

## Wpływ orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruheie (FTK) z 5 maja 2020 r. w sprawie EBC na osłabienie integracji europejskiej

**Jarosław Czaja**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
e-mail: jaroslaw.czaja@ue.wroc.pl  
ORCID: 0000-0001-6652-4905

*Cytuj jako:* Czaja, J. (2023). Wpływ orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruheie (FTK) z 5 maja 2020 r. w sprawie EBC na osłabienie integracji europejskiej. W: K. Marak (red.), *Problematyka odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania gospodarczego. Zagadnienia prywatno- i publicznoprawne* (s. 169-179). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

### 11.1. Wprowadzenie

W obliczu serii kryzysów gospodarczych doszło do konieczności poszerzenia działań interwencyjnych banków centralnych poza sferę rynków walutowych. Stało się to w czasie największych problemów gospodarczych, prawnych i politycznych Unii Europejskiej, podczas których uruchomiono najsilniejsze narzędzie przywracania równowagi ekonomicznej, czyli interwencje EBC na rynkach finansowych poprzez ratowanie podmiotów sektora publicznego i prywatnego na masową skalę. W tych okolicznościach uwydatniło się też nasilenie konfliktów na tle prawnym między unijnymi i krajowymi organami. Szczególnym tego objawem stało się orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruheie (FTK) z 5 maja 2020 r., podważające porządek prawa unijnego i uprawnienia Europejskiego Banku Centralnego oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Z tej właśnie przyczyny wyrok ten jest tak bardzo problemowy, gdyż od lat 70. FTK kwestionował nadrzędność prawa unijnego (wspólnotowego) i wydał najwięcej orzeczeń osłabiających prymat prawa UE (Majastre, 2019). Dlatego też celem niniejszego rozdziału jest ocena skutków wyroku FTK z 5 maja 2020 r. z powodu uznania antykryzysowych aktów prawa ECB za *ultra vires* wraz z wyrokami TSUE, co zwiększa ryzyko gospodarcze czy nawet wzmacnia tendencje dezintegracyjne Unii Europejskiej. Jest to o tyle istotne, że okresy entuzjazmu co do pogłębiania integracji mogły ograniczać uważne postrzeganie skali krytyki wobec nadrzędności prawa unijnego ze strony FTK i niektórych odpowiedników tego organu w innych krajach UE.

## 11.2. Europejski Bank Centralny jako organ o szczególnej pozycji prawno-gospodarczej Unii Europejskiej

Aby można było tworzyć odpowiednie regulacje dla prowadzenia działań anty-kryzysowych z krajowymi bankami centralnymi, szczególna pozycja Europejskiego Banku Centralnego wymagała wprowadzenia wielu zmian w systemie prawnym Unii Europejskiej. W tym celu ustanowiono Statut ESBC i EBC, który stał się częścią prawa traktatowego UE (w formie załączonych protokołów), zapewniając temu organowi nadrzędną pozycję względem krajowych banków centralnych. Wydawane akty prawne, pozwalające na realizację celów polityki monetarnej, korzystają z prymatu prawa unijnego, co jest istotną kwestią w odniesieniu do analizowanego wyroku FTK. Zgodnie art. 127 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) „ESBC wspiera ogólne polityki gospodarcze w Unii (...)”, czyli (zgodnie z art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)) „zrównoważony wzrost gospodarczy (...), społeczną gospodarkę rynkową (...), postęp społeczny oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska” (*Sprawozdanie w sprawie...*, 2021). Mieszczą się w tym działania sprowadzające się do tzw. niekonwencjonalnej polityki monetarnej, czyli *quantitative easing* (Cour-Thimann i Winkler, 2013, s. 23) i skupy obligacji emitentów z sektora publicznego i prywatnego (Bonfim i Capela, 2020, s. 5-6; d’Avernas, Vandeweyer i Pariès, 2020, s. 2-4).

W kontekście problemowego orzeczenia Trybunału z Karlsruhe należy podkreślić szczególnie aspekt niezależności banku centralnego (np. od wszystkich krajowych organów, a także prawo doboru instrumentów polityki pieniężnej<sup>1</sup>). Wyraża ją art. 130 TFUE, wskazujący, że „w wykonywaniu uprawnień oraz zadań i obowiązków, które zostały im powierzone Traktatami i Statutem ESBC i EBC, ani Europejski Bank Centralny, ani krajowy bank centralny, ani członek któregośkolwiek z ich organów decyzyjnych nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od instytucji, organów ani jednostek organizacyjnych Unii, rządów Państw Członkowskich, ani jakiegokolwiek innego organu” (*Europejska polityka pieniężna...*, 2021).

