

Jan Malíř

FRANCOUZSKÁ ÚSTAVNÍ RADA A ROZPOČTOVÁ DISCIPLÍNA V EVROPSKÉ UNII

Abstrakt: Předkládaný článek rozebírá rozhodnutí ze dne 9. srpna 2012, jímž Ústavní rada Francouzské republiky konstatovala, že k ratifikaci Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v Hospodářské a měnové unii (SSKS, též fiskální kompakt), uzavřené v Bruselu 2. března 2012 zástupci 25 členských států Evropské unie (EU), může dojít bez předchozí změny Ústavy Francouzské republiky za podmínky, že Francie nepřikročí ke konstitucionalizaci ustanovení této smlouvy a provede smlouvu organickými zákony. Hlavním cílem SSKS je zavázat členské státy, jejichž měnou je euro, k tomu, aby jejich veřejné rozpočty byly za normálních okolností koncipovány výlučně jako vyrovnané nebo dokonce přebytkové (tzu. zlaté pravidlo). Za tím účelem SSKS členským státům stanoví nejen soubor specifických povinností, ale také posiluje mechanismy dohledu nad dodržováním zlatého pravidla. Do tohoto dohledu jsou naplno zapojeny nejen politické orgány EU (zejména Evropská komise a Rada EU), ale nově i Soudní dvůr EU. Za těchto okolností není sporu, že se tato smlouva dotýká tvrdého jádra suverenity členských států a rozhodnutí prezidenta Francouzské republiky předložit smlouvu před ratifikací k přezkumu Ústavní radě bylo logické. Jde-li o závěry, ke kterým Ústavní rada Francouzské republiky dospěla, autor tvrdí, že argumentace Ústavní rady byla v určitých aspektech poněkud legalistická a celkově benevolentnější než historická argumentace při zavádění samotné Hospodářské a měnové unie, což lze ale vysvětlit zejména současným politickým a ekonomickým kontextem. Navíc se ve věcné rovině nadále vnucuje otázka, na kolik je vůbec realistické a vhodné konzervovat pravidla týkající se příjmů a výdajů veřejné moci.

Klíčová slova: SSKS, rozpočtová disciplína, Evropská unie, Ústavní rada, Ústava Francie

ÚVOD

Smlouvu o rozpočtové disciplíně či také rozpočtový nebo fiskální pakt – plným názvem Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v Hospodářské a měnové unii – podepsanou v Bruselu dne 2. března tohoto roku¹ není zajisté ani v českém prostředí nutné podrobněji představovat, a to přesto, že ČR náleží spolu se Spojeným královstvím mezi jediné dva členské státy EU, které se smluvní stranou této smlouvy nestaly.² Smlouva o rozpočtové disciplíně³ je od okamžiku, kdy začala být na podzim roku 2011 vyjednávána, prezentována jako jeden z klíčových kroků, jimiž EU a především eurozóna reagují na důsledky stávající finanční krize a na oslabení prestiže společné měny euro, které krize přinesla. Přes tento naléhavý a chvályhodný cíl vyvolává ale smlouva o rozpočtové disciplíně doposud řadu otázek, jejichž závažnost je mimo jakoukoli pochybnost.⁴

¹ Článek byl zpracován podle právního stavu ke dni 31. 8. 2012.

² Neoficiální české znění – v tom rozsahu, v jakém ČR není smluvní stranou této smlouvy – viz např. http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Smlouva_o_stabilite_koordinaci_a_sprave_v_hospodarske_a_menov_eunii_final.pdf.

³ Angl. Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, zkráceně TSCG; fr. Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, zkráceně TSCG; v českém překladu působí problém zejména výraz *governance*, který je stále ještě neologismem a pro který nemá čeština zcela uspokojivý ekvivalent, jak o tom svědčí kolísání mezi různými pojmy v neoficiálním českém překladu smlouvy (správa a řízení), k etymologii pojmu srv. zejména http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5_fr.pdf.

⁴ Základní analýzu smlouvy o rozpočtové disciplíně a její geneze viz např. v informačním materiálu irského parlamentu dostupném na <http://www.oireachtas.ie/parliament/media/housesoftheoireachtas/libraryresearch/others/dailbriefFiscaltreaty270412.pdf>; možné pohledy na jednotlivé aspekty smlouvy o rozpočtové disciplíně

Ve věcné rovině jde předně o to, zda touto smlouvou není – pod vlivem jedné verze neo-liberální politické ekonomie – v zájmu disciplíny veřejných rozpočtů ve skutečnosti obětován hospodářský růst Evropy a s ním i naděje na opravdové překonání finanční krize, což je názor, který sdílí nemalá – a zdálo by se, že stále rostoucí – část ekonomů.⁵

Smlouva o rozpočtové disciplíně však vyvolává i nezanedbatelné množství otázek právních. To platí do jisté míry už o její právní povaze. Jak výslovně konstatoval sám předseda Evropské rady při příležitosti jejího podpisu, „dosáhnout našich cílů standardní revizí smlouvy o EU se bohužel ukázalo být nemožné, takže pracujeme mimo její rámec.“⁶ Smlouva o rozpočtové disciplíně tak představuje zvláštní mezinárodní smlouvu uzavřenou mimo všechny tři způsoby změny zakládacích smluv, se kterými počítá čl. 48 SEU. To se děje za situace, kdy se s odkazem na zásadní závěry Soudního dvora EU⁷ jednak tradičně zdůrazňuje, že změny institucionálního a právního systému EU – na rozdíl od toho, co je přípustné v mezinárodním právu – mohou být prováděny výlučně způsoby, které stanoví zakládací smlouvy, a kdy jednak Lisabonská smlouva omezuje právní základ, na jehož podkladě mohou členské státy EU mezi sebou uzavírat mezinárodní smlouvy v návaznosti na zakládací smlouvy EU.⁸ Smlouvu o rozpočtové disciplíně je za těchto okolností sice možné vypodobňovat jako mezinárodní smlouvu uzavřenou částí členských států mimo striktní rámec práva EU na způsob dohod ze Schengenu nebo z Prům a považovat ji za výraz rozšířené spolupráce mimo právem EU výslovně předvídané mechanismy rozšířené spolupráce, i tak ji – mj. s ohledem na silné zapojení společných orgánů EU a skutečnost, že hodlá upravovat materii, která již je předmětem zevrubné regulace na základě práva EU – provázejí otazníky.⁹

Diskutabilní je ale v obecnější rovině také samotná snaha petrifikovat – a dokonce konstitucionalizovat – pravidla, která se týkají řízení ekonomického života členských států. Jak ukazují zahraniční zkušenosti, a to např. z některých latinskoamerických států, taková snaha se může snadno ukázat nejen jako iluzorní, ale přímo kontraproduktivní.¹⁰

S ohledem na to, že smlouva o rozpočtové disciplíně má ambici „disciplinovat“ smluvní státy tak, aby dlouhodobě koncipovaly své veřejné rozpočty jako vyrovnané nebo přebytkové (tzv. zlaté pravidlo) – a tedy usměrnit jejich jednání v oblasti, která je od vzniku moderního

v českém prostředí zprostředkovává zejména PÍTROVÁ, L. a kol. *Fiskální pakt. Právní a ekonomické souvislosti a důsledky přijetí smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2012.

