



Zbiór Orzeczeń

Sprawa C-62/14

**Peter Gauweiler i in.
przeciwko
Deutscher Bundestag**

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

Odesłanie prejudycjalne — Polityka gospodarcza i pieniężna — Decyzje Rady Prezesów Europejskiego Banku Centralnego (EBC) w sprawie szeregu szczegółów technicznych bezwarunkowych transakcji monetarnych Eurosystemu prowadzonych na wtórnych rynkach obligacji skarbowych — Artykuły 119 TFUE i 127 TFUE — Kompetencje EBC i Europejskiego Systemu Banków Centralnych — Mechanizm transmisji polityki pieniężnej — Utrzymanie stabilności cen — Proporcjonalność — Artykuł 123 TFUE — Zakaz monetyzacji długów państw członkowskich należących do strefy euro

Streszczenie – wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 16 czerwca 2015 r.

- Pytania prejudycjalne — Właściwość Trybunału — Granice — Właściwość sądu krajowego — Niezbędność orzeczenia prejudycjalnego oraz znaczenie zadanych pytań — Ocena przez sąd krajowy*
(art. 267 TFUE)
- Pytania prejudycjalne — Wyrok Trybunału — Skutki*
(art. 267 TFUE)
- Pytania prejudycjalne — Właściwość Trybunału — Granice — Pytania pozbawione w sposób oczywisty znaczenia dla sprawy i pytania hipotetyczne zadane w kontekście wykluczającym użyteczną odpowiedź — Właściwość do odpowiedzi na pytania zadane w ramach postępowania wynikającego z dopuszczonego przez prawo krajowe działania o charakterze prewencyjnym*
(art. 267 TFUE)
- Pytania prejudycjalne — Właściwość Trybunału — Granice — Wniosek o wykładnię aktu Unii o charakterze generalnym, który nie był przedmiotem przepisów wykonawczych w prawie krajowym — Dopuszczalność skargi przed sądem krajowym — Włączenie*
(art. 267 TFUE)

5. *Polityka gospodarcza i pieniężna — Polityka pieniężna — Zakres stosowania — Program skupowania przez Europejski System Banków Centralnych obligacji skarbowych na rynkach wtórnych — Włączenie — Program pociągający za sobą skutki korzystne dla realizacji celów polityki gospodarczej — Brak wpływu na kwalifikację środka polityki pieniężnej*
(art. 119 ust. 2 TFUE, art. 127 ust. 1 TFUE, art. 282 ust. 2 TFUE; protokół nr 4 załączony do traktatów UE i FUE, art. 18 ust. 1)
6. *Polityka gospodarcza i pieniężna — Polityka pieniężna — Wprowadzenie w życie — Zakres swobodnej oceny przysługujący Europejskiemu Systemowi Banków Centralnych — Kontrola sądowa — Granice — Obowiązek uzasadnienia — Zakres*
(art. 5 ust. 4 TUE; art. 119 ust. 2 TFUE, art. 127 ust. 1 TFUE)
7. *Akty instytucji — Uzasadnienie — Obowiązek — Zakres — Ocena obowiązku uzasadnienia w zależności od okoliczności sprawy*
(art. 296 ust. 2 TFUE)
8. *Polityka gospodarcza i pieniężna — Polityka pieniężna — Wprowadzenie w życie — Program skupowania przez Europejski System Banków Centralnych obligacji skarbowych na rynkach wtórnych — Naruszenie zasady proporcjonalności — Brak*
(art. 5 ust. 4 TUE; art. 119 ust. 2 TFUE, art. 127 ust. 1 TFUE)
9. *Polityka gospodarcza i pieniężna — Polityka pieniężna — Zakaz monetyzacji długu — Zakres stosowania — Program skupowania przez Europejski System Banków Centralnych obligacji skarbowych na rynkach wtórnych — Wyłączenie — Warunki*
(art. 123 ust. 1 TFUE; protokół nr 4 załączony do traktatów UE i FUE, art. 18 ust. 1, art. 33; rozporządzenie Rady nr 3603/93, motyw 7)
10. *Polityka gospodarcza i pieniężna — Polityka pieniężna — Zakaz monetyzacji długu — Cel — Zachęcanie państw członkowskich do prowadzenia zrównoważonej polityki budżetowej*
(art. 119 ust. 2 TFUE; art. 123 TFUE, 127 ust. 1 TFUE, art. 282 ust. 2 TFUE)
11. *Europejski Bank Centralny — Kompetencje Europejskiego Systemu Banków Centralnych — Przyjęcie programu skupowania obligacji skarbowych na rynkach wtórnych — Włączenie*
(art. 119 TFUE, art. 123 ust. 1 TFUE, art. 127 ust. 1, 2 TFUE; protokół nr 4 załączony do traktatów UE i FUE, art. 17–24)

