Peter-Christian Müller-Graff¹

Jan Wiktor Tkaczyński²

Europejska polityka wsparcia budżetów państw strefy euro. Próba delimitacji prawnej pojęcia politycznego

Słowa kluczowe: unia monetarna, strefa euro, polityka ekonomiczna UE

Keywords: monetary union, eurozone, economic EU policy

Streszczenie

Perturbacje w strefie euro uzasadniają pytanie nie tylko o stan finansów publicznych państw tej strefy, ale i zmuszają do zastanowienia się nad kształtem uprawianej ze strony Unii Europejskiej polityki wsparcia budżetów krajów należących do strefy euro. Trudno bowiem nie zauważyć, że wspomniana polityka stanowi od maja 2010 r. zarówno obiekt krytyki, w tym rzecz jasna naukowej³, ale i źródło (aczkolwiek nie jedyne) obecnych kłopotów finansowych Unii Europejskiej. Wprawdzie kłopoty te nie zagrażają (jeszcze) praktykowaniu europejskiego wspólnego rynku, to tym niemniej jednak nie sposób przeoczyć, że osłabiają w poważnym stopniu wspólnotowe spoiwo, które stanowi europejska unia gospodarcza i walutowa. Chcąc zatem ukazać implikacje prawne i polityczne tego procesu, konieczne staje się najpierw przypomnienie stosownych uregulowań prawa wspólnotowego. Wszystko po to, aby odwołując się do *bon mot* Johna Kennetha Galbraitha, iż jedną z korzyści płynących z recesji jest to, że ujawnia, co prze-

¹ Autor jest profesorem w Katedrze Prawa Cywilnego, Handlowego, Gospodarczego, Europejskiego, Porównawczego Instytutu Niemieckiego i Europejskiego Prawa Handlowego i Gospodarczego Uniwersytetu w Heidelberg.

² Autor jest profesorem w Katedrze Systemu Politycznego Unii Europejskiej Instytutu Europeistyki Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

³ Ostatnio najobszerniej na ten temat w niemieckiej literaturze prawnej: P.Ch. Müller-Graff, *Euroraum-Budgethilfenpolitik im rechtlichen Neuland*, „Integration” 2011, nr 4, s. 289–307. W polskiej natomiast, zwracając uwagę na techniczne aspekty omawianej problematyki: J.W. Tkaczyński, M. Świstak, E. Sztorc, *Projekty europejskie*, Warszawa 2011, s. 103–183.

gapił księgowy, móc spróbować pokazać nowe kontury polityczno-prawne wskazanego problemu. Kontury, ale i powiedzmy wyraźnie – wyzwania polityczno-prawne, jakie wyłaniają się z analizy obecnej polityki Unii Europejskiej wsparcia budżetów państw strefy euro.

Summary

EU budget support policy of the euro area. The attempt of the political concept's legal delimitation

Perturbations in the eurozone justify the question concerning not only the condition of public finances in the countries belonging to this zone, but also force us to think about the form of budget support policy of the eurozone countries implemented by the European Union. It is not difficult to realize that the aforementioned policy is, since May 2010, both an object of criticism, also in a scientific aspect, and the (not only) source of the current financial difficulties of the European Union. Although these problems do not (yet) threaten the common European market, it is impossible to ignore that they weaken to a great extent the union binder, which consists both of the economic and monetary European union. With the purpose of showing the legal and political implications of this process, it becomes necessary to remind first of all of the adequate regulations of the European Union law. All this, referring to the *bon mot* of John Kenneth Galbraith that one of the recession's benefits is that it reveals what the accountant has overlooked, in order to be able to present the new political and legal shapes of the indicated problem. The shapes and also, specifically speaking, the political and legal challenges, which emerge from the analysis of the present budget support policy of the eurozone countries implemented by the European Union.

I.

Już nawet pobieżna lektura Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)⁴ pozwala bez większego trudu wyliczyć oprócz triady nadrzędnych celów Unii określonych w art. 3 ust. 1 (wspieranie pokoju, wartości Unii oraz dobro-

⁴ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana; Dz.U. UE C 83 z dnia 30 marca 2010 r.).

bytu jej narodów) cztery operacyjne cele główne. Wśród nich stanowiący obiekt naszego zainteresowania cel mówiący o ustanowieniu unii gospodarczej i walutowej (art. 3 ust. 4 TUE). Szczegółowe uregulowania dotyczące przedmiotowej materii znajdziemy jednak nie w tym traktacie, lecz w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)⁵. Są to artykuły od 119 do 144 rozdziału VIII pomieszczone pod wspólnym tytułem „Polityka gospodarcza i pieniężna”. Oraz dodatkowo, o czym nie zawsze się pamięta, w uregulowaniach protokołów i załączników do wspomnianych traktatów. Są one bowiem – stosownie do art. 51 TUE – integralną częścią materii pierwotnego prawa wspólnotowego. Z tych pierwszych na wyliczenie zatem zasługują: Protokół w sprawie statutu europejskiego systemu banków centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (nr 4), Protokół w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu (nr 12), Protokół w sprawie kryteriów konwergencji (nr 13), Protokół w sprawie Eurogrupy (nr 14).

Zestawienie uregulowań ustępów 1 i 2 art. 119 TFUE pokazuje, że jeśli w pierwszym przypadku mowa jest o (w)prowadzeniu wspólnej polityki gospodarczej⁶, to w drugim punkt ciężkości spoczywa na prowadzeniu wspólnej polityki walutowej⁷. Jakkolwiekby jednak nie oceniać wagi obydwu tych uregulowań, to dalece większego znaczenia nabiera uregulowanie ust. 3 analizowanego tutaj art. 119 TFUE⁸. Mając bowiem na uwadze zawarte tam „za-

⁵ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana; Dz.U. UE C 83 z dnia 30 marca 2010 r.).

