která má zásadní dopad na finanční situaci vládních institucí, nebo období prudkého hospodářského propadu ve smyslu revidovaného Paktu o stabilitě a růstu, a to za předpokladu dočasné odchýlení dotčené smluvní strany nevede k ohrožení udržitelnosti veřejných financí ve střednědobém výhledu.

**Obecně:** Ustanovení tohoto článku rozšiřují a zpřísňují pravidla pro schodek veřejných rozpočtů smluvních stran stanovená v čl. 126 SFEU a Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku. Společná pravidla pro prosazování rozpočtové disciplíny členských států EU byla poprvé vtělena do Maastrichtské smlouvy v roce 1992 a zavazují členské státy, aby se „vyvarovaly vzniku nadměrných schodků veřejných rozpočtů“. Tento závazek se nevztahuje na Spojené království, které se podle čl. 5 Protokolu (č. 15) o některých ustanoveních týkajících se Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku bude pouze „snažit“ vyvarovat se nadměrného schodku. Úprava obsažená v tomto článku se bude vztahovat na Českou republiku pouze v případě, že tuto Smlouvu ratifikuje a současně buď přijme společnou měnu euro, anebo oznámí úmysl být vázána ještě před přijetím eura úpravou obsaženou v komentovaném článku (tzv. *opt-in*).<sup>4</sup>

Výrazem „*veřejný schodek*“ (*general deficit*) se rozumí čisté výpůjčky veřejného sektoru potřebné k pokrytí rozdílu mezi příjmy a výdaji. Přívlastek veřejný znamená, že se jedná o schodek rozpočtu ústřední vlády, regionálních a místních úřadů a fondů sociálního zabezpečení. Výrazem „*nadměrný schodek*“ (*excessive deficit*) se však ne-

<sup>4</sup> K možnosti tzv. „opt-in“ dále viz čl. 14 odst. 5.



musí rozumět pouze deficit, který překročil doporučovanou hodnotu uvedenou v Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku (3 % pro podíl schodků veřejných rozpočtů k hrubému domácímu produktu). Referenční hodnota ve výši 3 % představuje pouze první ukazatel, který však není postačující podmínkou pro označení schodku za nadměrný. O existenci nadměrného schodku rozhoduje Rada, která přihlíží k celkové hospodářské situaci členského státu (růst HDP, míra inflace, veřejný dluh). Pokud Rada rozhodne, že nadměrný schodek existuje, dá zároveň doporučení dotyčnému členskému státu. Podrobněji viz komentář k čl. 5 odst. 1.

**K odst. 1:** Ustanovení tohoto odstavce rozšiřuje stávající pravidla k prosazování rozpočtové disciplíny o nové, klíčové pravidlo (tzv. „zlaté pravidlo“ – „*veřejné rozpočty jsou vyrovnané nebo v přebytku*“ – „*the budgetary position of the general government shall be balanced or in surplus*“) a zavazuje smluvní strany, aby kromě povinností vyplývajících z ustanovení čl. 126 SFEU a Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku dodržovaly toto nové pravidlo.

Toto nové pravidlo se považuje za splněné v těchto případech:

– jestliže strukturální schodek veřejných rozpočtů je nižší než 0,5 % hrubého domácího produktu v tržních cenách a roční strukturální saldo (bilance) veřejných rozpočtů se pohybuje v rámci střednědobého cíle, který je stanoven v revidovaném Paktu stability a růstu pro každý členský stát. V tomto případě smluvní strana musí zajistit rychlé přiblížení směrem ke svému střednědobému cíli. Časový rámec pro toto přiblížení navrhuje Komise, která zohlední rizika udržitelnosti pro konkrétní smluvní stranu. Pokrok v přiblížování ke střednědobému cíli se bude hodnotit na základě celkového posouzení strukturálního zůstatku jako referenční hodnoty, včetně analýzy výdajů očištěných o vliv diskrečních opatření na straně příjmů. Smluvní strany se mohou dočasně odchýlit od svého střednědobého cíle nebo od cesty k jeho dosažení pouze ve výjimečných případech, které samy nemohou ovlivnit;

– jestliže strukturální schodek veřejných rozpočtů je nižší než 1,0 % hrubého domácího produktu v tržních cenách a současně úroveň veřejného dluhu je pod úrovní 60 % hrubého domácího produktu v tržních cenách a rizika ohrožení dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí jsou nízká. To znamená, že na smluvní strany, které mají míru veřejného zadlužení pod 60 % HDP, se uplatňuje méně přísné rozpočtové kritérium. Tyto smluvní strany tedy mohou vykazovat strukturální schodek veřejných rozpočtů o půl procentního bodu vyšší, než standardně povoluje tato Smlouva.

Dodržování pravidla vyrovnaného rozpočtu má probíhat prostřednictvím stanovení střednědobých cílů pro každý členský stát a časových rámců pro zajištění konvergence pro jednotlivé smluvní strany. V případě, že budou zjištěny významné odchylky od střednědobého cíle nebo cesty k jeho dosažení, bude automaticky aktivován mechanismus nápravy, který uloží příslušné smluvní straně povinně zavést opatření k nápravě odchylek v průběhu stanoveného období. Cílem uplatňování tohoto pravidla je zbrzdřit narůstání veřejného dluhu a v dlouhodobém horizontu při udržitelném hospodářském vývoji snižovat podíl veřejného dluhu na hrubém domácím produktu.

Posuzování dodržování tohoto klíčového pravidla vyrovnaného rozpočtu bude prováděno společně s dalšími třemi numerickými kritérii, z nichž dvě byla stanovena v Maastrichtské smlouvě (3 % pro podíl schodků veřejných rozpočtů a 60 % pro podíl

veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu) a třetí kritérium je stanoveno v této Smlouvě (každoroční snížení podílu veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu průměrným tempem o jednu dvacetinu rozdílu mezi stávajícím podílem veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu a 60% hranicí).

Ustanovení čl. 3 odst. 1 Smlouvy je ve srovnání s ustanovením čl. 126 SFEU náročnější a přísnější v tom, že vyžaduje, aby smluvní strany měly veřejné rozpočty vyrovnané nebo v přebytku a smluvní strany, které překračují 60 % podílu veřejného dluhu z hrubého domácího produktu, jsou povinny snižovat tento podíl, a to doporučeným průměrným tempem jedné dvacetiny ročně. Ustanovení je komplementární k právu EU a nijak se nedotýká povinností plynoucích ze zakládacích smluv. Povinnosti stanovené tímto článkem nesmí být vykládány tak, že by derogovaly některé povinnosti ze zakládacích smluv.

**K odst. 2:** Ustanovení tohoto odstavce ukládá smluvním stranám, aby pravidlo vyrovnaného stavu veřejných rozpočtů implementovaly do svého vnitrostátního právního řádu nejpozději do jednoho roku po vstupu Smlouvy v platnost. Požaduje se, aby smluvní strany provedly tuto implementaci prostřednictvím závazných právních předpisů trvalého charakteru, nejlépe ústavních, nebo jiným způsobem, který zaručí, že tato nová pravidla budou plně respektována a dodržována ve všech fázích vnitrostátního rozpočtového procesu. Účelem tohoto ustanovení je, aby smluvní strany přímo do svých ústav zakotvily povinnost pro vlády, aby jejich roční rozpočtové plány (státní rozpočty) byly vyrovnané nebo v přebytku, a nedocházelo tak k narůstání veřejného dluhu, a aby se pravidlo vyrovnaného rozpočtu v budoucnosti neměnilo a bylo dodržováno.

Smluvní strany musí automaticky zavést mechanismus nápravy v případě zjištěné odchylky od střednědobého cíle nebo cesty k jeho dosažení. Smluvní strany zavedou tento mechanismus na základě společných zásad navržených Komisí, který musí respektovat pravomoci vnitrostátních parlamentů, neboť schvalování vládních rozpočtových příjmů a výdajů náleží mezi svrchované pravomoci vnitrostátních parlamentů. Tento mechanismus nápravy dosud nebyl nikde blíže specifikován.

**K odst. 3:** Odstavec odkazuje na použití definic, které jsou uvedeny v čl. 2 Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku, který vymezuje pojmy „veřejný“, „schodek“, „investice“ a „dluh“. Dále jsou v tomto odstavci definovány pojmy, které jsou uvedeny v čl. 3 Smlouvy. Pojmem „*roční strukturální bilance veřejných financí*“ (*annual structural balance of the general government*) se rozumí roční cyklicky očištěné saldo rozpočtu bez jednorázových a dočasných opatření.

Pojmem „*výjimečné okolnosti*“ (*exceptional circumstances*) se rozumí případy neobvyklých událostí, které dotčená smluvní strana nemůže ovlivnit a které mají významný vliv na bilanci veřejných financí (např. řešení následků povodní, zemětřesení), nebo období prudkého hospodářského poklesu za předpokladu, že dočasným odchýlením příslušná smluvní strana neohrozí udržitelnost veřejných financí ve střednědobém horizontu. Definice tohoto pojmu je identická s definicí uvedenou v čl. 2 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku.



#### ČLÁNEK 4

Jestliže poměr veřejného dluhu smluvní strany k hrubému domácímu produktu překračuje referenční hodnotu 60 % uvedenou v článku 1 Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke smlouvám, na nichž je založena Evropská unie, jsou smluvní strany podle článku 2 nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ze dne 7. července 1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku, ve znění nařízení Rady (EU) č. 1177/2011 ze dne 8. listopadu 2011, povinny tento poměr snižovat průměrným tempem jedné dvacetiny za rok, což je doporučená hodnota. O existenci nadměrného schodku v důsledku porušení dluhového kritéria se rozhodne postupem podle článku 126 Smlouvy o fungování Evropské unie.

**K textu:** Ustanovení článku ukládá smluvním stranám, jejichž veřejný dluh (*general government debt*) přesáhne referenční hodnotu 60 % hrubého domácího produktu, povinnost tento svůj dluh postupně snižovat. Jedná se o formu nápravy vzniklého nadměrného dluhu. Hranice 60 % HDP, neboli poměr veřejného dluhu k HDP v tržních cenách na úrovni 60 %, je nadefinována jako jedna ze dvou referenčních hodnot pro rozhodování o postupu při nadměrném schodku v článku 1 Protokolu (č. 12) připojeného ke SFEU (druhou referenční hodnotou je 3% hranice pro poměr schodku veřejných financí k HDP v tržních cenách). Představuje rovněž jedno z tzv. maastrichtských (konvergenčních) kritérií, podmínek nutných pro zavedení společné měny euro. V tomto případě tedy nejde o stanovení nové dluhové hranice, stávající unijní legislativa již tuto referenční hranici používá. Vývoj výše veřejného dluhu v členských státech Unie soustavně monitoruje Evropská komise na základě článku 126 SFEU a z druhé strany členské státy dle uvedeného Protokolu (č. 12) pravidelně a neprodleně podávají Evropské komisi zprávy o výši svého dluhu (stejně jako o plánovaných i skutečných schodcích).

