

Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii

**Analýza Sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády ČR
Odbor koncepční a institucionální**

duben 2012

Obsah

I. Obecný kontext a cíl analýzy	3
II. Komentář k jednotlivým ustanovením Smlouvy	6
ČLÁNEK 1.....	6
ČLÁNEK 2.....	6
ČLÁNEK 3.....	8
ČLÁNEK 4.....	12
ČLÁNEK 5.....	13
ČLÁNEK 6.....	15
ČLÁNEK 7.....	15
ČLÁNEK 8.....	20
ČLÁNEK 9.....	26
ČLÁNEK 10.....	27
ČLÁNEK 11.....	29
ČLÁNEK 12.....	29
ČLÁNEK 13.....	32
ČLÁNEK 14.....	33
ČLÁNEK 15.....	35
ČLÁNEK 16.....	35
III. Závěrečné shrnutí	36
IV. Přílohy.....	41
Příloha I: Doprovodné ujednání k aplikaci článku 8 odst. 1 Smlouvy	41
Příloha II: Přehled míry zadlužení jednotlivých států EU	43
Příloha III: Současná situace členských států EU v návaznosti na monitoring Komise ...	44

I. OBECNÝ KONTEXT A CÍL ANALÝZY

Na zasedání neformální Evropské rady, které se uskutečnilo 30. ledna 2012 v Bruselu, bylo po intenzivní přípravě v extrémně krátkém čase uzavřeno projednávání Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, často označované zkráceně jako „fiskální úmluva“ či „smlouva o rozpočtové odpovědnosti“ (dále jen „Smlouva“). Smlouva vychází z prohlášení k posílení fiskální disciplíny a koordinace hospodářských politik, které přijaly hlavy států a předsedové vlád eurozóny na okraj Evropské rady dne 9. prosince 2011 poté, co se nepodařilo nalézt shodu na omezené změně zakládacích smluv EU mezi všemi 27 členskými státy EU. **Cílem Smlouvy je posílit rozpočtovou disciplínu a koordinaci hospodářských politik členských států EU, resp. primárně zemí eurozóny. Tento cíl Česká republika plně podporuje, neboť stabilizace eurozóny je s ohledem na těsné ekonomické propojení v jejím zájmu.** Tato Smlouva, uzavřená mimo rámec unijního práva, by měla být účinná výhradně pro členské státy, jejichž měnou je euro; pro ostatní smluvní strany až od okamžiku, kdy euro přijmou (resp. kdy dojde ke zrušení výjimky, kterou z účasti na společné měně mají). Ještě předtím, na základě svého prohlášení, však mohou tyto smluvní strany učinit pro sebe závaznými některá nebo všechna ustanovení Smlouvy, která se týkají rozpočtové disciplíny a hospodářské konvergence (tzv. *opt-in*). Pokud by Česká republika k této Smlouvě přistoupila, přijala by právní závazek, že účinky Smlouvy se na ni budou vztahovat okamžikem přijetí eura.

Jádro Smlouvy tvoří pravidlo vyrovnaných rozpočtů (tzv. zlaté rozpočtové pravidlo), podle něhož mají být vládní výdaje a příjmy vyrovnané či přebytkové dle stanovených kritérií, přičemž ve vymezených případech bude možné se od tohoto pravidla odchýlit (bližší viz dále). Smlouva obsahuje dále několik ustanovení o užší spolupráci a koordinaci smluvních stran v oblasti hospodářské politiky s cílem zajistit hladké fungování hospodářské a měnové unie, přičemž tato koordinace bude vycházet ze stávajících unijních smluv a bude využívat kromě jiného institutu posílené spolupráce a široce definovaná opatření pro země eurozóny podle čl. 136 Smlouvy o fungování Evropské unie¹ (dále jen „SFEU“).

Postup pro uzavření Smlouvy dohodnutý na okraj zasedání Evropské rady dne 9. prosince 2011, který směřuje k hlubší hospodářské integraci, je možné chápat jako pragmatické řešení problému nedostatku konsensu na změnách unijních zakládacích smluv ve formátu EU-27, avšak zároveň vyvolává po právní stránce některé otázky, jež je zapotřebí podrobit bližší analýze. Jedná se zejména o následující problémové okruhy:

(1) Vztah Smlouvy k právu EU a závazkům, které z něj pro členské státy vyplývají. Členské státy EU pochopitelně mohou ve své mezinárodně-právní kapacitě přijímat další závazky mimo smluvní rámec Unie, a to i v omezeném okruhu určité skupiny států a v oblastech, kde již Unie vykonává své politiky. V takovém případě se *de facto* jedná o prohloubení integrace mezi určitou skupinou členských států. Pokud se ovšem taková spolupráce ocitá mimo rámec zakládacích smluv EU, vyplývají pro ni z těchto smluv jasná omezení. Členské státy především nesmí porušit zásadu tzv. loajální spolupráce vyjádřenou v čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU“), tj. zejména jsou povinny zdržet se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie. Nadto je třeba si uvědomit, že taková mezivládní dohoda může obsahovat pouze pravidla doplňující zakládací smlouvy tam, kde úprava doposud chybí, tzn. může se jednat pouze o jakousi „nadstavbu“ zakládacích smluv, nikoliv o odchylky od úpravy v těchto smlouvách obsažených. Smluvní úprava sjednaná

¹ Jedná se o poměrně široké právní zmocnění, avšak pouze pro země eurozóny.

mimo rámec primárního práva EU tak nesmí ohrozit dosažení cílů obsažených v zakládacích smlouvách a nesmí porušovat základní zásady práva EU ani být v rozporu s jednotlivými ustanoveními zakládacích smluv, příp. na jejich základě přijatými normami sekundárního práva EU.

Vezmeme-li v úvahu, co je obsahem Smlouvy, pak z hlediska primárního práva EU je forma, která byla pro zavedení těchto opatření zvolena, vysoce problematická a bezprecedentní. Samo primární právo totiž upravuje postupy pro dosažení hlubší integrace, na níž by neparticipovaly všechny členské státy. Jde o institut posílené spolupráce v rámci zakládacích smluv (čl. 20 SEU a čl. 326 až 334 SFEU), resp. rovněž schengenské *acquis* či úprava hospodářské a měnové unie. Mimo rámec zakládacích smluv a v okruhu pouze zemí eurozóny má být uzavřena Smlouva o zřízení Evropského mechanismu stability (ESM), která však za účelem zajištění kompatibility s primárním právem Unie vyžaduje revizi čl. 136 SFEU, a tudíž i souhlas všech členských států EU. Smlouva má s výše uvedenými případy společné pouze to, že povede k hlubší integraci určité skupiny členských států EU na základě mezinárodní dohody. Svým charakterem není ovšem ani integrací v rámci posílené spolupráce, neboť vyžaduje úpravu v oblasti primárního práva EU, ani dohodou všech členských států o změně zakládacích smluv EU vztahující se jen na některé z nich (eurozónu), jelikož nebude vyžadovat souhlas všech členských zemí (Smlouvy se nebude účastnit přinejmenším Spojené království).

(2) Otázka využití institucí Unie pro spolupráci na základě mezivládní dohody stojící mimo rámec unijního primárního práva. Vzhledem k tomu, že se nejedná o mezinárodní smlouvu, na níž by participovaly všechny členské státy EU, jeví se využití unijních institucí v jejím rámci přinejmenším jako sporné. Z hlediska vztahu Smlouvy k právu EU je v této analýze věnována pozornost v první řadě využití unijních orgánů při provádění Smlouvy. V této souvislosti je třeba uvést, že není přípustné, aby mezinárodní smlouva stojící mimo rámec zakládacích smluv EU zasahovala do pravomocí orgánů EU (ať již se jedná o jejich omezení nebo rozšíření), pokud to není v samotném primárním právu výslovně či implicitně připuštěno. Smlouva současně, přestože se nachází mimo architekturu unijních zakládacích smluv, předpokládá, že některá její ustanovení budou úzce provázána se sekundární unijní legislativou přijímanou na základě platného primárního práva (na základě Smlouvy samotné by to nebylo možné). I tato provázanost, zejména ve vztahu k vymezení pravomocí orgánů EU, může být z právního hlediska problematická.

(3) Zhodnocení obsahu Smlouvy z hlediska vztahu k ústavnímu pořádku ČR, především pokud jde o posouzení její ústavně-právní klasifikace. V této souvislosti je třeba uvést, že v rámcové pozici, která byla schválena Výborem pro Evropskou unii na vládní úrovni dne 18. ledna 2011, byla Smlouva vyhodnocena jako mezinárodní smlouva podle čl. 10a Ústavy ČR,² již jsou přenášeny některé pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci. Otázka kompetenčního transferu je dále předmětem podrobného rozboru jednotlivých ustanovení Smlouvy v této analýze.

(4) Posouzení nakolik Smlouva mění fungování hospodářské a měnové unie v rámci eurozóny. Jelikož se Česká republika ve Smlouvě o přistoupení k Evropské unii zavázala k budoucímu přijetí eura (což je podmíněno především plněním tzv. maastrichtských kritérií), je tato otázka významná z hlediska změny podmínek pro přistoupení České republiky ke společné měně v důsledku této Smlouvy.

² Ústavní zákon ze dne 16. prosince 1992 č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

Analýza obsahu Smlouvy je zpracována formou komentáře k jejím jednotlivým ustanovením a vychází z výsledného textu dojednaného na zasedání neformální Evropské rady dne 30. ledna 2011 v Bruselu a z neoficiálního českého znění Smlouvy, které bylo na základě finálního anglického znění zpracováno Generálním sekretariátem Rady. Více pozornosti je v této analýze věnováno těm ustanovením Smlouvy, která jsou po právní stránce nějakým způsobem problematická (zejm. články 7 a 8).

Komentovány nejsou jednotlivé body preambule Smlouvy, neboť ty jsou buď jen politickými proklamacemi vztahujícími se k cílům Smlouvy, nebo jde o parafráze jednotlivých ustanovení obsažených dále v normativní části Smlouvy. V tomto ohledu je výjimkou zasluhující zvláštní pozornost pouze jediný bod preambule, který se týká **vztahu Smlouvy k Evropskému mechanismu stability (ESM)**. V tomto bodě vyjadřují smluvní strany podmíněnost poskytnutí finanční pomoci na základě nových programů v rámci ESM, a to počínaje 1. březnem 2013 ratifikací této Smlouvy dotčenou smluvní stranou a po uplynutí lhůty k provedení opatření podle čl. 3 odst. 2 Smlouvy (1 rok od jejího vstupu v platnost) rovněž splněním požadavků tohoto článku. Zjednodušeně řečeno, od uvedených dat dosáhnou na pomoc z ESM pouze ty země eurozóny, které ratifikují tuto Smlouvu a budou dodržovat pravidlo vyrovnaných rozpočtů. Obdobné ustanovení bylo vloženo také do preambule Smlouvy o zřízení Evropského mechanismu stability.

II. KOMENTÁŘ K JEDNOTLIVÝM USTANOVENÍM SMLOUVY

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.

K odstavci 1: Úvodní ustanovení Smlouvy vymezuje její cíle a oblasti její působnosti. Primárním cílem Smlouvy je posílení rozpočtové disciplíny, koordinace hospodářských politik smluvních stran a zlepšení správy eurozóny. Sekundárně má pak Smlouva podpořit dosahování cílů Evropské unie v oblastech udržitelného růstu, zaměstnanosti, konkurenceschopnosti a sociální soudržnosti. Prostředky k dosažení cíle posílení rozpočtové disciplíny jsou opatření tvořící tzv. rozpočtový pakt obsažené v článcích 3 až 8 Smlouvy. Smluvní strany jsou v úvodním článku zmíněny jako „členské státy Evropské unie“. Smluvními stranami Smlouvy tedy mohou být výhradně členské státy EU. Přestože může dikce úvodního ustanovení budit opačný dojem, Smlouva nepředstavuje instrument předvídaný primárním právem Unie. Nejedná se ani o řádnou změnu zakládacích smluv, ani o využití institutu posílené spolupráce, ale o mezinárodní dohodu členských států EU doplňující a prohlubující spolupráci v uvedených oblastech podle unijních zakládacích smluv.

K odstavci 2: Tímto ustanovením je vymezena teritoriální působnost Smlouvy, resp. její účinnost pro různé smluvní strany. Jelikož cíle Smlouvy směřují v první řadě ke stabilizaci eurozóny, má se Smlouva vztahovat v plném rozsahu pouze na smluvní strany, jejichž měnou je euro. Na ostatní smluvní strany se má Smlouva vztahovat za podmínek uvedených v čl. 14, tj. od okamžiku jejich přijetí eura (či přesněji zrušení příslušné výjimky z jejich účasti na společné měně), případně dříve na základě jejich dobrovolného přijetí všech nebo některých závazků vyplývajících ze Smlouvy (blíže viz komentář k čl. 14). Hovoří-li tedy Smlouva o „smluvních stranách“, mají se tím na mysli smluvní strany, jejichž měnou je euro, a ostatní smluvní strany pouze za podmínek čl. 14, tedy za předpokladu dobrovolného přijetí závazku dle příslušného ustanovení Smlouvy.

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: Tento článek má řešit problematickou otázku vztahu Smlouvy k právu Unie. Jak již bylo uvedeno v úvodu této analýzy, sjednání mezinárodní dohody mimo rámec unijních zakládacích smluv s cílem doplnit a prohloubit politiky Unie je možné, avšak taková dohoda nesmí žádným způsobem zasahovat do práva EU, a to jak primárního, včetně základních zásad Evropské unie, tak do sekundární unijní legislativy. Komentovaný článek proto stanoví v tomto směru limity aplikace a interpretace Smlouvy, jež musí být v souladu se zakládacími smlouvami EU. Je však otázkou, nakolik jsou tyto podmínky v případě některých ustanovení Smlouvy skutečně naplňovány (blíže k tomu viz komentáře zejm. k čl. 7 a 8). Obecně zakotvené podmínky slučitelnosti s unijním právem tak nemění nic na skutečnosti, že Smlouva má na primární právo závažný nepřímý dopad, a to tím spíše, vezmeme-li v úvahu věcný rozsah působnosti této Smlouvy, který se překrývá s oblastmi, v nichž Unie již své pravomoci, byť částečně, vykonává a jistě i nadále vykonávat bude. (O možnosti případné kolize s právem EU vypovídá i skutečnost, že v průběhu jednání byla zvažována možnost zakotvit v této Smlouvě princip přednosti unijního práva.)

K odstavci 1: Smlouva musí být aplikována i interpretována v souladu s právem EU, a to primárním i sekundárním (v oblasti sekundární legislativy je relevantní zejména Pakt stability a růstu³ a balíček legislativních nástrojů k ekonomickému řízení z listopadu 2011 známý jako tzv. *six-pack*,⁴ jímž byl Pakt stability a růstu pozměněn). Zdůrazněn je především význam čl. 4 odst. 3 SEU, který zakotvuje tzv. princip loajality: „Podle zásady loajální spolupráce se Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv. Členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie. Členské státy usnadňují Unii plnění jejích úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie.“ Smlouvu lze v obecné rovině chápat jako nástroj, který může přispět k plnění závazků, jež pro členské státy vyplývají z unijních Smluv a z aktů orgánů EU. Významná však bude i její aplikace v praxi, kdy smluvní strany budou muset dbát na to, aby na jejím základě nečinily „opatření, jež by

³ Nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik, ve znění pozdějších předpisů, zejm. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1175/2011 ze dne 16. listopadu 2011, a nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ze dne 7. července 1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku, ve znění pozdějších předpisů, zejm. nařízení Rady (EU) č. 1177/2011 ze dne 8. listopadu 2011.

⁴ 1) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1173/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně (Úř. věst. L 306, 23. 11. 2011, s. 1—7),

2) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1174/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o donucovacích opatřeních k nápravě nadměrné makroekonomické nerovnováhy v eurozóně (Úř. věst. L 306, 23. 11. 2011, s. 8—11),

3) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1175/2011 ze dne 16. listopadu 2011, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik (Úř. věst. L 306, 23. 11. 2011, s. 12—24),

4) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy (Úř. věst. L 306, 23. 11. 2011, s. 25—32),

5) nařízení Rady (EU) č. 1177/2011 ze dne 8. listopadu 2011, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku (Úř. věst. L 306, 23. 11. 2011, s. 33—40),

6) směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států (Úř. věst. L 306, 23. 11. 2011, s. 41—47).

mohla ohrozit dosažení cílů Unie.“ Jelikož Smlouva na několika místech předpokládá přijímání dalších opatření prostřednictvím unijní sekundární legislativy (srov. např. čl. 5 a 10), je zdůrazněno, že povinnost aplikovat a vykládat Smlouvu v souladu se zakládacími smlouvami Unie a právem EU zahrnuje rovněž „právo procesní“, čímž je třeba rozumět příslušná ustanovení zakládacích smluv o právních aktech a jejich přijímání (srov. zejm. čl. 288 SFEU a násl.). Přestože tato skutečnost by se měla rozumět sama sebou, je uvedeným dovětkem nade vší pochybnost stvrzeno, že pro přijímání sekundární legislativy EU⁵ předpokládané v této Smlouvě platí výlučně zmíněná ustanovení primárního práva EU.

K odstavci 2: Případnou kolizi s právem Unie by mělo řešit ustanovení odstavce 2, které omezuje použitelnost Smlouvy za situace, že by Smlouva měla být aplikována způsobem neslučitelným se zakládacími smlouvami EU a jinými prameny unijního práva. To mimo jiné implicitně potvrzuje tezi, že Smlouva nenahrazuje ustanovení obsažená v právu EU, nýbrž bude uplatňována vedle nich – v opačném případě by totiž ani ke konfliktu obou úprav nemohlo dojít. V souladu musí být uplatňování Smlouvy nejen se zakládacími smlouvami a sekundárními právními předpisy EU, ale též s judikaturou Soudního dvora EU a jím formulovanými obecnými zásadami, včetně zásady aplikační přednosti práva Unie, přestože to v konečné verzi textu Smlouvy není *expressis verbis* zmíněno. V praxi to tak bude znamenat, že v případě kolize Smlouvy s právem Unie nebude možné příslušná ustanovení Smlouvy použít. O případné (ne)slučitelnosti aplikace Smlouvy s právem EU bude příslušný rozhodovat Soudní dvůr, zejm. v rámci řízení o porušení unijních Smluv. Komentované ustanovení dále stanoví, že uplatňováním Smlouvy není zasahováno do pravomocí EU v oblasti hospodářské unie (zejm. hlava VIII části III SFEU).

