

Brusel 13. září 2023
(OR. en)

10202/23

LIMITE

JUR 368
ECOFIN 564
UEM 169
TSGC 4

Interinstitucionální spisy:
2023/0138(COD)
2023/0137(CNS)
2023/0136(NLE)

STANOVISKO PRÁVNÍ SLUŽBY¹

Odesílatel: Právní služba

Předmět: Navrhované začlenění obsahu hlavy III „Rozpočtový pakt“ Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii do práva unie prostřednictvím Komisí vypracovaného návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o účinné koordinaci hospodářských politik a mnohostranném rozpočtovém dohledu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1466/97, návrhu nařízení Rady, kterým se mění nařízení č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku a návrhu směrnice Rady, kterou se mění směrnice 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států

¹ Tento dokument obsahuje právní poradenství, na které se vztahuje ochrana podle čl. 4 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise a které Rada Evropské unie nezpřístupnila veřejnosti. Rada si vyhrazuje veškerá práva podle zákona ohledně jakéhokoli nepovoleného zveřejnění.

I. ÚVOD

1. Dne 26. dubna 2023 předložila Evropská komise návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o účinné koordinaci hospodářských politik a mnohostranném rozpočtovém dohledu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1466/97², návrh nařízení Rady, kterým se mění nařízení č. 1467/97³ o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku, a návrh směrnice Rady, kterou se mění směrnice 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států⁴ (dále společně jen „balíček týkající se přezkumu správy ekonomických záležitostí“).
2. Cílem těchto návrhů je, „aby byl rámec EU pro správu a řízení jednodušší (použitím jediného operačního ukazatele v podobě dráhy čistých výdajů a zjednodušením požadavků na podávání zpráv, zejména zavedením uceleného, jednotného a integrovaného střednědobého fiskálně-strukturálního plánu), transparentnější a účinnější, s větší odpovědností členských států a lepším prosazováním, a zároveň umožnil reformy a investice a realisticky, postupně a trvale snížil vysokou míru veřejného zadlužení“⁵. Dále „tím, že se reformovaný rámec zaměřuje na zdravé a udržitelné veřejné finance a na podporu růstu, splňuje zároveň hlavní cíle rozpočtového paktu, který tvoří hlavu III Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (dále jen „Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě“). Kromě toho i další prvky navrhovaného právního předpisu zachovávají obsah rozpočtového paktu“⁶.

² COM(2023) 240 final.

³ COM(2023) 241 final.

⁴ COM(2023) 242 final.

⁵ Důvodová zpráva k návrhu nařízení o účinné koordinaci hospodářských politik a mnohostranném rozpočtovém dohledu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1466/97, s. 2.

⁶ Tamtéž, s. 3.

3. Všechny tři návrhy v rámci balíčku týkajícího se přezkumu správy ekonomických záležitostí tak obsahují shodně formulovaný bod odůvodnění, který upřesňuje, že „*zavádějí reformovaný rámec správy ekonomických záležitostí Unie, který do práva Unie začleňuje obsah hlavy III „Rozpočtový pakt“ [Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě] v hospodářské a měnové unii v souladu s článkem 16 této smlouvy*“⁷.
4. Během přípravných prací na těchto návrzích, které probíhají v Radě, byly v této souvislosti v Pracovní skupině radů pro finanční věci vzneseny tyto otázky:
- i) začleňuje balíček týkající se přezkumu správy ekonomických záležitostí „obsah“ rozpočtového paktu ve smyslu článku 16 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě;
 - ii) jaké důsledky by mělo přijetí balíčku týkajícího se přezkumu správy ekonomických záležitostí pro právní režim Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii a
 - iii) zůstal by článek 7 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě nadále použitelný, pokud by balíček týkající se přezkumu správy ekonomických záležitostí Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě nahradil.
5. Právní služba Rady připomíná, že totožné otázky již analyzovala ve svém stanovisku ze dne 25. dubna 2018⁸ k návrhu směrnice Rady, kterou se stanoví pravidla pro posílení rozpočtové odpovědnosti a střednědobé rozpočtové orientace v členských státech.

