



Sbírka soudních rozhodnutí

Věc C-62/14

**Peter Gauweiler a další
v.
Deutscher Bundestag**

(žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Bundesverfassungsgericht)

„Řízení o předběžné otázce — Hospodářská a měnová politika — Rozhodnutí Rady guvernérů Evropské centrální banky (ECB) o některých technických parametrech přímých měnových operací Eurosystemu na sekundárních trzích státních dluhopisů — Články 119 SFEU a 127 SFEU — Pravomoci ECB a Evropského systému centrálních bank — Transmisní mechanismus měnové politiky — Udržení cenové stability — Proporcionalita — Článek 123 SFEU — Zákaz měnového financování členských států eurozóny“

Shrnutí – rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 16. června 2015

1. *Předběžné otázky — Pravomoc Soudního dvora — Meze — Pravomoc vnitrostátního soudu — Nezbytnost předběžné otázky a relevance vznesených otázek — Posouzení vnitrostátním soudem*
(Článek 267 SFEU)
2. *Předběžné otázky — Rozsudek Soudního dvora — Účinky*
(Článek 267 SFEU)
3. *Předběžné otázky — Pravomoc Soudního dvora — Meze — Zjevně irelevantní otázky a hypotetické otázky položené v kontextu, který vylučuje užitečnou odpověď — Pravomoc odpovědět na otázky položené v rámci řízení zahájeného návrhem preventivní povahy, který je podle vnitrostátního práva přípustný*
(Článek 267 SFEU)
4. *Předběžné otázky — Pravomoc Soudního dvora — Meze — Žádost o výklad obecně závazného unijního aktu, k němuž nebyla přijata provádějící opatření ve vnitrostátním právu — Přípustnost návrhu před vnitrostátním soudem — Zahrnutí*
(Článek 267 SFEU)

5. *Hospodářská a měnová politika — Měnová politika — Rozsah působnosti — Program nákupu státních dluhopisů na sekundárních trzích Evropským systémem centrálních bank — Zahrnutí — Program vyvolávající příznivé důsledky pro naplňování hospodářskopolitických cílů — Neexistence vlivu na kvalifikaci opatření jako opatření měnové politiky*

(Článek 119 odst. 2 SFEU, čl. 127 odst. 1 SFEU a čl. 282 odst. 2 SFEU; protokol č. 4 připojený ke Smlouvě o EU a ke Smlouvě o FEU, čl. 18 odstavec 1)

6. *Hospodářská a měnová politika — Měnová politika — Provádění — Posuzovací pravomoc Evropského systému centrálních bank — Soudní přezkum — Meze — Povinnost uvést odůvodnění — Rozsah*

(Článek 5 odst. 4 SEU; čl. 119 odst. 2 SFEU a čl. 127 odst. 1 SFEU)

7. *Akty orgánů — Odůvodnění — Povinnost — Rozsah — Posouzení povinnosti uvést odůvodnění v závislosti na okolnostech projednávané věci*

(Článek 296 odst. 2 SFEU)

8. *Hospodářská a měnová politika — Měnová politika — Provádění — Program nákupu státních dluhopisů na sekundárních trzích Evropským systémem centrálních bank — Porušení zásady proporcionality — Neexistence*

(Článek 5 odst. 4 SEU; čl. 119 odst. 2 SFEU a čl. 127 odst. 1 SFEU)

9. *Hospodářská a měnová politika — Měnová politika — Zákaz měnového financování — Rozsah působnosti — Program nákupu státních dluhopisů na sekundárních trzích Evropským systémem centrálních bank — Vyloučení — Podmínky*

(Článek 123 odst. 1 SFEU; protokol č. 4 připojený ke Smlouvě o EU a ke Smlouvě o FEU, čl. 18 odst. 1 a článek 33; nařízení Rady č. 3603/93, bod 7 odůvodnění)

10. *Hospodářská a měnová politika — Měnová politika — Zákaz měnového financování — Cíl — Motivování členských států k dodržování zdravé rozpočtové politiky*

(Článek 119 odst. 2 SFEU, článek 123 SFEU, čl. 127 odst. 1 SFEU a čl. 282 odst. 2 SFEU)