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);**

⁵ Text ustanovení hovoří o „sekundárních právních předpisech“ (v anglické verzi „secondary legislation“). Jde o legislativní akty ve smyslu čl. 289 odst. 3 SFEU.

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 případě 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: Článek 3 upravuje pravidla vyrovnaných rozpočtů, která budou smluvní strany povinny provést v rámci národní legislativy, a tvoří jakési jádro celé Smlouvy. Nutno ovšem podotknout, že většina z povinností upravených v komentovaném článku již pro členské státy EU platí na základě revidovaného Paktu stability a růstu. Podstatou této úpravy ve Smlouvě a hlavním rozdílem oproti Paktu stability a růstu je tak v prvé řadě skutečnost, že na základě Smlouvy budou smluvní strany povinny zakotvit tuto tzv. dluhovou brzdu ve svých vnitrostátních právních rádech, přednostně na ústavní úrovni,⁶ přičemž její dodržování bude podléhat kontrole Soudním dvorem EU (viz článek 8).

⁶ Původním záměrem bylo apodikticky zakotvit povinnost přijmout tato pravidla na ústavní či srovnatelné úrovni, což však řada členských států včetně ČR považovala za problematické z ústavního hlediska (blíže viz komentář k čl. 8).

K odstavci 1: V tomto ustanovení jsou upravena pravidla pro schodek veřejného rozpočtu,⁷ která zpřísňují pravidla zakotvená v čl. 126 SFEU, resp. v Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku. Základní pravidlo zakotvené v čl. 3 (tzv. zlaté pravidlo), stanoví, že veřejné rozpočty smluvních stran musí být vyrovnané nebo přebytkové. Toto pravidlo se považuje za dodržené i v případě, že roční strukturální schodek veřejných rozpočtů je nižší než 0,5 % HDP v tržních cenách. Jde tak o zpřísnění již platného pravidla zakotveného v revidovaném Paktu stability a růstu, které stanoví hranici ve výši 3 % HDP. Na druhou stranu v případě této Smlouvy se jedná o strukturální saldo, tedy očištěné o vlivy hospodářského cyklu a jednorázových a dočasných opatření, zatímco v případě Paktu stability a růstu se jedná o schodek celkový, tedy jak strukturální, tak cyklický. Další podmínkou pro dodržení tzv. zlatého pravidla je, že tato strukturální bilance (resp. schodek ve výši max. 0,5 % HDP) odpovídá tzv. střednědobému cíli pro danou zemi (*country-specific medium-term objective* – MTO). Tento střednědobý rozpočtový cíl je nově definován v revidovaném Paktu stability a růstu, konkrétně v čl. 2a nařízení (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik, ve znění nařízení (EU) č. 1175/2011 ze dne 16. listopadu 2011. Podle ustanovení čl. 9 odst. 1 revidovaného nařízení (ES) č. 1466/97 Rada v rámci mnohostranného dohledu dle čl. 121 SFEU na základě hodnocení Komise a Hospodářského a finančního výboru přezkoumá střednědobé rozpočtové cíle předložené členskými státy v rámci konvergenčních programů a posoudí, zda je cesta zvolená k dosažení střednědobých rozpočtových cílů vhodná. Na základě zmíněného nařízení může Komise vydat varování, a pokud závažná situace přetrvává, obdrží stát doporučení Rady učinit nápravná opatření podle článku 121 SFEU.

Dle komentovaného ustanovení smluvní strany zajistí rychlé směřování ke svému střednědobému cíli. Podle čl. 3 odst. 2 písm. a) revidovaného nařízení (ES) č. 1466/97 předkládá Radě a Komisi střednědobý rozpočtový cíl a cestu k jeho postupnému dosažení každý zúčastněný členský stát. Dle Smlouvy však harmonogram směřování ke střednědobému cíli navrhne Komise, a to „s přihlédnutím k rizikům z hlediska udržitelnosti, jimž daná země čelí“. Nutno upozornit, že ačkoliv má Komise pouze „navrhnout“ uvedený harmonogram konvergence, nevyplývá tato kompetence Komise z citovaného nařízení ani z žádného jiného právního aktu EU. Vyhodnocení pokroku daného státu při naplňování a dodržování jeho střednědobého cíle by mělo probíhat na základě celkového posouzení strukturálního salda a výdajů očištěných o vliv diskrečních opatření na straně příjmů.⁸ Celkové posouzení je blíže definováno v čl. 5 odst. 1 revidovaného nařízení (ES) č. 1466/97. Obdobně jako v případě nařízení (ES) č. 1466/97 se může jevit jako problematické určení tzv. strukturálního salda.

Samotný výpočet strukturálního salda podléhá řadě důležitých nejistot a ve své podstatě zůstává stále pouze určitým odhadem. Podstatou diskuse v případě této Smlouvy nejsou omezení a limity konceptu strukturálního deficitu, nicméně se nelze vyhnout související problematice odhadu potenciálního produktu a následně i velikosti mezery výstupu – k nejčastěji používaným patří metoda produkční funkce nebo různá statistická vyhlazení (např. Hodrick-Prescottův filtr, jenž je používán i Komisí), přičemž obě metody nemusí samozřejmě vést ke zcela totožným výsledkům. Svou roli v tomto ohledu bude také hrát posouzení, kterým položkám ve veřejných rozpočtech (zejména pak na straně výdajů) přiřadit cyklické chování. V některých zemích je citlivost veřejných výdajů na ekonomický cyklus natolik nízká, že se v praktických výpočtech považuje za nulovou, v jiných zemích je naopak citlivost výdajů

⁷ K pojmu „veřejný rozpočet“ viz komentář k čl. 3 odst. 3.

⁸ Diskreční opatření na straně příjmů mají dle důvodové zprávy návrhu nařízení (EU) č. 1175/2011 sloužit ke kompenzaci růstu výdajů překračujícího jejich obezřetně plánovaný střednědobý růst. Podle zásady obezřetné fiskální politiky by roční růst výdajů neměl být vyšší než obezřetně plánované střednědobé tempo růstu HDP.

na mezeru výstupu způsobenou vlivem hospodářského cyklu poměrně vysoká (Dánsko, Švédsko a Nizozemsko).⁹

Smlouva dále stanoví, že smluvní strany se mohou od svého střednědobého cíle odchýlit pouze dočasně v případě výjimečných okolností, které jsou vymezeny ve výkladovém ustanovení čl. 3 odst. 3 Smlouvy. Tato definice odpovídá definici uvedené ve čtvrtém pododstavci čl. 6 odst. 3 nařízení (ES) č. 1466/97, ve znění nařízení (EU) č. 1175/2011 ze dne 16. listopadu 2011.

Pokud je poměr dluhu k HDP v tržních cenách výrazně nižší než 60 %, což je kritérium obsažené v Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku, může strukturální schodek daného státu dosahovat výše až 1 % HDP v tržních cenách, aniž tím dojde k porušení výše uvedeného zlatého pravidla. Podmínkou je ovšem nízké riziko pro dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. Z ustanovení však není jasné, jakým způsobem bude toto riziko vyhodnocováno.

Pokud bude zjištěno závažné odchýlení od střednědobého cíle nebo od cesty k jeho postupnému dosažení, bude automaticky aktivován mechanismus nápravy, který zahrnuje povinnost dotčené smluvní strany k nápravě tohoto odchýlení během určitého období (podrobněji viz komentář k odstavci 2). Kritéria pro posouzení, zda je odchýlení závažné, jsou v unijní legislativě stanovena v čl. 6 odst. 3 nařízení (ES) č. 1466/97, ve znění nařízení (EU) č. 1175/2011. Kromě rozsahu odchýlení patří mezi zvažovaná kritéria také vývoj očištěných výdajů či výše zmíněná neobvyklá událost.

K odstavci 2: Ustanovení zakotvuje povinnost zavést pravidla o vyrovnaných rozpočtech a postupy k jejich vynucování podle odstavce 1 do vnitrostátního právního řádu s tím, že je stanovena implementační lhůta v délce jednoho roku od vstupu Smlouvy v platnost. Smluvní strany mají tato pravidla provést prostřednictvím závazných a trvalých předpisů přednostně na ústavní úrovni či předpisů, u nichž je jiným způsobem zaručeno, že budou v plném rozsahu respektovány a dodržovány po celou dobu vnitrostátního rozpočtového procesu. Je tedy věcí volby každé smluvní strany, jakou právní sílu předpisů pro implementaci těchto pravidel zvolí, zda ústavní či nižší, bude-li splňovat uvedené podmínky.

Dále se stanoví povinnost smluvních stran zakotvit na vnitrostátní úrovni již zmíněný automatický mechanismus nápravy, a to na základě společných zásad navržených Komisí. Demonstrativním výčtem je uvedeno, čeho se tyto společné zásady budou týkat: povahy, rozsahu a harmonogramu nápravných opatření a dále úlohy a nezávislosti institucí odpovědných na vnitrostátní úrovni za sledování dodržování pravidel stanovených v odstavci 1. Podobně jako u navrhování harmonogramů konvergence podle odstavce 1 se i v případě navrhování společných zásad pro mechanismy nápravy jedná o novou úlohu Komise (třebaže nejde o ryzí pravomoc ve smyslu exekutivních kompetencí), která nevyplývá z žádného ustanovení práva Unie.

Vzhledem k tomu, že schvalování vládních příjmů a výdajů patří mezi svrchované pravomoci členských států, které tradičně vykonávají národní parlamenty a do nichž by automaticky aktivované mechanismy nápravy dle společných zásad mohly zasahovat, je v komentovaném ustanovení uvedeno, že mechanismus nápravy musí plně respektovat výsady vnitrostátních parlamentů.

⁹ Bezděk, V. *Deficit veřejných rozpočtů nezavinil hospodářský cyklus*, Hospodářské noviny, 28. 8. 2001.

K odstavci 3: Odstavec 3 upravuje použití definic pro účely článku 3, a to jednak odkazem na Protokol (č. 12) o postupu při nadměrném schodku a dále vymezením dvou dalších pojmů – „roční strukturální saldo veřejných financí“ a „výjimečné okolnosti“, které jsou převzaty z platné sekundární legislativy, konkrétně z revidovaného nařízení (ES) č. 1466/97. Zmíněný protokol pak upravuje vedle referenčních hodnot ve smyslu v čl. 126 odst. 2 SFEU definice pojmů „veřejný“, „schodek“, „investice“ a „dluh“.¹⁰

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.

Obecně: Tento článek zavazuje smluvní strany snižovat poměr veřejného dluhu průměrným tempem 1/20 ročně a to v případě, že poměr veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu v tržních cenách překročí referenční hodnotu 60 %, která je uvedena v Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku, jímž je doplněn čl. 126 odst. 2 SFEU. Míra snižování nadměrného veřejného dluhu tempem 1/20 ročně je v současné době stanovena v sekundární legislativě EU (nařízení (ES) č. 1467/97 ve znění nařízení (EU) č. 1177/2011).

Poměr 60 % veřejného dluhu k HDP v tržních cenách je hranicí uvedenou v čl. 1 již zmíněného Protokolu (č. 12), který zavazuje členské státy informovat Komisi neprodleně a pravidelně o předpokládaných a skutečných schodcích a o výši jejich dluhů. Sledováním vývoje veřejného dluhu je pověřena Komise na základě čl. 126 SFEU. Pokud dojde k situaci, že veřejný dluh přesáhne danou referenční hodnotu, jsou smluvní strany zavázány tento dluh snižovat. Tempo snižování dluhu je určeno průměrnou referenční hodnotou 1/20 ročně. Jedná se však pouze o tzv. doporučenou hodnotu. Blíže jsou okolnosti snižování veřejného dluhu upřesněny v nařízení (ES) č. 1467/97 ve znění nařízení (EU) č. 1177/2011, které uvádí, že požadavek týkající se kritéria dluhu se považuje za splněný, pokud rozpočtové předpovědi Komise naznačují, že k požadovanému snížení rozdílu dojde během tříletého období

¹⁰ Článek 2 Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku zní:

„V článku 126 uvedené smlouvy (pozn.: Smlouva o fungování Evropské unie) a v tomto protokolu se:

— výrazem „veřejný“ rozumí vztahující se k veřejné správě, tj. k ústřední vládě, regionálním nebo místním orgánům nebo fondům sociálního zabezpečení s výjimkou obchodních operací, jak jsou definovány v Evropském systému integrovaných hospodářských účtů,

— „schodkem“ rozumí čisté výpůjčky, jak jsou definovány v Evropském systému integrovaných hospodářských účtů,

— „investicí“ rozumí tvorba hrubého fixního kapitálu, jak je definována v Evropském systému integrovaných hospodářských účtů,

— „dluhem“ rozumí celkový hrubý dluh v jeho jmenovité hodnotě nesplacený na konci roku, konsolidovaný uvnitř a mezi jednotlivými odvětvími veřejné správy, jak jsou definovány v první odrážce.“

zahrnujícího dva roky následující po posledním roce, za který jsou údaje k dispozici. Dále se poměr veřejného dluhu považuje za dostatečně se snižující a uspokojivým tempem se blíží k referenční hodnotě, jestliže se rozdíl vzhledem k referenční hodnotě snižoval za předchozí tři roky průměrným tempem jedné dvacetiny za rok, což je doporučená hodnota, přičemž se vychází ze změn za poslední tři roky, za něž jsou údaje k dispozici. Tempo snižování nadměrného dluhu lze tedy považovat za dostatečné, pokud se poměrový ukazatel veřejného dluhu (v % HDP) v minulých třech letech snižoval ročně tempem jedné dvacetiny jeho převisu nad referenční hodnotou. Zásadní je v tomto ohledu, jak skutečnost, že hodnota 1/20 určuje průměrné tempo snižování za tři po sobě jdoucí roky, tak skutečnost, že se jedná o snižování převisu nad referenční hodnotou, nikoli o snižování celkového veřejného dluhu. Přestože Smlouva nepředstavuje v tomto ohledu zpřísnění platné unijní legislativy, nelze vyloučit, že v souvislosti s úpravami této legislativy nutnými k zajištění provedení ostatních článků Smlouvy nedojde v budoucnu také ke zpřísnění výše zmíněných pravidel a posunu, pokud jde o číselné vyjádření referenčních hodnot.

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 vymezí 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: Komentovaný článek reaguje na skutečnost, že samotné snížení schodku rozpočtu není dostačující pro zajištění dlouhodobého udržitelného hospodářského růstu. Ve vztahu k smluvním stranám, vůči nimž je na základě unijních Smluv veden postup při nadměrném schodku, je stanovena nová povinnost zavést program rozpočtového a hospodářského partnerství (*budgetary and economic partnership programme*), který by měl popisovat také strukturální reformy nutné pro celkové zlepšení situace ekonomiky, zejména pro trvalou nápravu nadměrného schodku. Je zřejmé, že cílem tohoto opatření je zajistit komplexní monitoring ekonomické situace v členských státech – smluvních stranách, vůči nimž je veden postup při nadměrném schodku. Otázkou zůstává, jakým způsobem bude tento proces propojen s již existujícími mechanismy podávání zpráv a hodnocení v rámci postupu při nadměrném schodku,¹¹ procedury o nadměrné nerovnováze,¹² popř. postupů v rámci Evropského semestru. Podrobnosti propojení monitoringu s existujícími mechanismy a vymezení obsahu a formy těchto programů by měly být stanoveny prostřednictvím nové sekundární legislativy EU.

¹¹ Čl. 126 SFEU, Protokol (č. 12) o postupu při nadměrném schodku a nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ve znění nařízení (EU) č. 1177/2011.

¹² Nařízení č. 1176/2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy a nařízení č. 1174/2011 o donucovacích opatřeních k nápravě nadměrné makroekonomické nerovnováhy v eurozóně.

K odstavci 1: Ustanovení odstavce 1 ukládá smluvní straně, proti níž je veden postup při nadměrném schodku, zavést program rozpočtového a hospodářského partnerství včetně podrobného popisu strukturálních reforem, jež musí být zavedeny a provedeny za účelem skutečné a trvalé nápravy jejího nadměrného schodku. Komentované ustanovení odkazuje na proceduru při nadměrném schodku ve smyslu čl. 126 SFEU a Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku, přičemž však zavádí dodatečné povinnosti pro dotčený členský stát v podobě zavedení uvedeného programu a současně definuje nad rámec platného práva EU kompetence Komise a Rady v podobě schvalování těchto programů. Ustanovení odstavce 1 konkrétně uvádí: *„Tyto programy budou předkládány Radě Evropské unie a Evropské komisi ke schválení v rámci stávajících postupů dohledu podle Paktu o stabilitě a růstu a budou v tomto rámci i sledovány.“* Je však třeba upozornit, že program rozpočtového a hospodářského partnerství je novým institutem zavedeným touto Smlouvou a Pakt stability a růstu v platném znění neupravuje (logicky ani zatím nemůže upravovat) pravomoc Komise a Rady tyto programy schvalovat. Citovanou větu čl. 5 odst. 1 je proto třeba vykládat (mj. v souladu s čl. 2 odst. 1 Smlouvy) tak, že pravomoc schvalovat programy rozpočtového a hospodářského partnerství bude Komisi a Radě dána teprve příslušnou sekundární legislativou přijatou na základě unijních Smluv. V opačném případě by totiž šlo o využití orgánů Unie, resp. svěřením jim nových pravomocí v rozporu s primárním právem EU, zejména s čl. 5 odst. 2 SEU (zásada svěřením pravomocí) a čl. 13 odst. 2 SEU.¹³

Lze tedy předpokládat, že novou sekundární legislativou bude pravomoc Komise a Rady schvalovat programy rozpočtového a hospodářského partnerství včleněna mezi stávající postupy dohledu při nadměrném schodku, založené na čl. 126 SFEU, které jsou blíže upraveny v revidovaném nařízení (ES) č. 1467/97.¹⁴

Jako spouštěcí mechanismus pro povinnost zavést program rozpočtového a hospodářského partnerství lze označit rozhodnutí Rady o existenci nadměrného schodku na základě čl. 126 SFEU. Tato povinnost tak nebude aktivována automaticky v případě překročení stanovené referenční hodnoty schodku veřejných rozpočtů. Čl. 126 SFEU a dále nařízení (ES) č. 1467/97 ve znění nařízení (EU) č. 1177/2011 popisuje skutečnosti, které jsou zohledňovány při rozhodování o nadměrném schodku. V rámci hlasování o nadměrném schodku v Radě se nepřihlíží k hlasu státu, o němž je rozhodováno.

