

2. 9. 2015

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Výkon měnové politiky v aktuálním rozsudku ESD

Evropský soudní dvůr („Soud“) vydal 16. června 2015 rozsudek ve věci C-62/14 Gauweiler a i. v. Deutscher Bundestag („OMT[1] rozhodnutí“). OMT rozhodnutí je zajímavé z několika hledisek: i když nešlo o první případ, kdy předběžnou otázku podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské Unie pokládal ústavní soud[2], jde o první případ, kdy tak udělal německý Spolkový ústavní soud (Bundesverfassungsgericht). Ultra vires charakter položené otázky mohl současně vzbudit zajímavou konfrontaci týkající se vzájemného vztahu národních ústavních soudů a Soudu, a to zejména vzhledem k judikatuře Spolkového ústavního soudu.

V ní tento soud, zjednodušeně řečeno, zdůrazňuje primát jádra spolkové ústavní identity před evropským právem.[3] Konečně, meritum věci se sice zabývalo de facto neimplementovaným měnovopolitickým programem Evropské centrální banky[4], některé jeho rysy však byly replikovány v pozdějších programech Evropské centrální banky. Od rozhodnutí Soudu tak v podstatné míře záviselo i posouzení legality některých aspektů měnovopolitické reakce Evropské centrální banky na finanční krizi.

Cílem tohoto příspěvku je shrnout postoj Soudu k třetímu zmíněnému aspektu, tj. k vymezení pravomocí Evropské centrální banky v rámci provádění měnové politiky, a nastínit některé otevřené otázky vyplývající z OMT rozhodnutí. Neopomenutelnou otázkou je také aplikovatelnost těchto závěrů na potenciální působení České národní banky.

K otázce měnové politiky

Spolkový ústavní soud spatřuje nelegálnost OMT programu mimo jiného v tom, že si Evropská centrální banka klade za cíl nakupovat dluhové nástroje emitované „problémovými“ státy eurozóny, a to způsobem, který připomíná programy hospodářské pomoci ESFS a ESM. Tím by OMT program mohl opustit sféru měnové politiky, která je doménou Evropské centrální banky, a stát se opatřením hospodářské politiky, jejíž výkon Evropské centrální bance nepřísluší. Soud byl proto v OMT rozhodnutí nucený implicitně vymezit hranice mezi hospodářskou a měnovou politikou. To udělal následujícím způsobem: (i) v první radě se zabýval rozsahem pravomocí svěřených Evropské centrální bance zakládajícími smlouvami; (ii) následně vymezil, co rozumí pod pojmem monetární (měnová) politika; (iii) posléze se zabýval tím, jestli lze OMT program pod opatření měnové politiky zařadit; (iv) a nakonec posoudil proporcionalitou OMT programu.

Rozsah pravomocí ECB

Postřehy Soudu týkající se formálního rozsahu pravomocí svěřených Evropské centrální bance nelze považovat za kontroverzní. Soud uvádí, že Evropská unie má v oblasti měnové politiky států platících eurem výlučnou pravomoc.[5] Tuto pravomoc vykonává Evropská centrální banka a národní centrální banky v rámci Eurosystemu.[6] Měnovou politiku formuluje prostřednictvím svých rozhodnutí a obecných zásad Rada guvernérů ECB, Výkonná rada ECB jí na základě těchto aktů posléze provádí, mimo jiného i závaznými pokyny národním centrálním bankám.[7] Soud tedy může konstatovat, že Evropské centrální bance ze zakládajících smluv vyplývá jasný mandát, kterým je provádění měnové

politiky. Ze zásady svěřených pravomocí uvedené v článku 5(2) SFEU pak dovádí, že právní akt v jiné oblasti než je oblast měnové politiky Evropská centrální banka není oprávněna vydat.[8] OMT program (nebo jakékoliv jiné opatření ECB) tak bude v souladu s evropským právem, pouze pokud bude spadat do sféry měnové politiky.

