

FLEXIBILITA A LISABONSKÁ SMLOUVA: POSÍLENÁ SPOLUPRÁCE V OBLASTI FINANČNÍHO PRÁVA?

JAN NECKÁŘ, DANA ŠRAMKOVÁ

Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva, Právnická fakulta Masarykovy
univerzity, Brno

Abstrakt

Ve svém příspěvku se autoři krátce zamýšlejí nad problematikou tzv. posílené spolupráce. Na základě úpravy obsažené v Lisabonské smlouvě a dalších relevantních dokumentech podávají stručnou charakteristiku forem této spolupráce. V rámci textu je důraz kladen rovněž na možnosti využití daného institutu v oblasti finančního, resp. daňového práva.

Klíčová slova

Flexibilita, posílená spolupráce, vícerychlostní Evropa, Evropská unie, Lisabonská smlouva, správa daní.

Abstract

The authors are dealing with the regulation and history of enhance cooperation. This description is given from the perspective of relevant documents, especially the Treaty of Lisbon. Finally, the usage of this type of cooperation in financial law is analyzed.

Key words

Flexibility, enhance cooperation, multi-speed Europe, European Union, Treaty of Lisbon, tax administration.

S postupným rozšiřováním Evropské unie a společně se vstupem více politických otázek na agendu Společenství je velice těžké prosazovat integraci na jednotné úrovni mezi všemi členskými státy tak, jak bylo na počátku plánováno.

Pro řešení stále se zvětšující obtížnosti sjednotit více oblastí politiky, podpoření jednotné aplikace komunitárního práva na všechny členské státy a reagování také na rozšiřování členské základy bylo nezbytné vyvinutí nástroje pro diferenciaci práv a povinností v určitých oblastech společné politiky.

Princip posílené spolupráce¹ představuje výjimku ze zásadní obecné závaznosti komunitárního práva pro všechny členské státy, v podstatě se jedná o specifický způsob řešení problémů členských států Evropské unie s ohledem na jejich diverzifikovanost. Posílená spolupráce umožňuje, aby skupina členských států, která má v úmyslu v určitých věcech intenzivněji spolupracovat a provést užší integraci, mohla tento záměr provést, výhradně ale za předem jasně stanovených podmínek. Ostatní členské státy, které si nepřejí se této užší spolupráce z jakéhokoliv důvodu účastnit, se na takové spolupráci podílet nemusí, zároveň ale platí, že takový vývoj nemohou jednostranně blokovat.²

Díky institutu posílené spolupráce dochází k urychlení integrace mezi vyspělými členskými státy, naproti tomu je ale nutné vidět i negativní stránku, kdy díky této flexibilitě může postupně dojít k vytvoření členství druhé kategorie.

Posílená spolupráce může mít tři formy:³

- "vícerychlostní Evropa" ("Europe á plusieurs vitesses"), kdy všechny členské státy souhlasí s integračním opatřením, avšak nejsou způsobilé ho zavést ve stejnou dobu,
- "proměnné uspořádání" ("géometrie variable"), kdy některé členské státy integrační opatření zcela nebo zčásti principiálně odmítají,
- diferenciací výběrem podle vlastní vůle ("Europe á la carte"), která znamená z určitých závažných důvodů nepřijetí společné komunitární úpravy dané dílčí otázky a ponechání individuální úpravy vlastní.⁴

Jakákoliv spolupráce mezi členskými státy v oblastech nespádajících do působnosti ES/EU se řídí mezinárodním právem. Právní úprava posílené spolupráce je obsažena jak ve Smlouvě o Evropské unii, tak ve Smlouvě o založení Evropských společenství obsahující zvláštní ustanovení pro první, tedy komunitární pilíř EU.

Vývoj posílené spolupráce

Lisabonská smlouva je poslední, nikoliv novou úpravou posílené spolupráce v procesu Evropské integrace. Již v roce 1974 kancléř SRN Willy Brandt přichází s myšlenkou nutnosti

¹ Někdy se užívá také termín úzká/užší spolupráce, příp. flexibilita.

² Tichý, L. a kol. Evropské právo. 2. vyd. Praha: C.H.Beck, 2004, s. 72 a násl.

