



## DOKONČENÍ EVROPSKÉ HOSPODÁŘSKÉ A MĚNOVÉ UNIE

The Commission's Contribution to the Leaders' Agenda

#FutureofEurope #EURoad2Sibiu

### ÚLOHA DOLOŽKY FLEXIBILITY: ČLÁNEK 352

Tzv. doložka flexibility (viz rámeček 1), stanovená v článku 352 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU)<sup>1</sup>, hraje ústřední úlohu v dějinách hospodářské a měnové unie.

#### Hospodářská a měnová unie: stručné právní dějiny

1957	▶ Podpis Římských smluv, zakládajících Evropské hospodářské společenství, které vychází z myšlenky jednotného trhu	1988	▶ Hlavy států nebo předsedové vlád zřizují výbor pro studium hospodářské a měnové unie pod vedením předsedy Evropské komise Jacquese Delorse
1969	▶ Hlavy států nebo předsedové vlád vymezují hospodářskou a měnovou unii jako cíl evropské integrace	▶ Delorova zpráva o hospodářské a měnové unii navrhuje usnadnit její zavedení prostřednictvím tří etap	
1970	▶ Wernerova skupina – pracovní skupina, jíž předsedá lucemburský premiér Pierre Werner – předkládá závěrečnou zprávu, podle níž by mělo být úplné hospodářské a měnové unie dosaženo do deseti let prostřednictvím postupných opatření	1989	▶ Hlavy států nebo předsedové vlád se rozhodli zahájit první etapu hospodářské a měnové unie úplnou liberalizací pohybu kapitálu do 1. července 1990
1971	▶ Členské státy (tehdy jich bylo šest) schvalují postupně zavedení hospodářské a měnové unie, včetně menšího rozpětí fluktuační měnových kurzů	1992	▶ Maastrichtská smlouva stanoví postupné zavedení eura jakožto jednotné měny členských států a uskutečňování společné měnové politiky prostřednictvím Evropské centrální banky
1972	▶ Šest členských států vytváří tzv. mechanismus hada v tunelu, tj. mechanismus k řízení pohybu měnových kurzů vůči dolaru	1999	▶ Zavedení eura a přenesení výkonných pravomocí v souvislosti s měnovou politikou na Evropskou centrální banku
1979	▶ Vytvoření Evropského měnového systému založeného na koncepci pevných, a zároveň přizpůsobitelných směnných kurzů ve vztahu k evropské měnové jednotce	2002	▶ Euro je uvedeno do oběhu

Vývoj právních dějin hospodářské a měnové unie a uplatňování článku 352 SFEU spolu přímo souvisejí (tabulka 1).

Správa raných nástrojů platební bilance, vytvoření Evropského fondu pro měnovou spolupráci, jakož i evropská měnová jednotka společně vycházely z doložky flexibility.<sup>2</sup>

Přestože dějiny Evropského mechanismu stability mají svůj původ v mezinárodní smlouvě uzavřené mezi členy eurozóny, jeho vytvoření je spojeno s článkem 352 SFEU.

Tato skutečnost vyšla najevo, když Evropský soudní dvůr rozhodl o legálnosti Evropského mechanismu stability ve svém známém rozsudku ve věci „Pringle“. Soudní dvůr připustil možnost, že článek 352 SFEU by mohl EU udělit

nezbytné pravomoci k vytvoření stálého mechanismu, který by umožňoval poskytování finanční podpory členům eurozóny v tísni – zároveň však nestanovil povinnost uplatňovat doložku flexibility přednostně před mezinárodní smlouvou uzavřenou členskými státy.<sup>3</sup>

Současného článku 352 SFEU bylo nicméně využito k vytvoření nástroje platební bilance, tj. úvěrového nástroje zřízeného k poskytování pomoci členským státům, které čelí potížím s platební bilancí. Uplatnění článku 352 SFEU v souvislosti s prvními kroky směrem k hospodářské a měnové unii naznačuje, že již dříve panovala obecná shoda na tom, že uvedeného článku lze ke zřízení podobných nástrojů využít.

