

Pánbůh s eurem a zlé (Řecko) pryč: právní souvislosti opuštění eurozóny

JUDr. PhDr. Robert Zbíral, Olomouc*

I. Úvod

Probíhající finanční a ekonomická krize ohrožuje osud evropské integrace výrazněji než předchozí neúspěch Smlouvy o ústavě. Mnoho zemí se nachází pod ohromným tlakem z důvodu závažných deficitů státních rozpočtů a rychle narůstajících veřejných dluhů. Tato charakteristika je v současnosti případná pro téměř všechny členské státy EU, pro některé z nich je však situace obtížně zvládnutelná. Skupina jižních zemí, často ekonomy přezdívaná zkratkou PIGS (prasata: Portugalsko, Itálie, Řecko: Greece, Španělsko: Spain), je toho nejlepším příkladem, z nich je to samozřejmě Řecko, které je v největších obtížích. Politické a ekonomické špičky Evropy strávily celé jaro vytvářením plánů s cílem zabránit řeckému státnímu bankrotu. Zbylé státy eurozóny, Evropská unie a Mezinárodní měnový fond shromáždily stovky miliard euro, často za vysokých politických nákladů pro politiku na vnitrostátní úrovni. Zejména v Německu byla záchrana vysoce nepopulární, kancléřka Angela Merkelová byla nucena přesvědčovat Bundestag ke schválení plánu mimo jiné následujícími slovy: „Evropa stojí na křižovatce (...) Teď nejde o nic menšího než o budoucnost Evropy a budoucnost Německa v Evropě.“¹

Z předchozího odstavce je zřejmé, že přes vznešená tvrzení o rozvíjejícím se „ústavním pluralismu“ či „evropském občanském demosu“, která byla tak populární v končícím desetiletí, zůstává integrační projekt v konečném důsledku primárně u ekonomiky a peněz. Pokud padne euro, může se jednat o předzvěst zhroutení celé EU. Zde tkví velmi známý problém. Úroveň přeshraniční (mezistátní) solidarity v eurozóně je omezená a veřejnost v bohatších zemích odmítá zvýšení přerozdělování ve prospěch chudších států, na druhou stranu, země s eurem nemůže využít monetárních nástrojů typu devalvace měny k podpoře své skomírající ekonomiky. Hospodářsky silné státy jako Německo k tomu samozřejmě nechtějí, aby stabilita eura byla ohrožena působením slabších zemí. Tato zdánlivá Hlava 22 má jedno lákavé řešení: opuštění eurozóny „problematickou“ zemí. Nejenže černá ovce nebude nadále kazit celé stádo, ale navíc může devalvací své nové vlastní měny zvýšit konkurenceschopnost svého vývozu či například zlevnit ve srovnání s ostatními (eurovými) turistickými destinacemi. Ostatně přesně tento recept byl Řecku doporučen mnoha ekonomy, včetně nositele Nobelovy ceny Paula Krugmana.² Stejný pohled sdílají důležití politici, například prezident Václav Klaus označil euro za příčinu řeckých obtíží.³

Zaměření tohoto časopisu ani délka článku neumožňují zhodnotit, zda by uvedený krok skutečně pomohl Řecku z hluboké krize,⁴ cílem textu je analyzovat právní rozměr problému. V prvních kapitolách odpovídáme na otázku, zda je možné z eurozóny dohodou či jednostranně odejít, případně být vyloučen. Druhá část přibližuje právně-praktické následky, které by byly se vzdáním se eura nezbytně spojeny a kterým by nejen státy, ale rov-

něž fyzické a právnické osoby byly nuceny čelit. Ač Česká republika není členem eurozóny, není pochyb o tom, že by se jí odchod jakéhokoliv státu z ní významně dotkl. Země je na eurozóně natolik hospodářsky závislá, že jakákoliv krize by pro Česko měla nedejmež následky, nehledě samozřejmě na to, že čeští občané i společnosti mají obchodní a jiné zájmy ve všech státech s eurem. Odchod takové země od eura by se poté dotkl smluvních vztahů valné části této skupiny.

II. Právní status členství v eurozóně a možnost odchodu z ní

Historie zrodu jednotné evropské měny je dobře známá a není nutné ji zde opakovat.⁵ Od samého počátku primární právo naznačovalo nezvratnost procesu vytvoření eura. Čl. 4 odst. 2, čl. 118, čl. 123 odst. 4 Smlouvy o založení Evropských společenství (SES)⁶ deklarovaly „neodvolatelné stanovení měnových kurzů vedoucí k zavedení jednotné měny,“ protokol č. 24 k SES mluví o tom, že „se cesta Společenství ke třetí etapě hospodářské a měnové unie stává nezvratnou“. Jelikož žádná část smluv neobsahuje ustanovení výslovně upravující možnost vystoupení z eurozóny, z předchozího vyvozujeme, že pisatelé Maastrichtské smlouvy nepředpokládali opuštění eura členským státem.

Na tomto místě se sluší uvést poznámku. Připomínáme samozřejmě, že ne všechny členské státy EU jsou zároveň členy eurozóny. Dánsko a Spojené království si vyjednały stálý opt-out, ostatní nečlenové jsou právně zavázáni vstoupit, v praxi ale buď nespĺňují konvergenční kritéria, nebo jsou pro jiné důvody neochotní se připojit. Dosud právní závazek nebyl EU (Komisí) vynucován. Avšak z formálního hlediska jsou všechny členské země součástí Hospodářské a měnové unie (HMU), ty bez eura jsou označovány za „členské státy, na které se vztahuje výjimka“ (dříve čl. 122 odst. 1 SES, nyní čl. 139 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie- SFEU).⁷ Tato virtuální uniformita má malý praktický dopad, ale dvojí (trojí pokud počítáme stále výjimky) povaha právního vztahu k eurozóně zkomplikuje naši analýzu.