⁵ Populárně srv. např. KRUGMAN, P. Those Revolting Europeans. In: *The New York Times* [online]. 6. květen 2012. Dostupné z: <http://www.nytimes.com/2012/05/07/opinion/krugman-those-revolting-europeans.html?_r=2>.

⁶ Viz http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/CS/ec/128693.pdf.

⁷ 43/75 Defrenne v. Sabena, 1976, bod 58; viz k tomu např. SIMON, D. *Komunitární právní řád*. Praha: ASPI, 2005, s. 106–107.

⁸ Jde zejména o vypuštění někdejšího čl. 293 SES, původně čl. 220 SEHS; obecněji k tomu viz nově např. ROSAS, A. The Status in EU Law of International Agreements Concluded by EU Member States, *Fordham International Law Journal*. 2011, roč. 34, č. 5, zvl. s. 1317–1320.

⁹ Obecně k posílení spolupráci v EU včetně té zavedené dohodami mezi členskými státy viz např. RIDEAU, J. *Droit institutionnel de l'Union européenne*. 6. vydání. Paris: LGDJ, 2010, s. 147–160; specificky pak např. DEHOUSSE, R. Le «pacte budgétaire»: incertitudes juridiques et ambiguïté politique. In: *Les Brefs de Notre Europe* [online]. 2012, č. 33. Dostupné z: <http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/PacteBudgetaire_R.Dehousse_NE_Fev2012.pdf>.

¹⁰ V poslední době se odkazuje zejména na případ Argentiny. Ta v roce 1991 pevně nastavila směnný kurz pesety a dolaru, který však nepřežil finanční krizi z konce 90. let, jež Argentinu zasáhla, načež Argentina přikročila k rozsáhlé „pesetifikaci“ vkladů dolarech, která je dosud předmětem domácích i mezinárodních sporů.

státu v raném novověku jádrem suverenity státu – a za tím účelem posiluje dohledové pravomoci Evropské komise i Soudního dvora EU, je však stejně naléhavá i otázka, na kolik tato smlouva znamená nové přenosy pravomocí na EU a na kolik je tedy slučitelná s ústavními normami jednotlivých smluvních států, resp. na kolik tyto normy členským státům umožňují takovou smlouvu podepsat a ratifikovat. Za situace, kdy česká exekutiva odůvodnila skutečnost, že se ČR ke smlouvě o rozpočtové disciplíně nepřipojí, ústavními důvody,¹¹ stojí bezesporu za to sledovat, jak právě k této otázce přistupují jiné evropské státy. To platí i o Francii, ve které se ke slučitelnosti smlouvy o rozpočtové disciplíně čerstvě vyslovila Ústavní rada.¹²

1. KONTEXT PŘEDLOŽENÍ SMLOUVY O ROZPOČTOVÉ DISCIPLÍNĚ ÚSTAVNÍ RADĚ

Že se o slučitelnosti smlouvy o rozpočtové disciplíně s Ústavou a o ratifikaci této smlouvy debatuje ve Francii, může být na první pohled překvapivé, jelikož právě Francie a SRN sehrály v osobách svých politických představitelů N. Sarkozyho a A. Merkelové klíčovou roli při přípravě smlouvy a při jejím prosazování. Ani v jedné z těchto zemí však smlouva o rozpočtové disciplíně nebyla a není přijímána zdaleka jednoznačně. Ve Francii má navíc na debatu o ratifikaci smlouvy o rozpočtové disciplíně vliv vývoj politického kontextu, kdy N. Sarkozyho v květnu tohoto roku vystřídal v úřadu François Hollande, kandidát Socialistické strany, ve které ke smlouvě dlouhodobě existují závažné připomínky. Sám Hollande dal přitom ve své předvolební kampani opakovaně na srozuměnou, že je připraven usilovat o renegociaci této smlouvy a o její doplnění jasnými opatřeními na podporu hospodářského růstu. Jakkoli po nástupu do funkce prezidenta republiky se F. Hollande vyjadřuje opatrněji a proces ratifikace smlouvy o rozpočtové disciplíně nezastavil, v pátek dne 13. července 2012 se obrátil na Ústavní radu, aby se Ústavní rada předtím, než bude ve Francii zahájena samotná ratifikace smlouvy o rozpočtové disciplíně, vyslovila podle čl. 54 Ústavy V. republiky k tomu, zda ratifikaci této smlouvy musí předcházet změna Ústavy V. republiky, či nikoli. Jinak řečeno, svým podáním prezident republiky smlouvu o rozpočtové disciplíně předložil k apriorní – českou terminologií předběžné – kontrole z hlediska slučitelnosti s Ústavou V. republiky.

Jde-li o obecnou funkci a rysy řízení o apriorní kontrole slučitelnosti mezinárodních závazků s Ústavou V. republiky, které je nejstarší svého druhu v poválečné Evropě a historicky vyplynulo z vůle de gaulleovského ústavodárce ochránit blok francouzské ústavnosti zejména před nepřiměřenými dopady evropské integrace,¹³ nemá patrně smysl je na tomto místě rozebírat, protože se tak jednak stalo na jiných místech,¹⁴ jednak toto řízení není dnes tak docela neznámé ani u nás v tom rozsahu, v jakém jeho analogie existuje od euronovely Ústavy ČR i v českém ústavním systému,¹⁵ přičemž Ústavnímu soudu ČR už stihlo dát – při příležitosti přezkumu slučitelnosti Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem ČR – prostor

¹¹ Viz <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tiskove-zpravy/proc-se-cr-nezavazala-k-ratifikaci-smlouvy-o-fiskalni-unii-92547>.

¹² Ústavní rada, rozhodnutí č. 2012-653 DC ze dne 9. srpna 2012.

¹³ FAVOREAU, L. a kol. *Droit constitutionnel*. 8. vydání. Paris: Dalloz, 2005, s. 294.

¹⁴ Srv. např. BELLING, V. – MALÍŘ, J. – PÍTROVÁ, L. *Kontrola dělby pravomocí v EU se zřetelem ke kompetenčním excesům*. Praha, Plzeň: Ústav státu a práva AV ČR, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010, s. 48–53.

¹⁵ Čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR a dále § 71a a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

k nejzávažnějšímu rozhodování v jeho historii v tom rozsahu, v jakém se závěry Ústavního soudu přímo dotýkaly samotného procesu vstupu Lisabonské smlouvy v platnost a ovlivňovaly tedy všech 27 členských států EU.

V souvislosti s apriorním přezkumem slučitelnosti smlouvy o rozpočtové disciplíně ve Francii však nejspíše stojí za to připomenout, že provádění tohoto přezkumu ve vztahu ke smlouvám týkajícím se institucionálního a právního systému EU není ve Francii samo o sobě obligatorní, nýbrž jeho zahájení je ponecháno na politickém uvážení ústavních činitelů taxativně vypočítaných v článku 54 Ústavy V. republiky, mezi nimiž se však do současnosti nejvýrazněji uplatňuje právě prezident republiky. Stalo se přitom tradicí, že závažnější smlouvy týkající se evropské integrace Ústavní radě předkládány jsou, a tak jen v posledním desetiletí Ústavní rada v rámci apriorního přezkumu analyzovala jak smlouvu o Ústavě pro Evropu,¹⁶ tak Lisabonskou smlouvu.¹⁷ Pravda na druhé straně je, že Ústavní radě nebyly ale v poslední době k posouzení předloženy akty vztahující se ke zřízení Evropského stabilizačního mechanismu, při jehož vytváření byl mj. poprvé použit zjednodušený postup změny základacích smluv zavedený Lisabonskou smlouvou.¹⁸ Závažnost smlouvy o rozpočtové disciplíně je však nesporně větší, stejně tak jako je širší okruh právních otázek, které vyvolává, a proto za jejím předložení Ústavní radě nelze patrně *a priori* hledat pouze politické důvody prezidenta republiky, který k dotčené smlouvě zaujímá kritický postoj.