11. *Evropská centrální banka — Pravomoci Evropského systému centrálních bank — Přijetí programu nákupu státních dluhopisů na sekundárních trzích — Zahrnutí*

(Článek 119 SFEU, čl. 123 odst. 1 SFEU a čl. 127 odst. 1 a 2 SFEU; protokol č. 4 připojený ke Smlouvě o EU a ke Smlouvě o FEU, články 17 až 24)

1. V řízeních o předběžné otázce nemá Soudní dvůr pravomoc rozhodnout, pokud předkládající soud není výkladem Soudního dvora vázán. Soudní dvůr totiž nemá pravomoc podávat odpovědi mající ryze poradní význam. Soudní dvůr tak nemá pravomoc vykládat akt unijního práva, aby předkládajícímu soudu umožnil rozhodnout o použití vnitrostátního práva, a to za situace, kdy vnitrostátní právo neobsahuje přímý a bezpodmínečný odkaz na unijní právo, nýbrž pouze používá akt unijního práva za vzor a jeho znění přejímá jen zčásti. Takto tomu však není, když se žádost o rozhodnutí o předběžné otázce přímo týká výkladu a použití unijního práva, což znamená, že rozsudek Soudního dvora má pro řešení sporu v původním řízení konkrétní důsledky.

V tomto ohledu zavádí článek 267 SFEU postup přímé spolupráce mezi Soudním dvorem a soudy členských států. V rámci tohoto postupu založeného na jasné dělbě činností mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem spadá posouzení skutkových okolností věci do pravomoci vnitrostátního soudu, jemuž přísluší posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jeho rozsudku, tak relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru, zatímco Soudní dvůr se může vyslovit pouze k výkladu nebo platnosti unijního předpisu ve světle skutečností, jež mu uvede vnitrostátní soud. Jestliže se tedy položené otázky týkají výkladu nebo platnosti normy unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout.

Z toho vyplývá, že k otázkám týkajícím se unijního práva se váže domněnka relevance. Soudní dvůr smí rozhodnutí o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem odmítnout pouze tehdy, pokud je zjevné, že žádaný výklad nebo žádané posouzení platnosti unijní normy nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také pokud Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny.

(viz body 12–15, 24, 25)

2. Viz znění rozhodnutí.

(viz bod 16)

3. Pokud jde o předběžnou otázku týkající se platnosti rozhodnutí Rady guvernérů Evropské centrální banky o programu nákupu státních dluhopisů, skutečnost, že tento program nebyl uskutečněn a že jej bude možné uskutečnit až po přijetí dalších právních aktů, nečiní návrh v původním řízení bezpředmětným, pokud vnitrostátní právo za určitých podmínek umožňuje, aby v takové situaci byla poskytnuta preventivní soudní ochrana. Jakkoli se návrh v původním řízení, jehož cílem je zabránit porušení ohrožených práv, musí zákonitě zakládat na předpokladech, které jsou již z povahy věci nejisté, přesto ho německé právo připouští. Proto vzhledem k tomu, že v rámci řízení podle článku 267 SFEU přísluší výklad vnitrostátního práva výlučně tomuto soudu, nelze tedy skutečnost, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je objektivně potřebná pro řešení sporů, které jsou uvedenému soudu předloženy, popřít s odvoláním na to, že sporná rozhodnutí dosud nebyla provedena a že je bude možné provést až po přijetí dalších právních aktů.

(viz body 27, 28)

4. Pokud v souladu s vnitrostátním právem mohou účastníci sporu, v jehož rámci byla Soudnímu dvoru předložena předběžná otázka, podat návrh na soudní přezkum legality záměru nebo povinnosti vlády dotyčného členského státu zajistit soulad s unijním aktem, možnost jednotlivců dovolávat se neplatnosti obecně závazného unijního aktu před vnitrostátními soudy nepodléhá podmínce, aby již byla přijata opatření provádějící uvedený akt na základě vnitrostátního práva. V tomto ohledu stačí, aby vnitrostátnímu soudu byl předložen skutečný spor, v němž incidenčně vyvstává otázka platnosti tohoto aktu.

(viz bod 29)

5. Při určování, zda určité opatření spadá do měnové politiky, je třeba vycházet hlavně z cílů tohoto opatření. Relevantní jsou také prostředky, kterých takové opatření k dosažení těchto cílů využívá.

