

# Teze k dopisu a analýze Petra Macha

Petr Mach se mylí, když říká:

- 1) že změna Smlouvy o fungování EU (tj. revize čl. 136) bude mít pro Českou republiku „závažné důsledky v podobě stamiliardových garancí ve prospěch krachujících států eurozóny.“

Článek 136 se rozhodnutím Evropské rady [2011/199/EU](#), které je nyní předkládáno Senátu k vyjádření souhlasu s ratifikací, doplňuje o nový odstavec, který zní:

*„3. Členské státy, jejichž měnou je euro, mohou zavést mechanismus stability, který bude aktivován v případech, kdy to bude nezbytné k zajištění stability eurozóny jako celku. Poskytnutí jakékoli požadované finanční pomoci v rámci tohoto mechanismu bude podléhat přísné podmíněnosti.“*

Tento dodatek má **umožnit členským státům eurozóny** (a nikoliv tedy Evropské unii, jak píše pan Mach), aby v souladu se svým ústavním pořádkem mohly uzavřít mezinárodní smlouvu, kterou by byl založen Evropský stabilizační mechanismus (dále jen ESM), tj. nástroj řešící nejnaléhavější problémy ohrožující stabilitu eurozóny jako celku.

Důvod, proč se musí měnit Smlouva, **je třeba hledat spíše v konformnosti tohoto řešení s ústavním pořádkem některých členských zemí (především pak Německa, kde je primární právo součástí vnitrostátního ústavního pořádku).**

**ESM nemá právní základ přímo v čl. 136,** nýbrž se opírá o zřizovací mezinárodní smlouvu. **Bude tedy, stejně jako EFSF<sup>1</sup>, stát mimo rámec EU.** EU není smluvní stranou, nemá hlasovací práva v ESM, má pouze status pozorovatele. **Jsou to tedy členské státy, nikoliv Unie, kdo bude nastavovat parametry fungování ESM a vykonávat nad ním kontrolu.**

Po schválení rozhodnutí o doplnění čl. 136 Evropskou radou 25. března 2011 proběhla řada intenzivních jednání s cílem urychleně dokončit práce na mezinárodní smlouvě, kterou by se zřídil ESM. Tato smlouva byla dokonce již podepsána 11. července 2011 během zasedání ministrů financí zemí eurozóny.

**Česká republika není, a ani nemůže být, signatářem této smlouvy, dokud nevstoupí do eurozóny. Z toho vyplývá, že samotná změna SFEU (tj. doplnění čl. 136) nemá žádné fiskální dopady na náš státní rozpočet<sup>2</sup>.**

---

<sup>1</sup> EFSF je Evropský nástroj finanční stability založený 9. května 2010 mezinárodní smlouvou mezi 16 členskými zeměmi eurozóny. Cílem této instituce je chránit finanční stabilitu evropské měnové unie formou poskytování dočasné finanční pomoci těm členům eurozóny, kteří se dostanou do finančních potíží. EFSF získává prostředky emisemi obligací a jiných dluhových instrumentů na kapitálovém trhu. Tyto emise jsou až do výše 440 mld. EUR garantovány členskými zeměmi eurozóny, a to proporcionalně podle kritéria podílu na splaceném kapitálu ECB. Díky uvedeným státním garancím má EFSF nejlepší možné kreditní hodnocení od všech hlavních ratingových agentur. Z takto získaných prostředků jsou poskytovány půjčky zemím s finančními problémy. Půjčky jsou podmíněny přísnými programy fiskálního a makroekonomického přizpůsobení.

<sup>2</sup> Ať již v podobě povinnosti splatit v hotovosti část podílu na kapitálu ESM nebo v podobě záruk za poskytnuté úvěry ESM.