Na druhém místě je třeba upozornit, že – na rozdíl od českého řešení, jehož tvůrcem je z velké části Ústavní soud ČR – je-li Ústavní radě k apriornímu přezkumu určité mezinárodní smlouva resp. mezinárodní závazek předložen, Ústavní rada se – bez ohledu na znění podání, jímž se jí mezinárodní závazek předkládá¹⁹ – vždy vyjadřuje ke slučitelnosti takové smlouvy s normami bloku francouzské ústavnosti jako celku, a tedy nikoli jen ke slučitelnosti izolovaných ustanovení.²⁰ To je diktováno tím, že každý mezinárodní závazek tvoří vždy nutně celistvý organismus, jehož části nelze dost dobře posuzovat jednu bez druhé. S tím, že Ústavní rada vždy přezkoumává mezinárodní závazek jako celek, navíc úzce souvisí, že poté, co Ústavní rada o slučitelnosti konkrétního mezinárodního závazku rozhodne – což se děje nejpozději ve lhůtě jednoho měsíce od podání²¹ – není již možné, aby byl dotčený

¹⁶ Ústavní rada, rozhodnutí č. 2004-505 DC ze dne 19. listopadu 2004.

¹⁷ Ústavní rada, rozhodnutí č. 2007-560 DC ze dne 7. prosince 2007.

¹⁸ Rozhodnutí Evropské rady č. 2011/199/EU ze dne 25. března 2011, kterým se mění článek 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro, Úř. věst. EU L 91 ze dne 6. dubna 2011.

¹⁹ Což ale nevylučuje, aby ústavní činitel, který závazek Ústavní radě k přezkumu předkládá, ve svém podání poukázal pouze na některá ustanovení dotčené mezinárodní smlouvy, resp. závazku.

²⁰ DRAGO, G. *Contentieux constitutionnel français*, 2. vydání. Paris: Presses Universitaires de France, 2006, s. 510.

²¹ Čl. 61 alinea 3 Ústavy *per analogiam*; rovněž existence této lhůty je z komparativního hlediska v rámci ústavního soudnictví poměrně výjimečná, a to zejména nechají-li se stranou státy nenáležící k francouzské právní tradici (podobné lhůty např. platí v řízení před belgickým Ústavním soudem); důvody, proč byla tato krátká lhůta Ústavní radě historicky nastavena, vycházejí v zásadě z koncepce postavení Ústavní rady v soustavě orgánů veřejné moci a z předběžné – apriorní – povahy řízení o kontrole slučitelnosti mezinárodních závazků s Ústavou před Ústavní radou, s čímž souvisí, že Ústavní rada má kontrolovat dodržování Ústavy jinými větvemi veřejné moci, ne ale výkon veřejné moci těmito větvemi blokovat. Existence lhůty klade nesporné nároky na způsob práce Ústavní rady a má vliv i na rozsah referenčního rámce, ze kterého Ústavní rada při přezkumu vychází (kvůli této lhůtě nedochází při kontrole ústavnosti před Ústavní radou k plošné kontrole souladu nových mezinárodních závazků ani francouzských zákonů s platnými mezinárodními smlouvami, kterými je Francie vázána a které jsou součástí francouzského práva podle čl. 55 Ústavy), k porušení této lhůty nebo jejímu prolomení Ústavní radou však dosud nedošlo,

mezinárodní závazek nebo kterákoli jeho část předmětem nového přezkumu.²² Toto pojetí je zase odůvodněno imperativy souvisejícími s nutností zajistit právní a obecněji i politickou jistotu v souvislosti s přijímáním mezinárodního závazku a vystupováním vůči jiným subjektům mezinárodního práva.

Na třetím místě je pak vhodné doplnit, že Ústavní rada neprovádí – ať už v rámci apriorního nebo nově zavedeného aposteriorního přezkumu ústavnosti – nikdy přezkum těch mezinárodních smluv nebo jejich ustanovení, k nimž se už v minulosti vyslovila.²³ V tomto ohledu Ústavní rada – jako orgán státu – reflektuje mezinárodněprávní princip dobré víry s vědomím, že konstatování neslučitelnosti již platných mezinárodních závazků by mělo za následek vznik mezinárodněprávní odpovědnosti Francie ve vztahu k jejím zahraničním partnerům.

V tomto světle se tedy okamžikem vyhlášení rozhodnutí Ústavní rady mezinárodní závazek „vrací“ zpět do rukou politických orgánů. Na nich je, aby podle výsledku buď závazek ústavně stanoveným způsobem ratifikovaly, anebo nejprve změnilly Ústavu, popřípadě re-negociovaly dotčený mezinárodní závazek, resp. smlouvu. Ústavní rada by opět vstoupila na scénu pouze tehdy, kdyby po revizi Ústavy vznikla pochybnost, že mezi mezinárodním závazkem a Ústavou v novelizovaném znění existuje rozpor.

2. SMLOUVA O ROZPOČTOVÉ DISCIPLÍNĚ POD DROBNOHLEDEM ÚSTAVNÍ RADY

V rámci rozboru slučitelnosti smlouvy o rozpočtové disciplíně s Ústavou se Ústavní rada přednostně soustředila na čtyři prvky této smlouvy. Ty jako zvláště relevantní identifikovala z úřední povinnosti sama, protože podání, jímž se prezident republiky na Ústavní radu obrátil, Ústavní radu pouze obecně vyzývalo k přezkoumání smlouvy, aniž by výslovně uvádělo, která její konkrétní ustanovení považuje prezident republiky z hlediska slučitelnosti s francouzskými ústavními konstrukcemi za sporná.²⁴

Předtím, než Ústavní rada přikročila k vlastnímu přezkumu, upřesnila – jak je u ní obvyklé – referenční rámec, z něhož bude při přezkumu vycházet. V tomto ohledu tak zdůraznila, že slučitelnost jakýchkoli mezinárodních závazků, které na sebe Francie bere – a tedy i slučitelnost smlouvy o rozpočtové disciplíně – s Ústavou se v zásadě odvíjí od toho, zda dotčené mezinárodní závazky „obsahují ustanovení odporující Ústavě, zpochybňují ústavně garantovaná práva a svobody nebo ohrožují podstatné podmínky výkonu národní suverenity“, nebo zda tomu tak není.²⁵ Jinak řečeno, i tentokrát se Ústavní rada přihlásila k ustálenému souboru kritérií, která uplatňuje při posuzování slučitelnosti mezinárodních závazků s Ústavou a která postupně zformulovala od počátku 70. let, kdy začala být s mezinárodními

srv. k tomu např. DRAGO, G. op. cit. v pozn. 19, s. 369 a s. 445–446; naopak v české nebo německé koncepci délka řízení v ústavním soudnictví včetně řízení o slučitelnosti mezinárodních závazků s Ústavou specificky omezena není, což ústavním soudům dává až mimořádně široký prostor k rozhodování.