³ http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=156&typ=r&levelid=EU_197.HTM

⁴ Čl. 95(4) Smlouvy ES

různých stupňů integrace v závislosti na různorodých ekonomických silách tehdejších devíti členů Evropských společenství, jisté náznaky možností užší spolupráce byly obsaženy i v původní Smlouvě o založení Evropského hospodářského společenství.⁵ Členské státy se nicméně pustily i do několika pokusů mimo rámec Evropské unie, kdy se do této spolupráce zapojilo pouze několik členských států. V této souvislosti je nutné uvést Západoevropskou Unii, Schengenský prostor⁶ apod.

Zásadním zlomem pro různé stupně integrace se stal ratifikační proces Smlouvy o Evropské unii. Maastrichtská smlouva, sjednaná dne 7. 2. 1992, mimo změn ve vymezení kompetencí institucí a změn v rozhodovacích procedurách zavádí i mechanismus tzv. užší spolupráce. Již přijetí samotné Maastrichtské smlouvy je příkladem flexibility, kdy s ohledem na nedostatek konsensu ve všech bodech smlouvy bylo ad hoc řešením tohoto problému přijetí principu opt out (někdy též opting out).⁷

Následný vývoj ukázal, že princip flexibility a užší spolupráce je řešením pro stále se rozšiřující počet členských států Evropské unie i když je nutné poznamenat, že názory na takový postup byly vždy velmi sporné. Zásadní názorové rozdíly panovaly v možnostech využívání těchto postupů k zajištění konkrétních snah jednotlivých států. Jádrem veškerých návrhů v této oblasti bylo určování dalšího vývoje ekonomicky a politicky silnými státy, které měly rozhodnout o opatřeních v určité oblasti; na ostatních členských státech pak mělo být, zda a kdy k těmto opatřením přistoupí. Proti těmto snahám zásadním způsobem vystupovaly ty státy, které si v minulosti uplatnily výjimku v některé oblasti a do budoucna nechtěly, aby se rozšiřoval počet režimů, které by nemusely odpovídat jejich zájmům, příp. se proti

⁵ Např. Protokoly k původní Smlouvě zakládající Evropské hospodářské společenství týkající se lucemburských zemědělských produktů na německém vnitřním trhu.

⁶ Schengenská dohoda byla původně vytvořena jako mezinárodní dohoda mimo rámec struktur Evropské unie a až roku 1997 byla začleněna Amsterdamskou smlouvou do systému EU.

⁷ Při podpisu Smlouvy EU 7. února 1992 si Velká Británie vyhradila na základě Dodatkového protokolu o určitých ustanoveních týkajících se Spojeného království Velké Británie a Severního Irska, že se na ni nevztahuje platnost ustanovení těch částí Smlouvy ES, týkajících se přechodu k měnové unii a zavedení společné měny včetně čl. 121. Optovala tedy, že zůstane vně měnové unie na základě principu "opting-out". Británie se rovněž zavázala, že v orgánech EU, v nichž se účastní, nebude hlasovat o otázkách týkajících se ustanovení těch článků, jejichž platnost si citovaným protokolem vyhradila.

Stejně tak Dánsko si v Dodatkovém protokolu o určitých ustanoveních týkajících se Dánska stanovilo, že Dánsko oznámí svůj postoj k měnové unii do zahájení její třetí etapy. Pokud tak neučiní, nebude se na ně hledět jako na stát, účastníci se této třetí etapy. Oba zmíněné státy si tedy sjednaly výjimku z účasti v měnové unii ještě před vstupem v účinnost ustanovení Smlouvy ES. Oba zmíněné státy si tedy sjednaly výjimku z účasti v měnové unii ještě před vstupem v účinnost ustanovení Smlouvy ES ve smyslu jejího čl. 122.

http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=156&typ=r&refresh=yes&levelid=eu_181.htm.

postupům stavěly i menší státy v domněni, že by postupem času mohly ztratit svůj vliv na rozhodovací procedury.

