

DISKUSE

Rozsudek německého Spolkového ústavního soudu ve věci PSPP – Poučení pro budoucnost evropského právního společenství

Peter-Christian Müller-Graff*

Abstrakt: Právnická komunita Evropské unie byla šokována rozhodnutím německého ústavního soudu z 5. května 2002. Podle názoru německého ústavního soudu Soudní dvůr Evropské unie dvakrát rozhodl ve věci PSPP „ultra vires“. Článek dokazuje jednoznačné porušení unijního práva německou soudní instancí, která je proslulá zeslabováním autority unijního práva. Článek dále hájí názor, proč není zapotřebí, jak se někteří domnívají, rekonstruovat soudní strukturu Evropské unie. Konečně předkládá řešení, jak Soudní dvůr Evropské unie může v budoucnu řešit konflikty jako v daném případě. Je zapotřebí totiž lepší analýzy a dokonalejšího odůvodnění. Závěrem se konstatuje, že německý ústavní soud by měl změnit své chápání unijního práva a své rozhodování.

Klíčová slova: právní společenství, rozsudek ve věci PSPP, Soudní dvůr Evropské unie, přestavba evropského soudního systému, oslabování významu unijního práva, německý ústavní soud, rozhodnutí ultra vires, Evropská centrální banka

1. Vymezení problematiky

Spektakulární rozsudek ve věci PSPP (*Public Sector Purchase Programme*) 2. senátu Spolkového ústavního soudu (dále ústavní soud) ze dne 5. května 2020 o gigantickém programu nákupu veřejných dluhopisů Evropskou centrální bankou (ECB) se stal mimořádně významným proto, že konstatoval překročení pravomocí dvou orgánů EU, a to jak Soudním dvorem EU (SDEU), tak (s výhradou rozvazovací podmínky) ECB.¹ Rozsudek se setkal s tvrdou kritikou v odborné literatuře v Německu i v zahraničí.²

* Prof. Dr. h. c. mult. Peter-Christian Müller-Graff. Rozšířený a doplněný text referátu, který autor přednesl na Fóru Centra právní komparatistiky 24. 3. 2022. Překlad Luboš Tichý.

¹ Viz Spolkový ústavní soud v BVerfGE marg. č. 154, 17.

² Srov. mj. FAZ z 2. 7. 2020, s. 7; CALLIESS, Ch. *DL* 2020, s. 408; DIETZE, J. et al. Europa – Quo Vadis? *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*. 2020, Hf. 12, s. 525 an.; GALETTA, D.-U. In: *federalismi.it*. 7. 5. 2020; HELLWIG, H.-J. Die Verhältnismäßigkeit als Hebel gegen die Union. *Neue Juristische Wochenschrift*. 2020, Hf. 35, s. 2497; HILPOLD, P. Ein EU-Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen des PSPP-Urteils? Eine Abwägung von Für und Wider. *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*. 2020, Hf. 4, s. 181; HIRSCH, G. FAZ z 20. 5. 2020, s. 6; KAINER, F. Aus der nationalen Brille: Das PSPP-Urteil des BVerfG. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*. 2020, Hf. 12, s. 533; KELEMEN, R. D. – EECKHOUT, P. – FABBRINI, F. – PECH, L. – UITZ, R. National Courts Cannot Override CJEU Judgments. In: *VerfBlog* [online]. 26. 5. 2020 [cit. 24. 3. 2022]. Dostupné z: <<https://verfassungsblog.de/national-courts-cannot-override-cjeu-judgments/>>; MAYER, S. Deutscher Bundestag, Drs. 19(21)103 z 25. 5. 2020; MEIER-BECK, P. De iudicando ultra vires. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*. 2020, Hf. 12, s. 519; NETTESHEIM, M. Das PSPP-Urteil des BVerfG – ein Angriff auf die EU? *Neue Juristische Wochenschrift*. 2020, Hf. 23, s. 1631; PERNICE, I. Machtspruch aus

Má význam o této problematice diskutovat v březnu 2022? Uvidíme! O pouhý rok později, v květnu 2021, aféra utichla. Mraky popela z erupce a kouř z diskuse, které následovaly, se rozplynuly. Lze tak situaci přehledně zrekapitulovat:

- SDEU byl napaden Spolkovým ústavním soudem.³ Bylo mu vytýkáno, že odmítá řádný výklad unijního práva a byl obviněn z jednání *ultra vires*, neboť rozsudek odůvodnil „naprosto nesrozumitelně“⁴ a nekriticky přijal argumenty ECB.⁵
- ECB byla obviněna⁶ z jednání *ultra vires* za to, že neodůvodnila svůj program nákupu veřejných dluhopisů srozumitelným způsobem.⁷
- Dvěma kritizovaným německým ústavním orgánům, Spolkové vládě a Spolkovému sněmu (dále též parlament)⁸ ústavní soud vytýkal porušení ústavy; byly obviněny z porušení volebního práva do německého parlamentu (čl. 38 ústavy – GG) proto, že nepřijaly vhodná opatření ohledně nesprávného rozhodnutí ECB ve věci PSPP a jeho nedostatečného odůvodnění.⁹
- Druhý (2.) senát ústavního soudu, který je odbornou literaturou vnímán jako částečně nejistý ohledně unijního práva; byl kritizován za nepochopení hmotného a hrubé porušení procesního unijního práva pro nepředložení předběžné otázky SDEU.¹⁰
- Evropská komise zůstala nečinná i rok poté, co ústavní soud porušil procesní unijní právo.¹¹
- Navzdory všemu nepřetržitá účast *Deutsche Bundesbank* v PSPP¹² byla možná proto, že ECB povolila uveřejnění podkladových materiálů, což podle názoru Spolkové