²² DRAGO, G. op. cit. v pozn. 19, s. 510.

²³ Rozhodnutí č. 77-89 DC ze dne 30. prosince 1977, bod 4; tento princip Ústavní rada v zásadě respektuje i v rámci nově zavedeného aposteriorního řízení o přednostní otázce ústavnosti (QPC).

²⁴ Text podání prezidenta republiky Ústavní radě ze dne 13. července 2012 viz <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2012/2012-653-dc/saisine-president-de-la-republique.115446.html>.

²⁵ Rozhodnutí č. 2012-653 DC, cit., bod 10.

závazky – a mezi nimi zejména s těmi, které vyplývají z evropské integrace – konfrontována. Při přezkumu slučitelnosti mezinárodních závazků s Ústavou přítom ve Francii – na rozdíl od toho, co je známo z některých jiných členských států EU typu Itálie či SRN – nehraje zásadní roli ani tolik dopad smluv o evropské integraci na ústavně garantovaná práva a svobody, jako spíše vliv těchto smluv na podstatné podmínky výkonu národní suverenity. Právě skutečnost, že podle názoru Ústavní rady revizní smlouva EU zasahovala do podstatných podmínek výkonu národní suverenity „v míře nikoli malé“, vedla v minulosti opakovaně k tomu, že Ústavní rada konstatovala neslučitelnost těchto smluv s Ústavou V. republiky. Podmínkou ratifikace těchto smluv ze strany Francie byla tedy změna Ústavy.²⁶

3. ZLATÉ PRAVIDLO

Ve světle tradičních referenčních kritérií se Ústavní rada na prvním místě zaměřila na ustanovení „o rovnováze veřejných financí“, která zavádí čl. 3 smlouvy o rozpočtové disciplíně. Jejich jádrem je tzv. zlaté pravidlo – nejspornější prvek celé konstrukce – obsažený v čl. 3 odst. 1 písm. a) smlouvy, jímž se „státy zavazují, že stav jejich veřejných rozpočtů bude vyrovnaný nebo bude vykazovat přebytek.“²⁷ Co to znamená, upřesňuje, jak připomněla Ústavní rada, čl. 3 odst. 1 písm. b) smlouvy, podle něhož jde o situaci, kdy „roční strukturální saldo veřejných financí odpovídá střednědobému cíli pro danou zemi ve smyslu revizovaného Paktu o stabilitě a růstu, s tím, že spodní limit strukturálního schodku činí 0,5 % hrubého domácího produktu v tržních cenách.“ Ústavní rada vzala současně v úvahu, že platnost zlatého pravidla nebude zcela absolutní, nýbrž že v dalších písmenech téhož článku se za určitých okolností počítá s možností zmírnění a korekce tohoto závazku, přičemž kalendář bude stanovovat Evropská komise.²⁸

Jde-li o samotný přezkum zlatého pravidla a pravidel s ním souvisejících, Ústavní rada uvedla, že „Francie je již povinna dodržovat požadavky plynoucí ze článku 126 smlouvy o fungování Evropské unie o potírání nadměrných státních schodků, jakož i z protokolu č. 12 připojeného ke smlouvám o Evropské unii o postupu v případě nadměrných schodků.“ Tyto požadavky s sebou podle Ústavní rady nesou závazek zajistit, že veřejný dluh nepřekročí 3 % HDP.²⁹ Dále také Ústavní rada připomněla závazky stanovené nařízením č. 1466/97,³⁰ které podle jejího názoru po poslední novelizaci předpokládá, že strukturální saldo státu nebude ve střednědobém horizontu přesahovat 1 % HDP.³¹ Za těchto okolností proto podle Ústavní rady ustanovení čl. 3 odst. 1 smlouvy pouze „přebírají ustanovení zakotvená těmito nařízeními a kromě toho snižují tento střednědobý cíl z 1 % na 0,5 % HDP.“³² To podle Ústavní rady znamená, že „tato ustanovení (smlouvy o rozpočtové disciplíně – doplnil JM) přebírají nebo rozvíjejí ustanovení, jimiž se provádějí závazky členských států EU ke koor-

²⁶ Podrobněji k referenčnímu rámci přezkumu mezinárodních závazků ve Francii viz např. DRAGO, G. op. cit. v pozn. 19, s. 503–504, česky BELLING, V. – MALÍŘ, J. – PÍTROVÁ, L. op. cit. v pozn. 13, s. 58–61.

²⁷ Rozhodnutí č. 2012-653 DC, cit., bod 14.

²⁸ Rozhodnutí č. 2012-653 DC, cit., bod 14.

²⁹ Rozhodnutí č. 2012-653 DC, cit., bod 15.

³⁰ Nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik, Úř. věst. L 209 ze dne 2. srpna 1997.

³¹ Rozhodnutí č. 2012-653 DC, cit., bod 16.

³² Rozhodnutí č. 2012-653 DC, cit., bod 16.

dinaci jejich hospodářských politik podle článků 120 až 126 smlouvy o fungování EU“,³³ takže „neprovádějí přenosy pravomocí v oblasti hospodářské a rozpočtové politiky a neopravňují k takovým přenosům“ ani „o nic víc než dřívější závazky k rozpočtové disciplíně ... neohrožují podstatné podmínky výkonu národní suverenity.“³⁴ Věcně nejzásadnější ze všech ustanovení smlouvy o rozpočtové disciplíně tak v očích Ústavní rady před imperativy francouzského bloku ústavnosti obstálo, a to v tom rozsahu, ve kterém je pouze aktualizací již stávajících unijněprávních závazků Francie.

3.1 Modality provádění zlatého pravidla

Poněkud jinak se Ústavní rada postavila ke slučitelnosti těch ustanovení smlouvy o rozpočtové disciplíně, která upřesňují způsoby, jimiž mají smluvní státy zajistit provádění závazků ze smlouvy o rozpočtové disciplíně ve svých právních řádech. Právě tato smluvní ustanovení Ústavní rada analyzovala na druhém místě.