Cílem nově účinné Lisabonské smlouvy je přidat další krok na cestě ke „stále bližší unii“, proto nemůže žádného pozorovatele překvapit, že se právní status členství v eurozóně nezměnil. Jelikož proces přechodu k třetí fázi HMU byl úspěšně zakončen již mnoho let zpátky, četné články týkající se transformace byly odstraněny, včetně výše zmíněných čl. 118 a čl. 123 odst. 4 SES. Stejný osud potkal také protokol č. 24. To na první pohled může oslabit tvrzení o nezvratnosti eura, to ale neplatí, neboť čl. 140 odst. 3 SFEU uvádí, že pro státy nově přijímající euro jsou kurzy stanovené pro přepočítání neodvolatelné. Byť tedy nezvratnost není ve smlouvách výslovně stanovena pro země již euro využívající, je zřejmé, že předchozí závazek nezmizel.

Přesto někteří odborníci uznávají legalitu jednostranného opuštění eurozóny, i když omezeného na „mimořádné skutkové podmínky“.⁸ Podle těchto názorů lze vystoupení realizovat na základě podstatné změny okolností (*clausus rebus sic stantibus*). Tato stará doktrína mezinárodního práva veřejného byla kodifikována v čl. 62 Vídeňské úmluvy o smluvním právu (VÚSP) a lze s ní ospravedlnit porušení smluv. Avšak znění čl. 62 VÚSP výrazně omezilo využitelnost doktríny a ta již není v mezinárodních vztazích aplikována,⁹ navíc s ohledem na

znění zřizovacích smluv, jejich charakter i faktický vývoj integrace použití doktríny v případě EU a eurozóny nepřipadá do úvahy.¹⁰ K oprávnění zbavit se eura se vyslovil taktéž německý ústavní soud (Bundesverfassungsgericht) v často citovaném rozsudku *Maastricht (Brunner)* z roku 1993.¹¹ Soud uvedl, že cenová stabilita je primárním cílem HMU a pokud jí není dosaženo, dohoda se stane zbytečnou a Německo nebude dále vázat. Očividně přáním soudu nebylo poskytnout právo na vystoupení, ale právě opačně volal po silné a stabilní měnové unii. V každém případě text rozsudku mlčí, na jakém právním základě by Německo eurozónu mohlo opustit.¹² Oproti zde představeným pohledům setrváváme tedy na předchozím tvrzení, že současný text smluv i pravidla mezinárodního práva veřejného zabraňují jednostrannému vzdání se eura.

Závěr o (ne)možnosti vystoupení se dramaticky změní, jestliže obrátíme svou pozornost k vyjednanému opuštění eurozóny. Podle široce zastávaného názoru členské země zůstávají „pány smluv“, z této pozice mohou kdykoliv změnit primární právo dle své vůle a nejsou v tomto směru vázány žádnými předchozími dohodami ani závazky.¹³ Tento krok ovšem může být právně posvěcen jedinou cestou: revizí smluv. V souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora nejsou členské státy oprávněny měnit smlouvy jinak než procesními postupy obsaženými právě ve smlouvách,¹⁴ což znamená využití čl. 48 Smlouvy o Evropské unii (SEU). S ohledem na to je nutný souhlas všech členských zemí EU, nejen států eurozóny. Čl. 48 SEU předvídá nejobtížnější schvalovací proceduru, tedy ratifikaci dle ústavních zvyklostí členských států, včetně případných referend (Irsko). Ačkoli Lisabonská smlouva zavádí možnost zjednodušeného postupu pro změnu smluv, vystoupení z eurozóny by vyžadovalo rozsáhlejší revizi smluv, a to i mimo část třetí SFEU, z tohoto důvodu by nový nástroj nemohl být aplikován.¹⁵ Logicky by mohlo být velmi obtížné přesvědčit všechny státy k souhlasu se změnami bez otevření Pandořiny skříňky dalších požadavků či žádostí o kompenzace.

III. Vystoupení z EU a (nebo) z eurozóny?

Předchozí část pojednávala o možnosti opuštění eurozóny za současného setrvání v EU. Co když si však členský stát přeje úplnou neúčast v integračním procesu? Před Lisabonskou smlouvou šlo vystoupení realizovat pouze za podmínky vyjednaného souhlasu všech členů, v základě opět revizí zřizovacích smluv.¹⁶ Lisabonská smlouva ovšem nově zařadila čl. 50 SEU, který uvádí do právního řádu EU jednostrannou výstupní klauzuli.¹⁷ Je mimo rámec tohoto textu detailně rozebrat přípravu klauzule a její obecný význam pro integrační proces,¹⁸ dále se soustředíme pouze na její dopad na členství v eurozóně. Čl. 50 SEU zní:

„1. Každý členský stát se v souladu se svými ústavními předpisy může rozhodnout z Unie vystoupit.

2. Členský stát, který se rozhodne vystoupit, oznámí svůj záměr Evropské radě. S ohledem na pokyny Evropské rady Unie sjedná a uzavře s tímto státem dohodu o podmínkách jeho vystoupení, s přihlédnutím k rámci jeho budoucích vztahů s Uní. Tato dohoda se sjednává v souladu s čl. 218 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie. Jménem Unie ji uzavře Rada, která rozhoduje kvalifikovanou většinou po obdržení souhlasu Evrop-

ského parlamentu.