Rychlost uvedeného snižování zadlužení by dle komentovaného článku měla činit v průměru jednu dvacetinu ročně jako doporučená hodnota (*benchmark*). Ustanovení uvádí pouze tempo vyjádřené v absolutní hodnotě, jakým by mělo být zadlužení snižováno. Pro konkrétní způsob, podmínky a parametry, podle nichž by ke snižování mělo docházet, odkazuje na sekundární legislativu, konkrétně na ustanovení čl. 2 nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ve znění nařízení Rady (EU) č. 1177/2011.<sup>5</sup> Dle pododstavce 1a čl. 2 zmiňovaného nařízení se uvedená jedna dvacetina nevztahuje na celkovou výši dluhu, nýbrž pouze na rozdíl mezi výší veřejného dluhu a referenční šedesátiprocentní hodnotou. Jedna dvacetina se tudíž bude vypočítávat pouze z té části veřejného dluhu, která přesahuje úroveň 60 % HDP. Dále je podstatné vymezení, že ke snižování by mělo docházet v průměru (průměrným tempem) o jednu dvacetinu, tedy nikoliv každoročně přesně o jednu dvacetinu. Průměr by se měl dle uvedeného ustanovení sekundární legislativy vypočítávat vždy za tříleté období. Výše uvedená související sekundární legislativa stejně jako samotné ustanovení komentovaného článku již neobsahují sankce za nedodržení tempa snižování, i sama hranice jedné dvacetiny je uváděna pouze jako doporučená. Jedná se tedy o poměrně „měkké“ opatření.

<sup>5</sup> Nařízení (ES) č. 1467/97 představuje tzv. nápravný pilíř Paktu stability a růstu.

O tom, zda dojde k existenci nadměrného schodku (ve smyslu rozhodování o zahájení postupu při nadměrném schodku) z toho důvodu, že bylo porušeno dluhové kritérium, tedy že byla překročena uvedená šedesátiprocentní referenční hodnota, bude dle poslední věty komentovaného článku rozhodováno dle procedury pro postup při nadměrném schodku popsané v čl. 126 SFEU (dále viz komentář k následujícímu čl. 5). Tato procedura je podrobně rozvedena v sekundární legislativě, a to konkrétně v nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ve znění nařízení Rady (EU) č. 1177/2011 z listopadu 2011. K začlenění poslední věty do komentovaného článku došlo až v poslední šesté verzi návrhu Smlouvy, předchozí verze ji neobsahovaly. Úprava obsažená v tomto článku se bude vztahovat na Českou republiku pouze v případě, že tuto Smlouvu ratifikuje a současně buď přijme společnou měnu euro, anebo oznámí úmysl být vázána ještě před přijetím eura úpravou obsaženou v komentovaném článku (tzv. *opt-in*).

## ČLÁNEK 5

1. Smluvní strana, vůči které je podle smluv, na nichž je založena Evropská unie, veden postup při nadměrném schodku, zavede program rozpočtového a hospodářského partnerství včetně podrobného popisu strukturálních reforem, jež musí být zavedeny a provedeny za účelem skutečné a trvalé nápravy jejího nadměrného schodku. Obsah a formu tohoto programu vymezi právo Evropské unie. Tyto programy budou předkládány Radě Evropské unie a Evropské komisi ke schválení v rámci stávajících postupů dohledu podle Paktu o stabilitě a růstu a budou v tomto rámci i sledovány.

2. Provádění programu rozpočtového a hospodářského partnerství a ročních rozpočtových plánů, které s ním musí být v souladu, sledují Rada Evropské unie a Evropská komise.

**Obecně:** Úprava obsažená v tomto článku se bude vztahovat na Českou republiku pouze v případě, že tuto Smlouvu ratifikuje a současně buď přijme společnou měnu euro, anebo oznámí úmysl být vázána ještě před přijetím eura úpravou obsaženou v komentovaném článku (tzv. *opt-in*).

**K odst. 1:** Ustanovení prvního odstavce ukládá těm smluvním stranám, vůči kterým je veden postup při nadměrném schodku (procedura podle čl. 126 SFEU a Protokolu (č. 12) připojeného ke SFEU), povinnost, aby zavedly jako formu nápravy své ekonomické situace tzv. program rozpočtového a hospodářského partnerství (*budgetary and economic partnership programme*). Je nutné uvést, že tato povinnost se v praxi bude zakládat na rozhodnutí Rady o existenci nadměrného schodku (viz výše zmiňovaný čl. 126 SFEU), nikoliv na objektivních statistických výstupech. Pouze samotné překročení referenční hodnoty schodku veřejných rozpočtů (viz komentář k předchozímu čl. 4) ještě automaticky neznamená existenci nadměrného schodku. V čl. 126 SFEU jsou definovány skutečnosti, které mohou existenci nadměrného schodku omezit – situace, kdy schodek veřejných financí sice překračuje referenční hodnotu, ale buď podstatně a nepřetržitě klesá a blíží se referenční hodnotě, nebo situace, kdy překročení referenční hodnoty je pouze dočasné a zůstává blízko referenční hodnotě. V navazujícím sekundárním právu (nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ve znění nařízení Rady (EU) č. 1177/2011) jsou blíže popsány další okolnosti, které se zohlední při rozhodování o nadměrném schodku. Existence nadměrného schodku je tedy vyjádřením hlasování v Radě, přičemž

se nepřihlíží k hlasu člena Rady za dotčený členský stát a kvalifikovaná většina zbylých členů Rady je vymezena (dle čl. 238 odst. 3 písm. a) SFEU) jako nejméně 55 % členů Rady zastupujících zúčastněné členské státy a představující zároveň nejméně 65 % obyvatelstva těchto států.

V prvním odstavci je pouze z malé části naznačeno, jak by měl program rozpočtového a hospodářského partnerství přibližně vypadat. Ustanovení uvádí, že program by měl zahrnovat podrobný popis strukturálních reforem, které musí být zavedeny a realizovány tak, aby byla zajištěna účinná a trvalá náprava nadměrných schodků. Toto lze chápat jako opatření cílená především na dlouhodobý vývoj ekonomiky („strukturální reformy“, „trvalá náprava“), která by měla do budoucna snad až téměř vyloučit možnost vzniku nadměrných schodků, odhlédne-li se samozřejmě od cyklické složky schodků. Nejedná se tedy pouze o samotné odstranění schodků, ambicí tohoto ustanovení je i výhled na dlouhodobější směřování dotčených ekonomik těch členských států, vůči nimž je veden postup při nadměrném schodku. První odstavec dále již pouze odkazuje na to, že další podrobnosti – obsah a forma programu (*content and format*) – by měly být stanoveny právem EU, tzn. prostřednictvím právních aktů Unie (pravděpodobně sekundární legislativou).

Podstatným prvkem je odkaz na posuzování programů – v poslední větě odstavce je zakotvena nová pravomoc Evropské komise a Rady monitorovat a především schvalovat tyto programy. Smluvní strany tedy budou povinovány předkládat programy jak Evropské komisi, tak Radě ke schválení (*endorsement*), přičemž text pro tyto účely odkazuje na využití stávajících kontrolních postupů (procedury) v rámci Paktu stability a růstu. Není však zřejmé, jakým způsobem by k tomuto provázání mělo dojít, a zda by předkládání programů mohlo být např. spojeno s postupy v rámci tzv. Evropského semestru. Založení nové pravomoci Evropské komise a Rady jde v tomto případě již nad rámec čl. 126 SFEU. Je otázkou, zda toto není v rozporu s primárním právem, jež vymezuje působnost orgánů EU (čl. 13 odst. 2 SEU).

**K odst. 2:** V návaznosti na poslední větu prvního odstavce komentovaného článku je ve druhém odstavci doplněna další nová pravomoc orgánů Unie. Evropská komise a Rada získávají kompetenci (kromě výše uvedeného schvalování programů) sledovat, jakým způsobem budou prováděny samotné programy i jednotlivé rozpočtové plány na každý rok, které by měly být vždy v souladu s daným programem rozpočtového a hospodářského partnerství. Byť ustanovení druhého odstavce neuvádí žádný odkaz na bližší vymezení formy sledování provádění programů a rozpočtových plánů, lze očekávat, že podrobnosti by měly být stanoveny sekundární legislativou (obdobně jako u znění předchozího odstavce týkajícího se obsahu a formy samotných programů).

## ČLÁNEK 6

Za účelem lepší koordinace při plánování svých emisí dluhopisů ohlašují smluvní strany předem Radě Evropské unie a Evropské komisi své plány emisí veřejných dluhopisů.

**K textu:** Toto ustanovení se v textu Smlouvy objevilo v souvislosti s evropskou dluhovou krizí. V jejím průběhu došlo ke střetu rozdílných představ, zejména v pří-

padě Francie a Německa, ohledně budoucí podoby fiskální unie. V tomto kontextu francouzská strana silně prosazovala možnost vydávání společných dluhopisů eurozóny – tzv. eurobondů, jejichž garantem by byly společně všechny členské státy eurozóny a jimiž by bylo možné částečně pokrýt dluhy národních vlád. Proti tomuto konceptu se však ostře vyhradilo především Německo – tedy nejsilnější člen eurozóny a hlavní věřitel a garant zadlužených zemí se špatným úvěrovým ratingem, jehož finanční břemeno by se vytvořením eurobondů ještě zvýšilo. Proto uvedené řešení striktně odmítlo do doby, než budou rozpočty ostatních zemí eurozóny pod jednotnou kontrolou. Konečné znění článku je s ohledem na výše zmíněné skutečnosti určitým dílčím kompromisem, který má přispět k posílení rozpočtové disciplíny v eurozóně a motivovat jednotlivé členské státy k zodpovědnějšímu chování a bezpodmínečné realizaci všech nezbytných reforem.

Komentovaný článek zavádí mezi smluvními stranami a unijními institucemi novou informační praxi spočívající v pravidelném hlášení emisí veřejných dluhopisů. Ve skutečnosti se jedná o nové právo Rady a Evropské komise být v dostatečném předstihu informovány o národních plánech na vydání dluhopisů. Nová ohlašovací povinnost smluvních stran má zajistit především lepší koordinaci této oblasti a poskytnout jasnější obraz o zadluženosti jednotlivých zemí. Úprava obsažená v tomto článku se bude vztahovat na Českou republiku pouze v případě, že tuto Smlouvu ratifikuje a současně buď přijme společnou měnu euro, anebo oznámí úmysl být vázána ještě před přijetím eura úpravou obsaženou v komentovaném článku (tzv. *opt-in*).

#### ČLÁNEK 7

Smluvní strany, jejichž měnou je euro, se zavazují, že budou při plném respektování procesních požadavků smluv, na nichž je založena Evropská unie, podporovat návrhy a doporučení, které Evropská komise předloží, jestliže shledá, že členský stát Evropské unie, jehož měnou je euro, porušuje kritérium schodku v rámci postupu při nadměrném schodku. Tato povinnost se neuplatní, je-li shledáno, že s navrženým či doporučeným rozhodnutím nesouhlasí kvalifikovaná většina smluvních stran, jejichž měnou je euro, vypočtená obdobně podle příslušných ustanovení smluv, na nichž je založena Evropská unie, přičemž k postoji dotčené smluvní strany se nepřihlíží.

**Obecně:** Co se týče účinnosti ustanovení čl. 7, platí, že aby byla vůči České republice účinná, je kromě ratifikace Smlouvy současně nezbytnou podmínkou přijetí společné měny euro. U tohoto opatření nelze pro účinnost použít pouze *opt-in*. V čl. 7 Smlouvy se hovoří pouze o smluvních stranách, jejichž měnou je euro, uvedená opatření se tedy mohou vůči České republice uplatnit pouze až po přijetí eura.