Kromě toho, že smlouva o rozpočtové disciplíně bude po své ratifikaci smluvní státy zavazovat s ohledem na obecný mezinárodněprávní princip *pacta sunt servanda*, přičemž ve Francii bude navíc mít, jak Ústavní rada připomněla, „podle článku 55 Ústavy vyšší právní sílu než zákony“,³⁵ čl. 3 odst. 2 smlouvy o rozpočtové disciplíně výslovně upřesňuje, že „pravidla stanovená v odst. 1 nabudou ve vnitrostátním právu smluvních stran účinnosti nejpozději do jednoho roku po vstupu této smlouvy v platnost, a to prostřednictvím závazných a trvalých ustanovení, přednostně ústavních, nebo ustanovení, jejichž plné dodržování a důsledné zachovávání v celém průběhu vnitrostátních rozpočtových procedur je zaručeno jiným způsobem.“³⁶ Čl. 3 odst. 2 smlouvy o rozpočtové disciplíně tedy, jinými slovy, jednoznačně zavazuje smluvní státy k tomu, aby základní *obligation de résultat*, kterou smlouva o rozpočtové disciplíně stanoví – tedy dosáhnout vyrovnaných veřejných rozpočtů – i početné *obligations de comportement*, které za tím účelem definuje, provedly nejen fakticky, nýbrž i právně, přičemž je nabádá k tomu, aby tyto závazky nejlépe konstitucionalizovaly, tj. učinily z nich součást vnitrostátního ústavního práva a takto je zakonzervovaly. Ačkoli závazek ke konstitucionalizaci není smlouvou o rozpočtové disciplíně formulován jako absolutní, a čl. 3 odst. 2 smlouvy o rozpočtové disciplíně, jak Ústavní rada poznamenala, ponechává smluvním státům formálně na výběr, zda smlouvu o rozpočtové disciplíně provedou „závaznými a trvalými“ ustanoveními, anebo „jiným způsobem“, garantujícím ovšem plné respektování smlouvy,³⁷ nelze přehlédnout, že ať bude podoba vnitrostátních prováděcích opatření jakákoli, budou tato opatření mít nesporný faktický dopad na možnosti unilaterálního jednání smluvních států, a to přirozeně na prvním místě tam, kde jde o tvorbu veřejných rozpočtů na národní úrovni. Je proto zcela odůvodněné, že se právě čl. 3 odst. 2 smlouvy o rozpočtové disciplíně stal předmětem samostatného přezkumu.

Jednoznačně negativně se přitom Ústavní rada vymezila vůči konstitucionalizaci ustanovení smlouvy o rozpočtové disciplíně. Kdyby se totiž Francie rozhodla pro provedení smlouvy o rozpočtové disciplíně závaznými a trvalými ustanoveními, přednostně ústavní

³³ Rozhodnutí č. 2012-653 DC, cit., bod 16.

³⁴ Rozhodnutí č. 2012-653 DC, cit., bod 16.

³⁵ Rozhodnutí č. 2012-653 DC, cit., bod 18.

³⁶ Vlastní překlad JM, neoficiální překlad uvedený v pozn. č. 2 se nejvíce v tomto ohledu dost přesný.

³⁷ Rozhodnutí č. 2012-653 DC, cit., bod 19.

povahy, znamenalo by to podle Ústavní rady, že „tato pravidla (smlouvy o rozpočtové disciplíně – doplnil JM) budou přímo vtělena do vnitrostátního právního řádu, aby se jimi *eo ipso* řídily zákony o veřejných financích a zákony o financování sociálního zabezpečení.“³⁸ Za situace, kdy ale Ústava při respektování principu anuity zákonů o veřejných financích vyhrazuje pravomoci k přípravě a schvalování veřejných rozpočtů i o financování sociálního zabezpečení vládě a parlamentu, nesla by konstitucionalizace smlouvy o rozpočtové disciplíně omezení rozhodovacího prostoru těchto vnitrostátních orgánů, které platné znění Ústavy nepředpokládá, a to ani s ohledem na imperativy plynoucí z evropské integrace.³⁹ Ústavní rada proto výslovně konstatovala, že „rozhodne-li se Francie zajistit pravidlům stanoveným v čl. 3 odst. 1 účinnost prostřednictvím závazných a trvalých ustanovení, souhlasu s ratifikací musí předcházet změna Ústavy“,⁴⁰ což naznačuje, že konstitucionalizace smlouvy o rozpočtové disciplíně může být v očích Ústavní rady pouze výsledkem suverénního rozhodnutí vnitrostátního ústavodárce.

Mnohem benevolentněji se naproti tomu Ústavní rada postavila k alternativě, kdy by se Francie rozhodla zajistit naplnění ustanovení smlouvy o rozpočtové disciplíně „jiným způsobem.“ V takovém případě, jak Ústavní rada až poněkud mechanistně uvedla, bude sice nutné zaručit dodržování zlatého pravidla a dalších s ním souvisejících pravidel v celém průběhu vnitrostátních rozpočtových procedur, a tedy trvalým způsobem,⁴¹ nadto ve vztahu ke všem orgánům veřejné moci. Nebude se tak však dívat na základě vnitrostátních ustanovení závazné povahy, tím méně na základě norem, které by měly vyšší právní sílu než zákony.⁴² Ústavní rada vzala navíc v úvahu, že smluvnímu státu bude ponecháno uvážení, jakým konkrétním způsobem naplnit závazky plynoucí ze zlatého pravidla a pravidel souvisejících.⁴³ Za takových okolností bude proto podle Ústavní rady možné, aby závazky stanovené smlouvou o rozpočtové disciplíně byly ve Francii provedeny formou organických zákonů,⁴⁴ pro

³⁸ Rozhodnutí č. 2012-653 DC, cit., bod 20; zákony o veřejných financích (*lois de finances*) a zákony o financování sociálního zabezpečení (*lois de financement de la sécurité sociale*) představují *terminus technicus*, jimiž se ve francouzské terminologii označují speciální zákony o rozpočtu státu, resp. o financování sociálního zabezpečení včetně zdravotního a důchodového pojištění, pro něž je charakteristické, že jsou vypracovávány a přijímány zvláštními postupy, jejichž smyslem je racionalizovat rozpočtový proces.

³⁹ Srv. čl. 88-1 Ústavy.

⁴⁰ Rozhodnutí č. 2012-653 DC, cit., bod 21.

⁴¹ Rozhodnutí č. 2012-653 DC, cit., bod 23.

⁴² Rozhodnutí č. 2012-653 DC, cit., bod 22.

⁴³ Rozhodnutí č. 2012-653 DC, cit., bod 22.

⁴⁴ Organické zákony (*lois organiques*) představují ve francouzském právu zvláštní kategorii právních předpisů, jejíž tradice sahá k Ústavě z roku 1848; rozumí se jimi zákony, k jejichž přijetí Ústava (v cca 30 případech) výslovně zmocňuje a na které odkazuje podrobnou úpravu určitých otázek týkajících se fungování veřejné moci, jako jsou právě pravidla tvorby veřejných rozpočtů, ale také pravidla voleb nebo fungování konkrétních orgánů, např. obecných soudů (celkově tedy cosi na způsob situace, kdy Ústava ČR např. v čl. 91 či 93 předpokládá přijetí speciálního zákona o statusu soudců a soudů, jímž je zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích); ve francouzském pojetí však nejde o ústavní zákony, protože organické zákony Ústavu a ústavní zákony doplňovat a měnit nemohou, neboli mají nižší právní sílu než Ústava a ústavní zákony, současně ale nejde ani o běžné zákony, od kterých by se organické zákony lišily jen názvem, nýbrž organické zákony jsou přijímány zvláštním legislativním postupem stanoveným v čl. 46 Ústavy, přičemž z hlediska hierarchie právních předpisů stojí nad běžnými zákony, kterými tedy nemohou být měněny, naopak organické zákony mohou běžné zákony měnit; zvláštnímu postavení organických zákonů navíc odpovídá, že před svým vyhlášením musejí být obligatorně přezkoumány Ústavní radou z hlediska souladu s Ústavou, jinak řečeno, Ústavní rada kontroluje řešení, která volí organický zákonodárce, viz k tomu např. FAVO-REAU, L. a kol. op. cit. v pozn. 12, s. 123–124 a s. 182–183 a DRAGO, G. op. cit. v pozn. 19, s. 332–337.