3. Smlouvy přestávají být pro dotýčný stát použitelné dnem vstupu dohody o vystoupení v platnost, nebo nedojde-li k tomu, dva roky po oznámení podle odstavce 2, nerozhodne-li Evropská rada jednomyslně po dohodě s dotýčným členským státem o prodloužení této lhůty.

(odstavce 4 a 5 vynechány).“

Na první pohled je zřejmé, že ustanovení neobsahuje žádnou zmínku o euru či eurozóně. Co včlenění výstupní klauzule a mlčení o euru znamenají pro analýzu jednostranného opuštění eurozóny? Z hlediska formální logiky existují tři varianty, které jsou dále diskutovány dle její interpretace „pravděpodobnosti“:¹⁹

a) Stát opustí EU i eurozónu: Znění čl. 50 SEU zdánlivě volí přístup „vše nebo nic“, jinými slovy, vystupující stát se musí vzdát všech výhod členství, včetně eura. To je lákavý výklad, bohužel proti němu nalezneme množství námitek. Zprv je v přímém protikladu proti jiným článkům smluv mluvících o „neodvolatelnosti eura“ (viz výše) a všechny části smluv mají stejnou právní sílu (čl. 1 SEU). Z druhé, jak bude dále vysvětleno, bylo by prakticky nemožné vzdát se eura bez spolupráce ostatních států. Oba tyto problémy by mohly být překonány uzavřením dohody při vystoupení (právní: revize smluv – viz výše; praktické: koordinace hospodářských a finančních kroků – viz níže), čl. 50 SEU ale dohodu nevyžaduje. Je třeba zdůraznit, že nepřímou jsou tím diskriminováni členové eurozóny, neboť zatímco v jejich případě by bylo vystoupení bez dohody pravděpodobně nemožné, státy s výjimkou mohou využít svá práva k vystoupení v plné míře.

b) Stát opustí EU, ale ne eurozónu: Nezmínění eura v čl. 50 SEU, spolu s neodvolatelností eura, mohou směřovat k alternativnímu výkladu, totiž že zatímco je možné vystoupit z EU, opouštějící stát si musí ponechat euro. Toto řešení však vyvolává množství otázek. Eurozóna je pevnou součástí evropské integrace a smlouvy nyní neumožňují plnoprávné zapojení nečlenské země EU v eurozóně. Je pravdou, že některé státy užívají euro jednostranně,²⁰ jiné dokonce prostřednictvím dohody s EU,²¹ ale žádné z nich nemohou vykonávat práva ani povinnosti spojené s členstvím v eurozóně. Je těžko představitelné, že země distancující se od EU by jednoduše pokračovala v užívání eura a účastnila se měnového institucionálního rámce, jako kdyby se nic nestalo. Lze ostatně očekávat, že stát vystupuje z EU s cílem získat plnou suverenitu, jen obtížně by svolil s pokračujícím omezením své monetární politiky.

c) Stát opustí eurozónu, ale ne EU: Pozorný čtenář se jistě ptá, proč se znovu vracíme k variantě pokryté předchozí kapitolou a ukončené závěrem, že takový krok je nemožný. Na druhou stranu nelze tvrdit s využitím argumentu *a maiore ad minus*, že pokud smlouvy dovolují úplné vystoupení, musí být rovněž umožněno jednostranné odmítnutí jednotlivých částí smluv? Teze je to možná logická, jedná se ale o právní i praktický nesmysl. Jednak to odporuje konstrukci a účelu čl. 50 SEU i ustanovením smluv o nezvratnosti eura, za druhé by to otevřelo cestu k integraci *a la carte*, při které by členské státy zneužívaly čl. 50 SEU k výběru své účasti pouze v pro ně výhodných aktivitách či politikách.

Krátký seznam potvrzuje, že struktura výstupní klauzule v Lisabonské smlouvě obsahuje více otázek než od-

povědí. Jenže v takto vážné věci by neměl být prostor pro široké spektrum výkladu a alternativní vysvětlení. Je pravděpodobné, že stát s eurem by jen obtížně vystupoval z EU bez předvídané dohody, ale ani to nelze pokládat za jistotu. Souhlasíme s tvrzením některých autorů, že čl. 50 SEU je nešťastně formulovaný a může ohrozit stabilitu eurozóny.²² I pokud výstupní klauzule zůstane nástrojem *ultima ratio*, bylo by možné ji navrhnout opatrněji s většími zárukami pro vystupující stát, EU i euro.²³

IV. Nucené vyloučení?

V některých kruzích byla opatrně vyslovena myšlenka, že pokud by se situace v Řecku dále zhoršila či dluhová past dostihla další země a stabilita celé eurozóny by byla ohrožena, je nutné uvažovat o vyloučení problematického stát(ů) z eurozóny. Toto řešení v případě Řecka bylo například podpořeno 53 % Němců dotázaných v reprezentativním průzkumu veřejného mínění zadaném deníkem *Bild*.²⁴ Je něco takového právně průchodné?