V obecné rovině lze říci, že ať již byl postoj členského státu pozitivní nebo negativní, docházelo ke shodě v tom, že přípuštění možnosti přijetí principu flexibility musí být vyváženo silnými zárukami, aby nedošlo k ohrožení stávajícího stavu *acquis* a aby nebyla ohrožena solidarita mezi členskými státy. Podmínkou také bylo definování určitého nejmenšího počtu států účastnících se této flexibility a další podmínkou bylo nezasahování do stávajících kompetencí ES/EU a tedy ohrožení *acquis communitare*.

Mnoho dotazů směřem k fungování jediného rámce pravidel a politik i po uvažovaném rozšíření EU o státy střední a východní Evropy, s ohledem na velké rozdíly mezi jednotlivými státy, byl základem změny, kdy Amsterdamskou smlouvou došlo k zavedení obecné normy užší spolupráce a skupině členských států tak bylo v obecné rovině dovoleno použít rámec Evropské unie k vytváření politik, které by byly aplikované a závazné jen pro ně. Došlo tedy ke změně z „výjimky“ obsažené v Maastrichtské smlouvě na ústavní princip.⁸

Amsterdamská smlouva ovšem umožnila užší spolupráci jen v oblastech prvního a třetího pilíře, v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky bylo využití tohoto principu vyloučeno.

Postupem času se ukázalo přijaté znění v praxi nepoužitelné a ve druhé polovině roku 2000 se začíná uvažovat o reformě. Změny měly být vedeny třemi hlavními směry, kdy jako nejzásadnější požadavek se jeví snížení nejmenšího počtu členských států podílejících se na užší spolupráci z nadpolovičního na třetinový. Další změny měly nastat i v oblasti hlasování v rámci užší spolupráce a také umožnění za určitých podmínek i užší spolupráce i oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky. Ne všechny státy s navrhovanými změnami souhlasily opírajíce se o tvrzení, že opatření jsou dostatečná a dokud nebudou vyzkoušena v praxi, není důvod je měnit.

Vysoké cíle stanovené v Amsterdamské smlouvě nebyly nikdy dosaženy a vzhledem k nutnosti reformy došlo k jejich přepracování ve Smlouvě z Nice v roce 2000. Zde dochází k nahrazení pojmu užší spolupráce pojmem posílená spolupráce a již je možné tento princip

⁸ Dehousse, F. Coussens, W. Flexible integration: Potential applications? [21. 5. 2008] www.theepc.net

používat ve všech třech pilířích. Nově se musí posílené spolupráce účastnit minimálně osm členských států, musí být otevřena všem členským státům a může být použita pouze za předpokladu, že negativně neovlivní vnitřní trh, Schengenský prostor a existující politiky a programy.⁹ Dalšími omezujícími podmínkami použitelnosti institutu posílené spolupráce je povinnost respektování kompetencí, práv a povinností nezúčastněných států,¹⁰ musí prohlubovat cíle Evropské unie za současného dodržování smluv a institucionálního rámce Unie a použití posílené spolupráce je omezeno na oblasti sdílené, nikoliv výlučné, kompetence Evropské unie.¹¹

Dalším krokem byla úprava posílené spolupráce ve Smlouvě o ústavě pro Evropu.¹² Ústava EU obecně usilovala o zjednodušení a prohloubení procesu posílené spolupráce, obsahovala i úpravu, kdy by se mohlo (mimo společné zahraniční a bezpečnostní politiky) rozhodovat o založení podskupin většinovým hlasováním v Radě, dále dovolovala těmto podskupinám, aby uplatňovaly rozhodování na základě kvalifikované většiny i tam, kde Ústava EU předepisovala jednomyslné rozhodnutí. Tato úprava se stala společně s odmítnutím Ústavy EU ve Francii a v Nizozemí bezpředmětnou.

