

Federalny Trybunał Konstytucyjny w kontrze do EBC i TSUE

Ryszarda Formuszewicz

5 maja Federalny Trybunał Konstytucyjny (FTK) orzekł, że prowadzony przez Europejski Bank Centralny (EBC) program zakupu aktywów sektora publicznego na rynkach wtórnych (Public Sector Purchase Programme, PSPP) jest częściowo sprzeczny z niemiecką konstytucją oraz z prawem UE. Podważył w tej kwestii wcześniejsze odmienne rozstrzygnięcie Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE). Według FTK niemiecki rząd i parlament naruszyły konstytucję poprzez zaniechanie kontroli, czy skup obligacji skarbowych państw strefy euro nie wykracza poza uprawnienia EBC.

W ramach programu PSPP banki centralne strefy euro skupują papiery wartościowe publicznych emitentów centralnych, regionalnych lub lokalnych ze swojego państwa, podzielone zgodnie z udziałem w kapitale EBC. Decyzje EBC regulujące funkcjonowanie tego programu zostały zaskarżone do FTK w 2015 r. W toku postępowania sędziowie z Karlsruhe zwrócili się w 2017 r. z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości UE, formułując przy tym szereg wątpliwości co do działań EBC. W wyroku wydanym 11 grudnia 2018 r. TSUE uznał, że działania EBC są zgodne z prawem unijnym (sprawa C-493/17).

Rozstrzygając ostatecznie w tej sprawie, sędziowie FTK podważyli wyrok TSUE i uznali go za niewiążący. Stanowisko swoje FTK uzasadnił nieprzeprowadzeniem kontroli zachowania przez EBC zasady proporcjonalności. W kolejnym kroku FTK uznał, że skup obligacji w ramach PSPP narusza prawo UE, ponieważ regulujące program decyzje EBC nie wykazywały, czy podejmowane działania są proporcjonalne w stosunku do zamierzonego celu. Zdaniem sędziów z Karlsruhe należało dogłębnie wyważyć oddziaływanie podjętych środków, uwzględniając także m.in. skutki gospodarcze dla oszczędzających i wpływ na ceny nieruchomości. Skupienie się na celu polityki pieniężnej (tj. utrzymywaniu poziomu inflacji poniżej, ale blisko 2%) przy pominięciu szerszego oddziaływania programu stanowi zdaniem FTK „ewidentne” naruszenie zasady proporcjonalności.

W konsekwencji Niemiecki Bank Federalny (Bundesbank) nie może uczestniczyć w realizacji przedmiotowych decyzji EBC, chyba że Rada Prezesów podejmie w ciągu trzech miesięcy nową uchwałę uzasadniającą proporcjonalność stosowanych środków. Jeśli to nie nastąpi, Bank Federalny musi wycofać się z programu.

Trybunał nie podzielił natomiast krytyki skarżących, że program PSPP narusza zakaz finansowania budżetów państw członkowskich, wyrażony w art. 123 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Za rozstrzygnięciem opowiedziało się siedmiu z ośmiu orzekających sędziów, nie przedstawiono zdania odrębnego.

Komentarz

- Mimo wyrażanego już wcześniej sceptycznego nastawienia FTK do niestandardowych środków polityki EBC w wyroku nie zakwestionowano samego programu skupu obligacji skarbowych. Niemiecki rząd i Bundestag zostały zobowiązane do podjęcia działań w celu dostosowania decyzji EBC regulujących program, tak by została uzasadniona proporcjonalność stosowanych środków. Ponadto rząd i parlament mają monitorować realizację programu, żeby wykluczyć ryzyko naruszenia uprawnień budżetowych Bundestagu. Główny ciężar związany z wdrożeniem wyroku spadnie najprawdopodobniej na Bank Federalny. Otwartą kwestią pozostaje reakcja instytucji europejskich na rozstrzygnięcie FTK. Mogą one wybrać drogę pragmatycznego kompromisu bądź aktywnie bronić własnej pozycji. Odnosząc się do wyroku, rzecznik KE wskazał na prymat prawa europejskiego nad krajowym, wiążący charakter wyroków TSUE oraz niezależność EBC w prowadzeniu polityki pieniężnej. Z kolei EBC w komunikacie prasowym przywołał wyrok TSUE z 2018 r. potwierdzający zgodność podejmowanych działań z mandatem banku.
- Sformułowanie przez FTK warunków, jakie musi spełnić realizowany przez EBC program, może wymusić dostosowanie do nich także interwencyjnego skupu aktywów w ramach Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP), uruchomionego w marcu br. w reakcji na kryzys pandemiczny. Wynikające z takiego dostosowania ograniczenia mogą osłabić skuteczność planowanego na 750 mld euro instrumentu. Należy spodziewać się kolejnych skarg do FTK nadziałania EBC zarówno w odniesieniu do ewentualnego poszerzonego uzasadnienia PSPP, jak i legalności PEPP.
- Ograniczenie pola manewru EBC w stosowaniu niestandardowych środków polityki pieniężnej może wpłynąć na debatę o dalszym rozwoju strefy euro, wzmacniając głosy domagające się zmiany podstaw traktatowych, prowadzenia wspólnej polityki gospodarczej i finansowej oraz wsparcia dla państw o wysokim zadłużeniu. Także w tej debacie stanowisko Niemiec będzie jednak podlegać ograniczeniom wskazanym na gruncie Ustawy Zasadniczej w orzeczeniach FTK.
- Najnowszy wyrok FTK może mieć daleko idące konsekwencje dla systemu prawnego UE. Niemieccy sędziowie zdecydowali się po raz pierwszy na uznanie działań instytucji UE za wykraczające poza przekazane traktatowo kompetencje (*ultra vires*), a w konsekwencji odmówili tym działaniom skuteczności w Niemczech.
- Wyrok może przyczynić się do dalszego osłabienia wizerunku EBC w Niemczech, gdzie bank jest krytykowany zarówno za instrumenty zarządzania kryzysowego, jak i za politykę stóp procentowych. W wymiarze polityki wewnętrznej beneficjentem wyroku może okazać się osłabiona AfD, która domaga się zaprzestania skupu obligacji skarbowych przez EBC.
- Data ogłoszenia wyroku w toczącej się długo sprawie była niesprzyjająca z perspektywy niemieckiego rządu. Niemcy przejmą 1 lipca prezydencję w Radzie UE w okresie narastających problemów gospodarczych wywołanych pandemią i napięć wewnątrz Unii Europejskiej, dotyczących również praworządności. Podważanie działań EBC i TSUE może w tych okolicznościach osłabić stabilność strefy euro i całej Unii. W dłuższej

perspektywie jednak wyrok może służyć – tak jak sformułowane wcześniej wymogi FTK w zakresie polityki europejskiej – jako argument wysuwany przeciwko niekorzystnym w ocenie Berlina inicjatywom bądź wspierający niemieckie postulaty zmian ram prawnych funkcjonowania EBC.