⁶ Art. 119 ust. 1 TFUE: „Dla osiągnięcia celów określonych w artykule 3 Traktatu o Unii Europejskiej, działania Państw Członkowskich i Unii obejmują, na warunkach przewidzianych w Traktatach, przyjęcie polityki gospodarczej opartej na ścisłej koordynacji polityk gospodarczych Państw Członkowskich, rynku wewnętrznym i ustaleniu wspólnych celów oraz prowadzonej w poszanowaniu zasady otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją”.

⁷ Art. 119 ust. 2 TFUE: „Równolegle, na warunkach i zgodnie z procedurami przewidzianymi w Traktatach, działania te obejmują jedną walutę, euro, jak również określenie oraz prowadzenie jednolitej polityki pieniężnej i polityki wymiany walut, których głównym celem jest utrzymanie stabilności cen, oraz, bez uszczerbku dla tego celu, wspieranie ogólnych polityk gospodarczych w Unii, zgodnie z zasadą otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją”.

⁸ Art. 119 ust. 3 TFUE: „Te działania Państw Członkowskich i Unii zakładają poszanowanie następujących zasad przewodnich: stabilnych cen, zdrowych finansów publicznych

sady przewodnie”, ustawodawca wspólnotowy wyraźnie wskazuje na nieodłączne elementy powodzenia wspólnotowej polityki gospodarczo-pieniężnej: stabilne ceny, zdrowe finanse publiczne i także ogólne warunki pieniężne oraz trwale zrównoważony bilans płatniczy. Tymczasem, aczkolwiek nie sposób negować konieczności współgrania ze sobą omawianych uregulowań w celu osiągnięcia założonego celu traktatowego, trudno zaprzeczyć, że należą one jednak do różnych kategorii polityczno-prawnych. To powoduje, że można tak oto powiedzieć, że mamy tutaj do czynienia z unią gospodarczą o charakterze międzyrządowym i supranarodowym oraz ze skrojoną supranarodowo unią walutową.

O zasadach dotyczących unii gospodarczej⁹ da się przy tym powiedzieć, że aczkolwiek są one klasyfikowane jako międzyrządowe, to tym niemniej zawierają one również elementy supranarodowe. Dla jasności wyводу przypomnijmy, że są to przykładowo system podejmowania decyzji w Radzie UE większością głosów oraz częściowa właściwość Trybunału Sprawiedliwości UE. Jakkolwiekby jednak wymienione elementy nie były uznane za ważne, to podstawę funkcjonowania unii gospodarczej stanowi przede wszystkim to, że wspólnotowe prawo pierwotne, uznając wyjściowe znaczenie polityk gospodarczych państw członkowskich, wiąże je obowiązkiem wspólnotowej koordynacji. Dowodzi tego najlepiej uregulowanie art. 121 TFUE, które w klasycznym duktie sformułowań o współpracy międzyrządowej określa, że państwa członkowskie „uznają swoje polityki gospodarcze za przedmiot wspólnego zainteresowania i koordynują je w ramach Rady”.

Nie inaczej jest z zaleceniami¹⁰ i opiniami¹¹, które należą – aczkolwiek niewiążąco¹² – do instrumentarium działań koordynacyjnych Unii. Oprócz wspomnianych do takich niewiążących instrumentów prawnych

i [ogólnych – uzup. autorów według wersji niemieckiej TFUE] warunków pieniężnych oraz trwałej równowagi płatniczej”.

⁹ Są to art. 120–126 TFUE.

¹⁰ Por. art. 121 ust. 2 zdanie 1 TFUE (KE) oraz art. 121 ust. 2 zdanie 3 TFUE (Rada) jak również art. 121 ust. 4 TFUE (Rada). Podobnie jest w przypadku procedury kontroli dyscypliny budżetowej w art. 126 ust. 7 TFUE (KE, Rada) oraz art. 126 ust. 13 TFUE (KE).

¹¹ Por. art. 126 ust. 4 TFUE (Komitet Ekonomiczno-Finansowy) oraz art. 126 ust. 5 TFUE (KE).

¹² Por. art. 288 akapit 5 TFUE.

w poruszanej materii zaliczyć należy: sprawozdania¹³, konkluzje¹⁴, nadzór¹⁵, oceny całościowe¹⁶, informacje¹⁷, ostrzeżenia¹⁸, podanie zaleceń do publicznej wiadomości¹⁹ oraz, *last but not least*, wezwania²⁰. W przedstawionym zbiorze możliwych instrumentów nie mieści się natomiast²¹ – na podstawie skargi stosownie do art. 258 i 259 TFUE – postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości UE w przypadku naruszenia wymienionych uregulowań traktatu.

Rozwiązania te, patrząc od strony supranarodowej, nie wykluczają jednakże kształtowania na drodze zwykłego postępowania legislacyjnego za pomocą rozporządzeń (stosownie do art. 288 ust. 2 TFUE) różnych elementów samego procesu koordynowania²². Przy wykonywaniu nadzoru nad utrzymywaniem dyscypliny budżetowej możliwe jest bowiem wydanie na różnych etapach wiążących decyzji Rady (w rozumieniu art. 288 akapit 4 TFUE)²³. Ma to miejsce tak dalece, że Rada może nawet, stosując specjalną procedurę ustawodawczą, wydać przepisy, które zastąpią Protokół nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu²⁴. Wszystko dlatego, ponieważ art. 122 TFUE przewiduje możliwość wszczęcia ekstraordynaryj-

¹³ Por. art. 121 ust. 2 zdanie 1 TFUE (Rada do Rady Europejskiej nt. projektu ogólnych kierunków polityk gospodarczych państw członkowskich i UE) oraz art. 121 ust. 5 TFUE (przewodniczący Rady i KE do PE nt. wyników wielostronnego nadzoru). Podobnie w przypadku procedury kontroli deficytu budżetowego według art. 126 ust. 3 TFUE.

