

# KOMENTOVANÁ JUDIKATURA

Jozef Milučký  
Samuel Milučký<sup>1)</sup>

## Rozsudek Spolkového ústavného súdu Nemecka vo veci Programu nákupu cenných papierov verejného sektora vyhláseného 5. mája 2020<sup>2)</sup>

### Čo predchádzalo rozhodnutiu Spolkového ústavného súdu v tejto veci

V roku 2015 Európska centrálna banka (ECB) spustila program kvantitatívneho uvoľňovania, ktorého dôležitou časťou je aj program nákupu štátnych dlhopisov na sekundárnom trhu PSPP (*public sector asset purchase programme*). Tento program vypracovaný ECB zaväzuje centrálné banky nakúpiť isté množstvo vládnych dlhopisov vo svojich vlastných členských štátoch. Napríklad v slovenských podmienkach teda túto úlohu plní a zabezpečuje Národná banka Slovenska.

V Nemecku pred niekoľkými rokmi Spolkový ústavný súd (SÚS) posudzoval podnet, v ktorom sťažovatelia namietali, že ECB nemá právomoc zavádzať programy ako PSPP. Vtedy SÚS prostredníctvom predbežnej otázky požiadal o stanovisko Súdny dvor európskej únie (SDEÚ<sup>3)</sup>), ktorý v roku 2018 rozhodol, že ECB konala v rámci svojich kompetencií.<sup>4)</sup> Tento záver vyplynul z názoru SDEÚ, že v oblasti menovej politiky má Európska únia (EÚ) výlučnú právomoc vo vzťahu k členským štátom, ktoré používajú euro ako svoju menu. Pri výkone

---

<sup>1)</sup> Jozef Milučký je predseda Správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a doktorand na Právnickej fakulte Paneurópskej vysokej školy v Bratislave. Samuel Milučký je advokát v právnickej firme Constantine Cannon LLP.

<sup>2)</sup> Príspevek v pôvodnej verzii bol dokončený 13. května 2020 v Žiline a v Londýně (*pozn. redakce*).

<sup>3)</sup> Označenie „SDEÚ“ v tomto príspevku používame v súvislosti s rozhodnutiami Súdneho dvora EÚ vyhlásenými po vstupe Lisabonskej zmluvy do platnosti a „ESD“ pre rozhodnutia Európskeho súdneho dvora z obdobia pred Lisabonskou zmluvou (ktorý bol predchodcom SDEÚ).

<sup>4)</sup> Rozsudok SDEÚ vo veci C-493/17 *Weiss a iní* (11. december 2018) dostupný na internetovej stránke SDEÚ aj v slovenskom jazyku na <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-493/17>.

tejto neobmedzenej právomoci musia príslušné orgány EÚ – v tomto prípade ECB – konať súladne so zásadou proporcionality, ktorá je zakotvená v práve EÚ. Po zodpovedaní predbežných otázok zo strany SDEÚ mohol teda druhý senát SÚS pokračovať v konaní.

### **Rozhodnutie SÚS a jeho odklon od SDEÚ**

Vzhľadom na to, že vnútroštátne súdne orgány sú viazané závermi, ktoré v tej-ktorej veci SDEÚ vyriekne a aj na to, že tieto závery boli v danej veci jednoznačné, bolo možné očakávať, že sťažovateľom SÚS určite nevyhovie. Bolo preto veľkým prekvapením, keď sa SÚS vo svojom rozhodnutí<sup>5)</sup> zásadne odklonil od stanoviska SDEÚ a vyslovil vlastné závery.

SÚS označil posúdenie zásady proporcionality zo strany SDEÚ vo vzťahu k programu ECB za nezrozumiteľné. SÚS fakticky vyriekol, že prieskumný prah SDEÚ je posadený príliš vysoko, a teda neposkytuje primeranú súdnu ochranu.

V pomerne šokujúcom závere teda SÚS rozhodol, že rozsudok SDEÚ je *ultra vires* – v Nemecku nemá žiadnu právnu silu.<sup>6)</sup> Tento nesmierne dôležitý právny názor a záver SÚS by nemal uniknúť odbornej pozornosti ani v čase, keď sa členské krajiny venujú predovšetkým boju proti koronavírusu.

