

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

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

- vztah k České Republice

Studentská vědecká a odborná činnost

Kategorie: magisterské

2013

Autor: Sládková Tereza

6. ročník SVOČ

Konzultant: JUDR. Radim Boháč, Ph. D.

Čestné prohlášení a souhlas s publikací práce

Prohlašuji, že jsem práci předkládanou do 6. ročníku Studentské vědecké a odborné činnosti (SVOČ) vypracovala samostatně za použití literatury a zdrojů v ní uvedených. Dále prohlašuji, že práce nebyla ani jako celek, ani z podstatné části dříve publikována, obhájena jako součást bakalářské, diplomové, rigorózní nebo jiné studentské kvalifikační práce a nebyla přihlášena do předchozích ročníků SVOČ či jiné soutěže.

Souhlasím s užitím této práce rozšiřováním, rozmnožováním a sdělováním veřejnosti v neomezeném rozsahu pro účely publikace a prezentace PF UK, včetně užití třetími osobami.

V Praze dne 15. 4. 2013

.....

Tereza Sládková

Prohlášení	2 str.
Obsah	3 str.
Úvod	4 str.
Kapitola I. Základní pojmy	
Oddíl I: Fiskální politika	5 – 6 str.
Oddíl II: Hospodářská a měnová unie	6 - 7 str.
Oddíl III: Eurozóna	7 - 8 str.
Oddíl IV: Pakt stability a růstu	8 – 10 str.
Kapitola II. Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii	
Oddíl I: Pozadí přijetí a cíle Smlouvy o stabilitě	11 - 13 str.
Oddíl II: Právní povaha Smlouvy o její vztah k EU	13 – 14 str.
Kapitola III. Vztah Smlouvy o stabilitě k České republice	
Oddíl I: Přístup ČR ke Smlouvě	15 -17 str.
Oddíl II: Politické konsekvence	18 – 19 str.
Oddíl III: Návrh finanční ústavy	19 – 21 str.
Závěr	22 str.
Zdroje	23 str

ÚVOD

Evropská hospodářská a měnová unie je bezesporu nejúspěšnější formou takovéto spolupráce na nadnárodní úrovni. V prvních letech její existence nedocházelo k výrazným problémům. Narůstala však strukturální nerovnováha, která byla způsobena rozdílnou konkurenceschopností jednotlivých členských států. Tato nerovnováha se projevovala především rozdílnou mírou inflace, tvorbou nadměrných deficitů a přebytků. V druhé polovině roku 2008 přišla americká bankovní krize, která se zanedlouho přelila i na evropský bankovní trh.

Tato globální hospodářská krize ukázala systémové slabiny hospodářské a měnové unie. Evropská unie se snažila nalézt řešení všech odkrytých nedostatků, a postupně přijímala sérii různých opatření. Mezi tato opatření řadíme i přijetí Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (dále jen Smlouva o stabilitě).

Má práce si vzala za cíl srozumitelně popsat Smlouvu o stabilitě, částečně poodkrýt pozadí jejího přijetí a především popsat vztah České republiky k této smlouvě. V rámci práce se nebudu zabývat jednotlivými ustanoveními Smlouvy o stabilitě, ale spíše popisovat a hodnotit Smlouvu o stabilitě jako celek.

Práce se člení do tří na sebe navazujících kapitol a některé z nich jsou dále pro větší přehlednost rozděleny do oddílů. První kapitola se zabývá popisem základních pojmů, které jsou nezbytné pro další porozumění mé práce. Celá druhá kapitola je věnována pouze Smlouvě o stabilitě. Ve třetí a stěžejní kapitole naleznete informace o vztahu České republiky ke Smlouvě o stabilitě.

Ač se toto téma zdá do jisté míry nedůležité a neaktuální pro Českou republiku, jelikož odmítla Smlouvu o stabilitě podepsat, třeba vždy pamatovat, že dříve či později bude muset Česká republika přistoupit ke Smlouvě o stabilitě. A to především s odkazem na fakt, že přistoupení ke Smlouvě o stabilitě je jednou z nových podmínek pro přijetí do eurozóny.

KAPITOLA I. – ZÁKLADNÍ POJMY

Ještě před tím než se budu věnovat přímo problematice Smlouvy o stabilitě samotné, považuji za nutné vysvětlení některých základních pojmů, které jsou nezbytné pro správné pochopení Smlouvy o stabilitě a vztahů vznikajících na jejím základě. Mezi tyto pojmy řadím: fiskální politika, evropská hospodářská a měnová unie, eurozóna a Pakt stability a růstu.

ODDÍL I. FISKÁLNÍ POLITIKA

Fiskální politika (neboli rozpočtová politika) je „řízení dynamiky národního důchodu, zaměstnanosti, investic a celkové produkce prostřednictvím státního rozpočtu“¹. Pojem fiskální vychází z latinského slova „fiskus“, které nejprve označovalo košík, do kterého se vybíraly daně. Později tento pojem označoval římskou státní pokladnu.

Fiskální politiku jako takovou můžeme rozdělit do dvou, popřípadě i tří skupin. A to na fiskální:

- **restriktivní politiku**, která spočívá v omezení rozpočtových výdajů, zvyšování daní – což má vést k zániku či snížení deficitu veřejných financí.
- **vyrovnanou (či neutrální) politiku**, která má za cíl udržet jak výdaje, tak příjmy na stejné úrovni. Tento model je kvůli výkyvům výkonnosti ekonomiky těžko dosažitelný.
- **expanzivní politiku**, ve které naopak dochází ke zvyšování rozpočtových výdajů, snížení daní – což vede ke vzniku či prohloubení deficitu veřejných financí.

V průběhu času se ekonomický a politický význam fiskální politiky několikanásobně zvýšil. Dnes ji můžeme považovat za jeden z nejmocnějších nástrojů, které má stát ve svých rukou k ovlivňování ekonomických procesů. Takového ovlivňování má své ekonomické meze, které jsou dané množstvím národního důchodu, který může být přerozdělen.

