



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

16. června 2015*

„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“

Ve věci C-62/14,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Bundesverfassungsgericht (Německo) ze dne 14. ledna 2014, došlým Soudnímu dvoru dne 10. února 2014, v řízeních

Peter Gauweiler,

Bruno Bandulet a další,

Roman Huber a další,

Johann Heinrich von Stein a další,

Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag

proti

Deutscher Bundestag,

za přítomnosti:

Bundesregierung,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, K. Lenaerts, místopředseda, A. Tizzano, L. Bay Larsen (zpravodaj), T. von Danwitz, A. Ó Caoimh a J.-C. Bonichot, předsedové senátů, J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadžev, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund a J. L. da Cruz Vilaça, soudci,

generální advokát: P. Cruz Villalón,

vedoucí soudní kanceláře: K. Malacek, rada,

* Jednací jazyk: němčina.

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 14. října 2014,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za P. Gauweilera W.-R. Bubem, Rechtsanwalt, a D. Murswiekem,
- za B. Banduleta a další K. A. Schachtschneiderem,
- za R. Hubera a další H. Däubler-Gmelin, Rechtsanwältin, C. Degenhartem a B. Kempenem,
- za J. H. von Steina a další M. C. Kerberem, Rechtsanwalt,
- za Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag H.-P. Schneiderem, A. Fisahnem a G. Gysim, Rechtsanwalt,
- za Deutscher Bundestag C. Calliesem,
- za německou vládu T. Henzem a J. Möllerem, jako zmocněnci, a U. Hädem,
- za Irsko E. Creedon, G. Hodge a T. Joycem, jako zmocněnci, ve spolupráci s M. Cushem, SC, N. J. Traversem, SC, M. J. Dunnem, BL, a D. Moloneyem, BL,
- za řeckou vládu S. Charitaki, S. Lekkou a M. Skorila, jako zmocněnkyněmi,
- za španělskou vládu A. Rubio Gonzálezem, A. Sampol Pucurullem a E. Chamizo Llatas, jako zmocněnci,
- za francouzskou vládu F. Alabrunem, G. de Berguesem, D. Colasem a F. Fizem, jako zmocněnci,
- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s P. Gentilim, avvocato dello Stato,
- za kyperskou vládu K. K. Kleanthous a N. Ioannou, jako zmocněnkyněmi,
- za nizozemskou vládu M. Bulterman a J. Langerem, jako zmocněnci,
- za polskou vládu B. Majczynou, C. Hermou a K. Maćkowskou, jako zmocněnci,
- za portugalskou vládu L. Inez Fernandesem, P. Machadem a L. Duarte, jako zmocněnci,
- za finskou vládu J. Heliskoskim a H. Leppo, jako zmocněnci,
- za Evropský parlament A. Neergaardem, U. Rössleinem a E. Waldherr, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi B. Martenczukem, C. Ladenburgerem, B. Smuldersem a J.-P. Keppennem, jako zmocněnci,
- za Evropskou centrální banku (ECB) C. Zilioli, jakož i C. Kroppenstedtem, jako zmocněnci, ve spolupráci s H.-G. Kamannem, Rechtsanwalt,

po vyloučení stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 14. ledna 2015,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká platnosti rozhodnutí Rady guvernérů Evropské centrální banky (ECB) ze dne 6. září 2012 o některých technických parametrech přímých měnových operací („Outright Monetary Transactions“, dále jen „OMT“) Eurosystemu na sekundárních trzích státních dluhopisů (dále jen „rozhodnutí o OMT“) a výkladu článků 119 SFEU, 123 SFEU a 127 SFEU a článků 17 až 24 Protokolu (č. 4) o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky (Úř. věst. 2012, C 326, s. 230, dále jen „protokol o ESCB a ECB“).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci několika řízení o ústavních stížnostech a v rámci jednoho řízení o sporu mezi ústavními orgány týkajícího se součinnosti Deutsche Bundesbank (německá spolková centrální banka) při provádění těchto rozhodnutí a tvrzené nečinnosti Bundesregierung (spolková vláda) a Deutscher Bundestag (dolní komora spolkového parlamentu) v reakci na tato rozhodnutí.

Spor v původních řízeních a předběžné otázky

Rozhodnutí o OMT

- 3 Podle zápisu z 340. zasedání Rady guvernérů ECB (dále jen „Rada guvernérů“) konaného ve dnech 5. a 6. září 2012 tento orgán „schválil hlavní parametry přímých měnových operací (OMT), které budou uvedeny v tiskové zprávě [(dále jen ‚tisková zpráva‘)] zveřejněné po skončení zasedání“.
- 4 Tisková zpráva zmíněná v tomto zápise zní:

„Jak bylo ohlášeno dne 2. srpna 2012, [Rada guvernérů] dnes přijala rozhodnutí o některých technických parametrech [OMT] Eurosystemu na sekundárních trzích státních dluhopisů, jejichž cílem je zajištění řádné transmise měnové politiky a jednotnosti měnové politiky. Tyto operace se budou nazývat [OMT] a budou prováděny v následujícím rámci:

Podmíněnost Jednou z nezbytných podmínek [OMT] je přísná a účinná podmíněnost spojená s příslušným programem Evropského fondu finanční stability / Evropského mechanismu stability [(dále jen ‚EF SF‘ a ‚ESM‘)]. Tyto programy mohou mít formu kompletního programu makroekonomické konsolidace nebo preventivního programu EF SF/ESM (úvěrová linka za zpřísněných podmínek) za předpokladu, že programy zahrnují možnost nákupů EF SF/ESM na primárním trhu. Dále by mělo být usilováno o zapojení MMF do procesu definování specifické podmíněnosti pro každou zemi a sledování daného programu. Rada guvernérů zváží [OMT] v míře, v jaké jsou z hlediska měnové politiky odůvodněné, je-li plně respektována podmíněnost programu, a při dosažení jejich cíle nebo v případě nedodržení programu makroekonomické konsolidace nebo preventivního programu je ukončí. Po pečlivém vyhodnocení rozhodne Rada guvernérů o zahájení, pokračování a ukončení [OMT] zcela podle svého uvážení a v souladu se svým mandátem k provádění měnové politiky.

Působnost S [OMT] se uvažuje pro budoucí programy makroekonomické konsolidace nebo preventivní programy EF SF/ESM, jak je uvedeno výše. Případají v úvahu také pro členské státy, které se již účastní programu makroekonomické konsolidace, jakmile znovu získají přístup na dluhopisový

trh. [OMT] se budou zaměřovat na kratší část výnosové křivky, a zejména na státní dluhopisy se splatností od jednoho do tří let. Pro rozsah [OMT] nejsou předem stanovena žádná kvantitativní omezení.

Postavení věřitele Eurosystem upřesní v právním aktu týkajícím se [OMT], že u dluhopisů emitovaných zeměmi eurozóny a nakoupených Eurosystemem prostřednictvím [OMT] souhlasí s rovnocenným postavením (*pari passu*) jako soukromí nebo jiní věřitelé v souladu s podmínkami daných dluhopisů.

Sterilizace Likvidita vytvořená prostřednictvím [OMT] bude plně sterilizována.

Transparentnost Souhrn držených aktiv pořízených v rámci [OMT] a jejich tržní hodnota budou zveřejňovány týdně. Průměrná doba držení aktiv pořízených v rámci [OMT] a rozpis podle jednotlivých států budou zveřejňovány měsíčně.

