

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

Mgr. Ing. Ondřej Žáček

**Právní a ekonomické aspekty vstupu  
České republiky do eurozóny**

Autoreferát disertační práce

Školitel: doc. JUDr. Michael Kohajda, Ph.D.

Studijní program: Teoretické právní vědy – Finanční právo a finanční věda

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 25. září 2023

## Cíl disertační práce

Cílem disertační práce je zodpovědět na řadu otázek, které se týkají potenciálního vstupu České republiky do eurozóny. Téma je přitom aktuální a relevantní z mnoha důvodů. Eurozóna se stále rozšiřuje, což poukazuje na její trvalou atraktivitu pro některé členské státy. Jejím nejnovějším členem je od ledna 2023 Chorvatsko. Oficiálně postupuje v přístupovém procesu do eurozóny i Bulharsko, a to již od roku 2018.

Z hlediska České republiky by byla změna národní měny a přenesení výkonu měnové politiky na unijní úroveň zásadní hospodářskopolitickou událostí. Česká republika nicméně již v roce 2004 vstupovala do Evropské unie se závazkem v budoucnosti se připojit ke skupině členských států, jejichž společnou měnou je euro. Pokud by se ČR k přijetí eura rozhodla, následoval by proces vstupu do eurozóny s rozsáhlými hospodářskopolitickými i právními dopady. Právě na tento proces se soustředí disertační práce.

Konkrétněji jsou v disertační práci hledány odpovědi zejména na následující právní výzkumné otázky týkající se uvedeného procesu:

1. Lze podmínky vstupu do eurozóny vnímat pouze v podobě tradičně uváděných maastrichtských konvergenčních kritérií tak, jak jsou výslovně formulovány v primárním právu?
2. Lze následky vstupu do eurozóny zužovat pouze na změnu měny používané v ČR?
3. Jak by měly být komplexně chápány podmínky pro vstup do eurozóny s přihlédnutím k legislativnímu a faktickému vývoji hospodářské a měnové unie po dluhové krizi eurozóny?
4. Je vstup členského státu do mechanismu směnných kurzů ERM II za účelem splnění jednoho z maastrichtských konvergenčních kritérií pouze formálním krokem bez nutnosti splnění zvláštních podmínek?
5. Trvá s ohledem na proběhnuvší změny v hospodářské a měnové unii závazek České republiky vstoupit do eurozóny?
6. Jaká opatření by měla být Českou republikou přijata za účelem splnění identifikovaných podmínek pro vstup do eurozóny a jaké praktické důsledky by to mělo pro proces přijetí eura v ČR?

Cílem práce naopak není zodpovědět otázku, zda by ČR měla euro přijmout, či nikoliv. Přesto je disertační práce užitečná i pro úvahy v tomto směru, neboť pečlivě mapuje proces přijetí eura, a umožňuje si tak lépe vytvořit představu o tom, jaké náklady a výnosy by s tímto procesem byly spjaty.

## Obsah disertační práce

Struktura práce byla zvolena tak, aby bylo možné typicky v rámci jednotlivých kapitol zodpovědět výše uvedené výzkumné otázky. První kapitola je zahájena stručným historickým úvodem ke vstupu České republiky do EU včetně popisu klíčových milníků na mezinárodní a české ústavní úrovni. Následuje nástin měnové integrace v EU zaměřený na vznik hospodářské a měnové unie, která ve své třetí etapě dospěla právě do podoby eurozóny s jednotnou měnou i měnovou politikou. Krátce se v první kapitole věnují i otázce měnové svrchovanosti států. Nejrozsáhlejší podkapitola se však věnuje popisu právní úpravy maastrichtských konvergenčních kritérií *de lege lata* společně s analýzou ekonomického odůvodnění jejich existence. První kapitolu zakončuje shrnutí procesního postupu při vstupu členského státu do eurozóny podle primárního práva.