Szerokie kompetencje, które przydzielono EBC w ramach prawa unijnego, pozwoliły na tworzenie wyspecjalizowanych narzędzi wychodzących poza obszar typowej polityki monetarnej (zgodnie z art. 123 par. 1 TFUE, co potwierdził TSUE). Przyjęły one formę programów, których celem jest „wzmocnienie transmisji polityki pieniężnej, ułatwienie udzielania kredytu w gospodarce strefy euro, łagodzenie warunków zaciągania kredytów przez gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa oraz przyczynienie się do powrotu stopy inflacji do poziomu bliższego 2% zgodnie z podstawowym

<sup>1</sup> Traktat przewiduje wykorzystanie tradycyjnych instrumentów (art. 18 i 19 statutu) oraz pozwala Radzie Prezesów EBC decydować o zastosowaniu innych metod (art. 20 statutu), zob. (*Europejska polityka pieniężna...*, 2021).

celem EBC, jakim jest utrzymanie stabilności cen<sup>2</sup>. Zatem chodzi o szerokie i wielo-poziomowe możliwości oddziaływania na funkcjonowanie gospodarki, szczególnie w okresach kryzysowych. Od 2009 r. realizowane są liczne programy zakupu aktywów dla wsparcia wzrostu gospodarczego w całej strefie euro i zgodnie z celem, jakim jest osiągnięcie w średniej perspektywie poziomu inflacji poniżej 2% (co jest istotną kwestią w ocenach formułowanych przez FTK). Obejmują również te, które zostały poddane krytyce niemieckiego trybunału: Program skupu obligacji skarbowych na rynkach wtórnych OMT (od 2012 r.) oraz Program zakupów w sektorze publicznym (od 2015 r.)<sup>3</sup>.

### 11.3. Najnowsze orzecznictwo o ograniczeniach prymatu prawa UE

Należy zauważyć, że w zasadzie każdy kraj członkowski Unii Europejskiej w jakimś zakresie, poprzez swe sądy konstytucyjne lub ich odpowiedniki, uznał wyższość swego prawa konstytucyjnego (tab. 11.1). Dodatkowo w niektórych krajach zwraca się

**Tabela 11.1.** Przykłady najnowszego orzecznictwa krajowych trybunałów konstytucyjnych lub ich odpowiedników w zakresie ograniczeń prymatu prawa UE nad krajowym

Kraj trybunału konstytucyjnego lub jego odpowiednika	Sygnatura orzeczenia	Data opublikowania orzeczenia
Czechy	154/2006 Sb	8 marca 2006 r.
Litwa	17/02-24/02-06/03-22/04	14 marca 2006 r.
Łotwa	2008-35-01 nr. 17	7 kwietnia 2009 r.
Estonia	–	12 lipca 2012 r.
Chorwacja	U-VIIR-1158/2015	21 kwietnia 2015 r.
Dania	C-441/14	19 kwietnia 2016 r.
Belgia	62/2016	28 kwietnia 2016 r.
Włochy	269/17	18 grudnia 2017 r.
Hiszpania	20907/2017	9 stycznia 2020 r.
Francja	393099	21 kwietnia 2021 r.
Rumunia	390/2021	22 czerwca 2021 r.
Polska	K 3/21	7 października 2021 r.

Źródło: opracowanie na podstawie (Holdgaard, Elkan i Schaldemose, 2021, s. 534-556; Scholtes, 2018, s. 17-54).

<sup>2</sup> Decyzja Europejskiego Banku Centralnego (UE) 2020/440 z dnia 24 marca 2020 r. w sprawie tymczasowego nadzwyczajnego programu zakupów w czasie pandemii (EBC/2020/17) Dz.U.U.E.L.2020.91.1

<sup>3</sup> Inne programy: Program zakupu papierów wartościowych zabezpieczonych aktywami (ABSPP 2014 rok) i Programy zakupu obligacji zabezpieczonych (CBPP, CBPP2, CBPP3), Program skupu aktywów (APP) (operacje refinansujące) w połowie 2014 roku, Program Zakupów w Sektorze Przedsiębiorstw (CSPP 2016 rok), Długoterminowe Operacje Refinansujące (TLTRO od 2014 roku, TLTRO II od 2016 roku, TLTRO III od 2019 roku) służące poprawie bankowych zdolności pożyczkowych wobec instytucji kredytowych strefy euro. Zobacz (Horst i Neyer, 2019, s.14; Siklos, 2020, s. 19).

uwagę na to, iż organy te „są uprawnione do ochrony własnej tożsamości konstytucyjnej w procesie europejskiej integracji, w szczególności wobec orzeczeń TSUE”. Takie podejście zaakcentowały (obok Niemiec) Czechy, Dania, Francja, Hiszpania, Rumunia i Włochy<sup>4</sup>.