Rozhodnutie samotnej ECB v súvislosti s programom nákupu vládnych dlhopisov vyhodnotil SÚS ako nesúladné so zásadou proporcionality. S istou dávkou zjednodušenia je možné povedať, že podľa názoru SÚS pri prijímaní svojho rozhodnutia<sup>7)</sup> ECB len slepo sleduje cieľ udržať mieru inflácie tesne pod dvomi percentami. ECB v minulosti len uviedla, že neexistujú iné, menej invazívne prostriedky, ktoré by boli schopné ochrániť sledované hospodárske ciele. Súd zdôraznil, že rozhodnutie o nákupe dlhopisov má obrovský ekonomický, politický a spoločenský dopad v krajinách eurozóny a ďalších členských štátoch. Rozhodnutiu ECB však podľa SÚS nepredchádzala komplexná analýza týchto účinkov. Takáto analýza, ktorá by odhalila hospodárske riziká a primeranosť rôznych menových nástrojov voči nim by potenciálne uspokojila test zásady proporcionality. Na záver SÚS teda svojim rozhodnutím zaviazal ECB, aby v lehote troch mesiacov poskytla vysvetlenie, či a prečo je program nákupu cenných papierov primeraným opatrením na podporu hospodárstva eurozóny.

---

<sup>5)</sup> Rozsudok so s.z. 2 BvR 859/15 (5. máj 2020) je dostupný v nemeckom a anglickom jazyku na internetovej stránke Spolkového ústavného súdu v sekcii Rozhodnutia na [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SiteGlobals/Forms/Suche/EN/Entscheidungensuche\\_Formular.html?resourceId=54033388input\\_=5403310&pageLocale=en&templateQueryString=&dateAfter=yyyy.MM.dd&dateBefore=yyyy.MM.dd&aktenzeichen=&facettedVerfahrensart=&facettedVerfahrensart.GROUP=1&fundstelle=&facettedEntscheidungstyp=&facettedEntscheidungstyp.GROUP=1&submit=send](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SiteGlobals/Forms/Suche/EN/Entscheidungensuche_Formular.html?resourceId=54033388input_=5403310&pageLocale=en&templateQueryString=&dateAfter=yyyy.MM.dd&dateBefore=yyyy.MM.dd&aktenzeichen=&facettedVerfahrensart=&facettedVerfahrensart.GROUP=1&fundstelle=&facettedEntscheidungstyp=&facettedEntscheidungstyp.GROUP=1&submit=send).

<sup>6)</sup> Vid' odsek 163 predmetného rozsudku SÚS.

<sup>7)</sup> Rozhodnutie ECB č. 2015/774 (4. marec 2015) a súvisiace nasledujúce rozhodnutia označil SÚS za neplatné vo vzťahu k Nemecku.

## Právny a historický kontext

„Všetko právo EÚ je nadradené všetkému vnútroštátnemu právu vrátane ústav členských štátov“

Jedným z najstarších a najposvätejších princípov práva EÚ je jeho nadradenosť nad vnútroštátnym právom členských štátov. ESD položil základy tohto princípu v slávnom rozsudku vo veci *Costa proti ENEL* už v prvej polovici šesťdesiatych rokov.<sup>8)</sup> Platnosť tohto princípu odvtedy ESD (a následne SDEÚ) potvrdil už mnohokrát a jeho súčasný postoj je taký, že akékoľvek právo EÚ je nadradené akémukoľvek vnútroštátnemu právu. Inými slovami, napríklad ustanovenia smerníc EÚ môžu byť nadradené aj tým najzásadnejším častiam v ústavách členských štátov.

Keď správne chápeme povahu práva EÚ a ak ju rešpektujeme ako členské štáty, musíme dospieť k záveru, že SÚS prakticky konal a rozhodoval v rozpore s ním, keď odmietol záväzný rozsudok SDEÚ.