¹⁴ Por. art. 121 ust. 2 zdanie 2 TFUE.

¹⁵ Por. art. 121 ust. 3 TFUE (Rada nadzoruje rozwój sytuacji gospodarczej w każdym z państw członkowskich i w Unii) oraz art. 126 ust. 2 TFUE (KE nadzoruje rozwój sytuacji budżetowej i wysokość długu publicznego w państwach członkowskich w celu wykrycia oczywistych błędów).

¹⁶ Por. art. 121 ust. 3 TFUE.

¹⁷ Por. art. 121 ust. 2 zdanie 3 TFUE (Rada Europejska wobec PE) oraz art. 126 ust. 5 TFUE (KE wobec Rady).

¹⁸ Por. art. 121 ust. 4 TFUE.

¹⁹ Por. art. 121 ust. 4 TFUE oraz art. 126 ust. 8 TFUE.

²⁰ Por. art. 126 ust. 9 (Rada wobec państwa członkowskiego w sprawie przyjęcia w wyznaczonym terminie środków zmierzających do ograniczenia deficytu).

²¹ Por. art. 126 ust. 10 TFUE (wyłączenie stosownie do art. 126 ust. 1–9 TFUE).

²² Por. art. 121 ust. 6 TFUE.

²³ Por. art. 126 ust. 6, 9, 11, 12 TFUE.

²⁴ Por. art. 126 ust. 14 akapit 2 TFUE.

nego postępowania pomocowego „w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi”.

Również nie inaczej jest z wiele mówiącym brakiem ograniczeń co do zakazów pozostających w gestii Rady w zakresie form działania według art. 123–125 TFUE²⁵. Warto przy tym pamiętać, że jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości UE – poza wymienionymi ograniczeniami – nie jest wykluczona. Podobnie zresztą jak nie jest wykluczona jego właściwość kompetencyjna w sprawie skarg o unieważnienie określonych działań organów wspólnotowych, w tym – co zasługuje na podkreślenie – także Europejskiego Banku Centralnego (EBC).

W przeciwieństwie do przedstawionego prawnego wyposażenia unii gospodarczej punkt ciężkości unijnego *acquis* w zakresie polityki monetarnej²⁶ spoczywa nie na koordynacji polityk państw członkowskich, tylko na supranarodowym (s)tworzeniu i wykonywaniu unii walutowej. Stąd prawo pierwotne, definiując w swojej kardynalnej normie art. 127 ust. 1 TFUE cele Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC), wskazuje w pierwszym rzędzie na konieczność „utrzymania stabilności cen”. I zarazem zezwala na wsparcie „ogólnych polityk gospodarczych w Unii” za pośrednictwem ESBC o tyle, o ile pozostaje to „bez uszczerbku dla celu stabilności cen”. Dopiero to uregulowanie pozwala z całą ostrością stwierdzić, że wszystkie kolejne przepisy prawa pierwotnego, w tym prawo EBC do wydawania rozporządzeń i decyzji, powinny mieć za podstawę powyższy cel traktatowy. Nie inaczej powinno to mieć miejsce także w przypadku norm unijnego prawa pochodnego.

²⁵ Mowa tutaj m.in. o zakazie udzielania przez EBC lub banki centralne państw członkowskich pożyczek na pokrycie deficytu instytucjom publicznym państw członkowskich (art. 123 ust. 1 TFUE), zakazie tworzenia środka nieopartego na względach o charakterze ostrożnościowym, ustanawiającego uprzywilejowany dostęp instytucji publicznych do instytucji finansowych (art. 124 TFUE). Wreszcie Unia nie odpowiada za zobowiązania władz publicznych państwa członkowskiego ani ich nie przejmuje, z zastrzeżeniem wzajemnych gwarancji finansowych dla wspólnego wykonania określonego projektu (art. 125 ust. 1 TFUE).

²⁶ Są to art. 127–133 TFUE.

II.

Traktując powyższy zarys jako wprowadzenie do lepszego zobrazowania analizowanej tutaj problematyki, wypada skierować naszą uwagę ku przyporządkowaniu, ale i – dodajmy to od razu – delimitacji natury prawnej instrumentów polityki wsparcia budżetów w strefie euro od 2010. Ponieważ pomijamy inicjatywę Komisji Europejskiej w sprawie tzw. sześciopaku²⁷, to tak postawione zadanie zawiera w sobie potrzebę analizy pięciu (jak dotąd) następujących po sobie etapów oraz podjętych przez EBC środków towarzyszących, a rozumianych tu jako sposoby finansowania. Ich techniki prawne, co należy podnieść, są przy tym – podobnie zresztą jak jakość prawna, a wreszcie związane z nimi problemy prawne – jednak różne. Na listę wspomnianych etapów składają się:

1. doraźna pomoc finansowa dla Grecji na podstawie decyzji państw strefy euro z dnia 7 maja 2010 r.,
2. tzw. parasol ratunkowy euro w ramach tymczasowego Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej (European Financial Stabilisation Mechanism, EFSM) oraz Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (European Financial Stability Facility, EFSF),
3. rozszerzenie działania EFSF,
4. wprowadzenie na stałe do unijnego prawa pierwotnego finansowego mechanizmu stabilizacyjnego,
5. planowane uruchomienie dnia 1 lipca 2012 r. nowego funduszu pod nazwą Europejski Mechanizm Stabilności (ESM) przy zachowaniu do połowy 2013 r. funkcjonowania EFSF.