**Jediné fiskální dopady by mělo suverénní rozhodnutí ČR poskytnout dvoustrannou finanční pomoc postiženému státu eurozóny (čistě teoreticky např. Slovensku) společně s ESM.**

**2) jaký fiskální dopad bude mít účast ČR v mechanismu a že „bude nějaká budoucí vláda vyzvána proplatit záruky v objemu čtvrt bilionu korun“**

Petr Mach nesprávně indikuje případný rozpočtový dopad. Ve smlouvě o zřízení ESM je stanovena pouze možnost navyšování upsaného kapitálu se vstupem nového člena a nikoli případný přesun stávajících podílů, který by s sebou nesl nižší příspěvky pro nově přistoupivší státy, se kterým pan Mach počítá.

Mechanismus naopak – o tom Petr Mach nemluví - počítá s tzv. **korektivním klíčem pro ekonomicky méně vyspělé státy eurozóny** (s hrubým domácím produktem na obyvatele pod 75 % celé Evropské unie v tržních cenách), ke kterým by se v případě vstupu nejspíše přiřadila i Česká republika. V tom případě by se její podíl na upsaném kapitálu počítal jako vážený průměr upsaného kapitálu Evropské centrální banky a podílu země na hrubém národním důchodu eurozóny, kde je klíč Evropské centrální banky vážen jednou čtvrtinou a klíč hrubý národní důchod třemi čtvrtinami. Tento propoččet je závislý na konkrétním složení eurozóny v době vstupu, nicméně předběžně by korektivní klíč pro Českou republiku dnes znamenal dodat během pěti let kapitál ve výši cca 32 miliard korun a počítat s dalším závazkem pro případ nutnosti ve výši cca 250 miliard korun.

Po dvanácti letech od vstupu do eurozóny nicméně jakýkoli nárok na korektivní klíč skončí a jediným klíčem určujícím podíl na mechanismu bude klíč pro upsaný kapitál Evropské centrální banky. **Konečný závazek České republiky pak bude činit cca 40 miliard korun splaceného kapitálu (1,33 % reálného hrubého domácího produktu) a povinnost v případě potřeby dodat dalších cca 310 miliard korun (10,34 % reálného hrubého domácího produktu).**

Skutečnost, že „nějaká příští vláda bude vyzvána k proplacení záruk v objemu čtvrt bilionu korun“ je nepravděpodobná (byť ji nelze zcela vyloučit). K plnění z titulu záruk by došlo pouze v případě, že by byl ohrožen úvěrový rating ESM, kupř. vinou snížení úvěrového ratingu některého/některých z jeho ekonomicky významných členů. Pak by následovalo plnění z příslibu dodat splacený kapitál. Dalším důvodem plnění ze záruk by mohla být skutečnost, že by přijímající stát nedokázal plnit své závazky vůči mechanismu, ten by následně byl nucen investory saturovat ze svého splaceného kapitálu, který by v zájmu udržení nejvyššího ratingu vyžadoval doplnění. **Přesto, byť by k plnění z poskytnutého závazku dodat další hotovost dojít mohlo, je velmi nepravděpodobné, že by se tak stalo v plné výši, jak uvádí pan Mach.**

**3) že EU může „o zavedení eura v ČR a potažmo o účasti v záchranném mechanismu rozhodnout i proti naší vůli“.**

Pan Mach tvrdí, že když premiér Nečas jednal na březnové Evropské radě, činil tak na základě mylných informací. Dle interpretace pana Macha, který se odvolává na čl. 140, odst. 2 SFEU, se o našem členství v eurozóně bude rozhodovat „o nás, bez nás“.

Tím, kdo se zde mýlí, je však pan Mach. Nejenže si plete jednotlivé instituce EU (viz záměna Rady EU za Evropskou radu), ale jeho interpretace je zcela chybná. Je nutné vycházet z celého čl. 140, a ne jenom z jeho druhého odstavce. V prvním odstavci jsou stanovena tzv. konvergenční kritéria, která nejdříve musí členský stát před možným přistoupením do měnové unie splňovat.

Na příkladu ČR a konvergenčních kritérií objasníme, kdy teprve do hry vstupuje čl. 140, odst. 2 SFEU (tj. kdy začíná na návrh Komise Rada EU ve složení ministrů financí zemí eurozóny rozhodovat o zavedení eura v daném členském státě).