### 11.3.1. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruhe z 5 maja 2020 r.

Równoległe z kryzysem gospodarczym UE zostały znacznie wzmocnione wieloletnie tendencje FTK do kwestionowania prymatu prawa unijnego. Dokonało się to przez pojawienie się zaostrzonej krytyki programów skupu obligacji w Niemczech wyrażonej w wyroku z 5 maja 2020 r. Zawarto w nim też podsumowanie kilku wcześniejszych skarg, na podstawie których FTK zadał pytania prejudycjalne, a TSUE na tej podstawie wydał dwa szczególnie ważne wyroki (C-62/14 Peter Gauweiler i in.<sup>5</sup> i C-493/17 Weiss i in.<sup>6</sup>).

Pierwszy z tych wyroków (C-62/14) był następstwem skargi konstytucyjnej przeciwko rządowi Niemiec, w której składający<sup>7</sup> wykazywali, że naruszono ich prawa podstawowe poprzez brak zaskarżenia do TSUE programu OMT. Grupa ta uznała, że rząd RFN powinien był wystąpić do tego organu unijnego o unieważnienie narzędzia finansowego, które przygotował ECB<sup>8</sup>. Od strony ekonomicznej chodziło o ustalenie, czy ten program jest faktycznie narzędziem polityki monetarnej i czy nie dochodzi do naruszenia zakazu monetyzacji długu kraju członkowskiego UE. Ostatecznie TSUE wykazał, że program ma cechy narzędzi polityki monetarnej, nawet jeśli pozwala na skup obligacji rządowych.

Wydaniu wyroku C-493/17 również towarzyszyło wystosowanie pytań prejudycjalnych do TSUE, czy EBC dopuścił się przekroczenia uprawnień ze szczególnym uwzględnieniem złamania zakazu wspierania finansowego krajów UE. Sprawa Weiss i in. sprowadzała się do próby wskazania bezczynności ECB w przypadku swego podstawowego celu. Jednak TSUE wykazał, że program PSPP spełnia odpowiednie kryteria prawne, zapewniające przynależność do zakresu prawidłowo realizowanych uprawnień ECB.

Ostatecznie w orzeczeniu z 5 maja 2020 r. niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny w Karlsruhe silnie zaakcentował naruszenie prawa przez EBC i TSUE (ich akty

<sup>4</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2021 r. P 7/20, OTK-A 2021/49.

<sup>5</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 czerwca 2015 r. Gauweiler i in., C 62/14, EU:C:2015:400, pkt 15.

<sup>6</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 grudnia 2018 r. Weiss i in., C-493/17, EU:C:2018:1000, zob. (Huber, 2019).

<sup>7</sup> Grupa niemieckich ekonomistów i profesorów prawa, którzy w 2015 r. wystąpili o zastosowanie doktryny *ultra vires* wobec działań EBC, ponieważ wyszedł poza ramy traktatowe, dokonując interwencji w niewłaściwym zakresie, zob. (Annunziata, Lamandini i Munoz, 2020, s. 6).

<sup>8</sup> FTK po raz pierwszy w tym wyroku poprzez pytania prejudycjalne zakwestionował legalność tego programu ECB przed TSUE.

prawne potraktował jako *ultra vires*) oraz organy krajowe Niemiec. Główne zastrzeżenia dotyczyły potwierdzenia niezgodności programu zakupu aktywów sektora publicznego na rynkach wtórnych (*Public Sector Purchase Programme*, PSPP) z prawem UE i częściowo też z niemieckim prawem konstytucyjnym (Nguyen i Chamon, 2020, s. 5). W ocenie FTK sam TSUE dokonał naruszenia art. 19 Traktatu o UE (TUE), wykraczając poza swą funkcję sądowniczą, gdyż uznał on działania ECB za mieszczące się w ramach traktatowych. To skłoniło FTK, aby nie uznać wyroku TSUE, wykazując, że naruszył on niemiecką konstytucję w zakresie podziału władzy. Dawałoby to państwu niemieckiemu możliwość odmowy stosowania prawa UE, gdy organy unijne wychodzą poza traktaty (ze szczególnym przypadkiem działań EBC) (Płóciennik i Zaręba, 2020).