Program pro trhy s cennými papíry V důsledku dnešního rozhodnutí o [OMT] je program pro trhy s cennými papíry („Securities Markets Programme“, dále jen „SMP“) ukončen. Likvidita poskytnutá prostřednictvím SMP bude nadále absorbována jako v minulosti a existující cenné papíry v portfoliu SMP budou drženy do splatnosti.“

Původní řízení a předkládací rozhodnutí

- 5 Několik skupin jednotlivců, z nichž jedna podporovaná více než 11 000 signatáři, podaly k předkládajícímu soudu různé ústavní stížnosti týkající se rozhodnutí o OMT a údajné nečinnosti Bundesregierung a Deutscher Bundestag v reakci na tato rozhodnutí. Dále podala Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag v rámci řízení o sporu mezi ústavními orgány návrh na určení jistých povinností Deutscher Bundestag v souvislosti s uvedenými rozhodnutími.
- 6 Navrhovatelé v původních řízeních na podporu těchto návrhů tvrdí, že rozhodnutí o OMT společně představují akt *ultra vires*, jelikož podle nich nespádají pod mandát ECB a porušují článek 123 SFEU, a dále že tato rozhodnutí porušují zásadu demokracie zakotvenou v německém základním zákoně (Grundgesetz) a narušují tak německou ústavní identitu.
- 7 Bundesverfassungsgericht (spolkový ústavní soud) poukazuje na to, že pokud rozhodnutí o OMT překračují mandát ECB nebo porušují článek 123 SFEU, bude muset těmto jednotlivým návrhům vyhovět.
- 8 V tomto ohledu mimo jiné zdůrazňuje s odvoláním na zásadu svěřených pravomocí uvedenou v čl. 5 odst. 1 a 2 SEU, že mandát svěřený ESCB musí být úzce omezený, aby naplňoval demokratické požadavky, a že dodržování takovýchto mezí musí být podrobeno soudnímu přezkumu v plné jurisdikci. Podle Bundesverfassungsgericht z judikatury Soudního dvora vyplývá, že nezávislost ECB takovému přezkumu nebrání, neboť se tato nezávislost vztahuje výlučně k pravomocem, které jsou ECB svěřeny Smlouvami, a nikoli k určení rozsahu a dosahu jejího mandátu.
- 9 Předkládající soud mimoto podotýká, že i kdyby se prokázalo, že tato rozhodnutí pouze ohlašují přijetí budoucích aktů, pak tato skutečnost nečiní návrhy navrhovatelů v původních řízeních nepřijatelnými, neboť podle vnitrostátních procesních pravidel může být k zamezení vzniku nenapravitelných následků nezbytná preventivní soudní ochrana.

10 Za těchto podmínek se Bundesverfassungsgericht rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) a) Je rozhodnutí Rady guvernérů ECB ze dne 6. září 2012 o technických parametrech přímých měnových operací neslučitelné s článkem 119 SFEU, čl. 127 odst. 1 a 2 SFEU a články 17 až 24 protokolu o ESCB a ECB, protože překračuje ve výše uvedených ustanoveních upravený mandát ECB ve věcech měnové politiky a zasahuje do pravomoci členských států?

Vyplývá překročení mandátu ECB zejména z toho, že rozhodnutí Rady guvernérů ze dne 6. září 2012:

- i) se váže na asistenční hospodářskopolitické programy EFSF nebo ESM (podmíněnost)?
- ii) předpokládá nákup státních dluhopisů jen určitých členských států (selektivnost)?
- iii) předpokládá, že nákup státních dluhopisů zemí zařazených do programů bude prováděn vedle probíhajících asistenčních programů EFSF nebo ESM (souběžnost)?
- iv) by mohlo obcházet omezení a podmínky asistenčních programů EFSF nebo ESM (obcházení)?

b) Je rozhodnutí Rady guvernérů ECB ze dne 6. září 2012 o technických parametrech přímých měnových operací neslučitelné se zákazem měnového financování zakotveným v článku 123 SFEU?

Brání slučitelnosti s článkem 123 SFEU zejména to, že rozhodnutí Rady guvernérů ECB ze dne 6. září 2012:

- i) nestanoví žádné kvantitativní omezení nákupu státních dluhopisů (objem)?
- ii) nestanoví žádný časový odstup mezi emisí státních dluhopisů na primárním trhu a jejich nákupem Evropským systémem centrálních bank (ESCB) na sekundárním trhu (utváření tržních cen)?
- iii) připouští, aby byly veškeré nabyté státní dluhopisy drženy až do splatnosti (zásah do logiky trhu)?
- iv) neobsahuje žádné specifické požadavky na úvěrovou kvalitu státních dluhopisů, kterých má být nabyto (riziko selhání)?
- v) stanoví rovné zacházení s ESCB na jedné straně a soukromými a jinými vlastníky státních dluhopisů na straně druhé (částečné prominutí dluhu)?

2) Podpůrně pro případ, že by Soudní dvůr rozhodnutí Rady guvernérů ECB ze dne 6. září 2012 o technických parametrech přímých měnových operací coby akt orgánu Evropské unie nepovažoval za způsobilý předmět žádosti podle čl. 267 prvního pododstavce písm. b) SFEU:

a) Je třeba články 119 SFEU a 127 SFEU a články 17 až 24 protokolu o ESCB a ECB vykládat tak, že Eurosystemu alternativně nebo kumulativně dovolují

- i) podmínit nákup státních dluhopisů existencí a dodržováním asistenčních hospodářskopolitických programů EFSF nebo ESM (podmíněnost)?
- ii) nakupovat státní dluhopisy jen určitých členských států (selektivnost)?

- iii) nakupovat státní dluhopisy zemí zařazených do programů vedle probíhajících asistenčních programů EFSF nebo ESM (souběžnost)?
 - iv) obcházet omezení a podmínky asistenčních programů EFSF nebo ESM (obcházení)?
- b) Je článek 123 SFEU s ohledem na zákaz měnového financování třeba vykládat tak, že Eurosystemu alternativně nebo kumulativně dovoluje
- i) nakupovat státní dluhopisy bez kvantitativního omezení (objem)?
 - ii) nakupovat státní dluhopisy bez minimálního časového odstupu od jejich emise na primárním trhu (utváření tržních cen)?
 - iii) všechny nabyté dluhopisy držet až do splatnosti (zásah do logiky trhu)?
 - iv) nabývat státní dluhopisy bez minimálních požadavků na úvěrovou kvalitu (riziko selhání)?
 - v) připustit rovné zacházení s ESCB na jedné straně a soukromými a jinými vlastníky státních dluhopisů na straně druhé (částečné prominutí dluhu)?
 - vi) vykonávat vliv na tvorbu cen oznamováním zamýšleného nákupu či jiným způsobem v časové návaznosti na emisi státních dluhopisů členských států eurozóny (pobídka k prvnímu nákupu)?“

