

Spolkový ústavní soud vs. SDEU: spor o poslední slovo

VÁCLAV DVORSKÝ*

Federal Constitutional Court v. CJEU: Dispute Over the Last Word

Summary: *The article deals with the recent decision of the German Federal Constitutional Court, which defies the previous judgement of the European Court of Justice. The subject of the decision is the PSPP bond-purchase scheme enacted by the European Central Bank and the following judgment of the CJEU on the matter. The FCC decided that the CJEU acted ultra vires when it authorised the scheme, which happened due to the wrongly applied proportionality test, thus enabling the EU institutions to increase their competences at the expense of the member states. The decision of the FCC fosters the role of the national institutions against the European ones.*

Keywords: *proportionality, Federal Constitutional Court of Germany, European Court of Justice, economic and monetary policy, PSPP, powers of the ECB and the European System of Central Banks, powers of the EU and member states*

Dne 5. května 2020 vydal druhý senát Spolkového ústavního soudu (BVerfG) rozhodnutí ve spojených věcech sp. zn. 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15 (dále jen „Rozsudek“).¹ Jedná se o nákup dluhopisů vydávaných veřejnými subjekty prováděný Evropskou centrální bankou (ECB) a Evropským systémem centrálních bank (ESCB) v rámci programu PSPP. Toto rozhodnutí může mít značný význam na rozložení pravomocí mezi institucemi Evropské unie a členských států, stejně jako na hospodářský vývoj především v zemích eurozóny. Cílem tohoto článku je krátce pojednat o meritu rozhodnutí v dané věci a jeho možných důsledcích.

Předmět sporu

Někdejší prezident Evropské centrální banky Mario Draghi v červenci roku 2012 prohlásil, že ECB učiní cokoli, aby zachránila euro.² Jedním z opatření v této věci byl i program PSPP, tedy Public Sector Purchase Program, zahájený roku 2015, v jehož rámci provádí ECB a ESCB nákupy dluhopisů vydávaných subjekty veřejného sektoru, především státy. Nákup však neprobíhá přímo od emitentů (primární trh), ale teprve

od subjektů, které je již od emitentů nabyly, tedy na sekundárním trhu.³ Předmětný program se nicméně nelíbil některým německým politikům, především reprezentantům CSU (Christlich-Soziale Union in Bayern) a AfD (Alternative für Deutschland), stejně jako mnohým akademikům a ekonomům, již podali ústavní stížnost, tvrdíce, že ECB svým jednáním překračuje své pravomoci, vyvolává inflaci a narušuje jejich právo vlastnit majetek.⁴ Za tím vším je především obava části německých pravicových elit z toho, že by Německo mohlo prostřednictvím EU ručit za dluhy jiných členských států a následně je platit.

Podstatnou příčinou problémů jsou do značné míry nejasně vymezené hranice pravomocí hospodářské a měnové unie. Zatímco měnovou politiku řídí ECB a je společná pro celou měnovou a hospodářskou unii, hospodářská, tedy fiskální politika je v kompetenci jednotlivých členských států. Každá z těchto politik je tedy utvářena na jiné úrovni a dochází zde k pochoptitelnému tření, neboť na jednotlivých úrovních i mezi jednotlivými členskými státy panují rozdílné názory na vedení jednotlivých politik.

Spolkový ústavní soud měl ohledně postupu ECB v dané věci určité pochybnosti,

* Autor působí jako doktorand na katedře právních dějin právní fakulty Karlovy univerzity a katedře římského práva a právních dějin na právní fakultě Katolické univerzity v Lovani. E-mail: dvorskvy@prf.cuni.cz.

¹ Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 5. května 2020, sp. zn. 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15. *Bundesverfassungsgericht* [online]. [cit. 2020-06-16]. Dostupné na <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/05/rs20200505_2bvr085915.html> (něm.); <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2020/05/rs20200505_2bvr085915en.html> (angl.).

² K tomu viz např. DAWSON, M. – BOBIĆ, A. Court of Justice Quantitative Easing at the Court of Justice – Doing whatever it takes to save the euro: Weiss and Others. *Common Market Law Review*, 2019, roč. 56, č. 4, str. 1005–1040.

³ K obsahu programu viz bod 3 až 7 odůvodnění Rozsudku.

⁴ K jednotlivým bodům vzneseným stěžovateli viz bod odůvodnění (b. o.) 19 až 61.

a proto se v rámci řízení obrátil roku 2017 na Soudní dvůr Evropské unie (SDEU) s několika předběžnými otázkami týkajícími se dané problematiky, které lze rozdělit do těchto dvou skupin:

1. zákaz přímého rozpočtového financování,
2. rozsah pravomocí ECB v oblasti měnové politiky a její možné zásahy do rozpočtové politiky jednotlivých států.⁵

SDEU na předběžné otázky odpověděl ve svém rozsáhlém rozhodnutí ze dne 11. prosince 2018⁶, v jehož rámci provedl i test proporcionality a neshledal, že by ECB v daném případě jakkoli překročila své pravomoci. Po zodpovězení daných otázek pak mohl BVerfG rozhodnout.⁷

Odůvodnění rozsudku

Rozhodnutí BVerfG má 110 stran, je velmi dobře strukturované a přehledné. Na prvních 60 stranách je shrnut dosavadní průběh řízení, vyjádření stran sporu a dalších zainteresovaných subjektů. Zaměříme se nyní ovšem především na posledních 50 stran, které obsahují odůvodnění výroku.

Základní argumentační struktura předmětného rozsudku je tato:

ECB je oprávněna provádět měnovou, nikoli však hospodářskou (rozpočtovou, fiskální) politiku. Ta je v kompetenci jednotlivých členských států. Němečtí občané rozhodují o směřování své země, včetně její hospodářské politiky, především ve volbách do Spolkového sněmu. Spolkovým institucím jsou pak svěřeny veškeré pravomoci s výjimkou těch, které řádným způsobem převedou na orgány EU. To platí i pro hospodářskou politiku.