Spór co do zgodności dobrowolnego wsparcia budżetowego (na przykładzie najpierw Grecji) z uregulowaniem art. 125 TFUE, w którym czy-

²⁷ Jest to pakiet przyjętych przez Parlament Europejski we wrześniu 2011 r. sześciu dyrektyw i rozporządzeń, które mają wzmocnić nadzór nad finansami państw strefy euro. Składają się nań dwie nowe dyrektywy, dwa projekty nowych rozporządzeń i dwie nowelizacje. Przyjęte ustalenia m.in. harmonizują zasady tworzenia narodowych budżetów, zmuszają kraje z wysokim poziomem długu do ograniczenia tempa wzrostu wydatków, nakładają obowiązek utrzymania określonego tempa redukcji długu, jeśli przekroczy on 60% PKB. Co roku Komisja ma sprawdzać, czy w państwach członkowskich pojawiają się sygnały świadczące o narastaniu nierównowagi, a na kraje, które nie będą przestrzegały ww. zasad, automatycznie będą nakładane sankcje.

tamy, że „Unia nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych [...] ani ich nie przejmuje” jest powszechnie znany²⁸. Tymczasem właśnie dosłowne brzmienie tego przepisu, jak i jego celowy charakter normatywny upoważniają jak najzasadniej do twierdzącego uznania tej zgodności. Literalna wykładnia rzeczonoego artykułu wyklucza wprawdzie zarówno odpowiedzialność, jak i przejmowanie przez Unię zobowiązań państwa członkowskiego wobec stron trzecich, nie zawiera jednakże ograniczenia państw członkowskich w ich suwerennej woli do udzielenia dobrowolnej (przecież) pomocy budżetowej innemu państwu.

Patrząc od tej strony, można zatem powiedzieć, że bezpośredni cel normatywny jest tu łatwy do odczytania: stanowi go zapewnienie samodyscypliny każdego państwa członkowskiego przy tworzeniu i realizowaniu własnej polityki budżetowej. Taka interpretacja nie pozostawia zarazem wątpliwości, że w przypadku fiaska wspomnianej polityki żadne państwo członkowskie nie ma tytułu do wystąpienia z roszczeniem o udzielenie pomocy ze strony czy to Unii, czy to pozostałych państw członkowskich. Nawet jeśli lektura art. 119 ust. 3 TFUE podpowiada, że uregulowanie to powinno być odczytywane w kontekście realizacji nadrzędnego celu, którym jest przecież utrzymanie stabilnej unii gospodarczej i walutowej. To ostatnie stwierdzenie jest tutaj szczególnie ważne, ponieważ wnioskując zgodnie z logiką *modus ponendo ponens*, należałoby dowodzić czegoś wręcz przeciwnego, a mianowicie, że nie ma sensu udzielenie pomocy państwu, z którym dzieli się los wspólnotowej waluty. Tymczasem jest to wszak klucz do wspólnotowej stabilizacji finansowej.

Jeżeli zatem spojrzeć od tej strony na analizowaną tu problematykę, to przyjdzie powiedzieć, że rozpatrując integrację europejską w perspektywie polityczno-prawnej, można wskazać na trzy węzłowe kwestie w rozwoju unijnego prawa rozumianego tutaj jako europejskie spoiwo wspólnotowe. Kwestie te stanowią: (a) prawo unijne a prawo specjalne strefy euro, (b) rozwiązania prawne międzyrządowe a supranarodowe, (c) europejska kontrola sądowa a swoboda podejmowania narodowych decyzji politycznych.

²⁸ Por. K. Rohleder, O. Zehnpfund, L. Sinn, *Bilaterale Finanzhilfen für Griechenland. Vereinbarkeit mit Artikel 125 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, „Info-brief”, WD 11-300-103/10.

III.

Próbą wyjścia naprzeciw trudnościom z utrzymaniem narodowej dyscypliny budżetowej w państwach strefy euro jest projektowane wprowadzenie do art. 136 TFUE trzeciego akapitu: „Państwa członkowskie, których walutą jest euro, mogą utworzyć mechanizm stabilizacyjny, który będzie włączany wtedy, gdy jest niezbędne utrzymanie stabilności w strefie euro. Udzielenie wszystkich rodzajów niezbędnej pomocy finansowej w ramach tego mechanizmu podlega ścisłym rygorom”. Jakkolwiekby jednak nie oceniać zasadności wprowadzenia tego uregulowania do pierwotnego prawa unijnego, to pozostanie nadal aktualne pytanie: czy oraz jak dalece polityka wsparcia budżetowego wśród państw strefy euro wymaga podobnego uzupełnienia aż w materii traktatowej? To z jednej strony. Z drugiej natomiast: czy projektowana zmiana dotycząca wprowadzenia mechanizmu stabilizacyjnego w strefie euro nie zniesie aby zobowiązań prawnych państw do niej należących wobec całej (pozostalej) Unii Europejskiej?

Nie sposób bowiem zbyć nieuwagą twierdzenia, że proponowana zmiana traktatowa nie jest potrzebna, jeśli – jak sądzimy – dotychczasowe prawo unijne nie będzie zabraniało udzielania dobrowolnej pomocy finansowej, a jedynie określone w art. 125 TFUE sposoby tej pomocy. Wreszcie nie sposób także przeoczyć, iż przyjęcie nowego uregulowania oznacza zmianę modelową: unię walutową bez możliwości wsparcia zastępowałaby unia walutowa z taką właśnie możliwością. Stąd odejście od unijnych zobowiązań prawnych za pośrednictwem proponowanej zmiany traktatowej jest tylko w takiej mierze możliwe, jeśli proponowany przepis dopuszcza to jako uregulowanie specjalne. Poprawność tego duktu dowodzenia potwierdza zresztą najlepiej fakt, iż w przypadku wykorzystania środków finansowych ESM jako wsparcia poszczególnych banków musiano by to wówczas potraktować jako zakłócenie prawa konkurencji w gospodarce rynkowej i tym samym uznać te środki za pomoc publiczną podlegającą rygorom unijnego prawa nadzoru w ramach art. 107–109 TFUE²⁹.