Matthias Herdegen tvrdí, že vyloučení lze zvažovat „ve velmi krajních případech soustavného porušování rozpočtové disciplíny“, neboť poté „povinnost tolerovat členský stát v Hospodářské a měnové unii jako vyjádření solidarity by byla zbavena svých základů“. ²⁵ Bohužel svůj názor nijak právně nepodkládá. Překvapivě tak činí vnitřní dokument Evropského parlamentu, podle kterého připadá v úvahu čl. 60 VÚSP, upravující ukončení smluvního závazku v případě porušení smlouvy.²⁶

Považujeme uvedené názory za problematické. Zřizovací smlouvy obsahují množství povinností pro členy eurozóny, zejména v rámci Paktu růst a stability. Jejich porušení je dokonce většinou spojeno se sankcemi. Avšak žádná z nich se ani nepřibližuje vyloučení z eurozóny. Primární právo ostatně nemá ani logický protiklad výstupní klauzule (čl. 50 SEU), tedy ustanovení dovolující vyloučit členskou zemi. Existuje sankce pozastavení „určitých práv, která pro dotčený stát vyplývají z použití Smluv“ (čl. 7 odst. 3 SEU), užívání eura k takovým právům ale jistě nepatří. Je nutné podotknout, že ani porušení závazků spojených se společnou měnou nepatří do okruhu povinností, jejichž neplnění lze trestat pozastavením práv (srov. čl. 2 SEU). Klíčové je, že podle samotných smluv lze spory z nich vzniklé řešit pouze prostředky, které jsou ve smlouvě obsaženy (čl. 344 SFEU) a EU je tudíž do jisté míry „uzavřeným režimem“, který vylučuje užití sankcí například dle čl. 60 VÚSP.²⁷ Kloníme se proto k převažujícímu závěru doktríny, že současný právní rámec neumožňuje vyloučení členského státu z eurozóny, bez ohledu na vážnost jeho prohřešků vůči stabilitě jednotné měny.

V. Právně-praktický rozměr dopadů opuštění eurozóny

Dosavadní částí článku zkoumaly, jestli se může stát zbavit eura v rámci současného znění zřizovacích smluv. Došli jsme k závěru, že změnou primárního práva by takový krok byl možný, s největší pravděpodobností i jednostranně využitím výstupní klauzule. Ačkoliv nelze předpokládat, že by některý stát vystoupil z eurozóny bez zohlednění platného práva, jednostranný faktický odchod není vyloučený, ostatní země by tomu těžko mohly bez použití síly zabránit. Tato kapitola stručně analyzuje

praktické hrozby a problémové prvky, které by bylo nutné vzít v případě takového kroku v úvahu.

Konstrukce HMU zdánlivě obsahuje prvky, které odchod z eurozóny usnadňují. Nejtýpčtějším příkladem je zachování centrálních bank jednotlivých zemí, bylo poukazováno také na jen omezené spojení zahraničních měnových rezerv (viz čl. 30 odst. 1 Statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky) či přetrvávající samostatnost národních platebních systémů,²⁸ poslední skutečnost však je již minulostí²⁹ a ani přetrvávající „národní“ pozůstatky nemůžeme pokládat za něco, co by opouštějícímu státu výrazně usnadnilo situaci.

Rozhodující faktory v průběhu celého procesu jsou dva: zaprvé (ne)existence dohody mezi opouštějící zemí a zbytkem eurozóny (EU), zadruhé ekonomická síla státu, jenž se chce eura zbavit. Bez dohody by se mnohé dále diskutované problémy staly neřešitelnými. Situace by byla rovněž velmi rozdílná, pokud by eurozónu opouštěla země s cílem mít svou novou měnu silnější (příklad: Německo), než stát se záměrem opačným (příklad: Řecko). Kombinace variant by měly výrazný vliv na zachování důvěryhodnosti země na finančních trzích, dopady na reputaci u eura setrvávajících států a další klíčové skutečnosti.³⁰ Dále budeme počítat s tím, že vystoupit zamýšlí menší a zaostalejší stát typu Řecka, který chce následně devalvovat svou novou měnou pro zvýšení konkurenceschopnosti národní ekonomiky.

Je asi zbytečné uvádět, že opuštěním eurozóny se stát vzdává veškerých výhod, které jsou s členstvím spojeny. Ty nebudou zanedbatelné, ostatně několik let zpátky tu samou zemi přiměly ke vstupu. Nechceme se zabývat ani „přízemními“ problémy typu natištění nových bankovek, ražba mincí³¹ či technická úprava počítačových a jiných systémů. Nebezpečí je jinde. K přechodu musí legislativa a exekutiva vydat příslušné právní předpisy určující přepočítávací kurz a podle něj převést všechny závazky i vklady v dané zemi. To není otázka jednoho okamžiku, který by navíc přišel z nenadání. Oproti vzniku eura je zde jeden významný rozdíl. Kurzy byly nevrátně stanoveny podle tehdejších tržních hodnot jednotlivých měn, nyní by však země chtěla opustit eurozónu právě proto, aby došlo ke změně parity, u Řecka například ve směru oslabení nové měny.³²

Právnícké i fyzické osoby by o záměru věděly a jejich jedinou reakcí by byl hromadný výběr vkladů v hotovosti či jejich přesun do bank v eurozóně, možná vedoucí až ke zhroucení národního bankovního systému. Vláda by mohla hrozbě čelit zmrazením vkladů, jejich převodem do národní měny a uzavřením hranic doprovázeným výzvou k označení (okolkování) peněz, druhý krok by ale logicky nebyl úspěšný, subjekty by věděly, že po ukončení restrikcí by mohly hotovost v eurech bez problémů utratit či směniti, přinejmenším v zahraničí. Pokud by se stát nechtěl dlouhodobě zcela finančně a hospodářsky izolovat, v praxi by subjekty na jeho území využívaly novou měnu pouze omezeným způsobem a je pravděpodobné, že by se raději obracely k euru jako stabilnějšímu prostředku uchovávání hodnoty, tedy by mohlo dojít k neoficiální euroizaci.³³