⁷ 32. bod odůvodnění návrhu nařízení o účinné koordinaci hospodářských politik a mnohostranném rozpočtovém dohledu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1466/97, 23. bod odůvodnění návrhu nařízení Rady, kterým se mění nařízení č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku, a 8. bod odůvodnění návrhu směrnice Rady, kterou se mění směrnice 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

⁸ Dokument 8336/18 (dále jen „stanovisko právní služby Rady z roku 2018“).

6. Otázky týkající se účinků na právní status ustanovení Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě, pokud by došlo k jejich začlenění do práva Unie způsobem, který odpovídá jejímu „obsahu“, tedy již byly popsány a zodpovězeny v bodech 30 až 39 a bodě 41 stanoviska právní služby Rady z roku 2018.

Vzhledem k tomu, že aktuální otázky č. 2 a 3 vycházejí ze stejného předpokladu, nejsou v balíčku týkajícím se přezkumu správy ekonomických záležitostí obsaženy žádné nové prvky, které by závěry stanoviska z roku 2018 v tomto ohledu měnily. Toto stanovisko se proto zaměří na otázku č. 1 do té míry, v jaké se balíček týkající se přezkumu správy ekonomických záležitostí podstatně liší od návrhu, který byl předmětem analýzy ve stanovisku právní služby Rady z roku 2018. V relevantních případech se však toto stanovisko na podporu této analýzy stále opírá o stanovisko z roku 2018.

II. PRÁVNÍ A SKUTKOVÝ RÁMEC

7. Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě vstoupila v platnost dne 1. ledna 2013 a uložila smluvním stranám povinnost, aby do závazných a trvalých vnitrostátních předpisů na pokud možno ústavní úrovni zavedly pravidlo vyrovnaného rozpočtu v cyklicky očištěném vyjádření, s tím, že spodní limit strukturálního schodku činí 0,5 % jejich HDP, který může pro členské státy s úrovní zadlužení, jež je výrazně nižší než 60 % HDP, a s nízkými riziky pro dlouhodobou udržitelnost veřejných financí činit 1,0 % HDP (pravidlo vyrovnaného rozpočtu – čl. 3 odst. 1 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě). Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě rovněž požaduje, aby pravidlo vyrovnaného rozpočtu nabylo účinku ve vnitrostátním právu smluvních stran „na základě závazných a trvalých předpisů přednostně na ústavní úrovni či předpisů, u nichž je jiným způsobem zaručeno, že budou v plném rozsahu respektovány a dodržovány po celou dobu vnitrostátního rozpočtového procesu“ (čl. 3 odst. 2 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě).

Toto je doplněno o požadavek zajistit, aby v případě závažného odchýlení byl automaticky aktivován mechanismus nápravy (článek 3 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě). Komise dále navrhla určité společné zásady pro vnitrostátní rozpočtové mechanismy nápravy, včetně úlohy a nezávislosti institucí odpovědných za sledování⁹.

⁹ Sdělení Komise o společných zásadách pro vnitrostátní rozpočtové mechanismy nápravy (COM(2012) 342 final).

8. Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě rovněž obsahuje zvláštní donucovací mechanismy, podle nichž může nezavedení pravidla vyrovnaného rozpočtu do vnitrostátních předpisů vést k předložení věci Soudnímu dvoru Evropské unie pro neplnění požadavků podle uvedené smlouvy (článek 8 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě), jakož i některé obecnější závazky v oblasti správy, například ty, jež se vztahují k hlasování v rámci postupu při nadměrném schodku (článek 7 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě), k předběžné koordinaci reforem hospodářské politiky (článek 11 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě) a k zavedení možnosti pořádat vrcholné schůzky eurozóny (článek 12 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě)¹⁰.
9. Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě rovněž stanoví, že „*ve lhůtě nejvýše pěti let ode dne vstupu této smlouvy v platnost budou na základě vyhodnocení zkušeností s jejím plněním přijaty v souladu se [Smlouvou o Evropské unii] a [Smlouvou o fungování Evropské unie] nezbytné kroky s cílem začlenit obsah této smlouvy do právního rámce Evropské unie*“ (článek 16 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě).