K předběžným otázkám

Úvodní poznámky

- 11 Italská vláda tvrdí, že tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce nemůže být Soudním dvorem projednána, neboť předkládající soud nepřiznává odpovědi Soudního dvora na tuto žádost hodnotu konečného a závazného výkladu. Podle italské vlády má totiž tento soud za to, že mu náleží konečné rozhodnutí o platnosti předmětných rozhodnutí z hlediska podmínek a mezi daných německým základním zákonem.
- 12 V tomto ohledu je zajisté třeba poukázat na skutečnost, že Soudní dvůr v rozsudku Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:85) prohlásil, že nemá pravomoc rozhodnout, pokud předkládající soud není výkladem Soudního dvora vázán. Soudní dvůr totiž nemá pravomoc podávat v řízeních o předběžné otázce odpovědi mající ryze poradní význam (v tomto smyslu viz rozsudek Kleinwort Benson, C-346/93, EU:C:1995:85, body 23 a 24).
- 13 V uvedené věci ale výklad unijního práva nebyl nezbytný, neboť Soudní dvůr měl vyložit akt unijního práva, aby předkládajícímu soudu umožnil rozhodnout o použití vnitrostátního práva, a to za situace, kdy vnitrostátní právo neobsahovalo přímý a bezpodmínečný odkaz na unijní právo, nýbrž pouze používalo akt unijního práva za vzor a jeho znění přejímalo jen zčásti (v tomto smyslu viz rozsudky Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, C-217/05, EU:C:2006:784, bod 21, a Les Vergers du Vieux Tauves, C-48/07, EU:C:2008:758, bod 24).
- 14 Přitom je třeba konstatovat, že se okolnosti projednávané věci od okolností věci, v níž byl vydán rozsudek Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:85), ztatečně liší, neboť se žádost o rozhodnutí o předběžné otázce v projednávané věci přímo týká výkladu a použití unijního práva, což znamená, že tento rozsudek má pro řešení sporu v původních řízeních konkrétní důsledky.

- 15 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora zavádí článek 267 SFEU postup přímé spolupráce mezi Soudním dvorem a soudy členských států (viz zejména rozsudky SAT Fluggesellschaft, C-364/92, EU:C:1994:7, bod 9, a ATB a další, C-402/98, EU:C:2000:366, bod 29). 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 (v tomto smyslu viz zejména rozsudky WWF a další, C-435/97, EU:C:1999:418, bod 31, a Lucchini, C-119/05, EU:C:2007:434, bod 43), zatímco Soudní dvůr se může vyslovit pouze k výkladu nebo platnosti unijního předpisu ve světle skutečností, jež mu uvede vnitrostátní soud (rozsudek Eckelkamp a další, C-11/07, EU:C:2008:489, bod 52).
- 16 Je rovněž nutno připomenout, že z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že rozsudkem, který Soudní dvůr vydá v řízení o předběžné otázce, je vnitrostátní soud pro účely vyřešení sporu v původním řízení vázán, pokud jde o výklad či platnost dotčených aktů orgánů Unie (viz zejména rozsudky Fazenda Pública, C-446/98, EU:C:2000:691, bod 49, a Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, bod 29).
- 17 Z toho vyplývá, že žádost předkládajícího soudu o rozhodnutí o předběžné otázce musí být zodpovězena.

K přípustnosti

- 18 Irsko, řecká, španělská, francouzská, italská, nizozemská, portugalská a finská vláda, Evropský parlament, Evropská komise a ECB zpochybňují z různých důvodů přípustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce nebo některých z otázek, které jsou v ní pokládány.
- 19 Předně tak italská vláda tvrdí, že spor v původních řízeních je fiktivní a vykonstruovaný. Návrhy v původních řízeních jsou totiž podle ní bezpředmětné, protože schází prokazatelná potřeba preventivní ochrany či újma na straně navrhovatelů v původních řízeních, ale také proto, že domnělá nečinnost Deutscher Bundestag nemůže být sama o sobě nijak kvalifikována. Tyto návrhy ostatně měly být podle italské vlády prohlášeny předkládajícím soudem za nepřipustné, jelikož se týkají unijních aktů, které nejsou akty právními. Věci v původních řízeních mimoto podle italské vlády nenastolují skutečnou otázku zjevného překročení pravomoci v souvislosti s německou ústavní identitou.
- 20 Italská vláda se dále domnívá, že se jedná o otázky abstraktní a hypotetické, neboť se zakládají na řadě hypotéz týkajících se zejména vztahu mezi nákupy státních dluhopisů a dodržováním programů hospodářské pomoci, neexistence kvantitativního omezení objemu těchto nákupů nebo nezohlednění rizika ztrát pro ECB.
- 21 Také řecká vláda tvrdí, že položené otázky jsou hypotetické, přičemž vychází z toho, že ECB nepřijala sebemenší opatření, které by přímo ovlivňovalo práva přiznaná unijním právem navrhovatelům v původních řízeních. Finská vláda uvádí, že druhá otázka je nepřipustná, neboť se týká hypotetické činnosti ECB a národních centrálních bank eurozóny.
- 22 Španělská vláda následně tvrdí – bez výslovného uplatnění námítky nepřipustnosti – že vnitrostátní řízení, z něhož žádost o rozhodnutí o předběžné otázce vzešla, je v rozporu se systémem přezkumu platnosti unijních aktů zavedeným v člancích 263 SFEU a 267 SFEU, neboť naskýtá možnost přímo napadnout platnost unijního aktu bez splnění podmínek přípustnosti stanovených pro žaloby na neplatnost v článku 263 SFEU.

- 23 Irsko, řecká, španělská, francouzská, italská, nizozemská a portugalská vláda, Parlament, Komise a ECB se konečně domnívají, že první otázka je nepřipustná, protože se otázka mířící na posouzení platnosti nemůže platně týkat přípravného aktu nebo aktu bez právních účinků, jakým jsou rozhodnutí o OMT.
- 24 Zprv k tvrzení, že spor v původních řízeních je fiktivní a vykonstruovaný a že předběžné otázky jsou hypotetické, je třeba připomenout – jak vyplývá z bodu 15 tohoto rozsudku – že je věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání rozsudku, tak i relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru. Jestliže se tedy položené otázky týkají výkladu nebo platnosti normy unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout (v tomto smyslu viz rozsudek Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, bod 28 a citovaná judikatura).
- 25 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 (v tomto smyslu viz rozsudek Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, bod 29 a citovaná judikatura).
- 26 V projednávané věci se argumenty italské vlády, jimiž má být doložena fiktivní a vykonstruovaná povaha sporu v původním řízení a hypotetičnost položených otázek, zakládají na výhradách k přípustnosti návrhů v původních řízeních a k posouzení skutkového stavu předkládajícím soudem za účelem použití kritérií stanovených vnitrostátním právem. Soudnímu dvoru přitom nepřísluší, aby takovéto posouzení, jež v rámci tohoto řízení spadá do pravomoci vnitrostátního soudu (v tomto smyslu viz rozsudek Lucchini, C-119/05, EU:C:2007:434, bod 43), zpochybňoval, ani aby ověřoval, zda bylo předkládací rozhodnutí přijato v souladu s vnitrostátními předpisy upravujícími organizaci soudů a soudní řízení (rozsudek Schnorbus, C-79/99, EU:C:2000:676, bod 22 a citovaná judikatura). Tyto argumenty proto nemohou stačit k vyvrácení domněnky relevance zmíněné v předchozím bodě.
- 27 Pokud jde o skutečnost, na niž poukazují řecká a finská vláda, a sice že program nákupu státních dluhopisů ohlášený v tiskové zprávě nebyl uskutečněn a že jej bude možné uskutečnit až po přijetí dalších právních aktů, je třeba uvést, že tato skutečnost – jak uvádí předkládající soud – nečiní návrhy v původních řízeních bezpředmětými, protože německé právo za určitých podmínek umožňuje, aby v takové situaci byla poskytnuta preventivní soudní ochrana.
- 28 Jakkoli se návrhy v původních řízeních, jejichž cílem je zabránit porušení ohrožených práv, musí zákonitě zakládat na předpokladech, které jsou již z povahy věci nejisté, přesto je podle předkládajícího soudu německé právo připouští. Jelikož v rámci řízení podle článku 267 SFEU přísluší výklad vnitrostátního práva výlučně tomuto soudu (rozsudek Križan a další, C-416/10, EU:C:2013:8, bod 58), 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 rozhodnutí o OMT dosud nebyla provedena a že je bude možné provést až po přijetí dalších právních aktů (viz obdobně rozsudek Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, bod 65).
- 29 Z druhého k tvrzenému rozporu mezi původním vnitrostátním řízením a systémem zavedeným články 263 SFEU a 267 SFEU je třeba připomenout, že Soudní dvůr opakovaně rozhodoval o přípustnosti žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce týkajících se platnosti aktů sekundárního práva, které byly podány v rámci řízení o soudním přezkumu legality („judicial review“) podle práva Spojeného království. Na základě skutečnosti, že v souladu s vnitrostátním právem mohou dotčení podat návrh na soudní přezkum legality záměru nebo povinnosti vlády Spojeného království zajistit soulad s unijním aktem, dospěl Soudní dvůr k závěru, že 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 [v tomto smyslu viz rozsudky *British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, body 36 a 40, a *Intertanko a další*, C-308/06, EU:C:2008:312, body 33 a 34]. Z předkládacího rozhodnutí přitom vyplývá, že právě takto tomu je v projednávané věci.

