

Analiza *natolińska*

3(61)2013

W stronę Europy zmiennej geometrii?

Analiza orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie Europejskiego Mechanizmu Stabilności.

Łukasz Jagiełłowicz



CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN

CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN
ul. Nowoursynowska 84, 02-797 Warszawa
tel: 48 22 54 59 800· fax: 48 22 646 12 99

www.natolin.edu.pl

Streszczenie

W niniejszej analizie autor bada orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w sprawie C- 370/12. Orzeczenie to było wynikiem skargi wniesionej przez irlandzkiego parlamentarzystę Thomasa Pringle do High Court. Skarga ta podważała możliwości ratyfikacji przez Irlandię Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności. W wyniku postępowania przed sądami krajowymi irlandzki Sąd Najwyższy zadał pytanie Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej, czy dopuszczalne jest, by w trybie uproszczonym wprowadzać do prawa pierwotnego normy pozwalające na ustanowienie stałego mechanizmu stabilności finansowej, a co więcej także możliwości zawarcia przez państwa członkowskie strefy euro umowy międzynarodowej powołującej do życia stały mechanizm stabilności finansowej w zgodzie z prawem Unii Europejskiej. Autor analizując szczegółowo wyrok w tej sprawie dochodzi do wniosku, że TSUE dopuścił w wyroku możliwość tworzenia zmiennej geometrii integracji poprzez uzupełnianie reżimu prawa Unii Europejskiej postanowieniami prawa międzynarodowego publicznego.

1. WPROWADZENIE

Historia integracji europejskiej daje wiele przykładów potwierdzających tezę, że kluczowe zmiany ładu instytucjonalnego procesów integracyjnych dokonują się w reakcji na sytuacje kryzysowe. Idea integracji po 1945 roku zrodziła się przecież z bolesnych doświadczeń II wojny światowej, które wskazywały na konieczność utworzenia stałego instrumentu politycznego harmonizującego indywidualne (nierazko niezgodne ze sobą) interesy poszczególnych państw europejskich. Wiele instytucji polityczno-prawnych składających się na dzisiejszy kształt ładu instytucjonalnego Unii Europejskiej powstało w wyniku kompromisu politycznego zawartego w celu przezwyciężenia powstałego kryzysu. Takiej proweniencji są na przykład wprowadzony do prawa pierwotnego Unii Europejskiej Kompromis z Ioaniny, rabat brytyjski czy chociażby klauzula solidarności energetycznej.

Jako przykład wpływu sytuacji wyjątkowych na zmiany ustrojowe wskazać można kryzys „pustego krzesła” z lat 60. XX wieku. Determinacja rządu francuskiego doprowadziła wówczas do wprowadzenia wymogu jednomyślności w głosowaniach w Radzie, które dotyczyć miały „bardzo ważnego interesu narodowego”¹. Dotychczasowe zmiany prawne towarzyszące sytuacjom nadzwyczajnym związane były z zagadnieniami m. in. tempa integracji, mechanizmów podejmowania decyzji czy wreszcie form organizacyjnych. Wpływ na przebieg procesu integracji europejskiej miały zarówno kryzysy natury politycznej (weto Francji wobec rozszerzenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej o Wielką Brytanię, używanie techniki traktatu rewizyjnego w pracach nad Traktatem Lizbońskim z powodu negatywnych wyników referendum w sprawie przyjęcia Traktatu Konstytucyjnego we Francji i Holandii), jak i gospodarczej (szoki naftowe w latach 70.). W świetle powyższych okoliczności nie sposób zignorować wpływu trwającego globalnego kryzysu finansowego na system prawny i instytucjonalny Unii.

Najpoważniejsze od przełomu lat 20 .i 30. XX wieku gospodarcze przesilenie spowodowało wiele negatywnych konsekwencji dla gospodarek państw członkowskich Unii Europejskiej takich jak recesja, znaczący wzrost poziomu bezrobocia, deficytów budżetowych i długu publicznego. W sposób szczególny dotknęły one niektóre państwa strefy euro. Występujący w publicystyce politycznej i ekonomicznej akronim „PIIGS”² stał się symbolem strukturalnego problemu gospodarczego grupy państw należących do strefy euro. W celu rozwiązania kwestii zadłużenia krajów posługujących się wspólną walutą należało podjąć

nadzwyczajne środki. Do katalogu instrumentów ekstraordynaryjnych z pewnością zaliczyć należy utworzone w ostatnim czasie instytucje takie jak:

- Europejski Instrument Stabilności Finansowej³ (dalej jako: „EFSF”)
- Europejski Mechanizm Stabilności Finansowej⁴ (dalej jako: „EFSM”)
- Europejski Mechanizm Stabilności⁵ (dalej jako: „ESM”).

Pierwsze dwie instytucje z założenia miały mieć charakter tymczasowy. EFSF utworzony został przez państwa strefy euro, a 2 bln euro środków znajdujących się w jego dyspozycji służyć miało wyłącznie do udzielania pomocy członkom strefy Euro. EFSM powołany został natomiast do udzielenia pomocy wszystkim państwom członkowskim Unii Europejskiej przy wykorzystaniu 60 mld euro gwarantowanych przez budżet ogólny Unii Europejskiej⁶. Rozporządzenie Rady (UE) nr 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r. ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej⁷ powoływało się w preambule na podstawę prawną w postaci art. 122 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁸ (dalej jako: „TFUE”). Zgodnie z treścią przedmiotowego postanowienia *„[w] przypadku gdy Państwo Członkowskie ma trudności lub jest istotnie zagrożone poważnymi trudnościami z racji klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą, Rada, na wniosek Komisji, może przyznać danemu Państwu Członkowskiemu, pod pewnymi warunkami, pomoc finansową Unii. Przewodniczący Rady informuje Parlament Europejski o podjętej decyzji”*.

Wadą klauzuli solidarności jako podstawy prawnej do uruchomienia mechanizmu pomocowego dla państw dotkniętych kryzysem zadłużeniowym byław szczególności wąsko ujęta hipoteza normy dekodowanej na podstawie art. 122 ust. 2 TFUE. Wykładnia teleologiczna tego postanowienia traktatowego nie pozostawiała wątpliwości, że możliwość zastosowania wspomnianej klauzuli aktualizowała się dopiero w chwili wystąpienia zdarzenia zewnętrznego wywołanego działaniem czynników znajdujących się poza kontrolą potencjalnego adresata pomocy. Poza zakresem zastosowania normy rekonstruowanej na podstawie art. 122 ust. 2 TFUE pozostawała zatem sytuacja, w której dotkliwe skutki kryzysu zadłużeniowego byłyby pochodną prowadzenia niezrównoważonej polityki budżetowej. Wadliwości obranej podstawy prawnej świadomi byli także członkowie Rady Europejskiej. Decydując się na stworzenie bezpośredniej podstawy traktatowej dla permanentnego mechanizmu stabilizacyjnego

wskazywali, że stosowanie klauzuli solidarności jest nieadekwatne wobec celu zapewnienia ochrony stabilności strefy euro jako całości⁹. Jeszcze przed dniem wejścia w życie zmiany traktatowej (1 stycznia 2013 roku), państwa członkowskie strefy euro zawarły w dniu 2 lutego 2012 roku Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności¹⁰ (dalej jako: „TESM”).

Powołanie ESM wiązało się z dwiema szczególnymi okolicznościami. Przy tworzeniu podstawy traktatowej dla mechanizmu po raz pierwszy skorzystano z uproszczonej procedury

Nie można zignorować wpływu trwającego globalnego kryzysu finansowego na system prawny i instytucjonalny Unii Europejskiej.

zmiany traktatu (art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej¹¹, dalej jako „TUE”). Po drugie, korzystając z instrumentów prawa międzynarodowego publicznego, państwa członkowskie strefy euro powołały instytucję współpracującą w swojej działalności operacyjnej z organami Unii Europejskiej. Oba ekstraordynaryjne czynniki odnoszące się do uproszczonej zmiany traktatu i samej konstrukcji prawnej ESM były przedmiotem orzeczenia przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako: „TSUE” lub „Trybunał”) w sprawie C- 370/12¹².

