

Mateusz Grabiec

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 28.4.2004 r. w sprawie C-27

Kwartalnik Prawa Publicznego 6/1, 245-270

2006

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 28.4.2004 r.
w sprawie C-27/04 *Komisja v. Rada Unii Europejskiej* (Zb. Orz. 2004, s. 3)

Teza wyroku

Skarga Komisji Wspólnot Europejskich, jako zmierzająca do uzyskania stwierdzenia nieważności nieprzyjęcia przez Radę Unii Europejskiej instrumentów formalnych zawartych w zaleceniach Komisji na mocy art. 104 ust. 8 i 9 WE, jest niedopuszczalna. Wnioski Rady z dnia 25 listopada 2003 r. przyjęte w stosunku odpowiednio do Republiki Francuskiej i Republiki Federalnej Niemiec, jako zawierające decyzję zawieszenia procedury nadmiernego deficytu oraz decyzję zmieniającą zalecenia uprzednio przyjęte przez Radę w trybie art. 104 ust. 7 WE, są nieważne.

Stan faktyczny

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (zwany dalej Traktatem) obliguje państwa uczestniczące w Unii Gospodarczej i Walutowej (zwana dalej UWIG) do utrzymywania kluczowych nominalnych wskaźników ekonomicznych, w szczególności w zakresie dopuszczalnego deficytu budżetowego oraz poziomu długu publicznego w stosunku do długu publicznego brutto, przy czym w Protokole nr 5 załączonym do Traktatu wartości odniesienia zostały ustalone na 3% w przypadku deficytu oraz 60% w przypadku długu. Wśród przepisów o szczególnej wadze dla zapewnienia trwałości UWIG jest art. 104 Traktatu statuujący procedurę unikania nadmiernego deficytu budżetowego¹, która została uszczegółowiona przez przepisy rozporządzenia 1467/97/WE.

¹ A. Nowak-Far, *Unia Walutowa i Gospodarcza w Europie*, Warszawa 2001, s. 173.

Na zasadzie cytowanych przepisów w listopadzie 2002 r. została wszczęta przeciwko Republice Federalnej Niemiec procedura nadmiernego deficytu. Mocą decyzji 2003/89/WE z 21.1.2003 r. w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Niemczech (stosowanie art. 104 ust. 6 Traktatu) Rada, na zalecenie Komisji, stwierdziła istnienie nadmiernego deficytu w tym Państwie Członkowskim. Zgodnie z art. 104 ust. 7 WE oraz art. 3 ust. 4 rozporządzenia 1467/97 skierowała ona do rządu niemieckiego zalecenie położenia kresu deficytowi tak szybko, jak tylko będzie to możliwe, przy zastosowaniu różnych środków. Dla potrzeb przedsięwzięcia owych środków Rada ustaliła ostateczny termin na 21.5.2003 r. W odpowiedzi na zalecenie Republika Federalna Niemiec przyjęła środki zaradcze, które zostały uznane za wprowadzone przed ową datą. Tym samym procedura nadmiernego deficytu została zawieszona z mocy samego prawa. W wyniku dalszej weryfikacji skuteczności zastosowanych przez rząd niemiecki działań, Komisja uznała, że środki podjęte w odpowiedzi na zalecenie wystosowane przez Radę w trybie art. 104 ust. 7 WE były jednak nieodpowiednie. W konsekwencji, 18.11.2003 r. wystosowała ona do Rady zalecenie podjęcia decyzji opartej na art. 104 ust. 8 WE, mające na celu skłonienie jej do stwierdzenia, że działania podjęte przez Republikę Federalną Niemiec dla zaradzenia sytuacji nadmiernego deficytu okazały się nieodpowiednie. Tego samego dnia zaleciła ona Radzie podjęcie decyzji w trybie art. 104 ust. 9 WE o wezwaniu Republiki Federalnej Niemiec do przyjęcia środków zmierzających do zredukowania jej deficytu. Poleciała ona Radzie wezwanie tego Państwa Członkowskiego w szczególności do położenia kresu sytuacji jego nadmiernego deficytu najpóźniej w roku 2005 oraz do dokonania w 2004 r. rocznego zmniejszenia jego salda budżetowego skorygowanego o fluktuacje koniunkturalne o 0,8% jego PKB.