Pod měnovou politiku spadá program nákupu státních dluhopisů na sekundárních trzích Evropským systémem centrálních bank (ESCB), který má zajistit řádnou transmissi měnové politiky a zároveň její jednotnost. Zaprvé cíl spočívající v zajištění jednotnosti měnové politiky přispívá k dosahování cílů této politiky, neboť tato politika musí být v souladu s čl. 119 odst. 2 SFEU jednotná. Dále cíl spočívající v zajištění řádné transmise měnové politiky může zajistit jednotnost této politiky a zároveň přispět

k dosažení jejího hlavního cíle, kterým je udržení cenové stability. Tato analýza nemůže být zpochybněna skutečností, že uvedený program může případně přispět také ke stabilitě eurozóny, jež spadá do hospodářské politiky. Opatření měnové politiky totiž nelze stavět na roveň opatření hospodářské politiky jen z toho důvodu, že může mít nepřímý vliv na stabilitu eurozóny.

Zadruhé čl. 18 odst. 1 Protokolu o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky, obsažený v jeho kapitole IV, jasně stanoví, že pro dosažení cílů ESCB a uskutečnění jeho úkolů, tak jak vyplývají z primárního práva, mohou Banka a národní centrální banky v zásadě obchodovat na finančních trzích s obchodovatelnými cennými papíry znějícími na euro formou nákupů a prodejů. Pokud jde o selektivnost programu nákupu státních dluhopisů, je třeba uvést, že jelikož je jeho účelem napravit narušení transmisního mechanismu měnové politiky vyvolané specifickou situací státních dluhopisů emitovaných některými členskými státy, pak pouhá skutečnost, že je uvedený program omezen konkrétně jen na tyto státní dluhopisy, tedy nemůže sama o sobě znamenat, že nástroje, které ESCB používá, nespadají pod měnovou politiku. Mimoto žádné ustanovení Smlouvy o FEU neukládá ESCB povinnost intervenovat na finančních trzích přijetím obecných opatření, která by se nezbytně vztahovala na všechny státy eurozóny.

Mimoto skutečnost, že je uskutečnění programu nákupu státních dluhopisů podmíněno úplným dodržením programů makroekonomické konsolidace, nemá na tento závěr žádný vliv. Není zajisté vyloučeno, že by vedlejším důsledkem programu nákupu státních dluhopisů vykazujícího takové znaky mohlo být posílení motivace k dodržování těchto konsolidačních programů, čímž by bylo do jisté míry podpořeno naplňování hospodářskopolitických cílů těchto programů. Avšak takové nepřímé vlivy nemohou znamenat, že by měl být takový program postaven na roveň hospodářskopolitickému opatření, neboť z čl. 119 odst. 2 SFEU, čl. 127 odst. 1 SFEU a čl. 282 odst. 2 SFEU vyplývá, že aniž je tím dotčen cíl cenové stability, ESCB podporuje obecné hospodářské politiky v Unii.

(viz 46–49, 51, 52, 54–59)

6. Z článku 119 odst. 2 SFEU a čl. 127 odst. 1 SFEU ve spojení s čl. 5 odst. 4 SEU vyplývá, že program nákupu dluhopisů spadající do měnové politiky smí být platně přijat a uskutečněn, pouze pokud jsou zamýšlená opatření přiměřená cílům této politiky. Pokud jde o soudní přezkum v otázce dodržení zásady proporcionality, je třeba uvést, že jelikož má Evropský systém centrálních bank (ESCB) při vypracování a uskutečňování programu operací na volném trhu činit rozhodnutí technické povahy a provádět komplexní prognózy a hodnocení, je třeba přiznat mu v tomto rámci širokou posuzovací pravomoc.