Od przyjęcia Traktatu z Maastricht datować można istnienie normatywnej zgody państw członkowskich na zróżnicowanie ich statusu prawnego wewnątrz Unii Europejskiej. Przyznanie na drodze traktatowej *opt-out* od pełnego uczestnictwa w Unii Gospodarczo-Walutowej oznaczało akceptację dla wyłączenia niektórych państw spod zobowiązań kluczowych dla projektu europejskiego¹³. Wraz z kolejnymi rozszerzeniami

Unii Europejskiej multiplikowały koncepcje integracji oraz nierzadko sprzeczne poglądy i wyobrażenia na temat jej przyszłego ładu instytucjonalnego. Naturalne jest to, że w gronie 27 państw o silnie ukształtowanej tożsamości politycznej poszczególne kraje posiadać mogą odmienne interesy oraz zróżnicowaną wrażliwość. Środkiem traktatowym, jaki sankcjonować miał prawo do wyboru ściślejszej integracji w wybranych dziedzinach, była instytucja wzmocnionej współpracy. Zarówno jednak derogacja, jak i wzmocniona współpraca przewidziane były bezpośrednio prawem pierwotnym, co oznaczało, że konsekwencje prawne korzystania przez państwa z tych opcji określone były w pełni przez reżim prawny Unii Europejskiej. Odmianą drogą zacieśniania współpracy pomiędzy zainteresowanymi państwami członkow-

skimi jest tzw. metoda schengenśka, która przewiduje zawieranie przez państwa członkowskie umów poddanych wyłącznie reżimowi prawa międzynarodowego publicznego¹⁴. To właśnie tę metodę wybrano w procesie tworzenia architektury instytucjonalnej systemu pomocy finansowej dla zagrożonych państw członkowskich strefy euro. Heterogeniczna struktura zobowiązań prawnych państw członkowskich stanowiła przedmiot dociekań Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C 370/12.

2. STATUS PRAWNY EUROPEJSKIEGO MECHANIZMU STABILNOŚCI

ESM określony został w TESM jako międzynarodowa instytucja finansowa, której podmiotami są państwa członkowskie strefy euro¹⁵. Powołano ją w celu uruchamiania funduszy oraz udzielania jej członkom napotyającym lub mogącym napotkać poważne trudności finansowe - pod rygorystycznymi warunkami dostosowanymi do charakteru wybranego instrumentu pomocy finansowej- wsparcia na rzecz stabilności. Zostanie ono udzielone, jeżeli będzie to konieczne dla zapewnienia równowagi finansowej zarówno strefy euro jako całości, jak i jej poszczególnych państw członkowskich¹⁶. Przesłanką udzielenia wspomnianej pomocy jest zatem wystąpienia konieczności zapewnienia stabilności finansowej strefy euro w całości i jej państw członkowskich¹⁷. Jako środki służące realizacji celu ESM umawiające się strony wskazały pozyskiwanie środków poprzez emisję instrumentów finansowych oraz zawieranie umów i porozumień lub innych postanowień z członkami ESM, instytucjami finansowymi i innymi osobami trzecimi. Rygorystyczne warunki udzielenia pomocy mogą obejmować w szczególności wdrożenie programu dostosowań makroekonomicznych lub zobowiązanie do przestrzegania wcześniej ustalonych warunków przyznania pomocy. Organami ESM są: Dyrektor Zarządzający (DZ), Rada Gubernatorów (RG) oraz Rada Dyrektorów (RD)¹⁸. W skład RG wchodzi ministrowie państw członkowskich strefy euro odpowiedzialni za finanse¹⁹. Radę Dyrektorów tworzą natomiast wyznaczone przez każde z państw osoby wyróżniające się wiedzą z zakresu ekonomii i finansów²⁰.

Wśród instrumentów pomocowych dostępnych dla państw członkowskich strefy euro TESM wymienia:

- zapobiegawczą warunkową linię kredytową lub linię kredytową o zastrzonych warunkach²¹,
- pożyczki celowe przeznaczone na rekapitalizację instytucji finansowych członka ESM²²,
- pożyczki niemające ściśle określonego celu przeznaczenia²³,
- zakup papierów dłużnych członka ESM na rynku pierwotnym²⁴,
- interwencje na rynku wtórnym w odniesieniu do papierów dłużnych członka ESM²⁵.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 TESM nominalny kapitał ESM wynosi 700 mld euro i podzielony jest na 7 milionów udziałów o wartości 100 000 euro każdy. Kapitał rozdysponowano na część opłaconą i gwarantowaną. Przyjęto zasadę, że odpowiedzialność członków ESM ogranicza się w każdych okolicznościach do wartości nominalnej ich udziałów w kapitale zakładowym. Członek ESM nie odpowiada natomiast z tytułu swojego członkostwa za zobowiązania ESM (brak subsydiarnej odpowiedzialności subskrybentów).

Procedurę pomocową inicjuje państwo członek ESM, który zwraca się do przewodniczącego Rady Gubernatorów z wnioskiem o udzielenie wsparcia na rzecz stabilności. Przedmiotowe podanie zawiera instrument lub instrumenty finansowe, o których udzielenie ubiega się wnioskodawca. Przewodniczący Rady Gubernatorów zleca Komisji Europejskiej we współpracy z Europejskim Bankiem Centralnym następujące zadania:

- ocenę zagrożenia dla stabilności finansowej strefy euro w całości oraz jej państw członkowskich²⁶,
- ocenę równowagi zadłużenia publicznego, jeżeli jest to pożądane i możliwe. Powinna ona zostać dokonana we współpracy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym,
- ocenę rzeczywistych i potencjalnych potrzeb członka ESM w zakresie finansowania.

Wniosek członka ESM wraz z kompleksową oceną przygotowaną przez Komisję Europejską stanowi podstawę do podjęcia przez RG decyzji o przyznaniu wnioskodawcy, co do zasady, wsparcia na rzecz stabilności w postaci programu pomocowego. Następnie RG zleca Komisji Europejskiej (we współpracy z Europejskim Bankiem Centralnym oraz, jeżeli jest to możliwe, z Międzynarodowym Funduszem Walutowym) uzgodniony z wnioskodawcą protokół ustaleń zawierający szczegółowe warunki korzystania z pomocy, a w szczególności

informacje na temat powagi stwierdzonych trudności oraz wybranego instrumentu pomocy finansowej.

Dyrektor generalny ESM zobowiązany jest sporządzić projekt umowy która określa zasady finansowe pomocy oraz wybrane instrumenty. Musi ona zostać zaakceptowana przez RG. Kluczowy dla ograniczenia zakresu swobody kształtowania treści umowy jest zapis, że musi ona być w pełni zgodna ze środkami koordynacji polityki gospodarczej przewidzianymi w TFUE, a w szczególności z aktami prawa Unii Europejskiej przyjętymi w ramach tejże koordynacji. Protokół ustaleń w imieniu ESM podpisuje Komisja Europejska, kontrolując jednocześnie zgodność elementów porozumienia ze środkami koordynacji polityki gospodarczej Unii Europejskiej. Umowa w sprawie programu zatwierdzana jest natomiast przez Radę Dyrektorów. Komisja Europejska (we współpracy z EBC oraz, jeżeli jest to możliwe, wspólnie z MFW) odpowiada za monitorowanie przestrzegania warunków korzystania z programu pomocy finansowej. Oznacza to, że Komisja Europejska pełni funkcje nadzorcze względem beneficjenta pomocy, który w umowie zobowiązał się do wdrożenia programu dostosowań makroekonomicznych oraz innych warunków udzielenia pomocy. ESM, zgodnie z art. 20 ust. 1 TESM, udzielając wsparcia na rzecz stabilności dąży do pokrycia wszystkich kosztów finansowania oraz operacyjnych wraz z odpowiednią marżą. Zgodnie z art. 48 ust. 1 TESM, po złożeniu dokumentu ratyfikacyjnego przez Republikę Federalną Niemiec, traktat ten wszedł w życie w dniu 27 września 2012 r.