V případě PSPP je třeba v rámci testu proporcionality zkoumat, zda je postup ECB úměrný účinkům, které způsobí v oblasti hospodářství a jež spadají do sféry hospodářské politiky. ECB je totiž oprávněna provádět měnovou, nikoli však hospodářskou politiku. SDEU však nepřihlédl k zásadě proporcionality, a umožnil tak ECB provozovat rozpočtovou politiku, což jde nad rámec pravomocí, jež jí dle primárního práva přísluší. Sám SDEU pak takovým výkladem překročil jemu

svěřené pravomoci. Tím pádem překročily své pravomoci ECB i SDEU, tedy jednaly *ultra vires*.

Výše uvedené odůvodnění nyní rozdělme na jednotlivé kroky a proberme podrobněji. Nejprve se budeme věnovat tomu, jak BVerfG stanovil svou příslušnost ve věci (1), následně tomu, jaký ústavněprávní základ našel pro své rozhodnutí v Základním zákoně (2) a jak poté přešel od německého práva k evropskému a zabýval se pominutím zásady proporcionality ze strany SDEU, který měl tímto opomenutím překročit svou pravomoc (3), stejně jako ji měla překročit ECB (4). Konečně se pak zabýval i dalšími otázkami, kde porušení práva neshledal (5). Nakonec krátce shrneme výrokovou část rozsudku (6).

(1) BVerfG nejprve dovodil svou příslušnost ve věci. Ačkoli uznává, že nemůže rozhodovat přímo o jednotlivých aktech evropských orgánů⁸, smí rozhodovat o aktech orgánů německých. I akty evropských orgánů mohou mít bezprostřední vliv na německého občana. Potom je povinností německých ústavních orgánů plynoucí z jejich odpovědnosti za integraci (*Integrationsverantwortung*) zajistit, aby tyto zásahy byly v souladu se Základním zákonem (GG). Jejich postup i případnou nečinnost pak již může BVerfG přímo přezkoumávat. Předmětem řízení, k němuž je tedy BVerfG příslušný, je primárně nečinnost německých ústavních orgánů ve věci PSPP.⁹

(2) Následně Spolkový ústavní soud zkoumal, jakých základních práv garantovaných Základním zákonem se případ dotýká, tedy stanovil ústavní základ své argumentace. Základní otázkou položenou v rozsudku je otázka pravomocí v oblasti hospodářské politiky, tedy přesněji zda jsou k jejímu provádění příslušné vnitrostátní, nebo evropské instituce. Již ve svém rozsudku ve věci *Honeywell*¹⁰ z roku 2010 stanovil Spolkový ústavní soud rámec tzv. kontroly *ultra vires*. Její podstatou je, že evropské instituce mají jen ty pravomoci, které jim členské státy svěřily.

Spolkový ústavní soud opřel svou argumentaci především o čl. 38 odst. 1 větu první GG¹¹, upravující aktivní volební právo do Spolkového sněmu. Každá instituce vykonávající

⁵ SEHL, M. BVerfG zu EZB-Anleihenkauf und EuGH: Über die Schmerzgrenze hinaus. In: *Legal Tribune Online* [online]. 5. 5. 2020 [cit. 2020-06-16]. Dostupné na <https://www.lto.de/persistent/a_id/41517/>.

⁶ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 11. prosince 2018, sp. zn. C-493/17 (Weiss a další). *InfoCuria* [online]. [cit. 2020-06-16]. Dostupné na <<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-493/17>>.

⁷ K rozhodnutí SDEU v dané věci viz např. ADAMSKI, D. Objectives of the EMU. In: Amtenbrink, F. – Herrmann, Ch. (eds.). *EU Law of Economic & Monetary Union*, Oxford 2020, str. 249 a násl.

⁸ Bod odůvodnění 93 a násl. Rozsudku.

⁹ Bod odůvodnění 89.

¹⁰ Usnesení druhého senátu Spolkového ústavního soudu ze dne 6. července 2010, sp. zn. 2 BvR 2661/06. *Bundesverfassungsgericht* [online]. [cit. 2020-06-16]. Dostupné na: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2010/07/rs20100706_2bvr266106.html>.

¹¹ „Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt.“ – „Členové německého Spolkového sněmu jsou voleni ve všeobecných, přímých, svobodných, rovných a tajných volbách“ (překl. aut.).

veřejnou moc v Německu musí být demokraticky legitimována a tato legitimace musí, třeba i nepřímo, vzejít z voleb.¹² To platí i ve vztahu k evropské integraci.¹³

Není možné převádět kompetence ze spolkových na evropské orgány takovým způsobem, aby došlo k vyprázdňení substance zákonodárné pravomoci Spolkového sněmu. Základní zákon zapovídá především přenesení takzvané kompetenční kompetence (*Kompetenz-Kompetenz*), tedy oprávnění Spolkového sněmu přenášet své kompetence na jednotlivé vnitrostátní nebo evropské orgány. Způsob a obsah (*Art und Umfang*) přenosu výsostných práv musí odpovídat demokratickým zásadám. V žádném případě není možné, aby si evropské instituce mohly samy z jim svěřených pravomocí vyvozovat další pravomoci.¹⁴ K zásadním pravomocem Spolkového sněmu patří rozhodování o hospodářské politice; pokud by mu bylo toto oprávnění odejmuto, jednalo by se o zásah do podstaty jeho pravomoci a tím i porušení práva německých občanů na demokratické určování směrování státu.¹⁵