Státní rozpočet je základním nástrojem fiskální politiky, respektive změny jak na straně výdajů státního rozpočtu, tak příjmů. K dosažení jednotlivých makroekonomických

¹ Definice z Encyklopedie politiky, PhDr. Karel Žaloudek, Libri 2004, str. 130

cílů se využívají schodky státního rozpočtu či naopak plánované přebytky státního rozpočtu.² Jednotlivá opatření v rámci fiskální politiky můžeme rozčlenit na jednorázová (např.: změna daňových slev) a dlouhodobá (např.: pojistné na státní politiku nezaměstnanosti).

ODDÍL II. HOSPODÁŘSKÁ A MĚNOVÁ UNIE – EU

Pojem hospodářská a měnová unie byl začleněn do primárního práva EU roku 1992 v Maastrichtu, a to změnou Smlouvy o založení Evropského společenství (změna vstoupila v účinnost 1. listopadu 1993). Dnes nalezneme bez větších změn ustanovení o hospodářské a měnové unii ve Smlouvě o fungování EU (články 119-144), v účinnosti od 1. prosince 2009.

V primárním právu se důsledně hovoří o hospodářské a měnové unie, ale ve skutečnosti došlo k uskutečnění pouze měnové unie. K fungující hospodářské unii chybí stále spousta kroků politických, ekonomických i právních. Zatímco otázky měnové (monetární) politiky států, jejichž měnou je euro, jsou ve výlučné svěřené pravomoci EU, tak otázky hospodářské politiky jsou pouze věcí společného zájmu. Obě politiky (resp. unie) konstruuje evropské primární právo odlišně. *„Zatímco hospodářská část je postavena na decentralizované struktuře Evropské unie jakožto společenství států, je naproti tomu měnová unie založena na přenesení měnových pravomocí z úrovně jednotlivých států – jejich centrálních bank, na úroveň unijní“.*³ Daná konstrukce vytváří mezi oběma politikami vnitřní pnutí. Dále budu hovořit pouze o měnové unii.

Ač se může zdát, že vytvoření měnové unie, byl nápad pouze Evropského společenství (unie), ve skutečnosti existuje několik pokusů vytvořit funkční měnovou unii již mnohem dříve, např.: Latinská měnová unie (1848), Skandinávská měnová unie (1873). Všechny výše zmíněné pokusy, ale skončily vždy nezdarem. To, co odlišuje evropskou měnovou unii a nezdařené pokusy, je hlavně fakt, že Evropská unie vytvořila kromě společné měny, také evropskou centrální banku (dále jen ECB). ECB určuje jednotnou měnovou politiku, což významnou měrou přispívá k funkčnosti a stabilizaci měnové unie. Vytvoření

² SLANÝ, A. a kol. Makroekonomická analýza a hospodářská politika, Praha, 2003, str. 138

³ Michal Tomášek, Právní a ekonomické souvislosti a důsledky přijetí smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 1/2012, str. 34

měnové unie je proces dlouhodobý a vyžadující velkou přípravu, v případě Evropské unie byl rozčleněn do tří etap (viz tabulka na další straně).

PRVNÍ ETAPA od 1. Července 1990	Úplná liberalizace kapitálových obchodů;
	Užší spolupráce mezi centrálními bankami;
	Volné používání ECU (tj. evropské měnové jednotky, která byla předchůdcem eura);
	Zlepšení hospodářské konvergence;
DRUHÁ ETAPA od 1. června 1994	Založení Evropského měnového institutu (EMI);
	Zákaz úvěrování veřejného sektoru centrálními bankami;
	Užší koordinace měnových politik;
	Posílení hospodářské konvergence;
	Proces vedoucí k nezávislosti národních centrálních bank by měl být dokončen nejpozději k datu založení Evropského systému centrálních bank;
Přípravné práce na třetí etapě;	
TŘETÍ ETAPA od 1. ledna 1999	Neodvolatelné stanovení směnných kurzů;
	Zavedení eura; 1999 (bezhotovostní) 1. leden 2002 (bankovky a mince)
	Provádění jednotné měnové politiky Evropským systémem centrálních bank;
	Nabytí účinnosti mechanismu směnných kurzů v rámci EU (ERM II);
	Nabytí účinnosti Paktu stability a růstu;

Zdroj: <http://www.ecb.int/stats/html/index.en.html>

ODDÍL III. EUROZÓNA

Eurozóna označuje členské státy Evropské unie, jejich měnou je euro. Z původních patnácti členů EU bylo euro přijato ve všech vyjma Švédska, Dánska a Velké Británie. Z nich si Velká Británie a Dánsko vyjednali trvalou výjimku ze zavedení eura (tzv. opt-out), která spočívá v možnosti neúčastnit se třetí fáze hospodářské a měnové unie, tedy zavedení eura samotného. Ostatní státy (i nově přistoupivší k Evropské unii) mají povinnost přijmout

společnou měnu euro, jakmile splní veškerá požadovaná kritéria.⁴ Jako poslední přistoupilo ke společné měně Estonsko, a to 1. ledna 2011.

Každý stát Evropské unie, který chce přistoupit k měnové unie, musí splnit určitá kritéria, jak již bylo řečeno výše. Tato kritéria jsou formulována v článku 140 Smlouvy o fungování Evropské unie a podrobněji specifikována ve dvou protokolech.⁵ Jednotlivá kritéria jsou uvedena v následující tabulce.