3. STAN FAKTYCZNY

Pan Thomas Pringle, członek izby niższej parlamentu irlandzkiego (zwany dalej „skarżącym”), wniósł do High Court skargę przeciwko Government of Ireland i innym w celu uzyskania stwierdzenia, że zmiana art. 136 TFUE poprzez decyzję 2011/199 jest niedopuszczalna oraz, że Irlandia nie ma prawa zawrzeć i ratyfikować TESM. High Court w dniu 17 lipca 2012 roku oddalił oba żądania skarżącego. Po otrzymaniu niekorzystnego rozstrzygnięcia Thomas Pringle w dniu 19 lipca 2012 roku złożył apelację do Supreme Court. Sąd rozpoznający środek odwoławczy powziął wątpliwości co do zgodności decyzji 2011/199 oraz TESM z prawem pierwotnym Unii Europejskiej, w związku z czym zdecydował się na zadanie TSUE następujących pytań prejudycjalnych:

1) Czy decyzja z dnia 25 marca 2011 roku w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich (dalej jako: „decyzja 2011/199”) z walutą euro jest ważna:

- mając na uwadze zastosowanie uproszczonej procedury zmiany określonej w art. 48 ust. 6 TUE, a w szczególności to, czy proponowana zmiana art. 136 TFUE spowodowała zwiększenie kompetencji przyznanych Unii w traktatach;
- mając na uwadze treść proponowanej zmiany, a w szczególności to, czy prowadzi ona do naruszenia traktatów lub ogólnych zasad prawa Unii?

2) Czy państwo członkowskie Unii Europejskiej z walutą euro jest uprawnione do zawarcia i ratyfikowania umowy międzynarodowej takiej jak traktat ESM w świetle:

- art. 2 TUE i 3 TUE oraz postanowień części trzeciej tytuł VIII traktatu FUE, a w szczególności art. 119–123 TFUE i art. 125–127 TFUE;
- wyłącznej kompetencji Unii w polityce pieniężnej, jak przewiduje art. 3 ust. 1 lit. c) TFUE oraz w zakresie zawierania umów międzynarodowych objętych zakresem stosowania art. 3 ust. 2 TFUE;
- kompetencji Unii do koordynacji polityki gospodarczej zgodnie z art. 2 ust. 3 TFUE i częścią trzecią tytuł VIII traktatu FUE;
- uprawnień i funkcji instytucji Unii zgodnie z zasadami określonymi w art. 13 TUE;
- zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE;
- ogólnych zasad prawa Unii, w tym w szczególności ogólnej zasady skutecznej ochrony sądowej i prawa do skutecznego środka prawnego przewidzianego w art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz ogólnej zasady pewności prawa;

3) W razie stwierdzenia ważności decyzji 2011/199, czy uprawnienie państwa członkowskiego do zawarcia i ratyfikacji umowy międzynarodowej takiej jak traktat ESM jest uzależnione od wejścia w życie owej decyzji²⁷?

4. ARGUMENTY SKARŻĄCEGO

Orzekanie przez TSUE w odpowiedzi na zadane pytania prejudycjalne ma swoją prawną specyfikę. Wynika ona z faktu braku posiadania statusu strony postępowania przed Trybunałem przez podmiot inicjujący spór na gruncie prawa krajowego. Pojęcie skarżącego odnosić należy zatem przede wszystkim do postępowania głównego, dla którego rozpatrywanie pytania prejudycjalnego stanowi ważną kwestię wypadkową. Nie mniej jednak przytoczenie argumentów skarżącego podnoszonych w postępowaniu głównym pozwala prawidłowo zrekonstruować istotę przedmiotu pytania prejudycjalnego skierowanego do TSUE w związku potrzebą wykładni Traktatu oraz oceną ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii Europejskiej.

Thomas Pringle w postępowaniu przed irlandzkimi organami wymiaru sprawiedliwości podnosił m. in. następujące zarzuty:

- zarzut, że postanowienie dodane do art. 136 TFUE pośrednio zwiększa kompetencje Unii,
- zarzut naruszenia wyłącznej kompetencji do prowadzenia polityki pieniężnej w ramach strefy euro poprzez ustanowienie stałego mechanizmu stabilizacyjnego,
- zarzut braku kompetencji państw członkowskich do zawarcia TESM,
- zarzut sprzeczności TESM z art. 125 TFUE przewidującego zakaz przejmowania zobowiązań państw członkowskich,
- zarzut powierzania instytucjom Unii Europejskiej przez TESM zadań sprzecznych z obowiązkami instytucji określonymi w traktatach,
- zarzut naruszenia przez państwa zawierające TESM zasady lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE) poprzez celowe omijanie ograniczeń wynikających z prawa pierwotnego Unii Europejskiej.

5. ROZSTRZYGNIĘCIE TRYBUNAŁU

W doktrynie prawa Unii Europejskiej podkreśla się, że instytucja pytań prejudycjalnych stanowi gwarancję efektywnego wypełniania przez TSUE roli kontrolera przestrzegania prawa przy wykładni i stosowaniu Traktatu²⁸. Inicjatywa irlandzkiego parlamentarzysty w postępo-

waniu krajowym doprowadziła do zadania pytania prejudycjalnego, które rozstrzygnęło szereg wątpliwości prawnych formułowanych w związku z powołaniem ESM. Istotę rozpatrywanego przez TSUE problemu oddaje pierwsze zdanie przedstawionego w sprawie stanowiska Rzecznika Generalnego Juliane Kokott: *„Europa przechodzi obecnie kryzys długu publicznego. Aby mu przeciwdziałać, Unia Europejska i państwa członkowskie wdrażają środki o niezupełnie konwencjonalnym charakterze. We wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym niniejszej sprawie Trybunał musi sprecyzować, czy Europejski Mechanizm Stabilności jako jeden z tych środków spełnia wymogi prawa Unii Europejskiej²⁹”*.

TSUE zmierzyć musiał się w sprawie z dwoma zagadnieniami:

- dopuszczalnością wprowadzenia do prawa pierwotnego w trybie uproszczonym normy prawnej pozwalającej na ustanowienie stałego mechanizmu stabilności finansowej,
- możliwością zawarcia przez państwa członkowskie strefy euro umowy międzynarodowej ustanawiającej stały mechanizm stabilności finansowej w zgodzie z prawem Unii Europejskiej.

5.1. Ograniczenia przedmiotowe możliwości zmiany Traktatu w drodze uproszczonej kognicja TSUE

Wprowadzenie procedury uproszczonej zmiany Traktatu służyć miało zapewnieniu większej elastyczności ustrojowi Unii Europejskiej³⁰. Prawo pierwotne Unii Europejskiej zasadniczo ma bowiem charakter statyczny, tzn. może być zmienione wyłącznie w trybie przewidzianym dla rewizji Traktatów, przy współdziałaniu wszystkich państw członkowskich zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi³¹. Granice elastyczności ustrojowej zdeterminowane przez przedmiotowe ograniczenia uproszczonego trybu zmiany TFUE były przedmiotem badania TSUE w niniejszej sprawie.

Rozpoznanie pytania prejudycjalnego w części dotyczącej dokonanej zmiany traktatowej wymagało ustalenia pola kognicji TSUE. W odniesieniu do tej kategorii pytań postanowieniem traktatowym wyznaczającym granice właściwości TSUE jest art. 267 TFUE, który stanowi, że Trybunał jest właściwy do orzekania o wykładni Traktatów oraz o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii. Wnosząc *a contrario* Trybunał nie jest powołany do badania ważności przepisów prawa

pierwotnego. Niektórzy z uczestników postępowania w przedmiotowej sprawie z tegoż faktu wywodzili konsekwencję w postaci braku właściwości TSUE do orzekania o legalności uproszczonej zmiany Traktatu³². Dodawana norma prawna przynależy bowiem do kategorii prawa pierwotnego. Trybunał słusznie stwierdził jednak, że uproszczona zmiana Traktatu następuje w formie decyzji Rady Europejskiej. Instytucja ta w art. 13 ust. 1 TUE figuruje jako jeden z organów Unii Europejskiej. Decyzja Rady Europejskiej przynależy zatem do kategorii „aktu przyjętego przez instytucję, organ lub jednostkę organizacyjną Unii”, co oznacza, że legalność uproszczonej zmiany Traktatu może być przedmiotem rozpoznania przez TSUE³³. Pozostawienie powyższej kwestii poza polem kognicji TSUE doprowadzić mogłoby do omijania ograniczeń korzystania z procedury kładki, a co za tym idzie do zmiany charakteru prawnego uproszczonej zmiany traktatu z wyjątku na regułę.