I kdyby byly tyto překážky překonány, z pohledu právníka se jeví mimořádně zajímavými následky pro závazky mezi stranami vyplývajícími ze smluv. Pro zjednodušení předpokládejme, že platnost smluv zůstane zachována.³⁴ Mají být ale platby ze smluv v případech, že je zde vazba

na Řecko, realizovány v eurech či drachmách? Mezinárodní měnové vztahy jsou založeny na zásadě *lex monetae*, podle které se (zjednodušeně) právo suverénního státu nad vlastní měnou uznává všemi ostatními státy a jejich orgány, nesmí být ale vykonáváno diskriminačním způsobem.³⁵ Zde se však celá věc komplikuje, neboť *lex monetae* původní měny v Řecku (eura), je právo EU, podle kterého jsou všechny smlouvy nadále vyjádřeny v euru.³⁶ V dané situaci tudíž *lex monetae* nemůže poskytnout přesnou odpověď na měnu smluv, neboť zde *de facto* dochází ke konkurenci dvou z nich.³⁷

Nejjednodušší by bylo řešení v čistě vnitrořeckých vztazích, kde by veškeré závazky dle národní legislativy byly převedeny dle stanoveného kurzu na drachmy, což by pravděpodobně vynucovaly i místní soudy (srov. ale níže). Jak to ale bude u smluv s přeshraničním prvkem? Podobný výsledek jako u vnitrostátních smluv, neb spadající pod stejnou legislativu,³⁸ by platil tehdy, jestliže smlouva předvídá místo splnění závazku na území Řecka či je splnění vázáno na v Řecku sídlícího dlužníka.³⁹ Jestliže ovšem tyto podmínky nejsou naplněny, strany použijí právo určené ve smlouvě jako rozhodné. Jestliže by to bylo právo řecké, závazek by se přepočítal na drachmy, jestliže by to bylo v jiných státech eurozóny, zůstal by v eurech. Nejhorší varianta je samozřejmě ta, že se rozhodné právo nedá přesně určit či by rozhodovaly soudy mimo eurozónu. Nejspíše by se upřednostňovalo vyjádření závazků ve stabilnějších eurech, neboť by se tak snáze udržela původně myšlená hodnota ve smlouvách. Je dokonce možné, že by dané soudy neuznaly přepočítávací koeficient stanovený řeckou legislativou a nařídily vlastní, „spravedlivější“ kurz, tyto úvahy jsou však spíše odhadem, neboť není k dispozici žádná judikatura ani autoritativní výklad.⁴⁰ V dnešním ekonomicky a finančně propojeném světě by počet smluv s nejasnými pravidly byl neobyčejně vysoký, soudy by musely řešit astronomické množství sporů jak o určení práva rozhodného pro smlouvy, tak i následné žaloby o náhradu škody vzniklé s použitím nevýhodného kurzu.⁴¹ Na právní nejistotu by s určitostí negativně reagoval trh, důsledky lze jen obtížně předvídat.

Předchozí přehled obtíží by platil i tehdy, pokud by opuštění eurozóny bylo souhlasné a s dohodou. Jednostranné vzdání se eura by však pro vystupující stát dále prohlubovalo právní obtíže. Jednalo by se o jasné porušení zřizovacích smluv s vážnými následky především tehdy, jestliže by země chtěla zůstat v EU. Řízení o porušení smlouvy by asi patřilo k menším problémům, stejně jako nevrácení kapitálu a rezerv od Evropské centrální banky. Zásadní by byly dopady na smluvní vztahy. Čistě teoreticky by totiž ani vnitrostátní soudy onoho státu (natož ostatních) nemusely s ohledem na aplikační přednost komunitárního práva zohlednit národní legislativu upravující měnový přechod. I při současném vystoupení země z EU (bez dohody) by soudy zbývajících členů EU nebyly povinny považovat novou měnu za legální platidlo, neboť mají možnost odmítnout použití příslušného práva jiné země pro rozpor s veřejným pořádkem svého státu.⁴² Lze se oprávněně domnívat, že komunitární právo je součástí veřejného pořádku členské země EU a pokud mu legislativa jiného státu (Řecka) odporuje, soudy tuto legislativu neaplikují.

VI. Empirické zkušenosti

Velké množství neznámých obsažených v složité rovnici praktických následků opuštění eurozóny by bylo lze vyplnit poznatky z podobných historických událostí. V minulosti v Evropě i ostatních částech světa fungovalo několik měnových unií, které většinou nebyly úspěšné a skončily rozpadem, obsahově stejné důsledky má rozdělení jednoho státu na více nezávislých zemí (odluka měny). Dané případy jsou dobře popsány v literatuře, takže studijní materiál pro analogii je k dispozici.