Zatím posledním krokem při úpravě posílené spolupráce je Lisabonská smlouva,¹³ její znění ale nepřináší žádné zásadní změny. I nadále platí, že navázání posílené spolupráce je možné pouze v rámci nevýlučné pravomoci Unie, musí být zaměřena na podporu cílů Unie, chránit její zájmy a posilovat proces integrace. Rozhodnutí o povolení posílené spolupráce přijme Rada až jako poslední prostředek v případě, že cílů spolupráce nelze dosáhnout Uníí v přiměřené lhůtě jako celkem. Akty přijímané v rámci posílené spolupráce zavazují pouze zúčastněné členské státy, nejsou pokládány za *acquis* a nemusí být tedy přijaty státy kandidujícími na přistoupení k Unii.¹⁴

Spolupráce je kdykoliv otevřena všem členským státům, nejmenší možný počet zúčastněných členských států na posílené spolupráci je nově stanoven na devět, tedy v současné době je toto rovno jedné třetině všech členských států. S ohledem na znění smlouvy, kdy se nehovoří o nejméně jedné třetině, ale o počtu nejméně devíti členských států je otázka, jakým způsobem

⁹ Čl. 43(1)c, e, i SEU.

¹⁰ Čl. 43(1)h SEU.

¹¹ Čl. 43(1)d SEU.

¹² Dále jen Ústava EU.

¹³ Hlava IV, čl. 20 Lisabonské smlouvy.

¹⁴ Čl. 20(4) Lisabonské smlouvy.

bude docházet v budoucnosti k posunům v případě stanovení nejmenšího počtu zúčastněných států. Společně s rozšiřováním Evropské unie (země Balkánu, příp. Turecko) by tak počet devíti zemí reprezentoval méně než jednu třetinu členských států. V tom okamžiku lze očekávat revizi Lisabonské smlouvy (samozřejmě za předpokladu, že bude ratifikována všemi členskými státy EU) a stanovení buďto vyššího počtu zemí, nebo definování nejmenšího počtu zúčastněných členských zemí (např. nejméně jedna třetina), příp. zavedení zcela nového kritéria (lze uvažovat i o zavedení více kritérií např. podobně jako u hlasování v Radě, tedy nejméně jedna třetina států reprezentujících nejméně jednu třetinu obyvatel EU). Je tedy otázkou budoucího vývoje, kterým směrem bude Evropská unie směřovat.

Posílená spolupráce v oblasti finančního práva?

Užší spolupráce je jeví nejlogičtěji v oblastech daní, sociální politiky, životního prostředí a také ochrany spotřebitele a to z důvodu, že tato témata jsou stále podrobena jednomyslnému rozhodování. Flexibilita se ale zde jeví jako velice problematická a to z důvodu jejího zcela zásadního dopadu na jednotný trh. Rozsah flexibility tak bude záležet na stupni deformace trhu, které budou jednotlivé státy ochotny tolerovat.

I po případném přijetí Lisabonské smlouvy budou nadále přetrvávat rozdílné finanční a zejména fiskální politiky. U států, které jsou součástí měnové unie, je určování vlastní fiskální politiky jedinou možností, jak zajistit fungování daného státu. Daňové systémy v jednotlivých členských státech jsou navíc zásadním způsobem ovlivňovány historickými tradicemi, zavedeným systémem finančních orgánů, sociologickými faktory a v neposlední řadě také ekonomickými podmínkami (např. daňová podpora bytové výstavby apod.).

V tomto ohledu je jasně patrné, že fiskální politika, tedy oblast daní, je velice specifická. Nepřímé daně, které mají obrovské možnosti deformovat jednotný trh, vytvářet anomálie a znevýhodňovat nebo naopak zvýhodňovat subjekty z určitých členských států, byly právě z těchto důvodů již harmonizovány. Je samozřejmé, že určitá ustanovení jednotlivých zákonů jsou národními úpravami, celková koncepce ale vychází ze snahy nastavit rovné podmínky ve všech členských státech. V současné době tak máme harmonizovanou úpravu daně z přidané hodnoty,¹⁵ spotřební daně¹⁶ a jako poslední byly v České republice zavedeny „energetické“,

¹⁵ Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶ Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů.

někdy nazývané „ekologické“, daně.¹⁷ Postupně se začíná hovořit i o nutnosti harmonizovat přímé daně, jako první v této oblasti je uvažováno o dani z příjmu právnických osob.