**Poloautomatické rozhodování a reverzní hlasování:** Článek zavazuje smluvní strany, jejichž měnou je euro, k podpoře návrhů nebo doporučení Komise, v nichž tato shledává, že smluvní strana, jejíž měnou je euro, porušuje schodková kritéria v rámci postupu při nadměrném schodku. Nicméně v případě, že kvalifikovaná většina smluvních stran (bez dotčené smluvní strany) stanovená analogicky na základě příslušných ustanovení SFEU (čl. 238, čl. 126 SFEU) bude proti návrhu či doporučení, tato povinnost se neuplatní.

Článek se týká návrhů a doporučení, které má pravomoc činit Komise podle čl. 126 SFEU. Nejprve musí být shledáno, že smluvní strana, jejíž měnou je euro, porušuje schodková kritéria v rámci postupu při nadměrném schodku. Podle ustanovení čl. 126 odst. 2 SFEU Komise sleduje, zda poměr plánovaného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu a poměr veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu nepřekročí referenční hodnoty. Tato kritéria či referenční hodnoty jsou definovány v Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku.<sup>6</sup> Samotný postup v případě, že Komise zjistí, že členský stát nespĺňuje požadavky týkající se těchto referenčních hodnot, je upraven v čl. 126 odst. 3 SFEU. Podle tohoto ustanovení Komise vypracuje zprávu, přičemž přihlíží k relevantním okolnostem týkajícím se ekonomické a rozpočtové situace daného státu. O samotné existenci schodku rozhoduje Rada na návrh Komise na základě čl. 126 odst. 6 SFEU – podle dosavadní úpravy ve SFEU by rozhodovala kvalifikovanou většinou podle čl. 238 SFEU, nicméně podle úpravy v komentovaném článku je naopak zapotřebí kvalifikované většiny k zabránění přijetí předmětných návrhů či doporučení Komise, v opačném případě jsou smluvní strany, jejichž měnou je euro, povinny je automaticky podporovat. Smluvní strany, jejichž měnou je euro, musí rovněž za použití tohoto mechanismu podporovat navrhovaná rozhodnutí či doporučení Komise podle čl. 126 odst. 7, odst. 8, odst. 9, odst. 11 a odst. 12 SFEU. Tj. doporučení členskému státu k ukončení situace (odst. 7), zveřejnění doporučení (odst. 8), rozhodnutí o výzvě členskému státu ke snížení schodku (odst. 9), sankční mechanismy – např. pokuta, doporučení Evropské investiční bance k přehodnocení úvěrové politiky vůči danému státu (odst. 11) a zrušení předchozích rozhodnutí či doporučení (odst. 12).

Tedy v případě, že kvalifikovaná většina smluvních stran, jejichž měnou je euro (bez dotčené smluvní strany), stanovená analogicky na základě příslušných ustanovení SFEU (čl. 238, čl. 126 SFEU) bude proti návrhu či doporučení, povinnost k podpoře návrhů se neuplatní. Jedná se o mechanismus tzv. reverzního hlasování. To znamená, že návrh či doporučení Komise budou v rámci smluvních stran, jejichž měnou je euro, automaticky přijaty resp. podporovány, ledaže by kvalifikovaná většina smluvních stran, jejichž měnou je euro, rozhodla opačně. Jinak řečeno, oproti úpravě v čl. 126 SFEU, která k přijetí návrhu Komise vyžaduje, aby tento byl schválen kvalifikovanou většinou, navrhovaná úprava vyžaduje kvalifikovanou většinu (bez dotčené smluvní strany) k zabránění přijetí návrhu či doporučení Komise, jímž se shledává, že byla porušena požadovaná kritéria. V této souvislosti je třeba mít na zřeteli, že ačkoliv reversní hlasování je v sekundárním právu EU zakotveno, byť jako zcela výjimečný institut,<sup>7</sup> v primárním právu tomu tak není. Naopak rozhodování o postupu při nadměrném schodku (i pro státy, jejichž měnou je euro) je, jak už bylo naznačeno výše, upraveno v rámci čl. 126 odst. 6, odst. 7, odst. 8, odst. 9, odst. 11, odst. 12 a odst. 13 SFEU.

Cílem komentovaného ustanovení je zavést poloautomatickou aplikaci doporučení a sankcí za nedodržení kritérií pro rozpočtové hospodaření. Účel úpravy je zřej-

<sup>6</sup> Viz komentář k čl. 4.

<sup>7</sup> Viz například nařízení o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně č. 1173/2011, které je součástí balíčku legislativy týkajícího se ekonomického řízení (tzv. „six pack“).

mý – zvýšit efektivitu postupu při nadměrném schodku zjednodušením přijímání návrhů či doporučení Komise, které bylo podle dosavadní úpravy z politických důvodů obtížné.

**Změna základacích smluv:** Nahlíženo z materiální perspektivy, ustanovení čl. 7 Smlouvy ve svých důsledcích mění primární právo. Z hlediska procedury přijímání změn základacích smluv EU není jiná změna, než stanovená v čl. 48 SEU, v rámci systému práva EU přípustná. Změna primárního práva je připuštěna v mezích čl. 48 SEU, který upravuje řádný a zjednodušený postup pro přijímání změn, přičemž tyto dvě možnosti uplatněny nebyly. Nelze proto jednoznačně vyloučit závěr, že přijetím navrhované úpravy jsou obcházeny výše stanovené požadavky v systému primárního práva. Jinými slovy, byť formálně stojí Smlouva mimo smluvní rámec EU, z materiálního hlediska, vzhledem k totožnosti subjektů („smluvní strany, jejichž měnou je euro“ lze ztotožnit s „členskými státy, jejichž měnou je euro“) a totožnému předmětu, může být relevantní pochybnost o konformitě zavedení reversního hlasování s ustanoveními primárního práva, které upravují jeho změny.

Na druhou stranu podobný mechanismus mezistátních dohod byl členskými státy EU použit i v případě dosahování jiných cílů, např. v případě Schengenské či Prümské úmluvy. Kromě toho SDEU ve věci C-181/91 a C-248/91 „Bangladéš“ dovedil (podobně viz i stanovisko generálního advokáta Jacobse ve stejné věci), že „akty, které přijali zástupci členských států, jež nevystupují jako členové Rady, ale jako zástupci svých vlád, a vykonávají tímto kolektivně pravomoci členských států, nejsou podrobeny kontrole legality prováděné Soudním dvorem“. Nicméně v tomto ohledu si SDEU vymínil nezbytnost materiálního přezkumu, tzn. že je nezbytné právní povahu aktů členských států posuzovat nikoliv z formálního hlediska, ale s ohledem na jejich „obsah a podmínky za kterých byly přijaty“.

**Hlasovací „kartel“:** Dalším důležitým aspektem zmiňovaným v souvislosti s projednáváním návrhu jsou podmínky k vytvoření tzv. hlasovacího kartelu pro zabránění podpory doporučení a návrhů předložených Komisí. Vzhledem k hlasovacím poměrům mezi smluvními stranami může minorita smluvních stran, jejichž měnou je euro, disponující dostatečnou hlasovací vahou (tzn. velké státy)<sup>8</sup> v podmínkách reversního hlasování ve spolupráci s Komisí efektivně ovlivnit rozhodování způsobem, který primárním právem EU není zakotven.<sup>9</sup>

## ČLÁNEK 8

1. Evropská komise se vyzývá, aby smluvním stranám v náležitě lhůtě předložila zprávu o předpisech, jež jednotlivé smluvní strany přijaly v souladu s čl. 3 odst. 2. Jestliže Evropská komise poté, co dala dotčené smluvní straně příležitost učinit připomínky, dospěje ve své zprávě k závěru, že tato smluvní strana neplní požadavky čl. 3 odst. 2, předloží jedna či více smluvních stran věc Soudnímu dvoru Evropské unie. Pokud se

<sup>8</sup> Podle prezentace předsedy vlády ČR na Výboru pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny dne 2. 2. 2012 by potřebnou „blokační menšinu“ mohly uskutečnit pouhé dva státy – Francie a Německo.

<sup>9</sup> K tomuto aspektu viz blíže Odbor koncepční a institucionální, *Smlouva o stabilitě, koordinaci a správe v hospodářské a měnové unii. Analýza sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády ČR*, únor 2012, str. 18–20.



některá smluvní strana nezávisle na zprávě Evropská komise domnívá, že jiná smluvní strana neplní požadavky čl. 3 odst. 2, je oprávněna věc sama předložit Soudnímu dvoru. V obou případech je rozsudek Soudního dvora pro strany řízení závazný a tyto strany přijmou opatření nezbytná k zajištění souladu s rozsudkem ve lhůtě Soudním dvorem určené.

2. Jestliže se některá smluvní strana na základě vlastního posouzení či posouzení Evropské komise domnívá, že jiná smluvní strana nepřijala opatření nezbytná k zajištění souladu s rozsudkem Soudního dvora uvedeným v odstavci 1, je oprávněna věc předložit Soudnímu dvoru a domáhat se uložení finančních sankcí podle kritérií, jež vypracuje Evropská komise v rámci článku 260 Smlouvy o fungování Evropské unie. Shledá-li Soudní dvůr, že dotčená smluvní strana nevyhověla jeho rozsudku, může jí uložit zaplacení paušální částky nebo penále ve výši odpovídající okolnostem, jež nepřesáhne 0,1 % jejího hrubého domácího produktu. Částky uložené smluvní straně, jejíž měnou je euro, jsou hrazeny ve prospěch Evropského mechanismu stability. V ostatních případech jsou tyto částky hrazeny ve prospěch souhrnného rozpočtu Evropské unie.

3. Tento článek představuje rozhodčí smlouvu mezi smluvními stranami ve smyslu článku 273 Smlouvy o fungování Evropské unie.

**K odst. 1:** Podle tohoto odstavce má Komise včas předložit smluvním stranám zprávu o opatřeních, která byla přijata, aby naplnila požadavky čl. 3 odst. 2 Smlouvy (zejména pravidlo vyrovnaného rozpočtu či dluhové brzdy). Nejedná se však o zakotvení formální povinnosti Komise, ale o výzvu Komisi, aby tak učinila. Pokud Komise poté, co dala dotčené smluvní straně příležitost vyjádřit své připomínky, shledá, že smluvní strana nesplnila své povinnosti plynoucí z článku 3 odst. 2 Smlouvy, jedna nebo více smluvních stran předloží tuto záležitost SDEU. Smluvní strana tak může rovněž učinit, pokud sezná, že jiná smluvní strana jednala v rozporu s čl. 3 odst. 2 Smlouvy, a to bez ohledu na zprávu Komise. Pro obě varianty platí, že případný rozsudek je pro procesní strany závazný v tom smyslu, že přijmou nezbytné opatření v souladu s rozsudkem ve lhůtě stanovené soudem.