¹⁰ To odpovídá bodu 6 stanoviska právní služby Rady z roku 2018.

10. Komise se domnívá, že:

„navržený legislativní balíček vychází ze zkušeností s prováděním uvedené smlouvy ze strany členských států a zachovává střednědobé zaměření rozpočtového paktu jako nástroje k dosažení rozpočtové kázně a podpory růstu. Balíček obsahuje posílený rozměr pro jednotlivé země, jehož cílem je posílit odpovědnost jednotlivých států, mimo jiné prostřednictvím silnější úlohy nezávislých fiskálních institucí, která v zásadě vychází ze společných zásad rozpočtového paktu navržených Komisí v souladu s čl. 3 odst. 2 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě. Analýza výdajů očištěných o vliv diskrečních opatření na straně příjmů pro celkové posouzení souladu požadované rozpočtovým paktem je stanovena v tomto nařízení. Stejně jako v rozpočtovém paktu jsou dočasné odchylky od střednědobého plánu povoleny tímto nařízením pouze za výjimečných okolností. Podobně jako u rozpočtového paktu by v případě významných odchylek od střednědobého plánu měla být provedena opatření za účelem nápravy těchto odchylek ve vymezeném časovém období. Balíček posiluje fiskální dohled a postupy vymáhání, aby byl naplněn závazek podporovat zdravé a udržitelné veřejné finance a udržitelný a inkluzivní růst. Reforma rámce správy ekonomických záležitostí tak zachovává základní cíle rozpočtové kázně a udržitelnosti dluhu stanovené ve Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě“¹¹.

¹¹ 32. bod odůvodnění návrhu nařízení o účinné koordinaci hospodářských politik a mnohostranném rozpočtovém dohledu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1466/97, 23. bod odůvodnění návrhu nařízení Rady, kterým se mění nařízení č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku, a 8. bod odůvodnění návrhu směrnice Rady, kterou se mění směrnice 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

III. PRÁVNÍ ANALÝZA

11. Je třeba učinit dvě předběžné poznámky: zaprvé, povinnost podle Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě (TSCG) přijmout nezbytné kroky s cílem začlenit „obsah“ dané smlouvy do právního rámce EU nemůže mít za následek omezení míry volného uvážení zákonodárce EU při přijímání rámce správy ekonomických záležitostí, který považuje za vhodný. Mezinárodní dohody uzavřené mezi členskými státy nemohou ohrozit autonomii právního řádu EU.
12. Zadruhé, jak je vysvětleno v bodě 9 stanoviska právní služby Rady z roku 2018, „*je na smluvních stranách TSCG, aby posoudily obsah a účinky ustanovení, jež samy vyjednaly a ratifikovaly*“. Stejně jako v uvedeném stanovisku se tedy toto stanovisko omezuje na určitý počet výkladových kritérií, která smluvním stranám umožní posoudit, zda by navrhovaný balíček týkající se přezkumu správy ekonomických záležitostí začlenil do právních předpisů Unie „obsah“ Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě ve smyslu, na nějž odkazuje článek 16 této smlouvy.
13. Především, čl. 2 odst. 1 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě stanoví, že má být uplatňována a vykládána v souladu se Smlouvami EU, zejména pak se zásadou loajální spolupráce zakotvenou v čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU, a se sekundárním právem EU. Zadruhé, v souladu s čl. 31 odst. 1 Vídeňské úmluvy o smluvním právu (dále jen „Vídeňská úmluva“) mají být smlouvy, jako je například Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě, vykládány na základě jejich znění, souvislosti, předmětu a účelu: „*[s]mlouva musí být vykládána [...] v souladu s obvyklým významem, který je dáván výrazům ve smlouvě v jejich celkové souvislosti, a rovněž s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy*“.
14. Článek 32 Vídeňské úmluvy kromě toho odkazuje na doplňkové prostředky výkladu na doplnění předchozího bodu, včetně přípravných materiálů ke smlouvě a okolností, za nichž byla smlouva uzavřena.