- 30 Pokud jde zatřetí o argumenty uvedené v bodě 23 tohoto rozsudku, které se týkají konkrétně první otázky, je třeba uvést, že v projednávané věci předkládající soud žádá Soudní dvůr, aby určil, zda článek 119 SFEU, čl. 123 odst. 1 SFEU, čl. 127 odst. 1 a 2 SFEU a články 17 až 24 protokolu o ESCB a ECB musí být vykládány v tom smyslu, že opravňují ESCB k přijetí takového programu nákupu státních dluhopisů na sekundárních trzích, jaký byl ohlášen v tiskové zprávě.
- 31 S ohledem na výše uvedené je třeba žádost o rozhodnutí o předběžné otázce prohlásit za přípustnou.

K věci samé

- 32 Podstatou otázek předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda musí být článek 119 SFEU, čl. 123 odst. 1 SFEU, čl. 127 odst. 1 a 2 SFEU a články 17 až 24 protokolu o ESCB a ECB vykládány v tom smyslu, že opravňují ESCB k přijetí takového programu nákupu státních dluhopisů na sekundárních trzích, jaký byl ohlášen v tiskové zprávě.

K článku 119 SFEU, čl. 127 odst. 1 a 2 SFEU a článkům 17 až 24 protokolu o ESCB a ECB

- 33 Předkládající soud si klade otázku, zda takový program nákupu státních dluhopisů na sekundárních trzích, jaký byl ohlášen v tiskové zprávě, může spadat do pravomocí ESCB, tak jak jsou vymezeny primárním právem.

– K pravomocem ESCB

- 34 Úvodem je třeba poukázat na to, že činnosti členských států a Unie zahrnují podle čl. 119 odst. 2 SFEU jednotnou měnu – euro, jakož i vymezení a provádění jednotné měnové a devizové politiky (rozsudek *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, bod 48).
- 35 Pokud jde konkrétně o měnovou politiku, z článku 3 odst. 1 písm. c) SFEU vyplývá, že pro členské státy, jejichž měnou je euro, má Unie v této oblasti výlučnou pravomoc (v tomto smyslu viz rozsudek *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, bod 50).
- 36 Článek 282 odst. 1 SFEU stanoví, že ECB a centrální banky členských států, jejichž měnou je euro, tvoří Eurosystem a řídí měnovou politiku Unie (rozsudek *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, bod 49). Podle čl. 282 odst. 4 SFEU přijímá ECB opatření nezbytná k plnění svých úkolů podle článků 127 SFEU až 133 SFEU a 138 SFUE a za podmínek stanovených statutem ESCB a ECB.
- 37 V tomto rámci přísluší ESCB na základě čl. 127 odst. 2 SFEU tuto politiku vymezovat a provádět.
- 38 Konkrétně z čl. 129 odst. 1 SFEU ve spojení s čl. 12 odst. 1 protokolu o ESCB a ECB vyplývá, že Rada guvernérů určuje měnovou politiku Unie a Výkonná rada ECB tuto politiku provádí v souladu s obecnými zásadami a rozhodnutími Rady guvernérů.

- 39 Dále z čl. 12 odst. 1 třetího pododstavce tohoto protokolu vyplývá, že v míře považované za možnou a přiměřenou se ECB obrací na národní centrální banky se žádostmi o provedení operací, které patří k úkolům ESCB, přičemž tyto banky jsou povinny na základě čl. 14 odst. 3 uvedeného protokolu jednat v souladu s obecnými zásadami a pokyny ECB.
- 40 Mimoto z článku 130 SFEU plyne, že svůj úkol spočívající ve vymezení a provádění měnové politiky Unie plní ESBC nezávisle. Ze znění tohoto článku vyplývá, že jeho smyslem je chránit ESCB a jeho rozhodovací orgány před vnějšími vlivy, které by mohly zasahovat do plnění úkolů, které Smlouva o FEU a protokol o ESCB a ECB svěřují ESCB. Podstatou uvedeného článku je tedy chránit ESCB před veškerými politickými tlaky, aby mohl účinně naplňovat cíle, které se vážou k jeho úkolům, díky nezávislému výkonu zvláštních pravomocí, kterými je za tímto účelem nadán primárním právem (v tomto smyslu viz rozsudek Komise v. ECB, C-11/00, EU:C:2003:395, bod 134).
- 41 V souladu se zásadou svěřených pravomocí zakotvenou v čl. 5 odst. 2 SEU musí ESCB jednat v mezích působnosti, která je mu svěřena primárním právem, a nemůže tedy platně přijmout a uskutečnit program přesahující oblast, která podle primárního práva spadá pod měnovou politiku. Aby bylo zajištěno dodržování této zásady, podléhají akty ESCB za podmínek stanovených Smlouvami soudnímu přezkumu Soudního dvora (v tomto smyslu viz rozsudek Komise v. ECB, C-11/00, EU:C:2003:395, bod 135).
- 42 V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že Smlouva o FEU neobsahuje žádnou přesnou definici měnové politiky, nýbrž definuje cíle měnové politiky a zároveň prostředky ESCB k provádění této politiky (v tomto smyslu viz rozsudek Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, bod 53).
- 43 Podle čl. 127 odst. 1 SFEU a čl. 282 odst. 2 SFEU je tak prvořadým cílem měnové politiky Unie udržení cenové stability. Tatáž ustanovení dále stanoví, že aniž je tím tento cíl dotčen, ESCB podporuje obecné hospodářské politiky Unie se záměrem přispět k dosažení cílů Unie, jak jsou vymezeny v článku 3 SEU (v tomto smyslu viz rozsudek Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, bod 54).
- 44 Protokol o ESCB a ECB se tedy vyznačuje jasným mandátem, jehož hlavním cílem je zaručit cenovou stabilitu. Specifičnost tohoto mandátu je ještě zesílena způsobem, jakým se postupuje při změnách některých částí statutu ESCB a ECB.
- 45 Pokud jde o prostředky poskytnuté ESCB primárním právem k naplňování těchto cílů, je třeba zdůraznit, že v kapitole IV protokolu o ESCB a ECB, jež upravuje měnové funkce a operace ESCB, jsou vyjmenovány nástroje, kterých může ESCB v rámci měnové politiky využít.
- K vymezení měnové politiky
- 46 Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že 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 (v tomto smyslu viz rozsudek Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, body 53 et 55).
- 47 Pokud jde zaprvé o cíle takového programu, o jaký jde v původních řízeních, z tiskové zprávy vyplývá, že má zajistit řádnou transmissi měnové politiky a zároveň její jednotnost.
- 48 Cíl spočívající v zajištění jednotnosti měnové politiky přitom přispívá k dosahování cílů této politiky, neboť tato politika musí být v souladu s čl. 119 odst. 2 SFEU „jednotná“.
- 49 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.