K odstavci 2: Podle tohoto odstavce má být provádění programů rozpočtového a hospodářského partnerství a ročních rozpočtových plánů, které s nimi musí být v souladu, sledováno Radou a Komisí. Ustanovení se do určité míry překrývá s poslední větou odstavce 1 téhož článku, kde se hovoří o sledování programů rozpočtového a hospodářského partnerství Komisí a Radou v rámci stávajících postupů dohledu podle Paktu stability a růstu. Dosah odstavce 2 je ovšem širší, neboť předpokládá sledování *provádění* těchto programů a nejen jich, ale i *„ročních rozpočtových plánů, které s nimi musí být v souladu“*. Těmito ročními rozpočtovými plány je přitom třeba rozumět standardní roční vládní, resp. státní

¹³ Toto ustanovení mimo jiné stanoví: *„Každý orgán jedná v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami a v souladu s postupy, podmínkami a cíli v nich obsaženými.“*

¹⁴ Schválení programu předloženého členským státem Radou a Komisí má ve stávající legislativě ekvivalent v čl. 8 nařízení (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy (právním základem je čl. 121 SFEU). Podle tohoto ustanovení každý členský stát, u něhož je zahájen postup při nadměrné nerovnováze, předloží Radě a Komisi plán nápravných opatření založený na doporučení Rady. Rada tento plán na základě zprávy Komise posoudí. Pokud jej považuje za dostačující, schválí jej formou doporučení. Pokud jej shledá nedostatečným, přijme doporučení určené dotčenému členskému státu, aby předložil nový plán nápravných opatření.

rozpočty. Narozdíl od odstavce 1 však toto ustanovení neobsahuje žádný odkaz na právo Unie, což by mohlo být problematické z hlediska vymezení dohledových pravomocí Komise a Rady. Nicméně i v tomto případě lze předpokládat, že tyto pravomoci Komise a Rady budou vymezeny až prostřednictvím sekundární legislativy EU, vycházíme-li z premisy, že pouze na základě unijních Smluv lze po formální stránce stanovit kompetence orgánů EU. V této souvislosti je třeba poukázat na návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně, který Komise předložila dne 23. listopadu 2011¹⁵ a který právě pravomoci Komise a Rady monitorovat rozpočty členských států stanoví. Tuto připravovanou legislativu tak bude třeba provázet s touto Smlouvou i s budoucími předpisy EU týkajícími se rozpočtového a hospodářského partnerství, a to mimo jiné za účelem vymezení, jakým způsobem budou Rada a Komise sledovat, zda jsou roční rozpočtové plány v souladu s plány s rozpočtového a hospodářského partnerství.

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.

Obecně: Tento článek reaguje na aktuální diskusi ohledně možné podoby budoucí fiskální unie. Zároveň se jedná o snahu nalézt kompromis mezi Francií a Německem, jejichž vize se v tomto případě neshodují. Francie, s cílem pokrýt dluhy národních vlád, prosazovala zavedení společných dluhopisů všech členských států eurozóny, tzv. eurobondů. Záruku za tyto dluhopisy by poskytovaly všechny členské státy, jejichž měnou je euro. Německo z obavy z růstu své expozice vůči problematickým členským státům eurozóny a potenciálního zhoršení svého ratingu francouzské řešení nepodporuje. Jako hlavní argumenty v diskusi o možnosti zavedení eurodluhopisů jsou zmiňovány následující negativní dopady: (1) velmi pravděpodobně by došlo ke zvýšení nákladů bonitních členů eurozóny na dluhové financování a dále k dalšímu nárůstu celkového zadlužení; (2) vysoce zadlužené země by nebyly motivovány k rychlému provedení nezbytných, leč bolestivých vnitřních reforem.¹⁶

Článek nově zavádí ohlašovací povinnost, pokud jde o vydávání státních dluhopisů. Smluvní strany se zavazují informovat Radu a Komisi o svých plánech na vydání dluhopisů. Tímto získají zmíněné orgány Unie lepší přehled o vývoji zadlužení smluvních stran. Ohlašování plánovaných emisí dluhopisů Radě a Komisi je společným závazkem smluvních stran a nemůže být těmito institucemi nijak vynucováno. Nejedná se tedy v tomto případě o nové kompetence orgánů Unie.

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

¹⁵ KOM(2011) 821 v konečném znění.

¹⁶ *Stručná analýza současné situace dluhové krize eurozóny a možné scénáře dalšího vývoje.* Úřad vlády ČR, Sekce pro evropské záležitosti, 29. září 2011.

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: Toto ustanovení zakotvuje povinnost smluvních stran, jejichž měnou je euro, podpořit v Radě návrhy či doporučení předložené Komisí vůči některému členskému státu eurozóny porušujícímu kritérium deficitu (3 % HDP) v rámci postupu při nadměrném schodku ve všech případech kromě situace, kdy se kvalifikovaná většina smluvních stran eurozóny, vypočtená analogicky dle příslušných ustanovení unijních Smluv, vysloví proti. K postoji dotčené smluvní strany se přitom nepřihlíží. Důsledkem tohoto smluvního závazku členských států EU přijatého mimo rámec zakládacích smluv EU bude faktické zavedení hlasování obrácenou kvalifikovanou většinou (*reverse qualified majority vote*), které již existuje v sekundární legislativě Unie v tzv. *six-packu*.¹⁷ Nicméně již v průběhu vyjednávání o *six-packu* Česká republika společně s Francií upozorňovala na problematičnost zavedení daného pravidla hlasování prostřednictvím sekundárního unijního práva.¹⁸ Jakkoli Právní služba Rady ve svém stanovisku z 20. ledna 2012 připomíná rozdíl mezi hlasováním obrácenou kvalifikovanou většinou v Radě dle *six-packu*, jež je vymezeno v rámci výkonu prováděcích pravomocí Rady dle čl. 291 odst. 2 SFEU, a úpravou obsaženou v rámci nové Smlouvy, přičemž v obou případech konstatuje soulad s ustanoveními primárního práva EU,¹⁹ nemění tento aspekt nic na skutečnosti, že jakýkoli jiný než v primárním právu explicitně zakotvený zásah do rozhodovacích procedur unijních orgánů může být vnímán jako problematický. V tomto případě má navíc tento mechanismus dopadat na rozhodování v Radě přímo podle článku 126 SFEU, konkrétně podle jeho odstavců 6, 7, 8, 9, 11 a 12.

Komentované ustanovení, které upravuje právně závazným způsobem jakýsi hlasovací „kartel“ členů eurozóny, je tak zcela nepochybným dokladem propojení či dokonce zásahu této Smlouvy do primárního práva EU. V zásadě jde o „automatické“ přijetí navrženého opatření či doporučení Komise vůči dotčenému státu eurozóny v řízení pro nadměrný rozpočtový schodek, pokud není proti kvalifikovaná většina smluvních stran, jejichž měnou je euro. Členské státy eurozóny tak budou na základě mezinárodního smluvního instrumentu stojícího mimo rámec stanovený unijním právem rozhodovat postupem, který není v zakládacích smlouvách upraven, o tom, jak budou následně hlasovat jako členské státy EU v Radě. Pokud návrh Komise nebude mezi smluvními stranami eurozóny odmítnut kvalifikovanou většinou, pak tato Smlouva výslovně zavazuje i případně přehlasované smluvní strany eurozóny hlasovat v Radě – tedy již v rámci unijního práva a unijních procedur – pro přijetí takového opatření.

Nejedná se sice o přímou formální změnu hlasovací procedury zakotvené v čl. 126 SFEU, ovšem stejného efektu je nepřímou dosaženo tím, že se členské státy eurozóny zavazují

¹⁷ Viz pozn. č. 4.

¹⁸ Záznam Odboru komunitárního práva MZV ČR z 18. října 2010 upozorňuje, že zavedení mechanismu hlasování obrácenou kvalifikovanou většinou „*naráží na limity dané primárním právem*“ a zároveň konstatuje, že takovýto přístup „*by do budoucna mohl znamenat nežádoucí precedens, jenž by mohl být navrhován i v jiných oblastech politik EU.*“

¹⁹ Council of the European Union - Opinion of the Legal Service: *Article 7 of the Draft Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union – Opinion on its compatibility with European Union law*. Brussels, 20 January 2012, 5551/12.

podpořit (a přijmout) návrh Komise, pokud nebude kvalifikovaná většina z nich proti. Takový postup, který je eufemisticky označován pouze jako pravidlo chování (*règle de comportement*), znamená ve skutečnosti faktickou změnu hlasovací procedury upravené v zakládacích smlouvách EU a zásah do výkonu hlasovacích práv členských států EU v Radě. Tímto způsobem je vlastně obcházena nutnost změny hlasovací procedur v Radě v primárním právu a je dosaženo stejného výsledku uzavřením Smlouvy, jejímiž smluvními stranami nejsou a nebudou všechny členské státy Evropské unie (viz postavení Spojeného království). Z materiálního hlediska jde tedy jednoznačně o zásah do primárního práva a je dokonce nutné si položit otázku, zda uzavření takového závazku mimo smluvní rámec unijního práva není v rozporu se závazky vyplývajícími z unijních smluv, zejména s principem loajality upraveným v čl. 4 SEU a principem rovnosti členských států, zakotveným v tomtéž ustanovení. Z hlediska Ústavy ČR je pak z uvedených skutečností zřejmé, že s čl. 7 Smlouvy je spojena podstatná změna způsobu výkonu pravomocí, které Česká republika přenesla na Evropskou unii.

Lze se plně ztotožnit se závěry studie Institute of International and European Affairs, která uvádí, že navrhovaný způsob hlasování tzv. obrácenou kvalifikovanou většinou je „*novou procedurou, jež není obsažena v zakládacích smlouvách... a jejímž cílem je upravit institucionální opatření Smluv bez využití čl. 48 SEU stanovující postupy pro změnu Smluv...*“²⁰. Ustanovení čl. 7 lze považovat za nepřímou změnu SFEU, která se dotkne i členských států, jež se nestanou smluvními stranami Smlouvy, což je v rozporu s čl. 48 SEU i mezinárodním právem. Participující státy budou dle Smlouvy vázány jakýmsi faktickým imperativním mandátem k určitému způsobu hlasování v rámci jiného právního systému a jiné smlouvy, než jsou zakládací smlouvy EU. To naráží na základní principy legitimacy, neboť zástupce státu nebude následně v Radě moci hlasovat v souladu s vůlí státu, a tedy jeho lidu, nýbrž dle určitého mezinárodněprávního závazku vyplývajícího z jiné smlouvy.

Navržený právně závazný hlasovací postup vytváří zároveň nebezpečný precedens pro kartelový postup členů eurozóny i v dalších oblastech, který nelze v praxi vyloučit. Pokud bychom dnes tvrdili, že se v případě čl. 7 návrhu Smlouvy nejedná o materiální změnu primárního práva EU, pak by v podstatě nic nebránilo ani právnímu zakotvení takového postupu v jiných oblastech mezinárodní smlouvou stojící mimo unijní rámec. Takový výklad by patrně nebránil ani tomu, aby například některé členské státy uzavřely mezivládní dohodu, která by je zavazovala vždy, pokud se tak dohodnou, vytvořit blokační menšinu v následném hlasování o návrzích Komise v Radě v rámci unijních procedur. Byla by taková dohoda považována za smlouvu, která je v souladu s unijním právem? Tato *argumentatio ad absurdum* jasně dokládá, že Smlouva je nejen doplněním, ale i materiální novelou zakládacích smluv EU. Bez ohledu na její obsah a cíl, který by měl přispět ke stabilizaci eurozóny, společné měny a fiskální disciplíny, a lze jej proto z věcného hlediska podporovat, zvolené právní prostředky mohou paradoxně přispět k rozkolu Evropské unie, a to tím spíše, že nemají inkluzivní povahu a nejsou řešením pro všech 27 členských států EU.

K praktickým dopadům na hlasování v Radě: Příslušná ustanovení Smluv pro výpočet kvalifikované většiny, kdy se na hlasování nepodílejí všichni členové Rady, jichž se využije pro výpočet kvalifikované většiny členských států eurozóny, jsou zakotvena v čl. 238 SFEU s výhradou hlasování na základě Protokolu (č. 36) o přechodných ustanoveních. Čl. 3 tohoto protokolu stanoví, že do 31. října 2014, respektive do 31. března 2017, pokud o to některý členský stát požádá, má-li být rozhodnutí na návrh Komise přijato v Radě kvalifikovanou

²⁰ O Broin, P. *The Euro Crisis: The Fiscal Treaty – An Initial Analysis*. Institute of International and European Affairs: 2012. Dostupné na: <<http://www.iiea.com/blogosphere/the-fiscal-treaty--an-initial-analysis>>.

většinou, je hlasům jednotlivých členských států přidělena určitá váha a k přijetí takového rozhodnutí je třeba 255 hlasů vyjadřujících kladné stanovisko většiny států. Kterýkoliv člen Rady pak může požádat o ověření, zda členské státy tvořící tuto kvalifikovanou většinu zastupují alespoň 62 % celkového počtu obyvatel Unie; při nesplnění této podmínky není daný akt přijat. V případě hlasování pouze v rámci eurozóny je kvalifikovaná většina vymezena jako stejný podíl vážených hlasů (podíl 255 z celkového počtu 345 hlasů, což činí 74 %), stejný podíl počtu členů Rady (většina členů eurozóny) a případně stejné procento počtu obyvatel dotyčných členských států (62 % celkového počtu obyvatel zemí eurozóny).

Při současném počtu sedmnácti členských států eurozóny, by proto bylo pro dosažení kvalifikované většiny pro vyslovení se proti Komisi předloženým návrhům či doporučením Rady zapotřebí nejméně 74 % hlasů členských států eurozóny bez dotčené smluvní strany (neboť k jejímu postojí se nepřihlíží)²¹ vyjadřujících záporné stanovisko nejméně devíti členských států eurozóny a případně 62 % celkového počtu obyvatel členských států eurozóny, opět bez dotčené smluvní strany.

V praxi by dokonce pouze dva největší státy eurozóny mohly vytvořit společný hlasovací kartel a znemožnit ostatním členským státům eurozóny odmítnout návrhy či doporučení předložená Komisí. K těmto závěrům lze dojít pomocí následujících výpočtů.

Stát eurozóny	Vážené hlasy	Počet obyvatel [mil.]
DE	29	82
FR	29	64
BE	12	11
EE	4	1,3
IE	7	4,5
EL	12	11
ES	27	46
IT	29	60
LU	4	0,5
NL	13	17
AT	10	8,3
PT	12	11
SK	7	5,4
FI	7	5,3
CY	4	0,9
MT	3	0,4
SL	4	2
17 států eurozóny	213	330,6
		zaokrouhleně: 331

Zdroj: Eurostat, Rada (<http://www.consilium.europa.eu>)

²¹ Blíže o tomto způsobu hlasování hovoří analýza nařízení (EU) č. 1173/2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně, v rámci kterého byl poprvé použit systém hlasování obrácenou kvalifikovanou většinou bez ohledu na hlas člena Rady zastupujícího členský stát, jehož se věc týká, zpracovaná britskou Sněmovnou lordů. K čl. 8 tohoto nařízení týkajícího se hlasování v Radě analýza uvádí, že: „*Pouze členské státy eurozóny odlišné od státu, na který by měly být aplikovány sankce, mohou hlasovat. Kvalifikovaná většina musí být tvořena nejméně 55 % hlasujících států zastupujících alespoň 65 % populace hlasujících států.*“ Dostupné na: <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201011/ldselect/lddeucom/124/12406.htm#note113>>.

Dle výše uvedené tabulky představují hlasy Německa a Francie v současné době 27 % hlasů členských států eurozóny. Vzhledem k tomu, že během hlasování proti návrhům či doporučením předloženým Komisí se k postoji dotčené smluvní strany nepřihlíží, podíl hlasů Německa a Francie na všech hlasech členských států eurozóny, které se budou účastnit hlasování činí 26-32 % podle toho, která smluvní strana by byla hlasováním dotčena.

Obyvatelstvo Německa a Francie tvoří v současné době 44 % obyvatelstva členských států eurozóny. Avšak vzhledem k tomu, že během hlasování proti návrhům či doporučením předloženým Komisí se k postoji dotčené smluvní strany nepřihlíží, podíl obyvatelstva těchto dvou států činí 44-54 % všech obyvatel členských států eurozóny podle toho, která smluvní strana by byla hlasováním dotčena.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že ostatní členské státy eurozóny nemohou splnit podmínky pro vytvoření kvalifikované většiny, konkrétně dosáhnout 74 % hlasů, resp. zastupovat 62 % celkového počtu obyvatelstva členských států eurozóny (bez dotčené smluvní strany).