15. Pojem „*obsah*“ musí být tedy vykládán v souladu s výše uvedenými kritérii.
16. Článek 1 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě stanoví její cíle: i) posílit hospodářský pilíř hospodářské a měnové unie přijetím souboru pravidel na podporu rozpočtové kázně prostřednictvím rozpočtového paktu; ii) posílit koordinaci svých hospodářských politik a iii) zlepšit správu eurozóny. Všechny tyto tři cíle mohou být považovány za podstatné prvky Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě, a tudíž za součást jejího obsahu¹². Podle bodů odůvodnění je však cílem balíčku týkajícího se přezkumu správy ekonomických záležitostí pouze začlenění hlavy III Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě („Rozpočtový pakt“), což odpovídá prvnímu z výše uvedených cílů Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě. Následující analýza se proto zaměří na tento první cíl, kterým je podpora rozpočtové kázně prostřednictvím rozpočtového paktu.
17. Tento cíl je v podstatě zohledněn v článku 3 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě, kterým se zavádí: i) pravidlo vyrovnaného rozpočtu, vyjádřené v aktuálních číselných hodnotách (spodní limit strukturálního schodku činí 0,5 % hrubého domácího produktu v tržních cenách); ii) povinnost provést toto pravidlo do jednoho roku po vstupu dané smlouvy v platnost „*na základě závazných a trvalých předpisů přednostně na ústavní úrovni či předpisů, u nichž je jiným způsobem zaručeno, že budou v plném rozsahu respektovány a dodržovány po celou dobu vnitrostátního rozpočtového procesu*“, a iii) automatický mechanismus nápravy.
18. Účel a obsah uvedený v předchozích bodech je třeba vykládat v kontextu, v němž byla Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě sjednána. Mezivládní konference pověřená jejím jednáním byla zřízena na základě prohlášení hlav států a předsedů vlád členských států eurozóny ze dne 9. prosince 2011. V uvedeném prohlášení vedoucí představitelé vyjádřili svůj záměr zavést posílenou architekturu HMU, zejména prostřednictvím závazku zavést nové fiskální pravidlo na základě zásady, že vládní rozpočty mají být vyrovnané nebo vykazovat přebytek. V prohlášení se uvádí: „*Má se za to, že uvedená zásada je dodržena, pokud je zachováno pravidlo, podle něž roční strukturální schodek nepřekročí 0,5 % nominálního HDP*“¹³.

¹² To odpovídá bodům 10 až 14 stanoviska právní služby Rady z roku 2018.

¹³ To odpovídá bodu 16 stanoviska právní služby Rady z roku 2018.

19. V důsledku toho lze článek 3 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě považovat za „obsah“, na nějž odkazuje článek 16 uvedené smlouvy¹⁴.
20. Navrhovaný balíček týkající se přezkumu správy ekonomických záležitostí zase obsahuje několik prvků, které jsou součástí článku 3 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě. Jak uvádí Komise: *„reformovaný rámec splňuje zároveň hlavní cíle rozpočtového paktu, který tvoří hlavu III Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii ... [Navrhované nařízení, kterým se nahrazuje nařízení č. 1466/97] částečně zohledňuje požadavek rozpočtového paktu na konvergenci ke střednědobým pozicím, jež má být navržena s přihlédnutím ke specifickým problémům při snižování veřejného dluhu jednotlivých zemí (čl. 3 odst. 1 písm. b) Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě), jelikož střednědobé zaměření vychází z problémů s veřejným dluhem jednotlivých zemí. Rozpočtový pakt zdůrazňuje strukturální saldo a pro celkové posouzení souladu rovněž vyžaduje analýzu výdajů očištěných o vliv diskrečních opatření na straně příjmů (čl. 3 odst. 1 písm. b) Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě), přičemž [daný návrh] tuto analýzu zachovává. Rozpočtový pakt umožňuje dočasné odchylky od střednědobého cíle nebo cesty k jeho postupnému dosažení pouze za výjimečných okolností (čl. 3 odst. 1 písm. c) Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě), jak předpokládá [navrhované nařízení]. Rozpočtový pakt stanoví, že v případě zjištěných významných odchylek od střednědobého cíle nebo od cesty k jeho postupnému dosažení musí být provedena opatření k nápravě těchto odchylek ve vymezeném časovém období (čl. 3 odst. 1 písm. e) Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě). Ve stejném duchu vyžaduje reformovaný rámec korekci odchylek od dráhy čistých výdajů stanoveného Radou. Kromě toho, pokud odchylky vedou ke schodku přesahujícímu 3 % HDP, mohl by se na členský stát vztahovat postup při nadměrném schodku. [...] Rozpočtový pakt stanoví, že Komise a Rada hrají roli v procesu prosazování (článek 5 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě), jak je uvedeno v návrhu nařízení Rady, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1467/97“¹⁵.*

