

## **Předkládací zpráva pro zasedání Rady hospodářské a sociální dohody**

k návrhu na přístup České republiky ke Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě  
v hospodářské a měnové unii

***Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*** (dále „Smlouva“) byla podepsána dvaceti pěti členskými státy EU dne 2. března 2012. Vznikala v době vrcholící dluhové krize, kdy kvůli vysokému zadlužení (způsobenému v některých případech dlouhodobým nedodržováním Paktu o stabilitě a růstu) v kontextu ekonomické recese, poklesu konkurenceschopnosti a náhlého prozření finančních trhů neúnosně rostly úrokové míry ze státních dluhopisů, což vedlo k neschopnosti některých zemí si samy financovat svůj vládní dluh. Cílem Smlouvy tak bylo posílit důvěru finančních trhů a tím přispět ke stabilizaci financí vládního sektoru členských států.

Smlouva vstoupila v platnost 1. ledna 2013. Jejími smluvními stranami jsou v současné době všechny členské státy EU s výjimkou ČR, Chorvatska a Spojeného království.

Smlouva je klasickou mezinárodní smlouvou, tj. smlouvou, která – byť má úzkou souvislost s některými opatřeními přijatými unijními právními akty v oblasti hospodářské a měnové politiky – byla sjednána mimo rámec unijního práva. Do pěti let od vstupu v platnost by nicméně měla být učiněna opatření s cílem začlenit obsah Smlouvy do unijního právního řádu. Bez ohledu na budoucí začlenění či nezačlenění obsahu Smlouvy do práva EU státy eurozóny očekávají, že členský stát, který v budoucnu požádá o přijetí společné měny, přistoupí i ke Smlouvě.

Primárně je Smlouva určena zemím eurozóny. Pro stát mimo eurozónu, který Smlouvu podepíše a ratifikuje, bude Smlouva závazná až od okamžiku, kdy tato země přijme euro, pokud se ovšem sama nerozhodne pro dřívější použitelnost hlav III a IV Smlouvy nebo jejich částí.

### **Důvody přistoupení ČR ke Smlouvě**

Podle čl. 15 Smlouvy k ní mohou bez omezení přistoupit členské státy EU, jež dosud nejsou jejími smluvními stranami. Vládě ČR se po zvážení vývoje od vstupu Smlouvy v platnost navrhuje, aby využila této možnosti a dodatečně se připojila ke smlouvě, jejímž cílem je podpořit stabilitu, koordinaci a správu v hospodářské a měnové unii.

ČR vzhledem ke své neúčasti na Smlouvě nebyla oprávněna k účasti na summitech eurozóny, což se dlouhodobě jevílo jako nevýhodné. Přistoupení ČR ke Smlouvě účast na těchto summitech umožní za splnění podmínek dle čl. 12 odst. 3 Smlouvy. Ratifikace a plné naplňování Smlouvy jsou rovněž podmínkou pro zapojení členského státu eurozóny do programu finanční pomoci v rámci Evropského mechanismu stability.

Čl. 15 Smlouvy upravuje mechanismus dodatečného přistoupení členských států ke Smlouvě, který spočívá v uložení přístupové listiny u depozitáře (kterým je Generální sekretariát Rady). V praxi to znamená, že přistoupení členských států, jež dosud nejsou smluvními stranami,

nevyžaduje žádná další jednání či ratifikaci ze strany stávajících smluvních stran. Na úrovni ČR však bude přistoupení muset být schváleno oběma komorami Parlamentu ČR a listina o přístupu podepsána prezidentem republiky.

### **Varianty přistoupení ČR ke Smlouvě**

Podle čl. 14 odst. 5 Smlouvy platí, že na smluvní strany, které Smlouvu ratifikovaly a jež nejsou členy eurozóny, se Smlouva použije až ode dne jejich vstupu do eurozóny, ledaže dotčená smluvní strana oznámí úmysl být k dřívějšímu okamžiku vázána všemi ustanoveními hlav III a IV Smlouvy nebo jejich částí.

ČR má v zásadě tyto možnosti:

- 1) *Ke Smlouvě přistoupit, aniž by učinila oznámení, na jehož základě by již před přijetím eura byla vázána ustanoveními hlav III (Rozpočtový pakt) a IV (Koordinace hospodářských politik a konvergence) Smlouvy nebo jejich částí*

I v tomto případě s sebou přistoupení ke Smlouvě přinese možnost ČR účastnit se některých summitů eurozóny. Stejně možnosti využilo rovněž Švédsko, Maďarsko, Polsko a Litva.

Výše uvedené oznámení je ostatně možné provést kdykoliv, tedy i po přístupu České republiky ke Smlouvě.

