



## Zbiór Orzeczeń

### **Sprawa C-493/17 postępowanie wszczęte przez Heinricha Weissa i in.**

(wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Bundesverfassungsgericht)

Odesłanie prejudycjalne – Polityka gospodarcza i pieniężna – Decyzja Europejskiego Banku Centralnego (UE) 2015/774 – Ważność – Program zakupu aktywów sektora publicznego na rynkach wtórnych – Artykuły 119 i 127 TFUE – Uprawnienia EBC i Europejskiego Systemu Banków Centralnych – Utrzymanie stabilności cen – Proporcjonalność – Artykuł 123 TFUE – Zakaz monetyzacji długu państw członkowskich strefy euro

Streszczenie – wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 11 grudnia 2018 r.

1. *Pytania prejudycjalne – Właściwość Trybunału – Ograniczenia – Wniesienie sprawy przez sąd krajowy nieuznający orzeczeń Trybunału za wiążące – Pytanie dotyczące wykładni prawa Unii lub ważności aktu Unii – Dopuszczalność*

*(art. 267 TFUE)*

2. *Pytania prejudycjalne – Ocena ważności – Pytanie dotyczące ważności aktu Unii o charakterze generalnym, który nie był przedmiotem przepisów wykonawczych w prawie krajowym – Wniesienie sprawy przez sąd krajowy w rzeczywistym sporze, w którym incydentalnie powstało pytanie o ważność – Dopuszczalność*

*(art. 267 TFUE)*

3. *Pytania prejudycjalne – Ocena ważności – Pytanie dotyczące ważności aktu Europejskiego Systemu Banków Centralnych – Akt dotyczący wdrożenia programu zakupu aktywów sektora publicznego na rynkach wtórnych – Dopuszczalność*

*(art. 5 ust. 2 TUE; art. 267 TFUE; decyzja 2015/774 Europejskiego Banku Centralnego)*

4. *Polityka gospodarcza i pieniężna – Polityka pieniężna – Zakres stosowania – Program skupowania przez Europejski System Banków Centralnych (ESBC) aktywów sektora publicznego na rynkach wtórnych – Włączenie*

*(art. 127 ust. 1, art. 282 ust. 2 TFUE; protokół nr 4 załączony do traktatów UE i FUE, art. 18 ust. 1; decyzja 2015/774 Europejskiego Banku Centralnego, motyw 4)*

5. *Polityka gospodarcza i pieniężna – Polityka pieniężna – Zakres stosowania – Program dotyczący operacji otwartego rynku wdrożony przez Europejski System Banków Centralnych – Włączenie – Środek mający skutki przewidywalne i świadomie akceptowane dla polityki gospodarczej – Brak wpływu*

*(art. 119, art. 127 ust. 1, art. 130; art. 282 ust. 3 TFUE)*

6. *Polityka gospodarcza i pieniężna – Polityka pieniężna – Wprowadzenie w życie – Program skupowania przez Europejski System Banków Centralnych (ESBC) aktywów sektora publicznego na rynkach wtórnych – Naruszenie zasady proporcjonalności – Brak*

*(art. 5 ust. 4 TUE; art. 119 ust. 2, art. 127 ust. 1 TFUE; decyzja 2015/774 Europejskiego Banku Centralnego, motywy 4, 7, art. 5)*

7. *Polityka gospodarcza i pieniężna – Polityka pieniężna – Zakaz monetyzacji długu – Zakres stosowania – Program skupowania przez Europejski System Banków Centralnych (ESBC) aktywów sektora publicznego na rynkach wtórnych – Wykluczenie – Przestanki*

*(art. 123 ust. 1 TFUE; decyzja 2015/774 Europejskiego Banku Centralnego)*

8. *Polityka gospodarcza i pieniężna – Polityka pieniężna – Zakaz monetyzacji długu – Naruszenie – Przestanki – Program skupowania przez Europejski System Banków Centralnych (ESBC) aktywów sektora publicznego na rynkach wtórnych – Istnienie gwarancji o charakterze wykluczającym ze strony podmiotów prywatnych pewność co do przyszłego wykupu przez ESBC na rynkach wtórnych obligacji skarbowych, które zostały ewentualnie nabyte przez te podmioty od państw członkowskich – Brak naruszenia*

*(art. 123 ust. 1 TFUE; decyzja 2015/774 Europejskiego Banku Centralnego)*

9. *Polityka gospodarcza i pieniężna – Polityka pieniężna – Zakaz monetyzacji długu – Naruszenie – Przestanki – Program skupowania przez Europejski System Banków Centralnych (ESBC) aktywów sektora publicznego na rynkach wtórnych – Brak pozbawienia zachęty dla państw członkowskich do prowadzenia zrównoważonej polityki budżetowej – Brak naruszenia*