- 50 Schopnost ESCB ovlivňovat vývoj cen prostřednictvím svých rozhodnutí v rámci měnové politiky totiž do značné míry závisí na transmissi impulsů, které vydává na měnovém trhu, do jednotlivých odvětví hospodářství. Snížená funkčnost transmisního mechanismu měnové politiky proto může způsobit, že rozhodnutí ESCB budou v části eurozóny neúčinná, a tím zpochybnit jednotnost měnové politiky. Dále vzhledem k tomu, že snížená funkčnost transmisního mechanismu narušuje účinnost opatření přijatých ESCB, je tím nutně ovlivněna jeho schopnost zaručit cenovou stabilitu. Opatření k zajištění tohoto transmisního mechanismu proto lze podřadit pod hlavní cíl stanovený v čl. 127 odst. 1 SFEU.
- 51 Tato analýza nemůže být zpochybněna skutečností, že takový program, jaký byl ohlášen v tiskové zprávě, může případně přispět také ke stabilitě eurozóny, jež spadá do hospodářské politiky (v tomto smyslu viz rozsudek Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, bod 56).
- 52 Opatření měnové politiky totiž nelze stavět na roveň opatření hospodářské politiky jen z toho důvodu, že může mít nepřímý vliv na stabilitu eurozóny (obdobně viz rozsudek Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, bod 56).
- 53 Pokud jde zadruhé o zvažované prostředky k dosažení cílů takového programu, jaký byl ohlášen v tiskové zprávě, je nesporné, že uskutečnění takového programu předpokládá přímé měnové operace na sekundárních trzích státních dluhopisů.
- 54 Článek 18 odst. 1 protokolu o ESCB a ECB, obsažený v jeho kapitole IV, přitom jasně stanoví, že pro dosažení cílů ESCB a uskutečnění jeho úkolů, tak jak vyplývají z primárního práva, mohou ECB a národní centrální banky v zásadě obchodovat na finančních trzích s obchodovatelnými cennými papíry znějícími na euro formou nákupů a prodejů. Z toho plyne, že operace zvažované Radou guvernérů v tiskové zprávě využívají jednoho z nástrojů měnové politiky upravených primárním právem.
- 55 Pokud jde o selektivnost programu ohlášeného v tiskové zprávě, je třeba připomenout, že účelem tohoto programu je napravit narušení transmisního mechanismu měnové politiky vyvolané specifickou situací státních dluhopisů emitovaných některými členskými státy. Pouhá skutečnost, že je uvedený program omezen konkrétně jen na tyto státní dluhopisy, tedy nemůže za těchto podmínek sama o sobě znamenat, že nástroje, které ESCB používá, nespádají 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.
- 56 Vzhledem k těmto skutečnostem je patrné, že s ohledem na cíle takového programu, jaký byl ohlášen v tiskové zprávě, a s ohledem na prostředky, které byly stanoveny k jejich dosažení, takovýto program spadá pod měnovou politiku.
- 57 Skutečnost, že je uskutečnění takového programu podmíněno úplným dodržáním programů makroekonomické konsolidace EFSF nebo ESM, nemá na tento závěr žádný vliv.
- 58 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.
- 59 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.
- 60 Je třeba dodat, že ESCB tím, že při vši nezávislosti podmiňuje uskutečnění programu ohlášeného v tiskové zprávě úplným dodržáním programů makroekonomické konsolidace EFSF nebo ESM, zajišťuje, aby jeho měnová politika neposkytovala členským státům, jejichž státní dluhopisy nakupuje,

možnosti financování, které by jim umožnily odchýlit se od konsolidačních programů, s nimiž vyslovily souhlas. Takto zamezuje tomu, aby jím přijatá opatření měnové politiky narušovala účinnost hospodářské politiky prováděné členskými státy.

- 61 Jelikož je ESCB povinen na základě čl. 127 odst. 1 SFEU ve spojení s čl. 119 odst. 3 SFEU dodržovat hlavní zásadu, podle níž musí být veřejné finance zdravé, nelze se také domnívat, že by podmínky zavedené v takovém programu, jaký byl ohlášen v tiskové zprávě, jež umožňují zamezit tomu, aby tento program přispíval k vytváření stimulů nabádajících členské státy ke zhoršení jejich rozpočtové situace, měly znamenat, že tento program překračuje rámec měnové politiky vymezený primárním právem.
- 62 Je třeba dodat, že úplné dodržení povinností členského státu plynoucích z konsolidačního programu, s nímž vyjádřil souhlas, každopádně není dostačující podmínkou pro intervenci ESCB v rámci takového programu, jaký byl ohlášen v tiskové zprávě, neboť tato intervence je i nadále striktně podmíněna zejména tím, že došlo k narušení transmisního mechanismu měnové politiky nebo jednotnosti této politiky.
- 63 Skutečnost, že nákup státních dluhopisů na sekundárních trzích pod podmínkou dodržení programu makroekonomické konsolidace mohl být považován za součást hospodářské politiky, provádí-li tento nákup ESM (v tomto smyslu viz rozsudek Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, bod 60), za těchto podmínek neznamená, že by mělo platit totéž, používá-li tento nástroj ESCB v rámci takového programu, jaký byl ohlášen v tiskové zprávě.
- 64 V tomto ohledu je totiž rozhodující rozdíl mezi cíli ESM a cíli ESCB. Zatímco z bodů 48 až 52 tohoto rozsudku vyplývá, že takový program, o jaký jde v původních řízeních, smí být uskutečněn pouze v míře nutné k udržení cenové stability, intervence ESM má zajistit stabilitu eurozóny a tento cíl nespadá do měnové politiky (v tomto smyslu viz rozsudek Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, bod 56).
- 65 Tato analýza též vylučuje možnost, že by takový program, jaký byl ohlášen v tiskové zprávě, mohl sloužit k obejití podmínek omezujících činnost ESM na sekundárních trzích, neboť intervence ESCB nemá nahrazovat intervenci ESM v zájmu dosažení jeho cílů, nýbrž má být naopak prováděna nezávisle se zřetelem k cílům, které jsou vlastní měnové politice.