Uplatněním hlasování kvalifikovanou většinou podle Protokolu (č. 36) o přechodných ustanoveních v rámci států, jejichž měnou je euro, tak může snadno nastat situace, kdy přes postoj většiny členských států eurozóny proti návrhům či doporučením předloženým Komisí pouze malý počet smluvních stran majících však velký počet obyvatel a vážených hlasů znemožní většině smluvních stran navržená či doporučená rozhodnutí Komise odmítnout.

Od 1. listopadu 2014, resp. od 1. dubna 2017, neboť do tohoto data bude mít každý členský stát možnost požádat o aplikaci výše popsaných pravidel podle Protokolu (č. 36) o přechodných ustanoveních, bude pro hlasování kvalifikovanou většinou, kdy se na hlasování nepodílejí všichni členové Rady, uplatňován čl. 238 SFEU. Má-li být rozhodnutí na návrh Komise přijato kvalifikovanou většinou podle tohoto článku, je k jeho přijetí třeba 55 % zúčastněných členských států představujících nejméně 65 % celkového počtu obyvatelstva těchto států. Zároveň však musí blokační menšinu tvořit nejméně tolik států, kolik jich zastupuje nejméně 35 % obyvatelstva a ještě jeden stát, jinak se kvalifikovaná většina považuje za dosaženou.

Podle tohoto ustanovení by opět všechny členské státy eurozóny bez zapojení Německa a Francie nesplnily podmínku pro vytvoření kvalifikované většiny, tedy 65 % celkového počtu obyvatel členských států eurozóny. Avšak nemohlo by dojít k přehlasování všech ostatních členských států eurozóny pouze těmito dvěma největšími státy, pokud by spolu s Německem a Francií nehlasoval shodně alespoň jeden další členský stát eurozóny. Bez tohoto třetího státu by totiž nebyla vytvořena blokační menšina, a tím pádem by se uplatnila fikce, že kvalifikovaná většina se považuje za dosaženou.

Je však nezbytné doplnit, že hlasování podle čl. 238 SFEU, které vstoupí v účinnost *de facto* k 1. dubnu 2017 (do té doby stačí, aby kterýkoliv stát požádal o hlasování „starým“ způsobem), se pro smluvní strany Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii uplatní pouze v případě, že nebude naplněn čl. 16 této Smlouvy, jenž uvádí, že: *„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.“*

Jak uvádí i studie University of Essex, v současné době, a pravděpodobně po celé období existence Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, „*tvoří Francie a Německo blokační menšinu členských států eurozóny – což znamená, že pokud podpoří stanovisko Komise, čl. 7 automaticky indikuje, že další členské státy eurozóny musí učinit stejně – za předpokladu, že Francie a Německo samy nebudou předmětem návrhu či doporučení Komise, neboť v takovém případě by se nemohly účastnit hlasování. Vzhledem k tomu, že státy, které nejsou členy eurozóny, nemohou hlasovat o rozhodnutí o členských státech eurozóny, bude to znamenat, že navrhovaná opatření musí být přijata.*“²²

ČLÁNEK 8

1. Evropská komise se vyzývá, aby smluvními 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 některá smluvní strana nezávisle na zprávě Evropské 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.

Obecně: Cílem tohoto článku je zajistit vynutitelnost pravidel vyrovnaného rozpočtu zakotvených v článku 3, který tvoří jakési jádro celé Smlouvy. Za tímto účelem je dána možnost přezkumu dodržování těchto pravidel a případně uložení sankcí za jejich nedodržení Soudním dvorem EU, který zde bude působit jako rozhodčí soud podle čl. 273 SFEU. Čl. 273 SFEU stanoví: „*Soudní dvůr má pravomoc rozhodovat všechny spory mezi členskými státy, které souvisejí s předmětem Smluv, jsou-li mu tyto spory předloženy na základě rozhodčí smlouvy.*“

²² Peers, S. *Draft Agreement on Reinforced Economic Union (REU Treaty) – Analysis*. 21 December 2011. Dostupné na: <<http://www.statewatch.org/analyses/no-164-reu-treaty.pdf>>.

Podle německé právní doktríny²³ slouží čl. 273 SFEU především zájmu na ochraně autonomie právního systému Unie vůči mezinárodnímu právu. Pro využití tohoto ustanovení lze identifikovat tři základní podmínky: 1/ musí se jednat o spor mezi členskými státy EU (příslušnost Soudního dvora ke sporům mezi členskými státy a třetími zeměmi je tedy vyloučena); 2/ musí být dána souvislost sporu s předmětem unijních Smluv; 3/ rozhodčí smlouva či doložka musí být účinná, tzn. že je v souladu s obecnými pravidly mezinárodního práva veřejného i s pravidly a zásadami práva EU. Pokud jde o souvislost sporu s předmětem zakládacích smluv EU, může být tento požadavek vykládán poměrně volně a mělo by tak postačovat, jestliže lze zjistit vztah mezi sporem na jedné straně a úkoly a cíli Unie na straně druhé.

Cestou rozhodčího řízení dle čl. 273 SFEU mohou být řešeny spory, které se nedotýkají uplatňování samotného práva EU, avšak mají k němu jasný vztah. Spory se musí vztahovat k předmětu zakládacích smluv, ale nesmějí se dotýkat jich samotných. Pro spory mezi členskými státy týkající se práv a povinností vyplývajících přímo ze zakládacích smluv je totiž určen zvláštní nástroj, a sice žaloba pro porušení Smluv dle čl. 263 SFEU. Existence tohoto institutu je ve spojení s čl. 344 SFEU²⁴ objektivním limitem, z něhož vyplývá, že řízení podle čl. 273 SFEU se fakticky může vztahovat pouze a jenom na oblasti, které se práva EU pouze nepřímo dotýkají.

Pokud jde o první z uvedených podmínek, jsou v daném případě oprávněny podat žalobu k Soudnímu dvoru výhradně jeden či více členských států EU, které jsou smluvními stranami Smlouvy, a to pouze proti jinému členskému státu EU – smluvní straně Smlouvy. Jedná se tedy o „spory mezi členskými státy EU“. Z hlediska čl. 273 SFEU na tom nic nemění ani role přiznaná Komisi, která je smluvními strany vyzvána k předložení zprávy o provedení povinností uvedených v čl. 3 odst. 2 Smlouvy ve vnitrostátních právních řádech smluvních stran, na jejímž základě jsou jedna nebo více smluvních stran zavázány v případě nesplnění těchto povinností některou z nich obrátit se na Soudní dvůr. Tato konstrukce, kdy se smluvní strany dopředu zavážou jednat – podat žalobu k Soudnímu dvoru na základě zprávy Komise (budou tedy *de facto* jakýmisi „agenty“ Komise) však může být poněkud problematická z hlediska nepřímého (faktického) zakotvení poměrně silné role Komise bez opory v primárním právu EU (blíže viz komentář k odstavci 1).

Pro doplnění lze uvést, že v průběhu jednání o textu Smlouvy byla navrhována podstatně silnější role Komise v prejudiciální fázi řízení s ohledem na to, že dle dosavadní praxe jsou členské státy velmi zdrženlivé při podávání žalob ohledně chybné transpozice předpisů práva EU na jiné členské státy. Jedním takovým návrhem bylo přiznat aktivní žalobní legitimaci Komisi, která by jednala jménem (angl. *on behalf*) smluvních stran, a to zřejmě, vzhledem ke sledovanému účelu, přímo *ex contractu*, tedy v podstatě z vlastní iniciativy (zde by tedy naopak Komise vystupovala jako „agent“ smluvních stran). Taková konstrukce by byla ovšem obtížně akceptovatelná z hlediska právního základu obsaženého v čl. 273 SFEU.

²³ Srov. Callies, Ch., Ruffert M. *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, 2. vyd., Luchterhand 2002, s. 2138-2139, či Groeben H. von der, Schwarze L. *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften*, 6. vyd., sv. 4, Nomos Verlagsgesellschaft 2003, s. 576-579.

²⁴ Tento článek stanoví: „Členské státy se zavazují, že spory o výklad nebo provádění Smluv nebudou řešit jinak, než jak stanoví Smlouvy.“

Pokud jde o podmínku souvislosti sporu s předmětem zakládacích smluv EU, lze i tu mít za splněnou, neboť povinnosti, o jejichž plnění může být spor veden, vycházejí a dále doplňují povinnosti stanovené právem EU (zejména revidovaným Paktem stability a růstu²⁵) a úzká vazba na unijní politiky je zřejmá i z vymezení předmětu Smlouvy v jejím čl. 1 odst. 1, kde se uvádí, že „*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.*“

Konečně i z pohledu třetí uvedené podmínky lze mít za to, že Smlouva, resp. její článek 8 představuje účinnou rozhodčí doložku ve smyslu čl. 273 SFEU, která je uzavírána v mezinárodně-právní kapacitě členských států EU, aniž by ze systematického hlediska zasahovala do pravomocí orgánů EU a unijních politik vymezených zakládacími smlouvami.

I přes naznačenou spornou otázku úlohy Komise v prejudiciální fázi řízení se tedy lze přiklonit k závěru, že čl. 8 Smlouvy v jeho konečné podobě je slučitelný se zakládacími smlouvami EU, zejména s čl. 273 SFEU. Skutečnost, že tímto způsobem lze svěřit Soudnímu dvoru pravomoc rozhodovat v určitých věcech dle této Smlouvy, bez změny unijních zakládacích smluv, však ještě neznamená, že z hlediska Ústavy ČR se nejedná o přenos pravomocí na mezinárodní organizaci či instituci ve smyslu jejího čl. 10a. Díkce čl. 273 SFEU může vyvolávat dojem, že tato pravomoc byla Českou republikou na Soudní dvůr přenesena již na základě tohoto článku v okamžiku přistoupení k EU (již v té době existovalo totožné ustanovení v čl. 239 Smlouvy o založení Evropského společenství): „*Soudní dvůr má pravomoc rozhodovat...*“. Zde je ovšem třeba si uvědomit, že tímto je dána pouze v obecné rovině pravomoc Soudního dvora rozhodovat při splnění všech výše uvedených podmínek spory mezi členskými státy EU a zejména je tím z hlediska jasného vymezení kompetencí orgánů EU v zakládacích smlouvách stanoveno, že Soudní dvůr se vůbec věcmi tohoto typu může zabývat. K tomu, aby Soudní dvůr získal pravomoc rozhodovat v konkrétní věci, je zapotřebí v každém případě zvláštní rozhodčí smlouvy. Je samozřejmě věcí ústavních systémů jednotlivých členských států, jakým způsobem budou tento přenos pravomocí chápat.

Z pohledu ústavního pořádku se však teze, že pravomoc Soudního dvora rozhodovat o všech předem neurčených budoucích sporech mezi Českou republikou a jiným členským státem EU byla přenesena již na základě Smlouvy o přistoupení k Evropské unii,²⁶ jeví jako těžko obhajitelná. V době uzavření Přístupové smlouvy totiž nebylo a ani nemohlo být známo, v jakých záležitostech umožní v budoucnu Česká republika rozhodovat své spory s jinými členskými státy Soudnímu dvoru. Pokud bychom přijali tezi, že tato pravomoc, vymezená pouze velmi širokým a neurčitým znakem souvislosti sporu s předmětem unijních Smluv, byla již *en bloc* přenesena na Soudní dvůr, sotva by pak takto přenesená pravomoc mohla splňovat kritéria dostatečné určitosti a ohraničenosti, které definoval ve svém nálezu Pl. ÚS 19/08 (tzv. Lisabon I) Ústavní soud.²⁷ Z hlediska Ústavy ČR je tedy třeba vždy považovat za okamžik přenosu pravomocí na Soudní dvůr rozhodovat na základě čl. 273 SFEU v konkrétních věcech

²⁵ Nařízení (ES) č. 1466/97 ve znění nařízení (EU) č. 1175/2011.

²⁶ Úř. věst. L 236 z 23. 9. 2003.

²⁷ V bodě 135 cit. nálezu Ústavní soud uvádí: „*Z ústavněprávních mezí přenosu pravomocí obsažených v článku 10a Ústavy však dále vyplývá potřeba zřetelnější ohraničenosti (a tedy i určitosti a rozpoznatelnosti) přenesených pravomocí, spolu s dostatečnou kontrolou, kterou nad přenášením pravomocí může Česká republika jako svrchovaný stát vykonávat.*“

souvisejících s předmětem zakládacích smluv EU uzavření příslušné rozhodčí smlouvy (resp. mezinárodní smlouvy obsahující rozhodčí doložku). Z těchto skutečností je zřejmé, že Smlouva představuje mezinárodní smlouvu ve smyslu čl. 10a Ústavy ČR.

K odstavci 1: Na základě tohoto ustanovení bude možné zahájit řízení před Soudním dvorem proti smluvní straně, která neplní své povinnosti podle čl. 3 odst. 2 Smlouvy. Jedná se o povinnost nejpozději jeden rok od vstupu Smlouvy v platnost transponovat do vnitrostátního právního řádu pravidla stanovená v čl. 3 odst. 1 Smlouvy (tzv. zlaté rozpočtové pravidlo či pravidlo rozpočtové odpovědnosti) a zavést automatický mechanismus nápravy na základě společných zásad navržených Komisí. Přestože čl. 3 odst. 2 hovoří výslovně pouze o transpozici pravidla rozpočtové odpovědnosti ve vnitrostátních právních řádech, je třeba tomuto ustanovení ve spojení s čl. 8 odst. 1 rozumět tak, že přezkumu Soudním dvorem podléhá i povinnost tyto pravidla následně po celou dobu dodržovat. Jinak by totiž taková soudní kontrola ztrácela svůj smysl.

Pravidla stanovená v čl. 3 odst. 1 Smlouvy je třeba promítnout do vnitrostátního práva prostřednictvím „závazných a trvalých předpisů přednostně na ústavní úrovni či předpisů, u nichž je jiným způsobem zaručeno, že budou v plném rozsahu respektovány a dodržovány po celou dobu vnitrostátního rozpočtového procesu.“ Původní návrh Smlouvy předpokládal povinně ústavní či ekvivalentní charakter těchto předpisů, což však bylo v důsledku tlaku ze strany řady členských států včetně ČR zmírněno na „přednostně ústavní“ (angl. *preferably*) a zároveň byly upřesněny znaky takových předpisů, aby bylo zaručeno, že budou příslušnými orgány členských států skutečně dodržovány. V zásadě je tak věcí volby každého členského státu, zda přijme daná pravidla ve formě ústavního předpisu, zákona, jiného obecně závazného předpisu či jiné normy, pokud zavazuje všechny relevantní orgány po celou dobu vnitrostátního rozpočtového procesu. Z hlediska ústavního pořádku ČR a prerogativ Ústavního soudu ČR jakožto výlučného ochránce české ústavnosti je důležité, že v konečném znění Smlouvy není povinným znakem těchto předpisů jejich ústavní charakter. V opačném případě by totiž teoreticky hrozilo, že by Soudní dvůr mohl přezkoumávat, zda transpoziční norma je normou na ústavní nebo srovnatelné úrovni či dokonce teoreticky přezkoumávat i samotnou ústavnost procedury přijímání příslušných transpozičních norem. To by znamenalo nepřijatelný zásah do ústavního systému ČR, neboť uvedený přezkum přísluší v ČR výhradně Ústavnímu soudu. Podobné nebezpečí však z konečného znění Smlouvy nehrozí, a to ani v případě, pokud by se Česká republika stala smluvní stranou Smlouvy, byla by vázána články 3 a 8 a provedla pravidlo rozpočtové odpovědnosti formou ústavního zákona.²⁸ Není-li totiž ústavní charakter transpozičních předpisů povinný, nebude moci Soudní dvůr přezkoumávat právní sílu daného předpisu (zda se jedná či nejedná o předpis na ústavní úrovni) ani proceduru jeho přijetí, ale pouze jeho obsah (věcnou správnost) a závaznost pro příslušné orgány zapojené do vnitrostátního rozpočtového procesu.

Žalobu k Soudnímu dvoru budou podávat jedna či více smluvních stran na základě předchozí zprávy Komise, pokud v ní Komise dojde k závěru, že některá smluvní strana neplní požadavky čl. 3 odst. 2, případně tak bude moci kterákoliv smluvní strana učinit nezávisle na zprávě Komise, bude-li se domnívat, že jiná smluvní strana neplní požadavky dle uvedeného ustanovení. Komise je smluvními stranami přímo *ex contractu* vyzvána, aby vypracovala a předložila smluvním stranám v náležitě lhůtě zprávu o předpisech, jež jednotlivé smluvní strany přijaly v souladu s čl. 3 odst. 2. Uvedená „náležitá lhůta“ (angl. *due time*) není nijak specifikována a lze předpokládat, že se jí rozumí lhůta bez zbytečného

²⁸ Přijetí tzv. dluhové brzdy na úrovni Ústavy konec konců současná vláda zamýšlí v podobě tzv. finanční ústavy.

odkladu po vypršení jednorochní transpoziční lhůty uvedené v čl. 3 odst. 2. Má-li Komise za to, že některá smluvní strana neplní požadavky čl. 3 odst. 2, musí dát napřed dotčené smluvní straně možnost se k této věci vyjádřit. Teprve poté může Komise učinit definitivní závěr a zprávu předložit všem smluvním stranám. Jestliže ve své zprávě Komise dojde k závěru, že některá smluvní strana neplní požadavky čl. 3 odst. 2, jsou ostatní smluvní strany, resp. „jedna či více smluvních stran“, vázány předložit věc Soudnímu dvoru. Přestože žalobu budou podávat smluvní strany a nikoliv Komise, jeví se uvedená konstrukce svým způsobem problematická z toho hlediska, že v jejím důsledku nebude aktivní žalobní legitimace založena na dispoziční zásadě, ale naopak k podání žaloby bude docházet v podstatě automaticky, nezávisle na vůli žalujících stran, pouze na základě závěrů Komise. Jedná se tak podobně jako u čl. 7 o jakési pravidlo chování (*règle de comportement*), jež má v tomto případě za cíl dosáhnout nepřímo přiznání úlohy Komisi, kterou podle čl. 273 SFEU mít nemůže.

