

## **Předkládací zpráva pro Parlament**

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 samy si 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. Jejimi smluvními stranami jsou v současné době všechny členské státy EU s výjimkou ČR, Chorvatska a Spojeného království. Chorvatsko pokročilo v ratifikačním procesu, neboť chorvatský parlament dne 26. 1. 2018 schválil návrh zákona o přistoupení Chorvatska k Fiskálnímu paktu.

Smlouva je klasickou mezinárodní smlouvou, tj. smlouvou, která – byť má úzkou souvislost s některými opatřeními přijatými v oblasti hospodářské a měnové politiky orgány EU – 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. Za tímto účelem předložila Evropská komise dne 6. 12. 2017 návrh směrnice Rady, kterou se stanoví pravidla pro posílení rozpočtové odpovědnosti a střednědobé rozpočtové orientace v členských státech. 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.

Přistoupení ke Smlouvě patří zcela oprávněně mezi prioritní témata vlády v souladu s jejím programovým prohlášením, jež deklaruje mj. záměr vlády být aktivním členem EU. Tento krok pokládáme za velmi důležitý signál vůči našim partnerům v EU v současné době intenzivních diskuzí o budoucím uspořádání EU a eurozóny. Nesouhlas s Fiskálním paktem se v minulosti stal zcela zbytečně výrazem negativního postoje ČR vůči EU, a to zejména v politické rovině.

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 umožňuje splnění podmínek dle čl. 12 odst. 3 Smlouvy.

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 musí být přistoupení schváleno oběma komorami Parlamentu ČR a listina o přístupu podepsána prezidentem republiky. Senát Parlamentu ČR vyslovil souhlas s přístupem ke Smlouvě svým usnesením č. 581 ze dne 27. srpna 2014. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR Smlouvu do konce svého VII. volebního období projednat nestačila. Smlouvu je tudíž třeba znovu předložit Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR s žádostí o vyslovení souhlasu s přístupem.

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 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. Vláda ČR se rozhodla ke Smlouvě přistoupit, aniž by učinila toto oznámení, na jehož základě by byla ČR následně vázána ustanoveními hlav III (Fiskální kompakt) 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 ostatně využilo rovněž Švédsko, Maďarsko a Polsko.

### **Stručná charakteristika obsahu Smlouvy**

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

**Hlava III („Fiskální kompakt“)** stanoví, že veřejné rozpočty smluvních stran mají být vyrovnané či přebytkové. Strukturální deficit by neměl přesáhnout 0,5 % HDP. Schodek do výše 1 % HDP by byl povolen jen za předpokladu dluhu pod úrovní 60 % HDP a zajištěné udržitelnosti veřejných financí.

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 dvůru 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 60procentní 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.

ČR požadavkům Fiskálního kompaktu fakticky již vyhověla prostřednictvím zákona o pravidlech rozpočtové zodpovědnosti (zákon č. 23/2017 Sb. a související právní předpisy), který implementoval směrnici Rady č. 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. Skrze předpisy, jimiž ČR (částečně) transponovala ustanovení směrnice do svého právního řádu, byla zároveň naplněna valná většina ustanovení Fiskálního kompaktu.

### **Provádění Smlouvy**

Ani poté, co se v souladu s čl. 14 odst. 5 Smlouvy stanou její ustanovení pro ČR použitelná, by za současných okolností neměly nastat legislativní dopady.

### **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 by zásadní dopad na státní rozpočet mohlo mít případné tvrdší omezení schodkuvládního sektoru ve srovnání se současným nastavením fiskálního rámce ČR a s tím, co z Fiskálního kompaktu pro ČR vyplývá nyní. Vedle toho by výdaje ze státního rozpočtu při aplikaci Smlouvy mohly vzniknout nepřímo – pokud by začlenění pravidla o vyrovnaném rozpočtu do právního řádu ČR bylo vyhodnoceno ze strany ostatních smluvních stran nebo Komise jako nedostačující, vystavila by se ČR 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 schválení přístupu ČR ke Smlouvě 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, jež podléhá souhlasu obou komor Parlamentu ČR a schválení přístupu k ní prezidentem republiky.

Smlouva sice ukládá smluvním stranám povinnosti s potenciálně zásadním dopadem do jejich vnitrostátních právních řádů (tyto povinnosti již ČR fakticky splnila), to však neznámá, že by se jednalo o přenos pravomocí podle čl. 10a Ústavy ČR. Pravidla obsažená v čl. 3 odst. 1 Smlouvy jsou v případě ČR již zakotvena ve vnitrostátních právních předpisech a povinnost dodržovat je v rámci rozpočtové procedury mají vnitrostátní orgány (zejm. vláda a Parlament ČR). Rovněž mechanismus nápravy bude spouštěn v rámci vnitrostátních procedur, přičemž v čl. 3 odst. 2 Smlouvy je výslovně zdůrazněna odpovědnost vnitrostátních parlamentů. Smlouva ani nesvěřuje žádné nové pravomoci orgánům EU. Komise, Rada i Soudní dvůr EU budou na základě Smlouvy jednat v mezích pravomocí, které již na ně byly přeneseny.

Z výše uvedeného je zřejmé, že se v případě Smlouvy jedná o smlouvu hospodářskou, jež je všeobecné povahy podle čl. 49 písm. d) Ústavy ČR a jež předpokládá hlasování prostou většinou v obou komorách Parlamentu ČR.

Vláda přistoupení ke Smlouvě poprvé schválila svým usnesením č. 189 ze dne 24. března 2014. S ohledem na tehdejší vyžádané stanovisko Legislativní rady vlády vláda v bodě IV. 1 a) dotčeného usnesení ukládá dát materiál do souladu se stanoviskem Legislativní rady vlády, která tehdy vyjádřila svůj názor, že Smlouva je mezinárodní smlouvou prezidentské kategorie ve smyslu čl. 10a Ústavy České republiky, kterou jsou přenášeny některé pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci. Smlouvy dle čl. 10a Ústavy pak pro svoji ratifikaci vyžadují souhlas třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů. Oba předkladatelé návrhu nicméně trvají na svém posouzení Smlouvy jako smlouvy, která nepřenáší pravomoci dle čl. 10a Ústavy a k jejíž ratifikaci postačí souhlas prosté většiny členů v obou komorách Parlamentu. Tento názor nyní potvrdil ve svém dopise ze dne 22. ledna 2018 adresovaném ministryni financí také náměstek pro řízení Sekce Legislativní rady vlády a místopředseda Legislativní rady vlády JUDr. Jan Kněžínek, Ph.D.

Vláda ČR opětovně projednala návrh na přistoupení České republiky ke Smlouvě a svým usnesením ze dne 14. února 2018 návrh schválila.

V Praze dne 14. února 2018

Předseda vlády:

Ing. Andrej Babiš v.r.