W kwietniu 2003 r. została wszczęta procedura nadmiernego deficytu także przeciwko Republice Francuskiej. Mocą decyzji 2003/487/WE z 3.6.2003 r. w sprawie istnienia nadmiernego deficytu we Francji (stosownie art. 104 ust. 6 Traktatu) Rada, na zalecenie Komisji, zdecydowała o istnieniu nadmiernego deficytu w tym Państwie Członkowskim. Zgodnie z art. 104 ust. 7 WE oraz art. 3 ust. 4 rozporządzenia 1467/97 skierowała ona do rządu francuskiego zalecenie położenia kresu deficytowi tak szybko jak tylko to będzie możliwe, najpóźniej w budżecie 2004, przy zastosowaniu różnych środków. Dla potrzeb przedsięwzięcia koniecznych środków Rada ustaliła ostateczny termin na 3.10.2003 r. Wobec biernej postawy rządu francuskiego, 8.10.2003 r. Komisja wystosowała do Rady zalecenie podjęcia decyzji na podstawie art. 104 ust. 8 WE, mające na celu skłonienie Rady do stwierdzenia, że Republika Francuska nie przyjęła żadnych skutecznych działań w odpowiedzi na zalece-

nie wystosowane do niej przez Radę w trybie art. 104 ust. 7 WE. W dalszej konsekwencji, 21.10.2003 r. Komisja zaleciła Radzie podjęcie decyzji w trybie art. 104 ust. 9 WE o wezwaniu Republiki Francuskiej do przyjęcia środków zmierzających do zredukowania jej deficytu. Poleciała ona Radzie wezwanie tego Państwa Członkowskiego w szczególności do położenia kresu sytuacji jego nadmiernego deficytu najpóźniej w roku 2005 oraz do przeprowadzenia w 2004 r. rocznego zmniejszenia jego deficytu budżetowego skorygowanego o fluktuacje koniunkturalne o 1% jego PKB.

Podczas posiedzenia 25.11.2003 r. Rada ds. gospodarczych i finansowych (ECOFIN) przeprowadziła głosowanie nad przedstawionymi przez Komisję zaleceniami podjęcia decyzji przez Radę w trybie art. 104 ust. 8 WE odnośnie Republiki Francuskiej i Republiki Federalnej Niemiec. Zgodnie z art. 104 ust. 13 WE w głosowaniu wzięły udział wszystkie Państwa Członkowskie, za wyjątkiem zainteresowanego w danym przypadku Państwa Członkowskiego. Decyzje te nie zostały jednak podjęte, ponieważ nie osiągnięto wymaganej większości głosów. Rada przeprowadziła również głosowanie nad przedstawionymi przez Komisję zaleceniami podjęcia decyzji przez Radę w trybie art. 104 ust. 9 WE odnośnie tych samych Państw Członkowskich. Zgodnie z art. 104 ust. 13 WE i art. 122 ust. 3 i 5 WE w obydwu głosowaniach wzięły udział jedynie Państwa Członkowskie, które wprowadziły wspólną walutę, za wyjątkiem zainteresowanych Państw Członkowskich. Podobnie z uwagi na nieosiągnięcie wymaganej większości głosów, decyzje nie zostały podjęte. Tego samego dnia, stosując zasady głosowania odnoszące się do decyzji, o których mowa w art. 104 ust. 9 WE, Rada przyjęła w stosunku do każdego z zainteresowanych dwóch Państw Członkowskich co do zasady podobne wnioski. W treści swoich wniosków Rada wskazała zagadnienia, które wzięła pod uwagę przy ocenie sytuacji budżetowej danego zainteresowanego Państwa Członkowskiego. W dalszej części podniosła, że dane Państwo Członkowskie przyjęło szereg środków w wyniku zaleceń, które zostały do niego wystosowane w trybie art. 104 ust. 7 WE oraz wyraziła zadowolenie z publicznego zobowiązania się (danego Państwa Członkowskiego) do wprowadzenia w życie wszystkich środków koniecznych do zmniejszenia deficytu poniżej 3% PKB najpóźniej w 2005 r. W pkt 4 wniosków Rada wydała zalecenia skierowane do danego Państwa Członkowskiego pod kątem zaleceń Komisji i zobowiązań przejętych przez (owo Państwo Członkowskie). Powyższe zalecenia dotyczyły w szczególności zmniejszenia rocznego deficytu na rok 2004 i rok 2005 oraz podjęcia wysiłków dla uzdrowienia budżetu po 2005 r. Rada zaleciła również położenie kresu aktualnej sytuacji deficytu budżetowego tak szybko, jak to możliwe i nie później niż do 2005 r. W pkt 5 i 6 Rada stwierdziła *expressis verbis*, że