EBC i TSUE dopuściły się naruszenia prawa unijnego, dlatego legalność tych działań jest podważana przez TK (oba organy unijne złamały zasadę kompetencji powierzonych, a sam EBC wyszedł poza swe kompetencje poprzez niedobory analiz). Warto zauważyć, że ze względu na zarzut o naruszenie zasady proporcjonalności niemiecki TK zażądał jak najszybszego uzasadnienia od EBC. W kontekście niezależności tego banku szczególnie niespodziewanym oczekiwaniem ze strony TK było, aby w terminie trzech miesięcy wyjaśnił, że dochował prawidłowości prowadzenia polityki monetarnej. Ewentualna odmowa miała skutkować żądaniem TK, aby strona niemiecka wycofała się z programu skupu obligacji skarbowych. Według FTK również rząd federalny Niemiec i Bundestag naruszyły prawa skarżących wynikające z niemieckiej ustawy zasadniczej. Organy te powinny były naciskać na EBC, aby zbadał, na ile skup obligacji rządowych mieści się w ramach jego polityki monetarnej i fiskalnej krajów członkowskich.

## 11.4. Ocena skutków

Należy podkreślić, że już od kilku dekad niemiecki TK wykazuje się mocno krytycznym nastawieniem wobec zasady wyższości prawa unijnego (wspólnotowego). Swego rodzaju przyzwoleniem na to może być pozycja samych Niemiec w Europie, ich organów (w tym gospodarki) i ich dominującej siły oddziaływania na kształt dawnych i obecnych struktur UE (np. w tworzeniu unii monetarnej wybrano markę niemiecką jako walutę bazową w tzw. węźlu walutowym). Dlatego też skutki działania niemieckiego TK mogą być bardzo szerokie (mimo przeciwdziałania KE) i sprzyjają powstawaniu wielu wątpliwości co do trwałości Unii Europejskiej i samej strefy euro.

### 11.4.1. Podważenie prymatu prawa unijnego

Orzecznictwo niemieckiego TK podało w wątpliwość jedną z najważniejszych cech unijnego systemu prawnego, czyli nadrzędności względem regulacji krajowych. Po kilku dekadach integracji europejskiej prymat prawa unijnego nie okazuje się

wystarczająco przekonujący, aby doprowadzić do ujednoczenia krajowych systemów prawnych z prawem zarówno UE, jak i między poszczególnymi krajami. Kontekst osłabienia prymatu prawa UE oznacza też upowszednienie, w warunkach dotychczasowych osiągnięć integracyjnych, niepewności co do właściwej interpretacji aktów prawnych i utrwalenie wielu rozbieżności regulacyjnych, wywołując przy tym różnorodne reakcje trybunałów konstytucyjnych. To właśnie w tym orzeczeniu „FTK po raz pierwszy w sposób wyraźny sformułował zasadę pierwszeństwa konstytucji wobec prawa UE (niem. *Vorrang der Verfassung*), bazującą na art. 20 ust. 3 niemieckiej Ustawy Zasadniczej” (Bainczyk, 2020, s. 258-259). „Każde z kilkudziesięciu wydanych przez FTK do 5 maja 2020 roku orzeczeń, prócz orzeczenia w sprawie Solange I, było oparte na podobnym schemacie: tak dla integracji europejskiej, ale przy zachowaniu warunków określonych przez FTK”. W tym „orzeczeniu FTK zaktywizował większość wytworzonych od lat 70. XX w. zasad i instytucji konstytucyjnoprawnych, mających na celu ochronę nadrzędności Ustawy Zasadniczej RFN (...) w procesie integracji europejskiej, a tym samym zachowanie pozycji samego FTK jako »sądu ostatniego słowa«” (Bainczyk, 2020, s. 261).

Ze względu na to, że UE ma głównie charakter gospodarczy, następuje też osłabienie szczególnej pozycji prawa unijnego w zakresie wspólnego rynku, gdyż tej sfery dotyczy rozpatrywane orzeczenie TK. Otwiera to drogę do uruchomienia wielu prawnych partykularyzmów, wyrażających się np. poczuciem przyzwolenia na bardziej selektywną ochronę krajowych rynków lub niektórych przedsiębiorstw. A to właśnie kwestie gospodarcze ze sfery orzecznictwa miały fundamentalny wkład w rozwinięcie prymatu prawa unijnego (np. wyrok TS z 15.07.1964 r. C-6/64 Costa przeciwko ENEL). Jednocześnie samo w sobie sygnalizowanie niezgodności regulacji organów UE z prawem krajowym nie można uznawać za ostatni taki przypadek ze strony Niemiec czy też nawet Polski. Warto zaznaczyć, że niektóre sądy konstytucyjne uznały wyższość prawa UE tylko nad aktami prawa krajowego, niższego niż konstytucja ich kraju. Dotyczy to np. Litwy (wyrok z 14 marca 2006 r. w sprawie sygn. 17/02-24/02-06/03-22/04), ale występują też przypadki odstąpienia od pełnego uznania (np. Polska, częściowo Belgia). Jednak omawiany wyrok FTK ma charakter o tyle przełomowy, że tym razem niemiecki trybunał konstytucyjny postawił weto zarówno wobec decyzji EBC, jak i orzeczenia TSUE<sup>9</sup> (Bainczyk, 2020, s. 262). W tym kontekście wyrok FTK z 5 maja 2020 r. sprzyja wzmocnieniu argumentacji przeciwko dotychczasowemu charakterowi programów zwalczania kryzysu spowodowanego pandemią COVID-19.