Česká republika patří mezi země, které jsou dle Lisabonské smlouvy označovány jako „**členské země, na které se vztahuje výjimka**“ (viz čl. 139 SFEU). Jde o země, které mají dle přístupové smlouvy závazek přijmout euro jako svou měnu, ale zatím neplní podmínky pro jeho zavedení (tj. konvergenční kritéria).

Dle poslední Konvergenční zprávy z května 2010 zpracované Komisí Česko nespĺňuje hned několik podmínek pro zavedení:

- **Právní předpisy v České republice** – zejména zákon o České národní bance a zákon o finančním arbitrovi – **nejsou zcela slučitelné s články 130 a 131 SFEU a statutem Evropského systému centrálních bank, resp. Evropské centrální banky**.
- Neplníme kritérium zdravých a udržitelných veřejných financí (v současné době je proti ČR vedeno **řízení pro nadměrný schodek**, který musíme odstranit do roku 2013);
- Neplníme **kritérium směnného kurzu**. Jedním z konvergenčních kritérií je totiž požadavek na minimálně dvouletý „pobyt“ v tzv. evropském mechanismu směnných kurzů (označovaný jako ERM 2). Tento mechanismus spočívá v tom, že kurz dané měny (v našem případě tedy CZK) se musí vůči euru pohybovat v tzv. flukтуаčním pásmu, které je vymezeno dolní a horní hranicí, které jsou vzdáleny +/- 15 % od centrální parity (tj. pevně zvoleného kurzu EUR/CZK).<sup>3</sup> Pro úspěšný „pobyt“ v ERM 2 platí řada dalších specifických pravidel, mezi nimiž tím nejkľíčovějším je, že česká měna nesmí vůči EUR devalvovat (tj. nesmí dojít ke zvýšení centrální parity) a obecně česká měna nesmí být vystavena výrazným devalvačním tlakům.

Právě účast v ERM 2 se s ohledem na tvrzení Petra Macha jeví jako rozhodující a zcela vyvracející jeho domněnku o automatickém přijetí eura na základě rozhodnutí Rady (dle čl. 140, odst. 2 SFEU) bez aktivního projevu vůle ČR.

Vzhledem k tomu, že **účasť v ERM 2 je dobrovolná<sup>4</sup>, tj. každý členský stát, na který se vztahuje výjimka, se suverénně rozhoduje o zapojení do ERM 2, nemůže nikdy dojít k situaci, že by EU mohla prosadit zavedení eura v členské zemi bez jejího aktivního projevu vůle.**

Tento stav můžeme názorně doložit na **příkladu Švédska**, které je členem EU od roku 1995 a které má stejnou povinnost zavést euro jako Česko, ale právě kvůli tomu, že zatím nevstoupilo do ERM 2, nemůže euro zavést a EU nemůže žádným způsobem Švédsko ke vstupu do ERM 2 donutit. Nutno dodat, že Švédsko nestojí mimo eurozónu

<sup>3</sup> Kdyby hypoteticky byla stanovena centrální parita pro účast CZK v ERM 2 na úrovni 24 Kč za 1 EUR, musela by se česká koruna pro úspěšný pobyt v ERM 2 obchodovat v mantinelech daných hranicemi flukтуаčního pásma vymezeného dolní hranicí na úrovni 20,40 Kč a horní hranicí na úrovni 27,60 Kč.

<sup>4</sup> Viz **Dohoda** ze dne 16. března 2006 mezi Evropskou centrální bankou a národními centrálními bankami členských států mimo eurozónu o provozních postupech mechanismu směnných kurzů ve třetí etapě hospodářské a měnové unie.

proto, že by nemohlo/nezvládlo plnit požadovaná kritéria, ale jedná se spíše o to, že Švédsko zatím do eurozóny nechce.

Zvláštní pozici má Velká Británie a Dánsko, které si vyjednaly trvalou výjimku (tzv. „opt-out“) spočívající v zachování práva euro nikdy nezavést. Mohou se však svým případným kladným vyjádřením k zapojení do eurozóny kdykoli znovu rozhodnout. V Dánsku je dokonce tato varianta zvažována a hovoří se možnosti uspořádat nové referendum o vstupu do eurozóny.