Stwierdzenie właściwości TSUE do badania ważności zmiany Traktatu wprowadzonej w trybie uproszczonym nie wystarczałoby jednak do precyzyjnego określenia pola kognicji Trybunału. Kolejną kluczową do rozstrzygnięcia kwestią był zakres przedmiotowy dokonywanej kontroli orzeczniczej. Zgodnie z art. 48 ust. 6 *in principio* TUE rząd każdego państwa członkowskiego, Parlament Europejski lub Komisja mogą przedkładać Radzie Europejskiej propozycje dotyczące zmiany wszystkich lub części postanowień części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dotyczących wewnętrznych polityk i działań

Unii. Pierwszym ograniczeniem zakresu przedmiotowego uproszczonej zmiany traktatów jest zatem możliwość wprowadzania korekt wyłącznie w postanowieniach części trzeciej TFUE. W art. 48 ust. 6 *in fine* TUE ustanowione jest drugi ograniczenie zakresu przedmiotowego uproszczonej zmiany traktatów w postaci zakazu zwiększania kompetencji Unii Europejskiej przyznanych w traktatach. Analizując zakres swojego pola kognicji TSUE doszedł do wniosku, że zgodność proceduralna wprowadzanych zmian nie może być rozumiana w ściśle formalny sposób. Nie wystarczy ocena Trybunału, że zmiana wprowadzona przez Radę Europejską dotyczy postanowienia zamieszczonego w części trzeciej TFUE i zaprzestanie na tej pod-

**Trybunał
Sprawiedliwości, w istocie
badał granice
elastyczności
ustrojowej
zdeteterminowa-
ne przez ogra-
niczenia
uproszczonego
trybu zmiany
TFUE.**

stawie weryfikacji pierwszego kryterium legalności dokonanej korekty prawa pierwotnego. Konieczne jest przyjęcie podejścia materialnego, zgodnie z którym Trybunał ocenić musi przynależność wprowadzanego rozwiązania do katalogu instrumentów wewnętrznych polityk i działań Unii oraz ustalić zgodność tejże regulacji z postanowieniami TFUE znajdującymi się poza jego częścią trzecią³⁴. Zakazana jest bowiem formalna zmiana części trzeciej TFUE, która materialnie prowadziłaby do zmiany postanowień zawartych poza tym elementem makrokompozycji tekstu prawnego. Dodatkowym kryterium legalności jest irrelevantny skutek zmiany traktatowej dla zakresu kompetencji Unii Europejskiej. Trybunał ustanawiając opisywany standard orzecznicy uznał się za rzeczywistego kontrolera uproszczonego trybu zmiany traktatów.

5.2. Ocena dochowania trybu uproszczonej zmiany Traktatu przez decyzję Rady Europejskiej 2011/199

5.2.1. ESM jako środek polityki gospodarczej

Określenie pola kognicji przy badaniu zmian traktatu dokonywanych w trybie uproszczonym ma charakter standardu orzeczniczego. Osobną kwestią była natomiast ocena zgodności decyzji Rady Europejskiej 2011/199 ze zrekonstruowanymi kryteriami legalności uproszczonej zmiany traktatu. Abstrakcyjne rozważania na temat granic pola kognicji TSUE przeniesione zostały w realia rozpatrywanej sprawy. W aspekcie zgodności przyjętej zmiany z wymogiem dotyczącym możliwości nowelizacji wyłącznie części trzeciej TFUE zbadać należało, czy decyzja 2011/199 narusza kompetencję Unii w dziedzinie polityki pieniężnej oraz koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich. Podlegająca kontroli orzeczniczej decyzja Rady Europejskiej zmieniała postanowienie art. 136 TFUE, czyli jednostki redakcyjnej zawartej w części trzeciej TFUE. Tym samym formalnie spełnione było kryterium przedmiotu dokonywanej zmiany. Ocenić należało jednak również związek dodawanego do art. 136 ustępu trzeciego z pojęciem polityki pieniężnej. TFUE, zaliczając w art. 3 ust. 1 lit. c politykę pieniężną państw członkowskich z walutą euro do kompetencji wyłącznych Unii Europejskiej, nie definiował w żaden sposób tego pojęcia. Pomocne przy ustalaniu rozumienia polityki pieniężnej przez prawo pierwotne Unii Europejskiej jest odwoływanie się do celów tejże określonych w TFUE. Stosownie do treści art. 127 ust. 1 TFUE i art. 282 ust. 2 TFUE

głównym celem polityki pieniężnej Unii jest utrzymanie stabilności cen³⁵. Postanowienia te przewidują również, że Europejski System Banków Centralnych (dalej jako „ESBC”) wspiera ogólną politykę gospodarczą Unii, przyczyniając się do osiągnięcia celów wspólnoty określonych w art. 3 TUE. Do osiągania założeń polityki pieniężnej służą środki takie jak ustalanie stóp procentowych czy operacje otwartego rynku. Celem utworzenia permanentnego mechanizmu stabilizacyjnego jest natomiast ochrona stabilności strefy euro jako całości. Zadanie to realizowane ma być przez udzielanie państwom należącym do strefy euro, pod warunkiem spełnienia rygorystycznych warunków, wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej. Analiza porównawcza celów polityki pieniężnej i stałego mechanizmu stabilizacyjnego oraz stosowanych w ich ramach środków skłoniła TSUE do stwierdzenia, że ustanowienie ESM nie stanowi w żaden sposób instrumentu polityki pieniężnej. ESM mając na celu zapewnienie stabilności finansowej strefy euro kwalifikowany powinien być za to jako element polityki gospodarczej. Bez znaczenia dla określenia relacji pomiędzy polityką pieniężną a ESM pozostaje fakt, że udzielanie pomocy finansowej może mieć pośredni wpływ na wartość pieniądza. W skomplikowanej rzeczywistości gospodarczej występują bowiem ściśle związki pomiędzy polityką pieniężną i gospodarczą. Istnienie takich zależności nie oznacza jednak kwalifikowania instrumentów polityki gospodarczej jako narzędzi polityki pieniężnej. Trybunał zauważa zarazem ścisły związek powołanego stałego mechanizmu stabilizacyjnego z przyjmowanymi w ostatnim czasie środkami prawnymi koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich Unii Europejskiej³⁶. O ile jednak zadaniem przyjętych środków koordynacji polityki gospodarczej jest działanie prewencyjne (*ex ante*) przeciwko zagrożeniom stabilności finansowej państw członkowskich Unii Europejskiej, to funkcją ESM jest następcza (*ex post*) reakcja na zaistniałe już zagrożenia³⁷.

Ustanowienie stałego mechanizmu stabilizacyjnego nie narusza również żadnej innej wyłącznej kompetencji Unii Europejskiej. Wykorzystany przy powołaniu EFSM art. 122 ust. 2 nie jest symetryczny treściowo względem mechanizmu, jakiego powstanie przewidziane jest w art. 136 ust. 3 TFUE. Stosowanie klauzuli solidarności ma dwie relewantne cechy odróżniające tę instytucję prawa pierwotnego od mechanizmu, jaki może zostać powołany do życia na podstawie delegacji z art. 136 ust. 3 TFUE. Pierwszą cechą odróżniającą obie instytucje prawne jest incydentalność programu pomocowego wdrażanego na podstawie klauzuli solidarności wobec stałego charakteru mechanizmu przewidzianego decyzją 2011/199. Drugim elementem

odróżniającym jest zakres przedmiotowy przesłanek umożliwiających skorzystanie z pomocy³⁸. W przypadku stosowania klauzuli solidarności musimy mieć do czynienia z istotnym zagrożeniem poważnymi trudnościami z racji klęsk żywnościowych lub nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza kontrolą państwa – beneficjenta pomocy. Przyczyny powstania zagrożeń dla stabilności strefy euro uzasadniająco wykorzystanie stałego mechanizmu stabilizacyjnego nie zostały ograniczone co do ich źródeł. Z uwagi na znacząco różny charakter prawny porównywanych instytucji TSUE nie dopatrył się naruszenia wyłącznej kompetencji Unii Europejskiej³⁹. Trybunał odwołując się do wcześniejszego orzecznictwa podkreślił jednocześnie, że państwa członkowskie korzystając ze swobody regulacyjnej poza obszarem kompetencji wyłącznych Unii Europejskiej zobowiązane są do poszanowania ustanowionego przez nią prawa⁴⁰. Zdaniem TSUE dowodem na wolę poszanowania prawa Unii Europejskiej jest ustanowienie wymogu spełnienia rygorystycznych warunków w celu możliwości skorzystania z funduszu pomocowego.