---

<sup>9</sup> Jest to o tyle istotne, że literalne znaczenie wydaje się wręcz niezaprzeczalną zasadą, będąc oczywistym wskazaniem wyższości nad prawem krajowym, niezależnie od jego rangi. Znajduje to swój wyraz w podporządkowaniu rozstrzygnięć pod zgodność z prawem unijnym w razie pojawienia się przepisów krajowych, które są z nim niezgodne ze wszystkimi tego konsekwencjami. Oznacza to, że organ krajowy musi pomijać przepis stojący w sprzeczności z prawem UE i jemu się podporządkować, nawet jeśli niezgodność pojawi się w odniesieniu do konstytucji.

### 11.4.2. Ocena polityczna

Jak wiadomo, teoria integracji europejskiej wskazuje, że po unii monetarnej powinna być wprowadzona unia polityczna. Jednak już trudności z przyjęciem wspólnej waluty zaczęły sygnalizować osłabienia postępów integracyjnych i narastania dość niekorzystnych tendencji w postrzeganiu przyszłości UE. Ostatecznie doszło do pogłębiania się różnych prawnych niezgodności między organami krajowymi a unijnymi, dlatego też możliwość wprowadzenia unii politycznej została na długo przekreślona. Wydaje się, że gdyby udało się to osiągnąć, wówczas sądy konstytucyjne poszczególnych krajów członkowskich wraz z ich systemami prawnymi byłyby bardziej zbliżone do siebie niż obecnie. Zamiast tego utrzymuje się tzw. pluralizm konstytucyjny, który przeradza się w „wojnę trybunałów” (głównie między TSUE<sup>10</sup> a krajowymi sądami konstytucyjnymi, ale częściowo również między tymi ostatnimi). Jednocześnie trudno oczekiwać, że żaden inny kraj niż Polska i Węgry nie zacznie skłaniać się do skorzystania z dość długo wypracowywanej linii orzecznictwa FTK. W związku z tym, w warunkach osłabienia procesów integracji europejskiej i po zaistnieniu brexitu, działania niemieckiego TK należy traktować jako niosące ryzyko pogłębiania chaosu na terenie Unii Europejskiej. Szczególnie że organ ten i jemu podobne w innych krajach UE kilkakrotnie wycofywały się z pełnego forsowania orzeczeń wynoszących prawo krajowe ponad unijne (przykład programu OMT, wobec którego po kilku latach FTK odrzucił skargę)<sup>11</sup>.

Szczególnie doniosłym skutkiem działań FTK stało się również zakwalifikowanie wyroku TSUE jako *ultra vires* w kwestii PSPP<sup>12</sup>. Strona niemiecka wielokrotnie dążyła do zaakcentowania swej pozycji w zakresie możliwości uznawania aktów instytucji UE za *ultra vires* już przy ocenie zgodności Traktatu z Maastricht ze swą konstytucją. Podobna sytuacja miała miejsce w sprawie Honeywell (2010) i OMT (2016) (Nguyen i Chamon, 2020, s. 5). Skutkiem tego stało się znaczne pogorszenie relacji między organami władzy sądowniczej i wykonawczej w Niemczech. KE bezwzględnie nie toleruje pod-

<sup>10</sup> „TSUE jest powszechnie uważany za najwyższego arbitra w dziedzinie prawa unijnego, a krajowe sądy konstytucyjne lub najwyższe – w dziedzinie prawa nieunijnego (np. karnego). Napięcia zdarzają się na pograniczu, gdy – to rzadkie – trzeba rozstrząsać, czy dane przepisy należą do kompetencji unijnych czy krajowych” (Bielecki, 2021).

<sup>11</sup> Zobacz Wyrok Senatu II z dnia 21 czerwca 2016 r. (BVerfG, 2 BvR 2728/13).