Nie ulega wątpliwości, że wraz z wszczęciem procesu zmierzającego do wprowadzenia analizowanej powyżej zmiany traktatowej musiałoby to mieć

²⁹ Por. *Pomoc publiczna*, [w:] J.W. Tkaczyński, R. Willa, M. Świstak, *Leksykon funduszy UE*, Warszawa 2009, s. 269–272.

daleko idące konsekwencje dla jedności polityczno-prawnej całej Unii Europejskiej. Nastąpiłoby bowiem tutaj zróżnicowanie prawne pomiędzy państwami należącymi do strefy euro i pozostającymi poza nią. Wprawdzie można by argumentować, że tak pojmowane zróżnicowanie byłoby działaniem wspierającym integrację europejską³⁰, zważywszy jednak trudny do przewidzenia rezultat takiego działania, zasadnym wydaje się postulat powstrzymania się przed podobnymi krokami. Również dlatego że dla powiązań funkcjonalnych między wspólnym rynkiem (cała Unia) a unią walutową (strefa euro) byłoby to – z uwagi na wspomnianą już tu kwestię osłabienia prawa wolnej konkurencji – poważnym wyzwaniem dla unijnej spójności prawnej.

To, że nie jest to bynajmniej niebezpieczeństwo iluzoryczne, dobrze obrazuje przykład Grecji. Uzasadnienia decyzji z dnia 7 maja 2010 r. o pomocy finansowej państw strefy euro dla Grecji trudno bowiem szukać w materii prawa unijnego. Jeżeli już, to można o samej decyzji powiedzieć co najwyżej, że była międzyrządowym oświadczeniem szefów państw lub rządów strefy euro³¹, które stało się podstawą porozumienia o udzieleniu Grecji w dniu następnym pożyczki stabilizacyjnej. W myśl tego porozumienia państwa strefy euro postawiły do dyspozycji Grecji 80 mld euro, które stały się lwią częścią utworzonego pod auspicjami Międzynarodowego Funduszu Walutowego (IMF) greckiego pakietu pomocowego w wysokości 110 mld euro³².

Pomoc udzielona Grecji okazała się jednak otwarciem mitologicznej puszkii Pandory. Już wkrótce wyszło bowiem na jaw, że jednostkowa pomoc dla Grecji musi przyoblec się w konstrukcję „parasola ratunkowego” euro w ramach tymczasowego Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej (EFSM), o którym wiemy, że jest konstrukcją mieszaną, złożoną z elementów prawa unijnego oraz umowy międzyrządowej i prawa narodowego. Jako Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej opiera się on na prawie unijnym, ściślej rzecz biorąc – na rozporządzeniu Rady UE z dnia

³⁰ Por. P.Ch. Müller-Graff, *„Differenzierte Integration”: Konzept mit sprengender oder unitarisierender Kraft für die Europäische Union*, „Integration” 2007, nr 2, s. 129–139.

³¹ Por. Oświadczenie szefów państw lub rządów strefy euro z dnia 7 maja 2010 r., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/114314.pdf (5.01.2013).

³² Ibidem, s. 1.

11 maja 2010 r. ustanawiającym europejski mechanizm stabilizacji finansowej³³. Samo rozporządzenie bierze natomiast swój początek w uregulowaniu art. 122 ust. 3 TFUE, które – niezależnie od przynależności danego państwa do strefy euro – zezwala na wsparcie finansowe ze strony Unii, jeśli „Państwo Członkowskie ma trudności lub jest istotnie zagrożone poważnymi trudnościami z racji klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą”. Wzmiankowane rozporządzenie powtarza te warunki w swoim art. 1 „Cel i zakres”.

Tymczasem trudno nie zgodzić się z opinią Martina Seidla³⁴, który wskazując na te właśnie warunki art. 1 rozporządzenia Rady UE nr 407/2010, podnosi ich nieprzystawalność do analizowanego tu przypadku trudności finansowych Grecji. Nawet jeśli uznać, że konsekwencje kryzysu finansowego były wiosną 2010 r. trudne do oszacowania, to nie zmienia to faktu, że przesłankę nr (3)³⁵ ze wstępu do rzeczonego rozporządzenia można oceniać jedynie w kategoriach retoryki politycznej. Stąd w dalszej kolejności należy uznać, że to nie „bezprecedensowy globalny kryzys finansowy” jest odpowiedzialny za mizериę greckich finansów publicznych, ale niesolidna (albo, jak kto woli, niefrasobliwa) polityka budżetowa Grecji.

Jakkolwiekby nie oceniać krytycznie uzasadnienia (politycznego) analizowanego powyżej uregulowania prawnego, to zarazem trudno zaprzeczyć, że na pytanie, czy art. 122 ust. 2 TFUE dopuszcza w ogóle możliwość wydania takiego rozporządzenia, musi być udzielona odpowiedź twierdząca. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej ani bowiem nie przewiduje tutaj określonych prawnych środków, ani ich też zresztą nie wyklucza. Technicznie zatem jest możliwe za pośrednictwem EFSM wsparcie finansowe w formie pożyczki bądź linii kredytowej, o ile zostanie ono poprzedzo-

³³ Por. Rozporządzenie Rady (UE) nr 407/2010 ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej (Dz.U. UE L 118 z dnia 12 maja 2010 r.).