jejichž vydávání poskytuje právní základ čl. 34 alinea 18, 19 a 22 Ústavy V. republiky předpokládající, že organické zákony vymezují rámec pro zákony o veřejných financích a o financování sociálního zabezpečení, a to i s víceletou perspektivou, resp. výhledem. Na základě takových organických zákonů tak bude možné dosáhnout zejména toho, aby v zákonech o veřejných rozpočtech a o sociálním zabezpečení byly zohledněny střednědobé cíle, mechanismus úpravy veřejných rozpočtů, korekční mechanismus, jakož i to, aby byl zaveden dohled nad rozpočtovým procesem ze strany nezávislých institucí, jak to ve svém souhrnu požaduje smlouva o rozpočtové disciplíně.⁴⁵ Jde-li specificky o korekční mechanismus, stanovený pro případ významných odchylek od střednědobých cílů, vyžadují sice podle Ústavní rady ustanovení smlouvy o rozpočtové disciplíně přijetí opatření, která se budou týkat celé veřejné správy, zejména státu, územních celků a sociálního zabezpečení, ponechávají však současně na smluvních státech, aby podle svého uvážení stanovily, za jakých modalit bude korekční mechanismus uplatňován, a také, jaká konkrétní opatření budou přijata, a to „při respektování ústavních pravidel smluvních států.“⁴⁶ Signifikantní přitom podle Ústavní rady navíc je, že „jak plyne z odst. 2 poslední věty, tímto korekčním mechanismem nejsou dotčeny prerogativy vnitrostátních parlamentů“⁴⁷ a dále, že tento mechanismus „není v rozporu ani se svobodnou správou územních celků ani s výše uvedenými ústavními požadavky.“⁴⁸ Stejně tak podle Ústavní rady „žádný ústavní požadavek nebrání tomu, aby dohledem nad dodržováním pravidel stanovených v čl. 3 odst. 1 smlouvy byla na vnitrostátní úrovni pověřena jedna či vícero nezávislých institucí.“⁴⁹ Zvláštní pozornost si zaslouží, že Ústavní rada v tomto ohledu dokonce konstatovala, že při přezkumu příslušných organických zákonů, jakož i zákonů o veřejných financích a o financování sociálního zabezpečení, který podle čl. 61 Ústavy V. republiky provádí předtím, než nabudou účinnosti, „se musí zejména ujistit o upřímnosti (*sincérité*) těchto zákonů“,⁵⁰ což znamená, že „bude muset vykonávat tento přezkum při zohlednění stanoviska nezávislých institucí, které budou do té doby zřízeny.“⁵¹

Veškeré popsane okolnosti tak vedly Ústavní radu k závěru, že „rozhodne-li se Francie za účelem dodržení závazku stanoveného v čl. 3 odst. 1 na základě druhé větve alternativy uvedené čl. 3 odst. 2 první věta přijmout organická ustanovení mající účinek stanovený tímto (čl. 3 – doplnil JM) odst. 2, souhlasu s ratifikací této smlouvy nebude muset předcházet revize Ústavy.“⁵²

4. ROLE SOUDNÍHO DVORA EU

Na třetím místě se Ústavní rada zastavila u otázky, zda neslučitelnost mezi smlouvou o rozpočtové disciplíně a Ústavou V. republiky nevyplývá z toho, jaké pravomoci tato smlouva nově zakládá Soudnímu dvoru EU. Ačkoli právně je smlouva o rozpočtové disciplíně konstruována tak, že má jít o smlouvu uzavíranou mimo striktní rámec práva EU, kterou nejsou

⁴⁵ Rozhodnutí č. 2012-653 DC, cit., bod 24.

⁴⁶ Rozhodnutí č. 2012-653 DC, cit., bod 25.

⁴⁷ Rozhodnutí č. 2012-653 DC, cit., bod 25.

⁴⁸ Rozhodnutí č. 2012-653 DC, cit., bod 25.

⁴⁹ Rozhodnutí č. 2012-653 DC, cit., bod 26.

⁵⁰ Rozhodnutí č. 2012-653 DC, cit., bod 27.

⁵¹ Rozhodnutí č. 2012-653 DC, cit., bod 27.

⁵² Rozhodnutí č. 2012-653 DC, cit., bod 28.

dotčeny pravomoci EU a jejích orgánů,⁵³ čl. 8 této smlouvy „vymezuje případy a podmínky, za nichž v návaznosti na zprávu Evropské komise, podle jejíchž závěrů některá ze smluvních stran nedodržela čl. 3 odst. 2, se jedna nebo vícero smluvních stran mohou obracet na Soudní dvůr Evropské unie.“⁵⁴ Rozsudek, který Soudní dvůr EU vydá, „je závazný ve vztahu k účastníkům řízení, kteří jsou povinni přijmout opatření nutná k provedení uvedeného rozsudku ve lhůtě, kterou Soudní dvůr stanoví“ s tím, že „v případě nedodržení výroků Soudního dvora se na něj může smluvní strana opět obrátit, aby rozhodl o finančních sankcích vůči tomuto státu.“⁵⁵ Jinak řečeno, čl. 8 smlouvy o rozpočtové disciplíně počítá – ve zjevné analogii s čl. 258 a násl. SFEU – se zavedením kvaziřízení o porušení smlouvy (o nesplnění povinnosti) s tím rozdílem, že zahájení tohoto řízení bude oproti obecnému řízení o porušení smlouvy ponecháno výlučně na smluvních státech, takže jej nebude moci iniciovat Evropská komise, a dále, Soudní dvůr bude oprávněn stanovit lhůtu, dokdy mají smluvní státy přijmout opatření k naplnění svých závazků podle smlouvy o rozpočtové disciplíně. To je nepochybně novum v tom rozsahu, ve kterém dosud čl. 126 odst. 10 SFEU výslovně vylučoval, aby, jde-li o dodržování závazku k předcházení nadměrných deficitů veřejných rozpočtů ze strany členských států EU, mohla být Evropskou komisí nebo jinými členskými státy podávána žaloba pro porušení smlouvy k Soudnímu dvoru EU. Za účelem prosazování tohoto závazku byl namísto toho v čl. 126 odst. 11 a násl. SFEU zaveden zvláštní – v zásadě politický – mechanismus, v němž hrají roli Evropská komise a Rada EU.⁵⁶

Za situace, kdy však Ústavní rada dovodila, že s ohledem na alternativy nabídnuté čl. 3 odst. 2 smlouvy o rozpočtové disciplíně není nutnou podmínkou ratifikace smlouvy o rozpočtové disciplíně ve Francii revize Ústavy (neboť na místo konstitucionalizace ustanovení smlouvy o rozpočtové disciplíně je možné si vystačit s jejím provedením v organických zákonech), konstatovala v souvislosti s rolí Soudního dvora EU toliko, že „ustanovení článku 8 nemají za následek, že by Soudní dvůr Evropské unie opravňovala, aby v tomto rámci (řízení – doplnil JM) posuzoval soulad ustanovení Ústavy s ustanoveními této smlouvy.“⁵⁷ Jestliže se tak Francie rozhodne provést tuto smlouvu „jiným způsobem“ než změnou Ústavy, neohrožuje proto podle Ústavní rady čl. 8 smlouvy o rozpočtové disciplíně podstatné podmínky výkonu národní suverenity.⁵⁸

5. OSTATNÍ ČÁSTI SMLOUVY O ROZPOČTOVÉ DISCIPLÍNĚ

Skutečnost, že smlouva o rozpočtové disciplíně nemusí být ve smluvních státech nutně provedena v ústavním právu, a že tedy nemusí být formálně garantována její absolutní závaznost ve vnitrostátním právu, zásadně ovlivnila i názor Ústavní rady na slučitelnost

⁵³ Viz zejména čl. 2 odst. 2 smlouvy o rozpočtové disciplíně.