<sup>12</sup> „Doktryna *ultra vires* jest wyrazem przekonania, że skoro Unia Europejska ma kompetencje przyznane, a nie domniemane, jak państwa członkowskie, czego obecnie potwierdzeniem są art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 1 i 2 TUE, podkreślające, że kompetencje nieprzyznane Unii należą do państw członkowskich, to nie może ona wkraczać aktami w dowolną materię, a jej kompetencje powinny być interpretowane powściągliwie, a nie rozszerzająco” (Mik, 2020, s. 125). „FTK wprowadził formułę znaną w literaturze przedmiotu jako Kompetenz-Kompetenz, zgodnie z którą, skoro UE nie jest suwerennym państwem, to nie posiada kompetencji do określania własnych kompetencji. Wynika z niej zakaz działania organów unijnych poza powierzonymi im kompetencjami, tj. *ultra vires*” (Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego..., s. 74).



ważania pełni praw ECB w zakresie polityki monetarnej przez FTK, co traktuje jako rażące naruszenie prawa. Zgodnie z art. 258 TFUE Komisji Europejskiej przysługuje prawo złożenia skargi do TS, gdy dane państwo dopuszcza się naruszenia prawa UE (Pawłowski, 2011, s. 45).

### 11.4.3. Ocena ekonomiczna

Problem, przed którym stoi strefa euro, polega na tym, że reagowanie na kryzys wymaga elastyczności w kształtowaniu polityki monetarnej, stąd też działania EBC w ciągu ostatnich kilku lat stanowią wielkie wyzwanie dla struktury prawnej Unii i ostatecznie mogą się okazać zagrożeniem dla praworządności. Powodem tego jest duża trudność w dopasowaniu środków reagowania kryzysowego do dość sztywnych ram traktatowych, które określają kompetencje EBC. Dlatego też innowacyjne rozwiązania ogólnounijnych problemów gospodarczych mogą wymagać rozszerzenia traktatów z ogromnymi tego następstwami.

Niezależnie od działań KE (niwelujących ryzyko większego chaosu), analizowane orzeczenie FTK może mocno podważyć wiarygodność polityki monetarnej EBC w przypadku programów zwalczania kryzysu wynikającego z epidemii (Program zakupów awaryjnych na wypadek pandemii, PEPP od 2020 r.). Nowym przykładem nacisków TK stało się doprowadzenie do tego, że Bundestag zablokował unijny Fundusz Odbudowy poprzez zastosowanie zapisów niemieckiej konstytucji (art. 79, tzw. klauzula wieczysta, chroniąca bezwzględnie zasadę demokracji i godności ludzkiej) do ocen prawa unijnego (Płóciennik, 2021).

Dotychczasowe badania wskazują, że realizowanie polityki banku centralnego poprzez interwencje na rynkach finansowych traktowane jest jako mechanizm zwiększający prawdopodobieństwo osiągnięcia celu banku centralnego. Dzięki takim działaniom dochodziło np. do wzrostu motywacji pożyczkobiorców do spłaty pożyczki (Boot, Anjan i Udell, 1991, s. 458-472). Interwencje ECB poprawiły równowagę na rynkach długu, gdyż zmniejszyły one spready różnych papierów wartościowych<sup>13</sup> (Cawley i Finnegan, 2019). Wykazano też, że wzrost zakupów aktywów odpowiadających jednemu procentowi PKB zwiększa produkcję przemysłową i ceny konsumpcyjne odpowiednio o 0,15 i 0,06%. Wpływ tych oddziaływań makroekonomicznych okazuje się trwały, co jest bardzo ważne w przypadku interwencji (Lhuissier i Nguyen, 2021, s. 23). Z raportów Banku Rozrachunków Międzynarodowych (BIS) wynika też, że w reakcji na gospodarcze osłabienie z powodu pandemii COVID-19 zastosowanie interwencyjnych skupów publicznych i korporacyjnych obligacji wywarło oddziaływanie powszechne i wielkoskalowe w zakresie funkcjonowania rynków finansowych (Cantu

<sup>13</sup> Na przykład grecki kryzys zadłużenia uważa się za powstały w momencie znacznego wzrostu spreadów między niemieckimi a greckimi obligacjami rządowymi w 2010 r.



i Cavallino, 2021, s. 14). Oczywiście mimo pozytywnych efektów w postaci zażegnania kryzysu, należy mieć na uwadze to, że specyfika i wielki zakres tego typu działania na rzecz przywracania równowagi rynkowej zwykle niosą ze sobą wiele obaw, np. o dynamikę inflacji.