Naneštěstí bližší pohled ukáže, že zkušenosti z minulosti jsou použitelné pro srovnání se situací státu opouštějícího eurozónu jen omezeně. Největším rozdílem je skutečnost, že společné měny zanikaly zcela, společná měna nebyla dále platným platidlem. Ohledy je nutné brát i na specifika jednotlivých měnových unií. Tak například Latinská měnová unie a Skandinávská měnová unie, ukončené událostmi první světové války, fungovaly na jiném základě a s rozdílnými strukturami než eurozóna, důležitý je prvek historických souvislostí, přeci jen finančníctví a obchodní výměna na začátku minulého století byly kvantitativně a kvalitativně jinde než dnes.⁴³ To samé platí o zrodu nových měn v případě zhroucení Rakouska-Uherska, kdy nicméně už byly československými úřady uplatňovány metody jako uzavření hranic v době kolkování původní měny.⁴⁴ Měnová odluka při rozpadu ČSFR se již odehrávala v moderní době a přesto proběhla hladce, i zde se ale jednalo o situaci, kdy stará měna pozbyla platnosti a byla nahrazena dvěma samostatnými měnami s pevně stanovenou paritou.⁴⁵

Příklady, ve kterých se stát rozhodl rozejít s měnou, která nadále zůstávala na jiném území v platnosti, nebylo mnoho. Stalo se tak v době rozpadu SSSR, kdy Rusko nadále používalo rubl, zatímco jiné nástupnické země zaváděly měny nové. Měnové reformy ovšem usnadňoval fakt, že rubl se díky astronomické inflaci stal prakticky bezcenným a nové měny tak (alespoň zpočátku) byly objektivně silnější. Zafungovala tak výše uvedené poučka, že zavedení silnější měny oproti původní je v praktické rovině snadnější, rubl byl přirozeně vytlačen.⁴⁶ Jen zopakujeme, že u odchodu například Řecka z eurozóny by nová měna byla s jistotou slabší.

Pravděpodobně nejbliže k diskutovanému scénáři byla situace v Argentině v letech 2001–2002. Země od roku 1991 měla svou měnu (peso) připoutanou ke kurzu dolaru v poměru 1:1, což zpočátku přinášelo výhody, ale koncem tisíciletí to spolu s dalšími externími faktory vedlo ke ztrátě konkurenceschopnosti spojené s nárůstem státního dluhu. Argentina postupně přestávala být schopná splácet své závazky. Obyvatelstvo i firmy, obávající se opuštění parity a devalvace pesa, začaly své úspory převádět na dolary a ty buď vybírat z bank v hotovosti, nebo zasílat na zahraniční účty. Aby vláda zabránila zhroucení bank, reagovala zmrazením všech bankovních účtů a později jejich nuceným převodem na pesety v novém, devalvovaném kurzu (tzv. *corralito*). Tím se samozřejmě zvýhodnili dlužníci, zatímco strádající a věřitelé utrpěli ztráty. Po uvolnění parity peso okamžitě ztratilo oproti dolaru zhruba 75 % své původní hodnoty.⁴⁷ Proti opatřením podaly fyzické i právnické osoby stotisíce žalob a stížností, argentinský nejvyšší soud ale ústavnost vládních kroků potvrdil, nařídil ovšem bankám, aby vyplácely vklady v určitých poměrech, které zajistily zachování hodnoty zejména těm, co měli původně účty vedené v dolarech. Mnohé právní spory spojené s *corralitem* se však vedou dodnes a způsobují právní nejistotu

pro všechny zúčastněné.⁴⁸

Ani zhroucení pesa ovšem není přesnou analogií vzdání se eura. Liší se v tom, že v Argentině neustále fungovala místní měna, ve které probíhala většina transakcí. Při náhlém zmrazení tak většina subjektů disponovala pesetami, které rázem měly jinou reálnou hodnotu než předtím, nominálně však zůstala jejich hodnota stejná. Jediným problematickým krokem tak byl nucený převod dolarových účtů v argentinských bankách na pesety. V Řecku nyní funguje pouze jedna měna a z toho důvodu, jak již bylo diskutováno výše, by státní zásahy cílené na převod hotovosti měly zanedbatelný dopad.

VII. Závěr

Opuštění eurozóny zůstává velmi kontroverzním tématem. Na jednu stranu je „vypělá měnová unie (...) pevně zakotvena ve vůli zůstat pospolu navěky“,⁴⁹ na druhou „ve světě suverénních států ... nic nemůže být považováno za skutečně nezvratné.“⁵⁰ Napětí mezi oběma pozicemi zde bude vždy. Analýza prokázala, že jednostranné vzdání se eura není právně možné, stejně jako vyloučení „problémového“ státu. Jedinou variantou jednostranného kroku je s největší pravděpodobností vystoupení z eurozóny spojené s vystoupením z EU. O něco přístupnější cestou je vyjednané opuštění založené na změně zřizovacích smluv, což je však poměrně složitý proces podmíněný souhlasem všech členských států EU potvrzeným následnou ratifikací.

Ústavněprávní stránka rozchodu je komplikována jeho reálnými dopady. Ani dohoda mezi všemi stranami nemusí zajistit ekonomicky, finančně či právně stabilní přechod k nové měně pro opouštějící stát. Zvláště to platí tehdy, jestliže by tato měna byla slabší než euro, což lze pokládat za pravidlo. Vláda opouštějící země by byla nucena přistoupit k četným drastickým omezením, která by se dotkla práv a povinností všech subjektů způsobem v dnešní době jen těžko akceptovatelným. Příklad Argentiny naznačil, že ačkoliv se u ní jednalo o „pouhé“ opuštění pevného kurzu pesa s dolarem, provázely ho masivní demonstrace, finanční a politická krize a praktické zablokování soudního systému. I když by na vnitrostátní úrovni byla opatření prosazena, nelze to samé zaručit u přeshraničních vztahů podléhajících jiné právní jurisdikci.