Cenová stabilita	12měsíční průměr HICP inflace do 1,5 proc. bodu nad referenční hodnotou, která je průměrem tří zemí s nejnižší inflací
Úrokové míry	10leté vládní dluhopisy s úrokovou mírou do 2 proc. bodu nad průměrem vládních dluhopisů tří zemí s nejlepší cenovou stabilitou
Vládní deficit	do 3 % HDP
Veřejný dluh	do 60 % HDP
Stabilita měnového kurzu	minimálně dvouletý pobyt v ERM II bez porušení $\pm 15,0$ %ního flukтуаčního pásma a devalvace centrální parity

Zdroj: http://www.zavedenieura.cz/cps/rde/xchg/euro/xsl/euro_podmin_prijeti.html

Krom výše zmíněných kritérií uvádí Smlouva ještě požadavek kompatibility právních předpisů jednotlivých členských států s legislativou Evropské unie. Jde především o statut Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky.⁶

ODDÍL IV. - PAKT STABILITY A RŮSTU

Pakt stability a růstu (dále jen Pakt) je dohoda mezi členskými státy Evropské unie, která byla přijata formou rezoluce na zasedání summitu Evropské Rady v Amsterdamu 16. -

⁴ K dnešnímu dni to platí pro Bulharsko, Českou republiku, Litvu, Lotyšsko, Maďarsko, Polsko, Rumunsko a Švédsko.

⁵ Protokol o konvergenčních kritériích a Protokol o postupu při nadměrném schodku

⁶ Statut k nalezení na internetové stránce, www.ecb.int.

17. června 1997. Pakt se skládá ze dvou částí, a to Paktu samotného, a pak dvou prováděcích nařízení.^{7,8} K dnešnému dni k Paktu samozřejmě řadíme i nařízení, na základě nichž byl několikrát novelizován.

Pakt se rozděluje do dvou základní částí, a to preventivní a nápravné.⁹ Právní základ preventivní části nalezneme dnes v článku 121 Smlouvy o fungování EU. Nápravné části se věnuje článek 126 téže Smlouvy. Ukazatele a referenční rámce pro určení např.: 60% veřejného dluhu k HDP, nalezneme v protokolu 12 Smlouvy o fungování EU. Sekundární legislativa je pak tvořena jednotlivými nařízeními.

Hlavním cílem Paktu je koordinovat národní fiskální politiky v rámci Evropské unie. Preventivní část se snaží dosáhnout stavu, kdy každý členský stát bude řídit svou fiskální politiku tak, aby nedocházelo zbytečně k tvorbě nadměrných rozpočtových deficitů.¹⁰ Naopak nápravná část se snaží smířlivou cestou vyřešit vzniklý nadměrný rozpočtový deficit.¹¹

Pakt se vztahuje na všechny členské země Evropské unie. V rámci Paktu rozlišuje dvě skupiny členů, a to země eurozóny a ostatní členské státy Evropské unie. Preventivní část se vztahuje na všechny členské státy, naopak nápravná část se může použít pouze na členy eurozóny.

Pozadí přijetí Paktu

Na začátku roku 1996 byla většina států připravena na zahájení třetí etapy hospodářské a měnové unie. Avšak již v tuto dobu existovaly reálné obavy o budoucí stabilitu společné měny. Tyto obavy spočívaly především ve faktu, že jakmile stát splní konvergenční kritéria a přistoupí ke společné měně, tak již není žádná záruka v dalším dodržování těchto kritérií. S těmito riziky počítali už i tvůrci Maastrichtské smlouvy a začlenili tak v jejím rámci článek 104, který stanovoval povinnost členských států vyvarovat se nadměrným deficitům

⁷ Nařízení Rady (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik

⁸ Nařízení Rady (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku

⁹ „preventive arm“, „corrective arm“

¹⁰ Mezi nástroje používané Paktem patří, např.: Stabilizační program, Program konvergence.

¹¹ Mezi nástroje používané Paktem patří, např.: Včasně varování, Doporučení, Procedura nadměrného deficitu.

veřejných rozpočtů. Dále se pak v Maastrichtské smlouvě stanovila procedura řešící nadměrný deficit veřejného rozpočtu. Praktické aspekty vymáhání těchto ustanovení byly nechány na pozdější dobu, k čemuž došlo právě přijetím Paktu.

V době přístupu ke společné měně euro bylo Německo tažnou ekonomickou silou Evropské unie. Německá marka patřila k nejstabilnějším měnám v rámci evropského hospodářského prostoru. Z tohoto důvodu požadovalo Německo záruku, že euro bude minimálně, tak stabilní měnou jakou byla i německá marka. Na základě tohoto tlaku předložil tehdejší německý ministr financí, Theo Waigal, první ucelený návrh Paktu stability. Návrh našel velmi širokou podporu, i když se zde našli části, se kterými mnohé státy nesouhlasily. Mezi hlavní široce kritizované body patřily: a.) automatické uvalování sankcí, b.) maximální výše sankce a c.) nezačlenění Paktu do rámce evropských smluv.

Na základě výše uvedeného návrhu probíhala dlouhá jednání, z nichž je třeba vyzvednout zasedání Rady ministrů v Dublinu, kde došlo k všeobecné shodě na textu Paktu. Ten byl poté přijat jako rezoluce v Amsterdamu (viz výše).

Za dobu účinnosti Paktu došlo k několika reformám, které celkově vedly spíše ke změkčení pravidel než ke zlepšení jejich vynutitelnosti. K nejvýznamnějším změnám došlo v letech 2005¹² a 2011¹³. Důvodem pro revizi Paktu roku 2005 byla jeho neschopnost donutit státy dodržovat pravidlo vyrovnaných či přebytkových rozpočtů, což se jasně ukázalo v roce 2003, kdy na základě doporučení Evropské komise měla Rada ministrů členských států eurozóny uvalit sankce na Německo a Francii za nedodržení Paktu. K tomu nedošlo kvůli tlaku německého a francouzského ministra financí a celkové neochotě Rady Ministrů uvalovat jakékoliv sankce na své členy. Revize pouze poskytla další možnosti, jak se „vyhnout“ dodržování pravidel. Revize z roku 2011 je důsledkem globální hospodářské krize, která ještě více upozornila na fakt, že Pakt se stal spíše deklarací, než závaznou dohodou. A tudíž nebude jistě překvapením, že za celou účinnosti Paktu nebyla ani jednou uvalena sankce za jeho nedodržení.