## RÁMEČEK 1: CO JE TZV. DOLOŽKA FLEXIBILITY?

Doložku flexibility zahrnují autoři do Smluv proto, že si dobře uvědomovali nemožnost předvídat všechny eventuality, které mohou v procesu integrace nastat. Doložka umožňuje EU jednat v oblastech, ve kterých jí nebyla Smlouvami výslovně udělena pravomoc, ale které jsou nezbytné k dosažení cílů, jež Smlouvy stanoví. Představuje tedy nástroj umožňující přizpůsobovat se novým výzvám.

Předchozí doložka flexibility – obsažená v bývalém článku 235 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství (Smlouva o EHS) a bývalém článku 308 Smlouvy o založení

Evropského společenství (Smlouva o ES) – byla zachována v Lisabonské smlouvě, konkrétně pak v článku 352 SFEU, a to i přesto, že pravomoci EU byly rozšířeny.

Její uplatnění si vyžaduje jednomyslnost v Radě a od dob lisabonské reformy také souhlas Evropského parlamentu. Evropská komise má povinnost upozornit na uplatnění tohoto právního základu vnitrostátní parlamenty. Na všechny legislativní návrhy se vztahuje postup pro přezkum subsidiarity ex-ante.

Uplatňování doložky je v dějinách Evropského měnového systému obzvláště patrné.

Mohli bychom proto vyjít ze stejné úvahy, kdybychom hospodářskou a měnovou unii přenesli do další logické fáze: Evropského měnového fondu vytvořeného v rámci Smluv transpozicí stávajícího Evropského mechanismu stability do práva EU.

Evropský mechanismus stability lze tedy do rámce Unie začlenit prostřednictvím nařízení vycházejícího z článku 352 SFEU. Aby byl nadále zajištěn hladký chod činností, členské státy by se dohodly, že kapitál Evropského mechanismu stability bude převeden na Evropský měnový fond, a to prostřednictvím samostatných závazků nebo zjednodušeného multilaterálního aktu. Aby se však bylo možné na článek 352 SFEU odvolat, musí být splněna řada podmínek.

Jak Evropský soudní dvůr již shledal ve svém rozsudku ve věci „Pringle“<sup>4</sup>, Smlouvy neobsahují pro zřízení mechanismu, jakým je Evropský mechanismus stability, žádný zvláštní právní základ. Soudní dvůr navíc prohlásil, že Evropský mechanismus stability spadá do oblasti hospodářské politiky.<sup>5</sup> Jelikož tato politika představuje podle čl. 3 odst. 4 Smlouvy o EU jeden z cílů Evropské unie, pohybuje se vytvoření Evropského měnového fondu na základě Evropského mechanismu stability v mezích rámce politik, které Smlouvy vymezují. Nutnost disponovat orgánem, jako je Evropský mechanismus stability, jednak vychází z faktů, jednak je potvrzena v čl. 136 odst. 3 SFEU a současně ve druhém bodu odůvodnění Smlouvy o zřízení Evropského mechanismu stability. Obě ustanovení označují současný Evropský mechanismus stability za mechanismus, „který bude aktivován v případech, kdy to bude nezbytné k zajištění stability eurozóny jako celku“.

## RÁMEČEK 2: CO ČLÁNEK 352 SFEU STANOVÍ

**1. Ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami je nezbytná určitá činnost Unie v rámci politik vymezených Smlouvami, které však k této činnosti neposkytují nezbytné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu vhodná ustanovení. Pokud jsou dotyčná ustanovení přijímána Radou zvláštním legislativním postupem, rozhoduje rovněž jednomyslně, na návrh Komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.**

2. V rámci postupu pro kontrolu zásady subsidiarity podle čl. 5 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii upozorní Komise **vnitrostátní parlamenty** na návrhy založené na tomto článku.

3. Opatření založená na tomto článku nesmějí harmonizovat právní předpisy členských států v případech, kdy Smlouvy tuto harmonizaci vylučují.

Nařízení založené na článku 352 SFEU neobchází postup pro revizi těchto Smluv. Jak je zdůrazněno v čl. 136 odst. 3 SFEU, není začleněním Evropského mechanismu stability do práva EU rozšířena oblast působnosti pravomocí Unie, ale spíše zaplněna mezera v jejích zvláštních pravomocích, aniž by tím byly rozšířeny její cíle, funkce a činnosti.