S ohledem na použitou dikci se lze domnívat, že pokud Komise shledá, že smluvní strana porušila svou povinnost podle čl. 3 odst. 2 Smlouvy, mají jedna či více smluvních stran povinnost podat na dotčenou smluvní stranu žalobu u SDEU, nicméně konkrétní určení subjektů povinných podat žalobu ustanovení neobsahuje. Kritéria pro určení žalujících subjektů obsahují tzv. doprovodná ujednání<sup>10</sup> týkající se čl. 8 odst. 1. Tato ujednání však nejsou součástí Smlouvy, ale představují politickou dohodu ve formě společného prohlášení u příležitosti uzavření Smlouvy.<sup>11</sup>

Odstavec dále přiznává právo aktivní legitimace k podání žaloby u SDEU smluvní straně, která se i přes stanovisko Komise domnívá, že jiná smluvní strana neplní pravidla podle čl. 3 odst. 2 Smlouvy (resp. čl. 3 odst. 1 Smlouvy). Odstavec rovněž v kontextu čl. 3 odst. 2 Smlouvy přiznává pravomoc SDEU rozhodovat o tom, zda smluvní

<sup>10</sup> „ARRANGEMENTS AGREED BY THE CONTRACTING PARTIES AT THE TIME OF SIGNATURE CONCERNING ARTICLE 8 OF THE TREATY“ dostupné na <[http://www.europolitics.info/pdf/gratuit\\_en/310236-en.pdf](http://www.europolitics.info/pdf/gratuit_en/310236-en.pdf)>.

<sup>11</sup> Stanoviško Ministerstva zahraničních věcí Polska dostupné na: <[http://www.mfa.gov.pl/en/news/mfa\\_information\\_on\\_the\\_arrangements\\_agreed\\_by\\_the\\_contracting\\_parties](http://www.mfa.gov.pl/en/news/mfa_information_on_the_arrangements_agreed_by_the_contracting_parties)>.

strana splnila povinnost transponovat tato pravidla do svého právního řádu prostřednictvím „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“.

I přesto, že členské státy si místo původně navrhované povinně ústavní formy mohou zvolit ústavní či zákonnou úpravu pravidla vyrovnaného rozpočtu či dluhové brzdy, čímž odpadá riziko ingerence SDEU do pravomoci národních ústavních soudů co do přezkumu vnitrostátních legislativních procedur,<sup>12</sup> nelze zcela vyloučit, že provedení navrhované úpravy může vyústit nejen v konflikt na úrovni SDEU – národní ústavní soudy, ale také v potenciální hierarchicko-právní konflikty na národní úrovni. V úvahu přichází např. konflikt pravidla (byť zakotveného pouze na zákonné úrovni) vyrovnaného rozpočtu či dluhové brzdy a ústavní úpravy sociálních a ekonomických práv, jejichž realizace úzce souvisí s rozpočtovými prostředky. Z tohoto hlediska je třeba mít na zřeteli, že v rámci evropského práva je SDEU při své rozhodovací činnosti vázán Listinou základních práv EU, která katalog sociálních práv obsahuje. V tomto případě tomu tak z formálního hlediska nemusí být, neboť Smlouva je instrumentem mezinárodního práva a nikoliv rovněž práva EU, a to až do předpokládaného začlenění Smlouvy do rámce evropského práva (viz čl. 16 Smlouvy), bez ohledu na čl. 2 Smlouvy.<sup>13</sup> Ačkoliv čl. 2 Smlouvy má garantovat soulad Smlouvy s právem EU jako celkem (a tedy i s Listinou základních práv EU), orgány EU, včetně SDEU, jsou striktně omezeny kategorickým ustanovením čl. 51 Listiny základních práv EU, jenž redukuje její použití pouze na uplatňování práva EU. S ohledem na sociální a ekonomická práva nelze rovněž opomíjet fakt, že Česká republika přijala v této oblasti mezinárodní závazky, zejména prostřednictvím Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech či Evropské sociální charty a navazujících předpisů, přičemž nelze vyloučit, že naplňování těchto závazků by mohlo být extenzivním či neproporcionálním výkonem pravidla dluhové brzdy eventuálně ohroženo.<sup>14</sup> V této souvislosti lze dodat, že některé aspekty obdobného mechanismu v Argentíně v rámci tzv. „Zákona o nulovém schodku“ byly při přezkumu argentinským Nejvyšším soudem deklarovány jako protiústavní.<sup>15</sup>

Rovněž v této souvislosti vyvstává otázka, zda je SDEU, vzhledem k jeho omezeným materiálním a personálním zdrojům, schopen rozsáhlých národohospodářských makroekonomických analýz, které si posuzování souladu právní úpravy smluvních stran s pravidlem vyrovnaného rozpočtu zřejmě vyžádá.<sup>16</sup> Na druhou stranu, ekonomické analýzy jako součást rozhodování, byť mnohem menšího rozsahu, jsou pravi-

<sup>12</sup> Toto riziko hrozilo v případě původních návrhů, podle nichž členské státy měly povinnost zavést stanovená pravidla na ústavní úrovni.

<sup>13</sup> Nicméně i v takovém případě nelze vyloučit, že při konfliktu těchto norem by pro SDEU bylo prioritní pravidlo vyrovnaného rozpočtu.

<sup>14</sup> Vice k tématu viz např. Michalowski, S., *Sovereign Debt and Social Rights-Legal reflections on a Difficult Relationship*. *Human Rights Law Review*. Oxford University Press. 2008, p. 35–68 či Michalowski, S., *Unconstitutional Regimes and the Validity of Sovereign debt*. Legal Perspective. Ashgate. 2007, p.157–158

<sup>15</sup> Viz Tobar Leonidas c/E.N. Mş Defensa – Contaduria General del Ejercito – Ley 25.453 s / amparo – Ley 16.986 (22/08/2002 – Fallos: 325:2059).

<sup>16</sup> O Broin, P., *The Euro Crisis: The Fiscal Treaty – An Initial Analysis*. Institute of International and European Affairs, 2012. Dostupné na: <<http://www.iea.com/blogosphere/the-fiscal-treaty--an-initial-analysis>>.

delným předmětem činnosti SDEU např. v právu státních podpor či v právu hospodářské soutěže.

**K odst. 2:** Pro případ, že smluvní strana dojde na základě svého hodnocení či hodnocení Evropské komise k závěru, že jiná smluvní strana nepřijala veškerá nezbytná opatření ke splnění rozhodnutí SDEU podle čl. 8 odst. 1 Smlouvy, svěřuje tento odstavec smluvními stranám právo předložit věc SDEU s požadavkem uložení finálních sankcí podle kritérií stanovených Evropskou komisí v rámci čl. 260 SFEU. V případě, že SDEU shledá u smluvní strany porušení povinností, může jí uložit pokutu ne vyšší než 0,1 % HDP, která bude příjmem Evropského stabilizačního mechanismu (v případě smluvních stran, jejichž měnou je euro) či příjmem obecného rozpočtu EU (v ostatních případech). Komentovaný odstavec tedy přiznává aktivní legitimaci smluvní strany k podání návrhu na zahájení řízení u SDEU vůči jiné smluvní straně, o níž se domnívá, že neplní povinnosti směřující ke splnění rozhodnutí SDEU podle čl. 8 odst. 1 Smlouvy. Rovněž upravuje ukládání a výši sankcí SDEU, pokud tento dospěje k závěru, že smluvní strana nepřijala nezbytná opatření vyžadovaná rozsudkem SDEU. V této souvislosti vyvstává podobný problém jako v případě přezkumu podle předchozího odstavce – tedy otázky týkající se zpracování více či méně rozsáhlé národohospodářské analýzy či hodnocení „nezbytnosti“ (proporcionality) opatření, jež smluvní strana měla přijmout na základě rozsudku SDEU.

Určitým dalším problematickým aspektem navrhovaného ustanovení je mechanismus stížnosti z hlediska aktivní legitimace. Vzhledem k tomu, že jde o smluvní stranu, tj. členský stát EU, který má právo podat žalobu u SDEU, je možné, že taková úprava by mohla zvyšovat napětí mezi smluvními stranami a mít tak v rámci celé EU negativní mezinárodněpolitické důsledky. Vhodnější by byla aktivní legitimace Komise, jako nezávislé třetí strany. Nicméně v takovém případě by nemohla být konstrukce tohoto článku založena na čl. 273 SFEU, neboť pravomoc SDEU se vztahuje pouze na spory mezi členskými státy a nikoliv na spory mezi členskými státy a Komisí (viz níže).

**K odst. 3:** Ustanovení definuje čl. 3 jako zvláštní dohodu mezi smluvními stranami ve smyslu čl. 273 SFEU. Čl. 273 SFEU svěřuje SDEU pravomoc rozhodovat všechny spory mezi členskými státy, které souvisejí s předmětem smluv, jsou-li mu tyto spory předloženy na základě rozhodčí smlouvy. Čl. 273 umožňuje předkládat SDEU pouze spory, které „souvisejí“ s předmětem smluv. Pokud jde o spory, ve kterých jde o „výklad“ nebo „uplatňování“ smluv, ty spadají do pravomoci SDEU na základě čl. 344 a 263 SFEU.<sup>17</sup> Komentované ustanovení tak představuje rozhodčí smlouvu svého druhu.

Úprava obsažená v tomto článku se bude vztahovat na Českou republiku pouze v případě, že tuto Smlouvu ratifikuje a současně buď přijme společnou měnu euro, anebo oznámí úmysl být vázána ještě před přijetím eura úpravou obsaženou v komentovaném článku (tzv. *opt-in*).

<sup>17</sup> Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol., *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010.

## HLAVA IV KOORDINACE HOSPODÁŘSKÝCH POLITIK A KONVERGENCE

### ČLÁNEK 9

Na základě koordinace hospodářských politik vymezené ve Smlouvě o fungování Evropské unie se smluvní strany zavazují, že budou společně usilovat o hospodářskou politiku, která prostřednictvím posílené konvergence a konkurenceschopnosti podporuje hladké fungování hospodářské a měnové unie a hospodářský růst. Za tímto účelem přijmou smluvní strany nezbytná opatření ve všech oblastech, jež jsou zásadní pro řádné fungování eurozóny při sledování cílů posílení konkurenceschopnosti, podpory zaměstnanosti, dalšího přispívání k udržitelnosti veřejných financí a posilování finanční stability.

**K textu:** Úprava obsažená v tomto článku se bude vztahovat na Českou republiku pouze v případě, že tuto Smlouvu ratifikuje a současně buď přijme společnou měnu euro, anebo oznámí úmysl být vázána ještě před přijetím eura úpravou obsaženou v komentovaném článku (tzv. *opt-in*).

Předmětný článek se zabývá hospodářskou politikou a nutností její koordinace v rámci smluvních stran. Smlouva výslovně stanovuje, že koordinační pravomoci v hospodářské politice ve smyslu Smlouvy jsou shodné jako pravomoci obsažené ve SFEU. Tato problematika je v rámci SFEU upravena v čl. 119 – čl. 126. Prostřednictvím čl. 119 odst. 1 SFEU je stanoveno, že hospodářská politika má být založena na úzké koordinaci hospodářských politik členských států, na vnitřním trhu a na vymezení společných cílů, přičemž je prováděna v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží. Základním hospodářským cílem EU podle čl. 3 odst. 3 SEU je dosažení vyváženého hospodářského růstu. Tento růst má být založen zejména na cenové stabilitě a na konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství. Z uvedeného vyplývá, že Evropská unie nedisponuje jednotnou hospodářskou politikou, ale že je založena pouze na koordinaci hospodářských politik členských států, a tím závisí jen na spolupráci jednotlivých členských států. Právě spolupráce a koordinace smluvních stran v oblasti hospodářské politiky je cílem navrhované Smlouvy. Důkazem o neexistenci jednotné hospodářské politiky mohou být například odlišné daňové soustavy jednotlivých států nebo jejich rozdílné systémy sociálního zabezpečení.