1. W kwestii postępowania prejudycjalnego Trybunał nie jest właściwy do orzekania w przypadku, gdy sąd odsyłający nie jest związany wykładnią Trybunału. Trybunał bowiem nie jest właściwy do udzielania odpowiedzi, które mają w rzeczywistości czysto doradczy charakter. Zatem Trybunał jest właściwy do dokonania wykładni aktu prawa Unii w celu umożliwienia sądowi odsyłającemu rozstrzygnięcia w przedmiocie stosowania prawa krajowego, w sytuacji, w której prawo krajowe nie zawiera bezpośredniego i bezwarunkowego odesłania do prawa Unii, lecz jedynie wzoruje się na akcie prawa Unii oraz przejmuje tylko częściowo treść tego aktu. Inaczej jest jednak, gdy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym bezpośrednio dotyczy wykładni i zastosowania prawa Unii, co oznacza, że wyrok Trybunału ma konkretny wpływ na rozstrzygnięcie sporu w postępowaniu głównym.

W tym względzie art. 267 TFUE ustanawia procedurę współpracy bezpośredniej pomiędzy Trybunałem a sądami państw członkowskich. W ramach tej procedury, opartej na wyraźnym rozdziale zadań sądów krajowych i Trybunału, wszelka ocena stanu faktycznego sprawy wchodzi w zakres kompetencji sądu krajowego, do którego należy, przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy, ocena zarówno tego, czy do wydania wyroku jest mu niezbędne uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak i znaczenia skierowanych do Trybunału pytań, podczas gdy Trybunał jest uprawniony wyłącznie do orzekania o wykładni lub ważności aktów prawa Unii w oparciu o fakty przedstawione mu przez sąd krajowy. W konsekwencji jeśli postawione pytania dotyczą wykładni lub ważności przepisu prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia.

Oznacza to, że pytania dotyczące prawa Unii korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie pytania prejudycjalnego zadanego przez sąd krajowy jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia lub ocena ważności zasady prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na postawione mu pytania.

(por. pkt 12–15, 24, 25)

2. Zobacz tekst orzeczenia.

(por. pkt 16)

3. Co się tyczy odwołania prejudycjalnego dotyczącego ważności decyzji Rady Prezesów Europejskiego Banku Centralnego w sprawie programu skupu obligacji skarbowych na rynkach wtórnych, okoliczność, że program ten nie został wdrożony i że może to nastąpić dopiero po przyjęciu nowych aktów prawnych, nie pozbawia rozpatrywanych w postępowaniach głównych skarg ich przedmiotowości, gdy prawo krajowe pozwala w takiej sytuacji na przyznanie pod pewnymi warunkami prawnej ochrony prewencyjnej. Natomiast nawet jeśli skarga w postępowaniu głównym, która ma na celu zapobiec naruszeniu zagrożonych praw, musi z konieczności opierać się na z natury niepewnych przewidywaniach, to jednak prawo krajowe ją dopuszcza. W rezultacie skoro w ramach przewidzianego w art. 267 TFUE postępowania wykładnia prawa krajowego należy do wyłącznej właściwości tego sądu, fakt, iż sporne decyzje nie zostały jeszcze wdrożone i może to nastąpić dopiero po przyjęciu nowych aktów prawnych, nie powinien zatem prowadzić do zaprzeczenia temu, że wniosek prejudycjalny odpowiada obiektywnym potrzebom rozstrzygnięcia rozpatrywanych przez ten sąd sporów.

(por. pkt 27, 28)

4. Gdy na mocy przepisów prawa krajowego strony sporu, który jest rozpatrywany przez Trybunał w ramach postępowania prejudycjalnego, mogą wnieść skargę dotyczącą kontroli zgodności z prawem zamiaru lub obowiązku rządu danego państwa członkowskiego w zakresie wykonania aktu prawnego Unii, przysługująca jednostkom możliwość zakwestionowania przed sądami krajowymi ważności aktu Unii o charakterze generalnym nie jest uzależniona od przesłanki, według której akt ten musiałby rzeczywiście uprzednio stanowić przedmiot przepisów wykonawczych ustanowionych zgodnie z prawem krajowym. Wystarczające jest w tym wypadku, aby miał miejsce zawisły przed sądem krajowym rzeczywisty spór, w którym incydentalnie powstało pytanie o ważność tego rodzaju aktu.