Další krok, kdy členský stát uplatňuje svůj aktivní projev vůle a má možnost zablokovat celý proces přijímání eura, nastává při **schvalování tzv. přepočítacího koeficientu**, podle něhož euro nahradí měnu dotyčného státu. **Podle čl. 140, odst. 3 musí být tento koeficient přijat jednomyslně.** Pokud by byl dostatečně v předstihu znám silně odmítavý postoj členského státu k přijetí eura - za podmínek daných aktuální hospodářskou situací, návrhy institucí EU a požadavky států eurozóny - vedla by existence tohoto ustanovení pravděpodobně k tomu, že by Komise ani dotčený členský stát nechtěly riskovat zablokování vstupu na poslední chvíli. Návrh na přijetí eura by tak Komise pravděpodobně nikdy nepředložila.

#### **4) „že účast v tomto mechanismu (tj. ESM) má být povinná pro všechny budoucí členy eurozóny včetně ČR“**

Pan Mach tvrdí, že „vstupem do eurozóny se staneme automaticky účastníky záchranného mechanismu s povinností přispět formou přímého kapitálového vkladu a formou záruk částkou v celkové hodnotě 250 mld. EUR.“

**Vstup do eurozóny a účast na ESM jsou de iure dva rozdílné procesy.** Věcně spolu nicméně souvisí a pan Mach má nepochybně pravdu v tom, když tvrdí, že ze strany ostatních členů eurozóny bude vyvíjen politický tlak na to, aby se stát nově vstupující do eurozóny účastnil i ESM. Dle našeho názoru by indikovaná nevole k účasti na ESM implikovala, že by euroskupina nedala Radě doporučení k přijetí ČR do eurozóny dle čl. 140(2).

Pokud ČR vůli k účasti na mechanismu indikuje a i na základě tohoto předpokladu se stane členem eurozóny, pak se bude mít za to, že v zájmu udržení stability eurozóny, do které se tímto přiřadí, promptně podepíše a ratifikuje Smlouvu o ESM a stane se jeho členem se všemi právy a povinnostmi. Konkrétní podmínky vstupu však budou předmětem *samostatného* jednání orgánů ČR s orgány zemí eurozóny včetně ESM.

Navzdory tomuto předpokládanému vývoji právní závazek ČR vstoupit do eurozóny vznikl v době, kdy žádný ESM neexistoval, takže nemůže implikovat, že vstup do eurozóny se rovná povinnosti vstoupit do ESM. Na tom nic nemění ani ustanovení preambule Smlouvy o ESM<sup>5</sup>, protože ta představuje pouhé legislativní vodítko a není právně závazná a už vůbec ne pro jakoukoli nesmluvní stranu. Navíc ani v samotné Smlouvě o ESM není specifikováno, kdy po vstupu do eurozóny stát přistoupí k ESM, byť lze předpokládat, že doporučení euroskupiny Radě bude založeno na příslibu, že se takto stane bez odkladu po přijetí eura dotyčnou zemí.

---

<sup>5</sup> Bod č. 5 preambule říká: „Všichni členové eurozóny se stanou členy ESM. Jako důsledek vstupu do eurozóny by se členský stát EU měl stát členem ESM se všemi právy a povinnostmi, které mají ostatní smluvní strany.“

Případné přistoupení ČR k této smlouvě bude suverénním rozhodnutím ČR. Tato smlouva (coby tzv. smlouva prezidentské kategorie) by musela projít vnitrostátním procesem ratifikace, k níž je nezbytný souhlas obou komor Parlamentu ČR.