Obsahem druhé kapitoly je pečlivé zmapování praxe Evropské centrální banky a Evropské komise při vyhodnocování plnění maastrichtských konvergenčních kritérií jednotlivými členskými státy a zejména srovnání tohoto přístupu s textem právní úpravy kritérií uvedeným v první kapitole. Kromě základních čtyř ekonomických a jednoho právního konvergenčního kritéria je věnována pozornost i dalším ekonomickým faktorům, k nimž mají konvergenční zprávy podle primárního práva přihlížet, avšak za konvergenční kritéria je považovat nelze.

Třetí kapitola se soustředí na systematické zachycení podmínek pro přijetí eura a následků tohoto kroku, které vyplývají z institucionálního vývoje v hospodářské a měnové unii po dluhové krizi, která započala v roce 2009. V první řadě jde o povinnost členského státu připojit se k bankovní unii. Dále jde o povinnost zapojit se do Evropského mechanismu stability (ESM), která je dále modifikována probíhající reformou ESM. Třetí důležitá institucionální změna vyplývá z nutnosti ratifikovat Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, která je známá také jako „fiskální kompakt“.

Čtvrtá kapitola obsahuje analýzu nedávného posunu v přístupu Evropské komise, Evropské centrální banky a členských zemí eurozóny vůči Bulharsku a Chorvatsku v rámci jejich vstupu do eurozóny (v případě Bulharska ještě nebyl završen). Tento posun se týká konkrétně vyžadování splnění nových podmínek pro přistoupení do ERM II za účelem splnění konvergenčního kritéria kurzové stability. Nové podmínky jsou kriticky analyzovány včetně potenciálního dopadu na Českou republiku.

Pátá kapitola se zabývá hledáním odpovědi na otázku, zda stále existuje závazek ČR vstoupit do eurozóny s ohledem na instituty mezinárodního práva veřejného a proběhnuvší

změny v hospodářské a měnové unii. Na úvod je tak shrnuta právní úprava závazku vstoupit do eurozóny. Dále jsou prezentovány doktrinní názory včetně těch, podle nichž fakticky vynutitelný závazek přijmout euro neexistuje. Jedna z podkapitol je věnována i popisu tzv. švédského přístupu, v rámci nějž členský stát v návaznosti na výsledek referenda nepostupuje směrem ke vstupu do eurozóny navzdory svému dřívějšímu závazku euro přijmout. Klíčové podkapitoly se věnují střetu mezi zásadou „*pacta sunt servanda*“ a změnou okolností v rámci hospodářské a měnové unie a dopady tohoto střetu na trvání závazku euro přijmout.

Závěrečná šestá kapitola vyvozuje z předchozích částí přehled kroků, které by musely být Českou republikou provedeny za účelem přijetí eura. Na úvod je popsáno, jak jsou podmínky a kroky k přijetí eura prezentovány v českých oficiálních úředních zdrojích. Poté se zaměřuji na popis vlivu jednotlivých veřejných institucí na samotné rozhodnutí o přijetí eura. Další podkapitoly se věnují mapování jednotlivých opatření, která by musela být za účelem vstupu do eurozóny přijata, a to i se zohledněním institucionálního vývoje v eurozóně a vyvozením důsledků pro proces vstupu ČR. Zejména v této části by měl být zřetelný přínos disertační práce i pro praktickou hospodářskou politiku, neboť načrtnutý přehled může tvořit jakousi kostru opatření nezbytných pro přijetí eura včetně zvážení jejich časové náročnosti.