Karlsruhe: „Nicht verhältnismäßig? – Nicht verbindlich? – Nicht zu fassen...“. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*. 2020, Hf. 12, s. 508; TILMANN, W. Verfassungsgericht verletzt das Unionsrecht. *Zeitschrift für die internationale Wirtschaftsrecht – IWRZ*. 2020, Hf. 4, s. 166; ULLRICH, H. BVerfG contra EuGH: Der PSPP-Konflikt. *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*. 2020, Hf. 6, s. 301; WEGENER, B. W. Karlsruher Unheil – Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 in Sachen Staatsanleihe-käufe der Europäischen Zentralbank. *Europarecht – EuR*. 2020, Hf. 4, s. 347; ZILLER, J. L'insoutenable pesanteur du juge constitutionnel allemand. A propos de l'arrêt de la deuxième chambre de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 5 mai 2020 concernant le programme PSPP de la Banque Centrale Européenne. In: rivista.eurojus.it. 2020, fascicolo n. 2. Rozdílně např. LUDWIGS, M. Scherbenhaufen oder Chance? *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*. 2020, Hf. 12, s. 530; SIEKMANN, H. Gerichtliche Kontrolle der Käufe von Staatsanleihen durch das Eurosystem. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*. 2020, Hf. 12, s. 491; SIMON, S. – RATHKE, H. „Schlechterdings nicht mehr nachvollziehbar“ – Warum? *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*. 2020, Hf. 12, s. 500. Obrana proti tomu z pohledu německého ústavního práva např. GRIMM, D. Jetzt war es so weit. In: faz.net [online]. 18. 5. 2020 [cit. 24. 3. 2022]. Dostupné z: <<https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/ezb-urteil-jetzt-war-es-so-weit-16773982.html>>; HALTERN, U. Ultra-vires-Kontrolle im Dienst europäischer Demokratie. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – NVwZ*. 2020, Hf. 12, s. 817; KAHL, W. Optimierungspotenzial im „Kooperationsverhältnis“ zwischen EuGH und BVerfG. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – NVwZ*. 2020, Hf. 12, s. 824; KIRCHHOFF, P. In: FAZ. 20. 5. 2020 [cit. 24. 3. 2022], s. 6; SCHMIDT, L. „Singen Sie unter der Dusche!“. In: FAZ. 7. 5. 2020 [cit. 24. 3. 2022], s. 7; SCHORKOPF, F. Antwort auf eine entgrenzte Politik. In: FAZ [online]. 8. 5. 2020 [cit. 24. 3. 2022].

³ Viz rozhodnutí v rozporu s rozsudkem SDEU C-493/17, EU:C:2018:1000.

⁴ Viz pozn. 1, marg. č. 118.

⁵ Viz pozn. 1, marg. č. 136 an.

⁶ Viz pozn. 1, marg. č. 167 an.

⁷ Viz pozn. 1, marg. č. 235.

⁸ Srov. výrok rozsudku Spolkového ústavního soudu v BVerfGE marg. č. 154, 17.

⁹ Viz pozn. 1, marg. č. 116 an.

¹⁰ Srov. kritické ohlasy v pozn. 2.

¹¹ MÜLLER-GRAFF, P.-Ch. The Conference on the Future of Europe. *ERA Forum*. 2021, Vol. 22, Iss. 3, s. 471.

¹² *Deutsche Bundesbank*, sdělení z 3. 8. 2020.

vlády a *Bundestagu* odstranilo nedostatek odůvodnění kritizovaný ústavním soudem.¹³ Dne 29. dubna 2021¹⁴ ústavní soud správně zamítl následné žádosti o výkon rozhodnutí s ohledem na vlastní hodnocení měnové a hospodářské politiky. Z politického hlediska proto někteří odborníci mohli v květnu 2021 incident označit za interinstitucionální spor a odložit jej ad acta. Byla to bouře ve sklenici vody.

V červnu 2021 však Komisi zahájené řízení proti Spolkové republice Německo¹⁵ správně vrátilo problém způsobený BVerfG zpět na scénu. To by však mohlo být překvapením pouze tehdy, pokud bychom (ostře verbalizované¹⁶) nerespektování rozhodnutí o předběžné otázce ústavním soudem největšího členského státu¹⁷ považovali za triviální nebo z ústavního hlediska za legitimní.¹⁸ Naopak nečinnost ze strany Komise by jen umožnila přetrvávání pocitu právní svěvole,¹⁹ tím spíše, že Francie již musela čelit řízení o porušení smlouvy pro nepředložení předběžné otázky SDEU ze strany *Conseil d'Etat*.²⁰ Zásadní úloha právního společenství²¹ ve prospěch všech členských států v jejich společné Unii si však reakci Komise vyžádala. A tak i v březnu 2022 to může ospravedlnit dodatečné zhodnocení rozsudku ústavního soudu z hlediska unijního práva (ad 2) a posouzení účinků rozsudku z hlediska měnové, rozpočtové politiky a politiky státní pomoci (ad 3) a dopadu na unii práva (ad 4).

2. Rozsudek ústavního soudu z hlediska unijního práva

2.1 Analýza rozsudku německého ústavního soudu

V souladu se svým posláním byl ústavní soud na základě podaných ústavních stížností povinen zaujmout stanovisko k ústavněprávní otázce, totiž zda právo stěžovatelů volit do Spolkového sněmu (čl. 38 GG), které je rovnocenné základním právům, bylo porušeno tím, že Spolková vláda a Spolkový sněm nepřijaly vhodná opatření ke zrušení nebo neprovedení rozhodnutí ECB o PSPP, o nichž bylo tvrzeno, že nejsou v jejich pravomocích.

Myšlenka o omezení volebního práva jako individuálního demokratického práva spolupůsobení na veřejných záležitostech (které by dle názoru ústavního soudu mělo být ochráněno proti podstatné „erozi“) překročením kompetencí přenesených na unijní orgány z ústavy výslovně nevyplývá. Její původ má základ v tzv. maastrichtském rozsudku ústavního soudu²² a byla podporována navzdory kritickým hlasům v odborné literatuře.²³

¹³ Viz níže 3.1.

¹⁴ Srov. ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20210429.2bvr165115.

¹⁵ Viz Evropská komise z 9. 6. 2021: Předmět unijního práva.

¹⁶ Viz pozn. 1, marg. č. 117 a 118.