### 5) „že výjimku ze zavedení eura lze zavést zjednodušenou procedurou změny Smlouvy, tedy podle čl. 48, odst. 6 Smlouvy o EU“

Povinnost České republiky přijmout euro je zakotvena v Aktu o podmínkách přistoupení k EU, konkrétně v čl. 4:

„Každý nový členský stát se účastní hospodářské a měnové unie ode dne přistoupení jako členský stát, na který se vztahuje výjimka, ve smyslu čl. 139 SFEU.“

Zjednodušenou procedurou změny Smlouvy podle čl. 48, odst. 6 SEU se však může měnit pouze a jenom třetí část Smlouvy a fungování EU, nikoliv přístupové smlouvy! **Pro vyjednání trvalé výjimky ze zavedení eura by ČR musela vyjednat změnu primárního práva, která by musela být ratifikována ve všech členských státech.**

### 6) že „řešením je vyjednání si trvalé výjimky ze zavedení společné měny“

ČR má možnost aktivně rozhodovat o přijetí společné měny prostřednictvím politických (souhlas Evropské rady), ekonomických (účast v ERM 2 a stanovení přepočítávacího kurzu) a právních nástrojů (soulad legislativy s primárním právem), a není tudíž odkázána pasivně přihlížet procesu zavedení společné měny. Změnu závazku stávajících a budoucích členů eurozóny je třeba chápat jako důsledek změny hospodářských a ekonomických podmínek od našeho vstupu do EU v roce 2004. Instrukce Evropské unie a eurozóny na tento daný vývoj přirozeně musí nějak reagovat. Symetricky má i Česká republika právo na tento vývoj reagovat a zvolit sobě optimální strategii přistoupení k eurozóně. Vzhledem ke skutečnosti, že termín přijetí eura v ČR zdaleka nebyl stanoven a podmínky vstupu do eurozóny/ESM se mohou během této doby významně změnit, nevidíme důvod, proč nyní žádat o zavedení trvalé výjimky, kterou by ČR ve světle vývoje mohla chtít v budoucnu přehodnotit a jejíž prosazení i následné zrušení by mohlo znamenat vysoké politické náklady.

Na závěr k procedurální otázce týkající se vyslovení souhlasu s ratifikací – tedy volby způsobu schválení (prostá většina vs. kvalifikovaná většina).

Úvodem je třeba připomenout, že změna čl. 136 SFEU na základě zjednodušené revize primárního práva dle čl. 48, odst. 6 Smlouvy o EU (SEU) je precedenčním případem, a tudíž procedura ke způsobu vnitrostátního schválení nebyla ještě nikdy aplikována. Vláda ve své předkládací zprávě uvádí následující:

„Doposud neexistují na vládní úrovni přesné postupy k projednávání a schvalování rozhodnutí Evropské rady podle čl. 48, odst. 6 SEU. V případě absence výslovné úpravy postupu vnitrostátního schvalování tohoto typu vláda rozhodla, že bude postupovat *per analogiam* podle norem, které upravují proces schvalování aktů, které jsou typově těmto rozhodnutím nejbližší. Protože tato rozhodnutí slouží k omezené novelizaci základních

smluv EU a podléhají následnému schválení všemi členskými státy Unie, vláda rozhodla, že v daném případě bude *mutatis mutandis* postupovat podle norem upravujících schvalování mezinárodních smluv měnících základací smlouvy EU.“

Vzhledem k precedenční povaze vnitrostátního schvalování panoval ohledně volby vhodné procedury ve vládě rozpor. Ministerstvo zahraničních věcí preferovalo ratifikaci v parlamentu prostou většinou s ohledem na fakt, že rozhodnutím Evropské rady nedochází k žádnému přenosu pravomocí na EU, a tudíž je možné využít postupu podle čl. 49 Ústavy ČR (schválení prostou většinou). Úřad vlády sice souhlasil, že rozhodnutí Evropské rady nepředstavuje přenos pravomocí na EU, nicméně s ohledem na skutečnost, že se rozhodnutím mění Smlouva o fungování EU, kterou se pravomoci na EU přesouvaly, a s ohledem na vnímanou potřebu „hledání širšího politického konsensu“, preferoval ratifikaci kvalifikovanou většinou podle čl. 10a Ústavy ČR. Tento pohled na věc byl poté vládou odsouhlasen, a proto nyní v parlamentu ratifikace probíhá na základě kvalifikované většiny podle čl. 10a Ústavy.