*Vzťah SÚS a ESD (a SDEÚ) bol napätý desaťročia – a teraz došlo k rozchodu ...*

O niečo menej šokovaní rozhodnutím SÚS však môžu byť tí, ktorí poznajú rozhodovaciu minulosť SÚS. Dôvodom je, že SÚS ako jeden z mála vnútroštátnych súdnych orgánov v celej EÚ už desiatky rokov viedol a vedie dialóg s ESD (a SDEÚ) veľmi sebedovomým spôsobom o otázkach vzťahu práva EÚ s právom vnútroštátnym. Obzvlášť na právnických fakultách univerzít je SÚS dlhodobo zdrojom fascinácie.

Nevypovedaný súboj SÚS s ESD sa začal v roku 1974 rozhodnutím SÚS vo veci *Solange I*.<sup>9)</sup> Na otázku, či právo EÚ, ktoré by bolo v rozpore so základnými právami vyplývajúcimi z nemeckej ústavy, by bolo v Nemecku nadradené, SÚS odpovedal záporne. To znamená, že SÚS bol pripravený označiť takéto právo EÚ v Nemecku za neplatné. Avšak svoje závery SÚS vtedy oklieštil, keďže zároveň vyhlásil, že v takej situácii by zasiahol len vtedy, ak už ESD mal možnosť nesúlads posúdiť a neposkytol by uspokojivé rozhodnutie.

Vo veci *Solange II* v roku 1986 SÚS vyhlásil, že v tom čase už právo EÚ poskytovalo ochranu základných práv porovnateľnú s tou, aká bola zakotvená v nemeckej ústave.<sup>10)</sup> Preto aj podľa SÚS už pominuli dôvody na to, aby – ako vnútroštátny súd – posudzoval platnosť práva EÚ. Hoci výsledok tohto rozhodnutia bol pre právo EÚ dobrou správou, SÚS sa opäť zviditeľnil na celoeurópskom fóre tým, že naďalej fakticky spochybnil doktrínu nadradenosti práva EÚ a „atrahoval“ si právomoc rozhodovať o jeho platnosti, ktorá patrila jedine ESD.

---

<sup>8)</sup> S.z. C-6/64 *Costa v ENEL* (15 júl. 1964).

<sup>9)</sup> Rozsudok SÚS vo veci *Internationale Handelsgesellschaft* (známejší ako „*Solange I*“) (29. máj 1974).

<sup>10)</sup> Rozsudok SÚS vo veci *Wünsche Handelsgesellschaft* (známejší ako „*Solange II*“) (22. október 1986).

Na začiatku deväťdesiatych rokov, keď rozhodoval o ratifikácii Maastrichtskej zmluvy Nemeckom, SÚS vyhlásil, že právo EÚ je nadradené vnútroštátnemu právu len preto, že členské štáty o tom dobrovoľne rozhodli.<sup>11)</sup> S postojom, že členské krajiny sú „pánmi Zmlúv EÚ“, sa dá súhlasiť: právo EÚ je v konečnom dôsledku produktom členských štátov, ktoré sa do Európskeho spoločenstva a neskôr únie rozhodli vstúpiť zo zvrchovanej vôle. (Brexit je smutným príkladom toho, ako sa členský štát môže rozhodnúť z EÚ aj vystúpiť a vziať si kompetencie prenesené na EÚ naspäť do vlasti.) Problematickejšou je tá časť rozhodnutia vo veci *Maastricht*, kde SÚS tvrdí, že má právomoc preskúmať platnosť práva EÚ v oblastiach, kde má EÚ výlučnú právomoc, ktorú na ňu preniesli členské štáty.

SÚS odvtedy pokračoval sudcovskom dialógu s ESD (a neskôr SDEÚ) a viaceré jeho rozhodnutia vzbudili v Beneluxe ďalšie pohoršenie. Spoločným menovateľom všetkých rozsudkov až doposiaľ však bolo, že SÚS vždy „vyceril zuby“, ale nepohrýzol.