– K proporcionalitě

- 66 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.
- 67 V tomto ohledu je třeba připomenout, že zásada proporcionality podle ustálené judikatury Soudního dvora vyžaduje, aby akty unijních orgánů byly způsobilé k uskutečnění legitimních cílů sledovaných dotyčnou právní úpravou a nepřekračovaly meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné (v tomto smyslu viz rozsudek Association Kokopelli, C-59/11, EU:C:2012:447, bod 38 a citovaná judikatura).
- 68 Pokud jde o soudní přezkum v otázce dodržení těchto podmínek, je třeba uvést, že jelikož má ESCB při vypracování a uskutečňování takového programu operací na volném trhu, jaký byl ohlášen v tiskové zprávě, činit rozhodnutí technické povahy a provádět komplexní prognózy a hodnocení, je třeba přiznat mu v tomto rámci širokou posuzovací pravomoc (obdobně viz rozsudky Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, bod 28, a Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, bod 35).

- 69 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.
- 70 V tomto ohledu je třeba připomenout, jak vyplývá z ustálené judikatury Soudního dvora, že ačkoli musí z odůvodnění unijního aktu vyžadovaného článkem 296 odst. 2 SFEU jasně a jednoznačně vyplývat úvahy toho, kdo daný akt vydal, tak aby se zúčastněné osoby mohly seznámit s důvody, které vedly k přijetí opatření, a aby Soudní mohl dvůr vykonávat přezkum, není potřeba, aby toto odůvodnění uvádělo veškeré relevantní skutkové nebo právní okolnosti. Dodržení povinnosti uvést odůvodnění musí být dále posuzováno nejen s ohledem na znění aktu, ale rovněž s ohledem na jeho kontext a na všechna právní pravidla upravující dotčenou oblast (v tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Rada, C-63/12, EU:C:2013:752, body 98 a 99 a citovaná judikatura).
- 71 Splnění povinnosti uvést odůvodnění lze sice zkoumat pouze na základě formálního rozhodnutí, avšak v daném případě je třeba uvést, že tisková zpráva i návrhy právních aktů projednané na zasedání Rady guvernérů, v jehož průběhu byla tato tisková zpráva schválena, umožňují seznámit se se základními prvky takového programu, jaký byl ohlášen v tiskové zprávě, a jsou s to umožnit Soudnímu dvoru provedení přezkumu.
- 72 Pokud jde zaprvé o schopnost takového programu, jaký byl ohlášen v tiskové zprávě, dosáhnout cílů, které sleduje ESCB, z tiskové zprávy a z vysvětlení ECB vyplývá, že se tento program zakládá na analýze ekonomické situace eurozóny, podle níž úrokové sazby u státních dluhopisů jednotlivých států eurozóny ke dni ohlášení uvedeného programu značně kolísaly a vykazovaly extrémní výkyvy. Podle ECB tyto výkyvy nebyly způsobeny jen makroekonomickými rozdíly mezi těmito státy, nýbrž měly částečně původ i v tom, že za dluhopisy emitované některými členskými státy byly požadovány nadměrné rizikové prémie, jež měly pokrýt riziko rozpadu eurozóny.
- 73 Tato zvláštní situace podle ECB značně oslabil transmissní mechanismus měnové politiky ESCB a vedla k fragmentaci podmínek refinancování bank a úvěrových nákladů, což pak značně omezilo účinky impulsů ESCB na ekonomiku v podstatné části eurozóny.
- 74 S ohledem na údaje poskytnuté Soudnímu dvoru v průběhu tohoto řízení nic nenasvědčuje tomu, že by v rámci této analýzy ekonomické situace eurozóny ke dni ohlášení programu, o nějž jde v původních řízeních, došlo ke zjevně nesprávnému posouzení.
- 75 V tomto ohledu je třeba uvést, že skutečnost zmiňovaná předkládajícím soudem, a sice že vůči takto odůvodněné analýze byly vysloveny výhrady, nemůže sama o sobě stačit ke zpochybnění tohoto závěru, 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.
- 76 Nákup státních dluhopisů na sekundárních trzích emitovaných členskými státy, v jejichž případě se uplatní úrokové sazby, které ECB považuje za extrémní, přitom může v situaci vylíčené v bodech 72 a 73 tohoto rozsudku přispět k poklesu těchto sazeb rozptýlením nedůvodných obav z rozpadu eurozóny a napomoci tak k omezení, či dokonce k odstranění nadměrných rizikových premií.
- 77 V tomto kontextu se ESCB oprávněně domníval, že takový vývoj úrokových sazeb může usnadnit transmissi měnové politiky ESCB a zajistit jednotnost této politiky.
- 78 V této souvislosti je nesporné, že úrokové sazby u státních dluhopisů daného státu jsou rozhodující pro stanovení úrokových sazeb platných ve vztahu k různým hospodářským aktérům tohoto státu, pro hodnotu portfolií finančních ústavů vlastnících takové dluhopisy a pro schopnost těchto ústavů si

pořizovat likvidní prostředky. Odstranění nebo omezení nadměrných rizikových premií požadovaných v případě státních dluhopisů členského státu tak může zajistit, aby jejich kolísání a úroveň nebránily transmissi účinků měnové politických rozhodnutí ESCB do ekonomiky tohoto státu a nezpochybňovaly jednotnost této politiky.

- 79 Tvrzení ECB, že již samotné ohlášení programu, o němž jde v původních řízeních, stačilo k dosažení sledovaného účinku, tj. k znovunastolení transmisního mechanismu měnové politiky a jednotnosti této politiky, ostatně nebylo v průběhu tohoto řízení zpochybněno.
- 80 Z výše uvedeného vyplývá, že za takových ekonomických podmínek, na které poukazovala ECB ke dni tiskové zprávy, se mohl ESCB platně domnívat, že takový program, jaký byl ohlášen v tiskové zprávě, může přispět k cílům ESCB, a tím k udržení cenové stability.
- 81 Za těchto podmínek je třeba zadruhé ověřit, zda takový program zjevně nejde nad rámec toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné.
- 82 V tomto ohledu je nutné uvést, že z textu tiskové zprávy jasně vyplývá, že program, o němž jde v původních řízeních, umožňuje nákup státních dluhopisů na sekundárních trzích pouze v rozsahu, v němž je nezbytný k dosažení cílů tohoto programu, a že tedy tyto nákupy skončí, jakmile bude těchto cílů dosaženo.
- 83 Rovněž je třeba poukázat na skutečnost, že poté, co byl program, o němž jde v původních řízeních, ohlášen v tiskové zprávě, bude případně následovat druhá etapa, tj. etapa uskutečňování tohoto programu, jež bude podmíněna důkladným posouzením požadavků měnové politiky.
- 84 Dále je třeba konstatovat, že více než dva roky od ohlášení programu, o němž jde v původních řízeních, tento program uskutečněn nebyl, neboť Rada guvernérů měla za to, že ekonomická situace eurozóny jeho uplatnění neodůvodňuje.
- 85 Mimo skutečnost, že uskutečňování takového programu, jaký byl ohlášen v tiskové zprávě, je striktně podřízeno jeho cílům, je třeba uvést, že potenciální rozsah tohoto programu je v několika ohledech omezen.
- 86 ESCB tak smí v rámci takového programu nakoupit pouze státní dluhopisy členských států, které jsou zařazeny do programu makroekonomické konsolidace a mají opět přístup na dluhopisový trh. Takový program, o němž jde v původních řízeních, se mimoto zaměřuje na státní dluhopisy, jejichž splatnost činí méně než tři roky, přičemž si ESCB vyhrazuje možnost nakoupené dluhopisy kdykoli opět prodat.
- 87 Z těchto skutečností vyplývá, že takový program, jaký byl ohlášen v tiskové zprávě, se v konečném důsledku týká pouze omezené části státních dluhopisů emitovaných státy eurozóny, takže závazky, jež by ECB mohla při uskutečnění takového programu převzít, jsou ve skutečnosti ohraničené a omezené. Dále se takový program může uplatnit, pouze pokud již byla situace některých z těchto států důvodem pro intervenci ESM, jež dosud trvá.
- 88 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.
- 89 Pakliže si dále předkládající soud klade otázku selektivnosti takového programu, je třeba připomenout, že účelem tohoto programu je napravit narušení měnové politiky ESCB vyvolané specifickou situací státních dluhopisů některých členských států. Za těchto podmínek se ESCB mohl oprávněně domnívat, že selektivní program nákupu dluhopisů může být nezbytný k řešení tohoto narušení