Vymezení měnové politiky

Po vymezení formálního mandátu Evropské centrální banky si Soud posléze všimá, že pojem měnové politiky není v zakládajících smlouvách konkrétně vymezen.[9] Navazujíc na svou starší judikaturu týkající se legality zřízení Evropského stabilizačního mechanismu[10] však poukazuje na to, že při absenci přesné definice je z materiálního hlediska potřebné měnovou politiku vymezit zejména pomocí jejích cílů a současně také s přihlédnutím k nástrojům sloužících k dosažení těchto cílů.[11]

Ústředním cílem měnové politiky Evropské centrální banky je podle SFEU udržení cenové stability. Aniž by byl dotčen hlavní cíl, Evropská centrální banka má podporovat obecnou hospodářskou politiku členských států.[12] Nástroje, které zakládající smlouvy svěřují Evropské centrální bance k dosažení tohoto cíle, jsou pak dle Soudu vymezeny Kapitoulou IV Statutu ECB a ESCB.[13]

Podřazení programu pod mandát měnové politiky

Případné podřazení OMT programu do sféry měnové politiky a tím i pod mandát Evropské centrální banky tak podle Soudu vyžaduje posouzení dvou aspektů tohoto programu: (i) zda-li účel programu odpovídá ústřednímu cíli měnové politiky, tj. udržení cenové stability (a případně sekundárnímu cíli, tj. podpoře obecné hospodářské politiky členských států), a (ii) zda-li parametry programu odpovídají nástrojům (tj. pravomocem), které má Evropská centrální banka k dispozici za účelem provádění měnové politiky. Jestliže program splňuje tyto dvě podmínky, lze ho podle Soudu pokládat za opatření spadající pod mandát měnové politiky. Pokud alespoň jedna z těchto podmínek splněna není, program za opatření měnové politiky považovat nelze.

Při zkoumání účelu OMT programu se Soud obrací především k cílům proklamovaným ve výše citovaném tiskovém sdělení Evropské centrální banky, jenž bylo vydáno po přijetí OMT programu. Dle tohoto sdělení je účelem programu „zabezpečit řádnou transmisi měnové politiky a jednotu měnové politiky“.[14] Tiskovým prohlášením artikulované cíle podle Soudu spadají pod hlavní cíl měnové politiky, jelikož alespoň zprostředkovaně přispívají k dosažení tohoto cíle.

Měnovopolitické nástroje Evropské centrální banky Soud vymezuje s odkazem na článek 18.1 Statutu ECB a ESCB. Podle něj je Evropská centrální banka v rámci svých měnovopolitických operací oprávněná přímo nakupovat finanční nástroje obchodované na sekundárních trzích.[15] Současně podle Soudu z nijakého ustanovení zakládajících smluv nevyplývá, že Evropská centrální banka má své obchody provádět pouze univerzálně uplatňovanými opatřeními („*No provision of FEU Treaty requires ESCB to operate in the financial markets by means of general measures that would necessarily be applicable to all the States of the euro area.*“).[16] Naopak, pokud je podle Evropské centrální banky cílem OMT programu „náprava“ úrokových sazeb spojených pouze s vybranými dluhovými nástroji, omezení programu pouze na konkrétní emitenty je podle Soudu plně v souladu s účelem programu.[17] Z toho tedy lze dovodit, že selektivita programu není sama o sebe důvodem pro to, aby byl program považován za opatření nespádající do sféry měnové politiky, nebo že by se automaticky jednalo o opatření hospodářské politiky.