5.2.2. ESM a zakres kompetencji Unii Europejskiej

Trybunał badając spełnienie drugiego warunku zgodności proceduralnej z art. 48 ust. 6 TUE (niezwiększania kompetencji Unii Europejskiej) stwierdził, że wprowadzona zmiana nie przydała Unii żadnych nowych kompetencji⁴¹. Badany art. 136 ust. 3 zaadresowany jest do państw członkowskich strefy euro, a nie organów Unii Europejskiej. Treść przedmiotowego postanowienia traktatowego nie przesądza udziału instytucji wspólnoty w funkcjonowaniu stałego mechanizmu stabilizacyjnego oraz nie ustanawia obowiązku jego powołania. TSUE wyraźnie podkreśla, że wprowadzona do prawa pierwotnego zmiana ma charakter deklaracyjny, a nie konstytutywny⁴². Dodany do art. 136 ust. 3 potwierdza jedynie istniejącą kompetencję państw członkowskich, nie kreując tym samym żadnego nowego prawa. Szybka zmiana TFUE służyć miała jedynie wyjaśnieniu wątpliwości, jakie towarzyszyły tworzeniu tymczasowych narzędzi stabilizacyjnych⁴³. Oceniając rozumowanie Trybunału stwierdzić należy, że TSUE przyjął ściśle formalne kryterium zwiększenia kompetencji. Po pierwsze fakultatywny charakter prawny art. 136 ust. 3 nie może być interpretowany poza kontekstem sytuacyjnym przedmiotowego postanowienia traktatowego. Zainteresowane państwa w ostateczności utworzyły stały mechanizm stabilizacyjny jeszcze przed chwilą wejścia w życie decyzji 2011/199. W chwili jej podejmowania przez Radę Europejską znane

były już podstawowe założenia tworzonej instytucji. Co więcej, w procesie koncepcyjnym niepoślednią rolę pełniły organy Unii Europejskiej takie jak Komisja Europejska czy Europejski Bank Centralny. Nie sposób nie zauważyć, że podmioty te w wyniku uruchomienia ESM zyskały nowe kompetencje (m. in. udział w procedurze podejmowania decyzji o udzieleniu pomocy finansowej). Warto również zwrócić uwagę na to, że do tej pory TSUE w ramach wykładni celowościowej rozszerzająco wykladał zakazy traktatowe, a zawężająco interpretował wyjątki od nich⁴⁴. W wypadku interpretacji spełnienia przesłanki z art. 48 ust. 6 *in fine* TUE Trybunał wydaje się odchodzić od reguły wykładniczej *exceptiones non sunt extendae*.

5.2.3. Właściwość Trybunału do badania dopuszczalności zawarcia umowy międzynarodowej

TSUE oceniając swoją właściwość rzeczową do udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne dotyczące dopuszczalności zawarcia TESM stwierdził, że zgodnie z dotychczasową linią orzecznictwa bez znaczenia dla istnienia tejże właściwości jest fakt, że Unia Europejska nie jest stroną Traktatu. TSUE odpowiedzieć ma na pytanie o wykładnię postanowień prawa pierwotnego, a nie o interpretację umowy międzynarodowej⁴⁵. Zadaniem Trybunału jest z kolei odpowiedź na pytanie o granicę swobodnego korzystania przez państwa członkowskie z *ius contrahendi* w świetle zobowiązań wynikających z prawa pierwotnego Unii Europejskiej. Tym samym TSUE zarezerwował sobie prawo do kontrolowania umów międzynarodowych zawieranych przez państwa członkowskie pod reżimem prawa międzynarodowego publicznego. Istnienie kompetencji do zawarcia takich umów zawsze będzie pochodną zakresu swobody regulacyjnej przyznanej przez prawo pierwotne.

5.2.4. Wyłączna kompetencja Unii Europejskiej do zawierania niektórych umów międzynarodowych a zawarcie Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności

Podział kompetencji pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi wyznaczony został prawem pierwotnym. Pojęcie kompetencji własnej państwa jest w doktrynie prawa międzynarodowego publicznego uznawane za względne. Zakres kompetencji własnych państwa – a w istocie to, co nie wchodzi już w zakres owych kompetencji zależy bowiem od

stanu prawa międzynarodowego na danym etapie jego rozwoju oraz – indywidualnie – od zakresu międzynarodowych zobowiązań poszczególnych państw⁴⁶. Rozwój prawa Unii Europejskiej doprowadził do redefinicji poglądów na temat konstytutywnych zadań państwa. Jednym z elementów decydujących o jego bycie jest prawo do zawierania umów. Zakres zdolności państwa do tego przejawu aktywności międzynarodowej był jedną z podstaw zarzutów stawianych TESM.

Skarżący w postępowaniu głównym zmierzał do wykazania, że państwa członkowskie strefy euro podpisując TESM naruszyły wyłączną kompetencję Unii Europejskiej do zawierania umów międzynarodowych dotyczących warunków prowadzenia polityki pieniężnej w tej strefie (art. 3 ust. 2 TFUE w zw. z art. 3 ust. 1 lit. c TFUE). Uruchomienie środków finansowych z funduszu pomocowego zwiększy z pewnością ilość waluty euro w obiegu, co doprowadzić może do spadku jej wartości. Taka funkcja ESM wywierałaby zatem skutek sprzeczny z celami polityki pieniężnej w ramach strefy euro. Z przyczyn podanych w punkcie 4.2.1. niniejszej analizy TSUE odmówił jednak uznania ESM za instrument tejże polityki. Zwrócił natomiast uwagę na fakt, że postanowienia TESM nie przewidują możliwości ustalania przez ESM podstawowych stóp procentowych albo kompetencji do emisji pieniądza⁴⁷. Zgodnie z TFUE to właśnie takie uprawnienia realizowane są przez EBC w prowadzeniu polityki pieniężnej. Trybunał wobec powyższych konstatacji stwierdził, że państwa członkowskie strefy euro zawierając TESM korzystały ze swobody regulacyjnej w zakresie zawierania umów międzynarodowych nieobjętych wyłączną kompetencją Unii Europejskiej⁴⁸.

5.2.5. ESM a koordynacja polityki gospodarczej państw członkowskich

Skarżący twierdził również, że Traktat ESM doprowadził do zasadniczej zmiany porządku prawnego Unii Europejskiej, czym naruszył art. 2 ust. 3 TFUE, art. 119–121 TFUE i art. 126 TFUE. Procedura ubiegania się o pomoc z ESM przewiduje m. in. konieczność zawarcia umowy pomiędzy ESM a państwem-beneficjentem. Zawiera ona szereg postanowień ograniczających swobodę korzystającego ze wsparcia w prowadzeniu polityki gospodarczej. W ten sposób, zdaniem skarżącego, niezależnie od procedur przewidzianych prawem pierwotnym Unii Europejskiej dochodzić będzie do koordynowania polityki gospodarczej państw członkowskich na innym poziomie decyzyjnym, niż jest to przewidziane w TFUE. Trybunał dokonał odmiennej od skarżącego interpretacji postanowień TESM stwierdzając, że wszystkie

środki dyscyplinujące przyjmowane w ramach procedury udzielania pomocy stanowią bezpośrednią pochodną decyzji i zaleceń podejmowanych w ramach procedur przewidzianych w TFUE. Odpowiednie postanowienia TESM (art. 13 ust. 3) przewidują, zdaniem Trybunału, podporządkowanie warunków udzielania pomocy środkom koordynacji polityki gospodarczej przyjmowanym na poziomie Unii Europejskiej oraz kontrolę istnienia też zgodności sprawowaną przez Komisję Europejską (art. 13 ust. 4)⁴⁹. W konsekwencji relacje pomiędzy rygorystycznymi warunkami udzielania pomocy finansowej a środkami koordynacji polityki gospodarczej przebiegać mają dokładnie odwrotnie, niż twierdzi skarżący. Analizując tok rozumowania TSUE pamiętać należy jednak, że postanowienia TESM charakteryzującą się większym stopniem precyzji regulacyjnej od postanowień TFUE. Uszczegóławiane w umowach zobowiązania w zakresie prowadzenia polityki gospodarczej mogą *de facto* nie znajdować podstawy prawnej w przepisach dotyczących koordynacji polityki gospodarczej. W takiej sytuacji istnieje ryzyko autonomizacji celów też polityki realizowanej w ramach TESM, a w konsekwencji powstanie nowego samodzielnego ośrodka decyzyjnego.