(por. pkt 29)

5. 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.

Program skupu przez Europejski System Banków Centralnych obligacji skarbowych na rynkach wtórnych, którego celem jest zapewnienie zarówno odpowiedniej transmisji polityki pieniężnej, jak i jednolitości tej polityki, jest objęty zakresem polityki pieniężnej. Po pierwsze, cel polegający na zapewnieniu jednolitości polityki pieniężnej przyczynia się do osiągnięcia celów tej polityki, ponieważ zgodnie z art. 119 ust. 2 TFUE polityka ta powinna być jednolita. Po drugie, cel zapewnienia odpowiedniej transmisji polityki pieniężnej umożliwia jednocześnie zachowanie jednolitości omawianej polityki i przyczynia się do osiągnięcia jej głównego celu, który polega na utrzymaniu stabilności cen. Tej analizie nie może podważyć okoliczność, że wspomniany program może ewentualnie także przyczynić się do stabilności strefy euro, co wchodzi w zakres polityki gospodarczej. Środka z zakresu polityki pieniężnej nie można bowiem utożsamiać ze środkiem z zakresu polityki gospodarczej tylko z tej przyczyny, że może on mieć pośredni wpływ na stabilność strefy euro.

Po drugie, ze znajdującego się w rozdziale IV protokołu w sprawie Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego art. 18 ust. 1 tego protokołu wyraźnie wynika, że aby osiągnąć cele ESBC i wykonać swe zadania, które wynikają z prawa pierwotnego, Bank i krajowe banki centralne mogą zasadniczo dokonywać operacji na rynkach finansowych w formie kupna i sprzedaży bezwarunkowej papierów zbywalnych wyrażonych w euro. W odniesieniu do selektywnego charakteru programu skupu obligacji skarbowych, biorąc pod uwagę, że celem tego programu jest wyeliminowanie zaburzeń mechanizmu transmisji polityki pieniężnej powstałych w wyniku szczególnej sytuacji obligacji skarbowych wyemitowanych przez pewne państwa członkowskie, sam fakt, że wspomniany program ogranicza się w szczególności do tych obligacji skarbowych, nie oznacza zatem, iż instrumenty, które ESBC wykorzystuje, nie są objęte zakresem polityki pieniężnej. Dodatkowo żadne z postanowień traktatu FUE nie zobowiązuje ESBC do dokonywania operacji na rynkach finansowych poprzez ogólne środki, które muszą znaleźć zastosowanie do wszystkich państw należących do strefy euro.

Ponadto okoliczność, że realizacja takiego programu jest uzależniona od całkowitej zgodności z programami dostosowania makroekonomicznego, nie jest w stanie zmienić tego wniosku. Oczywiście nie można wykluczyć, że posiadający takie cechy charakterystyczne program skupu obligacji skarbowych może w sposób incydentalny zachęcić do działania w zgodności z programami dostosowania i wspierać w ten sposób w pewnym stopniu realizację celów polityki gospodarczej, które programy te realizują. Jednakże z takiego pośredniego wpływu nie wynika, że taki program należy traktować jako środek polityki gospodarczej, ponieważ zgodnie z art. 119 ust. 2 TFUE, art. 127 ust. 1 TFUE i art. 282 ust. 2 TFUE, bez uszczerbku dla celu polegającego na utrzymaniu stabilności cen, ESBC wspiera ogólną politykę gospodarczą w Unii.

(por. pkt 46–49, 51, 52, 54–59)

6. Z art. 119 ust. 2 TFUE oraz art. 127 ust. 1 TFUE w związku z art. 5 ust. 4 TUE wynika, że wchodzący w zakres polityki pieniężnej program skupu obligacji może zostać skutecznie przyjęty i być realizowany jedynie wtedy, gdy środki, które wykorzystuje, są proporcjonalne do celów tej polityki. W odniesieniu do sądowej kontroli spełnienia tych przesłanek należy przyznać Europejskiemu Systemowi Banków Centralnych (ESBC) szeroki zakres uznania w kwestii podejmowania decyzji o charakterze technicznym oraz sporządzania prognozy i dokonywania złożonych ocen podczas opracowywania i realizacji programu dotyczącego operacji otwartego rynku.