⁵⁴ Rozhodnutí č. 2012-653 DC, cit., bod 29.

⁵⁵ Rozhodnutí č. 2012-653 DC, cit., bod 29.

⁵⁶ K tomu srv. např. MARTUCCI, F. Komentář k čl. 104 ES. In: I. Pingel a kol. *Commentaire article par articles des traités UE et CE*. 2. vydání. Bâle, Paris, Bruxelles: Dalloz-Sirey, 2010, nebo historicky GROS, D. *Towards a Credible Excessive Deficits Procedure*. Centre for European Policy Studies Working Paper No. 95. Brussels: CEPS, 1995. Dostupné z: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2028893>; k pravomocím politických orgánů EU v tomto politickém mechanismu viz zejména C-27/04 Komise v. Rada, 2004, Sb. rozh. I-6649.

⁵⁷ Rozhodnutí č. 2012-653 DC, cit., bod 30.

⁵⁸ Rozhodnutí č. 2012-653 DC, cit., bod 30.

zbývajících ustanovení hlavy III smlouvy o rozpočtové disciplíně, tedy čl. 4, 5, 6 a 7 této smlouvy.

Ústavní rada tak předně uvedla, že čl. 4 smlouvy týkající se nadměrného deficitu vyplývajícího z nedodržení dluhového kritéria „neobsahuje žádné ustanovení, které by bylo v rozporu s Ústavou.“⁵⁹ U článku 5, který předpokládá, že smluvní strana, s níž je vedeno řízení pro nadměrný schodek, zavede „program rozpočtového a hospodářského partnerství“ podléhající předchozímu schválení ze strany Rady EU a Evropské komise, dospěla zase Ústavní rada k závěru, že „existence takového programu nemá závazné dopady na vnitrostátní právo.“⁶⁰ Obdobně v souvislosti s povinností smluvních států informovat dopředu Radu a Komisi o záměru na vydání veřejných dluhopisů zavádnou čl. 6 smlouvy, uvedla Ústavní rada, že jde o „pouhou informační povinnost“, která nemá dopad na Ústavu V. republiky.⁶¹ Rozpor však Ústavní rada nekonstatovala ani v případě nesporně závažnějšího čl. 7 smlouvy o rozpočtové disciplíně, který zavazuje smluvní strany k tomu, aby podporovaly návrhy a doporučení Evropské komise, má-li Komise za to, že určitý smluvní stát nedodržuje dluhové kritérium, ledaže se proti rozhodnutí postaví kvalifikovaná většina smluvních států. Podle Ústavní rady jde o „prostý závazek uplatňovat závažnější většinové pravidlo, než které stanoví právo EU v rámci řízení pro nadměrné deficit“, přičemž „tato změna uplatňovaných rozhodovacích pravidel nenahrazuje jednomyslnost.“⁶²

Rozpor s Ústavou Ústavní rada neshledala nakonec ani v žádném z ustanovení hlavy IV a V smlouvy o rozpočtové disciplíně. Ty podle ní totiž v zásadě „neobsahují žádné nové závazné ustanovení, které by přistupovalo k ustanovením obsaženým ve smlouvách o Evropské unii a bylo by v rozporu s Ústavou.“⁶³

Za těchto okolností tak mohla Ústavní rada uzavřít, že „za podmínek stanovených v bodech 21, 28 a 30 (obsažených v témže rozhodnutí Ústavní rady – a tedy v případě, že se Francie rozhodně provést smlouvu o rozpočtové disciplíně „jiným způsobem“ než závaznými ustanoveními ústavní povahy – doplnil JM) neobsahuje smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v Hospodářské a měnové unii podepsaná dne 2. března 2012 žádné ustanovení, které by bylo v rozporu s Ústavou.“⁶⁴

6. KOMENTÁŘ

Apriorní přezkum slučitelnosti mezinárodních závazků s Ústavou je potencionálně mocný nástroj, který – v zásadě nevoleným – orgánům kontroly ústavnosti včetně Ústavní rady dává výraznou možnost zasahovat do zahraniční politiky státu, která je jinak vyhrazena politickým orgánům státu, a to zejména exekutivě. Jakkoli orgány kontroly ústavnosti jsou si této své moci zpravidla vědomy, zdaleka ne vždy tuto moc uplatňují způsobem, který by exekutivám jejich zemí usnadňoval vystupování v mezinárodních vztazích.

⁵⁹ Rozhodnutí č. 2012-653 DC, cit., bod 31.

⁶⁰ Rozhodnutí č. 2012-653 DC, cit., bod 32.

⁶¹ Rozhodnutí č. 2012-653 DC, cit., bod 33.

⁶² Rozhodnutí č. 2012-653 DC, cit., bod 34; právě tento moment byl zejména neakceptovatelný pro českou exekutivu, viz pozn. pod čarou č. 11.

⁶³ Rozhodnutí č. 2012-653 DC, cit., bod 35.

⁶⁴ Čl. 1 výroku rozhodnutí č. 2012-653 DC, cit.

V tomto světle rozhodnutí Ústavní rady ve věci smlouvy o rozpočtové disciplíně náleží nepochybně do kategorie těch, která exekutivám příliš vrásek nepřidělávají. S tím se otevírá v první řadě otázka, na kolik mohlo být rozhodování Ústavní rady – v ryze politické rovině – ovlivněno na jedné straně vědomím, že krize eurozóny je mimořádně naléhavá záležitost nejen v celoevropském kontextu, na straně druhé také tím, že mezi devíti nevirilními členy Ústavní rady zasedají nyní čtyři, kteří byli jmenováni v éře prezidenta N. Sarkozyho, a to včetně jednoho bývalého člena Evropské komise.