³⁴ Por. M. Seidel, *Europarechtsverstöße und Verfassungsbruch im Doppelpack*, „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” 2011, nr 7, s. 241.

³⁵ Wstęp do rozporządzenia Rady UE nr 407/2010, przesłanka nr (3): „Bezprecedensowy globalny kryzys finansowy i pogorszenie koniunktury gospodarczej, które miały miejsce w ciągu ostatnich dwóch lat, dotkliwie zaszkodziły wzrostowi gospodarczemu i stabilności finansowej oraz spowodowały znaczne pogorszenie sytuacji państw członkowskich pod względem poziomu deficytu i zadłużenia”.

ne decyzją Rady UE podjętą kwalifikowaną większością głosów³⁶ i na wniosek Komisji Europejskiej do wysokości środków własnych UE³⁷, czyli ok. 60 mld euro. Pozostaje jednak prawnie niewyjaśnione, jak ma się to rozwiązanie do nakazu finansowania się Unii „całkowicie z zasobów własnych”³⁸ przy równoczesnym upoważnieniu Komisji Europejskiej do zaciągania w imieniu Unii zobowiązań finansowych³⁹.

IV.

Nie da się ukryć, że wraz z podejmowanymi od maja 2010 r. krokami w celu zapewnienia stabilności finansowej w strefie euro zyskała na aktualności alternatywa między rozwiązaniami prawnymi o charakterze międzyrządowym a supranarodowym. Zastanawiające jest bowiem, że przy realizacji celu stabilizacji supranarodowo skonstruowanej unii walutowej odwołano się do międzyrządowego instrumentarium środków prawnych: przywołanej powyżej pomocy dla Grecji, a następnie skonstruowania EFSM oraz ESM. Nie inaczej da się taki zamiar odczytać także w oświadczeniu z dnia 9 grudnia 2011 r., w którym znajdujemy zapowiedź m.in. budowy „wzmocnionej struktury” istniejącej unii gospodarczo-walutowej⁴⁰. Również postulowane uzupełnienie art. 136 TFUE o nowy akapit trzeci, o czym była już tutaj mowa, idzie w tym kierunku, bowiem nie uniemożliwia takiego rozwoju, aczkolwiek – dodajmy bezstronnie – także go nie wymusza.

Szczegółowy ogląd przyjętych przez państwa strefy euro rozwiązań dotyczących ESM pokazuje zmianę dotychczasowego paradygmatu rozwiązań o charakterze supranarodowym na międzyrządowy. Na uwagę zasługuje zwłaszcza to, że już sama koncepcja europejskiej unii walutowej (przypomnijmy – jako konstrukcji supranarodowej) zostaje tak oto uzupełniona o pozaunijne porozumienie, czyli podpisany przez państwa strefy euro w dniu 2 lu-

³⁶ Por. art. 3 ust. 2 rozporządzenia Rady EU nr 407/2010.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Por. art. 311 akapit 2 TFUE.

³⁹ Por. art. 2 ust. 1 akapit 2 rozporządzenia Rady EU nr 407/2010.

⁴⁰ Por. Oświadczenie szefów państw lub rządów strefy euro z dnia 9 grudnia 2011 r., s. 2., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/126674.pdf (5.01.2013).

togo 2012 r. Traktat o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności (TESM)⁴¹. Nie zmienia tego stanu rzeczy propozycja uzupełnienia art. 136 TFUE o cytowany powyżej akapit trzeci, ponieważ – niezależnie od jego (nie) przyjęcia – decydująca pozostaje tu wykładnia art. 125 TFUE.

Jednak nie do końca. Wprawdzie ze sformułowań wymienionego wyżej Traktatu o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności (TESM) jednoznacznie wynika, iż mowa tu o samodzielnej organizacji międzynarodowego prawa publicznego⁴², to jednak inaczej niż w przypadku ramowego porozumienia EFSM instancją sądową w przypadku zaskarżenia decyzji Rady Dyrektorów ESM jest Trybunał Sprawiedliwości UE⁴³. Na tym nie koniec. Całkowitej separacji prawnoorganizacyjnej ESM od Unii Europejskiej zapobiega również kolejne uregulowanie, w którym czytamy, że nadzór po „zamknięciu programu” powierza się w ramach unijnego postępowania koordynacyjnego Komisji Europejskiej i Radzie UE⁴⁴. Niezależnie jednak od tego przyjdzie stwierdzić, że w świetle poszanowania suwerenności państw członkowskich widocznego w unijnym prawie pierwotnym dotyczącym chociażby unii gospodarczej nie są międzyrządowe kroki pomocowe państw strefy euro systemowo obce. Stale pozostaje jedynie aktualne pytanie, czy okażą się one wystarczające.

Konsekwencją tak postawionego pytania jest dylemat: czy reguły europejskiej koordynacji polityki gospodarczej oraz wsparcie budżetowe w ramach unii walutowej euro lepiej jest konstruować według wzorów supranarodowych, czy też może właśnie międzyrządowych. Obydwie drogi są możliwe i obydwie pozostają zarazem dyskusyjne. Jeśli idzie o ustalenie warunków udzielania wsparcia finansowego, jego wykorzystania, a wreszcie zwrotu, to ich supranarodowe usytuowanie daje sposobność – w przypadku niedotrzymania ustalonych warunków – stwierdzenia przez Trybunał Sprawiedliwości UE naruszenia prawa unijnego z wszystkimi z tego wynikającymi konsekwencjami. Podobnie wygląda to w przypadku nadzoru polityki budżetowej

⁴¹ http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01731/imfname_247806.pdf [brak polskiej wersji językowej] (5.01.2013).

⁴² Por. art. 32 ust. 2 TESM.