Dle čl. 20 odst. 3 GG¹⁶ jsou ústavní orgány povinny dodržovat mantinely stanovené Základním zákonem, a to i v případě evropské integrace, na což mají němečtí občané právo plynoucí jim z výše zmíněného práva volit dle čl. 38 odst. 1 věty první GG. Pokud jednání evropských orgánů (*Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union*) zasahuje do pravomocí vnitrostátních orgánů očividnou a strukturálně významnou měrou (*in offensichtlicher und strukturell bedeutsamer*

Weise), mají vnitrostátní orgány povinnost proti takovému jednání zasáhnout.¹⁷ Přitom je především třeba zajistit, aby orgány EU neporušovaly princip zásady svěřených pravomocí (*Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung*), zakotvený v čl. 5 odst. 2 Smlouvy o EU (SEU)¹⁸. Dle tohoto principu jedná Unie pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve smlouvách. Všimněme si, že z německého znění doslova plyne, že se jedná o jednotlivá svěřených pravomocí.¹⁹ S tím souvisí i ustanovení čl. 19 odst. 1 věty druhé SEU²⁰, jež stanovuje pravomoc SDEU při výkladu smluv, ale nikoli jakoukoli pravomoc nad to jdoucí.²¹ Německé ústavní orgány mají tedy povinnost zajistit svým občanům, aby evropské orgány nepřekračovaly své pravomoci, což plyne z jejich odpovědnosti za integraci, stanovené v čl. 23 odst. 1 GG²² ve spojení s čl. 79 odst. 3 GG^{23,24}

(3) Následně se Spolkový ústavní soud věnoval pomnutí zásady proporcionality ze strany SDEU. Poté, co stanovil měřítko (*Maßstab*), dle něhož rozhodoval a jež jsme uvedli výše, aplikuje jej na konkrétní situaci (*Subsumption*). Nejprve hodnotí rozhodnutí SDEU v dané věci, pak rozhodnutí ECB.

Spolkový ústavní soud uznává, že je v zásadě vázán rozhodnutím SDEU²⁵, to ovšem neplatí v případě zcela nesrozumitelného, a tedy objektivně svévolného výkladu podaného SDEU²⁶. Takové rozhodnutí pak představuje akt *ultra vires*, což je i předmětný případ.²⁷

SDEU považuje rozhodnutí EU 2015/774,²⁸ vydané ECB a zahajující a upravující PSPP,

¹² Bod odůvodnění 99.

¹³ Bod odůvodnění 101.

¹⁴ Body odůvodnění 101 a 102.

¹⁵ Bod odůvodnění 104.

¹⁶ „Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.“ – „Zákonodárná moc je vázána ústavním pořádkem, výkonná a soudní moc zákonem a dalšími předpisy“ (překl. aut.).

¹⁷ Bod odůvodnění 109.

¹⁸ „Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung wird die Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten.“ – „Podle zásady svěřených pravomocí jedná Unie pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách. Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům.“

¹⁹ „Einzelermächtigung“, viz např. b. o. 110.

²⁰ „[Soudní dvůr Evropské unie zajišťuje dodržování práva při výkladu a provádění Smluv.“

²¹ Bod odůvodnění 111 a násl.

²² „Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. Für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, gilt Artikel 79 Abs. 2 und 3.“ – „K dosažení sjednocené Evropy se Spolková republika Německo podílí na rozvoji Evropské unie, která se zavázala dodržovat demokratické, ústavní, sociální a federální zásady a zásadu subsidiarity a která zaručuje ochranu základních práv, jež je v zásadě srovnatelná s ochranou Základního zákona. Spolek může zákonem se souhlasem Spolkové rady přenést svrchované pravomoci. Na založení Evropské unie, jakož i na změny jejího smluvního základu a srovnatelných předpisů, jimiž se mění nebo doplňuje obsah tohoto základního zákona nebo jimiž jsou takové změny nebo doplnění umožněny, platí čl. 79 odst. 2 a 3“ (překl. aut.).

²³ „Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.“ – „Změna tohoto základního zákona, jež naruší členění Spolku na země, zásadní účast zemí na zákonodárství nebo zásady stanovené v člancích 1 a 20, je nepřípustná“ (překl. aut.).

²⁴ Bod odůvodnění 114.

²⁵ Bod odůvodnění 117.

²⁶ Bod odůvodnění 118.

²⁷ Bod odůvodnění 119.

²⁸ *Rozhodnutí Evropské centrální banky (EU) 2015/774 ze dne 4. března 2015 o programu nákupu aktiv veřejného sektoru na sekundárních trzích* [online]. [cit. 2020-06-16]. Dostupné na <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:02015D0010-20160419&from=EN>>.

pouze za věc měnové politiky, přičemž se nevypořádává s důsledky tohoto programu pro hospodářství jako celek, a tedy i pro hospodářskou politiku. Tím ovšem porušuje zásadu proporcionality, stanovenou v čl. 5 odst. 1 věty druhé a odst. 4 SEU, jež je základem pro stanovení, zda daná věc spadá do oblasti měnové politiky, a tedy výlučné pravomoci orgánů EU²⁹, nebo do oblasti hospodářské politiky, jež je primárně věcí členských států. Hospodářská politika také spadá do kategorie svěřených pravomocí orgánů EU³⁰, jež jim ovšem musejí být nejprve svěřeny ze strany členských států.³¹

SDEU dospívá k závěru, že PSPP spadá výhradně do oblasti měnové politiky.³² SDEU totiž v rámci testu proporcionality posuzuje, zda jsou prostředky užití ECB a ESCB úměrné cílům PSPP, ale pomíjí vliv tohoto programu na hospodářskou politiku.³³ BverfG tedy dospívá k závěru, že takto provedený výklad zásady proporcionality nemůže splnit výše uvedenou funkci, tedy vymezit pravomoci orgánů EU a členských států, a tedy chránit jednotlivé členské státy před jednostranným přebíráním pravomocí ze strany orgánů EU.³⁴ Takovýmto postupem se navíc SDEU odchyluje od podoby testu proporcionality, kterou sám používá v téměř všech jiných případech, přičemž tuto odchylku nijak nevysvětluje.³⁵