Provedená analýza naznačila, že přes doporučení četných ekonomů a politiků není kvůli právním a praktickým překážkám opuštění eurozóny průchodné jako recept na řešení současného neveselého stavu v některých zemích. Nejprístupnější variantou by teoreticky bylo všemi stranami posvěcené zrušení eura a jeho nahrazení vlastní měnou pro opouštějící stát a jakýmsi eurem II pro zbývající země eurozóny.⁵¹ Varianta na tento scénář již byla také údajně v určitých kruzích diskutována, cílem má být rozdělení eurozóny na slabší a silnější skupinu zemí s vlastními variantami eura.⁵² Sám zdroj uniklé informace nicméně myšlenku označil za zoufalý akt,⁵³ což asi nejlépe svědčí o její proveditelnosti. Nezbyvá proto než doufat, že snahy o zlepšení fiskální disciplíny vlád a snižování dluhů spolu s oživením ekonomiky přinesou takové zlepšení poměrů, aby diskuze o opuštění eurozóny zůstala v akademické rovině a nastíněné právní problémy pro jednu nebyly prověřeny praxí.

* Autor působí jako odborný asistent na PF Univerzity Palackého v Olomouci. Článek vznikl v rámci Národního plánu výzkumu II (projekt č. 2D06016: Česká republika v Evropské unii: Postavení a prosazování národních zájmů).

- 1) *Evropa podepíše pomoc Řecku*. E15, 6. 5. 2010. <http://www.e15.cz/zahranicni/politika/evropa-podepise-pomoc-recku> (navštíveno 20. 6. 2010).
- 2) *Krugman, P.* Greek End Game. 5. 5. 2010. <http://krugman.blogs.nytimes.com/2010/05/05/greek-end-game/> (citováno 24. 6. 2010).
- 3) Za potíže Řecka může euro, řekl Němcům Klaus. MF Dnes, 28. 4. 2010, s. B3.
- 4) Existují názory, které obecně zpochybňují účinnost takové léčby, srov. *Gros, D.* Will EMU Survive 2010? Brussels : Centre for European Policy Studies, 2006.
- 5) Za všechny *Tomášek, M.* Evropské měnové právo. Praha : C.H. Beck, 2007, s. 39–72.
- 6) Články primárního práva před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost jsou číslovány dle konsolidovaného znění Smlouvy z Nice (Úř. věst. C 321 E, 29. 12. 2006).
- 7) Konsolidované verze primárního práva ve znění Lisabonské smlouvy viz Úř. věst. C 83, 30. 3. 2010.
- 8) Např. *Herdegen, M.* Monetary Union as a permanent community based on the rule of law. EMU Watch, 1998, č. 52, s. 8.
- 9) *Helper, L.* Exiting Treaties. Virginia Law Review, 2005, č. 7, s. 1643.
- 10) Pro opačné závěry srv. zdroje uvedené v *Hilf, M.* Artikel 240. In *Groeben, H. von der (ed.)* Kommentar zum EU/EG-Vertrag. Baden-Baden : Nomos, 1997, s. 786.
- 11) Rozsudek z 12. 10. 1993, BVerfGE 89, s. 155.
- 12) Pro podrobnou diskuzi o vztahu rozsudku k opuštění eurozóny srov. *Waltermatbe, A.* Austritt aus der EU. Frankfurt : Peter Lang, 2000, s. 117–120.
- 13) Jinými slovy, je například možné celou EU rozpustit. Viz diskuze a četné citované zdroje v *Götting, F.* Die Beendigung der Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Baden-Baden : Nomos, 2000, s. 59–62.
- 14) Např. případ 47/75 75 *Defrenne* [1976] ECR 455, body 56–57; o obecných omezeních spojených se změnami smluv *Lenaerts, K., Nuyff, P. van* Constitutional Law of the European Union. London : Sweet and Maxwell, 2005, s. 347–350.
- 15) Nicméně i tak zjednodušený postup vyžaduje ratifikaci ze strany členských zemí.
- 16) Pro podrobnou analýzu srov. *Zbiral, R.* Vystoupení z EU ve světě evropského a mezinárodního práva. Právník, 2008, č. 7, s. 752–773.
- 17) Ustanovení bylo převzato z čl. I-60 Smlouvy o ústavě.
- 18) Podrobně viz *Zbiral, R.* Searching for an optimal withdrawal clause for the European Union. In *Niedobitek, M., Zemánek, J. (eds)* The Constitutional Treaty – A Critical Appraisal. Berlin : Duncker & Humblot, 2007, s. 308–323; *Friel, R.* Providing a Constitutional Framework for Withdrawal from the EU: Article 59 of the Draft European Constitution. International Constitutional Law Quarterly, 2004, č. 2, s. 422–428.
- 19) Srov. také *Athanassiou, Ph.* Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU: Some Reflections. ECB Legal Working Paper Series, 2009, č. 10, s. 27–30.
- 20) Například Bosna a Hercegovina nebo Kosovo. Tento proces se nazývá euroizace a není ze strany EU vítán s nadšením, pro podrobnosti *Bratkouski, A., Rostowski, J.* The EU attitude to unilateral euroization. Economics of Transition, 2002, č. 2, s. 445–468.
- 21) Zejména mikrostáty jako Monako, které dokonce mohou vydávat vlastní euromince. Vztahy s těmito státy jsou založeny na čl. 219 SFEU a řízeny různými mezinárodními dohodami a rozhodnutími Rady, viz *Agreements on monetary relations*, 6. 10. 2006. http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/l25040_en.htm (citováno 21. 6. 2010).
- 22) Např. *Smits, R.* The European Constitution and EMU: An Appraisal. Common Market Law Review, 2005, č. 2, s. 464.
- 23) Pro návrh takové klauzule *Zbiral, R.*, op. cit. sub 18, s. 323–328.
- 24) Pouze 38 % bylo proti. *Deutsche wollen Griechen den Euro nehmen*. Weltonline, 15. 2. 2010. <http://www.welt.de/die-welt/wirtschaft/article6399733/Deutsche-wollen-Griechen-den-Euro-nehmen.html> (citováno 22. června 2010).
- 25) *Herdegen, M.*, op. cit. sub 8, s. 9.
- 26) *Gros, D.* How to deal with sovereign default in Europe: Towards a Euro(pean) Monetary Fund. Brussels : European Parliament, 8. 3. 2010, s. 6.
- 27) *Hoffstätter, M.* Suspension of Rights by International Organisations: The European Union, the European Communities and other International Organizations. In *Kronenberger, V. (ed)* The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony? The Hague : Aster Press, 2001, s. 40.
- 28) Podrobněji *Scott, H.* When the Euro Falls Apart. International Finance, 1998, č. 2, s. 216–218.