Soud současně zdůraznil další významné parametry OMT programu, které jsou nezbytné pro to, aby z něj udělali legální opatření měnové politiky. Jelikož jedním z vůdčích zásad unijní ekonomické politiky vztahující se i na aktivity Evropské centrální banky je udržování zdravých veřejných financí,[18] důležitým aspektem jakéhokoliv měnovopolitického programu musí být zahrnutí

takových záruk, které zabezpečí, aby členské státy neměli motivaci chovat se v rozporu s touto zásadou. A nakonec, každé opatření musí být posuzováno zejména vzhledem k účelu, který má dosáhnout. Využití stejných nástrojů při provádění hospodářské a měnové politiky tak automaticky nezakládá totožnost typu ekonomické politiky, pokud jsou tyto nástroje použity za jiným účelem (měnovopolitickým respektive hospodářskopolitickým): „*The fact that the purchase of government bonds on the secondary market subject to condition of compliance with a macroeconomic adjustment programme could be regarded as falling withing economic policy when the purchase is undertaken by the ESM [...] does not mean that this should equally be the case when that instrument is used by the ESCB in the Framework of a programme such as that announced in the press release.*“[19]

Proporcionalita měnovopolitického programu

Jelikož opatření Evropské centrální banky jsou z právního hlediska rozhodnutími Rady guvernérů ECB, podléhají tyto rozhodnutí tradičnímu testu proporcionality. Soud tak při posuzování měnovopolitického opatření hodnotí dvě kritéria: (i) zda-li je opatření vhodné k dosažení jeho cílů, a současně (ii) zda-li nepřekračuje hranici toho, co je pro dosažení těchto cílů nezbytné. Evropská centrální banka navíc v této vysoce technické otázce disponuje širokou mírou diskrece, Soud se proto nezabývá hloubkovým posouzením opatření a pouze zkoumá, nedochází-li jeho uplatňováním k zjevnému excesu.[20]

Závěry a implikace

Jak je již u právníků zvykem, zřejmě se postupem času najde mnoho komentátorů s odlišnou interpretací OMT rozhodnutí. Některé jeho aspekty se ale jeví víc významné než jiné, chtěl bych na ně proto poukázat.

V první radě, zdá se, že Soud ustálil svůj utilitárně - instrumentální pohled na dělení mezi měnovou a hospodářskou politikou založený rozhodnutím ve věci *Pringle*. Pro zajištění legality měnovopolitického opatření stačí, aby odpovědná centrální banka splnila tři podmínky: (i) opatření musí mít alespoň zprostředkovaný vliv na zajištění hlavního cíle měnové politiky, tj. cenovou stabilitu; tento vliv musí být zároveň dostatečně formulován a odůvodněn v dotyčném právním aktu nebo na základě kontextu a situace; (ii) pro dosažení kýženého efektu opatření je potřebné volit právem aprobované měnovopolitické nástroje; a (iii) opatření musí být vzhledem k jeho cílům vhodné a nesmí jít zjevně nad rámec toho, čeho má dosáhnout.

V tomto kontextu je také potřebné zdůraznit, že Soud přijal za svou hierarchii nastíněnou rozhodnutím ve věci *Pringle*,[21] podle které má při posuzování toho, spadá-li opatření do sféry hospodářské nebo měnové politiky, větší relevanci jeho účel než použité nástroje. Pokud z hlediska formy nástrojů dva stejné programy sledují rozdílné účely, pak není nezbytně nutné, že oba spadají pod stejný druh ekonomické politiky. Nicméně opačně lze zřejmě dovést, že stejný účel implikuje totožnost typu ekonomické politiky i v případě, pokud by zvolené nástroje byly rozdílné. Takový závěr Soudu se zdá být logickým. Hranice mezi měnovou a hospodářskou politikou však zřejmě stále nevymezil dostatečně jasně a do budoucna a v příštích krizích lze nepochybně očekávat další spory ohledně pravomocí centrálních bank a vlád při řešení těchto krizí.