Prostřednictvím předmětného článku se smluvní strany zavazují, že budou společně usilovat o hospodářskou politiku, která bude podporovat fungování hospodářské a měnové unie a hospodářský růst, a to prostřednictvím posílení konvergence a konkurenceschopnosti. Smluvní strany mají k dosažení výše zmiňovaného přijmout nezbytné kroky a opatření ve všech zásadních oblastech pro fungování eurozóny. V návrhu však není blíže specifikováno, o které oblasti se jedná. Je otázkou, zda je tyto oblasti možné dovést z cílů, které mají být dosaženy prostřednictvím těchto kroků a opatření (viz následující odstavec).

Článek explicitně stanovuje, že cílem výše zmiňovaných opatření a kroků má být podpora konkurenceschopnosti a zaměstnanosti, posílení finanční stability a přispívání k udržitelnosti veřejných financí. Jedná se o čtyři základní cíle uvedené v Paktu pro

euro plus, jenž byl přijat Evropskou radou na jejím zasedání dne 24. a 25. března 2011. V původním návrhu Smlouvy bylo uvedeno, že smluvní strany přijmou nezbytné kroky včetně těch přijatých prostřednictvím tohoto paktu (1. a 2. verze návrhu), resp. že smluvní strany přijmou nezbytné kroky ve všech oblastech, které jsou zásadní pro správné fungování eurozóny, jak je uvedeno v paktu (3. verze návrhu). V konečném znění tohoto článku jsou již explicitně vyjmenovány cíle, k jejichž splnění má hospodářská politika směřovat. Z uvedeného vyplývá přímá návaznost navrhované Smlouvy na Pakt pro euro plus. Je nutné zmínit, že Paktu o euro plus se účastní nejen členské země eurozóny, ale připojily se také Bulharsko, Dánsko, Litva, Lotyšsko, Polsko a Rumunsko. Česká republika se k němu doposud nepřipojila a z tohoto důvodu jí není ani vázána.

Z uvedeného lze dovodit, že cílem komentovaného ustanovení není vytvoření autonomní společné hospodářské politiky, ale zajištění, aby byla uskutečňována takovým způsobem, jenž bude podporovat bezproblémové fungování hospodářské a měnové unie a hospodářský růst. Je možné konstatovat, že předmětný článek Smlouvy má spíše deklaratorní povahu, jelikož stanovuje cíle smluvních stran, k jejichž plnění jsou tyto strany zavázány přijímat potřebná opatření již v rámci dotčených ustanovení smluv EU.

#### ČLÁNEK 10

V otázkách, které jsou zásadní pro řádné fungování eurozóny, jsou smluvní strany v souladu s požadavky smluv, na nichž je založena Evropská unie, připraveny, kdykoliv to bude vhodné a nutné, využít opatření podle článku 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, která jsou specifická pro členské státy, jejichž měnou je euro, jakož i posílené spolupráce podle článku 20 Smlouvy o Evropské unii a článků 326 až 334 Smlouvy o fungování Evropské unie, aniž by tím docházelo k narušení vnitřního trhu.

**K textu:** Podle dotčeného článku mají být smluvní strany připraveny aktivně využít stanovených opatření týkajících se členských států eurozóny a institutu posílené spolupráce. K jejich použití má dojít, kdykoliv to bude vhodné a nutné, přičemž podmínkou pro jejich použití je, že musí být v souladu s požadavky SEU a SFEU. Je otázkou, podle čeho bude posuzována vhodnost a nutnost použití opatření podle čl. 136 SFEU, jakož i institutu posílené spolupráce. Podle první a druhé verze návrhu Smlouvy se měl požadavek souladu se zakládacími smlouvami vztahovat pouze na procesní požadavky zakládacích smluv. Z uvedeného lze konstatovat, že podle tohoto článku musí smluvní strany jednat v souladu s veškerými požadavky obsaženými v zakládacích smlouvách. Úprava obsažená v tomto článku se bude vztahovat na Českou republiku pouze v případě, že tuto Smlouvu ratifikuje a současně buď přijme společnou měnu euro, anebo oznámí úmysl být vázána ještě před přijetím eura úpravou obsaženou v komentovaném článku (tzv. *opt-in*).

Opatřeními, která mohou smluvní strany aktivně využít, jak je již výše uvedeno, jsou opatření platná pro členské státy, jejichž měnou je euro, a to v souladu s čl. 136 SFEU. Podle tohoto článku se jedná o opatření směřující k posílení koordinace rozpočtové kázně členských zemí eurozóny a dohledu nad ní a k vypracování směrů hospodářské politiky pro tyto státy, přičemž důraz je kladen na to, aby byly slučitelné se směry příji-

manými pro celou EU a byl nad nimi zajištěn dohled. Smluvní strany budou muset být připraveny aktivně využít specifických opatření doposud platných pouze pro členské země eurozóny. Současně je nutné uvést, že opatření v rámci čl. 136 SFEU mohou být předložena pouze Komisi, jež je téměř výlučně oprávněna k předložení návrhů legislativních aktů. V souvislosti s čl. 136 SFEU je třeba zmínit v současné době probíhající proces změny SFEU, resp. doplnění čl. 136 o odst. 3, a to v souvislosti s možností zřízení mechanismu stability (tzv. ESM), který bude aktivován v případě potřeby zajištění stability eurozóny jako celku.

Smluvní strany dále musí být připraveny aktivně využít institutu posílené spolupráce. Tato úprava je obsažena v čl. 20 SEU a čl. 326 – čl. 334 SFEU. Je důležité uvést, že posílená spolupráce by měla být otevřena všem členským státům, a to v souladu s čl. 20 odst. 1 věta druhá SEU a čl. 328 SFEU. Z navrhovaného znění nevyplývá, že by úprava posílené spolupráce podle této Smlouvy měla být omezena pouze na země eurozóny nebo smluvní strany, což by bránilo zbývajícím státům připojit se k posílené spolupráci. V případě, že by tato skutečnost nastala, došlo by zřejmě k porušení primárního práva EU, jenž stanovuje, že posílená spolupráce „... je kdykoliv otevřena všem členským státům...“. Nicméně v případě vzniku rozporu s právem EU je nutno zmínit úpravu obsaženou v čl. 2 odst. 2 Smlouvy (blíže viz komentář k tomuto článku). Institut posílené spolupráce má být využíván pouze v otázkách, které jsou zásadní pro hladké fungování eurozóny. Je nutné zdůraznit, že jeho využíváním nesmí docházet k narušení vnitřního trhu. Jedná se o podstatnou podmínku, jelikož existence vnitřního trhu je jedním ze základních pilířů EU.

## ČLÁNEK 11

V rámci úsilí o těsněji koordinovanou hospodářskou politiku smluvní strany zajistí, aby všechny zásadní reformy hospodářské politiky, které hodlají uskutečnit, byly předem projednány a případně vzájemně koordinovány, přičemž postupy, které se osvědčí, budou označeny jako referenční. Do této koordinace jsou v souladu s právem Evropské unie zapojeny orgány Evropské unie.

**K textu:** Úprava obsažená v tomto článku se bude vztahovat na Českou republiku pouze v případě, že tuto Smlouvu ratifikuje a současně buď přijme společnou měnu euro, anebo oznámí úmysl být vázána ještě před přijetím eura úpravou obsaženou v komentovaném článku (tzv. *opt-in*). Prostřednictvím předmětného článku má být zajištěno předběžné projednání zásadních reforem hospodářské politiky smluvních stran. Cílem tohoto předběžného projednání je nalezení osvědčených postupů a zajištění užší spolupráce smluvních stran v oblasti hospodářské politiky. V případě, že to bude vhodné, tak mají být podle tohoto návrhu Smlouvy všechny zásadní reformy hospodářské politiky smluvních stran vzájemně koordinovány.

Smluvní strany se podle tohoto návrhu zavazují k předběžnému projednání zásadních reforem své vlastní hospodářské politiky. Návrh však dále neurčuje, co bude považováno za zásadní reformu, a neurčuje ani kritéria, na základě kterých by bylo možné stanovit, zda se jedná o zásadní reformu či nikoliv. Z anglického *all major economic*



*policy reforms* nelze blíže určit, jaké skupiny reforem se bude požadavek předběžného projednání týkat, nýbrž je pouze obecně stanoveno, že se bude jednat o reformy hospodářské politiky, přičemž většina reforem se nějakým způsobem může dotýkat této oblasti. Podle Smlouvy je na rozhodnutí smluvní strany, zda považuje návrh reformy za zásadní a jestli ho předloží k projednání. Je otázkou, zda je možné dovést předmět zásadních reforem z hlavních hospodářských cílů EU uvedených v čl. 120 SFEU. Jedná se zejména o vyvážený ekonomický růst, cenovou stabilitu a vybudování konkurenceschopného sociálně tržního hospodářství.

Z textu vyplývá, že metody projednání a koordinace jsou zatím otevřené. Metody koordinace hospodářských politik členských zemí EU jsou obecně upraveny v čl. 121 SFEU. Mohou tedy být využity všechny zakládacími smlouvami stanovené metody koordinace v daných oblastech. Pokud se osvědčí, budou zatím nejasným způsobem označeny jako referenční. Smlouva výslovně stanovuje, že do koordinace hospodářské politiky budou zapojeny unijní orgány. Jedná se o stěžejní ustanovení, které stanoví další (nové) věcné konzultační pravomoci všem orgánům EU. Zapojení těchto orgánů do projednávání hospodářských reforem smluvních stran a do jejich koordinace by mělo být uskutečňováno pouze v rozsahu, jenž je již stanoven unijním právem.

## HLAVA V SPRÁVA EUROZÓNY

### ČLÁNEK 12

1. Hlavy států a předsedové vlád smluvních stran, jejichž měnou je euro, se spolu s předsedou Evropské komise neformálně scházejí na vrcholných schůzkách eurozóny. K účasti na těchto zasedáních je přizván prezident Evropské centrální banky.

Předsedu vrcholných schůzek eurozóny jmenují hlavy států a předsedové vlád smluvních stran, jejichž měnou je euro, prostou většinou v okamžiku, kdy Evropská rada zvolí svého předsedu, a to na shodné funkční období.

2. Vrcholné schůzky eurozóny se konají podle potřeby a nejméně dvakrát ročně s cílem jednat o otázkách týkajících se zvláštních úkolů, které smluvní strany, jejichž měnou je euro, sdílejí v souvislosti s jednotnou měnou, o dalších otázkách týkajících se správy eurozóny a o pravidlech, která se na ni vztahují, a o strategických směrech pro provádění hospodářských politik a pro posílení konvergence v eurozóně.