- 29) V současnosti funguje pro eurozónu platební systém TARGET2, formálně se jedná o soubor právně oddělených národních systémů, ty jsou ale prakticky zcela harmonizovány.
- 30) K dopadům na důvěryhodnost států na trhu a otázce splácení státního dluhu *Eichengreen, B.* The Breakup of the euro area. Cambridge : National Bureau of Economic Research, 2007, s. 7-12; k problematice vyrovnání kapitálu a rezerv Evropské centrální banky *Tbiffery, G.* Not so unthinkable- the break-up of European Monetary Union. *International Financial Law Review*, 2005, č. 7, s. 16.
- 31) Euromince jsou odlišeny dle států, takže teoreticky by mohly být využity pro novou měnu.
- 32) Opuštění eurozóny a zachování parity by bylo průchodným řešením, nedávalo by ale žádný praktický smysl.
- 33) *Scott, H.*, op. cit. sub 28, s. 218-220; z podaného je zřejmé, že pokud by opustila eurozónu země, jejíž měna by naopak měla proti euru posílit či být stabilnější, tyto problémy by nenastaly
- 34) Následující část bude představena na typovém příkladu Řecka a (nové) drachmy.
- 35) *Tomášek, M.* Právní nástupnictví měny euro. Praha : Linde, 2000, s. 87.
- 36) Pokud by společná dohoda všech států o vystoupení Řecka z eurozóny neurčila jinak.
- 37) *Scott, H.*, op. cit. sub 28, s. 223.
- 38) Srov. čl. 7 odst. 2 Římské úmluvy o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy.
- 39) Viz také diskuze v *Tomášek, M.* Nové otázky měnové suverenity. *Právník*, 2003, č. 3, s. 235.
- 40) K tomu *Eichengreen, B.*, op. cit. sub 30, s. 18-19; *Proctor, Cb.* The future of euro- chat happens if a Member State leaves? *Journal of Financial Transformation*, 2007, s. 151-152.
- 41) Podle § 732 odst. 2 ObchZ jestliže právní předpisy státu, na jehož území má dlužník sídlo, brání placení v měně sjednané ve smlouvě (případ Řecka a převedení smlouvy na nové drachmy), je dlužník povinen nahradit škodu, která věřiteli vznikla placením v jiné měně (drachmě). Jinými slovy, dlužník by měl vyrovnat rozdíl mezi původní hodnotou v eurech a devalvovaných drachmách. Domníváme se, že by dlužníci, stejně jako jiné poškozené subjekty, mohli v konečném důsledku žádat o uhrazení jimi zaplacených náhrad stát.
- 42) Čl. 16 Římské úmluvy o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy.
- 43) K těmto měnovým uniím a jejich konci *Vantboor, W.* European Monetary Union Since 1848. London : Edward Elgar, 1996, s. 28-56.
- 44) Podrobně o tzv. Rašínově měnové reformě *Vencovský, F.* Vzestupy a propady československé koruny. Praha : Oeconomica, 2003, s. 13-62.
- 45) Blíže *Prokop, L.* Příprava a průběh měnové odluky v České republice v roce 1993. Praha : Institut ekonomie ČNB, 1994.
- 46) K tomu *Goldberg, L. a kol.* Departures from the Ruble Zone: the Implications of Adopting Independent Currencies. *Economic Research Reports*, 1993, č. 17, s. 22-26.
- 47) Detailně k situaci v Argentině *Torre, de la A. a kol.* Living and Dying with Hard Pegs: The Rise and Fall of Argentina's Currency Board. Buenos Aires : CIF, 2003, s. 3-25; země následně vyhlásila státní bankrot, (přehodnocené) bankovní účty byly uvolněny až na konci roku 2002. Je pravdou, že znehodnocení pesa znovu nastartovalo hospodářský růst.
- 48) Podrobněji k právním sporům spojených s argentinskou krizí *Smulovitz, C.* Legal Mobilization and Judicialization in Latin America: Political Consequences of a Newly Discovered Tool. <http://www.polisci.upenn.edu/comparative-workshops/smulovitzpaper.pdf> (s. 25-28) (navštíveno 25. 6. 2010).
- 49) *Smits, R.*, op. cit. sub 22, s. 465.
- 50) *Coben, B.* Beyond EMU: The Problem of Sustainability. In *Eichengreen, B., Frieden, J. (eds)* The Political Economy of European Monetary Unification. Boulder: Westview, 2000, p. 202, citováno dle *Eichengreen, B.*, op. cit. sub 30, s. 2.
- 51) Stejně *Scott, H.*, op. cit. sub 28, s. 221.
- 52) Zavedme lepší euro pro silné státy, navrhují Němci a Francouzi. *MF Dnes*, 21. 6. 2010, s. B1.
- 53) Tamtéž.