⁴³ Por. art. 37 ust. 3 TESM. Podobnie w preambule do TESM przesłanka nr (16) w powiązaniu jednakże z art. 273 TFUE.

⁴⁴ Por. przesłankę nr (17) z preambuły TESM w powiązaniu z art. 121 i 136 TFUE.

i gospodarczej państw strefy euro. Ponieważ jednak dotyczy to newralgicznych dziedzin suwerenności państwowej, niosą ze sobą tego rodzaju supranarodowe rozwiązania zarzewie zarówno problemów normatywnych, jak i politycznych. W przypadku tych ostatnich, przynajmniej, niekiedy trudnych do przewidzenia i zapobieżenia.

Z powyższego wolno zatem wyciągnąć wniosek, że ograniczenie wyboru jedynie do trybu supranarodowego bądź międzyrządowego byłoby na przykładzie utrzymania dyscypliny budżetowej działaniem nazbyt pochopnym. Po pierwsze dlatego, że nie odpowiadałoby to – jeśli można tak to górnolotnie określić – duchowi zjednoczonej Europy. Po drugie zaś, na co pragniemy szczególnie zwrócić uwagę w naszych rozważaniach, Unia Europejska/strefa euro nie stoi przed alternatywą „albo – albo”, tylko w obliczu takiego stworzenia (politycznego) rozwiązania, które byłoby równocześnie (prawną) kombinacją znanych już elementów: odpowiedzialności za własne działania gospodarcze/budżetowe państw członkowskich, zapobiegawczej koordynacji tychże działań, dostępu do prywatnoprawnych instrumentów na rynku kapitałowym oraz supranarodowych środków polityczno-prawnych, a wreszcie – wyjątkowo – finansowego wsparcia budżetowego.

Instrumentarium środków pomocowych, do których sięga się w europejskiej polityce finansowej od maja 2010 r., pokazuje dowodnie, że praktyka przewycięzania obecnego kryzysu finansowego, jak i jego zapobiegania znajduje się dopiero w fazie próbnej. W takiej fazie, dopowiedzmy to wyraźnie, w której ma miejsce dopiero szukanie na drodze jurydyzacji różnych elementów supranarodowych i międzyrządowych możliwie optymalnego rozwiązania analizowanego tutaj problemu. Już w tej chwili można jednak powiedzieć, że sens przyszłej prewencji finansowej w polityce budżetowej sprowadzać się będzie do utrzymania odpowiedzialności za stan finansów narodowych zasadniczo po stronie państw członkowskich, aczkolwiek przy istotnym wzmocnieniu unijnych instrumentów zapobiegawczych.

Jeśli mowa natomiast o potrzebie w tym względzie zmian traktatowych, to wypada wskazać, że pozostają one współzależne od pożądanego stopnia supranarodowej kontroli wewnątrz Unii Europejskiej. Na obecnym etapie rozważań nie jest jednak możliwe udzielenie precyzyjnej odpowiedzi, w jakim związku przyczynowo-skutkowym – biorąc pod uwagę upoważnienia art. 121, 126 i 136 TFUE – pozostaną wobec prawa pierwotnego rozwiązania

przyjęte w tzw. sześciopaku⁴⁵. Wątpliwości pozostają także, jeśli wziąć pod uwagę próby wzmocnienia za pomocą unijnego prawa pochodnego kompetencji Komisji wobec Rady UE w stosunku do ustalonego traktatowo między państwami członkowskimi postępowania decyzyjnego. Taki przypadek może mieć miejsce w sytuacji zalecanej przez Komisję decyzji, która nie została przez Radę odrzucona w określonym terminie⁴⁶.

Wreszcie na uwagę zasługuje również rozważenie, czy w normatywnym wyposażeniu TESM nie są aby zawarte elementy, które wprawdzie znajdują się poza prawem unijnym, ale których sens sprowadza się jednakże do wpływania na politykę budżetową poszczególnych państw członkowskich. Także i tutaj udzielenie precyzyjnej odpowiedzi nie jest w chwili obecnej możliwe: niewiadomą pozostaje bowiem praktyka polityczna państw Unii Europejskiej. Jedno, co wolno zaryzykować na podstawie obserwacji aktualnej polityki europejskiej, to twierdzenie, że pozostaje wysoce prawdopodobne, iż ostrość podziału między rozwiązaniami supranarodowymi a międzyrządowymi będzie w kwestiach dotyczących unii gospodarczej i walutowej państw strefy euro systematycznie malała.

V.

Jakkolwiekby nie oceniać wagi analizowanych powyżej aspektów unijnej polityki wsparcia budżetów państw strefy euro, naszej uwadze nie powinien umknąć jeszcze jeden jej wymiar, a mianowicie sądowa kontrola działań politycznych. Wymiar, dodajmy, który pozostaje w ścisłym związku z dwoma poprzednimi, ale którego znaczenie wykracza jednak dalece poza podnoszoną w ich przypadkach problematykę prawną. Dobrze ilustruje ten przypadek *ekskurs* w polityczno-prawne perturbacje największego uczestnika w udzie-

⁴⁵ Por. U. Häde, *Art. 136 AEUV – eine neue Generalklausel für die Wirtschafts- und Währungsunion*, „Juristenzeitung” 2011, nr 7, s. 333–340.