měnové politiky, a to tak, že ESCB zaměří činnost na ty části eurozóny, kterých se toto narušení zvláště týká a zajistí tak, aby se tento program zbytečně nerozrostl nad rámec toho, co je nezbytné k dosažení jeho cílů, nebo aby se nesnížila jeho účinnost.

- 90 Je ostatně nutno konstatovat, že v takovém programu, jaký byl ohlášen v tiskové zprávě, jsou členské státy, jejichž dluhopisy mohou být nakupovány, určeny na základě kritérií vázaných na sledované cíle, a nikoli na základě svévolně učiněného výběru.
- 91 Zatřetí je třeba poukázat na to, že ESCB poměřil jednotlivé proti sobě stojící zájmy tak, aby se účinně zamezilo možnému vzniku nepříznivých důsledků při uskutečňování zamýšleného programu, jež by byly zjevně nepřiměřené v porovnání s jeho cíli.
- 92 Z výše uvedeného vyplývá, že takový program, jaký byl ohlášen v tiskové zprávě, zásadu proporcionality neporušuje.

K článku 123 odst. 1 SFEU

- 93 Předkládající soud se zamýšlí nad slučitelností takového programu nákupu státních dluhopisů na sekundárních trzích, jaký byl ohlášen v tiskové zprávě, s čl. 123 odst. 1 SFEU.
- 94 Ze znění čl. 123 odst. 1 SFEU vyplývá, že toto ustanovení zakazuje ECB a centrálním bankám členských států poskytovat možnost přečerpání zůstatku bankovních účtů nebo jakýkoli jiný typ úvěru veřejnoprávními subjekty a orgánům Unie a členských států a přímo nakupovat jejich dluhové nástroje (rozsudek Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, bod 123).
- 95 Z toho vyplývá, že uvedené ustanovení zakazuje ESCB poskytovat členskému státu jakoukoli finanční pomoc (v tomto smyslu viz rozsudek Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, bod 132), avšak obecně nevyklučuje možnost ESCB odkupovat od věřitelů takového státu cenné papíry, které předtím byly tímto státem emitovány.
- 96 Článek 18 odst. 1 protokolu o ESCB a ECB 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.
- 97 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.
- 98 Mimoto při určování, jaké formy nákupu státních dluhopisů jsou s tímto ustanovením slučitelné, je zapotřebí vzít v úvahu cíl tohoto ustanovení (obdobně viz rozsudek Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, bod 133).
- 99 Za tím účelem je nutno připomenout, že zákaz stanovený v článku 123 SFEU má původ v článku 104 Smlouvy o ES (později článek 101 ES), který byl do Smlouvy o ES vložen Maastrichtskou smlouvou.
- 100 Z prací na posledně uvedené smlouvě přitom vyplývá, že 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 (viz návrh Smlouvy, kterou se mění Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství za účelem vytvoření Hospodářské a měnové unie, *Zpravodaj Evropských společenství*, příloha 2/91, s. 22 a 52).