- 2) *Učinit již nyní (společně s přistoupením ke Smlouvě) oznámení ve smyslu čl. 14 odst. 5 Smlouvy*

Na základě uvedeného oznámení by ČR již od okamžiku svého přistoupení ke Smlouvě byla vázána ustanoveními hlav III a IV, případně jejich vybranými částmi. V případě hlavy III by ČR byla povinna zavést do vnitrostátního práva fiskální pravidla obsažená v čl. 3 odst. 1 Smlouvy, včetně pravidla zhruba vyrovnaného hospodaření státu<sup>1</sup> a automatického mechanismu nápravy v případě horšího než plánovaného hospodaření. Ve vztahu k hlavě IV Smlouvy se nejvíe přijetí žádných vnitrostátních předpisů jako bezprostředně nutné.

Tuto možnost využily Dánsko, Rumunsko a Bulharsko (posledně uvedený stát učinil předmětné oznámení pouze ve vztahu k hlavě III Smlouvy).

### **Stručná charakteristika obsahu Smlouvy**

Smlouva je rozdělena do šesti hlav, přičemž klíčová ustanovení jsou obsažena v hlavách III až V.

**Hlava III („Rozpočtový pakt“)** stanoví, že rozpočty vládního sektoru smluvních stran mají být vyrovnané či přebytkové. To se považuje za splněné, pokud strukturální deficit vládního sektoru nepřesáhne 0,5 % HDP, případně až do výše 1 % HDP, ovšem za předpokladu dluhu výrazně pod úrovní 60 % HDP a nízkých rizik z hlediska dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí.

---

<sup>1</sup> V pravém slova smyslu nejde o pravidlo vyrovnaného rozpočtu, ale o pravidlo, které požaduje nejvyšší přípustný strukturální deficit vládního sektoru ve výši 0,5 % HDP, resp. 1 % HDP pro země s nízkou úrovní dluhu a zajištěnou dlouhodobou udržitelností vládního sektoru. Viz dále.

Hlava III dále ukládá smluvním stranám zavést do vnitrostátního rozpočtového procesu automatický mechanismus nápravy. Ten by byl aktivován v případě, že se státy odchýlí od Smlouvou daného strukturálního deficitu či od cesty k jeho postupnému dosažení. Podoba, rozsah a přesné fungování nápravného mechanismu mají být stanoveny na vnitrostátní úrovni na základě společných principů navržených Evropskou komisí (dále jen „Komise“).

Podstatnou povinností vyplývající ze Smlouvy je provedení daných ustanovení formou závazných vnitrostátních předpisů, nejlépe na ústavní úrovni. Plnění povinnosti existence těchto závazných vnitrostátních předpisů má přezkoumávat Soudní dvůr EU, a to na základě závěru Komise a podnětu smluvní strany. V případě, že smluvní strana nevyhoví rozsudku soudu, může jiná smluvní strana opětovně předat věc Soudnímu dvoru EU, který může udělit pokutu až ve výši 0,1 % HDP žalované země.

Smluvní strany s dluhem přesahujícím 60 % HDP jsou povinny přijmout opatření k jeho snížení o 5 % jeho převisu nad 60 % hranicí ročně.

Smluvní strany v postupu při nadměrném schodku mají povinnost předkládat a provádět rozpočtový a hospodářský program. Jeho obsahem má být podrobný popis strukturálních reforem k udržitelné nápravě nadměrného schodku. Dostatečnost tohoto programu a jeho soulad s návrhem rozpočtového plánu na následující rok budou sledovány Komisí a Radou. Smyslem programu je kvantifikované a konkrétní hodnocení reálnosti dosažení cílů, sledování jejich plnění a jejich účinného vymáhání.

Podpora doporučením Komise vůči zemi, která překročila kritérium povoleného deficitu, má být zaručena, pokud kvalifikovaná většina států eurozóny nebude proti. Smluvní strany mají povinnost koordinovat plány na emise státních dluhopisů.

**V hlavě IV („Koordinace hospodářských politik a konvergence“)** se smluvní strany zavazují společně usilovat o koordinaci hospodářské politiky, která by měla prostřednictvím posílené konvergence a konkurenceschopnosti podporovat hladké fungování hospodářské a měnové unie a hospodářský růst. Nemá se přitom jednat o vytváření žádné společné hospodářské politiky, ale výlučně o koordinaci hospodářských politik na základě Smlouvy o fungování EU.