*SDEÚ sa hnevá. Naberie Európska komisia odvalu Nemecko na SDEÚ žalovať?*

Vo veci PSPP teda došlo k vyvrcholeniu boja prebiehajúceho desaťročia: SÚS odmieta rozsudok SDEÚ a vyhlasuje rozhodnutie ECB za neplatné v nemeckom právnom poriadku, čím spochybňuje princíp nadradenosti práva EÚ. Týmto rozhodnutím súboj SÚS so SDEÚ nadobudol úplne iný rozmer a pravdepodobne nie je možné vylúčiť, že sa presunie z prednáškových siení do siení súdnych a právnej praxe.

SDEÚ o pár dní po vyhlásení rozsudku SÚS nepriamo vyjadril kritiku a zdôraznil význam pilierov únievého práva a dôvody, pre ktoré vnútroštátne sudy musia rozhodovať v súlade s nimi.<sup>12)</sup>

Najzaujímavejšie však teraz bude sledovať, či sa kvôli rozhodnutiu SÚS Nemecko nakoniec bude musieť brániť aj pred SDEÚ. Za porušenie práva EÚ totiž môže Európska komisia (Komisia) členské štáty žalovať v Luxemburgu podľa článku 258 Zmluvy o fungovaní EÚ. Hoci Komisia môže zväziť, či bude v tej-ktorej veci konať, túto právomoc využíva pomerne často. Rozhodne ju však využíva vtedy, keď ide o vážne porušenia.

Z právneho hľadiska niet pochybností o závažnosti situácie. Komisia tvrdila, že žalobu v predmetnej veci zvažuje.<sup>13)</sup>

Čo však v rovine politickej? Tu je Komisia rozhodne v podstatne náročnejšej situácii. Odváža sa bojovať proti najmocnejšiemu členskému štátu, ktorého dobrá

---

<sup>11)</sup> Rozsudok SÚS vo veci *Maastricht* (12. október 1993).

<sup>12)</sup> SDEÚ, „Press release following the judgment of the German Constitutional Court of 5 May 2020“, tlačová správa (8. máj 2020) dostupná na internetovej stránke SDEÚ na [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7052/en/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7052/en/).

<sup>13)</sup> Európska komisia, Tlačový kútik, „Statement by President von der Leyen“ (10. máj 2020) dostupné v anglickom jazyku na [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_20\\_846](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_846).

vôľa ovplyvňuje všetko zásadné dianie v EÚ? Okrem Komisie netreba zabúdať ani na ostatné členské štáty. Tým zase prisudzuje článok 259 právomoc žalovať iné členské štáty za porušenia práva EÚ. V skutočnosti však často nedochádza k takýmto sesterským žalobám medzi členskými štátmi.

### **Skutočné dôsledky a možné dopady rozsudku SÚS, ktorých sa môžeme obávať**

#### *Ekonomické*

Bezprostredným hospodárskym následkom rozhodnutia nemeckého súdu je povinnosť Nemeckej spolkovej banky pozastaviť nákupy cenných papierov aspoň dovtedy, kým ECB nepredloží požadované stanovisko. Ďalším citeľným následkom, ktorý zrejme súvisí s týmto zmrazovacím účinkom rozsudku, bolo oslabenie európskych finančných trhov po vynesení rozhodnutia. Tento vývoj nie je prekvapujúci vzhľadom na rozsah a význam účasti Nemecka na programe nákupu dlhopisov.

Obavy investorov nie sú prehnané, pretože tento rozsudok by potenciálne mohol úplne zamedziť nákup novich dlhopisov Nemeckou spolkovou bankou a zaviazat ju, aby odpredala už nadobudnuté. Zdá sa, že osud nákupného programu teda závisí od toho, ako sa teraz zachová ECB. Tá na teraz len odkázala na pôvodný rozsudok SDEÚ z roku 2018, ktorý požehnal nákupy dlhopisov.<sup>14)</sup> No podľa svetovej tlače, ktorá priniesla prvé kuloárne reakcie, predstavitelia ECB zastávajú názor, že ECB by nemala na rozsudok reagovať priamo, pretože tým by došlo k zásahu do jej nezávislosti.<sup>15)</sup> Medzi komentátormi však v tomto smere zatiaľ prevláda názor, že ECB bude postupovať tak, aby účasť Nemeckej spolkovej banky na nákupnom programe nebola ohrozená a v tejto chvíli teda ide o riziko len teoretické. Z praktického hľadiska môžeme však očakávať postup, ktorý zabezpečí ďalšiu účasť Nemecka, pretože bez jeho podielu by bol nákupný program ochromený.