¹² Nařízení rady (ES) 1055/2005 – hlavním prvkem revize bylo možnost států individuálně zdůvodnit, proč nemohly dodržet vyrovnaný rozpočet – což lze jednoznačně označit za další „změkčení“ pravidel hry.

¹³ Reforma v rámci balíčku opatření „six-pack“ – bližší informace dále v textu.

KAPITOLA II. – SMLOUVA O STABILITĚ, KOORDINACI A SPRÁVĚ V HOSPODÁŘSKÉ A MĚNOVÉ UNII

Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (dále jen Smlouva o stabilitě) je mezinárodní smlouva, která byla podepsána 2. března 2012 mezi členskými státy Evropské unie vyjma České republiky a Velké Británie. Smlouva vstoupila v platnost 1. ledna 2013, a to dle čl. 14 odst. 2 Smlouvy o stabilitě.¹⁴ V následující tabulce můžeme vidět postup ratifikace Smlouvy o stabilitě v jednotlivých členských státech.

Rakousko	30. 7. 2012	Litva	6. 9. 2012
Belgie	--	Lucembursko	--
Bulharsko	--	Lotyšsko	22. 6. 2012
Kypr	26. 7. 2012	Malta	--
Německo	27. 9. 2012	Nizozemsko	--
Dánsko	19. 7. 2012	Portugalsko	25. 7. 2012
Estonsko	5. 12. 2012	Polsko	--
Španělsko	27. 9. 2012	Rumunsko	6. 11. 2012
Francie	26. 11. 2012	Švédsko	--
Řecko	10. 5. 2012	Finsko	21. 12. 2012
Maďarsko	--	Slovinsko	30. 5. 2012
Itálie	14. 9. 2012	Slovensko	17. 1. 2013
Irsko	14. 12. 2012		

Zdroj: Rada EU, stav k 21. 2. 2013

ODDÍL I. POZADÍ PŘIJETÍ A CÍLE SMLOUVY O STABILITĚ

Jak bylo výše uvedeno, již při vzniku samotné měnové unie, tvůrci Maastrichtské smlouvy věděli o existenci reálného rizika, že některé členské státy eurozóny budou žít, tzv.

¹⁴ Čl 14 odst. 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.“

„na dluh“. To znamená, že stát hospodaří s mnohem více penězi než je schopna jeho ekonomika vytvořit. Bez měnové unie by takový stát musel vzít veškerou odpovědnost za nadměrný schodek na sebe (v nejhorším případě, pak vyhlásit státní bankrot). Avšak v rámci ní se odpovědnost „rozptyluje“ mezi všechny členy měnové unie, jelikož by bylo vysoce nežádoucí, aby některý člen vyhlásil státní bankrot.¹⁵ Řešení takového rizika, pak viděli tvůrci Maastrichtské smlouvy právě ve vytvoření Paktu stability a růstu.¹⁶

Globální hospodářská krize, ale ukázala, že Pakt stability a růstu není dostačujícím nástrojem, který by zabraňoval státům ve vytváření nadměrných deficitů. Pakt se stal spíše deklarací určitých pravidel než účinnou prevencí. Krize ovšem ukázala i další systémové nedostatky v koordinaci a správě hospodářské a měnové unie.

K řešení těchto problémů byl přijat tzv. „six-pack“¹⁷. O něm předseda Evropské rady prohlásil, „*Procházíme těžkými časy, a tento nový soubor pravidel a postupů, který v minulém roce projednala pracovní skupina a který nyní získal legislativní podobu, představuje velmi významný krok k posílení makroekonomického dohledu a fiskální kázně*“¹⁸ Tento balíček právních předpisů vešel v platnost 13. prosince 2011.¹⁹ „Six-pack“ jako takový můžeme považovat za velký pokrok, ale povšimněme si zajímavého faktu, že došlo pouze k vydání sekundárních právních předpisů, i když oblast hospodářské a měnové politiky můžeme označit za jednu z nejdůležitějších politik v rámci Evropské unie. Stalo se tak, protože nebyla nalezena shoda na změně (i omezené) primárního práva mezi všemi 27 členskými státy EU. Daná situace vedla k uzavření Smlouvy o stabilitě, koordinaci, a správě v hospodářské a měnové unii, která má „suplovat“ změnu primárního práva do té doby než se členské státy EU shodnou.

¹⁵ Mezi pravděpodobné následky by patřilo: snížení důvěryhodnosti Eura, odliv investic, inflace .. atd. v nejhorším případě by mohlo dojít k rozpadu měnové unie a návratu k původní národní měně.

¹⁶ O Paktu stability a růstu v Kapitole I. Oddíl IV.

¹⁷ „Six-pack“, jak již název napovídá, je soubor šesti právních předpisů EU, jejichž záměrem je zpřísnit správu ekonomických záležitostí v EU. Tvoří ho šest nařízení a jedna směrnice.