¹⁴ To odpovídá bodu 17 stanoviska právní služby Rady z roku 2018.

¹⁵ Důvodová zpráva k návrhu nařízení o účinné koordinaci hospodářských politik a mnohostranném rozpočtovém dohledu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1466/97, s. 3.

21. Vzhledem k výše uvedenému Komise konstatuje, že „lze mít za to, že navrhovaný reformovaný rámec správy ekonomických záležitostí začleňuje obsah fiskálních ustanovení Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě do právního rámce EU podle článku 16 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě“¹⁶.
22. Je rovněž nutné podotknout, že na rozdíl od návrhu směrnice Rady, kterou se stanoví pravidla pro posílení rozpočtové odpovědnosti a střednědobé rozpočtové orientace v členských státech, z roku 2017 nyní balíček týkající se přezkumu správy ekonomických záležitostí navrhuje použít pouze nařízení EU jako prostředek k začlenění „obsahu“ rozpočtového paktu do práva Unie. V bodě 18 stanoviska z roku 2018 právní služba Rady v souvislosti s povinností podle Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě začlenit pravidlo vyrovnaného rozpočtu „na základě závazných a trvalých předpisů přednostně na ústavní úrovni či předpisů, u nichž je jiným způsobem zaručeno, že budou v plném rozsahu respektovány a dodržovány po celou dobu vnitrostátního rozpočtového procesu“ uvedla, že prostřednictvím aktu v podobě směrnice normotvůrce EU „členským státům ponechává volbu a metody provedení ve vnitrostátním právu“ [, díky čemuž by členské státy měly] podle návrhu možnost vlastního uvážení, kterou podle TSCG nepožívají“.
- Naopak v aktuálních návrzích by taková možnost vlastního uvážení nebyla k dispozici, neboť nařízení EU jsou závazná v celém rozsahu a přímo použitelná v souladu s článkem 288 SFEU.
23. Existují však dva prvky, u nichž se „obsah“ rozpočtového paktu a navrhovaný balíček týkající se přezkumu správy ekonomických záležitostí liší:
- zaprvé, návrhy nestanoví zvláštní a závazné numerické fiskální pravidlo a
 - zadruhé, návrhy nahrazují „pravidlo 1/20“ jako měřítko pro postupy při nadměrném schodku založené na dluhu odkazem na odchylku od dráhy čistých výdajů, neboť Komise má za to, že prvně uvedené pravidlo „některým členským státům ukládalo příliš náročné fiskální úsilí“¹⁷.

¹⁶ Tamtéž.

¹⁷ Důvodová zpráva k návrhu nařízení o účinné koordinaci hospodářských politik a mnohostranném rozpočtovém dohledu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1466/97, s. 4.