3. Hlavy států a předsedové vlád smluvních stran jiných než těch, jejichž měnou je euro, které tuto smlouvu ratifikovaly, se účastní jednání vrcholných schůzek eurozóny týkajících se konkurenceschopnosti pro smluvní strany, změny celkového uspořádání eurozóny a základních pravidel, která se na ni budou v budoucnu vztahovat, jakož i podle potřeby a alespoň jednou za rok jednání o konkrétních otázkách plnění této Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii.

4. Přípravu a průběh vrcholných schůzek eurozóny zajišťuje jejich předseda v úzké spolupráci s předsedou Evropské komise. Přípravou vrcholných schůzek eurozóny a činnostmi na ně navazujícími je pověřena Euroskupina a její předseda může být pro tento účel k účasti na schůzkách přizván.

5. Předseda Evropského parlamentu může být pozván, aby na vrcholné schůzce eurozóny vystoupil. Po každé vrcholné schůzce eurozóny předloží její předseda Evropskému parlamentu zprávu.

6. Předseda vrcholných schůzek eurozóny pravidelně a podrobně informuje smluvní strany jiné než ty, jejichž měnou je euro, a ostatní členské státy Evropské unie o přípravách a výsledcích jednotlivých vrcholných schůzek eurozóny.

**Obecně:** Článek vytváří právní rámec pro správu vlastních záležitostí eurozóny, když řeší některé klíčové otázky praktického charakteru, zejména pokud jde o formát a způsob jednání o významných otázkách týkajících se hospodářské a měnové unie, řízení a organizaci činnosti uvnitř eurozóny nebo zapojení smluvních stran, jejichž měnou není euro, a unijních institucí do projednávání konkrétních záležitostí. Stanoví přitom základní pravidla týkající se účasti na nově zaváděných pravidelných vrcholných schůzkách eurozóny – tzv. Euro summitech. K pravidlům účasti na nich viz také komentář k čl. 14 odst. 4.

**K odst. 1:** Na těchto zasedáních, která mají mít podle textu Smlouvy čistě neformální povahu, se budou scházet hlavy států nebo předsedové vlád smluvních stran, jejichž měnou je euro, a společně s nimi předseda Evropské komise. Vedle nich má být k jednáním vždy přizván i prezident Evropské centrální banky. Zástupci ostatních smluvních stran, jejichž měnou není euro, budou po ratifikaci Smlouvy zapojeni pouze do jednání o konkrétních tématech (podrobněji k jejich účasti viz odst. 3). Komentované ustanovení rovněž vytváří právní základ pro volbu předsedy Euro summitu. Ten bude jmenován prostou většinou smluvních stran, jejichž měnou je euro (pro jeho zvolení je tedy zapotřebí minimální počet devíti hlasů), a to ve stejnou dobu, kdy Evropská rada volí svého předsedu. S předsedou Evropské rady jej pojí také shodná délka funkčního období, která je omezena na dva a půl roku s možností jednoho znovuzvolení (viz čl. 15 odst. 5 SEU).

Explicitně vyjádřená neformálnost vrcholných schůzek eurozóny jen podtrhuje fakt, že na základě tohoto článku nedojde k vytvoření nového orgánu spadajícího do institucionální soustavy Evropské unie, jenž by disponoval pravomocí zavazovat svými právními akty členské státy (k tomu by totiž bylo zapotřebí novelizovat zakládací smlouvy EU). Na druhou stranu je nezbytné poukázat také na to, že prostřednictvím přijatých závěrů a politických prohlášení by měl Euro summit hrát klíčovou roli ve vztahu ke strategickému vývoji eurozóny (podobně jako tomu je v případě Evropské rady ve vztahu k budoucímu vývoji Evropské unie).

**K odst. 2:** Toto ustanovení řeší základní otázky, pokud jde o pravidelnost konání vrcholných schůzek eurozóny, a současně stanoví věcný rozsah zde projednávaných témat. Euro summity se mají konat vždy podle potřeby, nejméně však dvakrát za rok. Jádrem diskuzí vedených na těchto setkáních mají být především otázky spojené se zvláštními úkoly, které smluvní strany, jejichž měnou je euro, sdílejí právě ve vztahu k jednotné měně. Kromě toho zde budou probírány i další otázky týkající se správy eurozóny a pravidel jejího fungování. Předmětem jednání bude v neposlední řadě také strategická orientace pro provádění hospodářských politik a pro posílení konvergence v eurozóně.

**K odst. 3:** Na rozdíl od prvního odstavce, který upravuje účast smluvních stran, jejichž měnou je euro, se tento odstavec vztahuje na ostatní smluvní strany, jejichž měnou není euro – tedy „nečlenské“ země eurozóny. Esenciální podmínkou pro aplikaci tohoto ustanovení nicméně je, že daná země ratifikovala tuto Smlouvu. Země spadající do této skupiny, zastoupené svými hlavami či předsedy vlád, se budou účastnit jednání pouze v rámci Euro summitů věnovaných určitým otázkám – konkrétně jde o setkání, jejichž předmětem bude:

- konkurenceschopnost smluvních stran;
- změna celkového uspořádání eurozóny;
- změna základních pravidel, jež se na ni mají v budoucnu vztahovat; a dále
- podle potřeby, nejméně však jednou za rok, při projednávání konkrétních otázek týkajících se plnění této Smlouvy.

Komentované ustanovení bylo v průběhu vyjednávání Smlouvy ohniskem velkých rozporů. Prvotní návrhy totiž právo nečlenských zemí eurozóny na účast na Euro summitech vůbec neupravovaly. Teprve poté, co se vůči jeho absenci ostře vyhradily některé země (především pak Polsko, Česká republika, Bulharsko, Litva a Rumunsko), došlo k zařazení zmíněného práva účasti do návrhu. Toto oprávnění se však omezovalo jen na projednávání zvláštních otázek týkajících se implementace Smlouvy v případě potřeby (viz čtvrtá odrážka výše). Navíc bylo explicitně vázáno na pozvání od předsedy Euro summitu. Polská strana proto podmínila svůj podpis Smlouvy tím, že nečlenské země eurozóny získají plný přístup na všechny vrcholné schůzky, které se týkají politiky eurozóny. Naproti tomu Francie nadále trvala na zachování uzavřené podoby jednání smluvních stran, jejichž měnou je euro. V rámci kompromisu poté Polsko přistoupilo na řešení v podobě současného znění tohoto odstavce.

Zástupci České republiky během vyjednávání této Smlouvy akcentovali těsnější zapojení do všech Euro summitů u zemí stojících mimo eurozónu, které se však zavázaly přijmout euro, a to například formou pozorovatelského statutu (bez hlasovacího práva) či na *ad hoc* bázi. Dle postoje České republiky by mělo být konání uzavřených jednání omezeno pouze na případy, které nemají bezprostřední dopad na nečlenské země eurozóny. Nedostatečné podmínky pro účast na Euro summitech byly ze strany vlády veřejně prezentovány jako jeden z důvodů, proč se Česká republika nechce zavázat k ratifikaci této Smlouvy.

**K odst. 4:** Podle tohoto odstavce je za přípravu a průběh vrcholných schůzek eurozóny odpovědný jejich předseda, který má zajišťovat jednotlivá zasedání v úzké spolupráci s předsedou Evropské komise. Komentované ustanovení zároveň předpokládá, že organizační přípravou Euro summitů a prováděním činností navazujících na tyto schůzky bude pověřena skupina zemí, jejichž měnou je euro – tzv. Euroskupina (*Euro Group*). Za tímto účelem může být k účasti na vrcholných schůzkách eurozóny přizván předseda Euroskupiny.

V rámci Euroskupiny pravidelně zasedají ministři financí členských zemí eurozóny. Diskutují zde zejména o otázkách souvisejících s jednotnou měnou a dalšími aspekty měnové unie. I když byla jako neformální orgán poprvé ustavena Evropskou radou již v roce 1997, k jejímu výslovnému zakotvení do primárního práva EU došlo až na základě Lisabonské smlouvy (čl. 137 SFEU). Podle odst. 2 Protokolu (č. 14) o Euro-

skupině je předseda Euroskupiny volen většinou hlasů ministrů členských států, jejichž měnou je euro, a to na funkční období v délce dva a půl roku.

**K odst. 5:** Pátý odstavce upravuje zapojení Evropského parlamentu do dění kolem Euro summitu. V tomto ohledu je předsedovi Evropského parlamentu dána možnost být přizván k těmto jednáním a současně právo na nich vystoupit. Předseda Euro summitu má navíc po každé vrcholné schůzce eurozóny podávat Evropskému parlamentu zvláštní zprávu.

**K odst. 6:** Také ve vztahu ke smluvním stranám, jejichž měnou není euro, a k ostatním členským zemím Evropské unie má předseda Euro summitu informační povinnost, když má tyto státy průběžně a podrobně informovat o přípravě a výsledcích zasedání jednotlivých vrcholných schůzek eurozóny. Z výše uvedeného vyplývá, že státy, které tuto Smlouvu neratifikují, se nebudou moci vrcholných schůzek eurozóny účastnit, nicméně získají alespoň právo podrobného obeznámení se se závěry Euro summitu.

K tomu, aby se úprava obsažená v tomto článku vztahovala i na Českou republiku, postačuje pouhá ratifikace Smlouvy. Není tedy nutné, aby Česká republika současně přijala euro (oznámení úmyslu být vázán právní úpravou obsaženou v komentovaném článku ještě před přijetím eura – tzv. *opt-in* – není v tomto případě možné, neboť se týká pouze ustanovení hlavy III a IV Smlouvy).

### ČLÁNEK 13

V souladu s hlavou II Protokolu (č. 1) o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii, připojeného ke smlouvám, na nichž je založena Evropská unie, vymezí Evropský parlament a vnitrostátní parlamenty smluvních stran společně organizaci a podporu konference zástupců příslušných výborů Evropského parlamentu a zástupců příslušných výborů vnitrostátních parlamentů za účelem projednání rozpočtových politik a dalších otázek, jež jsou předmětem této smlouvy.

**Obecně:** Toto ustanovení upravuje způsob zapojení vnitrostátních parlamentů smluvních stran do pravidelných konzultací týkajících se rozpočtových politik a dalších otázek upravených touto Smlouvou se zástupci Evropského parlamentu.

**K textu:** Ustanovení čl. 13 vychází z hlavy II Protokolu (č. 1) o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii připojeného ke smlouvám, na nichž je založena Evropská unie. Podle čl. 9 tohoto protokolu „*Evropský parlament a vnitrostátní parlamenty společně vymezí organizaci a podporu účinné a pravidelné meziparlamentní spolupráce v Evropské unii*“. Účelem meziparlamentní spolupráce ve smyslu tohoto ustanovení je zejména podporovat výměnu informací a osvědčených postupů mezi vnitrostátními parlamenty a Evropským parlamentem, a to prostřednictvím pravidelných setkání zástupců vnitrostátních parlamentů se zástupci Evropského parlamentu.

Meziparlamentní spolupráce v kontextu této Smlouvy by měla probíhat formou, na které se shodne Evropský parlament a vnitrostátní parlamenty jejich smluvních stran. Ty tak podle tohoto ustanovení společně rozhodnou o organizaci a podpoře konference, které se budou účastnit zástupci relevantních výborů vnitrostátních parlamentů a zástupci relevantních výborů Evropského parlamentu.