### **Výsledky disertační práce**

Výsledky disertační práce mají podobu odpovědí na výše uvedené výzkumné otázky spolu s příslušnou argumentací. Za podmínky vstupu do eurozóny nelze považovat pouze tradičně uváděná maastrichtská konvergenční kritéria tak, jak jsou výslovně formulována v primárním právu. Při praktickém vyhodnocování plnění těchto kritérií ze strany Evropské komise a Evropské centrální banky nebylo postupováno vždy přesně podle textu SFEU. Tyto případy odchýlení se od normativního textu lze přitom rozdělit na dvě skupiny. V některých případech byla odchylka od textu SFEU podle mého názoru nutná, neboť jej nebylo možné z objektivních důvodů naplnit, a zároveň vhodná, neboť bylo výsledné řešení v souladu se samotnou ekonomickou podstatou příslušného konvergenčního kritéria. Další případy odchýlení se od textu SFEU však nutné nebyly, a jsou tudíž problematictější. Velké množství těchto případů se přitom týkalo období těsně před vznikem eurozóny. Závěrem tedy je, že při vyhodnocování hrají významnou roli od samých počátků eurozóny nejen čistě právní, ale i politické a ekonomické aspekty.

Zároveň došlo v hospodářské a měnové unii, respektive v souvislosti s ní, ke vzniku řady nových institucí jako je bankovní unie či Evropský mechanismus stability, a to i prostřednictvím smluv ve sféře mezinárodního práva veřejného. Vstup do eurozóny je spjat

s povinným fungováním v rámci těchto institucí, které by v ČR ovlivnily nejen měnovou politiku, ale i dohled v oblasti českého bankovního sektoru či českou rozpočtovou politiku. Z toho vyplývají i odpovědi na druhou a třetí výzkumnou otázku. V první řadě nelze následky vstupu do eurozóny vnímat pouze úzce jako změnu národní měny. Z tohoto důvodu proto považují obecně za vhodnější hovořit o komplexním procesu „vstupu do eurozóny“ spíše než o pouhém „přijetí eura“. To se odráží i v názvu disertační práce. Podmínky vstupu do eurozóny by tak měly být vnímány komplexně se zohledněním institucionálního vývoje v hospodářské a měnové unii. Představa o těchto podmínkách by se neměla omezovat jen na splnění maastrichtských konvergenčních kritérií.

Důležitý je rovněž závěr související se čtvrtou výzkumnou otázkou. Vstup do mechanismu směnných kurzů ERM II, který je nezbytný pro splnění jednoho z maastrichtských konvergenčních kritérií, není pouhým formálním úkonem. Z přístupových procesů Bulharska a Chorvatska vyplývá, že i vstup do ERM II je podmíněn splněním řady podmínek, o nichž se však unijní právo nezmiňuje. Splnění příslušných podmínek přitom musí potvrdit Evropská komise a Evropská centrální banka. Není jisté, zda by se obdobný přístup aplikoval i na Českou republiku. Z právního hlediska bych takový postup považoval za problematický. Fakticky je to však vysoce pravděpodobné, a závěrem tedy je, že potenciální vstup ČR do ERM II by byl komplikovaným procesem, který si vyžádá dostatek času ke splnění příslušných podmínek. Nyní přitom není zřejmé, o jaké konkrétní podmínky by se v případě ČR jednalo.

Závěry související s pátou výzkumnou otázkou ohledně trvání závazku ČR přijmout euro jsou následující. V první řadě je v úvahách o aplikaci příslušných institutů mezinárodního práva veřejného nutné zohlednit jen takové změny okolností, které nebyly Českou republikou odsouhlaseny. Za takové změny považují rozšíření podmínek, které musí členský stát splnit pro samotný vstup do ERM II, včetně vstupu do bankovní unie; zadruhé s tím spjaté rozšíření povinností členského státu bankovní unie vyplývající z reformy ESM a zatřetí potenciální odklon Evropské centrální banky od plnění hlavního cíle v podobě udržování cenové stability. Odpovědí na pátou výzkumnou otázku je, že závazek ČR vstoupit do eurozóny nadále trvá, a to i po zohlednění změny okolností, které proběhly od národní ratifikace Lisabonské smlouvy a jejích úprav.