24. Zásadní otázkou je, zda balíček týkající se přezkumu správy ekonomických záležitostí – navzdory oběma výše uvedeným rozdílům – odpovídá „obsahu“ fiskálních ustanovení Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě. Při zkoumání této otázky je třeba zohlednit několik kritérií.
25. Rovnocennost cílů obou režimů (tzv. „teleologický přístup“) je důležitým kritériem pro posouzení otázky, zda balíček týkající se přezkumu správy ekonomických záležitostí odpovídá „obsahu“ příslušných ustanovení Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě, a zda se o něj Komise za tímto účelem opírá. Je nesporné, že jak Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě, tak i navrhovaný balíček týkající se přezkumu správy ekonomických záležitostí mají společný cíl, kterým je snížení veřejného dluhu a dodržení povinnosti vyhnout se nadměrnému schodku veřejných financí.
26. Jak je však uvedeno v bodě 21 stanoviska právní služby Rady z roku 2018, skutečnost, že oba mechanismy mají stejný cíl, však nutně nevyžaduje, aby za tímto účelem používaly shodné prostředky. Lze tedy konstatovat, že navrhovaný balíček týkající se přezkumu správy ekonomických záležitostí zahrnuje „obsah“ hlavy III Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě, za předpokladu, že přístupy obou nástrojů ke splnění tohoto společného cíle umožňují dosáhnout rovnocenných výsledků z ekonomického hlediska.
27. Jak je uvedeno v bodě 22 stanoviska právní služby Rady z roku 2018, smluvní strany musí být v zásadě přesvědčeny o tom, že pokud by přestala platit povinnost daná mezinárodní smlouvou, jež je v současnosti uvedena v článku 3 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě, vedly by závazky učiněné na základě navrhovaného balíčku týkajícího se přezkumu správy ekonomických záležitostí k dosažení rovnocenných výsledků jako na základě rozpočtového paktu.
28. Takové posouzení však nemůže být založeno pouze na zkoumání ekonomické rovnocennosti. Jak je uvedeno v bodech 23 až 29 stanoviska z roku 2018, je třeba vznést dvě výhrady.

29. Zaprvé, smluvní strany by měly rovněž zohlednit přístupy v oblasti správy a provádění, z nichž oba uvedené nástroje (Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě a navrhovaný balíček týkající se přezkumu správy ekonomických záležitostí) vycházejí. Oba nástroje odpovídají velmi odlišným modelům správy a provádění. Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě je založena na společném numerickém parametru, který je znám předem a je uplatňován stejně na všechny smluvní strany. Jedná se o centralizovaný model založený na pravidlech, což bylo klíčovým prvkem při jeho projednávání (viz prohlášení hlav států a předsedů vlád zemí eurozóny uvedené v bodě 18). Navrhovaný balíček týkající se přezkumu správy ekonomických záležitostí se opírá o decentralizovaný přístup, kdy jsou povinnosti určovány individuálně pro každý členský stát ve spolupráci s příslušnými orgány EU (především Komisí).
30. Zadruhé, jak je obšírně popsáno ve stanovisku právní služby Rady z roku 2018, pokud jde v tomto kontextu o význam pojmu „obsah“, „nelze začlenění „obsahu“ TSCG do práva Unie považovat za splněné pouze tehdy, je-li zaručena rovnocennost výsledků uvedených dvou právních nástrojů bez ohledu na použité prostředky, nýbrž i tehdy, když je zaručena vysoká úroveň homogenity a totožnosti mezi podstatnými prvky obou nástrojů“¹⁸.
31. Právní služba Rady k tomu navíc dodává, že povinnost týkající se začlenění obsahu podle článku 16 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě nelze vykládat nezávisle na kontextu, v němž je stanovena. Je tedy třeba konstatovat, že znění tohoto ustanovení obsahuje několik důležitých kvalifikačních podmínek: zaprvé, proces začlenění musí vycházet z „vyhodnocení zkušeností s plněním [Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě]“ a zadruhé, tento proces spočívá v přijetí „nezbytných kroků ... s cílem začlenit obsah [Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě] do právního rámce Evropské unie“.

¹⁸ Bod 29 stanoviska právní služby Rady z roku 2018. Viz rovněž body 25 až 28 téhož stanoviska.