¹⁷ Viz rozhodnutí v rozporu s rozsudkem SDEU C-493/17, EU:C:2018:1000.

¹⁸ Viz názory, jež obhajují rozsudek, v pozn. 2.

¹⁹ MÜLLER-GRAFF, P.-Ch. *The Conference on the Future of Europe*, s. 471.

²⁰ Viz SDEU C-416/17, EU:C:2018:811, marg. č. 114.

²¹ MÜLLER-GRAFF, P.-Ch. In: MÜLLER-GRAFF, P.-Ch. (Hrsg.). *Kernelemente der europäischen Integration*. 2020, s. 39 an.

²² BVerfGE 89, s. 155.

²³ MEIER-BECK, P. *De iudicando ultra vires*, s. 524; PERNICE, I. *Machtspruch aus Karlsruhe: „Nicht verhältnismäßig? – Nicht verbindlich? – Nicht zu fassen...“*, s. 509; WEGENER, B. W. *Karlsruher Unheil – Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 in Sachen Staatsanleihekäufe der Europäischen Zentralbank*, s. 349; HALTERN, U. *Ultra-vires-Kontrolle im Dienst europäischer Demokratie*, s. 820; srov. dále TOMUSCHAT, Ch. *Die Europäische Union unter*

Rozšiřuje procesní individuální právní ochranu proti porušením pravomoci orgány Unie nad rámec v tomto ohledu omezené žaloby na neplatnost práva (čl. 263 SFEU). V důsledku toho se výklad unijního práva v řízení o ústavní stížnosti před ústavním soudem stává předběžnou otázkou v ústavní stížnosti; přesněji řečeno, jde o výklad kompetenčních norem unijních orgánů dohodnutých a ratifikovaných členskými státy.

V rozsudku o PSPP proto dominuje výklad ustanovení práva Unie, které leží mimo konečnou závaznou interpretační pravomoc ústavního soudu. Konkrétně jde o pravomoc Evropského systému centrálních bank (ESCB, čl. 127 odst. 1 SFEU)²⁴ a SDEU (čl. 19 SEU),²⁵ zásadu proporcionality (čl. 5 odst. 4 SEU),²⁶ povinnost odůvodnění právních aktů ECB (čl. 296 SFEU)²⁷ a zákaz obcházení zákazu přímého financování rozpočtu (čl. 123 odst. 1 SFEU).²⁸ Charakter těchto výkladových otázek v právu Unie však výchozí ústavněprávní otázka nemění.

2.2 Meze výkladu soudu členského státu

Oprávnění ústavního soudu vykládat unijní právo není širší než oprávnění kteréhokoliv jiného členského státu. Pro případ potřeby výkladu relevantního ustanovení unijního práva v zahájeném řízení před národním soudem slouží řízení o předběžné otázce, v němž tento výklad podá SDEU (čl. 267 SFEU). Tento progresní institut je živým vyjádřením společné odpovědnosti soudů členských států za fungování unijního práva a důvěru v ně.²⁹ Ústavní soud byl proto podle unijního práva oprávněn poté, co SDEU v zásadě závazně rozhodl o předběžné otázce tak, že konstatoval,³⁰ že nepřekročil svoji pravomoc, hodnotit přesvědčivost tohoto rozhodnutí, předkládat další předběžné otázky.³¹

To se týká zejména otázky, zda rozhodování o dodržování zásady proporcionality ve věci PSPP, jak ji praktikuje SDEU,³² může být omezeno na otázku přiměřenosti rizika ztrát národních centrálních bank a ECB. Naproti tomu ústavní soud považuje za nutné komplexnější přezkum; totiž poměrování zamýšlené politiky cenové stability s jejími negativními dopady na hospodářskou politiku;³³ konkrétně s rizikem oslabení nezbytných snah členských států o konsolidaci rozpočtu a reformy,³⁴ s rizikem realitní a akciové bubliny,³⁵

der Aufsicht des BVerfG. *Europäische Grundrechte-Zeitschrift – EuGRZ*. 1993, s. 491; NETTESHEIM, M. Ein Individualrecht auf Staatlichkeit? Die Lissabon-Entscheidung des BVerfG. *Neue Juristische Wochenschrift*. 2009, Hf. 39, s. 2869; PACHE, E. Das Ende der europäischen Integration? / Das Urteil des BVerfG zum Vertrag von Lissabon, zur Zukunft Europas und der Demokratie. *Europäische Grundrechte-Zeitschrift – EuGRZ*. 2009, s. 287 an.

²⁴ Viz pozn. 1, marg. č. 116 an.

²⁵ Ibidem, marg. č. 155 an.

²⁶ Ibidem, marg. č. 119 an., 123 an., 177.

²⁷ Ibidem, marg. č. 177.

²⁸ Ibidem, marg. č. 182 an.

²⁹ Podrobně MÜLLER-GRAFF, P.-Ch. Die Verantwortung mitgliedstaatlicher Gerichte für die Autorität des Unionsrechts. In: BARRETT, G. – RAGEADE, J.-P. – WALLIS, D. – WEIL, H. (eds). *The Future of Legal Europe: Will We Trust in It?*. 2021, s. 571 an.

³⁰ Viz pozn. 3, marg. č. 19.

³¹ Viz čl. 104 odst. 2 Jednacího řádu SDEU a rozsudek SDEU C-29/68, EU:C:1969:27 marg. č. 3.

³² Viz pozn. 3, marg. č. 94 an.

³³ Viz pozn. 1, marg. č. 136 an.

³⁴ Viz pozn. 1, č. 170 an.