Když SDEU postupoval výše uvedeným způsobem, umožnil vlastně ECB, aby sama rozšiřovala svou pravomoc.³⁶ Jak plyne z primárního práva EU, ECB a ESCB nejsou oprávněny provádět rozpočtovou politiku.³⁷ ECB tak však učinila a SDEU toto její jednání schválil, aniž by na základě řádně provedeného testu proporcionality vyhodnotil, že k tomu oprávněna není. Tím ovšem překročil pravomoc vykládat evropské právo dle čl. 19

odst. 1 věty druhé SEU, jednal tedy nad svou pravomoc (*ultra vires*) a jeho rozhodnutí není pro BVerfG závazné.³⁸

(4) Jelikož tedy není BverfG rozhodnutím SDEU v dané věci vázán, musí sám zhodnotit, zda ECB programem PSPP překročila své pravomoci. Z toho důvodu sám provádí test proporcionality.

Je třeba zvážit cíl PSPP v oblasti měnové politiky, totiž dosažení inflace blížící se 2 % za rok, a prostředky k tomu užití oproti důsledkům v oblasti politiky hospodářské.³⁹ Spolkový ústavní soud pak zkoumá, jaký vliv má PSPP na jednotlivé hospodářské aktéry, např. na členské státy⁴⁰, bankovní sektor⁴¹, domácnosti⁴², podnikatele⁴³ a konečně samotný ESCB⁴⁴. Tyto možné důsledky PSPP měla ECB zhodnotit v rámci testu proporcionality oproti cíli programu, ale neučinila tak. Tím ovšem také porušila ustanovení čl. 5 odst. 1 věty druhé a odst. 4 SEU, obsahující zásadu proporcionality, v důsledku čehož překročila svou pravomoc, omezenou na provádění měnové politiky, neboť PSPP výrazně zasahuje i do oblasti politiky hospodářské.⁴⁵

(5) Co se dalších otázek týče, nepodařilo se prokázat, že program PSPP představuje porušení nebo obcházení zákazu přímého rozpočtového financování, jež je zakázáno čl. 123 SFEU^{46, 47}. Spolkový ústavní soud totiž uznal, že ze strany ECB existují dostatečné záruky proti takovému porušení. Například je stanovena horní hranice objemu nákupu dluhopisů, a to tak, že ECB nezakoupí více než 33 % emise dluhopisů vydaných členským státem⁴⁸, dále se v případě PSPP nejedná o program zaměřený na podporu konkrétních států, ale dochází k nákupu dluhopisů vydaných všemi členskými státy eurozóny.⁴⁹ Tyto záruky zajišťují, že v případě PSPP nebylo alespoň

²⁹ Čl. 3 odst. 1 písm. c) Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).

³⁰ Čl. 4 odst. 1 SEU; čl. 5 odst. 1 SFEU.

³¹ Body odůvodnění 123 a 127.

³² K SDEU provedenému testu proporcionality více v b. o. 128 až 133.

³³ Body odůvodnění 134 až 137.

³⁴ Body odůvodnění 138 až 143.

³⁵ Body odůvodnění 146 až 153.

³⁶ Bod odůvodnění 156.

³⁷ *A contrario* čl. 127 odst. 1 SFEU, kde je uvedeno, že ESCB pouze podporuje „obecné hospodářské politiky v Unii“. Dále viz také čl. 119 SFEU.

³⁸ Body odůvodnění 162 až 163.

³⁹ Bod odůvodnění 165.

⁴⁰ Bod odůvodnění 170.

⁴¹ Bod odůvodnění 172.

⁴² Bod odůvodnění 173.

⁴³ Bod odůvodnění 174.

⁴⁴ Bod odůvodnění 175.

⁴⁵ Body odůvodnění 176 až 177.

⁴⁶ Čl. 123 SFEU

„1. Evropské centrální bance nebo centrálním bankám členských států (dále jen „národní centrální banky“) se zakazuje poskytovat možnost přečerpání zůstatku bankovních účtů nebo jakýkoli jiný typ úvěru orgánům, institucím nebo jiným subjektům Unie, ústředním vládám, regionálním nebo místním orgánům nebo jiným veřejnoprávním orgánům, jiným veřejnoprávním subjektům nebo veřejným podnikům členských států; rovněž je zakázán přímý nákup jejich dluhových nástrojů Evropskou centrální bankou nebo národními centrálními bankami.

2. Odstavec 1 se nepoužije na úvěrové instituce ve veřejném vlastnictví, kterým národní centrální banky a Evropská centrální banka v souvislosti s poskytováním peněžních prostředků centrálními bankami poskytují stejné zacházení jako soukromým úvěrovým institucím.“

⁴⁷ Body odůvodnění 203 a 204.

⁴⁸ Bod odůvodnění 201.

⁴⁹ K dalším zárukám viz b. o. 197 až 212.

prozatím prokázáno porušení zákazu přímého financování.⁵⁰

(6) Výrok rozsudku je tedy následující. Spolkové bance se zapovídá účast na programu PSPP a Spolkový sněm a vláda musejí zajistit, aby tento program neporušoval Základním zákonem zaručená práva německých občanů, a tedy jej mají buď schválit, nebo vyvinout úsilí k jeho zastavení.⁵¹ Spolková banka také musí již nabyté dluhopisy opět odprodat, tedy alespoň v případě, že nedojde k dodatečnému schválení programu PSPP.⁵²

Zhodnocení Rozsudku

V případě daného rozsudku se jedná vsutku o důležité rozhodnutí, ale je přelomové? Tento názor sdílejí například komentátor deníku *Le monde*, který jej označil za „une décision d'une rare virulence“⁵³, nebo *La Repubblica*, podle kterého jde o „una sentenza storica e spinosa“^{54,55} My však před pronesením podobných závěrů pohlédneme na předmětný rozsudek střízlivým juristickým pohledem, přičemž užití především následující.