Z ustanovení vyplývá, že není zapotřebí, aby všechny smluvní strany podaly společně žalobu k Soudnímu dvoru, ale mělo by postačovat, pokud tak učiní alespoň jedna z nich. Ze samotného textu však není zcela jasné, jak by se v takovém případě řešila situace, kdyby žádná smluvní strana nebyla ochotna žalobu podat, neboť z dikce „jedna či více smluvních stran“ nelze dovodit povinnost každé jednotlivé smluvní strany tak učinit. Generální sekretariát proto předložil návrh doprovodného ujednání k aplikaci čl. 8 odst. 1,²⁹ které by měly smluvní strany odsouhlasit současně při podpisu Smlouvy a které postup při podávání žalob Soudnímu dvoru dle uvedeného ustanovení řeší. Jedná se přitom pouze o podávání žalob na základě zprávy Komise, nikoliv tedy z vlastní iniciativy některé smluvní strany. Podle tohoto ujednání by žaloba byla podávána „v zájmu“ všech smluvních stran (vázaných články 3 a 8) vyjma té žalované. Žalujícími stranami by byly společně smluvní strany, které jsou v okamžiku zveřejnění zprávy Komise členskými státy EU vytvářejícími předsednické trio v Radě,³⁰ splňují-li následující podmínky: i) nejedná se o smluvní strany, u nichž Komise ve své zprávě shledala neplnění požadavků čl. 3 odst. 2, ii) není proti nim vedeno již jiné řízení podle čl. 8 odst. 1 Smlouvy, iii) není u nich v souladu s obecnými zásadami mezinárodního práva z jiných legitimních důvodů všeobecné povahy (angl. *justifiable grounds of an overarching nature*) vyloučeno, aby v daném případě vystupovaly jako žalující strany.

Tato poslední z uvedených podmínek se přitom zdá být ne příliš jasnou. Pokud by žádný z těchto tří států uvedené podmínky nesplňoval, přešla by povinnost podat žalobu na předešlé předsednické trio. Pokud by ani z těchto tří států žádný podmínky nesplňoval, zřejmě by tato povinnost měla dále přecházet k dalším předcházejícím předsednickým triím, dokud by nebyl nalezen alespoň jeden stát způsobilý žalobu podat. Lze předpokládat, že dikce čl. 8 odst. 1, dle kterého „předloží jedna či více smluvních stran věc Soudnímu dvoru“ nebrání tomu, aby se k žalobě na straně žalujících naopak kterákoliv smluvní strana (vyjma té žalované) dobrovolně připojila. Doprovodné ujednání dále předpokládá, že žalobu bude třeba podat do 3 měsíců od předložení zprávy Komise. Smluvní strany, v jejichž zájmu je žaloba podávána, by měly být povinny poskytnout žalujícím stranám na jejich žádost nezbytnou technickou a logistickou podporu a nést společně (s žalujícími stranami) náklady řízení

²⁹ Arrangements [to be] agreed by the Contracting Parties at the time of signature concerning Article 8(1) of the Treaty.

³⁰ Seznam po sobě jdoucích předsednických trií je stanoven v příloze I rozhodnutí Rady ze dne 1. prosince 2009, kterým se stanoví prováděcí opatření k rozhodnutí Evropské rady o výkonu předsednictví Rady, a o předsednictví přípravných orgánů Rady (Úř. věst. L 322 z 9. 12. 2009, s. 28, opraveno v Úř. věst. L 344, z 23. 12. 2009, s. 56).

vzniklé následkem rozsudku Soudního dvora. V případě, že nová zpráva Komise potvrdí, že neplnění požadavků čl. 3 odst. 2 žalované smluvní strany již netrvá, má být žaloba neprodleně vzata zpět. Jelikož doprovodné ujednání obsahuje poměrně zásadní pravidla dotvářející závazky zakotvené v čl. 8 Smlouvy, mělo by být v případě, že se Česká republika stane smluvní stranou, připojeno pro účely ratifikačního procesu ke Smlouvě pro informaci.

Rozsudek Soudního dvora je závazný pro strany řízení, které jsou povinny přijmout opatření nezbytná k zajištění souladu s rozsudkem ve lhůtě určené Soudním dvorem.

K odstavci 2: Ustanovení umožňuje uložení finančních sankcí smluvním stranám pro případ přetrvávajícího neplnění požadavků čl. 3 odst. 2 Smlouvy s cílem zajistit efektivní vynutitelnost těchto povinností. O uložení sankce rozhoduje i v tomto případě Soudní dvůr jakožto rozhodčí soud ve smyslu čl. 273 SFEU. Podmínky pro uložení sankcí jsou koncipovány analogicky jako v případě řízení o porušení Smluv podle čl. 260 odst. 1 a 2 SFEU. Předpokládá se tedy samostatné sankční řízení, které může v souladu s čl. 273 SFEU zahájit některá ze smluvních stran, jestliže se na základě vlastního posouzení či posouzení Komise domnívá, že jiná smluvní strana nepřijala opatření nezbytná k zajištění souladu s rozsudkem Soudního dvora vydaným v řízení podle odstavce 1. Sankční řízení tedy může být zahájeno až poté, co proběhlo řízení podle odstavce 1, ve kterém Soudní dvůr rozsudkem rozhodl o tom, že některá smluvní strana neplní požadavky čl. 3 odst. 2 Smlouvy. Na rozdíl od řízení podle odstavce 1 jsou však v tomto případě smluvní strany oprávněny, nikoliv zavázány sankční řízení zahájit a je tedy čistě na uvážení každé z nich, zda tak učiní, pakliže jsou k tomu dány již zmíněné podmínky. Zde se tedy může více projevit obecná zdrženlivost členských států podávat žaloby na jiné členské státy z důvodu nesprávné transpozice, což plyne především z obav z narušení dobrých bilaterálních vztahů mezi státy.

Z hlediska čl. 273 SFEU lze považovat i sankční řízení za spor mezi smluvními stranami, konkrétně spor o to, zda dotčená smluvní strana splnila povinnosti vyplývající pro ni z předchozího rozsudku Soudního dvora. Rozhodčí řízení ve své podstatě nevyklučuje ukládání sankcí, neboť jeho cílem by mělo být ukončení protiprávního jednání či stavu a nikoliv pouze deklarování, že takové jednání či stav trvá. Čl. 273 SFEU v tomto ohledu nepředstavuje výjimku. Podmínkou je pouze to, že možnost uložení sankčních opatření si smluvní strany v rozhodčí smlouvě či doložce ve své mezinárodně-právní kapacitě mezi sebou ujednají.

V návrhu na zahájení řízení smluvní strana navrhne rovněž druh a výši finanční sankce, a to podle kritérií vypracovaných Komisí v rámci čl. 260 SFEU. Odkaz na tento článek SFEU je třeba chápat nikoliv jako jeho přímou aplikaci, což je v případě této Smlouvy vyloučeno, ale jako ujednání v rozhodčí smlouvě, že smluvní strany při navrhování a Soudní dvůr při ukládání finančních sankcí budou postupovat analogicky s metodologií používanou v řízení o porušení unijních Smluv.³¹ Rovněž druhy finančních sankcí, jež mohou být uloženy, předpokládá komentované ustanovení Smlouvy stejné jako v řízení o tzv. infringementech. Shledá-li tak Soudní dvůr, že dotčená smluvní strana nevyhověla jeho rozsudku, může jí uložit zaplacení paušální částky nebo penále, a to ve výši odpovídající okolnostem, jež nepřesáhne 0,1 % jejího HDP. Bude-li se jednat o smluvní stranu, jejíž měnou je euro, stane se zaplacená finanční sankce příjmem Evropského mechanismu stability. V případě ostatních

³¹ Dle stanoviska Právní služby Rady (Council of the European Union – Opinion of the Legal Service: *Article 8 of the Draft Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union – Opinion on its compatibility with European Union law*. Brussels, 26 January 2012, 5788/12) má provázání s ukládáním sankcí dle čl. 260 SFEU usnadnit inkorporaci substance Smlouvy do právního rámce Evropské unie, k němuž má v budoucnosti dojít.

smluvních stran budou sankce hrazeny do obecného rozpočtu Unie. Důvodem tohoto rozdílného režimu je skutečnost, že smluvními stranami Smlouvy o zřízení Evropského mechanismu stability jsou pouze smluvní strany, jejichž měnou je euro. Přitom v jejich případě je na místě, aby jim uložené finanční sankce za porušení fiskální disciplíny byly příjmem tohoto mechanismu, neboť jeho cílem je přispívat ke stabilitě eurozóny (jde tedy o jakousi vázanost těchto prostředků).

K odstavci 3: Tento odstavec pouze potvrzuje, aby se předešlo jakýmkoliv pochybnostem ve vztahu k úloze Soudního dvora podle unijních zakládacích smluv, že článek 8 Smlouvy představuje rozhodčí smlouvu ve smyslu čl. 273 SFEU. Kromě podmínek upravených v čl. 8 a dále konkretizovaných v doprovodném ujednání smluvních stran bude Soudní dvůr v řízení postupovat v souladu se svým Statutem³² a Jednacím řádem.

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.

Obecně: Tento článek zavazuje smluvní strany společně usilovat o hospodářskou politiku, která prostřednictvím posílené konvergence a konkurenceschopnosti podporuje hladké fungování hospodářské a měnové unie a hospodářský růst. Nemá se přitom jednat o vytváření jakési autonomní společné hospodářské politiky, ale výlučně o koordinaci hospodářských politik na základě Smlouvy o fungování EU. Smluvní strany mají za tímto účelem přijmout „nezbytná opatření ve všech oblastech, jež jsou zásadní pro řádné fungování eurozóny při sledování cílů posílení konkurenceschopnosti, podpory zaměstnanosti, dalšího přispívání k udržitelnosti veřejných financí a posilování finanční stability.“

Problematiku koordinace hospodářských politik upravuje čl. 119 a násl. SFEU. Tento článek především stanoví, že činnosti členských států a Unie ve smyslu jejích cílů obsažených v čl. 3 SEU zahrnují za podmínek stanovených zakládacími smlouvami EU zavedení hospodářské politiky, která je založená na úzké koordinaci hospodářských politik členských států, na vnitřním trhu a na vymezení společných cílů a která je prováděna v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží. Článek 9 Smlouvy tak nezasahuje do koordinace hospodářských politik vymezené v unijních Smlouvách, pouze vybízí smluvní strany tyto činnosti v rámci kompetencí stanovených těmito smlouvami dále rozvíjet. Smlouva by naopak měla přispět k dosažení jednoho ze základních cílů Unie, tj. vytvoření hospodářské a měnové unie.

³² Protokol (č. 3) o Statutu Soudního dvora Evropské unie.

Cíle vyjmenované v komentovaném článku, jež mají smluvní strany sledovat při přijímání nezbytných opatření zásadních pro řádné fungování eurozóny (posílení konkurenceschopnosti, podpora zaměstnanosti, další přispívání k udržitelnosti veřejných financí a posilování finanční stability), jsou identické se čtyřmi základními cíli Paktu pro Euro Plus přijatého Evropskou radou v březnu 2011. V této souvislosti je třeba zmínit, že předešlé verze návrhu Smlouvy obsahovaly v čl. 9 přímo odkaz na Pakt pro Euro Plus, což řada zemí včetně ČR považovala za problematické vzhledem k povaze tohoto dokumentu, který není právně závazný a nepřipojily se k němu všechny členské státy EU (to je případ i ČR). Smlouva by tak prakticky zprostředkovaně zajistila právní závaznost opatření uvedených v Paktu pro Euro Plus, což by mohlo implikovat i závazek přistoupit k daňové harmonizaci, a to i pro smluvní strany Smlouvy, jež se tohoto paktu neúčastní. Z tohoto pohledu je konečné znění komentovaného článku bezproblémové, neboť odkazuje toliko na obecné cíle a nikoliv nepřímo na konkrétní opatření obsažená v Paktu pro Euro Plus.

Článek 9 má celkově spíše povahu politické deklarace než právní normy, neboť vymezuje převážně cíle smluvních stran v oblasti hospodářské politiky, k jejichž plnění jsou smluvní strany zavázány přijímat opatření v rámci koordinace hospodářských politik na základě příslušných ustanovení unijních Smluv. Závazek přijímat tato „nezbytná opatření ve všech oblastech, jež jsou zásadní pro řádné fungování eurozóny,“ je natolik obecný, že o jeho vynutitelnosti může být sotva řeč. Ostatně Smlouva k tomu ani nestanoví žádné mechanismy. Komentovaný článek je tak třeba dát do souvislosti zejména s článkem 10 Smlouvy, který, ač rovněž postrádá mechanismy právní vynutitelnosti, obsahuje již konkrétní nástroje k dosahování cílů Smlouvy (zejména se v souvislosti s čl. 9 jedná o institut posílené spolupráce; viz dále).

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.

Obecně: Ustanovení představuje závazek smluvních stran využívat v otázkách, které jsou zásadní pro řádné fungování eurozóny, kdykoliv to bude vhodné a nutné, opatření podle čl. 136 SFEU a institutu posílené spolupráce podle čl. 20 SEU a čl. 326 až 334 SFEU. Přitom právě velice vágní podmínka „kdykoliv to bude vhodné a nutné“ a skutečnost, že Smlouva nestanoví žádný mechanismus k vynucení této smluvní povinnosti, dává tomuto závazku spíše povahu politické deklarace. Jedná se v podstatě pouze o vyjádření podpory iniciativ, které lze nezávisle na této Smlouvě již dnes využívat, a to čistě v rámci platných zakládacích smluv EU. Je přitom nad rámec článku 2 Smlouvy zdůrazněno, že využití těchto opatření musí být v souladu s požadavky unijních zakládacích smluv.

Článek 136 SFEU představuje velice široké právní zmocnění pro přijímání opatření specifických (pouze) pro členské státy, jejichž měnou je euro. To znamená, že ani na základě dobrovolné opce k článku 10 Smlouvy dle jejího čl. 14 odst. 5 nebudou moci být tato opatření

vztažena na smluvní strany, jejichž měnou není euro. Článek 136 SFEU umožňuje Radě přijímat pro eurozónu v podstatě jakákoliv opatření, je-li jejich přijetí v souladu s příslušnými ustanoveními Smluv a jejich obecným cílem je zajištění řádného fungování hospodářské a měnové unie, a to za účelem a) posílení koordinace rozpočtové kázně států eurozóny a dohledu nad ní nebo b) vypracování směrů hospodářské politiky pro tyto státy, přičemž se dbá na to, aby byly slučitelné se směry přijímanými pro celou Unii a byl nad nimi zajištěn dohled. Pokud tedy jde o využití čl. 136 SFEU, čl. 10 Smlouvy může přispět k dalšímu rozšíření a prohloubení unijní sekundární legislativy v oblasti hospodářské a měnové unie, omezené ovšem výhradně na eurozónu, nicméně k tomu může dojít i zcela nezávisle na této Smlouvě. Současně je třeba si uvědomit, že to nejsou členské státy, ale výlučně Komise, která může předložit Radě návrh legislativního aktu na základě čl. 136 SFEU; členské státy – smluvní strany Smlouvy budou moci dát Komisi maximálně podnět k tomu, aby tak učinila.

Pokud jde o využívání posílené spolupráce, i v tomto případě se jedná o institut předvídaný v primárním právu EU, u něhož jsou stanovena jasná pravidla. Především se může jednat pouze o takovou spolupráci mezi členskými státy, jejímž cílem je posilovat proces integrace a která se uskutečňuje v rámci cílů a pravomocí Unie (vyjma výlučných) dle příslušných ustanovení základních smluv a využívá přitom unijní institucionální struktury a mechanismy. Smyslem posílené spolupráce je umožnit některým členským státům integrovat se v rámci Unie rychleji a přitom zajistit, že tato spolupráce bude ostatním členským státům v případě jejich pozdějšího zájmu kdykoliv za předem jasně stanovených podmínek otevřena. O povolení posílené spolupráce rozhoduje Rada, pokud shledá, že cílů této spolupráce nelze dosáhnout v přiměřené lhůtě Unii jako celkem (jde tedy až o poslední možný prostředek), a za podmínky, že se jí účastní nejméně devět členských států. Především v případě posílené spolupráce tak nabývá na významu podmínka souladu s požadavky základních smluv EU uvedená v čl. 10 Smlouvy. Smluvní strany tak potvrzují, že při navazování spolupráce budou respektovat všechny unijními Smlouvami stanovené požadavky, tzn. jak hmotněprávní, z nichž ty základní byly již uvedeny, tak procesní, jež jsou zakotveny v čl. 20 odst. 2 až 4 SEU a čl. 328 až 334 SFEU a z nichž je třeba podtrhnout zejména otevřenost takové spolupráce ostatním členským státům EU. Za zmínku stojí rovněž čl. 327 SFEU, který stanoví, že *„Každá posílená spolupráce musí zachovávat pravomoci, práva a povinnosti členských států, které se jí neúčastní. Tyto státy pak nebrání jejímu provádění zúčastněnými členskými státy.“* Narozdíl od opatření podle čl. 136 SFEU nemůže být posílená spolupráce iniciovaná na základě čl. 10 Smlouvy omezená pouze na země eurozóny ani na smluvní strany. Předpokládá se, že posílená spolupráce, jejíž iniciativa by vzešla z této Smlouvy, by mohla být využita například v oblasti daňové harmonizace (kde je pro podmínku jednomyslnosti obtížné získat souhlas všech členských států).

Jelikož v obou případech se jedná o instituty s potenciálně velmi širokým dosahem, je rovněž zdůrazněn jasný limit pro jejich využití v podobě nepřípustnosti narušení vnitřního trhu jakožto základního kamene evropské integrace. Fungování vnitřního trhu by se teoreticky mohla dotknout především některá opatření, jež by bylo možné přijímat prostřednictvím posílené spolupráce. Nicméně toto omezení, mající ještě širší dosah, je již zahrnuto v čl. 326 SFEU, který stanoví: *„Každá posílená spolupráce musí být v souladu se Smlouvami a právem Unie. Tato spolupráce nesmí narušovat vnitřní trh ani hospodářskou, sociální a územní soudržnost. Nesmí vytvářet překážku ani diskriminaci v obchodu mezi členskými státy, ani mezi nimi vyvolávat narušení hospodářské soutěže.“*

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.