Jednakże w przypadkach, gdy instytucji Unii przysługuje szeroki zakres uznania, podstawowego znaczenia nabiera kontrola przestrzegania pewnych gwarancji proceduralnych. Do gwarancji tych zalicza się ciążący na ESBC obowiązek zbadania w sposób staranny i bezstronny wszystkich istotnych okoliczności danej sprawy oraz uzasadnienie w wystarczający sposób swojej decyzji. W tym względzie okoliczność, że uzasadniona analiza sytuacji gospodarczej strefy euro jest kwestionowana, jako taka nie wystarcza do podważenia wniosku Trybunału co do braku oczywistego błędu w ocenie, bowiem – zważywszy na kontrowersyjny charakter, który zazwyczaj wykazują kwestie polityki pieniężnej,

i szeroki zakres uznania ESBC – od ESBC nie można wymagać więcej niż wykorzystania jego znawstwa gospodarczego i niezbędnych środków technicznych, którymi dysponuje, do przeprowadzenia tej analizy z należytą starannością i dokładnością.

(por. pkt 66, 68, 69, 74, 75)

7. Zobacz tekst orzeczenia.

(por. pkt 70)

8. Skup przez Europejski System Banków Centralnych (ESBC) obligacji skarbowych państw członkowskich strefy euro na rynkach wtórnych, których stopy procentowe podlegały dużym wahaniom i wykazywały ogromne dysproporcje ze względu na w szczególności premie z tytułu ryzyka mającego na celu pokrycie ryzyka rozpadu strefy euro, może przyczynić się do obniżenia tych stóp i rozwiązać nieuzasadnione obawy rozpadu strefy euro, i w ten sposób przyczynić się do wycofania, a nawet do zaniku wspomnianych premii.

W tym kontekście ESBC słusznie uznał, że takie kształtowanie się stóp procentowych może ułatwić transmisję polityki pieniężnej ESBC i zapewnić jednolitość tej polityki. ESBC mógł słusznie uznać, że taki program może przyczynić się do osiągnięcia realizowanych przez ESBC celów, a zatem do utrzymania stabilności cen. Program nie wykracza w sposób oczywisty poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów, ponieważ w szczególności pozwala on na skup obligacji skarbowych na rynkach wtórnych, jedynie jeżeli skup ten jest konieczny do osiągnięcia celów tego programu, oraz ponieważ skup ten zostanie zakończony w momencie osiągnięcia tych celów.

Program taki dotyczy ostatecznie jedynie ograniczonej części obligacji skarbowych wyemitowanych przez państwa należące do strefy euro, a więc zobowiązania, które Europejski Bank Centralny może powziąć podczas realizacji tego programu, są w istocie ściśle ograniczone. W tych okolicznościach program, którego skala jest w ten sposób ograniczona, może skutecznie zostać przyjęty przez ESBC bez ustalania limitów ilościowych przed jego realizacją, zwłaszcza że ograniczenie takie może osłabić skuteczność tego programu. Należy ponadto stwierdzić, że program taki identyfikuje państwa członkowskie, których obligacje mogą zostać nabyte, na podstawie kryteriów związanych z realizowanymi celami, a nie w następstwie arbitralnego wyboru.

Ponadto ESBC, wyważając różne wchodzące w grę interesy, działa w taki sposób, by skutecznie zapobiec niedogodnościom, które mogą wystąpić podczas realizacji omawianego programu i które są oczywiście nieproporcjonalne w stosunku do celów, do których osiągnięcia taki program dąży. W tych okolicznościach taki program nie narusza zasady proporcjonalności.

(por. pkt 72, 76, 77, 80–82, 87, 88, 90–92)

9. Z brzmienia art. 123 ust. 1 TFUE wynika, że przepis ten zakazuje Europejskiemu Systemowi Banków Centralnych (ESBC) udzielania jakiegokolwiek pomocy finansowej państwu członkowskiemu, nie wykluczając jednak zasadniczo możliwości nabycia przez ESBC od wierzycieli takiego państwa wcześniej wyemitowanych przez to państwo papierów wartościowych. Zatem art. 18 ust. 1 protokołu w sprawie Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego pozwala ESBC – dla zrealizowania jego celów i wykonania jego zadań – na przeprowadzenie operacji na rynkach finansowych między innymi w formie kupna i sprzedaży bezwarunkowej papierów zbywalnych, które obejmują obligacje skarbowe, nie uzależniając tego uprawnienia od żadnych szczególnych warunków, chyba że uchybia ono samemu charakterowi operacji otwartego rynku.

