



## Sąd nad funduszem. Problemy Niemiec z ratyfikacją decyzji o środkach własnych UE

Sebastian Płóciennik

Wstrzymanie przez Federalny Sąd Konstytucyjny ratyfikacji decyzji o zwiększeniu środków własnych UE może spowodować opóźnienie w uruchomieniu funduszu odbudowy. W takim wypadku rosnące ryzyko wydłużenia pandemicznego kryzysu zmusi Niemcy i UE do rozważania dodatkowych scenariuszy: od zmiany ustawy zasadniczej RFN lub finansowanie wydatków z obligacji narodowych po przeniesienie programu wsparcia na poziom współpracy międzyrządowej.

Wdrożenie [funduszu odbudowy \(Next Generation EU, NGEU\)](#) ma kluczowe znaczenie dla powrotu gospodarki UE na ścieżkę stabilnego wzrostu po ciężkim kryzysie wywołanym pandemią COVID-19. Uzgodniony przez państwa członkowskie w grudniu 2020 r. program przewiduje 750 mld euro wsparcia w formie grantów i pożyczek. Mają one zostać sfinansowane – co jest instytucjonalną innowacją – z emisji wspólnego długu.

Rozpoczęcie wypłat wymaga jednak zatwierdzenia decyzji w sprawie „[systemu zasobów własnych UE](#)” przez władze krajowe, co powiodło się dotychczas w 16 państwach członkowskich. W ubiegłym tygodniu do tej grupy mogły dołączyć Niemcy, jednak ustawę ratyfikacyjną zablokowała skarga konstytucyjna złożona przez przeciwników NGEU i wstrzymanie procedury przez Federalny Sąd Konstytucyjny (Bundesverfassungsgericht, BVerfG). Uchwała podjęta w Karlsruhe wzbudziła obawy, że zamiast uruchomienia wypłat już w lipcu br., UE czeka prawny klincz – bardzo kosztowny dla gospodarki i polityki europejskiej.

**W trybie konfrontacyjnym.** Spór wokół funduszu odbudowy w RFN nie powinien być zaskoczeniem. Niemal każda decyzja o pogłębieniu integracji prowokowała w przeszłości formalne skargi do Sądu Konstytucyjnego składane przez osoby i stowarzyszenia sceptyczne wobec UE. Tak było w przypadku utworzenia Europejskiego Mechanizmu Stabilności (ESM) i programów pomocy dla Grecji, unii bankowej, a ostatnio także [skupu obligacji przez Europejski Bank Centralny](#). Obecną skargę przygotował Sojusz Woli Obywateli (Bündnis Bürgerwille), za którym stoi między

innymi prof. Bernd Lucke, założyciel i były członek Alternatywy dla Niemiec (AfD), weteran sporów prawnych dotyczących integracji monetarnej i finansowej.

Gdy 26 marca br. Bundestag i Bundesrat przegłosowały ustawę ratyfikacyjną, Sojusz złożył wsparty ponad dwoma tysiącami podpisów wniosek do Sądu Konstytucyjnego o zbadanie zgodności nowej instytucji z ustawą zasadniczą. Jego ważną częścią był postulat, by do czasu rozstrzygnięcia Sąd powstrzymał prezydenta RFN przed złożeniem podpisu pod aktem ratyfikacji. W ten sposób decyzje obu izb parlamentu będą pozbawione skutków prawnych.

W podobnych przypadkach w przeszłości BVerfG nieformalnie uzgadniał z urzędem prezydenta zatrzymanie procedury, by dać sędziom czas na rozpatrzenie sprawy. Tak było np. w 2012 r., gdy na wokandę trafiła sprawa funduszu ratunkowego ESM. Obecnie Sąd zdecydował się jednak na ścieżkę formalną, wydając uchwałę, która wprost zabrania prezydentowi złożenia podpisu. W grę wchodzi dwa wyjaśnienia: albo urzędnicy kancelarii prezydenta Franka-Waltera Steinmeiera zapowiedzieli finalizację procedury mimo wniesienia skargi, albo sędziowie uznali, że spór jest dobrą okazją do podkreślenia roli BVerfG w systemie tworzenia prawa i relacjach z instytucjami UE. Sąd nie wydał przy tym uzasadnienia uchwały (ma zostać dostarczone w późniejszym terminie), co tylko potwierdza niestandardowy bieg wypadków. Opinia publiczna mogła całą sytuację odczytać jako zapowiedź konfrontacji i poważnych problemów z ostatecznym zatwierdzeniem funduszu odbudowy.

**Argumenty.** Autorzy skargi złożonej przez Bündnis Bürgerwille kwestionują przede wszystkim możliwość zaciągania wspólnotowych długów. Twierdzą, że UE jest zobowiązana traktatowo do planowania budżetu w oparciu o środki własne, teraz zaś ma być wykorzystany kapitał „zewnątrzny”, pozyskiwany z emisji obligacji. Dodatkowo Niemcy mogą zostać obciążone obowiązkiem spłaty długu przypadającego na innego uczestnika NGEU w razie jego niewypłacalności. Oznacza to naruszenie zasady indywidualnej odpowiedzialności państw za zaciągnięte zobowiązania. Zarzuty Sojuszu dotyczą też ograniczenia kompetencji budżetowych Bundestagu ze względu na prawo Komisji Europejskiej do obciążenia państw członkowskich dodatkowymi składkami w celu spłaty długu. Ich zdaniem projekt funduszu odbudowy w obecnym kształcie to „droga do unii fiskalnej”, która powinna być przeprowadzona w innym trybie – przez zmianę ustawy zasadniczej RFN.