⁴⁶ Przykładowo: art. 6 ust. 2 oraz art. 10 ust. 2 (stwierdzenie w ramach międzynarodowego nadzoru według art. 121 TFUE, że ze strony państwa członkowskiego nie zostały podjęte żadne skuteczne środki zapobiegawcze) w rezolucji PE z dnia 28 września 2011 r. wobec propozycji Rozporządzenia PE i Rady zmiany Rozporządzenia nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, [w:] P7_TA-PROV(2011)0421 [brak polskiej wersji językowej].

laniu omawianego wsparcia, czyli Niemiec, dla których problemem nie była bynajmniej kwestia politycznej zasadności pomocy finansowej, ale jej zgodność z konstytucją. Przedstawiona bowiem powyżej argumentacja przekonała wprowadzić większość posłów niemieckiego parlamentu do przyjęcia analizowanego tu międzyrządowego porozumienia z dnia 7 maja 2010 r. jeszcze tego samego dnia (sic!) i uchwalenia ustawy o przejęciu gwarancji na rzecz podtrzymania niezbędnej zdolności płatniczej Republiki Greckiej w związku ze stabilnością finansową w unii walutowej⁴⁷, tym niemniej odezwały się natychmiast wcale liczne głosy, że działanie takie jest sprzeczne z Ustawą Zasadniczą RFN. Stąd też na pytanie, czy takie procedowanie było zgodne z konstytucją, musiał dać odpowiedź dopiero sąd konstytucyjny⁴⁸.

Na poziomie europejskim tytułowa kwestia kontroli sądowej pozostaje powiązana z rozważaniami na temat dylematu prawo unijne bądź prawo specjalne strefy euro, ponieważ stojące w tym przypadku do dyspozycji unijne środki prawne podlegają badaniu ze strony Trybunału Sprawiedliwości UE (TS UE). Tymczasem wiemy, że naruszenie ze strony państwa członkowskiego zobowiązania traktatowego do unikania nadmiernego deficytu budżetowego⁴⁹, tak samo jak naruszenie przez nie postępowania przy wykonywaniu w ramach ustalonych etapów obecnej procedury nadzoru budżetu⁵⁰, nie mogą być przedmiotem skarg do TS UE według art. 258 i 259 TFUE⁵¹. To wyłączenie nie jest jednak absolutne, lub, jak kto woli, spójne z resztą materii traktatowej, gdyż już teraz orzeczenie TS UE⁵² w sprawie stwierdzenia

⁴⁷ Por. Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik vom 7. Mai 2010 (Bundesgesetzblatt (BGBl.) I 2010, nr 19, poz. 3). Ustawa ta upoważnia niemieckie federalne ministerstwo finansów do poręczenia gwarancji udzielonemu ze strony Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) kredytowi na rzecz Grecji w wysokości 22,4 mld euro (nie licząc oprocentowania i kosztów obsługi).

⁴⁸ Por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 września 2011 r. (BVerfGE vom 7. September 2011: 2BvR 987/10, 2BvR 1485/10, 2BvR 1099/10).

⁴⁹ Por. art. 126 ust. 1 TFUE.

⁵⁰ Por. art. 126 ust. 2–9 TFUE.

⁵¹ Por. art. 126 ust. 10 TFUE.

⁵² Por. orzeczenie (wyrok) TS UE z dnia 13 lipca 2004 r. w sprawie C-27/04 Komisja vs. Rada, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d5dd1a8cf1f0ae41f98027af2f91feaf6f.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Oa3ePe0?text=&docid=49386&pageIndex=0&doclang=PL&mode=doc&dir=&occ=first&part=1&cid=166750> (S.01.2013).

nieważności aktów prawnych Rady UE otwiera (nową) drogę w przywołanym postępowaniu kontrolnym. I trudno przecenić znaczenie owej „nowej” drogi, jeśli wziąć pod uwagę, że odnosi się ona zarówno do EFSM jak i EBC.

Także jednak powyższe nie może być uznane za sąd kategoriyczny, jeśli uwzględnić, że rzeczona kontrola sądowa jest ograniczona do kwestii zgodności z prawem oraz wykładni⁵³. W tym mieszczą się oprócz kwestii kompetencji i zobowiązania organów (przykładowo zakaz bezpośredniego nabywania tytułów dłużnych (egzekucyjnych) przez EBC), również pytania dotyczące kwalifikacji, potrzeby, a wreszcie zasadności tychże środków. Nie jest natomiast zadaniem TS UE orzekanie ani co do politycznego wymiaru, ani co do oceny ryzyka podejmowanych środków. To pozwala *suma summarum* pokusić się o taki komentarz, że Trybunał – mając na względzie trójpodział władz – powinien w dalszym ciągu dokładać wszelkich starań i starannie unikać szkodzącego jego wizerunkowi ewentualnego angażowania się w bieżącą politykę.

W kwestii sądowej kontroli wolno przy tym podnieść, że wprowadzie nie przynależy ona jako immanentna część do alternatywy supranarodowego bądź międzyrządowego instrumentarium, to tym niemniej pozostaje jego istotnym elementem. Jakby bowiem nie patrzeć, nie ma obowiązku wprowadzania w umowach międzyrządowych uregulowania mówiącego o obligatoryjnym postępowaniu mediacyjnym, ale nie jest ono w/z nich także wykluczone. Planowane zatem włączenie TS UE jako sądu rozjemczego w sprawach podlegających ESM byłoby bez wątpienia również przetarciem nowych dróg w funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Gdyby więc ESM miał się rozwinąć jako organizacja wyposażona w zróżnicowane spektrum instrumentów prawnych, wymagałoby to naturalnie nowej konstrukcji analizowanego już tu Oświadczenia szefów państw i rządów strefy euro⁵⁴ oraz delimitacji granic tejże kontroli sądowej. Wszystko po to, aby wkroczenie na *terra incognita* nowych rozwiązań prawnych nie przerodziło się w naruszanie suwerennych praw zwierzchnich państw członkowskich Unii Europejskiej.

⁵³ Por. art. 263 ust. 1 TFUE.

⁵⁴ Por. Oświadczenie szefów państw lub rządów strefy euro z dnia 9 grudnia 2011 r., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/126674.pdf (5.01.2013).