Setrváme-li v právní rovině, nelze se ubránit dojmu, že argumentace Ústavní rady při rozhodování o slučitelnosti smlouvy o rozpočtové disciplíně byla konstruována tak, aby se závěru o tvrdém rozporu s Ústavou V. republiky předešlo. Necháme-li stranou, že smlouva o rozpočtové disciplíně z hlediska Francie jako člena eurozóny skutečně místy pouze rozvíjí pravidla ze smluv, která už Ústavní rada v minulosti analyzovala, Ústavní rada se opřela především o to, že smlouva o rozpočtové disciplíně nemusí být ve smluvních státech provedena ve vnitrostátní ústavě, čímž by byl prostor pro unilaterální jednání jejich veřejné moci v rozpočtové oblasti natrvalo orámován. Tento argument se ale – přinejmenším na první pohled – jeví jako až příliš legalistický. Ačkoli Ústavní radě lze přisvědčit v tom, že formálně nebude třeba smlouvu o rozpočtové disciplíně provádět závaznými ustanoveními ústavního práva, jak sama Ústavní rada uvedla, princip dobré víry – jakož i sankční mechanismy zavedené smlouvou o rozpočtové disciplíně – budou ve svém souhrnu smluvní státy nutit k tomu, aby ve své rozpočtové politice fakticky respektovaly veškerá kritéria, která tato smlouva stanovuje. S tím se nutně – i bez konstitucionalizace pravidel stanovených smlouvou o rozpočtové disciplíně – umenšuje manévrovací prostor smluvních států v rozpočtové oblasti, protože jak jinak než změnami vlastního práva a institucí budou schopny dosáhnout vyrovnaného stavu veřejných financí nastaveného smlouvou o rozpočtové disciplíně? O tom, v jakých segmentech bude případně docházet k redukci výdajů nebo navýšování příjmů veřejných rozpočtů, budou-li nutné, budou sice nadále rozhodovat volení zástupci francouzského lidu, jejichž kontrolu bude provádět Ústavní rada, všichni aktéři ale budou jasně vázáni celkovými kritérii plynoucími ze smlouvy o rozpočtové disciplíně. Nelze přitom přehlédnout, že Ústavní rada při posuzování dopadů smlouvy na podstatné podmínky výkonu národní suverenity tentokrát rozhodovala mnohem benevolentněji, než kdysi při samotném zavádění hospodářské a měnové unie, jakkoli dopady smlouvy o rozpočtové disciplíně na unilaterální jednání států v rozpočtové oblasti jdou zřetelně dál.⁶⁵ Zajímavé bude každopádně také porovnat, jak ke smlouvě o rozpočtové disciplíně přistoupí i orgán kontroly ústavnosti ve druhé z klíčových zemí eurozóny, totiž Ústavní soud SRN, který by se touto smlouvou měl zabývat v září.⁶⁶

⁶⁵ Srv. zejména rozhodnutí č. 92-308 DC ze dne 9. dubna 1992, smlouva o Evropské unii (Maastricht I), bod 43.

⁶⁶ Srv. tiskovou zprávu Spolkového ústavního soudu – <http://www.bverfg.de/pressemitteilungen/bvg12-047>; publicisticky viz např. http://www.lemonde.fr/politique/article/2012/08/10/traite-europeen-la-cour-allemande-doit-encore-se-prononcer_1744770_823448.html; Spolkový ústavní soud rozhodl po zaslání tohoto článku redakci *Právnicka*, a to dne 12. září 2012, přičemž podobně jako francouzská Ústavní rada neshledal, že by smlouva o rozpočtové disciplíně byla v rozporu se Základním zákonem SRN, přičemž do značné míry shodně konstatoval, že ustanovení smlouvy rozvíjejí již platné závazky SRN, nadto zdůraznil, že závazky ze smlouvy o rozpočtové disciplíně nejsou nezvratné v tom smyslu, že smlouvu bude podle jeho názoru možné právně vypovědět, viz tiskovou zprávu a text rozhodnutí dostupné na <http://www.bverfg.de/en/press/bvg12-067en.html>.

O tom, že i přes deklarovaný formální soulad s Ústavou V. republiky chápe francouzská politická reprezentace i veřejnost, že smlouva o rozpočtové disciplíně může podstatně ovlivnit francouzskou politiku a její volby, jasně svědčí, že debata o ratifikaci této smlouvy následuje i po rozhodnutí Ústavní rady. Navzdory závěrům Ústavní rady se tak o tom, zda Francie má smlouvu skutečně ratifikovat, nadále polemizuje⁶⁷ a nezanedbatelná část veřejnosti dokonce volá po provedení ratifikace na základě referenda.⁶⁸ Francii – kde se prozatím předpokládá, že smlouva bude k souhlasu s ratifikací předložena Parlamentu v září 2012 – ale i celou eurozónu a EU jako takovou tak nepochybně ještě čeká horký podzim. A i když k ratifikaci smlouvy o rozpočtové nakonec dojde, není vyloučeno, že se objeví pokusy, jak smlouvu o rozpočtové disciplíně zpochybnit při jejím provádění před Soudním dvorem EU.⁶⁹

Článek vznikl s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v.v.i., RVO: 68378122.

JUDr. Jan Malíř, Ph.D.

Ústav státu a práva AV ČR, v.v.i.

⁶⁷ Srv. např. JENNAR, R. M. Deux traités pour un coup d'Etat européen. In: *Le Monde diplomatique*. 2012, č. 6, Dostupné z: <http://www.monde-diplomatique.fr/2012/06/JENNAR/47850>.

⁶⁸ Viz <http://www.humanite.fr/monde/sous-le-manteau-pourpre-502791>; po zaslání tohoto článku redakci *Právníka* však byl přesto zahájen proces vyslovování souhlasu s ratifikací parlamentní cestou a po místy ostré parlamentní debatě byl dne 22. října 2012 schválen zákon č. 2012-1171, jímž se vyslovuje souhlas s ratifikací smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v Hospodářské a měnové unii (Úř. list Francouzské republiky č. 247 ze dne 23. října 2012), srv. k tomu např. http://www.lemonde.fr/politique/article/2012/10/09/feu-vert-des-deputes-a-la-ratification-du-traite-europeen_1772594_823448.html; souběžně dne 19. září 2012 předložila vláda Parlamentu návrh organického zákona o programování a správě veřejných financí, který ve Francii provádí smlouvu o rozpočtové disciplíně, jeho text a průběh legislativního procesu viz http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/programmation_gouvernance_finances_publiques.asp.

⁶⁹ Určitý scénář naznačuje např. zpochybnění Evropského stabilizačního mechanismu v Irsku, viz <http://www.irishtimes.com/newspaper/ireland/2012/0710/1224319721285.html>.

Jan Malíř

The French Constitutional Council and Budgetary Discipline in the European Union

Abstract: *The present article analyzes the decision of 9 August 2012, in which the Constitutional Council (Conseil Constitutionnel) of the French Republic rules that the ratification of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (TSCG, also known as the Fiscal Compact), signed at Brussels on 2 March 2012 by the representatives of 25 Member States of the European Union (EU), can take place without the prior amendment of the French Constitution provided that France will not constitutionalize provisions of the TSCG and will implement these provisions by means of organic laws (lois organiques). The main purpose of the TSCG is to oblige the Member States whose currency is the euro, to table their public budgets under normal circumstances exclusively as balanced or even in surplus (the so-called golden rule). In order to achieve this purpose, not only the TSCG imposes on the Member States a set of specific undertakings but it strengthens the supervision over the implementation of the golden rule as well. This supervision fully involves political institutions of the EU (in particular, the European Commission and the Council of the EU) but, as a novelty, also the Court of Justice of the EU. Under these conditions, there is no doubt the TSCG can have impact on the hardcore of the sovereignty of the Member States and the decision of the President of the French Republic to initiate ex ante review of the TSCG before the Constitutional Council was substantiated. As far as the detailed conclusions of the Constitutional Council are concerned, the author maintains that the argumentation of the Constitutional Council has been in some aspects somewhat legalistic and, overall, more forthcoming than in case of the introduction of the Economic and Monetary Union itself. That can be explained especially by the current political and economic context. Nevertheless, materially, the pressing question remains to what extent it is realist and appropriate to petrify the rules pertaining to the revenues and expenditures of government – public authority.*

Key words: *TSCG, budgetary discipline, European Union, Constitutional Council, French Constitution*