³⁵ Viz pozn. 1, marg. č. 173.

s ekonomickým a sociálním dopadem na občany jakožto nájemníky, vlastníky nemovitostí, střadatele, pojistníky, poskytovatele důchodů a akcionáře,³⁶ s rizikem udržení neživotaschopných společností na trhu³⁷ a se zvýšenou závislostí ESCB na politice členských států, které jsou na program nákupu dluhopisů zvyklé.³⁸ Tato otázka vyvstává na pozadí toho, že rozsáhlý nákup státních dluhopisů ECB je většinou názorů publikovaných v odborné literatuře vnímán velmi kriticky.³⁹ Existuje podezření, že v rozporu s koncepcí unijního práva budou muset být státy Eurozóny, které se dostanou do potíží při splácení půjček,⁴⁰ protože nedodrží svou povinnost podle práva EU (čl. 126 SFEU) vyhnout se nadměrným rozpočtovým schodkům, finančně podporovány.

Ačkoliv musíme konstatovat důkladný test přiměřenosti v rozporu s prioritou cenové stability (čl. 127 SFEU: „prvořadý cíl“),⁴¹ měli bychom si klást otázku přiměřenosti účinků hospodářské politiky PSPP v poměru k šetrnějším účinkům alternativních programů, které nenarušují cenovou stabilitu,⁴² i když i toto zkoumání pravděpodobně povede k tomu, že ECB bude ve složitých situacích⁴³ mít „široký prostor pro uvážení“, které soudní kontrole podléhá jen ohledně „zjevných chyb“.⁴⁴

Kromě toho je třeba objasnit otázky vznesené ústavním soudem týkající se přísnějších požadavků na povinnost ECB odůvodňovat právní akty (čl. 296 SFEU) a především míru soudní kontroly nezbytnou k „dodržování práva“ (čl. 19 odst. 1) SEU ze strany SDEU (ta byla v jeho rozhodnutí o předběžné otázce skutečně velmi skromná⁴⁵). Naproti tomu tolik diskutovaná otázka vztahu mezi překročením pravomoci a porušením zásady proporcionality je při výkonu pravomoci irelevantní,⁴⁶ neboť s oběma porušeními se při kontrole právní platnosti unijního aktu [čl. 263 odst. 2, 267 odst. 1 písm. b) SFEU] zachází stejně.

2.3 Porušení Smlouvy ústavním soudem

Pokud by ústavní soud byl oprávněn provádět nezávislý výklad unijního práva, byla by ohrožena jeho účinnost. Konečnou odpověď na takové otázky výkladu nelze ponechat na soudech členských států. Aby se tomu zabránilo, členské státy se v zájmu právní jednoty dohodly na předkládání předběžné otázky Soudnímu dvoru EU a ratifikovaly tuto povinnost v souladu se svými ústavními předpisy. Jde o povinnost získat rozhodnutí o zásadní otázce výkladu Smluv pro řízení před soudem členského státu, „jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva“ (čl. 267 odst. 3 SFEU). A o to se v tomto případě jednalo.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Viz pozn. 1, marg. č. 174.

³⁸ Viz pozn. 1, č. 175.

³⁹ SINN, H.-W. F. A. Z. z 9. 3. 2012; z právního pohledu HALTERN, U. *Ultra-vires-Kontrolle im Dienst europäischer Demokratie*, s. 822 an.

⁴⁰ Viz pozn. 1, marg. č. 134 a 137.

⁴¹ HELLWIG, H.-J. *Die Verhältnismäßigkeit als Hebel gegen die Union*, s. 2501.

⁴² MÜLLER-GRAFF, P.-Ch. *Schockwellen im Unionsrechtsraum: Das PSPP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts*. EuZ 2020, s. 154–167.

⁴³ Viz pozn. 3, marg. č. 30, 41, 91, 92.

⁴⁴ Viz pozn. 3, marg. č. 56, 78, 91.

⁴⁵ MÜLLER-GRAFF, P.-Ch. *Anmerkung zum Urteil in der Rechtssache C-493/17*. EuZW 2019, s. 172–173.

⁴⁶ Např. HELLWIG, H.-J. *Die Verhältnismäßigkeit als Hebel gegen die Union*, s. 2498.

Ústavní soud tuto povinnost v řízení ve věci PSPP původně splnil.⁴⁷ Svým rozsudkem vydaným po rozhodnutí SDEU o předběžné otázce se však dopustil tří porušení Smlouvy. Zaprvé porušil svou povinnost⁴⁸ respektovat rozhodnutí SDEU.⁴⁹ Zadruhé porušil svou povinnost znovu položit předběžnou otázku.⁵⁰ Ta totiž existuje nejen v případě nejasností v rozhodnutí SDEU o předběžné otázce, ale i v případě nových nebo nově akcentovaných otázek výkladu unijního práva, které jsou pro rozhodnutí národního soudu relevantní.⁵¹ V daném případě se nejednalo o nezávazné otázky⁵² bez nutnosti rozhodnutí SDEU.⁵³ Zatřetí ústavní soud porušil i zásadu loajální spolupráce podle práva Unie (čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU).⁵⁴ Jednostranný postup ústavního soudu nebyl v žádném případě nutný ve smyslu „nezbytného“, ale byl procesní zkratkou a zjevným porušením primárního práva. Toto (politicky účinné) porušení zásady právní unie je šokující i podle německého ústavního práva, protože povinnost předložit je upravena německou ústavou prostřednictvím obecné klauzule o Evropské unii (čl. 23 GG) ve spojení se zákonem o povinnosti předložit předběžnou otázku.⁵⁵ Ústavní soud nemohl svoje závažné pochybnosti ohledně finančně politické koncepci ECB⁵⁶ vyjádřit méně účinně než pomínutím závažné opakované předběžné otázky.

3. Následky pro měnovou, fiskální a podpůrnou politiku?

Má rozsudek nějaké následky v oblasti měnové, finanční nebo podpůrné politiky?

3.1 Účinky měnové politiky

- a) Po výše uvedeném zamítnutí návrhů na výkon jako „nepřípustných“⁵⁷ nebo „nedůvodných“⁵⁸ je zřejmé, že rozsudek PSPP nemá účinky na účast Bundesbanky (s výhradou obnovené a dle mého názoru beznadějně ústavní stížnosti).
- b) Z politického hlediska je významné, že již v červnu 2020 oznámil spolkový ministr financí jménem Spolkové vlády, která byla ústavním soudem obviněna z porušení ústavy, že podle jeho hodnocení analýz a zápisů z jednání Rady ECB o účincích PSPP byly požadavky ústavního soudu na srozumitelné odůvodnění ECB, uvedené v rozsudku,

⁴⁷ BVerfGE 146, s. 216.