Avšak i v případech, kdy je určitý unijní orgán nadán širokou posuzovací pravomocí, má přezkum v otázce dodržení určitých procesních záruk zásadní význam. K těmto zárukám patří i povinnost ESCB zkoumat pečlivě a nestranně všechny rozhodné skutečnosti dané situace a dostatečným způsobem odůvodnit svá rozhodnutí. V tomto ohledu je třeba uvést, že skutečnost, že vůči odůvodněné analýze ekonomické situace eurozóny byly vysloveny výhrady, nemůže sama o sobě stačit ke zpochybnění závěru Soudního dvora o absenci zjevně nesprávného posouzení, neboť vzhledem k obvykle kontroverzní povaze otázek měnové politiky a vzhledem k široké posuzovací pravomoci ESCB nelze po ESCB požadovat víc, než že s využitím ekonomických znalostí a nezbytných technických prostředků, které má k dispozici, tuto analýzu provede s veškerou péčí a přesností.

(viz body 66, 68, 69, 74, 75)

7. Viz znění rozhodnutí.

(viz bod 70)

8. Nákup státních dluhopisů členských států eurozóny na sekundárních trzích Evropským systémem centrálních bank (ESCB), kdy úrokové sazby v těchto členských státech značně kolísaly a vykazovaly extrémní výkyvy mimo jiné z důvodu nadměrných rizikových premií, jež měly pokrýt riziko rozpadu eurozóny, může přispět k poklesu těchto sazeb rozptýlením nedůvodných obav z rozpadu eurozóny a napomoci tak k omezení, či dokonce k odstranění těchto premií.

V tomto kontextu se ESCB oprávněně domnívá, že takový vývoj úrokových sazeb může usnadnit transmissi měnové politiky ESCB a zajistit jednotnost této politiky. ESCB se tedy mohl platně domnívat, že takový program může přispět k cílům ESCB, a tím k udržení cenové stability. Takový program zjevně nejde nad rámec toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné, zejména pokud umožňuje nákup státních dluhopisů na sekundárních trzích pouze v rozsahu, v němž je nezbytný k dosažení cílů tohoto programu, a pokud tyto nákupy skončí, jakmile bude těchto cílů dosaženo.

Takový program se v konečném důsledku týká pouze omezené části státních dluhopisů emitovaných státy eurozóny, takže závazky, jež by Evropská centrální banka mohla při uskutečnění takového programu převzít, jsou ve skutečnosti ohraničené a omezené. Za těchto podmínek je patrné, že program, který je takto co do objemu omezen, by mohl ESCB platně přijmout bez potřeby stanovit před jeho uskutečněním kvantitativní mez, přičemž taková mez může ostatně účinnost tohoto programu oslabit. Je ostatně nutno konstatovat, že v takovém programu jsou členské státy, jejichž dluhopisy mohou být nakupovány, určeny na základě kritérií vázaných na sledované cíle, a nikoli na základě svévolně učiněného výběru.

Mimoto poměřováním jednotlivých proti sobě stojících zájmů ESCB postupuje tak, aby se účinně zamezilo možnému vzniku nepříznivých důsledků při uskutečňování zamýšleného programu, jež by byly zjevně nepřiměřené v porovnání s jeho cíli. Za těchto podmínek takový program zásadu proporcionality neporušuje.

(viz body 72, 76, 77, 80–82, 87, 88, 90–92)

9. Ze znění čl. 123 odst. 1 SFEU vyplývá, že toto ustanovení zakazuje Evropskému systému centrálních bank (ESCB) poskytovat členskému státu jakoukoli finanční pomoc, avšak obecně nevylučuje možnost ESCB odkupovat od věřitelů takového státu cenné papíry, které předtím byly tímto státem emitovány. Článek 18 odst. 1 Protokolu o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky umožňuje ESCB pro dosažení jeho cílů a uskutečnění jeho úkolů obchodovat na finančních trzích mimo jiné formou nákupů a prodejů s obchodovatelnými cennými papíry, mezi něž patří také státní dluhopisy, přičemž s tímto oprávněním nejsou spojeny žádné zvláštní podmínky, neboť jinak by nebyl respektován samotný charakter operací na volném trhu.