5.2.6. Zakaz finansowania deficytu z budżetu Europejskiego Banku Centralnego lub banków centralnych państw członkowskich

Fundamentalną rolę w definiowaniu relacji pomiędzy rządami a bankowością centralną pełni art. 123 TFUE. Zakazuje on EBC i bankom centralnym państw członkowskich udzielania pożyczek na pokrycie deficytu lub jakichkolwiek innych kredytów władzom i organom publicznym Unii oraz państw członkowskich, a także nabywania od nich bezpośrednio ich papierów dłużnych. Sąd odsyłający w części motywacyjnej pytania prejudycjalnego podnosił wątpliwości, czy postanowienia TESM dotyczące udzielania pomocy finansowej nie stanowią działania *praeter legem* wbrew dyspozycji art. 123 TFUE. Trybunał nie podzielił tej obawy twierdząc, że art. 123 TFUE jest adresowany do EBC i banków centralnych państw członkowskich, a działania pomocowe państw znajdują się poza hipotezą konfrontowanej normy prawnej. Dodatkowo środki pomocowe wykorzystywane przez ESM nie polegają na kredytowaniu państw-beneficjentów przez banki centralne państw zaangażowanych w organizowanie pomocy w ramach TESM⁵⁰.

5.2.7. Zakaz przejmowania długów państw członkowskich przez Unię Europejską albo inne państwo członkowskie

W przedstawionym pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zwrócił się o interpretację art. 125 TFUE przewidującego zakaz przejmowania zobowiązań finansowych państw członkowskich przez Unię lub inne państwa członkowskie i ustanowionego w kontekście możliwości

Trybunał
Sprawiedliwości Unii
Europejskiej
wydaje się odchodzić od reguły
wykładniczej
exceptiones non sunt extendae.

zawarcia przez państwo członkowskie TESM. W art. 125 zawarta została tzw. klauzula *no bail out* („bez wykupu za kaucją”), której funkcją jest ściśle rozłączenie odpowiedzialności finansowej państw członkowskich i organizacji ponadnarodowej⁵¹. Trybunał w niniejszej sprawie stwierdził, że zakaz przejmowania odpowiedzialności za zobowiązania innego państwa nie stoi na przeszkodzie powołania instytucji pomocowych przez państwa członkowskie. Należy przede wszystkim zauważyć, że z brzmienia art. 125 TFUE, zgodnie z którym Unia lub państwo członkowskie „nie odpowiada za zobowiązania” innego państwa członkowskiego ani „ich nie przejmuje”, wynika, iż postanowienie to nie zakazuje wspólnocie i państwom członkowskim wszelkich form pomocy finansowej dla innych państw członkowskich⁵². W uzasadnieniu swojego poglądu prawnego TSUE odwołał się m. in. do wykładni systemowej wykazując, że TFUE sam przewiduje możliwość udzielania przez państwa pomocy finansowej. Przykładem może być chociażby omawiana powyżej klauzula solidarności z art. 122 ust. 2⁵³. TSUE wzmac-

niając swoją argumentację powołał się również na rezultat wykładni celowościowej. *Ratio legis* art. 125 TFUE polegała na stymulowaniu państw członkowskich do prowadzenia zrównoważonej polityki budżetowej⁵⁴. Powołanie ESM jest natomiast reakcją na strukturalny kryzys zadłużeniowy, którego katalizatorem był kryzys bankowy, a zatem czynnik zewnętrzny. Ocena zgodności TESM z art. 125 wymagała również analizy charakteru prawnego każdego z instrumentów pomocowych przewidzianych w art. 14-18 TESM. Dogmatyczna analiza tychże instrumentów uprawnia do postawienia tezy, że w wypadku ich stosowania nie mamy do czynienia z przejmowaniem odpowiedzialności, a jedynie ze zmianą wierzyciela. Wskutek

udzielenia pomocy przewidzianej TESM nie dochodzi do wygaśnięcia wierzytelności, zmienia się natomiast podmiot uprawniony do jej dochodzenia. Co więcej, TESM nakłada w art. 20 ust. 1 obowiązek, aby wszelkie wsparcie finansowe udzielone na podstawie art. 14–18 tego traktatu podlegało zwrotowi przez państwo-beneficjenta do ESM w kwocie powiększonej o odpowiednią marżę. TSUE zwrócił również uwagę na fakt, że pomoc państwom członkowskim strefy euro udzielana jest ze względu na zagrożenie dla stabilności tejże strefy jako całości, a zatem państwa udzielające wsparcia działają także we własnym interesie. Dodatkowo pomoc nie jest udzielana bezwarunkowo, co wyraża się w umownym, a nie jednostronnie ukształtowanym trybie jej przekazywania.

5.2.8. Korzystanie przez ESM z instytucji Unii Europejskiej

Zasada autonomii instytucjonalnej wyrażona w art. 13 ust. 2 TUE wymaga, aby każda instytucja działała w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, na warunkach i w celach w nich określonych. W pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zwrócił się o rozstrzygnięcie zagadnienia dopuszczalności nadania Komisji Europejskiej, EBC i TSUE kompetencji nieprzewidzianych bezpośrednio prawem Unii Europejskiej. Trybunał dla udzielenia odpowiedzi na zapytanie posłużył się techniką orzecniczą polegającą w pierwszej kolejności na zidentyfikowaniu zadań instytucji przewidzianych w TESM, a następnie na zestawianiu rezultatu tych ustaleń z wymogami prawa pierwotnego Unii Europejskiej.

TSUE przypomniał, że zgodnie z dotychczasową linią orzecniczą w dziedzinach nieobjętych wyłączną kompetencją Unii państwa członkowskie mają prawo powierzyć jej instytucjom zadania wykraczające poza zakres działania wspólnoty (takie jak koordynacja wspólnych działań podjętych przez państwa członkowskie lub zarządzanie pomocą finansową), pod warunkiem, że zobowiązania te nie są sprzeczne z charakterem uprawnień powierzonych wspomnianym podmiotom w traktatach UE⁵⁵. Porównanie zadań instytucji przewidzianych w TESM z przypisanymi im w TFUE i TUE skłoniło Trybunał do uznania, że zadania Komisji i EBC spełniają kryterium zgodności z uwagi na to, że:

- działalność ESM należy do zakresu polityki gospodarczej, a Unii nie przysługuje kompetencja wyłączna w tej dziedzinie,

- zadania powierzone Komisji i EBC w ramach TESM nie obejmują żadnych uprawnień władczych (imperatywnych), a ich działania wywołują skutki prawne wyłącznie dla ESM
- zadanie instytucji według TESM i traktatów unijnych ma zbliżony charakter⁵⁶.
- Dodatkowo ich wykonywanie przez Komisję i EBC w ramach TESM służyć ma zapewnieniu stabilności strefy euro, co *eo ipso* oznacza działalność w interesie Unii.