- 101 Za těchto podmínek – jak je připomenuto v sedmém bodě odůvodnění nařízení Rady č. 3603/93 ze dne 13. prosince 1993, kterým se upřesňují definice pro použití zákazů uvedených v [článku 123 SFEU] a [čl. 125 odst. 1 SFEU] (Úř. věst. L 332, s. 1) – nelze platně využívat odkupů na sekundárním trhu k obcházení účelu článku 123 SFEU.
- 102 Z toho vyplývá, jak uvedl generální advokát v bodě 227 svého stanoviska, že provádí-li ECB nákup státních dluhopisů na sekundárních trzích, musí intervenci spojit s dostatečnými zárukami, aby tato intervence byla v souladu se zákazem měnového financování vyplývajícím z čl. 123 odst. 1 SFEU.
- 103 Pokud jde o takový program, jaký byl ohlášen v tiskové zprávě, je třeba zaprvé uvést, že ESCB není v rámci takového programu oprávněn nakupovat státní dluhopisy přímo od veřejnoprávních subjektů a orgánů členských států, nýbrž pouze nepřímo na sekundárních trzích. Na intervenci ESCB předvídanou v rámci takového programu, o jaký jde v původních řízeních, tedy nelze nahlížet jako na opatření finanční pomoci členskému státu.
- 104 Zadruhé je však třeba zdůraznit, že by intervence ESCB mohla mít v praxi účinek rovnocenný přímému nákupu státních dluhopisů od veřejnoprávních subjektů a orgánů členských států, kdyby hospodářské subjekty, jež mohou nakupovat státní dluhopisy na primárním trhu, měly jistotu, že ESCB tyto dluhopisy odkoupí ve lhůtě a za podmínek, které těmto hospodářským subjektům umožní jednat fakticky jako prostředníci ESCB v přímém nákupu těchto dluhopisů od veřejnoprávních subjektů a orgánů daného členského státu.
- 105 Z vysvětlení, která ECB poskytla v průběhu tohoto řízení, však vyplývá, že uskutečnění takového programu, jaký byl ohlášen v tiskové zprávě, musí podléhat podmínkám, jež zamezí tomu, aby intervence ESCB na sekundárních trzích měly účinek rovnocenný přímému nákupu státních dluhopisů na primárních trzích.
- 106 Z návrhů rozhodnutí a pokynů, které ECB předložila v průběhu tohoto řízení, v této souvislosti vyplývá, že by Rada guvernérů měla být příslušná k rozhodnutí o rozsahu, zahájení, pokračování a ukončení intervencí na sekundárních trzích předvídaných v rámci takového programu. ECB dále před Soudním dvorem upřesnila, že ESCB hodlá respektovat minimální dobu mezi emisí cenného papíru na primárním trhu a jeho odkupem na sekundárních trzích a neohlašovat předem své rozhodnutí o uskutečnění takových odkupů nebo objem zamýšlených odkupů.
- 107 Jelikož tyto záruky umožňují zamezit tomu, aby byly emisní podmínky státních dluhopisů narušovány panující jistotou o tom, že je ESCB po jejich emisi odkoupí, lze také jejich prostřednictvím vyloučit, že by uskutečnění takového programu, jaký byl ohlášen v tiskové zprávě, mělo v praxi účinek rovnocenný přímému nákupu státních dluhopisů od veřejnoprávních subjektů a orgánů členských států.
- 108 Je pravda, že i navzdory těmto zárukám může mít intervence ESCB i nadále – jak uvádí předkládající soud – jistý vliv na fungování primárního trhu a sekundárních trhů státních dluhopisů. Tato skutečnost však není rozhodující, protože jak uvedl generální advokát v bodě 259 svého stanoviska, 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.
- 109 Zatřetí by takový program, jaký byl ohlášen v tiskové zprávě, obcházel cíl čl. 123 odst. 1 SFEU připomenutý v bodě 100 tohoto rozsudku, kdyby tento program mohl dotčným 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 dotýcným členským státům vzala motivaci k vedení zdravé rozpočtové politiky.
- 110 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.
- 111 Každopádně je třeba konstatovat, že parametry takového programu, jaký byl ohlášen v tiskové zprávě, neumožňují pohlížet na něj tak, že by mohl členským státům vzít motivaci k vedení zdravé rozpočtové politiky.
- 112 V tomto ohledu je třeba zaprvé připomenout, že uvedený program předvídá nákup státních dluhopisů pouze v míře nezbytné k zajištění transmisního mechanismu měnové politiky a jednotnosti této politiky a že tyto nákupy skončí, jakmile bude těchto cílů dosaženo.
- 113 Toto omezení intervence ESCB znamená, že členské státy nemohou určovat svou rozpočtovou politiku na základě jistoty, že ESCB v budoucnu odkoupí jejich státní dluhopisy na sekundárních trzích, a dále že tento program nemůže být uskutečněn způsobem, který by vedl k harmonizaci úrokových sazeb platných pro státní dluhopisy členských států eurozóny bez ohledu na rozdíly dané jejich makroekonomickou či rozpočtovou situací.
- 114 Přijetí a uskutečnění takového programu tedy členským státům neumožňuje přijmout rozpočtovou politiku, která by nebrala ohled na to, že si v případě deficitu budou muset zajistit financování na trhu, ani jim neumožňuje uchránit se před důsledky, které by s sebou mohl v tomto ohledu přinést vývoj jejich makroekonomické či rozpočtové situace.
- 115 Zadruhé je třeba poukázat na to, že s takovým programem, o němž jde v původních řízeních, je spojena řada záruk, které mají omezit jeho vlivy na motivaci k vedení zdravé rozpočtové politiky.
- 116 Omezením tohoto programu jen na některé typy dluhopisů emitovaných pouze členskými státy zapojenými do programu strukturální konsolidace, které mají opět přístup na dluhopisový trh, tak ECB *de facto* omezila objem státních dluhopisů, jež mohou být nakupovány v rámci uvedeného programu, a tím i velikost účinků tohoto programu na podmínky financování států eurozóny.
- 117 Kromě toho jsou vlivy takového programu, jaký byl ohlášen v tiskové zprávě, na motivaci k vedení zdravé rozpočtové politiky omezeny také možností ESCB kdykoli nakoupené dluhopisy opět prodat. Z toho totiž vyplývá, že důsledky stažení těchto dluhopisů z trhu jsou potenciálně dočasné. Díky této možnosti také může ESCB uzpůsobit svůj program v závislosti na postoji dotýcných členských států, zejména s cílem omezit či ukončit nákupy státních dluhopisů, pokud členský stát změní emisní chování tak, že bude emitovat více dluhopisů s krátkou splatností k financování svého rozpočtu prostřednictvím dluhopisů splňujících podmínky pro intervenci ESCB.
- 118 Skutečnost, že ESCB má rovněž možnost ponechat si nakoupené dluhopisy až do jejich splatnosti, nehraje v tomto ohledu rozhodující roli, protože tato možnost je podmíněna nezbytností takového kroku k dosažení sledovaných cílů a každopádně neumožňuje zúčastněným hospodářským subjektům nabýt jistoty o tom, že ESCB této možnosti využije. Je třeba ostatně připomenout, že taková praxe není v čl. 18 odst. 1 protokolu o ESCB a ECB vyloučena a v žádném případě neznamená zřeknutí se nároku na splacení dluhu, který má emitující členský stát splatit v okamžiku splatnosti dluhopisu.

- 119 Navíc tím, že ESCB předpokládá pouze nákup státních dluhopisů emitovaných členskými státy, které mají opět přístup na dluhopisový trh, v praxi vylučuje z programu, který hodlá uskutečnit, ty členské státy, jejichž finanční situace by byla natolik zhoršená, že by již nebyly schopny opatřit si na trhu financování.
- 120 Konečně podmínění nákupu státních dluhopisů úplným dodržením programů strukturální konsolidace, které musí dotyčné členské státy plnit, vylučuje, že by takový program, jaký byl ohlášen v tiskové zprávě, mohl tyto státy nabádat k tomu, aby od ozdravení veřejných financí upustily, přičemž by se opíraly o možnosti financování, jaké by mohly plynout z uskutečnění takové programu.
- 121 Z výše uvedeného vyplývá, že takový program, jaký byl ohlášen v tiskové zprávě, nebere dotyčným členským státům motivaci k vedení zdravé rozpočtové politiky. Z toho vyplývá, že čl. 123 odst. 1 SFEU nezakazuje ESCB přijetí takového programu a jeho uskutečnění za podmínek, za nichž intervence ESCB nemá účinek rovnocenný přímému nákupu státních dluhopisů od veřejnoprávních subjektů a orgánů členských států.
- 122 Charakteristické rysy takového programu, na něž zvláště poukazuje předkládající soud a které nebyly zmíněny v analýze provedené v předchozích bodech, nemohou tento závěr zpochybnit.
- 123 I kdyby se prokázalo, že by tento program mohl vystavit ECB 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.
- 124 V tomto ohledu je třeba uvést, že tyto záruky též mohou snížit riziko ztrát, jemuž je ECB vystavena.
- 125 Dále je třeba připomenout, že centrální banka, jako je ECB, je povinna přijímat rozhodnutí, která jí stejně jako operace na volném trhu nevyhnutelně přinášejí riziko ztrát, a že článek 33 protokolu o ESCB a ECB upravuje právě způsob, jak mají být rozděleny ztráty ECB, bez specifického vymezení rizik, která je ECB oprávněna na sebe brát při dosahování cílů měnové politiky.
- 126 Skutečnost, že si ECB nenárokují 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 ECB mělo být přiznáno postavení přednostního věřitele.
- 127 S ohledem na všechny předchozí úvahy je třeba na položené předběžné otázky odpovědět tak, že článek 119 SFEU, čl. 123 odst. 1 SFEU, čl. 127 odst. 1 a 2 SFEU a články 17 až 24 protokolu o ESCB a ECB musí být vykládány v tom smyslu, že opravňují ESCB k přijetí takového programu nákupu státních dluhopisů na sekundárních trzích, jaký byl ohlášen v tiskové zprávě.

K nákladům řízení

- 128 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původních řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

Článek 119 SFEU, čl. 123 odst. 1 SFEU, čl. 127 odst. 1 a 2 SFEU a články 17 až 24 Protokolu (č. 4) o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky musí být vykládány v tom smyslu, že opravňují Evropský systém centrálních bank (ESCB) k přijetí

takového programu nákupu státních dluhopisů na sekundárních trzích, jaký byl ohlášen v tiskové zprávě zmíněné v zápise z 340. zasedání Rady guvernérů Evropské centrální banky (ECB) konaného ve dnech 5. a 6. září 2012.

Podpisy.