## 11.5. Podsumowanie

Skumulowanie problemów różnej natury w UE pokazuje, że dotychczasowe osiągnięcia integracyjne są niezwykle kruche, a politycznym tego przykładem jest brexit będący dowodem na wysokie ryzyko rozpadu struktur unijnych. W tym kontekście linia orzecznicza poszczególnych trybunałów, mających na celu kwestionowanie prymatu prawa unijnego bez nastawienia na szybkie urealnienie, pokazuje poważny problem braku zadbania o skuteczne zabezpieczenie tych integracyjnych osiągnięć. Ukształtował się trudny dla UE „pluralizm konstytucyjny” zakładający, że zakresy kompetencji z czasem zostaną wypracowane na drodze dialogu między instytucjami UE i sądami konstytucyjnymi, które nie zawsze są nastawione na pomoc w niwelowaniu nieścisłości prawnych na rzecz zacieśniania integracji europejskiej.

UE jest zasadniczo „projektem” gospodarczym z przewagą pozytywnych skutków, bo pod tym względem kraje członkowskie i ich przedsiębiorstwa urzeczywistniły funkcjonowanie całkiem efektywnego wspólnego rynku. Jednak w sferze prawnej nie wykazano się właściwą czujnością, czego następstwa uderzyły właśnie w środki obrony fundamentów gospodarczych (ECB i jego narzędzia). Nawet jeśli zaakceptuje się nastawienie KE na „wyciszenie” FTK i innych trybunałów, należy mieć na uwadze, że ma miejsce sygnalizowanie konieczności zmian relacji prawa UE i pozycji jej organów względem systemów krajowych. Niestety, są to następstwa niedoprecyzowania wielu regulacji oraz niedokończenia procesów integracyjnych połączonych z tolerowaniem kwestionowania prymatu prawa przez FTK wraz z innymi trybunałami. Jednocześnie można zadać pytanie, czy słuszność prawniczego dyskursu jest warta zaprzestania przeciwdziałaniu kryzysowi w ramach projektu, który ma przede wszystkim charakter gospodarczy, kreujący swój specyficzny porządek prawny. Warto podkreślić, że ogromnym wyzwaniem prawno-ekonomicznym jest też kwestia poszukiwania nowego modelu banku centralnego, którego coraz bardziej nietypowe działania muszą w pełni zachowywać kryteria legalizmu. Jest to o tyle istotne, że od powstania pierwszego banku centralnego w Szwecji w 1668 r. (Crowe i Meade, 2007, s. 69-90) nigdy tego rodzaju podmioty nie musiały realizować tak skoordynowanych i skomplikowanych działań międzynarodowych na wielką skalę jak po kryzysie od roku 2008.

Należy zadbać o to, aby rozwój gospodarczy oparty na wspólnych działaniach państw członkowskich nie był nadmiernie obciążany skutkami zróżnicowanego podejścia do pozycji unijnego systemu prawnego i jego organów. Ze względu na szczególną war-

tość, jaką stanowi rozwój gospodarczy wraz ze środkami przywracania jego równowagi warto zwrócić uwagę na propozycję utworzenia w TSUE wyspecjalizowanej izby zajmującej się tymi kwestiami. Wyznaczenie sędziów posiadających doświadczenie w kwestiach finansowych i monetarnych do orzekania w sprawach związanych z EBC wzmocniłoby ramy prawne odpowiedzialności tego szczególnego banku w ramach specyfiki i złożoności polityki pieniężnej<sup>14</sup>.

## Literatura

- Annunziata, F., Lamandini, M. i Munoz, D. R. (2020). *Weiss and EU Union Banking Law. A test for the fundamental principles of the treaty*. (EBI Working Paper Series no. 67).
- Bainczyk, M. (2020). Glosa do wyroku FTK z 5 maja 2020 r. w sprawie obligacji EBC. *Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały*, 2(27), 257-271.
- Bielecki, T. *Bruksela dyscyplinuje Niemcy za wyrok Karlsruhe*. Deutsche Welle 09.06.2021. Pobrano 10 listopada 2021 z <https://www.dw.com/pl/bruksela-dyscyplinuje-niemcy-za-wyrok-karlsruhe/a-57826642>
- Bonfim, D. i Capela, A. (2020). The effect of corporate bond purchases by the ECB on firms' borrowing costs. *Economic Bulletin and Financial Stability Report Articles and Banco de Portugal Economic Studies*. Banco de Portugal, Economics and Research Department, July.
- Boot, W. A., Anjan, V. i Udell, F. (1991). Secured lending and default risk: Equilibrium analysis, policy implications and empirical results. *Economic Journal*, 101(406), 458-472.
- Cantu, C. i Cavallino, P. (2021). A global database on central banks' monetary responses to Covid-19. *BIS*, (934), March.
- Cawley, C. i Finnegan, M. (2019). Transmission channels of Central Bank asset purchases in the Irish economy. *Economies*, 7(4), 98. <https://doi.org/10.3390/economies7040098>
- Cour-Thimann, P. i Winkler, B. (2013). *The ECB's non-standard monetary policy measures the role of institutional factors and financial structure*. (Working Paper Series No 1528, April).
- Crowe, Ch. i Meade, E. E. (2007). The evolution of Central Bank governance around the world. *Journal of Economic Perspectives*, 21(4), Fall, 69-90.
- d'Avernas, A., Vandeweyer, Q. i Pariès, M. D. (2020). *Unconventional monetary policy and funding liquidity risk*. (ECB Working Paper Series No 2350, January).
- Decyzja Europejskiego Banku Centralnego (UE) 2020/440 z dnia 24 marca 2020 r. w sprawie tymczasowego nadzwyczajnego programu zakupów w czasie pandemii (EBC/2020/17) Dz.U.U-E.L.2020.91.1
- Europejska polityka pieniężna*. Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej – 2021/2. Pobrano 1 listopada 2021 z [www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU\\_2.6.3.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_2.6.3.pdf)
- Goodhart, Ch. i Lastra, R. (2018). Central Bank accountability and judicial review. *SUERF Policy Note Issue*, (32), May.
- Holdgaard, R., Elkan, D. i Schaldemose, G. (2018). From cooperation to collision: The Ecj's Ajos ruling and the Danish Supreme Court's refusal to comply. *Common Market Law Review*, (55), 17-54.