TSUE afirmatywnie wypowiedział się również o powierzeniu Trybunałowi kognicji do rozpoznawania sporów powstałych na gruncie stosowania TESM. W związku ze ścisłą relacją pomiędzy warunkami udzielania pomocy a przestrzeganiem prawa Unii Europejskiej, rozszerzona kognicja TSUE prowadzić będzie do zapewnienia jednolitości stosowania prawa unijnego, a kompetencje powierzone TSUE w ramach TESM odpowiadają zadaniom Trybunału, które określonych w art. 273 TFUE⁵⁷.

Trybunał nie zgodził się także z twierdzeniem, że ESM powinien funkcjonować na zasadach przewidzianych dla wzmocnionej współpracy. Zgodnie z art. 20 ust. 1 takowa może bowiem zostać ustanowiona tylko wtedy, gdy sama Unia posiada kompetencje do działania w dziedzinie, której ma dotyczyć⁵⁸. Wspólnota zgodnie z prawem pierwotnym nie dysponuje zaś możliwościami utworzenia stałego mechanizmu stabilizacyjnego.

6. WNIOSKI

W tytule artykułu zamieszczono pytanie, czy afirmatywne orzeczenie w sprawie C- 370/12 stanowi krok w kierunku Europy zmiennej geometrii. Zgodnie ze słownikową definicją „*Europa zmiennej geometrii to mechanizm zróżnicowanej integracji europejskiej, stosujący zasadę elastyczności. Dopuszcza różny sposób i różne tempo realizacji zadań Wspólnoty Europejskiej przez państwa członkowskie. [...] zmienna geometria miałaby polegać na możliwości podjęcia pogłębionej współpracy przez państwa zainteresowane zintensyfikowaną integracją w jakimś obszarze (przekraczającą także dotychczasowy dorobek prawa Unii Europejskiej). Mechanizm zakładał występowanie zróżnicowania przestrzennego integracji, przez co także niósł ryzyko mniejszej solidarności państw członkowskich. Współpraca państw, w myśl zasady zmiennej geometrii, miałaby nie naruszać zasad prawa wspólnotowego, a także nie podważać spójności Unii Europejskiej [...]*”⁵⁹. Przeprowadzona analiza prowadzi do

wniosku, że TSUE dopuścił możliwość tworzenia zmiennej geometrii integracji poprzez uzupełnianie reżimu prawa Unii Europejskiej postanowieniami prawa międzynarodowego publicznego. Świadczy o tym chociażby przyzwolenie na angażowanie instytucji wspólnoty w operacyjną działalność wewnątrz struktur integracyjnych tworzonych jedynie przez część państw członkowskich. Oznacza to, że państwa członkowskie niezależnie od zmian dokonywanych w prawie pierwotnym uprawnione są do podejmowania głębszej integracji i w procesie tym korzystać mogą z instytucji przeznaczonych do realizacji celów wspólnotowych. Warunkiem zmiany geometrii jest zachowanie podobieństwa zadań angażowanych instytucji oraz niesprzeczność postanowień zawieranych umów międzynarodowych z prawem Unii Europejskiej. Kryzys zadłużeniowy doprowadził zatem do sytuacji, w której TSUE dał przyzwolenie na pogłębianie integracji europejskiej niezależnie od struktur Unii Europejskiej. W takiej sytuacji istnieje ryzyko tworzenia kolejnych wyjątkowych konstrukcji prawnych, w których państwa członkowskie w zależności od swoich strategicznych potrzeb instytucjonalizować będą podejmowaną współpracę z innymi zainteresowanymi państwami członkowskimi. Do pewnego stopnia proces ten wynika także z kolejnych rozszerzeń Unii Europejskiej, które doprowadziły do zwielokrotnienia realizowanych interesów i pomysłów na ich zorganizowaną ochronę.

Trybunał w komentowanym orzeczeniu odpowiedział również na pytanie o zakres przedmiotowy kontroli orzeczniczej uproszczonego trybu zmiany Traktatu. Wykładnia zastosowana przez TSUE nie ogranicza się do wyłącznie formalnych kryteriów kontroli trybu określonego w art. 48 ust. 6 TFUE. Trybunał stwierdził, że przy badaniu legalności użytej procedury kładki nie można poprzestawać na użyciu *argumentum a rubrica*, a więc umiejscowienia zmienianego postanowienia wewnątrz tekstu aktu prawnego. Kontrola zgodności proceduralnej obejmować musi także stosunek wprowadzanego postanowienia do norm prawnych dekodowanych na podstawie przepisów zamieszczonych poza częścią trzecią TFUE.

Rozwój prawa Unii Europejskiej zazwyczaj postępował zgodnie z ideami funkcjonalistów. Kreatorzy procesów integracyjnych na poziomie operacyjnym przyznawali pierwszeństwo celom gospodarczym przed celami politycznymi. Angażowanie państw w integrację gospodarczą prowadziło do zbliżenia ustawodawstwa krajowego poszczególnych państw oraz implikowało konieczność rozbudowywania struktur instytucjonalnych⁶⁰. Przyznanie prymatu celowi w postaci stabilności strefy euro doprowadzić musiało

do tworzenia nowych instytucji dedykowanych wyłącznie niektórym państwom członkowskim. Strategiczne założenie o konieczności ochrony stabilności wspólnej waluty doprowadzić musiało do zmiany strukturalnej Unii Europejskiej. Polega ona na kolejnym etapie instytucjonalizacji strefy euro, a w konsekwencji na tworzeniu Europy zmiennej geometrii, w której prawa i obowiązki poszczególnych państw członkowskich ulegają dyferencjacji.

Analiza orzeczenia w sprawie C-370/12 skłania do przyznania racji M. Rewizorskiemu, który komentując zasady funkcjonowania Unii Europejskiej stwierdził, że „*[w] rzeczywistości Unia Europejska jest jednak tworem plastycznym, gdzie idealizm oparty na deklarowanych wartościach i sztywno przypisanych kompetencjach przegrywa z pragmatyzmem, przy czym jedno bez drugiego nie może funkcjonować*”⁶¹. W wypadku ESM pragmatyzm państw członkowskich wynikał z konieczności reagowania na kryzys, który zgodnie z utrwaloną tradycją stanowi przełomowy punkt w formowaniu ustroju Unii Europejskiej.

kwiecień 2013

Łukasz Jagiełłowicz jest doktorantem w Zakładzie Międzynarodowego Postępowania Karnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz aplikantem adwokackim w Izbie Adwokackiej w Warszawie.

¹E. Górnicz [w:] *Leksykon integracji europejskiej*, J. Ruszkowski, E. Górnicz, M. Żurek, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 163-164.

²ang. Portugal, Ireland, Italy, Greece, Spain.

³ ang. European Financial Stability Facility (EFSF).

⁴ ang. European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM).

⁵ ang. European Stability Mechanism (ESM).

⁶ A. Nowak-Far, *Komentarz aktualizowany do art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, System informacji prawnej LEX.

⁷ Dz.U. UE L 118 z 12.5.2010, s. 1

⁸ Dz. U. UE C 115 z 9.5.2008, s. 47.

⁹ Motyw 4 preambuły do Decyzji Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 roku w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz. U. L 91 z 6.04.2011, s. 1).

¹⁰ Angielska wersja językowa TEMS dostępna jest pod adresem: <http://www.european-council.europa.eu/media/582311/05-tesm2.en12.pdf> [data dostępu: 21 marca 2013 r.].

¹¹Dz. U. UE C 115 z 9.5.2008, s. 13.

¹² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 27 listopada 2012 roku w sprawie C-370/12 Thomas Pringle przeciwko Government of Ireland, Ireland, The Attorney General.

¹³ W Traktacie z Maastricht wszystkie państwa wyraziły wszakże wolę stworzenia UGW i zobowiązały się nie przeszkadzać w procesie jej powstawania. Zob. K. Kołodziejczyk-Konarska, *Unia Gospodarczo-Walutowa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 54.

¹⁴ J. Barcz, *Instytucje międzyrządowe dotyczące kryzysu w strefie euro a spójność Unii* [w:] *Traktat z Lizbony - wybrane zagadnienia*, M.M. Kenig-Witkowski (red.), Wydawnictwo Stowarzyszenia Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, Warszawa 2012, s. 103.

¹⁵art. 1 TESM.

¹⁶art. 3 TESM.

¹⁷ art. 12 TESM.