*(art. 123 ust. 1 TFUE; decyzja 2015/774 Europejskiego Banku Centralnego)*

10. *Polityka gospodarcza i pieniężna – Polityka pieniężna – Zakaz monetyzacji długu – Naruszenie – Przestanki – Program skupowania przez Europejski System Banków Centralnych (ESBC) aktywów sektora publicznego na rynkach wtórnych – Zachowanie przez ESBC nabytych obligacji skarbowych do terminu ich wymagalności – Brak naruszenia*

*(art. 123 ust. 1 TFUE; decyzja 2015/774 Europejskiego Banku Centralnego)*

11. *Polityka gospodarcza i pieniężna – Polityka pieniężna – Zakaz monetyzacji długu – Naruszenie – Przestanki – Program skupowania przez Europejski System Banków Centralnych (ESBC) aktywów sektora publicznego na rynkach wtórnych – Nabycie obligacji skarbowych z ujemną stopą zwrotu do wykupu – Brak naruszenia*

*(art. 123 ust. 1 TFUE; protokół nr 4 załączony do traktatów UE i FUE, art. 18 ust. 1; decyzja 2015/774 Europejskiego Banku Centralnego)*

1. Zobacz tekst orzeczenia.

(zob. pkt 18, 19)

2. Zobacz tekst orzeczenia.

(zob. pkt 20, 21)

3. Zobacz tekst orzeczenia.

(zob. pkt 23–25)

4. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że dla ustalenia, czy dany środek wchodzi w zakres polityki pieniężnej, należy odnieść się w szczególności do celów tego środka. Podjęte w ramach tego środka działania zmierzające do osiągnięcia tych celów są również istotne (wyroki: z dnia 27 listopada 2012 r., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, pkt 53, 55; a także z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in., C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 46).

W pierwszej kolejności, jeśli chodzi o cele decyzji 2015/774, z motywu 4 tej decyzji wynika, że jej celem jest wspieranie powrotu stóp inflacji do poziomu poniżej, ale blisko 2% w średnim okresie. W tym względzie należy podkreślić, że prawodawca traktatów zdecydował określić główny cel polityki pieniężnej Unii, tj. utrzymanie stabilności cen w sposób ogólny i abstrakcyjny, bez dokładnego określenia, w jaki sposób cel ten powinien zostać zrealizowany pod względem ilościowym. Nie wydaje się jednak, aby konkretyzacja celu polegającego na zachowaniu stabilności cen tego rodzaju jak utrzymanie w średnim okresie stóp inflacji na poziomie poniżej, ale blisko 2%, określone przez ESBC od 2003 r., była dotknięta oczywistym błędem w ocenie i wykraczała poza ramy ustanowione w traktacie FUE. Jak stwierdził EBC, taki wybór może być oparty w szczególności na niedokładności instrumentów pomiarowych inflacji, na istnieniu znacznych różnic w stopie inflacji w strefie euro oraz na konieczności zachowania marginesu bezpieczeństwa, aby zapobiec powstawaniu ewentualnego ryzyka deflacji. Z powyższego wynika, że – jak podnosi EBC i jak wskazuje ponadto sąd odsyłający – szczególny cel wymieniony w motywie 4 decyzji 2015/774 może być związany z głównym celem polityki pieniężnej Unii, tak jak wynika on z art. 127 ust. 1 i art. 282 ust. 2 TFUE. Wniosku tego nie może podważyć wskazana przez sąd odsyłający okoliczność, że PSPP ma znaczny wpływ na bilanse banków komercyjnych oraz na warunki finansowania państw członkowskich strefy euro.

W drugiej kolejności, co się tyczy środków uruchomionych w ramach decyzji 2015/774 w celu osiągnięcia celu utrzymania stabilności cen, bezsporne jest, że PSPP opiera się na skupie obligacji skarbowych na rynkach wtórnych. Otóż ze znajdującego się w rozdziale IV protokołu w sprawie ESBC i EBC art. 18 ust. 1 tego protokołu wyraźnie wynika, że aby osiągnąć cele ESBC i wykonać swe zadania, tak jak wynikają one z prawa pierwotnego, EBC i banki centralne państw członkowskich mogą zasadniczo dokonywać operacji na rynkach finansowych w formie kupna i sprzedaży bezwarunkowej papierów zbywalnych wyrażonych w euro. Wynika stąd, że operacje przewidziane w decyzji 2015/774 wykorzystują jeden z instrumentów polityki pieniężnej ustanowionych przez prawo pierwotne (zob. podobnie wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in., C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 54). W świetle tych okoliczności należy stwierdzić, że w świetle celu decyzji 2015/774 oraz przewidzianych działań zmierzających do osiągnięcia tego celu tego rodzaju decyzja jest objęta zakresem polityki pieniężnej.