**V hlavě V („Správa eurozóny“)** je poprvé smluvně zakotvena existence institucí eurozóny vedle institucí pro EU28. Smlouva předpokládá konání pravidelných neformálních setkání hlav států a předsedů vlád smluvních stran, jejichž měnou je euro, na tzv. vrcholných schůzkách eurozóny. Tyto schůzky se mají konat podle potřeby a nejméně dvakrát ročně. Státy stojící mimo eurozónu, které ale ratifikovaly Smlouvu, se podle čl. 12 odst. 3 Smlouvy jednání mohou účastnit vždy, když budou předmětem jednání otázky konkurenceschopnosti, změny celkového uspořádání eurozóny a základních pravidel, a dále podle potřeby, avšak alespoň jednou za rok.

Jednotlivé závazky vyplývající ze Smlouvy se v souladu s čl. 14 odst. 5 Smlouvy nebudou na ČR vztahovat až do okamžiku vstupu ČR do eurozóny, resp. do okamžiku případného dobrovolného rozhodnutí se ČR pro dřívější použitelnost některých částí Smlouvy. Bez ohledu na tuto skutečnost obsahem Smlouvy převážně nejsou nová pravidla, nýbrž posílení dodržování pravidel již existujících. Obdobná opatření jsou v ČR projednávána též v podobě tzv. „Finanční ústavy“ a v souvislosti s implementací směrnice Rady č. 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

### **Provádění Smlouvy**

Smlouva nebude mít žádné legislativní dopady až do doby, než se v souladu s jejím čl. 14 odst. 5 stanou její ustanovení pro ČR použitelná. Pak bude potřeba zajistit provádění

Smlouvy prostřednictvím přijetí závazných vnitrostátních předpisů, nejlépe včetně předpisů na ústavní úrovni.

### **Dopad provádění Smlouvy na státní rozpočet**

Smlouva nebude mít žádné přímé ani nepřímé dopady na státní rozpočet do doby, než se v souladu s jejím čl. 14 odst. 5 stanou její ustanovení pro ČR použitelná. Poté bude ČR povinna zavést do vnitrostátního rozpočtového procesu pravidlo zhruba vyrovnaného nebo přebytkového hospodaření, jak bylo uvedeno výše. Zásadní dopad na státní rozpočet by mělo tvrdší omezení schodku vládního sektoru, resp. schodku pro státní rozpočet a státní fondy. Výdaje ze státního rozpočtu by při aplikaci Smlouvy mohly vznikat přímo - náklady na ustanovení nezávislé monitorovací instituce (fiskální rady) – i nepřímo – pokud by ČR nesprávně nebo neúplně transponovala pravidla o vyrovnaném rozpočtu do svého právního řádu, vystaví se nebezpečí postihu ze strany Soudního dvora EU (viz rovněž výše).

### **Soulad Smlouvy s právním řádem ČR, právem EU a mezinárodními závazky ČR, jakož i s obecně uznávanými zásadami mezinárodního práva**

Přistoupení ke Smlouvě je v souladu s právním řádem ČR a nedotkne se ani závazků vyplývajících z členství ČR v EU. Je rovněž v souladu s obecně uznávanými zásadami mezinárodního práva a se závazky ČR vyplývajících z jiných mezinárodních smluv.

Po ratifikaci (resp. schválení přístupu) a vyhlášení ve Sbírce mezinárodních smluv se Smlouva stane v souladu s čl. 10 Ústavy ČR součástí právního řádu ČR. Dle čl. 10 Ústavy ČR platí, že „vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu;“ a dále, že „stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“

### **Odůvodnění kategorie Smlouvy**

Z hlediska právního řádu ČR se s ohledem na povahu závazků ve Smlouvě obsažených jedná o mezinárodní smlouvu tzv. prezidentské kategorie ve smyslu čl. 10a Ústavy, kterou jsou přenášeny některé pravomoci orgánů ČR na mezinárodní organizaci nebo instituci, jež podléhá souhlasu obou komor Parlamentu ČR třípětinovou (ústavní) většinou dle čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR a ratifikaci (resp. schválení přístupu) prezidentem republiky.

Smlouva po budoucím vstupu ČR do eurozóny bude vyžadovat poměrně výrazný zásah do vnitrostátního právního řádu, včetně ústavních předpisů. Pravidla obsažená v čl. 3 odst. 1 Smlouvy budou zakotvena ve vnitrostátních právních předpisech a povinnost dodržovat je v rámci rozpočtové procedury budou mít vnitrostátní orgány (zejm. vláda a Parlament ČR). Rovněž mechanismus nápravy bude spuštěn v rámci vnitrostátních procedur, přičemž v čl. 3 odst. 2 Smlouvy je výslovně zdůrazněna odpovědnost vnitrostátních parlamentů.