Pokud jde o postup, článek 352 SFEU požaduje, aby Komise přijala návrh, který bude předmětem zvláštního legislativního postupu: jednomyslného hlasování v Radě (za účasti všech členských států, v zásadě i těch, jejichž měnou není euro) a souhlasu Evropského parlamentu. Druhý odstavec článku 352 SFEU by si rovněž vyžádal, aby Komise na tento návrh upozornila vnitrostátní parlamenty, a byl by uplatněn postup pro přezkum subsidiarity ex-ante (protokol č. 2 připojený ke Smlouvám).

### RÁMEČEK 3: ČLÁNEK 352 SFEU A ZMĚNA SMLUV

Evropský soudní dvůr se jasně vyjádřil v tom smyslu, že článek 352 SFEU, který „je nedílnou součástí institucionálního řádu založeného na zásadě svěřených pravomocí, nemůže představovat základ pro rozšíření rozsahu pravomocí [Unie] nad obecný rámec vyplývající ze souhrnu ustanovení Smlouvy, a zvláště takových ustanovení, která vymezují úkoly a činnosti [Unie]. [Článek 352 SFEU] nemůže v žádném případě sloužit jako základ pro přijetí ustanovení, která by ve svých důsledcích v podstatě vedla ke změně Smlouvy bez postupu, který Smlouva za tímto účelem stanoví.“<sup>6</sup> Na tuto judikaturu upomíná i prohlášení č. 42 k ustanovení Smluv.

Na rozdíl od změny Smlouvy o zřízení Evropského mechanismu stability nebo od revize Smluv nevyžaduje uplatnění článku 352 SFEU ratifikaci všemi vnitrostátními parlamenty. Nicméně podle ústavních zákonů některých členských států<sup>7</sup> podléhá kladné hlasování jejich zástupců v Radě předchozímu souhlasu parlamentu. V případě těchto členských států by tak mohly být vnitrostátní kroky, jež je třeba podniknout ke změně Smlouvy o zřízení Evropského mechanismu stability, stejně náročné jako požadavky obecně kladené na uplatňování článku 352 SFEU. V případě ostatních členských států není ratifikace povinná.

### RÁMEČEK 4: ÚLOHA VNITROSTÁTNÍCH PARLAMENTŮ V SOUVISLOSTI S ČLÁNKEM 352 SFEU

Německý ústavní soud se ve svém rozsudku o Lisabonské smlouvě usnesl, že aby mohl německý zástupce v Radě vyjádřit souhlas s aktem, který má být přijat na základě článku 352 SFEU, je k tomu nutná formální dohoda německého Spolkového sněmu a Spolkové rady.<sup>8</sup> Stejná podmínka se vztahuje i na Spojené království podle britského zákona o Evropské unii z roku 2011.

Ve vztahu k článku 352 SFEU stanoví zvláštní záruky také polský zákon o spolupráci, jak minil polský ústavní soud ve svém rozsudku týkajícím se Lisabonské smlouvy.<sup>9</sup>

Naproti tomu český a francouzský ústavní soud vykládá doložku flexibility tak, že se na ni vztahuje původní ratifikační listina.<sup>10</sup> Jiné členské státy, např. Dánsko, Švédsko, Finsko, Rakousko nebo Španělsko, zase přijaly ustanovení – obecná, nevztahující se pouze k článku 352 SFEU –, která jejich parlamentům umožňují, aby ministrům uložily povinnost projednávat své postoje před zasedáním Rady.<sup>11</sup>