Finální šestá výzkumná otázka se zabývá opatřeními, která by ČR musela přijmout za účelem vstupu do eurozóny, a jejich praktickými důsledky pro proces přijetí eura. Ke vstupu do eurozóny by bylo potřeba provádět disciplinovanou hospodářskou politiku a rovněž provést řadu legislativních změn. Považují za pravděpodobné, že některé by musely proběhnout i na

ústavní úrovni. Proces vstupu by pak pravděpodobně přesahoval délku standardního čtyřletého volebního období. Z toho důvodu by mělo mít potenciální rozhodnutí ČR o vstupu do eurozóny širokou politickou i občanskou podporu. K zajištění hladkého přístupového procesu by byl rovněž užitečný souhlas České národní banky.

### **Charakteristika původního řešení**

Disertační práce je charakteristická zachycením poměrně nedávného vývoje v oblasti procesu a podmínek vstupu členských států do eurozóny, čemuž odpovídá i čerpání z aktuálních zdrojů. Právě v těchto zdrojích jsou reflektovány recentní změny v procesu vstupu členských států do eurozóny. V rámci doktorského studia jsem měl možnost sledovat přístupový proces Bulharska, který započal v červenci 2018, a Chorvatska, který započal o rok později, a získané poznatky kriticky hodnotit a popřípadě zobecňovat při přípravě postupu uplatnitelného v případě přistoupení ČR. Toto řešení umožňuje dosáhnout značné aktuálnosti disertační práce, neboť zohledňuje poznatky o přístupovém procesu v Chorvatsku, které se stalo členem eurozóny v lednu 2023.

Díličí výstupy disertační práce přitom byly průběžně během její přípravy publikovány, a to i v evropských impaktovaných časopisech, kde je standardně kladen důraz právě na aktuálnost a atraktivitu tématu.

Díličí výstupy disertační práce byly zveřejněny v následujících publikacích:

- ŽÁČEK, Ondřej. How to get in? Euro area entry criteria in books and in action. *Common Market Law Review*. 2021, roč. 58, číslo 4, s. 1141-1172. ISSN 0165-0750.
- ŽÁČEK, Ondřej. Maastrichtská konvergenční kritéria – ekonomický smysl a vyhlídky pro ČR. *Daně a finance*. 2022, roč. 30, číslo 1-4, s. 4-12. ISSN 1801-6006.
- ŽÁČEK, Ondřej. The ESM Reform and its Missing Legitimacy in Non-Euro Area Member States. *Legal Issues of Economic Integration*. 2023, roč. 50, číslo 2, s. 165-184. ISSN 1566-6573.

Další odevzdanou publikací je příspěvek „*Přehled vybraných kroků k přijetí eura v ČR*“ v konferenčním sborníku z mezinárodní konference Naděje právní vědy 2022, který by měl vyjít v druhé polovině roku 2023.

Z metodologického hlediska je řešení výše uvedených výzkumných otázek v předkládané disertační práci poměrně standardní. Pomocí deskriptivní metody je popsána relevantní právní úprava, následně je za použití historické metody analyzována aplikace právní úpravy v praxi ze strany příslušných orgánů. Se zohledněním závěrů z odborné literatury jsou induktivní metodou odvozovány dopady na Českou republiku. Komparativní metoda je využita

pro přípravu přehledu nedávného postupu ostatních členských států v procesu přijímání eura, a tudíž představují nejlepší podklad pro zformování představy o nutných přípravách i pro odhad časové náročnosti procesu. V rámci argumentace jsou používány klasické metody výkladu práva.

Vzhledem k tématu jsou v práci často diskutovány i některé ekonomické otázky, které se dotýkají hospodářské politiky. To je příklad rozboru ekonomického odůvodnění jednotlivých maastrichtských konvergenčních kritérií, který je pak užitečný při hodnocení případného postupu Komise a ECB, který se odchyluje od samotného normativního textu primárního práva. Přes své ekonomické prvky se však disertační práce primárně soustředí na analýzu právních aspektů vstupu do eurozóny.