⁴⁸ Viz SDEU Rs.29/68, EU:C:1969:27; SDEU, Rs. 493/17 (viz pozn. 3, marg. č. 19).

⁴⁹ Jednomyslně PERNICE, I. *Machtspruch aus Karlsruhe: „Nicht verhältnismäßig? – Nicht verbindlich? – Nicht zu fassen...“*, s. 517; MAYER, S. *Deutscher Bundestag, Drs. 19(21)103 z 25. 5. 2020*, s. 20; TILMANN, W. *Verfassungsgericht verletzt das Unionsrecht*, s. 166; CALLIESS, Ch. *DL 2020*, s. 409.

⁵⁰ TILMANN, W. *Verfassungsgericht verletzt das Unionsrecht*, s. 166; PERNICE, I. *Machtspruch aus Karlsruhe: „Nicht verhältnismäßig? – Nicht verbindlich? – Nicht zu fassen...“*, s. 518; MEIER-BECK, P. *De iudicando ultra vires*, s. 522; DIETZE, J. et al. *Europa – Quo Vadis?*, s. 529; HELLWIG, H.-J. *Die Verhältnismäßigkeit als Hebel gegen die Union*, s. 2499.

⁵¹ Viz pozn. 31.

⁵² Viz SDEU Rs. 283/81, EU:C:1982:335, marg. č. 13 an.

⁵³ MÜLLER-GRAFF, P.-Ch. Die Verantwortung mitgliedstaatlicher Gerichte für die Autorität des Unionsrechts. In: BARRETT, G. – RAGEADE, J.-P. – WALLIS, D – WEIL, H. (eds). *The Future of Legal Europe – Will We Trust in It? – Liber Amicorum in Honour of Wolfgang Heusel*. Cham, 2021, s. 571–604.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 598.

⁵⁵ TILMANN, W. *Verfassungsgericht verletzt das Unionsrecht*, s. 166; MÜLLER-GRAFF, P.-Ch. *GPR. 2020*, s. 167.

⁵⁶ Jak ji konstatoval již v řízení proti OMT.

⁵⁷ Viz pozn. 14, marg. č. 71 an.

⁵⁸ Viz pozn. 14, marg. č. 89.

splněny.⁵⁹ Krátce nato parlament (který rozsudek rovněž označil za protiústavní) dospěl k závěru, že tyto dokumenty odpovídají „požadavkům na test proporcionality v souvislosti s PSPP obsaženým v rozsudku ústavního soudu.“⁶⁰

- c) V souladu s tím se Bundesbanka bez přerušení účastnila řízení PSPP.⁶¹
- d) V odůvodnění zamítnutí žádostí o výkon rozhodnutí je pro budoucnost důležité, že se ústavní soud omezil na zjišťování, zda Spolková vláda a Spolkový sněm podklady jako důkazy řádně hodnotily.⁶² S tím ústavní soud souhlasí. Odmítá však, aby se odůvodnění ECB oběma ústavními orgány posuzovalo z politického hlediska. V tom spočívá přesvědčivost soudního rozhodování jako poslední instance ve společenství založeném na dělbě moci. Mělo by být příkladem vedoucím ke ztlumení očekávání případných budoucích stěžovatelů na soudní kontrolu obsahu měnové a hospodářské politiky nad rámec kontroly zjevných chyb. Tento proces však nevylučuje dopady na budoucí programy nákupu dluhopisů ECB. Jako unijní orgán nepodléhá sice ECB žádným závazkům vůči soudu členského státu, ale výhradně kontrole SDEU. Nápadný novinářský titulek, který si lze přečíst v předních celoněmeckých novinách po skončení exekutivního řízení, „*ECB zůstane pod dohledem Karlsruhe*“,⁶³ by byl zavádějící, pokud by to člověk chápal z právního hlediska. Rozhodnutí o PSPP by však mohlo v budoucnu přimět SDEU, aby zpřísnil požadavky na odůvodnění programů ECB, které bylo kritizováno. Mohl by tak preventivně působit na ECB – v očekávání medializace soudního rozhodnutí – v případě, že budou k dispozici „ekonomicky“ šetrnější alternativy, aniž by to narušilo cíl cenové stability. Je pozoruhodné, že Rada guvernérů ECB již po ústním jednání před ústavním soudem oznámila revizi své „strategie měnové politiky“.⁶⁴
- e) Z hlediska měnové politiky nesmí mít rozhodnutí o PSPP žádný dopad na respektování nezávislosti ECB a Bundesbanky, jak vyžaduje čl. 130 věta 2 SFEU. Vlády členských států se zavazují „*nesnažit se ovlivňovat členy rozhodovacích orgánů Evropské centrální banky nebo národních centrálních bank při plnění jejich úkolů*“. Zda se tak stane, či nikoliv, není známo.

3.2 Domnělé následky

Úvahy o dopadech na rozpočtovou a podpůrnou politiku jsou spekulativní.

- a) Je spíše nepravděpodobné, že by rozsudek o PSPP měl nepřímé „výchovné“ účinky na rozpočtovou politiku těch členských států, které měly potíže s plněním své povinnosti vyvarovat se nadměrných schodků veřejných financí (čl. 126 SFEU). Nelze tak reálně očekávat drastické přeměrování nebo jiné změny politiky nákupu dluhopisů ESCB pouze z důvodu přísnějších požadavků na odůvodnění. *Pandemic Emergency Purchase Program* (PEPP)⁶⁵ zahájený v březnu 2020 dokonce otevřel nové způsoby přístupu na kapitálový trh.

⁵⁹ Srov. viz pozn. 7, marg. č. 103.

⁶⁰ DEUTSCHER BUNDESTAG. Plenarprotokoll 19/170, s. 21283: Annahme der BT-Drs. 19/20621.