32. Znění tohoto ustanovení tedy jasně vyžaduje, aby se pro účely začlenění rozpočtového paktu do práva Unie zohlednily zkušenosti získané při jeho uplatňování. Splnění tohoto požadavku pak předpokládá, že proces začlenění nelze chápat jako mechanický přepis znění Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě do legislativních nástrojů EU. Znění rovněž stanoví povinnost prostředků („*kroky s cílem*“) namísto stanovení konkrétního konečného výsledku. Oba tyto prvky jasně poukazují na nutnost komplexně posoudit rovnocennost opatření s přihlédnutím ke kontextu, v němž mají být nová ustanovení balíčku týkajícího se přezkumu správy ekonomických záležitostí uplatňována, a ke změnám v tomto kontextu, včetně zkušeností získaných od podpisu Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě.

33. Stávající balíček v preambuli výslovně odkazuje na řadu prvků, které jsou pro uplatňování unijního rámce pro správu ekonomických záležitostí důležité¹⁹. Potřebu zohlednit tyto nedávné zkušenosti v současné reformě Rada výslovně uznala²⁰. Tyto kontextové prvky jsou proto relevantní i při posuzování toho, zda návrhy řádně začleňují „obsah“ Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v souladu se zněním článku 16 uvedené smlouvy.

¹⁹ 5. bod odůvodnění návrhu nařízení o účinné koordinaci hospodářských politik a mnohostranném rozpočtovém dohledu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1466/97 a návrhu nařízení Rady, kterým se mění nařízení č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku: „*Rámec správy ekonomických záležitostí Unie by měl být upraven tak, aby lépe zohledňoval rostoucí různorodost fiskálních pozic, [rizika pro udržitelnost] [výzvy v oblasti veřejného dluhu] a další slabá místa ve všech členských státech. Důrazná politická reakce na pandemii COVID-19 se ukázala jako [vysoce] účinná při zmírňování hospodářských a sociálních škod způsobených krizí, avšak krize vedla k výraznému zvýšení míry zadlužení veřejného a soukromého sektoru a ukázala, že je důležité postupně, trvale a prorůstově snižovat míru zadlužení na obezřetnou úroveň a řešit makroekonomické nerovnováhy, přičemž je třeba věnovat náležitou pozornost cílům v oblasti zaměstnanosti a v sociální oblasti. Zároveň by měl být rámec správy ekonomických záležitostí Unie upraven tak, aby pomohl řešit střednědobé a dlouhodobé výzvy, jimž Unie čelí, včetně dosažení spravedlivé digitální a zelené transformace, včetně právního rámce pro klima, zajištění energetické bezpečnosti, otevřené strategické autonomie, řešení demografických změn, posílení sociální a hospodářské odolnosti a provádění Strategického kompasu pro bezpečnost a obranu, což vše vyžaduje reformy a trvale vysokou úroveň investic v nadcházejících letech.*“

²⁰ Závěry Rady o směrech pro reformu rámce správy ekonomických záležitostí EU ze dne 14. března 2023, bod 6: „*MÁ ZA TO, že rámec správy ekonomických záležitostí a další kroky při prohlubování hospodářské a měnové unie (HMU) by měly zohledňovat zkušenosti získané z reakcí hospodářských politik Unie na předchozí krize.*“

IV. ZÁVĚR

34. Je na smluvních stranách Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě, aby posoudily význam a účinky ustanovení, která samy sjednaly a ratifikovaly, včetně povinnosti přijmout nezbytné kroky k začlenění „obsahu“ hlavy III dané smlouvy do právního rámce Evropské unie, jak je stanoveno v článku 16 dané smlouvy.
35. Začlenění „obsahu“ Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě do práva Unie závisí na posouzení rovnocennosti mezi článkem 3 dané smlouvy a fiskálními ustanoveními balíčku týkajícího se přezkumu správy ekonomických záležitostí. Při tomto posouzení by smluvní strany měly vzít v úvahu tyto faktory: stupeň ekonomické rovnocennosti obou mechanismů; srovnání mezi různými modely správy a provádění stanovenými ve Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě a navrženými v balíčku týkajícím se přezkumu správy ekonomických záležitostí; výklad pojmu „obsah“ (přeložený v některých jazykových verzích Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě jako „podstata“) a celkový kontext, z něhož článek 16 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě při tomto začlenění vychází, včetně posouzení zkušeností s prováděním dané smlouvy.

36.