Poglądy autorów skargi trudno uznać za izolowane. Podobne spojrzenie sygnalizował wcześniej Bundesbank, który domagał się uwzględnienia zobowiązań do spłaty wspólnego długu w narodowych rachunkach zadłużenia. W marcu br. do dyskusji włączyła się również Federalna Izba Obrachunkowa (Bundesrechnungshof, BRH), która ostrzega w raporcie, że wejście w życie funduszu odbudowy w obecnym kształcie może naruszyć zasadę odpowiedzialności państw za własne długi, ułatwi obchodzenie unijnych reguł fiskalnych, a także stanowi niedostatecznie legitymizowaną ekspansję prawa pierwotnego UE w obszar kompetencji narodowych. BRH domaga się przygotowania precyzyjnego planu spłacania obligacji, a od Bundestagu – jasnej deklaracji, że chodzi o jednorazowy program, a nie nową instytucję wspólnotową.

Krytyczne stanowisko wobec konstrukcji NGEU może liczyć na poparcie części politycznego mainstreamu. Konserwatywne skrzydło chadecji, a także posłowie liberalnej FDP od początku dystansowali się od triumfalnych oświadczeń socjaldemokratycznego ministra finansów Olafa Scholza, że fundusz jest „hamiltonowskim momentem” przesądzającym o powstaniu unii fiskalnej w UE. Parlamentarzyści tych partii, choć popierają wzrost antykrzysowych wydatków, przyglądają się z satysfakcją reakcji Sądu Konstytucyjnego. Uważają ją za potrzebne ostrzeżenie dla zwolenników pospiesznej federalizacji finansów UE.

**Wnioski.** Wśród niemieckich ekspertów przeważa przekonanie, że Sąd Konstytucyjny w ciągu kilku tygodni podejmie wyrok zezwalający na złożenie podpisu prezydenta, wskazując kilka dodatkowych wymogów

i obostrzeń formalnych. Byłaby to powtórka scenariusza z 2012 r., gdy ważyły się losy ESM, oraz z 2020 r., gdy [sędziowie orzekali o skupie obligacji przez EBC](#). Podstawą optymizmu jest fakt, że BVG nie wypowiedział się na razie co do meritum – nie ma więc wyraźnej wskazówki przemawiającej za krytycznym stanowiskiem sędziów. Wybór przez Radę Europejską „stanu nadzwyczajnego” jako uzasadnienia decyzji o utworzeniu funduszu dodatkowo poważnie osłabia argumenty zawarte w skardze.

Nikt jednak nie jest w stanie wykluczyć scenariusza, w którym Sąd daje sobie więcej czasu na wydanie wyroku bądź zwraca się do Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) z pytaniem prejudycjalnym odnoszącym się do spornych przepisów. Taka sytuacja oznaczałaby zablokowanie funduszu odbudowy na miesiące, może nawet lata, a w konsekwencji – poważny kryzys UE.

Pod względem gospodarczym szczególnie poszkodowane byłyby państwa Południa, które w największym stopniu miały skorzystać ze środków funduszu. Opóźnienie lub nawet brak wspólnotowego programu ożywienia koniunktury uderzy jednak w całą gospodarkę wspólnoty i osłabi jej pozycję wobec globalnych konkurentów: Chin, które właściwie wyszły już z pandemicznego kryzysu, oraz USA, które właśnie wdrażają program wsparcia o wartości 1,9 bln dol. Spadną wówczas także szanse na realizację ambitnych celów w polityce klimatycznej i cyfryzacji europejskiej gospodarki. Stawką funduszu odbudowy jest ponadto wiarygodność samego procesu integracji europejskiej jako politycznej odpowiedzi na wyzwania współczesności. Dlatego – w scenariuszu pesymistycznym – należy oczekiwać prób ratowania programu. Mogą one polegać na zmianie niemieckiej ustawy zasadniczej, przejściowym finansowaniu NGEU z obligacji narodowych albo utworzeniu nowego narzędzia wydatkowego – tym razem na płaszczyźnie międzyrządowej, np. z wykorzystaniem ESM.

Problemy z wdrożeniem funduszu odbudowy stanowią oczywiste ryzyko dla Polski. Opóźnienie lub brak środków zmniejszają szanse na szybkie odrobienie strat poniesionych w czasie pandemii oraz realizację projektów modernizacyjnych. Wzrost niepewności na rynkach może spowodować wahania kursu złotego oraz zmienić na niekorzyść warunki finansowania długu publicznego. Wyzwaniem może stać się także sama próba ratowania idei funduszu. Nie można wykluczyć, że np. nowy program międzyrządowy będzie przeznaczony wyłącznie dla krajów strefy euro lub powiązanych ERM II, ponadto może zawierać zdecydowanie ostrzejsze warunki dotyczące reform wewnętrznych i badania kryterium praworządności.