Ve srovnání s některými verzemi návrhu Smlouvy lze pozitivně vnímat změnu, která nastala v otázce personálního zastoupení parlamentů na této konferenci. Původní návrh Smlouvy totiž předpokládal výhradně účast zástupců výborů, do jejichž působnosti spadají hospodářské a finanční otázky (v případě České republiky tedy hospodářský výbor a rozpočtový výbor). Další návrh byl v tomto ohledu ještě striktnější, když předpokládal výhradně účast předsedů rozpočtových výborů vnitrostátních parlamentů a předsedů relevantních výborů Evropského parlamentu. Jako finální však bylo zvoleno řešení, kdy se konference mohou účastnit zástupci relevantních výborů vnitrostátních parlamentů a zástupci relevantních výborů Evropského parlamentu. Vnitrostátní parlamenty tak mohou vyslat vhodné zástupce dle svého uvážení bez toho, aby Smlouva předjímala personální složení konference.

Jak vyplývá z výše uvedeného, ustanovení čl. 13 se týká smluvních stran této Smlouvy. Na Českou republiku by se tudíž vztahovalo již v případě její ratifikace ze strany České republiky (od okamžiku uložení ratifikační listiny u Generálního sekretariátu Rady EU), aniž by bylo současně požadováno přijetí eura. Oznámení úmyslu být vázán právní úpravou obsaženou v tomto článku ještě před přijetím eura (tzv. *opt-in*) není v tomto případě možné – týká se pouze ustanovení hlavy III a IV Smlouvy.

## HLAVA VI OBECNÁ A ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ

### ČLÁNEK 14

1. Smluvní strany ratifikují tuto smlouvu v souladu se svými ústavními předpisy. Ratifikační listiny budou uloženy u Generálního sekretariátu Rady Evropské unie (dále jen „depozitář“).

2. Tato smlouva vstupuje v platnost dne 1. ledna 2013 za předpokladu, že své ratifikační listiny uložilo dvanáct smluvních stran, jejichž měnou je euro, nebo prvním dnem měsíce následujícího po uložení dvanácté ratifikační listiny smluvní stranou, jejíž měnou je euro, podle toho, co nastane dříve.

3. Tato smlouva se ode dne svého vstupu v platnost použije mezi smluvními stranami, jejichž měnou je euro a jež smlouvu ratifikovaly. Vůči ostatním smluvním stranám, jejichž měnou je euro, se použije od prvního dne měsíce následujícího po uložení jejich ratifikační listiny.

4. Odchylně od odstavců 3 a 5 se hlava V použije na všechny dotčené smluvní strany ode dne vstupu této smlouvy v platnost.

5. Na smluvní strany, které tuto smlouvu ratifikovaly a na které se vztahuje výjimka ve smyslu čl. 139 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie, popřípadě výjimka uvedená v Protokolu (č. 16) o některých ustanoveních týkajících se Dánska, připojeného ke smlouvám, na nichž je založena Evropská unie, se tato smlouva použije ode dne použitelnosti rozhodnutí o zrušení této výjimky, ledaže dotčená smluvní strana oznámí úmysl být k dřívějšímu okamžiku vázána všemi ustanoveními hlav III a IV této smlouvy nebo jejich částí.

**Obecně:** Článek je stěžejním ustanovením obecných a závěrečných ustanovení Smlouvy, jelikož upravuje podmínky pro její vstup v platnost, včetně dalších podmínek pro její aplikovatelnost vůči smluvním stranám.

**K odst. 1:** Základním předpokladem vstupu této Smlouvy v platnost je její ratifikace smluvními stranami v souladu s jejich příslušnými ústavními požadavky. Ratifikační listiny (*instruments of ratification*) by pak podle tohoto ustanovení měly být uloženy u Generálního sekretariátu Rady EU. V případě, že by se Česká republika rozhodla ke Smlouvě přistoupit, musela by být tato Smlouva ratifikována v souladu s jejími ústavněprávními předpisy. Pro stanovení procedury její ratifikace je zásadní vyhodnocení, zda v případě této mezinárodní smlouvy dochází k přenosu pravomocí orgánů České republiky na orgány EU, či nikoli.

Po pečlivém prozkoumání Smlouvy jako celku lze konstatovat, že k přenosu pravomocí na orgány EU v tomto případě dochází a její ratifikace by tudíž vyžadovala zvláštní proceduru podle čl. 10a zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“). Přenos pravomocí na orgány EU vyplývá především z ustanovení čl. 8 Smlouvy, který podstatným způsobem rozšiřuje pravomoci SDEU. Ten na základě tohoto ustanovení získává pravomoc rozhodovat o tom, zda smluvní strany plní své povinnosti vyplývající z čl. 3 odst. 2 Smlouvy. Aktivní legitimaci k podání žaloby na příslušný smluvní stát mají ostatní smluvní strany, které se domnívají, že tento stát nejedná v souladu s čl. 3 odst. 2 Smlouvy. SDEU může svým rozsudkem dotčenému státu uložit povinnost přijmout v určité lhůtě nezbytná opatření k nápravě. V případě, že dotčený stát v této lhůtě opatření k nápravě nepřijme, má SDEU právo uložit mu finanční sankci podle kritérií stanovených Komisí na základě čl. 260 SFEU. Aktivní legitimaci k podání žaloby na tento stát mají opět ostatní smluvní strany (viz komentář k čl. 8 Smlouvy). Dalším ustanovením, ve kterém lze spatřovat přenos pravomocí členských států na orgány EU, je čl. 7 Smlouvy, který zavazuje smluvní strany, jejichž měnou je euro, k podpoře návrhů nebo doporučení Komise, v nichž shledává, že smluvní strana, jejíž měnou je euro, porušuje schodková kritéria v rámci postupu při nadměrném schodku. Tato povinnost neplatí pouze v případě, že se proti těmto návrhům nebo doporučením vysloví kvalifikovaná většina smluvních stran, jejichž měnou je euro (viz komentář k čl. 7 Smlouvy). Jako přenos pravomocí z orgánů členských států na orgány EU lze pak vnímat také ustanovení čl. 5 Smlouvy, které zavádí smluvním stranám, vůči kterým je veden postup při nadměrném schodku podle zakládacích smluv, povinnost zavést program rozpočtového a hospodářského partnerství, včetně podrobného popisu strukturálních reforem nezbytných k zajištění nápravy nadměrného schodku. Tyto dokumenty podléhají podle tohoto ustanovení schválení Komisí a Radou, které pak mají průběžně sledovat jejich provádění (viz komentář k čl. 5 Smlouvy).

Co se týče samotné ratifikační procedury na základě čl. 10a Ústavy, podle odst. 2 tohoto ustanovení je „*k ratifikaci mezinárodní smlouvy, kterou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci, třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu*“. K přijetí souhlasu Parlamentu k ratifikaci takové mezinárodní smlouvy je podle čl. 39 odst. 4 Ústavy třeba dosáhnout tzv. ústavní většiny, kdy by



Smlouvu musela podpořit třípětinová většina všech poslanců a třípětinová většina přítomných senátorů, tedy stejná většina jako u přijímání ústavních zákonů.

Jak vyplývá z citovaného ustanovení, souhlas Parlamentu k ratifikaci mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy může být nahrazen souhlasem v referendu. V takovém případě by musel být Parlamentem přijat příslušný ústavní zákon o referendu, na základě kterého by bylo možné jej uspořádat.

**K odst. 2:** Smlouva by měla vstoupit v platnost k 1. lednu 2013 za předpokladu, že dvanáct smluvních stran, jejichž měnou je euro, uloží do této doby své ratifikační listiny u Generálního sekretariátu Rady EU v souladu s předchozím odstavcem. Toto datum je však pouze orientační. Odstavec 2 totiž zároveň stanoví, že Smlouva vstoupí v platnost prvním dnem měsíce následujícího po měsíci, ve kterém byla uložena ratifikační listina dvanácté smluvní strany, jejíž měnou je euro, přičemž záleží na tom, která z popsaných situací nastane dříve. Z uvedeného vyplývá, že Smlouva může vstoupit v platnost i před tímto datem, pokud alespoň dvanáct smluvních stran, jejichž měnou je euro, uloží své ratifikační listiny u Generálního sekretariátu Rady EU. Může však vstoupit v platnost také později, a to v situaci, kdy by k 1. lednu 2013 nebylo u Generálního sekretariátu Rady EU uloženo dvanáct ratifikačních listin smluvních stran, jejichž měnou je euro. Smlouva by v tomto případě vstoupila v platnost až následující měsíc poté, co byla uložena ratifikační listina dvanáctého státu, jehož měnou je euro. Lze tedy konstatovat, že datum 1. ledna 2013 bylo do Smlouvy začleněno jako určitý motivační termín, do kterého by bylo žádoucí Smlouvu ratifikovat tak, aby mohla co nejdříve vstoupit v platnost.

Nezbytnou podmínkou pro vstup Smlouvy v platnost je její ratifikace dvanácti smluvními státy, jejichž měnou je euro. V případě, že by tedy Smlouva byla ratifikována dvanácti členskými státy EU, avšak ne všechny z nich by byly členy eurozóny, Smlouva by nemohla vstoupit v platnost, dokud by nebyla ratifikována dvanácti státy, které jsou členy eurozóny. Pro její vstup v platnost však zároveň není nutné, aby byla ratifikována všemi členskými státy eurozóny (v současné době celkem 17 členských států EU).

Ve srovnání s některými verzemi návrhu Smlouvy lze vyzorovat změny týkající se právě počtu smluvních stran, jejichž měnou je euro, kterého je třeba ke vstupu Smlouvy v platnost. Původní návrh Smlouvy předpokládal, že Smlouva vstoupí v platnost prvním dnem měsíce následujícího po měsíci, ve kterém byla uložena ratifikační listina deváté smluvní strany, jejíž měnou je euro. V dalším návrhu byl pak počet těchto států zvýšen na patnáct. Současnou podobu čl. 14 odst. 2 Smlouvy přinesl až třetí návrh, který stanovil vstup v platnost k 1. lednu 2013 za předpokladu uložení ratifikačních listin dvanácti smluvních stran, jejichž měnou je euro. Zároveň zakotvil, že Smlouva může vstoupit v platnost také před tímto datem, budou-li uloženy ratifikační listiny daného počtu smluvních stran, jejichž měnou je euro, dříve.

**K odst. 3:** Odstavec 3 upravuje aplikovatelnost ustanovení této Smlouvy vůči jejím smluvním stranám ve vztahu k členským státům, jejichž měnou je euro. Smlouva by podle tohoto ustanovení měla být mezi smluvními stranami, jejichž měnou je euro, a které ji do té doby ratifikovaly, aplikovatelná ode dne jejího vstupu v platnost. Pro ostatní smluvní strany, jejichž měnou je euro, by pak měla být aplikovatelná od

prvního dne měsíce následujícího po měsíci, kdy uložily své ratifikační listiny u Generálního sekretariátu Rady EU.