ESCB nicméně nemůže platně nakupovat státní dluhopisy na sekundárních trzích za podmínek, za nichž by jeho intervence měla v praxi účinek rovnocenný přímému nákupu státních dluhopisů od veřejnoprávních subjektů a orgánů členských států, čímž by byla zpochybněna účinnost zákazu zakotveného v čl. 123 odst. 1 SFEU. Jak je však připomenuto v sedmém bodě odůvodnění nařízení č. 3603/93, kterým se upřesňují definice pro použití zákazů uvedených v [článku 123 SFEU] a [čl. 125 odst. 1 SFEU], nelze platně využívat odkupů na sekundárním trhu k obcházení účelu článku 123 SFEU. Z toho vyplývá, že provádí-li Banka nákup státních dluhopisů na sekundárních trzích, musí intervenci spojit s dostatečnými zárukami, aby tato intervence byla v souladu se zákazem měnového financování vyplvajícím z čl. 123 odst. 1 SFEU.

Pokud jde o program nákupu státních dluhopisů na sekundárních trzích ze strany ESBC, je pravda, že i navzdory existenci záruk umožňujících zamezit tomu, aby byly emisní podmínky uvedených dluhopisů narušovány panující jistotou o tom, že je ESCB po jejich emisi odkoupí, může mít intervence ESCB i nadále jistý vliv na fungování primárního trhu a sekundárních trhů státních

dluhopisů. Tato skutečnost však není rozhodující, protože tento vliv je vlastním důsledkem nákupů na sekundárních trzích dovolených Smlouvou o FEU, a tento důsledek je ostatně nepostradatelný pro možnost účinného využití nákupů v rámci měnové politiky.

I kdyby se navíc prokázalo, že by takový program nákupu mohl vystavit Banku značnému riziku ztrát, tato skutečnost nijak neoslabuje záruky, s nimiž je tento program spojen a jejichž účelem je zamezit tomu, aby byly členské státy připraveny o motivaci k vedení zdravé rozpočtové politiky. Dále je třeba uvést, že centrální banka, jako je Evropská centrální banka, je povinna přijímat rozhodnutí, která jí stejně jako operace na volném trhu nevyhnutelně přinášejí riziko ztrát. V tomto ohledu článek 33 Protokolu o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky upravuje právě způsob, jak mají být rozděleny ztráty Banky, bez specifického vymezení rizik, která je Banka oprávněna na sebe brát při dosahování cílů měnové politiky. Skutečnost, že si Banka nenárokuje přednostní postavení, ji sice vystavuje nutnosti vypořádat se s případným částečným prominutím dluhu, o němž by rozhodli ostatní věřitelé dotyčného členského státu, avšak je nutno konstatovat, že se jedná o riziko, které je nákupu dluhopisů na sekundárních trzích vlastní, přičemž tato operace byla autory Smluv dovolena a nebyla podmíněna tím, že by Bance mělo být přiznáno postavení přednostního věřitele.

(viz body 94–97, 101, 102, 107, 108, 123, 125, 126)

10. Účelem článku 123 SFEU je přimět členské státy, aby dodržovaly zdravou rozpočtovou politiku, a to tak, že zamezí tomu, aby měnové financování veřejných rozpočtů nebo zvýhodněný přístup veřejnoprávních orgánů k finančním trhům vedly k nadměrnému zadlužení nebo k nadměrným deficitům členských států. Jednalo by se o obcházení tohoto cíle, kdyby Evropský systém centrálních bank (ESCB) uskutečňoval program, který by mohl dotyčným členským státům vzít motivaci k vedení zdravé rozpočtové politiky. Jelikož z čl. 119 odst. 2 SFEU, čl. 127 odst. 1 SFEU a čl. 282 odst. 2 SFEU vyplývá, že aniž je tím dotčen cíl cenové stability, ESCB podporuje obecné hospodářské politiky v Unii, nemůže činnost ESCB na základě článku 123 SFEU narušovat účinnost těchto politik tím, že by dotyčným členským státům vzala motivaci k vedení zdravé rozpočtové politiky.

Ostatně provádění měnové politiky znamená trvalé působení na úrokové sazby a na podmínky refinancování bank, což má nutně důsledky pro podmínky financování veřejného deficitu členských států.

(viz body 100, 109, 110)

11. Článek 119 SFEU, čl. 123 odst. 1 SFEU, čl. 127 odst. 1 a 2 SFEU a články 17 až 24 Protokolu o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky musí být vykládány v tom smyslu, že opravňují Evropský systém centrálních bank k přijetí programu nákupu státních dluhopisů na sekundárních trzích.

(viz bod 127 a výrok)