¹⁸ Předseda Evropské rady Herman Van Rompuy, z tiskové konference při setkání s polským premiérem, 12.9.2011

¹⁹ Bližší informace naleznete na internetových stránkách:
http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm

Smlouva o stabilitě má poměrně úzce specifikovaný předmět úpravy, jelikož je pouze jedním z mnoha opatření, které se přijímají ke stabilizaci evropského ekonomického prostoru. Cílem Smlouvy je prohloubit koordinaci hospodářských politik a zajistit rozpočtovou disciplínu členských států EU, přesněji řečeno členských států eurozóny. Na ostatní členské státy EU se smlouva začne vztahovat v okamžiku, kdy přijmou Euro.²⁰ Tyto státy mohou ještě předtím dobrovolně učinit některá ustanovení Smlouvy o stabilitě pro sebe závaznými.²¹

ODDÍL II. PRÁVNÍ POVAHA SMLOUVY A JEJÍ VZTAH K EU

V samotném textu Smlouvy o stabilitě nenalezneme žádnou zmínku o její právní povaze (především s ohledem na zařazení smlouvy mezi jednotlivé prameny práva). Její právní povahu je tudíž nutné zjistit z charakteru Smlouvy samotné a jejího obsahu. Tvůrci koncipovaly Smlouvu o stabilitě jako samostatnou mezinárodní smlouvu²², která je podřízena režimu Vídeňské úmluvy o smluvním právu (dále jen Vídeňská úmluva).²³ Jedná o formu, která není příliš typická pro posílení integrace v rámci EU. Do této doby se v případě, že státy chtěly blíže spolupracovat v oblasti bez výlučné pravomoci EU, přijímaly dohody zakládající posílenou spolupráci.²⁴

Na jednu stranu musíme bez dalšího konstatovat, že Smlouva o stabilitě není součástí práva Evropské unie. Na druhou stranu Smlouva o stabilitě nemůže bez práva EU fungovat. Tento paradox je způsoben především skutečností, že Smlouva o stabilitě neměla původně vzniknout, ale mělo dojít ke změně primárního práva. Řešení v podobě mezinárodní smlouvy je výsledkem zcela praktickým a po této stránce i chvályhodným a prospěšným. Pokud však odhlédneme od časové tísně a nutnosti přijetí právní úpravy v dané oblasti, dojdeme k závěru, že Smlouva o stabilitě je „dílem“ značně problematickým (např.: otázka nových pravomocí

²⁰ Přesněji v okamžiku, kdy je zrušena výjimky dle čl. 139 Smlouvy fungování EU.

²¹ Tzv. opt-in, který se činí na základě prohlášení daného státu, že chce být vázán smlouvou ještě před přijetím společné měny euro.

²² Dle článku 2(1) Vídeňské úmluvy se považuje za mezinárodní dohodu: a.) dohoda uzavřená mezi státy, b.) písemnou formou, c.) v režimu mezinárodního práva, d.) sepsaná v jedné nebo více souvisejících listin, e.) bez ohledu na název.

²³ Původně byl text Smlouvy navržen jako změna primárního práva EU (zakladatelských smluv).

²⁴ Čl. 20 Smlouvy o EU, čl 326 a následující Smlouvy o fungování EU.

pro orgány EU, která nemá oporu v primárním právu). V této práci bohužel není dostatek prostoru pro podrobný rozbor vztahu Smlouvy o stabilitě k EU.²⁵

²⁵ Bližší informace k nalezení v odborných publikacích např.: Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 1/2012

KAPITOLA III. – VZTAH SMLOUVY K ČESKÉ REPUBLICĚ

Jak je všeobecně známo, Česká republika společně s Velkou Británií odmítla podepsat Smlouvu o stabilitě, a tudíž není z této Smlouvy nikterak zavázána. Touto větou bych mohla mou práci ukončit a věřím, že většina českého národa by byla naprosto spokojena. Mně ovšem přijde zcela nemístné na tomto místě skončit, jelikož Smlouva o stabilitě má a bude mít spoustu konsekvencí pro Českou republiku. V následující kapitole se pokusím zachytit z mého pohledu nejdůležitější aspekty vztahu České republiky a Smlouvy o stabilitě.

ODDÍL I. PŘÍSTUP ČESKÉ REPUBLIKY KE SMLOUVĚ

Teď na chvíli předpokládejme, že se Česká republika rozhodne přistoupit ke Smlouvě o stabilitě. Musí projít odsouhlasením stávajícím členy? Jakým způsobem bude Smlouva o stabilitě ratifikována? Odkdy se stane smlouva platnou a jaké části se aplikují na Českou republiku? Pokusím se na otázky odpovědět postupně.

Česká republika může přistoupit ke Smlouvě o stabilitě kdykoliv. Odsouhlasení stávajícími členskými státy není zapotřebí, tzn., že stávající členové nejsou schopni jakýmkoliv způsobem zabránit přistoupení nového člena z EU ke smlouvě (ať již z důvodů ekonomických či politických jako odvetný krok).²⁶ V jednom z původních návrhů bylo požadováno odsouhlasení určitým počtem členských států Smlouvy o stabilitě, ale pro protesty (především ze strany menších států) se dané ustanovení změnilo do dnešní podoby. Nebude pro Vás překvapením, že mezi hlavní iniciátory této změny patřila i Česká republika. V praxi se toto ustanovení dotýká pouze České republiky a Velké Británie, jelikož ostatní členové Evropské unie se ke Smlouvě již připojili.²⁷

²⁶ Čl. 15 Smlouvy o stabilitě: „K této smlouvě mohou přistoupit členské státy Evropské unie, jež nejsou smluvními stranami. Účinky přistoupení nastávají dnem uložení přístupové listiny u depozitáře, který uvědomí ostatní smluvní strany. Po autentifikaci smluvními stranami bude znění této smlouvy v úředním jazyce přistupujícího členského státu, jenž je rovněž úředním jazykem a pracovním jazykem orgánů Unie, uloženo v archivu depozitáře jakožto platné znění této smlouvy. „

²⁷ Do budoucna můžeme počítat s novými členy Evropské unie, ale v době jejich přístupu by měla být Smlouva o stabilitě již obsoletní, a její obsah součástí primárního práva. V případě, že se tak nestane, můžeme očekávat scénář, že nové členské státy EU budou muset ratifikovat Smlouvu o stabilitě jako podmínku přístupu k Evropské unii.