¹⁸ art. 4 TESM.

¹⁹ art. 5 ust. 1 TESM.

²⁰ art. 6 ust. 1 TESM.

²¹ art. 14 TESM.

²² art. 15 TESM.

²³ art. 16 TESM.

²⁴ art. 17 TESM.

²⁵ art. 18 TESM.

²⁶ Oceny nie dokonuje się, jeżeli EBC przedstawił już analizę zgodnie z art. 18 ust. 2 TESM.

²⁷ Treść pytania prejudycjalnego cytowana za pkt 28 wyroku,

²⁸ S. Majkowska [w:] *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, Z. Brodecki (red.), wydawnictwo Lexis Nexis, Wydanie 2, Warszawa 2006, s. 710.

²⁹ Stanowisko Rzecznika Generalnego Juliane Kokott z dnia 26 października 2012 roku w sprawie C-370/12 Thomas Pringle przeciwko Government of Ireland, Ireland, the Attorney General. Stanowisko dostępne pod adresem:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=130561&pageIndex=0&doclang=pl&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=411311> [data dostępu: 21 marca 2013 r.].

³⁰ J. Barcz, *Zasadnicze reformy strukturalne ustroju Unii Europejskiej* [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008, s. 87.

³¹ W. Czapliński, A. Wyrozumski, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, C.H. Beck, Wydanie 2, Warszawa 2004, s. 403.

³² Stanowisko rządu irlandzkiego, bułgarskiego, niemieckiego, hiszpańskiego, francuskiego, włoskiego, cypryjskiego, holenderskiego, austriackiego, słowackiego, Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej.

³³ Punkt 35 uzasadnienia wyroku w sprawie C-370/12.

³⁴ Punkty 45-70 uzasadnienia wyroku w sprawie C-370/12. Podobnie stanowisko Rzecznika Generalnego TSUE w sprawie C-370/12, punkty 23-33.

³⁵ Punkt 54 uzasadnienia wyroku w sprawie C-370/12.

³⁶ Wydane w dniu 16 listopada 2011 roku rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady: nr 1173/2011 w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro (Dz.U. L 306, s. 1), nr 1174/2011 w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro (Dz.U. L 306, s. 8), nr 1175/2011 zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz.U. L 306, s. 12), nr 1176/2011 w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306, s. 25), a także rozporządzenie nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 306, s. 33). W skład „sześciopaku” wchodzi także dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.U. L 306, s. 41)

³⁷ Punkt 59 uzasadnienia wyroku w sprawie C-370/12.

³⁸ Punkt 65 uzasadnienia wyroku w sprawie C-370/12.

³⁹ Z tych samych powodów TSUE odpowiadając na drugie pytanie prejudycjalne stwierdził, że art. 122 ust. 2 TFUE nie stoi na przeszkodzie zawarciu TEMS przez państwa członkowskie, zob. pkt 122 orzeczenia.

⁴⁰ zob. wyrok z dnia 15 stycznia 2002 r. w sprawie C 55/00 Gottardo, Rec. s. I 413, pkt 32.

⁴¹ Punkt 73 uzasadnienia wyroku w sprawie C-370/12.

⁴² Punkt 72 uzasadnienia wyroku w sprawie C-370/12.

⁴³ Zgodnie z tą samą argumentacją TSUE - ustosunkowując się do trzeciego pytania prejudycjalnego - stwierdził, że ważność decyzji 2011/199 nie ma wpływu na możliwość zawarcia przez państwa członkowskie takiej umowy, jak EMS, zob. pkt 185 wyroku.

⁴⁴A. Zawadzka, *Celowościowa wykładnia prawa wspólnotowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości* [w:] *Teoria i praktyka wykładni prawa*, P. Winczorek (red.), Liber, Warszawa 2005, s. 402.

⁴⁵ Wyrok z dnia 27 stycznia 2011 r. w sprawie C 489/09 Vandoorne, zob. orz. s. I 225, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁴⁶ J. Tyranowski [w:] *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, E. Małuszyńska, B. Gruchman (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 30.

⁴⁷ Punkt 96 uzasadnienia wyroku w sprawie C-370/12.

⁴⁸ Z tego względu TSUE odpowiadając na drugie pytanie prejudycjalnego sądu odsyłającego nie dopatrył się naruszenia zasady lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE) przez państwa sygnatariuszy TESM, zob. pkt 152 wyroku. Dodatkowo fakt powołania TEMS poza reżimem prawa Unii Europejskiej oznaczał, że TSUE stwierdził brak możliwości naruszenia zasady skutecznej ochrony sądowej przez zawarcie TESM, zob. pkt 180 wyroku.

⁴⁹ Punkt 112 uzasadnienia wyroku w sprawie C-370/12.

⁵⁰ Punkt 127 uzasadnienia wyroku w sprawie C-370/12.

⁵¹ A. Nowak-Far, *Unia gospodarcza i walutowa w Europie*, C. H. Beck, Warszawa 2001, s. 118.

⁵² Punkt 130 uzasadnienia wyroku w sprawie C-370/12.

⁵³ Punkt 131 uzasadnienia wyroku w sprawie C-370/12.

⁵⁴ Punkt 135 uzasadnienia wyroku w sprawie C-370/12.

⁵⁵ Punkt 158 uzasadnienia wyroku w sprawie C-370/12.

⁵⁶ Punkty 160-162 uzasadnienia wyroku w sprawie C-370/12.

⁵⁷ Punkt 175 uzasadnienia wyroku w sprawie C-370/12.

⁵⁸ Punkt 167 uzasadnienia wyroku w sprawie C-370/12.

⁵⁹ Encyklopedia Unii Europejskiej, praca zbiorowa pod redakcją K. A. Wojtaszczyka, WSiP, Warszawa 2004, s. 84-85.

⁶⁰ Ł. Jagiełłowicz, *Prawne aspekty uczestnictwa Polski w Unii Gospodarczo-Walutowej* [w:] A. Kołtuńska, W. Maciejewski, A. Zawidzka, *Nowe tendencje w europejskim prawie gospodarczym*, Wydawnictwo Stowarzyszenia Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, Warszawa 2009, s. 182.

⁶¹ M. Rewizorski [w:] M. Rewizorski, B. Przybylska-Maszner, *System instytucjonalny Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012, s. 57.

Centrum Europejskie Natolin (CEN) rozpoczęło działalność w 1993 roku. Od swego powstania wykonuje zadania publiczne - projekty badawcze, informacyjne i edukacyjne związane z problematyką Unii Europejskiej i szeroko pojętą polityką europejską. Realizuje zlecenia administracji rządowej i prowadzi własną działalność statutową. We współpracy ze szkołami wyższymi i instytucjami naukowymi organizuje konferencje i seminaria. Prowadzi również działalność publikacyjną (m.in. periodyk „*Nowa Europa. Przegląd Natoliński*”) i informacyjną w zakresie specjalistycznych zagadnień związanych z integracją europejską i euroatlantycką.

DO TEJ PORY UKAZAŁY SIĘ:	
NUMER 1(1)/2005 traktat ustanawiający konstytucję dla UE	NUMER SPECJALNY 1(2)/2009 bezpieczeństwo w subregionie Morza Bałtyckiego
NUMER 2(2)/2005 bezpieczeństwo atlantyckie	NUMER 1(8)/2009 relacje atlantyckie
NUMER 1(3)/2006 finanse UE	NUMER SPECJALNY 2(3)/2009 Europejska Służba Działań Zewnętrznych
NUMER 2(4)/2006 obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE	NUMER 1(9)/2010 Europejska Polityka Sąsiedztwa
NUMER SPECJALNY STYCZEŃ 2007 reformy UE	NUMER SPECJALNY 1(4)/2010 Daleka Północ
NUMER 1(5)/2007 tożsamość europejska	NUMER 2(10)/2010 zagadnienia suwerenności
NUMER 1(6)/2008 instytucje i procesy podejmowania decyzji w UE	NUMER 1(11)/2011 regionalizm w Europie
NUMER 2(7)/2008 europejskie prawo prywatne	NUMER 1(12)/2012 polityka europejska Niemiec
	NUMER 2(13)/2012 Strefa Schengen