Obecně: Komentované ustanovení vyjadřuje vůli smluvních stran usilovat o těsněji koordinovanou hospodářskou politiku a za tím účelem stanoví jejich závazek předběžně projednat a případně vzájemně koordinovat všechny plánované zásadní reformy jejich hospodářské politiky, přičemž cílem takového projednání a koordinace je nalézt osvědčené postupy.

Vzhledem k tomu, že Smlouva se nachází mimo rámec zakládacích smluv EU a jako taková nesmí zasahovat do práva EU a pravomocí unijních orgánů vymezených zakládacími smlouvami, je nezbytné, aby v čl. 11 předpokládané zapojení orgánů EU do koordinace hospodářských politik bylo uskutečněno pouze v rozsahu vyplývajícím z práva EU. Tato podmínka je v textu komentovaného článku explicitně uvedena.

K článku 9 se však vztahuje několik zatím otevřených otázek. Zaprvé, vzhledem k tomu, že Smlouva jasně neurčuje, jaké reformy hospodářských politik budou považovány za zásadní, bude zřejmě rozhodnutí o předložení návrhu reformy k projednání na každé ze smluvních stran. Zadruhé, ze znění komentovaného článku není zcela jasný způsob projednávání a koordinace zásadních reforem hospodářských politik smluvních stran. V této souvislosti se předpokládá, jak vyplývá z preambule Smlouvy, že Komise předloží legislativní návrh upravující pro eurozónu koordinaci plánů členských států na zásadní reformy hospodářských politik. Otázkou nicméně zůstává, nakolik budou při této koordinaci využity postupy podle čl. 120 a násl. SFEU (koordinace hospodářských politik), případně zda se bude jednat o odlišné mechanismy vycházející z jiných ustanovení zakládacích smluv EU (např. z čl. 136 SFEU použitelného pro eurozónu).

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: Smlouva předpokládá konání pravidelných neformálních setkání hlav států a předsedů vlád smluvních stran, jejichž měnou je euro, na tzv. vrcholných schůzkách eurozóny (angl. *Euro Summit meetings*) k projednávání zásadních otázek hospodářské a měnové unie a správy eurozóny. Z hlediska unijní institucionální struktury, která je zakotvená v zakládacích smlouvách EU a nemůže být měněna jinak než změnou těchto smluv, ale i z hlediska případného přenosu pravomocí smluvních stran na mezinárodní instituci je podstatné, že vrcholné schůzky eurozóny budou mít pouze neformální povahu, jinými slovy, nebude se jednat o vytvoření nového orgánu v právním smyslu, který by byl nadán pravomocemi přijímat jakékoliv právní akty, přestože zde *de facto* vzniká nová instituce eurozóny, která bude mít i svého předsedu. S ohledem na tuto povahu vrcholných schůzek eurozóny tak lze mít za to, že na nich bude možné toliko přijímat konsensem závěry a nikoliv hlasovat o přijetí jakýchkoliv rozhodnutí či jiných závazných aktů.

K odstavci 1: V tomto ustanovení jsou řešeny procedurální otázky týkající se vrcholných schůzek eurozóny. Předně je stanoveno, že na této nově vzniklé neformální platformě se setkávají hlavy států a předsedové vlád členských států, jejichž měnou je euro, a to spolu s předsedou Evropské komise, přičemž k účasti je přizván také prezident Evropské centrální banky.

Hlavy států a předsedové vlád smluvních stran, jejichž měnou je euro, zvolí prostou většinou předsedu vrcholných schůzek eurozóny, a to ve stejném okamžiku, kdy Evropská rada zvolí svého předsedu, a na shodné funkční období (jako předseda Evropské rady). Při současném počtu zemí eurozóny bude k jeho zvolení zapotřebí minimálně 9 hlasů.

Jak vyplývá z čl. 14 odst. 4, vrcholných schůzek eurozóny se od okamžiku vstupu Smlouvy v platnost budou moci účastnit hlavy států a předsedové vlád všech smluvních stran, jejichž měnou je euro, bez ohledu na to, zda tyto země Smlouvu již ratifikovaly či nikoliv.

K odstavci 2: Vrcholné schůzky eurozóny se mají konat pravidelně, a sice nejméně dvakrát ročně s tím, že podle potřeby se mohou konat i častěji. Předmětem jednání mají být otázky týkající se „zvláštních úkolů, které smluvní strany, jejichž měnou je euro, sdílejí v souvislosti s jednotnou měnou“ a další otázky týkající se správy a pravidel fungování eurozóny a dále strategické směry pro provádění hospodářských politik a pro posílení konvergence v eurozóně. Věcný rozsah agendy vrcholných schůzek eurozóny je tedy značně široký a přesahuje rámec závazků plynoucích smluvním stranám, jejichž měnou je euro, z této Smlouvy.

Podobně jako v případě setkávání hlav států a předsedů vlád členských států EU na Evropské radě před tím, než došlo Lisabonskou smlouvou k jejímu formálnímu začlenění do unijního institucionálního rámce, mají být předmětem jednání vrcholných schůzek eurozóny především obecné politické směry a priority, v tomto případě omezené na oblast hospodářské a měnové unie a jednotné měny euro.

K odstavci 3: Ustanovení odstavce 3 upravuje podmínky účasti hlav států a předsedů vlád smluvních stran, jejichž měnou není euro, na vrcholných schůzkách eurozóny. O co možná nejtěsnější zapojení zemí mimo eurozónu do jednání Euro summitů usilovala většina těchto zemí včetně ČR. K tomu se však řada zemí eurozóny v čele s Francií stavěla zdrženlivě a výsledkem je nakonec polsko-francouzský kompromis, který zaručuje určitou, byť poměrně omezenou míru účasti smluvních stran, jejichž měnou není euro, na těchto jednáních.

Vrcholných schůzek eurozóny se budou moci účastnit hlavy států a předsedové vlád smluvních stran, jejichž měnou není euro, pokud Smlouvu ratifikovaly. V konečné podobě čl. 12 již není zahrnuta podmínka vázanosti alespoň některým ustanovením Smlouvy (*opt-in*), avšak podmínka ratifikace, jež u smluvních stran eurozóny není vyžadována a jejíž vypuštění ČR požadovala, byla v textu zachována. Kromě toho je možnost účasti těchto smluvních stran omezena na případy, kdy předmětem jednání jsou určité taxativně uvedené otázky. Půjde o jednání, jejichž předmětem budou jednak otázky konkurenceschopnosti, změny celkového uspořádání eurozóny a základních pravidel, která se na ni mají v budoucnu vztahovat, a dále podle potřeby *ad hoc*, avšak alespoň jednou za rok, jednání o konkrétních otázkách plnění Smlouvy. Z uvedeného je zřejmé, že účast smluvních stran, jejichž měnou není euro, na vrcholných schůzkách eurozóny je velmi omezená, neboť na ní obligatorně dojde pouze jedenkrát za rok, častěji pouze v případě projednávání uvedených otázek.

Z textu ustanovení přímo nevyplývá, zda bude mít účast smluvních stran, jejichž měnou není euro, spíše formu pozorovatelského statusu (pochopitelně s možností být slyšen), anebo zda při přijímání závěrů vrcholných schůzek eurozóny v rozšířeném formátu „euro+“ bude zapotřebí konsensu všech, tedy i smluvních stran, jejichž měnou není euro. Vzhledem k tomu, že se jedná o summity eurozóny, kam jsou smluvní strany, jejichž měnou není euro, v podstatě pouze přizvány v případě jednání o určitých otázkách, kloníme se spíše k názoru, že půjde o status aktivního pozorovatele. Nicméně například v Polsku je tato otázka interpretována (či přinejmenším mediálně prezentována) odlišně s tím, že smluvním stranám,

jejichž měnou není euro a které Smlouvu ratifikovaly, přísluší podílet se plnohodnotně na jednání o všech otázkách uvedených v čl. 12 odst. 3.³³

K odstavci 4: Přípravu a průběh vrcholných schůzek eurozóny bude zajišťovat jejich předseda ve spolupráci s předsedou Komise. Zároveň je stanoveno, že přípravou vrcholných schůzek eurozóny a činnostmi na ně navazujícími (*follow up*) je pověřena Euroskupina. K tomu účelu může být její předseda k účasti na vrcholných schůzkách eurozóny přizván. Euroskupina je neformální platforma, na níž se scházejí ministři členských států, jejichž měnou je euro, na základě Protokolu (č. 14) o Euroskupině.³⁴

K odstavci 5: Zapojení Evropského parlamentu je řešeno jednak prostřednictvím možnosti pozvat jeho předsedu, aby na vrcholné schůzce eurozóny vystoupil, a dále stanovením povinnosti předsedy vrcholných schůzek eurozóny předložit Evropskému parlamentu po každé takové schůzce zprávu.

K odstavci 6: Z hlediska smluvních stran, jejichž měnou není euro, ale i členských států EU, které nejsou smluvními stranami této Smlouvy, je významná povinnost předsedy vrcholných schůzek eurozóny podrobně informovat uvedené státy o přípravě a výsledcích jednotlivých schůzek.

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: Ustanovení upravuje způsob zapojení Evropského parlamentu a vnitrostátních parlamentů smluvních stran do konzultací týkajících se rozpočtové politiky a dalších otázek upravených touto Smlouvou, přičemž vychází z hlavy II Protokolu (č. 1) o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii připojeného k zakládacím smlouvám EU. Podle čl. 9 tohoto protokolu Evropský parlament a vnitrostátní parlamenty společně vymezí organizaci a podporu účinné a pravidelné meziparlamentní spolupráce v Evropské unii. Obdobně je tedy ponecháno na Evropském parlamentu a vnitrostátních parlamentech smluvních stran samotných, aby společně vymezily organizaci a podporu konference zástupců příslušných výborů Evropského parlamentu a zástupců příslušných výborů vnitrostátních parlamentů za účelem projednání uvedených otázek podle této Smlouvy.

³³ Viz např. <<http://www.wbj.pl/article-57896-defused.html>>.

³⁴ Protokol (č. 14) o Euroskupině stanoví: „*Ministři členských států, jejichž měnou je euro, se spolu neformálně scházejí. Tato setkání se konají tak často, jak je třeba, aby mohli diskutovat o otázkách spojených se zvláštní odpovědností, kterou sdílejí v oblasti jednotné měny. Komise se setkání účastní. Evropská centrální banka je vyzvána k účasti na těch setkáních, která připravují zástupci ministrů financí členských států, jejichž měnou je euro, a zástupci Komise. Ministři členských států, jejichž měnou je euro, volí na dva a půl roku většinou hlasů těchto členských států předsedu.*“

Účelem meziparlamentní spolupráce je zejména podpora výměny informací a osvědčených postupů mezi vnitrostátními parlamenty a Evropským parlamentem, a to prostřednictvím pravidelných setkání zástupců vnitrostátních parlamentů se zástupci Evropského parlamentu. Vnitrostátní parlamenty mohou vyslat vhodné zástupce dle svého uvážení bez toho, aby Smlouva předjímala personální složení. Předchozí verze návrhu Smlouvy předpokládaly výhradně účast zástupců výborů, do jejichž působnosti spadají hospodářské a finanční otázky.

Naplnění článku 13, dojednaného při mezivládních negociacích za účasti zástupců Evropského parlamentu, bude spojeno s vyřešením dvou základních otázek. Na jedné straně musí být zvolena vhodná platforma meziparlamentního dialogu (v úvahu přichází např. již existující Konference evropských výborů parlamentů EU, COSAC), na druhé straně nelze opominout s tím související diskusi o podílu zástupců vnitrostátních parlamentů a Evropského parlamentu v meziparlamentním projednávání agendy, zasahující z hlediska výsostných práv členských států do rozpočtové prerogativy národních parlamentů.

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: Tímto článkem jsou stanoveny podmínky pro vstup Smlouvy v platnost v závislosti na její ratifikaci signatářskými státy a je vymezena její teritoriální působnost, resp. účinnost ve vztahu k různým smluvním stranám. Smlouva přitom vychází z předpokladu, že její ustanovení se mají vztahovat primárně na smluvní strany, jejichž měnou je euro, neboť to odpovídá hlavním cílům Smlouvy, které jsou přednostně zaměřeny na stabilizaci eurozóny.

K odstavci 1: V úvodním ustanovení komentovaného článku je konstatováno, že Smlouva podléhá ratifikaci smluvními stranami v souladu s jejich ústavními předpisy. Pokud se Česká republika stane smluvní stranou Smlouvy, vyžadovala by její ratifikace uplatnění postupu podle čl. 10a Ústavy ČR, neboť jak vyplývá z analýzy jednotlivých ustanovení Smlouvy, jedná se o mezinárodní smlouvu, jíž by se přenášely některé pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizaci či instituci. K ratifikaci mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR je zapotřebí souhlasu obou komor Parlamentu ČR daného třípětinovou většinou všech poslanců a třípětinovou většinou přítomných senátorů, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu.

Depozitářem, u něhož budou smluvní strany ukládat své ratifikační listiny, je určen Generální sekretariát Rady Evropské unie.

K odstavci 2: Předpokladem pro vstup Smlouvy v platnost k 1. lednu 2013 je, aby u depozitáře uložilo ratifikační listiny alespoň dvanáct smluvních stran, jejichž měnou je euro (z celkem sedmnácti současných členů eurozóny). Může se tak ale stát dříve i později, a sice k prvnímu dni měsíce následujícího po uložení dvanácté ratifikační listiny smluvní stranou, jejíž měnou je euro. Pevné datum 1. ledna 2013 bylo do textu komentovaného ustanovení doplněno dodatečně v průběhu projednávání Smlouvy a je třeba ho vnímat pouze jako cílové datum jejího vstupu v platnost. Vstup Smlouvy v platnost totiž prakticky nastane vždy podle druhé z uvedených podmínek, tzn. uložení dvanácté ratifikační listiny smluvní stranou, jejíž měnou je euro.

K odstavci 3: Ode dne vstupu v platnost se Smlouva bude vztahovat jen na ty smluvní strany, jejichž měnou je euro a které ji ratifikovaly. Vůči ostatním smluvním stranám, jejichž měnou je euro, (tj. těm, které Smlouvu ratifikují až po jejím vstupu v platnost) se použije od prvního dne měsíce následujícího po uložení jejich ratifikační listiny.

K odstavci 4: Hlava V, tedy část upravující vrcholné schůzky eurozóny a zapojení vnitrostátních parlamentů a Evropského parlamentu do projednávání otázek týkajících se Smlouvy, se použije od okamžiku vstupu Smlouvy v platnost vůči všem smluvním stranám, jejichž měnou je euro. Ustanovení tohoto odstavce tak představuje výjimku z obecného pravidla obsaženého v odstavci 3. Tuto situaci, kdy se některá ustanovení Smlouvy mají vztahovat na smluvní strany, jejichž měnou je euro, ještě před tím, než Smlouvu ratifikují, lze považovat za analogickou prozatímnímu provádění mezinárodních smluv, kdy mohou být některé závazky prováděny dokonce před vstupem smlouvy v platnost smluvními stranami, jež takovou smlouvu dosud neratifikovaly.

K odstavci 5: V tomto ustanovení jsou upraveny podmínky, za nichž se Smlouva použije i na smluvní strany, jejichž měnou není euro. Jedná se o smluvní strany – členské státy EU, na něž se vztahuje výjimka dle čl. 139 odst. 1 SFEU či výjimka podle Protokolu (č. 16) o některých ustanoveních týkajících se Dánska. Na tyto smluvní strany se Smlouva použije ode dne účinnosti rozhodnutí o zrušení této výjimky. Tím je rozhodnutí Rady o zrušení výjimky podle čl. 140 odst. 2 SFEU, které může být přijato i v případě Dánska, ovšem pouze na jeho výslovnou žádost.³⁵

³⁵ Čl. 2 Protokolu (č. 16) o některých ustanoveních týkajících se Dánska.

Smluvní strany, jejichž měnou není euro, mohou nicméně jednostranně prohlásit, že si přejí být vázány některými nebo všemi ustanoveními hlavy III (čl. 3 až 8) a hlavy IV (čl. 9 až 11) Smlouvy – jedná se tedy o tzv. *opt-in*. Tato možnost se však netýká hlavy V Smlouvy, takže smluvní strany, jejichž měnou není euro, nebudou moci využít čl. 14 odst. 5 k tomu, aby se staly plnoprávními členy vrcholných schůzek eurozóny (jejich účast v omezeném rozsahu upravuje čl. 12 odst. 3). Nutno poznamenat, že v praxi bude tento *opt-in* zřejmě poměrně obtížně realizovatelný, neboť značná část sekundární legislativy EU, na níž Smlouva odkazuje či jejíž přijetí předpokládá, je založena na čl. 136 SFEU, což je ustanovení, jež lze použít pouze pro státy eurozóny.

ČLÁNEK 15

K této smlouvě mohou přistoupit členské státy Evropské unie, jež nejsou smluvními stranami. Účinky přistoupení nastávají dnem uložení přístupové listiny u deponitáře, 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 deponitáře jakožto platné znění této smlouvy.

Obecně: Ustanovení o dodatečném přistoupení členských států EU, které nebudou od počátku smluvními stranami Smlouvy, bylo v průběhu projednávání několikrát měněno. Ve snaze vyvinout určitý politický tlak na připojení se ke Smlouvě i na členské státy stojící mimo eurozónu bylo pozdější přistoupení ke Smlouvě podmíněno v předchozích verzích Smlouvy souhlasem stávajících smluvních stran. Konečné znění Smlouvy již takovou podmínku neobsahuje a Smlouva je otevřena k přístupu všem členským státům EU bez jakýchkoliv podmínek.

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.