Další otázka spočívá ve způsobu ratifikace Smlouvy o stabilitě. Na první pohled otázka jednoduchá, ale rozhodně tomu tak není. Bude nutné si zodpovědět základní otázku, a to zda je vůbec ratifikace nutná? Na základě přístupové smlouvy k EU (dále jen přístupové smlouvy)²⁸ přenesla Česká republika řadu pravomocí na Evropskou unii. Z tohoto důvodu musíme posoudit, zda obsah Smlouvy o stabilitě není zahrnut v rámci přenesených pravomocí a tudíž je zcela nadbytečné ratifikovat novou smlouvu (tedy přenést již jednou dané pravomoci). Dle mého názoru, je tato argumentace neudržitelná především z důvodu, že Česká republika nemohla v době podpisu přístupové smlouvy ani tušit, že se v budoucnu uzavře Smlouva o stabilitě. A k tomu, aby mohlo dojít k přenosu pravomocí, musí být jasné jaké pravomoci a v jak velké míře budou přenášeny. Další argumentem proti je také fakt, že jde o mezinárodní smlouvu, tedy počin stojící mimo stávající rámec forem kooperace v EU.

Tím nám otázky kolem ratifikace nekončí, jelikož musíme určit způsob, jakým se ratifikace uskuteční. Půjde tedy o postup dle čl. 10 a 49 nebo specifický postup dle čl. 10a Ústavy České republiky? Odpověď záleží v posouzení faktu, zda dochází k přenosu pravomocí na mezinárodní instituce nebo ne. Pokud by docházelo k takovému přenosu, bude nutné Smlouvu o stabilitě ratifikovat dle čl. 10a.²⁹ Dle profesora Gerlocha³⁰ k přenosu pravomocí dochází a mně nezbyvá než s ním souhlasit. Jako příklad bych uvedla např. článek 8 Smlouvy o stabilitě, kde je dána nová pravomoc Soudního dvora Evropské Unie (dále jen SDEU). SDEU může na základě Smlouvy o stabilitě přezkoumávat plnění závazků ze smlouvy.³¹

Jako poslední otázka nám zbývá platnost smlouvy pro Českou republiku, a které její části se na ni vztahují. Dle článku 14(3) se Smlouva o stabilitě „*použije od prvního dne*

²⁸ Smlouva o přistoupení, 16. dubna 2003, v platnosti od 1.kvetna 2004

²⁹ Čl. 10a Ústavy ČR: (1) Mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci.

(2) K ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v odstavci 1 je třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu.

³⁰ Profesor Aleš Gerloch, Povaha Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii sjednávané mezi zeměmi eurozóny z hlediska požadavků stanovených ústavním pořádkem České republiky na proces její ratifikace, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica I, str. 99-107

³¹ Přesněji, jde o přezkoum právních předpisů, kterými členský stát implementovat pravidlo vyrovnaných rozpočtů.

měsíce následujícího po uložení jejich ratifikační listiny".³² Pokud proces ratifikace skončí např. 30. dubna a listiny budou uloženy u depozitáře 1. května, Smlouva o stabilitě vstoupí pro Českou republiku v platnost 1. června.

Smlouva o stabilitě rozlišuje dva druhy členů a to státy eurozóny a státy stojící mimo ni (dále jen nezúčastněné státy). Na státy eurozóny se vztahují veškerá ustanovení Smlouvy o stabilitě. U nezúčastněných států je situace o trochu složitější, a proto budu demonstrovat jednotlivá ustanovení na situaci České republiky. Předpokládejme, že Česká republika k dnešnímu dni ukončila ratifikační proces Smlouvy o stabilitě a ratifikační listiny budou uloženy u depozitáře do konce dubna. Tím pádem vstupuje Smlouva o stabilitě v platnost 1. května 2013. Jelikož se na Českou republiku vztahuje výjimka ve smyslu čl. 139(1) Smlouvy o fungování EU³³, tak pro ČR se nestává nově žádné ustanovení Smlouvy o stabilitě závazným. Nově k 1. květnu pouze vzniká možnost České republiky vyjádřit svůj úmysl být vázána hlavou III a IV Smlouvy o stabilitě³⁴, tzv. „opt-in“. Celá Smlouva o stabilitě se stane pro ČR závaznou v okamžiku „*použitelnosti rozhodnutí o zrušení této výjimky*".³⁵ Situace je odlišná v případě Hlavy V Smlouvy o stabilitě, která „*se použije na všechny dotčené smluvní strany ode dne vstupu této smlouvy v platnost*".³⁶ To znamená, že v okamžiku uložení ratifikační listiny se na Českou republiku vztahuje Hlava V. Smlouvy o stabilitě.

³² Celé znění článku 14(3) Smlouvy o stabilitě: „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.“

³³ Znění čl. 139(1) Smlouvy o fungování EU: „Členské státy, o kterých Rada nerozhodla, že splňují nezbytné podmínky pro přijetí eura, jsou dále označovány jako „členské státy, na které se vztahuje výjimka“.“

³⁴ Hlava III. – Rozpočtový pakt, Hlava IV. – Koordinace hospodářských politik a konvergence

³⁵ Čl. 14(5) Smlouvy o stabilitě

³⁶ Čl. 14(4) Smlouvy o stabilitě

ODDÍL II. POLITICKÉ KONSEKVEKCE

„Politika je rvačka kvůli zájmům, maskovaná jako zápolení kvůli zásadám“.

Ambrose Bierce, americký publicista

Dovolila jsem si začít citátem amerického publicisty, který více než výstižně vystihl politiku jako takovou. V případě odmítnutí Smlouvy o stabilitě můžeme do jisté míry pouze hádat, jaké jsou opravdové důvody pro nepřistoupení České republiky. V několika málo následujících řádcích se pokusím nastínit některé důvody, jež čeští politici naznačili. Ráda bych ještě upozornila, že mnohé z důvodů nedávají smysl, dokonce si mezi sebou odporují.