- 
1. Původní podobu znění článku 352 SFEU lze nalézt v článku 235 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství (Smlouva o EHS) a v článku 308 Smlouvy o založení Evropského společenství (Smlouva o ES).
  2. Článek uplatněný v tomto případě byl předchůdcem článku 352 SFEU, tj. článku 235 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství.
  3. Věc *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, bod 67.
  4. Tamtéž, bod 64.
  5. Tamtéž, bod 60.
  6. Posudek č. 2/94 ze dne 28. března 1996, EU:C:1996:140, bod 30.
  7. Takto situace vypadá v Německu. Viz rozsudek německého ústavního soudu ze dne 30. června 2009 o Lisabonské smlouvě, DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208, bod 417: „Je-li uplatněna doložka flexibility podle článku 352 SFEU, je vždy nutné přijmout zákon ve smyslu čl. 23 odst. 1 druhé věty základního zákona“. Tento požadavek byl kodifikován v článku 8 zákona *Integrationsverantwortungsgesetz* ze dne 22. září 2009. V těchto případech německá ústava požaduje dosažení dvoutřetinové většiny ve Spolkovém sněmu i ve Spolkové radě.
  8. Viz rozsudek německého ústavního soudu ze dne 30. června 2009 o Lisabonské smlouvě, DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208, bod 417: „Je-li uplatněna doložka flexibility podle článku 352 SFEU, je vždy nutné přijmout zákon ve smyslu čl. 23 odst. 1 druhé věty základního zákona“. Tento požadavek byl kodifikován v článku 8 zákona *Integrationsverantwortungsgesetz* ze dne 22. září 2009.
  9. Podle článků 7 a 11 polského zákona o spolupráci musí rada ministrů předložit návrh aktů Sejmu a senátu dříve, než přijme postoj, a dále je stanovena povinná konzultace s příslušným orgánem v Sejmu a senátu. Viz rozsudek ze dne 24. listopadu 2010 – č.j. K 32/09, anglická verze je otištěna v dokumentu „Selected Rulings of the Polish Constitutional Tribunal Concerning the Law of the European Union (2003–2014)“ [„Vybraná rozhodnutí polského ústavního soudu týkající se práva Evropské unie (2003–2014)“], Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Varšava, 2014, s. 237 (dostupný na adrese [http://trybunal.gov.pl/uploads/media/SiM\\_LI\\_EN\\_calosc.pdf](http://trybunal.gov.pl/uploads/media/SiM_LI_EN_calosc.pdf)).
  10. P. Kiiver, „German Participation in EU Decision-Making after the Lisbon Case: A Comparative View on Domestic Parliamentary Clearance Procedures“ [„Německá účast na rozhodování v EU po Lisabonské smlouvě: srovnávací pohled na schvalovací postupy vnitrostátních parlamentů“], (2009) 10 *German Law Journal*, 1287–1296, s. 1296.
  11. Tamtéž, bod 1295. Článek 8 španělského zákona č. 8/1994 ze dne 19. května, kterým se reguluje smíšený výbor pro Evropskou unii, ve spojení s článkem 2 zákona č. 38/2010 ze dne 20. prosince.