⁶¹ *Deutsche Bundesbank*, sdělení z 3. 8. 2020.

⁶² Viz pozn. 7, marg. č. 108.

⁶³ MÜLLER, T. Kein Freifahrtschein. In: FAZ z 22. 5. 2021, s. 8.

⁶⁴ Dle BT-Drs. 19/20621 pod bodem II 1. dne 23. 1. 2020. Ústní jednání se konalo ve dnech 30. a 31. 7. 2019.

⁶⁵ Viz usnesení ECB 2020/440, ABL/2020 L 91/1.

b) Je myslitelné, i když se značnými překážkami, aby se v EU uskutečňovala podpora členských států s deficitními rozpočty. To by mohlo zahrnovat částečné zmírnění politického záměru ESCB provádět expanzivní měnovou politiku s nepředvídatelnými inflačními riziky – a označit ji s pochybným odůvodněním za podporu „obecné hospodářské politiky v Unii“ podle čl. 127 odst. 1 písm. 1) S. 2 SFEU. Taková úleva pro ESCB by se mohla trvale realizovat, pokud by cesta finanční podpory, kterou se Unie vydala v roce 2020 prostřednictvím Fondu na obnovu ve výši 750 miliard eur, včetně jejího dluhového financování,⁶⁶ nezůstala osamocena (klíčové slovo: „Hamiltonův moment“). Zda by to bylo žádoucí, je však jiná otázka.

4. Dopady na právní unii jako normativně závazný základ EU coby nadnárodního státu?

Při posuzování účinků rozsudku ve věci PSPP na právní unii jako normativně závazný základ EU coby nadnárodního společenství⁶⁷ a politického systému⁶⁸ vyvstává několik otázek: Oslabuje právní unii? Vyžaduje restrukturalizaci soudní architektury Unie? Obsahuje poučení pro SDEU? Měly by převážně kritické reakce na rozsudek ve věci PSPP být motivem k modernizaci chápání unijního práva ze strany ústavního soudu?

4.1 Oslabení evropské právní unie?

Oslabuje rozhodnutí ústavního soudu ve věci PSPP právní společenství Evropské unie? Právní unie je kotvou stability evropské integrace a jejího právního státu.⁶⁹ I když unijní právo nemůže nahradit politickou vůli k soudržnosti, jeho propracovaná existence je základem jasné orientace v jakýchkoli politických vlnách. Jeho neustálý další rozvoj je přitom zásadním trvalým úkolem pro realizaci tří hlavních a čtyř operativních cílů stanovených v čl. 3 SEU. Funkce řešení sporů Soudním dvorem EU zaujímá v právní unii klíčové postavení zejména v otázkách výkladu smluv a přezkumu platnosti aktů EU. Její praktická účinnost předpokládá nespornou autoritu SDEU. Nerespektování procesně navazující povinnosti loajality a povinnosti předkládat předběžnou otázku, jakož i ostrý odmítavý tón ústavního soudu největšího členského státu vůči rozsudku SDEU o PSPP („objektivně svévolný“; „naprosto nesrozumitelný“⁷⁰) (viz po desetiletí utvářené pojmosloví ústavního soudu⁷¹), je nepřijatelné.⁷²

⁶⁶ Nařízení Rady (EU) 2020/2094, *Úř. věst.* EU 2020, L1 433/23. Čl. 5 a 6 Rozhodnutí Rady (EU, Euratom) 2020/2053, *Úř. věst.* EU 2020 L 424/1.

⁶⁷ MÜLLER-GRAFF, P.-Ch. Europäische Verfassungsordnung – Notwendigkeit, Gestalt und Fortentwicklung *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*. 2002, č. 5, s. 209 an.

⁶⁸ HRBEK, R. Die Europäische Union als Politische Gemeinschaft. In: MÜLLER-GRAFF, P.-Ch. (Hrsg.). *Kernelemente der europäischen Integration*, s. 13 an.

⁶⁹ Viz pozn. 14, s. 40, 49, 66.

⁷⁰ Viz pozn. 1, marg. č. 117 an.

⁷¹ KAHL, W. *Optimierungspotenzial im „Kooperationsverhältnis“ zwischen EuGH und BVerfG*, s. 825; HALTERN, U. *Ultra-vires-Kontrolle im Dienst europäischer Demokratie*, s. 821; LUDWIGS, M. *Scherbenhaufen oder Chance?*, s. 531.

⁷² NETTESHEIM, M. *Das PSPP-Urteil des BVerfG – ein Angriff auf die EU?*, s. 1632; TILMANN, W. *Verfassungsgericht verletzt das Unionsrecht*, s. 166.

Lze však pochybovat o tom, zda, respektive do jaké míry rozsudek ústavního soudu ohledně PSPP trvale poškodí autoritu SDEU a zásadu právní unie,⁷³ jak se mnozí komentátoři obávají. Zásluhy a pověst Evropského soudního dvora v celé EU jsou příliš výrazné. Polská vláda se naopak údajně dovolává rozhodnutí ústavního soudu, aby se nemusela podřídit rozhodnutí SDEU o uhelném dole Turów v trojúhelníku hranic České republiky, Polska a Německa.⁷⁴ Názor polského ústavního soudu ze 7. října 2021 o přednosti polské ústavy před unijním právem je občas ztotožňován s rozsudkem Spolkového ústavního soudu o PSPP, což je zcela mylné.⁷⁵ S ohledem na významnou roli ústavního soudu v samotném právním systému Unie přispěla k vyjasnění situace skutečnost, že Komise, i když poměrně pozdě, ale v souladu se svojí povinností, zahájila kvůli rozsudku o PSPP v červnu 2021 řízení o porušení Smlouvy proti Německu.⁷⁶ Vydala se přitom stejnou cestou jako v případě *Conseil d'État*, která porušila svou povinnost předložit předběžnou otázku.⁷⁷ I když to vzhledem k uklidňujícímu prohlášení Spolkové vlády nemuselo dojít až k SDEU,⁷⁸ v celé Unii se objevil jasný vykřičník: rozsudek ústavního soudu byl v rozporu s unijním právem. Spolková vláda sdělila Evropské komisi, že uznává přednost a autonomii unijního práva a pravomoc SDEU a jeho rozhodnutí jako konečné a závazné. Zavázala se též použít všech dostupných prostředků k tomu, aby se předešlo dalším rozhodnutím ústavního soudu, jež by byla v rozporu s jeho pravomocí (*ultra vires*). Tímto abstraktním sebeomezením učinila Spolková vláda zadost požadavku dělby moci.