Obecně: Řešení v podobě mezinárodní smlouvy stojící mimo rámec unijního práva je v obecné rovině chápáno jako řešení provizorní a problematické. O tom svědčí i závazek smluvních stran formulovaný v tomto ustanovení, že se pokusí začlenit tuto Smlouvu postupem předvídaným pro novelizaci zakládacích smluv (čl. 48 SEU) do unijního právního rámce. Ze strany některých unijních institucí bylo dokonce navrhováno ukončení platnosti této Smlouvy po uplynutí určité lhůty (5 nebo 7 let), pokud by se nepodařilo její obsah začlenit do primárního práva EU (tzv. *sun-set clause*).

III. ZÁVĚREČNÉ SHRnutí

Výsledky této (převážně právní) analýzy Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii lze shrnout do závěrů v rámci čtyř problematických okruhů, které byly nastíněny v jejím úvodu:

- (1) Vztah Smlouvy k právu EU a závazkům, které z něj pro členské státy vyplývají;
- (2) Využití institucí Unie při provádění Smlouvy;
- (3) Vztah Smlouvy k ústavnímu pořádku ČR a posouzení její ústavně-právní klasifikace;
- (4) Posouzení nakolik Smlouva mění fungování hospodářské a měnové unie v rámci eurozóny (a tím i podmínky přistoupení České republiky k jednotné měně euro).

Za klíčové rysy Smlouvy je přitom třeba považovat to, že zavazuje pouze smluvní strany, jejichž měnou je euro, a ostatní smluvní strany pouze v případě, že se k některým či všem závazkům z ní plynoucím dobrovolně připojí, a dále skutečnost, že Smlouva zůstává kdykoliv otevřená přistoupení každému členskému státu EU bez dalších podmínek.

Ad 1) Smlouva není uzavírána všemi členskými státy EU postupem pro změny smluv, na nichž je Evropská unie založena, a proto nesmí být s unijními zakládacími smlouvami v rozporu, zejména nesmí žádným způsobem ohrožovat dosažení cílů Unie, zasahovat do unijního práva, politik Unie a pravomocí orgánů EU vymezených v zakládacích smlouvách a do závazků členských států, které pro ně ze zakládacích smluv vyplývají. Z těchto předpokladů Smlouva vychází, což se odráží především v jejím článku 2, který upravuje povinnost smluvních stran aplikovat a vykládat tuto Smlouvu v souladu s právem Unie, zejména se zakládacími smlouvami, s tím, že v případě jejich kolize má přednost právo Unie. Snaha předejít takovým kolizím je patrná i z řady dalších ustanovení Smlouvy, která obsahují formulace typu „v souladu s požadavky smluv, na nichž je založena Evropská unie“, „v souladu s právem Evropské unie“ apod.

Je ovšem třeba si uvědomit, že předmět úpravy ve Smlouvě se cílů, politik a práva Unie úzce dotýká. To je patrné již z obecného cíle Smlouvy vymezeného v jejím čl. 1 odst. 1.³⁶ Od počátku sjednávání Smlouvy a v celém jeho průběhu tak bylo nutné řešit poměrně obtížné dilema: Smlouva má upravovat závazky členských států EU v oblastech, kde působí právo Unie, má za cíl jít dále, ale přitom nesmí do unijního práva nijak zasahovat. K tomu se pak pojí i problematické využití institucí EU, které mohou vykonávat své kompetence pouze na základě unijních Smluv, avšak jejich využití je potřebné, má-li být zamýšlená hlubší integrace efektivní (blíže k tomu viz dále). Toto dilema bylo ve Smlouvě řešeno tak, že řada navrhovaných opatření byla provázána s unijní sekundární legislativou, a to buď cestou kopírování v ní obsažených pravidel či odkazem na ně (srov. zejm. čl. 3 a 4); v některých případech je pak odkazováno na sekundární legislativu EU, která by teprve měla být přijata (např. čl. 5, 6 a 11) nebo obecně na přijímání opatření v rámci politik vymezených unijními Smlouvami (čl. 9 a 10). **Soulad Smlouvy s právem Unie je tak v případě řady opatření zajištěn prostě tím, že Smlouva obsahuje v podstatě jen to, co již z platného unijního práva vyplývá, případně co jím bude posléze upraveno.** Týká se to především pravidel pro

³⁶ Čl. 1 odst. 1 zní: „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.“

vyrovnané rozpočty a snižování státního dluhu, která již platí podle revidovaného Paktu stability a růstu. Tím se pochopitelně skutečný význam Smlouvy poněkud snižuje.

Zdaleka ovšem neplatí, že by její význam byl nulový, neboť Smlouva vedle toho obsahuje i opatření, která z platného práva EU nevyplývají a která přináší skutečně něco nového. Bohužel však právě u těchto opatření vznikají z důvodu úzké provázanosti s unijním právem více či méně problematické třetí plochy. Nejzávažnější je v tomto směru článek 7, který zavádí *de facto* hlasování obrácenou kvalifikovanou většinou v Radě při přijímání nápravných opatření v rámci procedury při nadměrném schodku podle čl. 126 SFEU. Tím ovšem **nepřímo mění úpravu procesních pravidel obsaženou v zakládacích smlouvách EU** a může v něm být spatřován i rozpor se závazky smluvních stran coby členských států EU vyplývajících z unijních zakládacích smluv (zejména se zásadou loajality podle čl. 4 odst. 3 SEU). Jako problematický ve vztahu k právu EU se jeví také čl. 8 odst. 1, který stanoví povinnost smluvních stran podat žalobu k Soudnímu dvoru EU, shledá-li Komise ve své zprávě, že některá smluvní strana neplní požadavky čl. 3 odst. 2 Smlouvy. Podání žaloby je tak v podstatě závislé na vůli Komise a nikoliv smluvních stran, přičemž však Komise na základě čl. 273 SFEU o rozhodčím řízení postavení žalující strany mít nemůže.

Všechny tyto závěry tak ukazují, že zvolená forma integrace v oblastech spadajících mezi politiky Unie, kdy je využívána mezinárodní dohoda, na níž neparticipují všechny členské státy EU, je v principu nevhodným, nesystémovým a po právní stránce velice problematickým řešením.

Ad 2) Z hlediska unijního práva není přípustné, aby mezinárodní smlouva stojící mimo rámec primárního práva EU svěřovala nové kompetence unijním institucím. V souladu s konceptem svěřené pravomoci „*jedná Unie pouze v rámci pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy*“ (čl. 5 odst. 2 SEU) a „*každý orgán jedná v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami a v souladu s postupy, podmínkami a cíli v nich obsaženými*“ (čl. 13 odst. 2 SEU). Nicméně jak z analýzy jednotlivých ustanovení vyplývá, Smlouva předpokládá v nemalé míře zapojení orgánů Unie do jejího provádění.

V této souvislosti je třeba zmínit rozhodnutí Soudního dvora ze dne 30. června 1993 ve spojené věci *C-181/91 a C-248/91 Parlament v. Rada a Komise* (tzv. judikát Bangladéš), v jehož bodu 12 Soudní dvůr jasně vyjádřil zásadu, že instituce EU jsou při své činnosti vázány výhradně právem EU: „*akty zástupců členských států, kteří jednají nikoliv jako členové Rady, ale jako zástupci svých vlád vykonávající tímto způsobem společně své pravomoci, nemohou být ze strany Soudního dvora přezkoumávány z hlediska jejich souladu s právem*“. Závěry tohoto rozhodnutí jsou přitom plně použitelné nejen na samotný Soudní dvůr, ale *per analogiam* i na všechny ostatní unijní instituce, jež mohou působit pouze v mezích pravomocí a politik vymezených zakládacími smlouvami EU. Svěření nových úkolů a kompetencí unijním institucím mimo tento rámec, na základě mezinárodní dohody uzavřené některými členskými státy EU, by proto ve světle uvedeného judikátu Soudního dvora nemělo být přípustné.

Jak bylo již uvedeno výše, Smlouva řeší tento problém úzkou provázaností s právem Unie, kdy některé Smlouvou předvídané kompetence orgánů EU jsou již zakotveny v platné unijní legislativě, jiné by teprve měly být v nových právních předpisech EU vymezeny. To je případ zejména článku 5, který předpokládá pravomoci Rady a Komise při schvalování a monitorování programů rozpočtového a hospodářského partnerství smluvních stran, vůči kterým je veden postup při nadměrném schodku. Nezbytná právní úprava ovšem prozatím

v unijním právu přijata nebyla a dokud se tak nestane, nebudou moci být uvedené pravomoci Komise a Radou vykonávány, přestože jsou stanoveny v této Smlouvě. Takový postup by totiž byl v přímém rozporu se zásadou svěřených pravomocí vyjádřenou v čl. 5 odst. 2 SEU a čl. 13 odst. 2 SEU. Nicméně jak analýza ukázala, **Smlouva vymezuje i některé úkoly či kompetence unijních institucí, které, přestože nemají povahu pravomocí ryze exekutivních, nelze z žádného ustanovení platného práva Unie dovodit a ani se nepředpokládá jejich pozdější úprava v rámci unijního práva.** To se týká kompetencí Komise podle čl. 3 navrhnout harmonogramy směřování ke střednědobému cíli pro danou zemi a společné zásady pro zavedení mechanismů nápravy smluvními stranami a dále podle čl. 8, který dává Komisi za úkol vyhodnocovat plnění závazků smluvních stran zakotvených v čl. 3 odst. 2, přičemž na základě jejich závěrů může vzniknout povinnost smluvních stran obrátit se na Soudní dvůr (přítom samotné využití Soudního dvora problém nečiní, neboť jej umožňuje čl. 273 SFEU).

Je pravda, že v uvedených případech se nejedná o pravomoci činit závazná rozhodnutí či vyvíjet jiné činnosti, s nimiž by byly přímo spojené povinnosti členských států EU – smluvních stran. Avšak i za těchto okolností je velmi sporné, zda je taková činnost institucí Unie v souladu s již zmíněným čl. 13 odst. 2 SEU, který stanoví že „*každý orgán jedná v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami a v souladu s postupy, podmínkami a cíli v nich obsaženými.*“ Aniž by bylo nutné činit v této otázce kategorické závěry, je jasné, že v praxi dojde v každém případě k tomu, že orgány Unie se budou podílet na provádění mezinárodní smlouvy stojící mimo rámec zakládacích smluv EU s konkludentním souhlasem členských států Unie, jakkoliv je taková praxe v principu sporná.

Ad 3) V ústavní rovině byla v souvislosti s jednotlivými ustanoveními Smlouvy analyzována otázka její ústavně-právní klasifikace s ohledem na konkrétní ústavní režim jejího vnitrostátního schvalování, resp. procesu ratifikace. Z analýzy některých ustanovení Smlouvy plyne, že tato **Smlouva představuje reálný přenos některých pravomocí České republiky na orgány Evropské unie, a proto podléhá režimu článku 10a Ústavy ČR.** Smlouva sice stojí mimo právní rámec Evropské unie, a proto by na jejím základě v zásadě nemělo docházet k přenosu pravomocí orgánů ČR na mezinárodní organizaci – Evropskou unii. Ve skutečnosti však Smlouva definuje nové úkoly pro orgány EU a její provádění smluvními stranami, jež jsou členskými státy EU, lze chápat jako podstatnou změnu způsobu výkonu pravomocí přenesených na Unii. Přestože Smlouva převážně ponechává vymezení kompetencí unijních institucí na právu Unie, v případě některých ustanovení jim nové kompetence sama přiznává s tím, že má jít pouze o jakési *ad hoc* využití těchto institucí na základě zmocnění smluvními stranami.

To je případ především čl. 8 a v něm upravené úlohy Komise v prejudiciální fázi řízení před Soudním dvorem, kdy je Komise vyzvána k vypracování zprávy o plnění požadavků čl. 3 odst. 2 smluvními stranami, na jejímž základě může vzniknout povinnost smluvních stran předložit věc Soudnímu dvoru. Taková úloha Komise, jejímž důsledkem bude podávání žalob k Soudnímu dvoru nezávisle na vůli smluvních stran, ale právě z iniciativy Komise, přítom není v primárním právu Unie předvídána. Samotné svěřením jurisdikce nad dodržováním stanovených rozpočtových pravidel Soudnímu dvoru v čl. 8 přitom nepředstavuje svěřením nové pravomoci v rozporu s primárním právem, neboť Soudní dvůr již obecně tuto pravomoc na základě čl. 273 SFEU má. Avšak jak bylo v analýze článku 8 ukázáno, z hlediska Ústavy ČR se o přenos pravomoci na mezinárodní instituci ve smyslu jejího čl. 10a v tomto případě nepochybně jedná. K obecně definované pravomoci Soudního dvora podle čl. 273 SFEU rozhodovat spory mezi členskými státy EU, které souvisejí s předmětem unijních Smluv, totiž

musí ještě přistoupit zvláštní rozhodčí smlouva, jíž bude vymezena konkrétní věc, o níž bude Soudní dvůr příslušný rozhodovat. Vzhledem k tomu, že Ústavní soud ČR definoval podmínky přenosu pravomocí orgánů ČR na mezinárodní organizaci či instituci podle čl. 10a Ústavy ČR kromě jiného tím, že tento přenos musí splňovat kritéria dostatečné určitosti a ohraničenosti (nález Pl. ÚS 19/08, tzv. Lisabon I), nelze považovat pravomoc Soudního dvora rozhodovat o všech předem neurčených budoucích sporech mezi Českou republikou a jiným členským státem EU podle čl. 273 SFEU za již přenesenou na základě Smlouvy o přistoupení k Evropské unii. Naopak je v tomto světle zapotřebí **považovat za přenos pravomoci na Soudní dvůr rozhodovat v jednotlivých konkrétních věcech** – sporech mezi ČR a jiným členským státem EU – teprve příslušnou **rozhodčí smlouvu předpokládanou čl. 273 SFEU**. Takovou rozhodčí smlouvou je právě tato Smlouva, která tak musí být z hlediska ústavního pořádku považována za mezinárodní smlouvu ve smyslu čl. 10a Ústavy ČR.

Dalším ustanovením Smlouvy, které implikuje režim čl. 10a Ústavy ČR, je dále článek 7, který zavazuje smluvní strany k určitému způsobu hlasování v Radě při rozhodování v rámci postupu při nadměrném schodku na základě čl. 126 SFEU a *de facto* tak zasahuje do procedurálních pravidel upravených v zakládacích smlouvách EU. Analýza ukázala, že vytvoření tohoto hlasovacího kartelu lze považovat za nepřímou změnu zakládacích smluv EU (konkrétně SFEU), která fakticky modifikuje možnosti uplatnění hlasovacích práv smluvních stran coby členských států EU v Radě a tím **zásadně mění způsob výkonu pravomocí, které tyto státy na Evropskou unii přenesly**.

Ad 4) Společná měna je jedním z cílů Evropské unie (podle čl. 3 odst. 4 Smlouvy o EU „*Unie vytváří hospodářskou a měnovou unii, jejíž měnou je euro*“). V Aktu o podmínkách přistoupení České republiky k Evropské unii³⁷ je v čl. 4 uvedeno, že každý nový členský stát se účastní hospodářské a měnové unie ode dne přistoupení jako členský stát, na který se vztahuje výjimka, ve smyslu článku 122 Smlouvy o založení Evropského společenství. Česká republika tedy vstupem do Evropské unie přijala závazek přistoupit k jednotné měně euro, jehož splnění není určeno časovou lhůtou, ale splněním věcných a procesních podmínek. Článek 122 Smlouvy o založení Evropského společenství, na který Akt o podmínkách přistoupení odkazuje, byl Lisabonskou smlouvou změněn a jeho obsah je dnes součástí zejména článku 140 SFEU. Česká republika je v současné době ve smyslu čl. 139 SFEU členským státem, na který se vztahuje výjimka. Je tedy státem, o kterém Rada nerozhodla, že splňuje nezbytné podmínky pro přijetí eura.³⁸ V čl. 140 odst. 2 SFEU jsou upraveny procesní podmínky pro zrušení této výjimky. Výjimka se zrušuje na základě rozhodnutí Rady (na návrh Komise), a to po konzultaci s Evropským parlamentem a po projednání v Evropské radě. Rozhodnutí v Radě má být přitom přijato na základě dosažení kvalifikované většiny mezi členskými státy eurozóny, které svůj názor vyjádří formou doporučení. Nezbytným předpokladem pro zrušení výjimky ovšem je, že jsou splněny podmínky věcné, které jsou uvedeny v odstavci 1 téhož článku. Jde o tzv. konvergenční kritéria ekonomického charakteru, která jsou blíže specifikována v Protokolu (č.13) o kritériích konvergence.

Věcné i procesní podmínky přistoupení České republiky ke společné měně jsou tedy jednoznačně formulovány v primárním právu Evropské unie. Současně však bude fungování hospodářské a měnové unie podstatně modifikováno dvěma mezinárodními smlouvami stojícími mimo rámec unijního práva – Smlouvou o zřízení Evropského mechanismu stability a zde analyzovanou Smlouvou o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii.

³⁷ Úř. věst. L 236 z 23.9.2003, s. 33.

³⁸ Zvláštní postavení členských států, které mají vyjednány protokoly s ohledem na hospodářskou a měnovou unii (Spojené království a Dánsko), touto definicí není dotčeno.

I když přistoupení k těmto smlouvám není jednoznačně stanoveno jako právní podmínka pro přijetí eura, je možné téměř s jistotou říci, že bude faktickou a politickou podmínkou (předběžnou či následnou) pro kladné rozhodnutí o zrušení výjimky ze strany členů eurozóny v Radě.³⁹ Je tedy možné jednoznačně uzavřít, že **na základě Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii** (a ostatně i Smlouvy o zřízení Evropského mechanismu stability) se **nejen podstatně mění fungování hospodářské a měnové unie, ale současně i podmínky pro přistoupení České republiky k jednotné měně euro**. Vedle podmínek stanovených primárním právem Unie je fakticky nezbytné přistoupení k uvedeným mezinárodním smlouvám a splnění závazků z nich vyplývajících.