Za zásadní problém, který nedovoluje České republice přistoupit ke Smlouvě o stabilitě, označil český premiér Petr Nečas nemožnost účastnit se eurosummitu jako plnohodnotný člen. Dle premiéra existuje reálná hrozba, že Česká republika nebude připuštěna k důležitým rozhovorům v rámci eurosummitu. Stejný postoj zastávalo jistou dobu i Polsko, ale po dlouhých vyjednáváních se podařilo nalézt kompromis. Tento kompromis rozšířil možnost účasti států nepoužívajících společnou měnu euro na eurosummitech a navíc byla do Smlouvy o stabilitě začleněna ustanovení, která ukládají povinnost pozvat všechny členské státy Smlouvy o stabilitě v případě, že se bude projednávat některé z témat taxativně uvedených ve Smlouvě o stabilitě. Dále přibyla ještě povinnost zdůvodnit, proč nebyly na eurosummit pozvány všechny členské státy, ale pouze státy eurozóny. I přes velkou snahu ze strany evropských státníků, zůstal postoj české vlády nezměněn.³⁷ Paradoxem je, že díky tomuto postoji se dnes vůbec nemáme právo účastnit eurosummitů. Naše možná účast spočívá zcela na benevolenci členských států Smlouvy o stabilitě.

V tiskové konferenci³⁸ po konání summitu Evropské Rady uvedl český premiér, že Smlouva o stabilitě nemůže být podepsána kvůli problémům v ústavní rovině. Bohužel se mi nepodařilo dopátrat, jaké ústavní problémy český premiér přesně myslel. V několika dalších rozhovorech, pak mluví o problémech s ratifikací, ale opět nebyl nijak konkrétní. Z mého pohledu se mohlo jednat o dvě věci. Za prvé, problém s ratifikací z pohledu ustanovení čl. 10 a čl. 10a Ústavy České republiky (viz výše) a za druhé problém spíše „tragický“ a „směšný“

³⁷ Nebudu se věnovat vnitřní neshodám v rámci vládní koalice, jelikož nemám tolik prostoru.

³⁸ Konference z 31. ledna 2012, záznam na internetových stránkách:

<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/ekonomika/162614-necas-k-paktu-nepristoupil-z-ustavnich-duvodu/>

než závažný, a to neochota bývalého prezidenta Václava Klause podepsat Smlouvu o stabilitě i v případě, že by byla schválena oběma komorami Parlamentu ČR. Zůstává otázkou, zda volba nového prezidenta (spíše eurooptimisty) změní něco na postoji české vlády a dojde k přistoupení ke Smlouvě o stabilitě.

Jediný důvod odmítnutí Smlouvy o stabilitě, který považuji za částečně oprávněný nebo minimálně hodný delší diskuze, je fakt, že Smlouva o stabilitě není první pokusem Evropské unie zabránit vytváření nadměrných deficitů. Mluvím zde o „projektu“ Paktu stability a růstu, který skončil velkým neúspěchem. Samotná Smlouva o stabilitě používá téměř totožné nástroje v boji s nadměrnými deficity jako Pakt. A vyvstává tedy otázka: Bude Smlouva o stabilitě skutečně funkčním nástrojem?

Celkové jednání České republiky ve věci Smlouvy o stabilitě, potažmo české vlády, vyvolalo vlnu nevole v evropských politických kruzích. Například francouzský prezident Nicolas Sarkozy prohlásil: *„Nejsem dostatečně obeznámen se všemi podrobnostmi o tom, co se děje v Praze, abych pochopil, proč to, co bylo přijatelné v prosinci, už teď přijatelné není“*.³⁹ Nejvíce kritizovanou je nekonzistentnost postojů České republiky. Daný postoj České republiky jistě neznamena žádnou velkou politickou katastrofu, ale opět utvrdil evropské politiky, že jednání a postoje našeho státu jsou nepředvídatelné a do jisté míry i nesrozumitelné, což přispívá ke ztrátě důvěryhodnosti na evropské politické scéně.

ODDÍL III. NÁVRH FINANČNÍ ÚSTAVY

V únoru 2013 prošel prvním čtením návrh „finanční“ ústavy, a poté byl předán rozpočtovému výboru, kde dle mých informací stále zůstává. Pojem finanční ústava označuje novelizaci Ústavy ČR a případně prováděcí zákon k této novele.⁴⁰ Finanční ústava zavádí omezení pro zadlužování státu. Do značné míry se oblast úpravy kryje se Smlouvou o stabilitě (popř. Paktem stability a růstu). Na rozdíl od Smlouvy, ale návrh finanční ústavy předpokládá

³⁹ Prohlášení francouzského prezidenta bezprostředně po summitu Evropské Rady, 31. Ledna 2012.

⁴⁰ Dosud není jasné, zda bude prováděcí zákon vydán. Opozice v čele s ČSSD na jeho vydání trvá, zatímco vládní koalice považuje vydání takového zákona za zbytečné. Vzhledem k tomu, že ke schválení finanční ústavy je zapotřebí ústavní většiny, můžeme očekávat dlouhá jednání, která snad povedou k nějakému výsledku.

mnohem přísnější kritéria pro posouzení vzniku nadměrného deficitu. Ve světle tohoto návrhu se stává důvod odmítnutí podepsání Smlouvy o stabilitě stále méně jasným.

Pro přehlednost nové právní úpravy, kterou může přinést finanční ústava, předkládám následující tabulku.