<sup>14</sup> Możliwość prowadzenia tej akcji przewidywały decyzje EBC, które zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej są w UE jednym ze źródeł prawa. EBC ma jednak prawo wydawać takie decyzje jedynie w ścisłych ramach przyznanych mu kompetencji. Musi przy tym respektować pewne podstawowe zasady prawa UE, w tym zasadę proporcjonalności oraz zasadę, zgodnie z którą EBC nie może udzielać państwom członkowskim pożyczek na pokrycie ich deficytów budżetowych (Goodhart i Lastra, 2018, s. 6).

- Horst, M. i Neyer, U. (2019). *The impact of quantitative easing on bank loan supply and monetary policy implementation in the Euro area*. (DICE Discussion Papers No 325).
- Huber, P. M. (2019). Europa na rozdrożu: O konieczności realistycznego i trwałego rozwoju Unii Europejskiej, odrobieniu przez Niemcy ich pracy domowej oraz o znaczeniu narracji. *Forum Prawnicze*, 4(54).
- Kawka, I. (2012). Kompetencje Unii Europejskiej i państw członkowskich w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego. *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica*, (8), 45-56.
- Lhuissier, S. i Nguyen, B. (2021). *The dynamic effects of the ECB's asset purchases: A survey-based identification*. Banque de France. (Working Papers no 806, February).
- Majastre, Ch. (2019). Pitting the state against Europe. The development of legal orthodoxy in the Federal Republic of Germany from 1949 to the Maastricht decision. *Revue française de science politique*, 69(1), January, 117-136.
- Mik, C. (2020). Opinia prawna dotycząca orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN w przedmiocie pierwszeństwa prawa UE. *Zeszyty Prawnicze*, 3(67), 112-140.
- Nguyen, H. i Chamon, M. (2020). *The ultra vires decision of the German Constitutional Court*. Policy Paper Hertie School Jacques Delors Centre. Pobrano 8 maja 2020 z [www.delorscentre.eu](http://www.delorscentre.eu)
- Pawłowski, B. (2011). *Prawo europejskie w pracach parlamentarnych*. Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu.
- Płóciennik, S. (2021). *Sąd nad funduszem. Problemy Niemiec z ratyfikacją decyzji o środkach własnych UE*. *Polski Instytut Spraw Międzynarodowych*, (72), 1 kwietnia.
- Płóciennik, S. i Zaręba, S. (2020). *Trybunał Konstytucyjny RFN podważa politykę EBC i krytykuje wyrok TSUE*. *Polski Instytut Spraw Międzynarodowych*, (28), 6 maja.
- Scholtes, J. (2021). Abusing constitutional identity. *German Law Journal*, (22), 534-556.
- Siklos, P. L. (2020). The ECB's asset purchase programmes: experience and future perspectives. *ECON Committee Monetary Dialogue*, September.
- Sprawozdanie w sprawie polityki zatrudnienia i polityki społecznej w strefie euro w 2021 r.* Komisja Zatrudnienia i Spraw Socjalnych (2021/2062(INI)).
- Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją RP wybranych przepisów Traktatu o Unii Europejskiej, Sygn. akt K 3/21, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Sygn. akt K 3/21 BAS-WAK-1006/21, Warszawa, 9 lipca 2021 r.