Aniž by tedy byl jakkoli zpochybňován závazek České republiky přistoupit ke společné měně, je možné *per analogiam* uplatnit obecnou zásadu mezinárodního práva *rebus sic stantibus* kodifikovanou ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu (č. 15/1988 Sb., zejm. čl. 62). Použití této zásady je podmíněno právě podstatnou změnou poměrů v porovnání s poměry existujícími v době uzavření smlouvy, jež nebyla předtím smluvními stranami předvídána. Z tohoto důvodu je jistě legitimní i úvaha o podmínění rozhodnutí o přijetí eura souhlasem daným v referendu, jež by ovšem vyžadovalo přijetí příslušné právní úpravy na úrovni ústavního zákona.

³⁹ To je vyjádřeno zejména v bodu 7 preambule Smlouvy o zřízení Evropského mechanismu stability: „*All euro area Member States will become ESM Members. As a consequence of joining the euro area, a Member State of the European Union should become an ESM Member with full rights and obligations, in line with those of the Contracting Parties.*” Postup pro přistoupení nového členského státu ke Smlouvě o zřízení Evropského mechanismu stability je pak upraven v jejím čl. 44 ve spojení s čl. 2. Přistoupení nového člena eurozóny ke Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii je nepřímo zajištěno mimo jiné i podmíněností poskytnutí finanční pomoci z ESM, jak bylo popsáno již v úvodu této analýzy, neboť jestliže stát přistoupí k ESM a zaváže se do tohoto fondu svým dílem přispět, pak bude mít logicky zájem na tom, aby z něj mohl v případě potřeby také prostředky čerpat.

IV. PŘÍLOHY

Příloha I: Doprovodné ujednání k aplikaci článku 8 odst. 1 Smlouvy

10/02/2012

TREATY ON STABILITY, COORDINATION AND GOVERNANCE IN THE ECONOMIC AND MONETARY UNION

ARRANGEMENTS [TO BE] AGREED BY THE CONTRACTING PARTIES AT THE TIME OF SIGNATURE CONCERNING ARTICLE 8(1) OF THE TREATY

The following arrangements will apply to bring a matter to the Court of Justice of the European Union in accordance with the second sentence of Article 8(1) of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the economic and monetary union (hereinafter, the Treaty) and on the basis of Article 273 of the Treaty on the Functioning of the European Union, if the Commission concludes in a report to the Contracting Parties that one of them has failed to comply with Article 3(2):

(1) The application, whereby the Court of Justice is requested to declare that a Contracting Party has failed to fulfil its obligations under Article 3(2) of the Treaty, as concluded in the Commission's report, will be lodged with the registry of the Court of Justice by the applicants mentioned in paragraph (2). Applicants will act in the interest of, and in close cooperation with, all the Contracting Parties bound by Article 3 and Article 8 of the Treaty, except the one against which the case is directed, within three months of the receipt by the Contracting Parties of the Commission's report concluding that a Contracting Party is in breach of its obligations under Article 3(2) of the Treaty, in conformity with the Court's Statute and with its Rules of Procedure.

(2) The applicants will be the Contracting Parties that are Member States forming the pre-established group of three Member States holding the Presidency of the Council of the European Union in accordance with Article 1(4) of the Council's Rules of Procedure (Trio of Presidencies^{*}) at the date of publication of the Commission's report, to the extent that at that date i) they have not been found to be in breach of their obligations under Article 3(2) of the Treaty by a Commission's report, ii) they are not otherwise the object of proceedings before the Court of Justice under Article 8(1) or (2) of the Treaty, and iii) they are not unable to act on other justifiable grounds of an overarching nature, in accordance with the general principles of international law. If none of the three Member States concerned meets these

^{*} The list of successive Trios of Presidencies is set out in Annex I to Council Decision of 1 December 2009 laying down measures for the implementation of the European Council Decision on the exercise of the Presidency of the Council, and on the chairmanship of preparatory bodies of the Council (OJ L 322 of 9.12.2009, p. 28, corrected in OJ L 344, of 23.12.2009, p. 56).

criteria, the duty to bring the matter to Court will be supported by the members of the former Trio of Presidencies, under the same conditions.

(3) Upon request from the applicants, any necessary technical or logistical support will be provided to them in the course of the Court's proceedings by the Contracting Parties in the interest of which the case has been filed.

(4) If costs are incurred by the applicants in consequence of the judgment of the Court of Justice, these will be jointly supported by all the Contracting Parties in the interest of which the action was formed.

(5) If a new report from the Commission concludes that the failure of the Contracting Party concerned to comply with Article 3(2) of the Treaty has ceased, the applicants will immediately inform in writing the Court of Justice that they wish to discontinue the proceedings, in accordance with the relevant provisions of the Rules of Procedure of the Court of Justice.

Příloha II: Přehled míry zadlužení jednotlivých států EU

Stát	HDP v běžných cenách*	Veřejný dluh*	Poměr veřejný dluh/HDP
Belgie	352,537	340,803	97 %
Bulharsko	70,474	12,24	17 %
Česká republika	3667,429	1413,544	39%
Dánsko	1742,708	760,74	44 %
Estonsko	14,501	0,951	7 %
Finsko	180,253	87,216	48 %
Francie	1931,384	1591,2	82 %
Irsko	155,992	148,074	95 %
Itálie	1548,816	1843,015	119 %
Kypr	17,465	10,619	61 %
Litva	94,642	36,588	39 %
Lotyšsko	12,736	5,081	40 %
Lucembursko	41,597	7,661	18 %
Maďarsko	27119,833	21749,418	80 %
Malta	6,233	4,186	67 %
Německo	2476,8	2079,629	84 %
Nizozemí	588,343	374,633	64 %
Polsko	1415,385	778,212	55 %
Portugalsko	172,699	160,47	93 %
Rakousko	284,41	205,212	72 %
Rumunsko	513,641	163,023	32 %
Řecko	230,173	328,588	143 %
Slovensko	65,906	27,538	42 %
Slovinsko	35,974	13,403	37 %
Španělsko	1062,591	638,8	60 %
Švédsko	3306,271	1312,6	40 %
Velká Británie	1455,397	1098,858	76 %

Data: IMF 2011

* Údaje v mld. a domácím měně.

Příloha III: Současná situace členských států EU v návaznosti na monitoring Komise

Stát	Státy v postupu při nadměrném schodku	Státy, jimž hrozí uvalení sankcí	Státy v postupu při nadměrné nerovnováze	Záchranné programy	Celkový stav
Belgie	x		nesplnění ukazatelů bilance zahraničního obchodu a dluhu		
Bulharsko	x		deficity obchodní bilance, znepokojující vývoj mezd a úvěrů		
Česká republika	x				
Dánsko	x		vysoké zadlužení soukromého sektoru způsobené nákupem nemovitostí		
Estonsko					OK
Finsko			růst trhu s nemovitostmi, problematický vývoj na úvěrovém trhu		
Francie	x		vysoký pokles podílu na celkovém vývozu EU		
Irsko	x			x	
Itálie	x		významné zhoršení konkurenceschopnosti, problematický vývoj veřejného dluhu		
Kypr	x		různorodé výzvy, vysoké soukromé zadlužení, klesající vývoz		
Litva	x				
Lotyšsko	x			x**	
Lucembursko					OK
Maďarsko	x	x*	vysoký veřejný dluh, vysoké zadlužení soukromých subjektů v cizích měnách		
Malta	x				
Německo	x				
Nizozemí	x				
Polsko	x				
Portugalsko	x			x	
Rakousko	x				
Rumunsko	x			x	
Řecko	x			x	
Slovensko	x				
Slovinsko	x		přehřátí ekonomiky, obavy z bubliny na úvěrovém trhu a trhu nemovitostí		
Španělsko	x		vysoká nezaměstnanost způsobená bublinou na trhu nemovitostí a úvěrovém trhu		
Švédsko			vysoké úspory domácností, nízké domácí investice, významný nárůst cen nemovitostí		
Velká Británie	x		vysoký veřejný dluh a rostoucí zadlužení domácností, přetrvávající vysoké ceny nemovitostí		

* Podle hodnocení Komise (listopad 2011) nevynaložily dostatečné úsilí na snížení svého schodku Belgie, Malta, Maďarsko, Kypr a Polsko. *Ex post* byla díky dodatečně přijatým opatřením procedura o nadměrném schodku zastavena v případě všech zemích s výjimkou Maďarska. Členskými státy EU, které nejsou součástí eurozóny, nemohou být uloženy sankce ve formě finančního vkladu ani pokuty (na základě tzv. *six-packu*). U příjemců podpory z Fondu soudržnosti (což jsou i nečlenské země eurozóny) může nedodržení doporučení v rámci postupu při nadměrném schodku vést k pozastavení plateb z tohoto fondu (na základě čl. 4 odst. 1 nařízení č. 1084/2006 o Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1164/94, jehož právním základem je čl. 126 odst. 8 SFEU).

** Lotyšsko čerpalo pomoc v rámci tzv. Balance of Payments Facility. Veškeré závazky uhradilo do konce roku 2011. Oficiálně na programu přestalo participovat v lednu 2012.

Průběh postupu při nadměrném schodku

V současné době je vůči 23 ze 27 členských států EU veden postup při nadměrném schodku (s výjimkou Estonska, Finska, Lucemburska a Švédska).

Podle nařízení (EU) č. 1173/2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně, které je součástí tzv. *six-packu*, může být sankce v podobě neúročeného vkladu ve výši 0,2 % HDP uvalena pouze na země eurozóny, které jsou sledovány v rámci postupu při nadměrném schodku. Na základě doporučení Komise je rozhodnutí o zavedení této sankce přijímáno Radou, pokud kvalifikovaná většina členských států nehlasuje proti. Jedná se o hlasování tzv. „obrácenou kvalifikovanou většinou“. Pokud Rada podle čl. 126 odst. 8 SFEU usoudí, že členský stát, který podléhá postupu při nadměrném schodku, nepřijal účinná opatření k odstranění nadměrného schodku v reakci na doporučení Rady (podle čl. 126 odst. 7 SFEU), je mu zpravidla uložena pokuta ve výši 0,2 % HDP, a to na základě doporučení Komise.

O uvalení sankcí na základě citovaného nařízení je taktéž hlasováno tzv. obrácenou kvalifikovanou většinou. Členskými státy EU, které nejsou součástí eurozóny, nemohou být uloženy sankce ve formě finančního vkladu, ani pokuty. V případě příjemců podpory z Fondu soudržnosti (což zahrnuje i země mimo eurozónu) však může nedodržení doporučení v rámci postupu při nadměrném schodku vést k pozastavení plateb z tohoto fondu (na základě čl. 4 odst. 1 nařízení č. 1084/2006 o Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1164/94, jehož právním základem je čl. 126 odst. 8 SFEU).

Tzv. *six-pack* zavedl nová ustanovení týkající se dluhového kritéria Paktu stability a růstu. Nyní je možné otevřít postup při nadměrném schodku rovněž na základě kritéria dluhu. Proti členskému státu může být veden postup při nadměrném schodku v případě, že poměr jeho dluhu k HDP překračuje 60 % a tento převis není snižován alespoň o 1/20 ročně (v průměru za tři roky), a to i v případě, že rozpočtový deficit dotyčné země je nižší než 3 % HDP.

Rozhodnutí je učiněno po posouzení všech relevantních faktorů a zejména s ohledem na vliv hospodářského cyklu na tempo snižování zadlužení. Členskými státy, proti nimž byl veden postup při nadměrném schodku před vstupem tzv. *six-packu* v účinnost, je poskytnuto tříleté období pro splnění tzv. pravidla jedné dvacetiny pro odstranění nadměrného schodku. Členský stát musí v tomto ohledu nicméně vykazovat dostatečný pokrok.

Komplexní hodnocení plnění rozpočtových kritérií v souvislosti s probíhajícími postupy při nadměrném schodku bylo provedeno na základě podzimní prognózy Komise, která byla zveřejněna dne 10. listopadu 2011. Z 23 členských států, proti nimž je v současné době veden postup při nadměrném schodku, participují 4 členské státy na finanční pomoci. Vývoj

rozpočtů těchto zemí je přezkoumán podle ustanovení příslušných dokumentů záchranných programů.

V případě ostatních 19 zemí je posuzován stav provádění příslušných doporučení Rady podle čl. 126 odst. 7 SFEU. Ukázalo se, že některé země vykázaly značný pokrok směrem k včasnému a udržitelnému odstranění nadměrného schodku veřejných financí. Nicméně v některých zemích byla včasná a udržitelná náprava v ohrožení. Konkrétně se jednalo o Belgii, Kypr, Maďarsko, Maltu a Polsko, kde termín pro odstranění nadměrného schodku je rok 2011, popř. 2012. Čtyři z těchto pěti zemí – Maďarsko, Polsko, Belgie a Kypr – do uzávěrky podzimní prognózy přijaté Komisí (24. října 2011) nenaplnily úsilí vycházející z doporučení Rady, což ve většině států vedlo k přijetí dalších opatření. V případě Malty a Maďarska, kde lhůta pro odstranění nadměrného schodku veřejných financí byla do konce roku 2011, bylo zjištěno, že je nutno provést další opatření tak, aby schodek veřejných financí nepřesáhl hranici 3 % HDP v roce 2012, a v roce 2013 by měl být schodek veřejných financí upraven na udržitelnou úroveň.

Státy byly následně vyzvány k nápravě a úpravám rozpočtu na rok 2012, popř. přijetí dalších opatření, která zajistí včasné a udržitelné odstranění nadměrného schodku. Bylo poukázáno na fakt, že v případě absence nápravných opatření budou následovat další kroky v rámci postupu při nadměrném schodku, a to včetně možnosti uvalení sankcí, kterou od prosince 2011 poskytuje legislativa v rámci tzv. *six-packu*.

Od poloviny listopadu 2011 do 10. ledna 2012 všech pět členských států přijalo a/nebo veřejně oznámilo závazná opatření s cílem zlepšit svoji rozpočtovou situaci. V případě Belgie, Kypru, Malty a Polska byla tato opatření shledána jako dostatečná a v souladu s doporučeními Rady. Z posouzení Komise nicméně vyplývá, že úsilí Maďarska zatím dostatečné není.

Komise bude nadále sledovat plnění rozpočtu ve všech členských státech, proti nimž je veden postup při nadměrném schodku, a to včetně 4 zemí, jichž se týká čerpání ze záchranných programů. Další hodnocení Komise bude provedeno na jaře 2012 a jeho výsledky budou zveřejněny v květnu téhož roku.

Fiskální konsolidace započatá v r. 2010 nadále pokračuje. Očekává se pokles vládního deficitu ze 4,8 % v r. 2010 na 3,7 % v r. 2011, a to především díky 10% snížení platů státních zaměstnanců a snižování sociálních dávek. Další úspory vyplynuly z výdajů na splácení vládního dluhu a příznivých podmínek pro poskytování půjček. Vlivem zhoršeného výhledu ekonomického vývoje by se v roce 2012 mohl deficit sektoru vládních institucí prohloubit na 3,8 % HDP. Bez dodatečných fiskálních opatření by tedy saldo vládního sektoru bylo ve srovnání s vládou stanoveným cílem ve výši $-3,5$ % HDP o 0,3 p. b. horší. Vzhledem k závazku vlády dodržet stanovené cíle pro podíly deficitů na HDP tak bude zapotřebí přijmout některá úsporná opatření. Předpověď na r. 2013 zahrnuje dopad příjmových opatření, např. zavedení soukromého penzijního pilíře, který při konzervativním výpočtu odhaduje výpadek příjmů na 0,2 % HDP, či sjednocení DPH na 17,5 %. Tato opatření společně se slabým zlepšením makroekonomického prostředí by mohla vést k mírnému zhoršení deficitu v r. 2013 na 4 % HDP. Hypotetické naplnění tohoto scénáře by bylo v rozporu se závazkem ČR snížit schodek v roce 2013 pod 3 % HDP.

Omezení mezd ve státním sektoru a pomalá regenerace trhu práce společně s vysokými cenami energií a potravin vyústily v první pol. r. 2011 v pokles domácí spotřeby. V důsledku klesající domácí poptávky by měl být hospodářský růst v r. 2012 tažen především čistým vývozem a v menší míře také tvorbou hrubého fixního kapitálu. Výdaje na soukromou spotřebu budou nadále omezovány politickými opatřeními, především pak zvýšením snížené sazby DPH z 10 % na 14 % (od ledna 2012). Vláda předpokládá sjednocení DPH na 17,5 % v r. 2013, což na jednu stranu omezí např. stavební práce, které spadají do snížené sazby, na druhou stranu však podpoří ostatní investiční komponenty, na které se vztahuje současný vyšší sazba 20 %. Vývozy a dovozy by měly nadále zpomalovat ve srovnání s jejich předkrizovým vývojem.

Seznam použité literatury a dalších sekundárních zdrojů:

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

Callies, Ch., Ruffert M. *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*. 2. vydání. Luchterhand 2002.

Groeben H. von der, Schwarze L. *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften*. 6. vydání, sv. 4. Nomos Verlagsgesellschaft 2003.

Tichý, L. Arnold, R., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, T. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011.

Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007.

Komentář k návrhu smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. Parlamentní institut. Studie č. 3.130, únor 2012.

The euro area crisis. House of Lords, European Union Committee. 25th Report of Session 2010–2012. London: The Stationery Office Limited, 2012.

The future of economic governance in the EU. Volume I: Report. House of Lords, European Union Committee. 12th Report of Session 2010-2011. London: The Stationery Office Limited, 2011.

Peers, S. *Draft Agreement on Reinforced Economic Union (REU Treaty) – Analysis*. 21 December 2011. Dostupné na: <<http://www.statewatch.org/analyses/no-164-reu-treaty.pdf>>.

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

Excessive Deficit Procedure (EDP): Five Member States assessed. Portál Evropské unie (europa.eu), leden 2012.

Dostupné na: <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/7>>.

Twelve countries on watch list. Europolitics, 15 February 2012.