Napriek tomu, že SÚS výslovne zdôraznil, že v predmetnej veci posudzoval len PSPP a jeho rozhodnutie nemá žiadny dopad na program PEPP súvisiaci s pandémiou koronavírusu (*pandemic emergency purchase programme*), odborníci sa zhodujú, že toto vyhlásenie nemá žiadnu váhu.<sup>16)</sup> Mohlo by sa tak stať napr. v inom členskom štáte, že aj 750-miliardový program PEPP bude súdne

---

<sup>14)</sup> Európska centrálna banka, „ECB takes note of German Federal Constitutional Court ruling and remains fully committed to its mandate“, tlačová správa (5 máj 2020) dostupná v anglickom jazyku na <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200505~00a09107a9.en.html>.

<sup>15)</sup> Martin Arnold, „ECB to resist German court order to justify bond purchases“ (*Financial Times*, 6. máj 2020).

<sup>16)</sup> Dimitrios Kyriazis, „The PSPP judgment of the German Constitutional Court: An Abrupt Pause to an Intricate Judicial Tango“ (*European Law Blog*, 6. máj 2020) dostupný v anglickom jazyku na <https://europeanlawblog.eu/2020/05/06/the-pspp-judgment-of-the-german-constitutional-court-an-abrupt-pause-to-an-intricate-judicial-tango/>.

napadnutý z dôvodu potenciálneho rozporu so zásadou proporcionality. Taký vývoj by mohol byť hlavne pre štáty ako Taliansko v súčasnej dobe katastrofický.

### *Právne a politické*

Problém týkajúci sa princípu nadradenosti úniového práva sme už rozobrali. Ďalším kľúčovým aspektom je, že SÚS svojim rozhodnutím fakticky uložil kľúčovej inštitúcii Európskej únie povinnosti, ktoré nevyplývajú z práva EÚ tak, ako ho interpretuje SDEÚ, a ktoré ECB zrejme mohla predvídať len ťažko. Debata o tom, že inštitúcie Európskej únie by mali zniesť vyššiu mieru demokratickej kontroly zo strany členských štátov trvá už roky. Na rozsudok SÚS možno pozeráť práve tak, že ide o pomerne účinnú snahu o zavedenie dohľadu nad rozhodovacou činnosťou orgánov EÚ. Týmto krokom SÚS určite potešil „demolačnú čatu“ euroskeptikov, ktorí tvrdia, že EÚ sa stala federálnym spolkom bez demokratickej kontroly. Aj fanúšikovia EÚ, ktorí si uvedomujú jej štrukturálne nedostatky, ale chceli by ju reformovať postupným a citlivým spôsobom, by mohli rozsudok oceniť ako pokus o zlepšenie rozhodovacích procesov na úniovej úrovni.

Našou obavou však je to, že tento pokus nemusí zostať v konštruktívnej rovine, ale môžu sa ho zmocniť práve odporcovia Únie. Je možné očakávať, že napríklad členské štáty v strednej Európe s napätými vzťahmi s EÚ teraz poukážu na to, že už aj Nemecko – dlhodobý motor EÚ – demonštruje nespokojnosť s tým, ako EÚ funguje. Preto by sme mali byť pripravení, že toto rozhodnutie posmeľí „neposlušné“ členské štáty a tie, odvolávajúce sa naň, môžu začať spochybňovať aj ďalšie rozhodnutia EÚ.<sup>17)</sup> Aj keby ďalšie takéto výzvy prichádzali len zo strany vnútroštátnych súdov, mohli by život orgánov EÚ značne zneprijemniť. V praxi pravdepodobne pôjde o podania na ústavné alebo najvyššie súdy, ktoré budú *de facto* preskúmať rozhodnutia inštitúcií EÚ v rôznych oblastiach tvorby úniovej politiky. Ústredným nástrojom pre tento vývoj by sa mohlo stať spomínané posudzovanie súladu so zásadou proporcionality.