Předmětný případ je výjimečný především tím, že v něm Spolkový ústavní soud podal k Evropskému soudnímu dvoru předběžnou otázku. Zatímco německé soudy tak činí poměrně často⁵⁶, BVerfG tak zatím učinil pouze dvakrát.⁵⁷ V tomto případě byly položené předběžné otázky velmi detailní a rozpracované.⁵⁸ Už to ukazuje, jakou vážnost jim a celému případu Spolkový ústavní soud přikládá. Lze skutečně souhlasit, že z tohoto hlediska se jedná o rozhodnutí výjimečné, neboť v rámci jednoho řízení rozhodují SDEU a BVerfG pouze výjimečně.

Výjimečnost tohoto rozsudku vedla i k tomu, že si s ním dal Spolkový ústavní soud velkou práci. Jak již bylo výše uvedeno, rozsudek je poměrně obsáhlý. V německém

znění má celkem 110 stran. Navíc je protkáno obsáhlými odkazy na judikaturu německou, evropskou, stejně jako rozhodovací praxi soudů jiných států.⁵⁹ Zároveň byl spolu s německým uveřejněn i jeho text v anglickém jazyce, což ukazuje, že Spolkový ústavní soud si uvědomoval, o jak důležité rozhodnutí se jedná, a vzhledem k okruhu jeho adresátů považoval za nutné zveřejnit je i v tomto jazyce. Příprava rozsudku pak trvala více než rok, neboť odpovědi na předběžné otázky udělil SDEU v prosinci roku 2018 a k vyhlášení mělo dojít v březnu 2020, avšak kvůli krizi způsobené koronavirem k němu došlo až na počátku května 2020. Už z těchto vnějších znaků můžeme dovodit, že BVerfG považoval dané rozhodnutí za velmi důležité, a proto si dal s jeho přípravou značnou práci.

Zvolené výrazové prostředky lze mnohdy označit za ostré, až drsné. V odůvodnění se například na adresu rozhodnutí SDEU dočteme, že jeho výklad rozdělení kompetencí je „zcela neospravedlnitelný“⁶⁰ nebo že Spolkový ústavní soud je sice v zásadě vázán rozhodnutím SDEU, to ovšem neplatí v případě „zcela nesrozumitelného, a tedy objektivně svévolného výkladu Smluv“⁶¹ podaného SDEU. Rozsudek obsahuje i další podobné obraty, jako „metodická neobhajitelnost“⁶² nebo chybějící „metodická srozumitelnost“⁶³, tedy možnost, že při sledování podaného postupu argumentace může i další subjekt dosáhnout stejného výsledku.⁶⁴ Je otázkou, zda je použití tak tvrdých výrazových prostředků nutné, zvláště za situace, kdy dle BVerfG správný výklad není zcela očividný a sám jej musí dlouze vysvětlovat.⁶⁵ Na druhou stranu můžeme namítnout, že BVerfG považuje za nutné zdůraznit chyby, kterých se SDEU dle jeho názoru dopustil, a proto na ně musí jasně poukázat.

Z pohledu SDEU je ovšem zvláště bolestivý fakt, že BVerfG jej poučuje, jak aplikovat

⁵⁰ Bod odůvodnění 213 a násl.

⁵¹ Bod odůvodnění 232 a násl.

⁵² Bod odůvodnění 235.

⁵³ La justice allemande demande à la BCE de justifier son programme anticrise. In: *lemonde.fr* [online]. 5. 5. 2020 [cit. 2020-07-20]. Dostupné na <https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/05/05/la-justice-allemande-demande-a-la-bce-de-justifier-son-programme-anticrise_6038726_3234.html>.

⁵⁴ La Corte tedesca conferma solo a metà la legalità del Quantitative Easing della Bce. In: *repubblica.it* [online]. 5. 5. 2020 [cit. 2020-07-20]. Dostupné na <https://www.repubblica.it/economia/2020/05/05/news/germania_la_corte_costituzionale_bce_quantitative_easing-255713880/>.

⁵⁵ Viz také WEBER, R. Alles eine Frage der Begründung? – Spannung im Kooperationsverhältnis zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem Gerichtshof der Europäischen Union. In: *juwiss.de* [online]. 6. 5. 2020 [cit. 2020-07-21]. Dostupné na <https://www.lto.de/persistent/a_id/41517/>.

⁵⁶ LATZEL, C. – STREINZ, T. Das richtige Vorabentscheidungsersuchen. *Neue Juristische Online-Zeitschrift*, 2013, č. 4, str. 97. Dostupné na <https://www.jura.uni-muenchen.de/personen//latzel/schriftenverzeichnis/cl2013-5_full.pdf>.

⁵⁷ K historicky prvnímu případu, v němž došlo k položení předběžné otázky ze strany BVerfG a který se ostatně týkal podobné problematiky. O něm ostatně níže. Jako současný případ viz např. Bundesverfassungsurteil zum OMT-Programm. In: *bpb.de* [online]. 17. 6. 2016 [cit. 2020-07-22]. Dostupné na <<https://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/229552/urteil-zum-omt-programm>>.

⁵⁸ Bod odůvodnění 80.

⁵⁹ Např. b. o. 125.

⁶⁰ „Schlechterdings nicht mehr vertretbar“ (překl. aut.), b. o. 117.

⁶¹ „Schlechterdings nicht mehr nachvollziehbaren und daher objektiv willkürlichen Auslegung der Verträge“ (překl. aut.), b. o. 118.