Niemniej ESBC nie może skutecznie nabyć obligacji skarbowych na rynkach wtórnych na warunkach, które przyniosłyby jego operacjom w praktyce taki sam skutek jak w przypadku bezpośredniego nabycia obligacji skarbowych od organów i podmiotów publicznych państw członkowskich, podważając

w ten sposób skuteczność ustanowionego w art. 123 ust. 1 TFUE zakazu. Jednakże jak wynika z motywu siódmego rozporządzenia nr 3603/93 określającego definicje w celu zastosowania zakazów określonych w art. [123 TFUE] i art. [125 ust. 1 TFUE], zakupy poczynione na rynkach wtórnych nie mogą być zasadnie wykorzystywane do obejścia realizowanego przez art. 123 TFUE celu. W związku z powyższym, gdy Bank dokonuje skupu obligacji skarbowych na rynkach wtórnych, musi on zapewnić swoim operacjom odpowiednie gwarancje w celu pogodzenia tych operacji z wynikającym z art. 123 ust. 1 TFUE zakazem monetyzacji długu.

Oczywiście co się tyczy skupu przez ESBC obligacji skarbowych na rynkach wtórnych, pomimo istnienia gwarancji pozwalających uniknąć zmieniania warunków emisji owych obligacji w wyniku pewności, że po emisji tych obligacji zostaną one wykupione przez ESBC, działania ESBC mogą wywierać pewien wpływ na funkcjonowanie pierwotnych i wtórnych rynków obligacji skarbowych. Jednakże okoliczność ta nie jest decydująca, ponieważ wpływ ten stanowi nierozzerwalny skutek skupu na rynkach wtórnych, na który pozwala traktat FUE, skutek zresztą konieczny do umożliwienia efektywnego korzystania z tego skupu w ramach polityki pieniężnej.

Siłą rzeczy okoliczność, że program ten – w przypadku jego ustanowienia – narażałby Bank na istotne ryzyko strat, nie osłabia w żaden sposób gwarancji, które są stosowane we wspomnianym programie w celu uniknięcia pozbawienia państw członkowskich zachęty do prowadzenia zrównoważonej polityki budżetowej. Zresztą bank centralny, taki jak Europejski Bank Centralny, jest zobowiązany do podejmowania decyzji, które, tak jak operacje otwartego rynku, niosą ze sobą nieodłączne ryzyko strat. W tym względzie art. 33 protokołu w sprawie ESBC i Banku dokładnie reguluje sposób podziału strat Banku, bez szczegółowego wskazywania ryzyka, które Bank jest upoważniony podejmować, aby zrealizować cele polityki pieniężnej. Ponadto nawet jeśli rezygnacja z uprzywilejowanego traktowania naraża ewentualnie Bank na poniesienie straty wynikłej z zaniżenia wartości, o którym zdecydowali pozostali wierzyciele danego państwa członkowskiego, to należy stwierdzić, że chodzi tutaj o ryzyko nierozzerwalnie związane ze skupem obligacji na rynkach wtórnych, czyli operacji, na którą zezwalają autorzy traktatów, bez wymogu przyznania Bankowi statusu uprzywilejowanego wierzyciela.

(por. pkt 94–97, 101, 102, 107, 108, 123, 125, 126)

10. Celem art. 123 TFUE jest zachęcenie państw członkowskich do prowadzenia zrównoważonej polityki budżetowej przy równoczesnym unikaniu sytuacji, w której finansowanie w ramach polityki pieniężnej deficytu budżetowego lub uprzywilejowany dostęp władz publicznych do rynków finansowych prowadziłyby do nadmiernego zadłużenia lub deficytu budżetowego państw członkowskich. Cel ten zostałby ominięty, gdyby System Europejskich Banków Centralnych prowadził program, który pozbawiałby danych państw członkowskich zachęty do prowadzenia zrównoważonej polityki budżetowej. Z art. 119 ust. 2 TFUE, art. 127 ust. 1 TFUE i art. 282 ust. 2 TFUE wynika, że bez uszczerbku dla celu polegającego na stabilności cen, ESBC wspiera ogólną politykę gospodarczą w Unii. W rezultacie prowadzone przez ESBC na podstawie art. 123 TFUE działania nie mogą naruszać skuteczności tych polityk poprzez pozbawienie danych państw członkowskich zachęty do prowadzenia zrównoważonej polityki budżetowej.

Zresztą 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.

(por. pkt 100, 109, 110)

11. Artykuł 119 TFUE, art. 123 ust. 1 TFUE oraz art. 127 ust. 1 i 2 TFUE, a także art. 17–24 protokołu w sprawie statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego należy rozumieć w ten sposób, że upoważniają one Europejski System Banków Centralnych do przyjęcia programu skupu obligacji skarbowych na rynkach wtórnych.

(por. pkt 127; sentencja)