(zob. pkt 53–58, 68–70)

5. W tym względzie należy podkreślić, że art. 127 ust. 1 TFUE przewiduje w szczególności, że z jednej strony, bez uszczerbku dla jego podstawowego celu polegającego na utrzymaniu stabilności cen, ESBC wspiera ogólną politykę gospodarczą w Unii, a z drugiej strony ESBC powinien działać z poszanowaniem zasad określonych w art. 119 TFUE. Wynika z tego, że w ramach równowagi instytucjonalnej ustanowionej przez postanowienia zawarte w tytule VIII traktatu FUE, w który wpisuje się niezależność gwarantowana na rzecz ESBC na podstawie art. 130 oraz art. 282 ust. 3 TFUE, prawodawcy traktatów nie zamierzali dokonać całkowitego oddzielenia polityki gospodarczej i pieniężnej. W tym kontekście należy przypomnieć, że środka polityki pieniężnej nie można utożsamiać ze środkiem z zakresu polityki gospodarczej tylko z tego powodu, że może wywierać skutki pośrednie, które mogą być również pożądane w ramach polityki gospodarczej (zob. podobnie wyroki: z dnia 27 listopada 2012 r., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, pkt 56; a także z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in., C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 52). Nie można przyjąć koncepcji sądu

odsylającego, wedle której wszelkie skutki programu dotyczącego operacji otwartego rynku świadomie akceptowane i przewidywane z pewnością przez ESBC przy wdrażaniu tego programu nie powinny być postrzegane jako jego „skutki pośrednie”.

Dokładniej rzecz ujmując, jak wskazał EBC przed Trybunałem, oddziaływanie środków polityki pieniężnej ESBC na rozwój cen dokonuje się w szczególności poprzez ułatwienie udzielania kredytów dla gospodarki oraz poprzez zmianę zachowań podmiotów gospodarczych i obywateli w zakresie inwestycji, konsumpcji i oszczędzania. Tym samym, w celu wywierania wpływu na stopy inflacji, ESBC musi w sposób konieczny przyjąć środki mające określony wpływ na gospodarkę realną, które w innych celach mogą być również pożądane w ramach polityki gospodarczej. W szczególności wówczas, gdy utrzymanie stabilności cen zmusza ESBC do dążenia do wzrostu inflacji, środki, które ESBC ma przyjąć w celu złagodzenia w tym celu warunków monetarnych i finansowych w strefie euro, mogą obejmować oddziaływanie na stopy procentowe obligacji skarbowych, w szczególności ze względu na kluczową rolę tych stóp procentowych na ustalanie stóp procentowych mających zastosowanie do różnych podmiotów gospodarczych (zob. podobnie wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in., C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 78, 108). W tych okolicznościach wykluczenie jakiegokolwiek możliwości przyjmowania takich środków przez ESBC, gdy ich skutki są przewidywalne i świadomie akceptowane, prowadziłoby do zakazania mu w praktyce używania środków udostępnionych mu w traktatach w celu realizacji celów polityki pieniężnej i mogłoby, szczególnie w sytuacji kryzysu gospodarczego związanej z ryzykiem deflacji, całkowicie uniemożliwić realizację zadań ciężących na nim na mocy prawa pierwotnego.

(zob. pkt 60–62, 65–67)

6. Zobacz tekst orzeczenia.

(zob. pkt 72–76, 78, 80, 85–92, 98, 100)

7. W odniesieniu do decyzji 2015/774 należy wskazać, że ESBC jest upoważniony w ramach PSPP do skupu obligacji nie bezpośrednio od organów i podmiotów publicznych państw członkowskich, lecz jedynie pośrednio na rynkach wtórnych. Operacje ESBC przewidziane przez ów program nie mogą zatem być traktowane jako środek pomocy finansowej dla danego państwa członkowskiego. Jednak jak wynika z orzecznictwa Trybunału, art. 123 ust. 1 TFUE nakłada na ESBC dwa dodatkowe ograniczenia przy przyjmowaniu programu zakupu obligacji emitowanych przez organy i podmioty publiczne Unii i państw członkowskich.