⁶² „Methodische Unvertretbarkeit“ (překl. aut.), b. o. 117, 119, 141.

⁶³ „Methodische Nachvollziehbarkeit“ (překl. aut.), b. o. 133, 153.

⁶⁴ WEBER, c. d.

⁶⁵ Tamtéž.

zásadu proporcionality v rámci evropského práva, a tedy vlastně jak toto právo vykládat! Těžko se zbavit dojmu, že Spolkový ústavní soud si navíc tuto činnost značně užívá, neboť má příležitost připomenout SDEU jeho předchozí rozhodnutí, podpořit jimi svou vlastní argumentaci a naopak vyvrátit argumentaci SDEU. Zda se jedná o dezinterpretaci a nehoráznost, nebo o řádnou interpretaci stojící proti účelové interpretaci podané SDEU a o až roztomilou drzost ze strany BVerfG, záleží hlavně na právním a ideologickém postavení čtenáře.

Nejpodstatnější pro posouzení, zda se v případě Rozsudku jedná o přelomové rozhodnutí, je ovšem jeho obsah. Zde však dle názoru autora o žádném přelomu mluvit nemůžeme, naopak se jedná o potvrzení předchozí judikatury Spolkového ústavního soudu. Ten už ve svých slavných výrocích *Solange I* a *Solange II* stanovil určité meze výkonu pravomoci evropských institucí a vždy trval na svém právu přezkoumat rozhodnutí SDEU, i když tohoto práva dlouho nevyužil.

V případě *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* SDEU potvrdil přednost práva Společenství před vnitrostátním právem, a to i v případě, že se jedná o ustanovení o základních právech obsažená v ústavním pořádku členských států, přičemž ovšem prohlásil, že tato práva sám bude respektovat.⁶⁶ Spolkový ústavní soud na to reagoval rozhodnutím známým jako *Solange I*, kterým sice v dané věci ústavní stížnosti nevyhověl, ale obecně prohlásil, že dokud nebude na úrovni práva Společenství existovat ochrana základních práv na takové úrovni jako v německém právním řádu, bude přezkoumávat soulad takových předpisů s německým Základním zákonem.⁶⁷ V rozhodnutí známém jako *Solange II* pak svůj postoj zmírnil a prohlásil, že v době vydání předmětného rozhodnutí již v rámci Společenství existuje dostatečná úroveň ochrany základních práv, a pokud bude tato zachována, nemusí Spolkový ústavní soud přezkoumávat slučitelnost komunitárních předpisů s německým právem.⁶⁸ Důležité je ovšem opět slovo *solange* –

v tomto případě snad vhodněji přeložené jako pokud. Ani tímto rozhodnutím se totiž Spolkový ústavní soud zcela nezřekl práva přezkumu, jen sám prohlásil, že za dané situace je nebude využívat.

V obou těchto případech zaujal Spolkový ústavní soud zdrženlivé stanovisko, ale nikdy se nevzdal možnosti posoudit shodnost aktů evropského práva se Základním zákonem. To ukázal ostatně již ve svém rozhodnutí ohledně Maastrichtské smlouvy⁶⁹, kterou shledal v souladu s německým Základním zákonem. Zároveň však uvedl, že pokud by některý z orgánů EU vydal normativní nebo individuální právní akt jdoucí nad jeho pravomoc (*ausbrechender Rechtsakt*), jednal by *ultra vires* a takový akt by byl neplatný. Tato doktrína pak byla dále rozvinuta v rozhodnutí ve věci Lisabonské smlouvy.⁷⁰ Zde BVerfG mimo jiné uvedl, že je úkolem Spolkového sněmu zajistit, aby jednání orgánů EU bylo v souladu s demokratickým principem obsaženým v Základním zákoně, přičemž uvedl, že instituce EU totiž nemají takovou demokratickou legitimitu.⁷¹ Takový názor pochopitelně představoval pro EU velmi bolestivý políček. Dále je třeba podotknout, že i když Spolkový ústavní soud dohledem nad demokratičností EU pověřil především Spolkový sněm, fakticky si sám vyhradil rozhodující slovo ve věci, neboť je to pochopitelně on, kdo posuzuje soulad veškerých předpisů a rozhodnutí se Základním zákonem.⁷² Shledá-li nesoulad, přikáže pak Spolkovému sněmu, případně jiným spolkovým orgánům, aby ve věci jednaly. Tak tomu ostatně bylo ve věci PSPP.

V již výše vzpomínaném rozhodnutí ve věci *Honeywell* z roku 2010 pak Spolkový ústavní soud přesněji stanovil rámeček tzv. kontroly *ultra vires*, přičemž zdůraznil pravomoci německých orgánů, především tedy Spolkového sněmu, dané jim Základním zákonem a nemožnost zbavit je kompetenční kompetence, která by vedla k vyprázdnění jejich zákonodárné funkce. Spíše teoreticky, ale znovu důrazně naznačil, že má pravomoc posoudit i rozhodnutí SDEU, a je tedy hraničním orgánem, který má ve věci konečné slovo.⁷³

⁶⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. prosince 1970, sp. zn. C-11/70 (*Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*) [online]. [cit. 2020-07-16]. Dostupné na <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61970CJ0011>>.

⁶⁷ Usnesení druhého senátu Spolkového ústavního soudu ze dne 29. května 1974, sp. zn. BvL 52/71.

⁶⁸ Usnesení druhého senátu Spolkového ústavního soudu ze dne 22. října 1986, sp. zn. 2 BvR 197/83.

⁶⁹ Usnesení druhého senátu Spolkového ústavního soudu ze dne 12. října 1993, sp. zn. 2 BvR 2134, 2159/92.