### **Použité zdroje**

Použité zdroje se přirozeně odvíjí od tématu disertační práce a lze je rozdělit do dvou hlavních skupin – na zdroje týkající se unijní a národní právní úpravy. Vzhledem k tomu, že se právní základ přístupového procesu do eurozóny nachází v unijním právu, je výhodou pro zpracování disertační práce značný rozsah využitelné odborné literatury z různých členských států.

Kvůli aktuálnosti jsem vycházel zejména z příspěvků v evropských právnických časopisech jako je například *European Law Review*, *Common Market Law Review* či *German Law Journal*. Z hlediska kvality, využitelnosti a stále solidní aktuálnosti bych rovněž poukázal na rozsáhlou sborníkovou publikaci *EU Law of Economic & Monetary Union* z roku 2020 od Oxford University Press, jejíž jednotlivé části cituji či parafrázuji velice často.

Dále jsou využívány zdroje v podobě nejrůznějších oficiálních dokumentů národních i evropských orgánů a institucí. V první řadě jde o pravidelné konvergenční zprávy Evropské komise a Evropské centrální banky. Ty jsou základním zdrojem pro porozumění přístupu k vyhodnocování plnění maastrichtských konvergenčních kritérií jednotlivými členskými státy včetně jeho vývoje. Z národních dokumentů je odkazováno např. na pravidelná *Vyhodnocení plnění maastrichtských konvergenčních kritérií a stupně ekonomické sladění ČR s eurozónou*, která připravuje Ministerstvo financí ČR a Česká národní banka, či *Analýzy stupně ekonomické sladění České republiky s eurozónou*, které připravuje Česká národní banka. Spíše výjimečně vycházím i ze zpráv na zpravodajských webech nebo v odborném tisku jako je *Reuters* či *Financial Times*.

Samozřejmostí je pak práce s relevantními právními předpisy, kdy jsou vzhledem k tématu nejvíce využívány normy primárního a sekundárního práva EU. Při psaní disertační

práce jsem využil i řady komentářů vztahujících se k primárnímu právu EU v českém, anglickém i německém jazyce. Citovaná rozhodnutí rovněž pocházejí zejména od Soudního dvora EU.

Co se týče jazykové variability použitých zdrojů, využíval jsem kromě českých zdrojů většinou texty psané anglicky. Občasně jsem využil i německojazyčné zdroje.



## **Stručné shrnutí disertační práce v anglickém jazyce**

The thesis answers a number of questions related to the entry of the Czech Republic into the euro area. The basic premise is that joining the euro area does not consist only in changing of the national currency, but it must be perceived more comprehensively as a transition to the third stage of the Economic and Monetary Union which has been undergoing dynamic development at the institutional level.

The main conclusions of the thesis are as follows. The traditional Maastricht convergence criteria, as they are explicitly formulated in primary law, cannot be regarded as the sole conditions for entry into the euro area. Non-legal aspects are also relevant when the fulfilment of these criteria is assessed by the European Commission and the European Central Bank. In addition, several new institutions such as the Banking Union or the European Stability Mechanism have been established in the euro area, but are not taken into account by the Maastricht convergence criteria. This also confirms that entry into the euro area cannot be reduced to a mere change of the national currency. Another important conclusion is that entering the ERM II exchange rate mechanism, which is necessary to meet one of the convergence criteria, is not just a formality. The accession processes of Bulgaria and Croatia show that entry into ERM II is conditional upon the fulfilment of a number of criteria which, however, are not mentioned in EU law. In relation to the Czech Republic, the key conclusion is that the obligation to join the euro area still applies despite the institutional changes. If the Czech Republic were to decide to join the euro area, this decision should have broad political and civil support to ensure a disciplined economic policy and the necessary determination to implement a number of legislative changes for a sufficient time period.

The value added of the thesis is a comprehensive analysis of the conditions for the entry of the Czech Republic into the euro area, which goes beyond the current domestic academic literature. From a more practical point of view, it can serve as a valuable guidance for potential considerations on the costs and benefits of euro adoption and related issues.