4.2 Restrukturalizace architektury unijního soudnictví?

Je nutná restrukturalizace architektury soudů Unie, pokud jde o výklad kompetenčních norem? Po rozsudku o PSPP byly oživeny jednotlivé institucionální reformní požadavky na vyjasnění „kompetenčních otázek“. Reprezentativní může být pohled německého politika CDU Güntera Kringse, podle něhož „na základě starších názorů [...] může podle situace takový soudní orgán rozhodovat pouze ve smíšeném senátě složeném ze soudců SDEU a národních ústavních a nejvyšších soudů“.⁷⁹ Myšlenka kompetenčního soudu (který Bernhard W. Wegener popsal jako „velké zmrtvýchvstání evropské politické debaty“⁸⁰) však upozorňuje na staré postřehy a související problémy vymezení pravomocí, právní ochrany a účinnosti.⁸¹

⁷³ PERNICE, I. *Machtspruch aus Karlsruhe: „Nicht verhältnismäßig? – Nicht verbindlich? – Nicht zu fassen...“*, s. 518; MAYER, S. *Deutscher Bundestag, Drs. 19(21)103* z 25. 5. 2020, s. 19; LUDWIGS, M. *Scherbenhaufen oder Chance?*, s. 533; KAHL, W. *Optimierungspotenzial im „Kooperationsverhältnis“ zwischen EuGH und BVerfG*, s. 827.

⁷⁴ GRUNERT, M. – GUTSCHKER, T. *Der Streit ums letzte Wort*. In: *faz.net* [online]. 10. 6. 2021 [cit. 24. 3. 2022]. Dostupné z: <<https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/vertragsverletzungsverfahren-nach-etz-urteil-17381157.html>>.

⁷⁵ SCHOETTL, J.-É. *Pourquoi tant de hargne contre la décision du tribunal constitutionnel polonais?* In: *artofuss.blog* [online]. 11. 10. 2021 [cit. 24. 3. 2022]. Dostupné z: <<https://artofuss.blog/2021/10/11/jean-eric-schoetti-pourquoi-tant-de-hargne-contre-la-decision-du-tribunal-constitutionnel-polonais/>>. Srov. Na rozdíl od kontroly *ultra vires* (viz pozn. 1 marg. č. 112 an.).

⁷⁶ Viz Evropská komise, Tisková zpráva z 9. 6. 2021.

⁷⁷ Viz pozn. 10, marg. č. 13.

⁷⁸ Viz Evropská komise, zastoupení v Německu, tisková zpráva z 2. 12. 2021.

⁷⁹ KRINGS, G. *Die Kompetenzkontrolle der EU – einer muss es ja machen. Zeitschrift für Rechtspolitik*. 2020, Hf. 5, s. 161.

⁸⁰ WEGENER, B. W. *Karlsruher Unheil – Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 in Sachen Staatsanleihe-käufe der Europäischen Zentralbank*, s. 360.

⁸¹ WEGENER, B. W. *Karlsruher Unheil – Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 in Sachen Staatsanleihe-käufe der Europäischen Zentralbank*, s. 360 an.; CALLIES, M. *DL* 2020, s. 409; MAYER, S. *Deutscher Bundestag, Drs. 19(21)103* z 25. 5. 2020, s. 9 an.

Pojem „kompetence“ je mlhavý. Vztahuje se na všechny účinky přímo použitelného smluvního ustanovení, které je pro členské státy závazné, a omezuje jejich prostor pro jednání, jako je například ustanovení sociálního⁸² nebo daňového práva⁸³ členského státu, které omezuje základní tržní svobody. Tak by bylo třeba „podle kompetenčních norem“ objasnit mnoho případů. To by ovšem vyžadovalo procesní pravidla o vztahu mezi příslušným soudem a SDEU a s tím spojenou kafkovskou komplikací právní ochrany.

Tomuto důsledku, který nelze vážně doporučit, lze jen stěží zabránit, i kdyby se „otázky pravomoci“ omezily na „pravomoci vydávat právní akty“ orgánů Unie. Zde by totiž bylo obtížné zachovat zásadu proporcionality při její aplikaci na četná jednotlivá rozhodnutí (např. v kartelovém právu⁸⁴). Obdobně to platí i pro otázky principu subsidiarity [čl. 5 odst. 3) SEU].

Uklidňujícího účinku by v žádném případě nebylo možné dosáhnout u těch soudů členských států, které podřídily respektování rozhodnutí „kompetenčního soudu“ své konkrétní ústavní identitě nebo judikatuře *ultra vires*.⁸⁵

4.3 Poučení pro SDEU?

Měl by se SDEU z případu PSPP poučit? V literatuře se v to občas doufá. Měl by tak učinit v zájmu své funkce z řady důvodů.⁸⁶ Zaprvé, následný konflikt s jurisdikcí členského státu lze zmírnit, pokud v případě řízení o předběžné otázce o výklad nebo platnost unijněprávních norem s rozpoznatelnou kompetenčně citlivou dimenzí, jako tomu bylo v případě řádně odůvodněné předběžné otázky ústavního soudu ve věci PSPP,⁸⁷ se uskuteční řádné přezkoumání důvodů předmětného aktu unijního orgánu. Zadruhé, šance na zmírnění konfliktu se zvyšuje prostřednictvím řádného a srozumitelného odůvodnění rozsudku. Zatřetí, v případě, kdy v předběžné otázce jde o ústavní principy členského státu, vyvstává problém, zda existuje normativní paralela k unijněprávnímu principu. Jedná se o možnou paralelu k (možná vznikajícímu) principu unijního práva (jako v druhém rozhodnutí SDEU *Taricco* v následné předběžné otázce italského *Corte costituzionale* o zákazu zpětné účinnosti trestněprávních ustanovení⁸⁸). Není-li možné, může se pro SDEU klást otázka, zda jde o aspekt „národní identity“, kterou je třeba respektovat podle čl. 4 odst. 2 SEU a „*kerá spočívá v [...] základních politických a ústavních strukturách*“. V případě potřeby by SDEU mohl zodpovědět tuto otázku předkládajícímu soudu ve stylu „pokud, tak“. V řízení o PSPP by se například mohlo jednat o to, zda a za jakých podmínek by měl SDEU rozhodovat o tom, že ústavní principy právního státu a demokracie nejsou respektovány.