⁷⁰ SABHARWAL, P. Choreography of sound and fury: The federal constitutional court's recent PSPP judgment. In: *maastrichtuniversity.nl* [online]. 28. 5. 2020 [cit. 2020-08-31]. Dostupné na <<https://www.maastrichtuniversity.nl/blog/2020/05/choreography-sound-and-fury-federal-constitutional-court%E2%80%99s-recent-pspp-judgment>>.

⁷¹ ASTENGO, F. Karlsruhe-Luxembourg: A New Distance after the 2009 Lisbon Treaty Ruling. *Revue Québécoise de droit international*, 2012, roč. 25, č. 1, str. 168 a násl. Dostupné na <https://www.persee.fr/doc/rqdi_0828-9999_2012_num_25_1_1262>.

⁷² Tamtéž, str. 172.

⁷³ K pojmu hraniční orgán v daném kontextu srov. „Wir müssen zurück in die rechtliche Schwebelage.“ Interview von Dr. Markus Sehl. In: *Legal Tribune Online* [online]. 27. 5. 2020 [cit. 2020-07-13]. Dostupné na <<https://www.lto.de/recht/justiz/lj/bverfg-eugh-ezb-urteil-pspp-eu-deutschland-kompetenzgerichtshof-interview-mayer/>>.

Konečně pak přicházíme k případu současněmu rozhodnutí nejpodobnějšímu. Tento mu navíc předcházela, neboť se nejen týkal podobného předmětu, tedy rozhodnutí o programu nákupu investičních nástrojů Evropskou centrální bankou, ale vůbec poprvé v jeho rámci došlo k položení předběžné otázky SDEU ze strany Spolkového ústavního soudu. Jedná se o rozhodnutí ve věci programu OMT neboli *Outright Monetary Transactions*, tedy přímých peněžních transakcí.⁷⁴ V rámci programu OMT měla ECB nakupovat předem neomezené množství dluhopisů členských států, a to za podmínky, že daný stát by prováděl reformy vedoucí ke stabilizaci jeho veřejných financí. Jak SDEU, tak BVerfG si uvědomovaly, o jak choulostivý problém se jedná. Už v otázkách jím položených BVerfG naznačil, že pokud nebude mít program OMT jasné stanovené limity, bude jej považovat za akt jdoucí *ultra vires*. SDEU pochopil tuto nabídku ke smíru a určité limity programu stanovil, i když zdůraznil, že ECB má poměrně široký prostor pro uvážení a rozhodování. Spolkový ústavní soud následně rozhodl, že program OMT nebyl neústavní, neboť mu byly stanoveny jisté hranice, které měly ovšem německé orgány pečlivě střežit.⁷⁵ V případě OMT tedy ještě ke konfrontaci nedošlo, snad také proto, že k zahájení nákupů dle programu ECB nepřistoupila, a tak se nevyplátilo v této věci vyvolávat institucionální konflikt.

Ve všech výše uvedených rozsudcích však opakovaně zaznívají určité argumenty Spolkového ústavního soudu. Ten zdůrazňuje, že Základní zákon zakazuje přenesení kompetenční kompetence (*Kompetenz-Kompetenz*), což je určitou pojistkou proti tomu, aby si orgány EU vyložily své pravomoci extenzivně a samy tak sebe zmocnily. Naopak co není EU svěřeno výslovně, zůstává v kompetenci členských států (*Restkompetenz*).⁷⁶ To ostatně plyne již z výslovného požadavku přenosu vnitrostátních pravomocí na EU Spolkovým sněmem se souhlasem Spolkové rady, uvedeného v čl. 23 odst. 1 GG. První věta tohoto

článku je sice uvozena vůči EU vstřícným („*europafreundlich*“) návětím⁷⁷ a dává tak Spolkovému ústavnímu soudu širší možnost vůči EU vstřícného výkladu, než je tomu v případě neutrálního čl. 10a Ústavy České republiky, ale ani tento prostor není neomezený a jeho šíře do značné míry závisí právě na Spolkovém ústavním soudu.

Na základě výše uvedeného si tedy autor dovoluje tvrdit, že Rozsudek není nijak přelomový ani překvapivý⁷⁸, ale je jen logickým vyústěním předchozí doktríny Spolkového ústavního soudu, který nikdy neustoupil ze stanoviska, že je hraničním orgánem, pouze upravoval a upřesňoval podmínky, za jakých bude tuto svou kompetenci vykonávat.

Důsledky Rozsudku

Jaké bude mít tedy předmětný Rozsudek Spolkového ústavního soudu důsledky? V nejbližší době zřejmě žádné, protože Spolkový sněm i spolková vláda již daný program dodatečně schválily, a to ještě před prohlášením ze strany Spolkové banky, která po své vlastní analýze shledala program přiměřeným.⁷⁹ I kdyby se však Spolková banka byla z programu PSPP stáhla, stále by se byla mohla účastnit a také se nakonec zúčastní nového programu ECB proti ekonomickým důsledkům koronavirové krize, v jehož rámci má jen do konce března roku 2021 dojít k nákupu finančních nástrojů ve výši až 1,35 bilionu eur.⁸⁰ To je suma, jež značně překonává i tolik diskutovaný plán evropských států na vytvoření fondu obnovy ve výši 750 miliard eur. Takové míry dosahují zásahy ECB! Ekonomické dopady předmětného rozsudku tedy budou zřejmě zanedbatelné.

Další oblast, která bude Rozsudkem dotčena, je vztah evropských a vnitrostátních institucí. Předmětným Rozsudkem se Spolkový ústavní soud postavil SDEU a ukázal, že on je hraničním orgánem, tedy orgánem, který má v případě rozporů mezi ním a jinou institucí poslední slovo. Existuje možnost, že podobně by mohly postupovat i nejvyšší

⁷⁴ Usnesení druhého senátu Spolkového ústavního soudu ze dne 21. června 2016, sp. zn. 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13.