Po pierwsze, ESBC nie może skutecznie nabyć obligacji na rynkach wtórnych na warunkach, które przyniosłyby jego operacjom w praktyce taki sam skutek jak w przypadku bezpośredniego nabycia obligacji od organów i podmiotów publicznych państw członkowskich (zob. podobnie wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in., C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 97). Po drugie, ESBC musi opatrzyć swe działania gwarancjami wystarczającymi do pogodzenia tych działań z zakazem monetyzacji długu wynikającym z art. 123 TFUE, upewniając się, że program ten nie pozbawi państw członkowskich zamierzonej w tym przepisie zachęty do prowadzenia zrównoważonej polityki budżetowej (zob. podobnie wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in., C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 100–102, 109). Gwarancje, które ESBC powinien przewidzieć, by spełnione zostały te dwa limity, zależą zarówno od cech rozpatrywanego programu, jak też od gospodarczego kontekstu, w który wpisuje się przyjęcie i wdrożenie tego programu. Wystarczający charakter tych gwarancji musi następnie, w danym przypadku, zostać sprawdzony przez Trybunał, gdy zostanie on zakwestionowany.

(zob. pkt 104–108)

8. Zobacz tekst orzeczenia.

(zob. pkt 110, 111, 113, 117, 127)



9. Należy przypomnieć, iż okoliczność, że realizacja programu dotyczącego operacji otwartego rynku w pewnym stopniu ułatwia finansowanie danych państw członkowskich, nie może być decydująca, ponieważ prowadzenie polityki pieniężnej oznacza stałe oddziaływanie na stopy procentowe i warunki refinansowania banków, co nieuchronnie wywołuje skutki w zakresie warunków finansowania deficytu publicznego państw członkowskich (zob. podobnie wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in., C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 108, 110). Tym samym o ile okoliczność, że taki program umożliwi przewidzenie, że w najbliższych miesiącach znaczna część obligacji wyemitowanych przez państwo członkowskie musiałaby być prawdopodobnie wykupiona przez ESBC, może rzeczywiście ułatwić finansowanie tego państwa członkowskiego, to jednak nie oznacza sama w sobie niezgodności programu z art. 123 ust. 1 TFUE. Natomiast w celu uniknięcia sytuacji, w której państwa członkowskie byłyby pozbawione zachęty do prowadzenia zrównoważonej polityki budżetowej, przyjęcie i realizacja takiego programu nie mogą skutecznie dawać pewności co do przyszłego wykupu obligacji wyemitowanych przez państwa członkowskie, na podstawie której państwa te mogłyby przyjąć politykę budżetową nieuwzględniającą faktu, że w przypadku deficytu będą musiały poszukiwać finansowania na rynku lub byłyby chronione przed skutkami, jakie może mieć w tym względzie rozwój ich sytuacji makroekonomicznej lub budżetowej (zob. podobnie wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in., C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 113, 114).

W tym kontekście należy stwierdzić, po pierwsze, jak wynika z motywu 7 decyzji 2015/774, że wdrożenie PSPP jest przewidziane jedynie do momentu, w którym Rada Prezesów dostrzeże trwałe dostosowanie rozwoju inflacji w zgodności z jej celem osiągnięcia w średnim okresie stóp inflacji na poziomie poniżej, ale blisko 2%. Wprawdzie konkretny czas trwania przewidywanego stosowania PSPP był kilkukrotnie przedłużany, jednak decyzja w przedmiocie tego przedłużenia była podejmowana bez podważenia tej zasady, co potwierdzono w motywie 3 decyzji 2015/2464 i w motywie 5 decyzji 2017/100. Z powyższego wynika, że EBC przewidział w swoich kolejnych decyzjach skup obligacji skarbowych jedynie w zakresie niezbędnym do utrzymania stabilności cen, regularnie dokonywał przeglądu zakresu PSPP i konsekwentnie podtrzymywał tymczasowy charakter tego programu.

W konsekwencji decyzja 2015/774 nie pozwala państwom członkowskim określić polityki budżetowej bez uwzględnienia faktu, że w średnim okresie nie jest w żaden sposób zapewniona ciągłość realizacji PSPP i że w konsekwencji w przypadku deficytu będą musiały poszukiwać finansowania na rynku, bez możliwości skorzystania ze złagodzenia warunków finansowania, jakie może wiązać się z realizacją PSPP (zob. podobnie wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in., C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 112, 114). Po drugie, należy zauważyć, że decyzja 2015/774 oraz wytyczne zawierają szereg zabezpieczeń mających ograniczyć skutki PSPP na zachętę do prowadzenia zrównoważonej polityki budżetowej.

(zob. pkt 130–134, 136, 137)

10. Zobacz tekst orzeczenia.

(zob. pkt 146–149)

11. Zobacz tekst orzeczenia.

(zob. pkt 153–157)