Z uvedeného vyplývá, že Smlouva bude mít účinky ode dne své platnosti pouze vůči těm smluvním stranám, jejichž měnou je euro, které ji k tomuto datu ratifikovaly. V případě smluvních stran, jejichž měnou je euro, u kterých k tomuto datu ještě nebyl ratifikační proces dokončen, bude podle tohoto ustanovení Smlouva aplikovatelná až v momentě, kdy dojde k její ratifikaci příslušným státem. Toto ustanovení tak zohledňuje možnost různé délky ratifikačních procesů v jednotlivých státech, kdy by mohlo dojít k situaci, že ne všechny smluvní strany, jejichž měnou je euro, Smlouvu ratifikují ke dni jejího vstupu v platnost. Mohlo by se tedy stát, že Smlouva nebude mít účinky vůči všem smluvním stranám, jejichž měnou je euro, od jednoho okamžiku.

**K odst. 4:** Odstavec 4 pak stanoví výjimku z ustanovení odstavce 3 a 5 tohoto článku, a to ve vztahu k hlavě V této Smlouvy, která je aplikovatelná vůči všem dotčeným smluvním stranám ode dne vstupu této Smlouvy v platnost. Jak je popsáno výše, hlava V Smlouvy (čl. 12 a 13) představuje právní rámec pro správu vlastních záležitostí eurozóny. Ta by měla probíhat prostřednictvím pravidelných setkání zástupců smluvních stran, jejichž měnou je euro, v rámci tzv. vrcholných schůzek eurozóny, jejichž organizaci upravuje čl. 12 Smlouvy. Čl. 13 pak upravuje zapojení vnitrostátních parlamentů smluvních stran a Evropského parlamentu do pravidelných konzultací ohledně rozpočtových politik a dalších otázek upravených touto Smlouvou.

Podle tohoto odstavce by se měli ode dne vstupu Smlouvy v platnost těchto setkání účastnit představitelé všech smluvních stran, jejichž měnou je euro, a to bez ohledu na to, zda tyto státy již Smlouvu ratifikovaly, či nikoli (výjimka z odst. 3). Stejně tak by se ode dne vstupu Smlouvy v platnost těchto setkání měli účastnit představitelé všech smluvních stran, které sice již Smlouvu ratifikovaly, ale které na základě výjimky vyplývající z čl. 139 odst. 1 SFEU nebo z Protokolu (č. 16) připojeného ke smlouvám, na nichž je založena Evropská unie, prozatím nejsou členy eurozóny (výjimka z odst. 5). Ostatní ustanovení Smlouvy pak budou v souladu s odst. 3 vůči těmto státům aplikovatelná až od prvního dne měsíce následujícího po měsíci, kdy uložily své ratifikační listiny u depozitáře, nebo v souladu s ustanovením odst. 5 od okamžiku, kdy vstoupí v účinnost rozhodnutí Rady, které výjimku vyplývající z čl. 139 odst. 1 SFEU nebo z Protokolu (č. 16) připojeného ke smlouvám, na nichž je založena Evropská unie, ruší.

Účelem tohoto ustanovení je, aby se na řízení eurozóny v kontextu této Smlouvy mohli podílet všichni členové eurozóny bez rozdílu, a to od prvního okamžiku, kdy Smlouva začne mít vůči některým státům eurozóny účinky (od okamžiku, kdy vstoupí v platnost). Účast na řízení eurozóny je pak od tohoto okamžiku umožněna také státům, které Smlouvu do této doby ratifikovaly, avšak prozatím nejsou členy eurozóny, tak, aby tyto státy nebyly vyloučeny z projednávání otázek souvisejících s předmětem Smlouvy.

**K odst. 5:** Toto ustanovení navazuje na čl. 1 odst. 2 Smlouvy vymezující její působnost. Ten stanoví, že *ustanovení této Smlouvy se plně uplatní jen na ty smluvní strany, jejichž měnou je euro. V mezích a za podmínek stanovených v čl. 14 této Smlouvy se pak podle něj uplatní též na ostatní smluvní strany.* Na základě tohoto ustanovení tak tento odstavec upravuje podmínky, za kterých se Smlouva uplatní také na smluvní strany, jejichž měnou není euro. Jedná se o smluvní strany, které Smlouvu ratifikují

a na které se současně vztahuje výjimka (*derogation*) vyplývající z čl. 139 odst. 1 SFEU nebo výjimka (*exemption*) vyplývající z Protokolu (č. 16) o některých ustanoveních týkajících se Dánska, připojeného k zakládacím smlouvám. Popsané výjimky se konkrétně týkají členských států, o kterých Rada nerozhodla, že splňují nezbytné podmínky pro přijetí eura, tedy členské státy, které prozatím nejsou členy eurozóny, a dále pak Dánska, které má v rámci EU vyjednanou výjimku týkající se jeho účasti v hospodářské a měnové unii.

Podle tohoto ustanovení by Smlouva měla mít vůči těmto státům účinek až od okamžiku, kdy vstoupí v účinnost rozhodnutí Rady, které tuto výjimku ruší. V případě, že by však dotčené smluvní strany vyjádřily zájem být vázány všemi nebo některými ustanoveními hlavy III a IV této Smlouvy ještě před tímto okamžikem, obsahuje Smlouva možnost dřívějšího účinku těchto ustanovení vůči takovým státům (tzv. *opt-in*).

Zjednodušeně řečeno tedy z uvedeného vyplývá, že by se na smluvní strany, jejichž měnou není euro, a které Smlouvu ratifikují, Smlouva plně uplatnila až v okamžiku jejich vstupu do eurozóny. Tento případ se týká také České republiky. V případě, že by se stala smluvní stranou této Smlouvy a ratifikovala ji, její ustanovení by byla vůči ČR plně aplikovatelná až v okamžiku přijetí eura, ledaže by prohlásila, že bude vázána některými nebo všemi ustanoveními hlavy III a IV Smlouvy dříve (tzv. *opt-in*).

#### ČLÁNEK 15

K této smlouvě mohou přistoupit členské státy Evropské unie, jež nejsou smluvními stranami. Účinky přistoupení nastávají dnem uložení přístupové listiny u depozitáře, který uvědomí ostatní smluvní strany. Po autentifikaci smluvními stranami bude znění této smlouvy v úředním jazyce přístupujícího členského státu, jenž je rovněž úředním jazykem a pracovním jazykem orgánů Unie, uloženo v archivu depozitáře jakožto platné znění této smlouvy.

Podle tohoto ustanovení by měla být Smlouva do budoucna otevřena k přistoupení dalších členských států EU, které nejsou smluvními stranami Smlouvy. Jejich přistoupení pak bude účinné od okamžiku uložení přístupových listin (*instruments of accession*) u depozitáře (Generální sekretariát Rady EU), který jejich přistoupení oznámí ostatním smluvním stranám.

Ve srovnání s některými verzemi návrhu Smlouvy lze v případě tohoto ustanovení vyzorovat určité změny spočívající zejména ve zjednodušení podmínek pro přistoupení ke Smlouvě. V některých verzích návrhu Smlouvy bylo přistoupení ke Smlouvě podmíněno jeho schválením stávajícími smluvními stranami. Členský stát, který by měl zájem o přistoupení ke Smlouvě, by tak podle těchto návrhů nejprve musel podat u depozitáře žádost o přistoupení, kterou by stávající smluvní strany musely schválit. Až na základě jejich kladného stanoviska by členský stát mohl uložit přístupové listiny u depozitáře, který by tuto skutečnost oznámil ostatním smluvním stranám.

Čl. 15 v jeho finální podobě dodatečné přistoupení ke Smlouvě podstatným způsobem zjednodušil. K přistoupení ke Smlouvě není třeba souhlasu stávajících smluvních stran a přistoupit tak lze pouze na základě uložení přístupových listin u depozitáře.

Stávající smluvní strany tak nemohou přistoupení dalšího členského státu ke Smlouvě nijak ovlivnit. Takto koncipovaná úprava přistoupení k této Smlouvě je výsledkem mimo jiné i iniciativ České republiky, která požadovala změnit toto ustanovení tak, aby členské státy EU, které se do budoucna rozhodnou ke Smlouvě přistoupit, nemohly být z jakýchkoli důvodů odmítnuty stávajícími smluvními stranami.

#### ČLÁNEK 16

Ve lhůtě nejvýše pěti let ode dne vstupu této smlouvy v platnost budou na základě vyhodnocení zkušeností s jejím plněním přijaty v souladu se Smlouvou o Evropské unii a Smlouvou o fungování Evropské unie nezbytné kroky s cílem začlenit obsah této smlouvy do právního rámce Evropské unie.

Ustanovení se poprvé objevilo ve druhé verzi návrhu Smlouvy (jako šestý odstavec článku 14) a od té doby v návrzích Smlouvy zůstalo v nezměněné podobě. Nejpozději za pět let signatářské státy vyhodnotí zkušenosti s její implementací a zahájí proces začleňování jejího obsahu do unijního práva v souladu s ustanoveními zakládacích smluv.

#### SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

Euroskupina ( <i>Eurogroup</i> )	– grémium ministrů financí členských států eurozóny
EFSF	– Evropský nástroj finanční stability
ESM	– Evropský stabilizační mechanismus
HDP	– hrubý domácí produkt
Komise	– Evropská komise
Rada	– Rada EU
SDEU	– Soudní dvůr EU
SEU	– Smlouva o Evropské unii
SFEU	– Smlouva o fungování Evropské unie
zakládací smlouvy	– Smlouva o EU a Smlouva o fungování EU

#### SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- Eurostat, Commission Autumn 2011 European Economic Forecast.
- Michalowski, S., *Sovereign Debt and Social Rights-Legal reflections on a Difficult Relationship*. Human Rights Law Review, Oxford University Press, 2008.
- Michalowski, S., *Unconstitutional Regimes and the Validity of Sovereign debt*, Legal Perspective. Ashgate, 2007.
- Odbor koncepční a institucionální, *Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, Analýza sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády ČR*, únor 2012.
- Peers, S., *Draft Agreement on Reinforced Economic Union (REU Treaty) – Analysis*, publikováno v prosinci 2011 na [www.statewatch.org](http://www.statewatch.org)
- Ruffert, M., *The European debt crisis and European Union law*, Common Market Law Review, December 2011, vol. 48, no. 6, p. 1777–1806.

Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol., *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010.

The Select Committee on the European Union, House of Lords: Inquiry on the Euro area crisis and the Fiscal Compact Treaty, Revised transcript of evidence, 17 January and 23 January 2011. Úřad vlády ČR, *Sjednávání nové mezinárodní smlouvy o „fiskální unii“ z hlediska zájmů ČR*, prosinec 2011.

## COMMENTARY ON PROPOSAL OF TREATY ON STABILITY, COORDINATION AND GOVERNANCE IN THE ECONOMIC AND MONETARY UNION

### Summary

The commentary, which has been prepared for all of the provisions of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, aims to describe and analyze the adopted measures, as well as to provide background information and explain possible future implications. The text of the commentary is especially designed so as to help the reader better understand the context within which the Treaty was drafted as well as the relationship of the Treaty with existing EU law and its instruments. Among other issues, the commentary assesses compliance of Treaty provisions with EU law and discusses the ratification procedure in the Czech Republic, should the Czech Republic accede to the Treaty in the future.

*Key words:* euro area, economic and monetary union, fiscal compact, budgetary discipline, debt brake, general government debt, general deficit, excessive deficit, balance, convergence, coordination, penalty, economic policies, six-pack, eurobonds, European Stability Mechanism, European Financial Stability Facility, European Financial Stabilisation Mechanism, EU law, Founding Treaties, primary law, ratification, opt-in, Euro Summit