Proti používání institutu posílené spolupráce v oblasti finančního práva je nutné uvést i možnost zneužití této spolupráce proti nezúčastněným členským státům. Pokud bude naplněno kvórum 9 států majících snahu společně upravit i fiskální politiky svého státu ve vztahu k ostatním státům následně může dojít k značnému znevýhodnění států, které z jakýchkoliv důvodů nemají na unifikaci, resp. užší spolupráci, zájem. Důvodů pro odmítání užší spolupráce může být několik a to v závislosti na ekonomické situaci jednotlivých států. Typickým důvodem pro odmítnutí užší spolupráce v oblasti daňové je recese ekonomiky členského státu EU, který pokud je členem měnové unie již nemá jakékoliv další možnosti reálně pomoci ekonomice k růstu. Na základě těchto důvodů lze předpokládat v budoucnosti užší spolupráci i v oblasti daní, ovšem nikoliv na rozsáhlejších území EU, ale spíše na menších územích, kdy státy jsou na přibližně stejné hospodářské úrovni. Lze předpokládat využití tohoto postupu např. na Balkánské země po jejich vstupu do EU, kdy Chorvatsko, Srbsko, Černá Hora, Kosovo, Bosna a Hercegovina, FRYM (Makedonie), Albánie, Bulharsko a Rumunsko – díky jejich historickým zkušenostem a blízkosti si zemí i jejich občanů se budou snažit institutu užší spolupráce využívat a i díky tomu nastartovat rozvoj ekonomiky ve svých státech.

V jedné oblasti by ale využití posílené spolupráce zcela jasně nedeformovalo trh, ale naopak by postupnou harmonizací bylo dosaženo zjednodušení a usnadnění jednotného trhu a bylo by tak pro občany EU i pro právnické osoby mnohem snazší využívat všech svobod, na kterých EU stojí. Touto oblastí je zcela nepochybně problematika správy daní. V současné době každý stát má svoji vlastní organizační i funkční strukturu správy daní a již samotná mezinárodní spolupráce je značně komplikovaná právě z důvodu rozdílnosti v jednotlivých členských státech. Naproti tomu v případě, že by došlo díky principu posílené spolupráce k postupné harmonizaci, každý občan EU, příp. každá právnická osoba, by pak mohl náležitým způsobem odhadovat náklady spojené se správou daní a tedy i působením na daném trhu. Pro členské země, které by se na postupné harmonizaci díky posílené spolupráci podílely by to ale neznamenalo opuštění jejich daňových zákonů a harmonizaci daní jako takových,

¹⁷ Daň z elektřiny, daň z plynu a daň z uhlí – část 45 až 47 zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

jednalo by se výlučně o harmonizaci postupů správců daně a s tím spojené administrativy při zachování konkrétních specifik jednotlivých států.

Je otázkou, co v budoucnu institut užší spolupráce pro členské země EU přinese. Jeho využitelnost s ohledem na nutnost jeho použití při účasti nejméně 9 členských států bude v budoucnu stoupat společně s rozšiřováním počtu členských států EU. Věřme, že výsledkem užších spoluprací bude nikoliv vícerychlostní Evropa, ale spíše diferenciací výběrem dle vůle státu. Pokud by totiž skupina členských států, které jsou v určité oblasti politik vyspělejší než ostatní, oddělila od ostatních členských států, pak by mohla nastat situace, kdy by méně vyspělé státy již nikdy nedosáhly úrovně vyspělejších států. Tím by došlo k výraznému rozdělení a Evropská unie by tak ztratila původní cíl, kterým bylo, je a i v budoucnu by mělo být vytvoření jednotné Evropy.

Literatura:

- [1] Dehousse, F. Coussens, W. Flexible integration: Potential applications? [21. 5. 2008] www.theepc.net.
- [2] Tichý, L. a kol. Evropské právo. 2. vyd. Praha: C.H.Beck, 2004, s. 72 a násl.
- [3] http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=156&typ=r&levelid=EU_197.HTM.
- [4] Lisabonská smlouva. Praha: Úřad vlády České republiky, 2008. ISBN 978-80-87041-38-3.
- [5] Smlouva o ústavě pro Evropu. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2005. ISBN 92-824-3108-8.
- [5] Smlouva o založení Evropských společenství
- [7] Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů.
- [8] Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů.
- [9] Daň z elektřiny, daň z plynu a daň z uhlí – část 45 až 47 zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

Kontaktní údaje na autory - email:

jan.neckar@law.muni.cz, dana.sramkova@law.muni.cz