TABULKA 1: ČLÁNEK 352 SFEU A MILNÍKY V DĚJINÁCH HMU

	Milníky	Právní základy
1971	Rada přijala rozhodnutí č. 71/142/EHS, kterým aktivovala možnost poskytování vzájemné pomoci ve formě bilaterálních úvěrů na krizové situace související s platební bilancí.	Bývalý článek 108 Smlouvy o EHS (současný článek 142 SFEU)
1973	Nařízením Rady (EHS) č. 907/73 byl zřízen Evropský fond pro měnovou spolupráci, který podporuje fungování tzv. mechanismu hada v tunelu. Členské státy mají ukládat rezervy do sdíleného fondu zdrojů určeného ke stabilizaci směnných kurzů a k financování podpory platební bilance. Hodnota zúčtovací jednotky byla stanovena na základě hodnoty určité hmotnosti čistého zlata. Evropský fond pro měnovou spolupráci ukončil svou činnost po zavedení eura v roce 1999.	Bývalý článek 235 Smlouvy o EHS (současný článek 352 SFEU)
1975	Ropná krize v roce 1973 a potíže s platební bilancí, jimž čelilo několik členských států, způsobily, že objem úvěrů přestal stačit a postup bilaterální pomoci se stal příliš časově náročným na to, aby jím bylo možné efektivně zvládat krizové situace. Rada proto přijala <b>nařízení (EHS) č. 397/75 o půjčkách Společenství</b> , které je založeno na doložce flexibility. V důsledku toho bylo Společenství povoleno získat finanční prostředky až do výše 3 miliard dolarů od třetích zemí, bank nebo přímo na kapitálových trzích a tyto prostředky poskytnout členským státům formou půjček s nejméně pětiletou splatností. Úloha Společenství byla v tomto případě omezena na obstarání zdrojů a vyjednávání, přičemž tíha záruky stále doléhala na členské státy, a nikoliv na rozpočet Společenství.	Bývalý článek 235 Smlouvy o EHS (současný článek 352 SFEU)
1978	<b>Nařízení Rady (EHS) č. 3181/78 týkající se Evropského měnového systému.</b> Tímto nařízením byla Evropskému fondu pro měnovou spolupráci udělena pravomoc získat od měnových orgánů členských států měnové rezervy a výměnou za tato aktiva vydat evropské měnové jednotky (ECU). Košovská měna známá jako ECU byla již dříve vytvořena nařízením Rady (EHS) č. 3180/78, kterým se mění hodnota zúčtovací jednotky užívané Evropským fondem pro měnovou spolupráci, na základě ustanovení formulovaných v nařízení rady (EHS) č. 907/73. Jednotka ECU byla původně označena za ústřední prvek Evropského měnového systému <b>usnesením Evropské rady ze dne 5. prosince 1978 o zřízení Evropského měnového systému</b> a o otázkách s tím souvisejících.	Bývalý článek 235 Smlouvy o EHS (současný článek 352 SFEU)
1981	<b>Nařízení Rady (EHS) č. 682/81</b> o úpravě systému úvěrů Společenství na podporu platební bilance členských států reformovalo nástroje vytvořené v roce 1975. Na základě tohoto nařízení měla nyní Komise právo sjednávat úvěry jménem EHS, přičemž odpovědnost vůči věřitelům mohlo nést samo Společenství.	Bývalý článek 235 Smlouvy o EHS (současný článek 352 SFEU)
1988	Rada se přijetím <b>nařízení (EHS) č. 1969/88, kterým se zavádí jednotný systém střednědobé finanční podpory platebním bilancím členských států</b> , rozhodla sloučit nástroj vzájemné pomoci z roku 1971 se systémem úvěrů Společenství vytvořeným v roce 1975. S rozpočtem ve výši až 16 miliard ECU byla Rada schopna členským státům poskytnout úvěry na platební bilanci.	Bývalý článek 235 Smlouvy o EHS (současný článek 352 SFEU)  Bývalý článek 108 Smlouvy o EHS (současný článek 143 SFEU)

	Milníky	Právní základy
2002	<p>Nástroj vytvořený v roce 1988 byl reformován nařízením Rady (ES) č. 332/2002, kterým se zavádí systém střednědobé finanční pomoci platebním bilancím členských států. Tímto nařízením, které stále platí a je použitelné v zemích, jejichž měnou není euro, Rada vtiskla konečnou podobu systému Společenství (nyní EU) pro získávání půjček. Objem finančních prostředků v tomto nástroji původně činil 12 miliard EUR a byl následně zvýšen na 25 miliard EUR v roce 2008 a na 50 miliard EUR v roce 2009.</p>	<p>Bývalý článek 308 Smlouvy o ES (současný článek 352 SFEU)</p>
2012	<p>Komise vydala návrh, který by uvedl finanční pomoc poskytovanou členskými státy mimo eurozónu do souladu s novými nástroji pomoci vytvořenými v souvislosti s finančními krizemi, např. Evropským nástrojem finanční stability (EFSF), evropským mechanismem finanční stabilizace (EFSM) a Evropským mechanismem stability (ESM). Návrh by měl vést k posílení správy ekonomických záležitostí a k posílení hospodářské a rozpočtové koordinace a zároveň zefektivnit rozhodování tím, že by zjednodušil postup uvolňování pomoci. Evropský parlament a Rada však tento návrh doposud nepřijaly.</p>	<p>Článek 352 SFEU</p>
2012	<p>Soudní dvůr se ve svém rozsudku „Pringle“ zabýval možností, že by článkem 352 SFEU mohly být na Evropskou unii přeneseny dostatečné pravomoci k přijetí systému srovnatelného s ESM.</p>	