Rozhodnutí má konečně nepochybný interpretační význam také pro působení České národní banky. Mediální a zčásti i odborná kritika trvající politiky devizových intervencí proti koruně se sice (alespoň zatím) neodrazila v právních krocích vůči České národní bance, i hypotetické riziko nepříznivých následků spojených s jejím rozhodováním však může mít vliv na její nezávislost. OMT rozhodnutí je z tohoto hlediska přínosné, a to jak tím, že nezávislost centrální banky utvrzuje, tj. zdůrazňuje její širokou diskreci v otázkách měnové politiky, tak tím, že od centrální banky vždy vyžaduje důkladné a kontextuálně citlivé odůvodnění její kroků. Současně OMT rozhodnutí potvrzuje,

že k, slovy České národní banky, nestandardním nástrojům[22] lze přistoupit až v případě, kdy jsou pro zajištění hlavního cíle měnové politiky nezbytné. Trvalá udržitelnost těchto závěrů se přitom zdá být pravděpodobnější, než doktrinárně ne ještě docela vyšperkované úvahy Soudu ohledně oddělení měnové a hospodářské politiky.

Mgr. Tomáš Cuník, LL.M.

e-mail: cunik.tomas@gmail.com

[1] Outright Monetary Transactions programme - program přímých měnových operací

[2] Viz např. C-399/09, Landtová v. ČSSZ.

[3] Viz rozhodnutí BVerfG ve věcech Solange I a II, Maastricht, Lisabon a Honeywell.

[4] K implementaci měnové politiky samozřejmě nedochází pouze na úrovni Evropské centrální banky, ale i prostřednictvím národních centrálních bank v rámci Eurosystemu. Pro zjednodušení textu ale upouštíme od explicitního uvádění národních centrálních bank (a případně i Evropského systému centrálních bank) a odkazujeme tak pouze k pravomocem Evropské centrální banky. Závěry textu lze nicméně aplikovat na všechny centrální banky v rámci ESCB.

[5] Čl. 3(1)(c) SFEU

[6] Čl. 282(1) SFEU

[7] Čl. 12.1 a 14.3 Statutu ECB a ESCB

[8] § 41 OMT rozhodnutí

[9] § 42 OMT rozhodnutí

[10] Rozsudek ESD ze dne 27. listopadu 2012 ve věci C-370/12 Pringle v Government of Ireland a i. („Pringle“).

[11] § 53 a 55 Pringle, § 46 OMT rozhodnutí

[12] § 43 OMT rozhodnutí, čl. 127(1) a 282(2) SFEU. Srovnej také čl. 98 Ústavy ČR.

[13] § 45 OMT rozhodnutí

[14] Tisková zpráva o Rozhodnutí Rady guvernérů ECB z 6 září 2012. Op. cit.

[15] § 54 OMT rozhodnutí

[16] § 55 OMT rozhodnutí

[17] Ibid.

[18] Čl. 119(3) SFEU

[19] § 63 OMT rozhodnutí

[20] § 68 OMT rozhodnutí

[21] § 53 a 55 Pringle

[22] Měnový kurz jako nástroj měnové politiky - nejčastější otázky a odpovědi. ČNB. Dostupné na [www](http://www.cnb.cz), k dispozici >>> [zde](#) [17.8.2015].

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Evropská unie mění pravidla plateb: více odpovědnosti, intenzivnější zpracování dat, více kontrol](#)
- [Revize zájezdové směrnice: co přináší, co hrozilo a co to znamená pro praxi](#)
- [Novinky z české a evropské regulace finančních institucí za měsíc květen 2026](#)

- [Sport versus EU - aktuální sportovní kauzy rozhodované Soudním dvorem EU](#)
- [Postavení finančního arbitra v kontextu nařízení Brusel I bis - Funkční pojetí „soudu“, osvědčení podle čl. 53 a možnost výkonu nálezu v jiných členských státech EU](#)
- [ESG Simple jako praktická opora pro ESG reporting malých a středních podniků](#)
- [Novinky z české a evropské regulace finančních institucí za měsíc duben 2026](#)
- [Dvě kiwi denně: EU schválila první zdravotní tvrzení pro čerstvé ovoce](#)
- [Digital Omnibus: Revoluce v datech, nebo jen nová zátěž pro podnikatele?](#)
- [Nová pravidla pro ground handling v EU a jejich dopady na letecký sektor](#)
- [Novinky z české a evropské regulace finančních institucí za měsíc březen 2026](#)