⁷⁵ ANAGNOSTARAS, G. – PLIAKOS, A. Saving Face? The German Federal Constitutional Court Decides Gauweiler. *German Law Journal*, 2017, roč. 18, č. 1, str. 213–232. Pro komplexní rozbor viz např. GEORGIEV, J. The Constitutional Review of the OMT Programme – the German Case. In: Šišková, N. a kol. *The European Union – What is Next? A Legal Analysis and the Political Visions on the Future of the Union*, Köln 2018, str. 165–176.

⁷⁶ HÖPNER, M. – LEIBFRIED, S. – HÖRETH, M. – SCHARPF, F. W. – ZÜRN, M. Kampf um Souveränität? Eine Kontroverse zur europäischen Integration nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. *Politische Vierteljahresschrift*, 2010, roč. 51, č. 2, str. 343.

⁷⁷ Viz pozn. 22.

⁷⁸ K jiným názorům viz MAYER, F. C. Auf dem Weg zum Richterfaustrecht? Zum PSPP-Urteil des BVerfG. In: *verfassungsblog.de* [online]. 7. 5. 2020, kapitoly 1, Das Urteil ist keine Überraschung, a 2, Das Urteil ist eine Überraschung [cit. 2020-06-17]. Dostupné na <<https://verfassungsblog.de/auf-dem-weg-zum-richterfaustrecht/>>.

⁷⁹ Weidmann sieht Forderungen des Verfassungsgerichts als erfüllt an. In: *faz.net* [online]. 3. 8. 2020 [cit. 2020-08-30]. Dostupné na <<https://www.faz.net/aktuell/finanzen/jens-weidmann-verfassungsgerichtsurteil-zur-ezb-erfuellt-16887907.html>>.

⁸⁰ EITTEL, A. – ZSCHÄPITZ, H. Die EZB läßt gewaltig nach und wandelt auf den „Spuren der Reichsbank“. In: *welt.de* [online]. 4. 6. 2020 [cit. 2020-06-16]. Dostupné na <<https://www.welt.de/wirtschaft/article208951667/EZB-laedt-gewaltig-nach-und-wandelt-auf-den-Spuren-der-Reichsbank.html>>.

nebo ústavní soudy jiných členských států. Ostatně český ústavní soud tak již kdysi učinil ve věci tzv. slovenských důchodů.⁸¹ Ten samý soud pak v rozhodnutí o Lisabonské smlouvě, v jejímž případě neshledal rozpor s českou ústavou, přece jen považoval za nutné zdůraznit: „V případě jasného konfliktu mezi domácí ústavou a evropským právem, který nelze zhojit žádnou rozumnou interpretací, musí mít ústavní pořádek České republiky, zejména jeho materiální ohnisko, přednost.“⁸² Němečtí komentátoři se podobného postupu obávají a projevují téměř dojemnou starost o ostatní státy EU, především tedy o Polsko a Maďarsko.⁸³

A konečně, ač by se na první pohled mohlo zdát, že předmětné rozhodnutí vnitrostátní české právo nijak neovlivní, není tomu tak. Rozsudek Spolkového ústavního soudu totiž obsahuje jasné rozlišení mezi měnovou a hospodářskou, resp. rozpočtovou politikou a stanovuje hranice pravomocí orgánů měnovou politiku provádějících. Tyto se mají skutečně omezit na monetární politiku a neprovádět politiku hospodářskou, k čemuž nejsou legitimovány.

Pokud by tak například ČNB chtěla opět přistoupit k intervencím, jako tomu bylo

v předchozích letech, mohla by tak činit jen v rámci svého mandátu, tedy k zajištění cenové stability. Pokud by se přímo snažila zasáhnout do hospodářské politiky, například zvýhodnit vývozce na úkor dovozců, což byl výslovně deklarovaný cíl předchozí intervence⁸⁴, jednalo by se již o překročení jejích pravomocí. Stejně tak by měla provést test proporcionality, zda její jednání v měnové oblasti nezpůsobí neproporcionální důsledky v oblasti hospodářské. Konečně tato její jednání jsou pak soudně přezkoumatelná, o čemž ostatně nemůže být v právním státě pochyb.

Závěr

Autor si tedy dovoluje tvrdit, že bezprostřední důsledky rozsudku nebudou značné, neboť již došlo ke schválení PSPP německými orgány. I kdyby se tak však nebylo stalo, ECB by zřejmě stejně v nákupu dluhopisů byla pokračovala, a to v rámci jiného programu.

Z dlouhodobého hlediska však Rozsudek stanovuje hranice pravomocí unijních institucí a připomíná, že členské státy jsou původci pravomocí EU⁸⁵ a ony, resp. jejich orgány, mají ve sporech o pravomoci konečné slovo.

⁸¹ Nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12.

⁸² Nález Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08.

⁸³ Viz např. MAYER, c. d.

⁸⁴ VLKOVÁ, J. Miroslav Singer (guvernér ČNB): Slabší koruna alespoň na rok a půl. In: *Sborník článků a rozhovorů k oslabení kurzu koruny*. Praha 2014, str. 7.

⁸⁵ Zde je třeba podotknout, že označovat státy v každém kontextu za pány smluv (*Herren der Verträge*) by bylo nepřesné. Těmi jsou jen při uzavírání, resp. změnách smluv a jejich ratifikaci, nikoli při jejich výkladu.



AUDIOZÁKONY

Poslouchejte právní předpisy kdekoli a kdykoli

K dispozici 7 audiozákonnů

Seznamte se s novou verzí aplikace
Jednoduše ve vašem tabletu nebo telefonu

Audiozákony připravujeme ve spolupráci
s advokátní kanceláří Hartman, Rychnovská – sdružení advokátů