⁸² Např. požadavek na povolení sociálního zabezpečení pro zubní ošetření v jiném členském státě, SDEU C-158/96, EU:C:1998:171.

⁸³ Srov. k tomu LENAERTS, K. *Die direkte Besteuerung in der EU*. Baden-Baden: Nomos, 2007, s. 2006.

⁸⁴ ACKERMANN, T. Das europäische Wettbewerbsrecht als Kollateralschaden des PSPP-Urteils des Bundesverfassungsgerichts?. *Neue Zeitschrift für Kartellrecht*. 2020, Hf. 5, s. 281.

⁸⁵ WEGENER, B. W. *Karlsruher Unheil – Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 in Sachen Staatsanleihe-käufe der Europäischen Zentralbank*, s. 361.

⁸⁶ LUDWIGS, M. *Scherbenhaufen oder Chance?*, s. 533; KAHL, W. *Optimierungspotenzial im „Kooperationsverhältnis“ zwischen EuGH und BVerfG*, s. 827.

⁸⁷ BVerfGE 146, s. 216.

⁸⁸ Viz SDEU Rs. C-42/17, EU:C:2017:936 marg. č. 20 a 57.

4.4 Požadavek modernizace judikatury Spolkového ústavního soudu?

Odhaluje tento případ potřebu modernizace judikatury Spolkového ústavního soudu? S ohledem na oprávněnou kritiku svého rozsudku má ústavní soud jako soud členského státu, který je spoluodpovědný za právo Unie, příležitost modernizovat své chápání práva Unie. To se týká především možnosti řešení konfliktů (a povinností) v řízení o předběžné otázce. Příkladem jsou předběžné otázky podané soudy členských států ve věci *Paletta*⁸⁹ (ohledně zneužití) a *Taricco*⁹⁰ (o zákazu retroaktivity). Příležitost k modernizaci se vztahuje i na aktivní a kreativní využití principu loajální spolupráce (čl. 4 odst. 3 SEU). A platí to i pro judikaturu 2. senátu o trojí výhradě kontroly (výhrada základních práv, výhrada *ultra vires*, výhrada identity),⁹¹ která má kořeny v dřívějších dobách. Nebylo by řešením hledat v problematických případech ústavní identity procesní souvislost s požadavkem respektování identity v čl. 4 odst. 2 SEU, který byl do Smlouvy o Unii inkorporován v roce 2009? Je také třeba zvážit, do jaké míry lze obavy *ultra vires* založené na zásadách demokracie a právního státu spojit s otázkou identity podle čl. 4 odst. 2 SEU. Přínosný však není mlhavý pojem „federace států“ vytvořený ústavním soudem.

Mělo by být možné najít rozumné způsoby, nebudou-li abstraktní otázky suverenity zbytečně zveličovány a pokud odoláme neověřené tezi o plíživém rozšiřování kompetencí Unie ze strany SDEU. Ústavní soud rád popisuje členské státy jako „pány smluv“,⁹² ale jednostranný odklon od soudního řízení zakotveného v základacích Smlouvách kvůli objasnění otázek výkladu unijního práva nelze ospravedlnit. *Pacta sunt servanda*.

Stručně řečeno: Další úspěšná existence všech členských států, včetně plnění náročných úkolů EU, k nimž patří zřetelný společný postoj vůči nemocnému Rusku tápajícím v bezútěšné minulosti, je závislá na silné právní komunitě, jejímž je SDEU nesporným strážcem.

⁸⁹ K tomu SDEU Rs.206/94, EU:C:1996:182.

⁹⁰ K tomu SDEU Rs. C-42/17, EU:C:2017:936, marg. č. 55 an.

⁹¹ K tomu např. BVerfGE 142, s. 123, marg. č. 136 an. („Identitätskontrolle“), marg. č. 143 an. („Ultra-vires-Kontrolle“); BVerfGE 152, s. 216 marg. č. 47 an. („Grundrechtsvorbehalt“).

⁹² BVerfGE viz pozn. 1, marg. č. 111; BVerfGE 123, s. 267, marg. č. 334; BVerfGE 126, s. 286, marg. č. 57; BVerfGE 142, s. 123, marg. č. 140.

Karlsruhe's PSPP-Judgment: Lessons for the Future of the European Community of Law

Peter-Christian Müller-Graff

Abstract: Shock waves for the European Union's community of law were triggered by the German Constitutional Court's (FCC) widely criticized PSPP-judgment of May 5, 2020 with its double "ultra vires"-verdict on actions of institutions of the Union: on the Court of Justice's (ECJ) preliminary PSPP-judgment and – resolvingly conditional – on the European Central Bank's PSPP. The article shows, first, why this apparent (one-off) violation of Union procedural law by the FCC does not necessarily imply a permanent weakening of the authority of Union law; second, why a reconstruction of the Union's judicial architecture is not necessary; third, how the ECJ can avoid such a conflict in the future with deepened review intensity and reasoning; and fourth, how the FCC needs to modernise its perception of Union law and its jurisprudence.

Keywords: community of law, PSPP judgment, European Court of Justice, reconstruction of the Union's judicial architecture, weakening of the authority of Union law, German Constitutional Court, ultra vires verdict, European Central Bank