### **Čo si o tom všetkom myslieť**

V tomto prípade ide o kľúčové rozhodnutie vedúcej inštitúcie EÚ, menovite ECB, ktoré zrejme ovplyvní celoeurópske hospodárstvo. Ak je ECB presvedčená o tom, že nákupy verejných dlhopisov sú *nevyhnutné* na ochranu európskeho hospodárstva, potom by ECB nemala mať žiadne ťažkosti s preukazovaním toho, že toto opatrenie je primerané – a teda pohodlne spĺňa skúšku zásady proporcionality v práve EÚ. Takáto úloha by zrejme na ECB nekládla neprímerané bremeno a zároveň by mohla posilniť obraz o demokratickejšom fungovaní EÚ. Z praktického pohľadu sa teda dá SÚS rozumieť.

---

<sup>17)</sup> Vid' vyjadrenia predstaviteľov niektorých členských štátov napr. v Ben Hall a Martin Arnold, „German court ruling casts doubt on European monetary policy“ (*Financial Times*, 6. máj 2020) a Matthew Karnitschnig, „German court lays down EU law“ (*Politico*, 5. máj 2020).

Z pohľadu politického a právneho usporiadania EÚ by však išlo o revolúciu, ak by ústavné alebo najvyššie súdy členských štátov, ako najvyššie národné authority, príležitostne preskúmavali zásadné rozhodnutia orgánov EÚ a prípadne ich požiadali o detailnejšie zdôvodnenie svojich rozhodnutí. V tomto smere je veľmi otázne, v akých parametroch by sa mala takáto účasť vnútroštátnych súdov na úniových procesoch uskutočňovať. Hoci SÚS jasne deklaroval, že jeho rozhodnutie sa týka úzko vyšpecifikovaných právnych otázok a nemá abstraktný presah do iných oblastí, rozsudok nepochybne otvorí dvere práve takýmto debatám a špekuláciám. Podľa tohto nemeckého vzoru by totiž vnútroštátne súdy iných krajín mohli postupovať rovnako a teda prijímať a preskúmavať podania v akýchkoľvek oblastiach, kde má EÚ výlučnú právomoc. Kontrola proporcionality by sa tak mohla stať nástrojom vnútroštátneho súdneho prieskumu rozhodnutí inštitúcií EÚ. Toto je kompetencia, ktorá doteraz patrí nespochybniteľne jedine SDEÚ.

V tomto ohľade existuje veľmi dobrý dôvod na centralizáciu súdnej moci v Luxemburgu. Ak by odteraz zrazu podliehali rozhodnutia orgánov EÚ „prieskumu“ zo strany ktoréhokoľvek ústavného alebo najvyššieho súdu, nastal by v EÚ právny chaos, ktorý by mohol spôsobiť úplný rozvrat fungovania EÚ. Tohto si je vedomý aj SÚS.<sup>18)</sup>

Ak teda existujú pochybnosti o súčasnej právnej architektúre EÚ, je potrebné posúdiť ich na politickej úrovni medzi čelnými predstaviteľmi členských štátov. Zmena, ktorú, zdá sa, signalizuje SÚS, by musela byť zakotvená v základných zmluvách EÚ. Len členské štáty môžu o takýchto zmenách rokovať a prípadne pripraviť pôdu na ich premietnutie do základnej legislatívy EÚ. Tomu by ale musela predchádzať veľmi zložitá diskusia o povahe „ústavného“ práva EÚ a jej politickom charaktere. To všetko si dokážeme predstaviť.

Nie sme si však istí, či SÚS s touto iniciatívou vyrukoval v správnom čase a vhodným spôsobom. Existuje totiž dostatočne veľké riziko, že v súčasnosti by do takejto diskusie veľmi razantným spôsobom zasiahli práve tí, ktorí poslanie EÚ a jej celistvosť najviac ohrozujú...

---

<sup>18)</sup> Viď predovšetkým odsek 111 predmetného rozsudku SÚS.