- Veřejný dluh dosáhne **40 až 45% HDP**
 - **Státní zaměstnanci** – žádné opatření
 - **Podnikatelé, Společnosti** – dosáhnout na státní záruky bude těžší. Schválit je totiž bude muset nejen vláda, ale i nadpoloviční většina všech poslanců a senátorů. Stát poskytuje záruky k investičním úvěrům nebo úvěrům na pořízení zásob. Omezení se budou týkat nových záruk.
 - **Obce** – žádné opatření
 - **Pacienti** - žádné opatření
 - **Politici** – ministři předstoupí před poslance a senátory a budou vysvětlovat, proč dluh roste, a předloží plán na jeho snížení. Rozsah snížení dluhu určí vláda po konzultaci s Národní rozpočtovou radou.
 - **Školy a další veřejné instituce** – žádné opatření
- Veřejný dluh dosáhne **45 až 48% HDP**
 - **Státní zaměstnanci** – zmrazení platů nebo propouštění, které se dotkne zaměstnanců ve veřejných službách a správě, příslušníků.
 - **Podnikatelé, Společnosti** – stejně jako v první fázi
 - **Obce** – žádné opatření
 - **Pacienti** - nemocnice začínají odkládat operace, na pojišťovny totiž doléhají rozpočtové škrty a platí nemocnicím méně. Navržené výdaje v rozpočtech zdravotních pojišťoven nebudou smět překročit výdaje předcházejícího roku.
 - **Politici** – poslancům, ministrům i dalším politikům klesne plat o 20%. Vláda předloží rozpočet, jehož výdaje nejsou vyšší než v roce předchozím.
 - **Školy a další veřejné instituce** – první rozpočtové škrty a zaměstnancům jsou zmrazeny platy.
- Veřejný dluh dosáhne **48 až 50% HDP**
 - **Státní zaměstnanci** – stejně jako ve druhé fázi
 - **Podnikatelé, Společnosti** – stejně jako v první fázi

- **Obce** – obce budou smět schvalovat jen vyrovnaný či přebytkový rozpočet.
 - **Pacienti** - stejně jako v předchozí fázi, plus rozpočty pojišťoven musí být přinejmenším vyrovnané
 - **Politici** – stále platí snížení platů. Vláda musí předložit minimálně vyrovnaný rozpočet.
 - **Školy a další veřejné instituce** – nebudou si smět půjčovat, škrty v investicích.
- **Veřejný dluh přesáhne 50% HDP**
 - **Státní zaměstnanci** – stejně jako ve druhé fázi
 - **Podnikatelé, Společnosti** – stejně jako v první fázi
 - **Obce** – obce budou smět schvalovat jen vyrovnaný či přebytkový rozpočet.
 - **Pacienti** - stejně jako v předchozí fázi, plus rozpočty pojišťoven musí být přinejmenším vyrovnané
 - **Politici** – vláda musí okamžitě požádat o vyslovení důvěry
 - **Školy a další veřejné instituce** – viz třetí scénář⁴¹

Návrh finanční ústavy je pozitivním krokem k zabránění vzniku nadměrných deficitů v České republice. Nesmíme však být přehnaně optimističtí, protože jde stále jenom o návrh, a ten se může zcela odchýlit od původního záměru, jak je v českém právním prostředí zcela běžné.

⁴¹ Upravená tabulka z internetové stránky: <http://byznys.ihned.cz/c1-59265650-snemovna-podporila-navrh-financni-ustavy-ktera-zavadi-omezeni-pro-zadluzovani-statu>

ZÁVĚR

Příchod globální hospodářské krize do Evropy v roce 2009 odhalil mnohé systémové nedostatky hospodářské a měnové unie, např.: nedostatečná koordinace hospodářských politik, tvorba nadměrných deficitů veřejných rozpočtů atd. Evropská unie zareagovala na nastalou situaci vydáním řady opatření. Jedním z posledních bylo podepsání Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. Uzavřením Smlouvy o stabilitě došlo bezesporu k významnému pokroku v oblasti koordinace fiskálních politik a správě eurozóny. Doufejme tedy, že Smlouva o stabilitě nebude následovat osud Paktu stability a růstu.

V rámci této práce jste měli možnost seznámit se se Smlouvou o stabilitě. Snažila jsem se podat věrný obraz Smlouvy o stabilitě a událostí, na základě nichž byla smlouva přijata. V závěrečné kapitole mé práce můžete nalézt podstatné informace o vztahu této Smlouvy k České republice.

Smlouva o stabilitě je bezesporu krok správným směrem. Nesouhlasím s formou, která byla zvolena, tedy samostatná mezinárodní smlouva. V mnoha ohledech tento fakt vyvolává řadu právních i politických otázek. Nejpalčivějším problémem je vztah Smlouvy a práva Evropské unie. Bohužel nebylo v této práci dostatek prostoru, daný problém rozebrat mnohem podrobněji. Čímž bych ráda odkázala na další odbornou literaturu, kterou můžete nalézt ve zdrojích mé práce.

Závěrem bych ráda poděkovala za Váš čas strávený nad touto prací a doufám, že pro Vás byla přínosem.

ZDROJE:**Knihy:**

- Finanční právo, Bakeš, Karfíková, Kotáb, Marková a kol., 6. upravené vydání, C.H.Beck
- Právní a ekonomické souvislosti a důsledky přijetí Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 1/2012
- Encyklopedie politiky, PhDr. Karel Žaloudek, 3. vydání, Libri 2004
- Malá encyklopedie moderní ekonomie, Sojka, Konečný, 5. vydání, Libri 2004
- Makroekonomická analýza a hospodářská politika, SLANÝ, A. a kol., Praha, 2003
- Kdo byl kdo světoví a čeští ekonomové, Sojka, 1. vydání, 2001

Internetové zdroje:

- článek týkající se návrhu finanční ústavy: <http://byznys.ihned.cz/c1-59265650-snemovna-podporila-navrh-financni-ustavy-ktera-zavadi-omezeni-pro-zadluzovani-statu>
- internetová stránka ECB: <http://www.ecb.int/home/html/index.en.html>
- internetová stránka ČNB: <http://www.cnb.cz/cs/index.html>
- internetová stránka Evropské komise: http://ec.europa.eu/index_cs.htm
- oficiální internetová stránka věnující se otázkám zavedení společné měny euro: <http://www.zavedenieura.cz/cps/rde/xchg/euro/>
- internetová stránka České televize: <http://www.ceskatelevize.cz/>
- internetová stránka Evropské rady: <http://www.european-council.europa.eu/home-page.aspx?lang=cs>
- internetový portál eurollex: <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>