„w świetle powyższych zaleceń i zobowiązań przyjętych przez [dane Państwo Członkowskie] Rada postanowiła na tym etapie nie podejmować uchwały zgodnie z art. 104 ust. 9 na podstawie zaleceń Komisji dotyczących decyzji Rady” oraz że „Rada postanawia na chwilę obecną utrzymać w stanie zawieszenia procedurę nadmiernego deficytu w stosunku do [danego Państwa Członkowskiego]. Rada jest gotowa podjąć decyzję w trybie art. 104 ust. 9 na podstawie zaleceń Komisji w przypadku, gdyby z oceny, o której mowa w pkt 7 wynikało, iż [dane Państwo Członkowskie] nie podjęło działań zgodnych ze zobowiązaniami, o których mowa w niniejszych wnioskach”. Ponadto, Rada wezwała Państwa Członkowskie, do których skierował swoje decyzje, do przedstawiania sprawozdań, nie wyznaczając jednak w tym zakresie konkretnych terminów oraz przewiduje ocenę przez Radę i Komisję postępów dokonanych przez owo Państwo.

Stan prawny

Procedura unikania nadmiernego deficytu budżetowego określona jest w dyspozycji art. 104 Traktatu. W celu zwiększenia jej efektywności, której jednym z aspektów jest przyspieszenie jej zastosowania, uszczegółowiona została ona w przepisach rozporządzenia 1467/97/WE. Wskazane przepisy normy tworzą ramy prawne dla opisanego stanu faktycznego.

Przepis art. 104 ust. 1 WE nakazuje Państwom Członkowskim unikać nadmiernych wydatków publicznych. W literaturze wskazuje się, że wymóg ten należy oceniać w oparciu o kryteria konwergencji sformułowane w art. 121, w postaci wymogu dającej się utrzymać pozycji finansowej rządu, przez co należy rozumieć brak nadmiernego deficytu wydatków sektora publicznego². Wspomniano, że wyraźna reguła wyznaczająca poziom dopuszczalnego budżetu wynika z art. 1 Protokołu nr 5 w sprawie procedury nadmiernego deficytu budżetowego. Przepis ten przewiduje, że dopuszczalne granice w tym zakresie wyrażają się wartością 3% planowanego bądź rzeczywistego deficytu wydatków publicznych w stosunku do produktu krajowego brutto (w cenach rynkowych) oraz 60% długu publicznego w stosunku do produktu krajowego brutto (w cenach rynkowych). Przepis art. 104 zawiera także enumeratywny katalog przypadków, które wyłączają zastosowanie procedury nadmiernego deficytu budżetowego mimo faktycznego przekroczenia wartości referencyjnych dyscypliny budżetowej. Okoliczności te odnoszą się do każde-

² Ibidem, s. 174.

go z kryteriów konwergencji osobno. Jeżeli chodzi o kryteria 3% deficytu budżetowego, są to:

- znaczne i stałe obniżanie się stosunku deficytu budżetowego do produktu krajowego brutto w sytuacji, gdy osiągnął on wartość zbliżoną do wartości referencyjnej, albo
- wyjątkowy i tymczasowy charakter przekroczenia wartości referencyjnej przy stałym stosunku deficytu budżetowego do PKB

W odniesieniu do kryterium konwergencji nakazującego osiągnięcie sytuacji, w której dług publiczny nie będzie przewyższać wartości 60% PKB okoliczność wyłączająca zastosowanie procedury nadmiernego deficytu jest tylko jedna i ma miejsce, gdy powyższy stosunek wystarczająco się zmniejsza i zbliża do wartości referencyjnej w zadowalającym tempie.

Wspomniane już przyspieszenie i zarazem wyjaśnienie stosowania procedury nadmiernego deficytu sprowadza się do sprecyzowania procedury unikania nadmiernego deficytu poprzez dokładniejsze określenie przesłanek egzoneracyjnych z art. 104 ust. 2 WE, wskazanie terminów poszczególnych czynności składających się na procedurę unikania nadmiernego deficytu budżetowego oraz uszczegółowienie potencjalnych sankcji.

Komisja nadzoruje rozwój sytuacji budżetowej i wysokość długu publicznego w Państwach Członkowskich w celu wykrycia „oczywistych błędów”. Bada ona poszanowanie dyscypliny budżetowej. Jeśli Komisja uzna, że w Państwie Członkowskim zaistniał nadmierny deficyt lub że taki deficyt może wystąpić, kieruje opinię do Rady. Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną na zalecenie Komisji i rozważywszy ewentualne uwagi danego Państwa Członkowskiego, decyduje, po dokonaniu ogólnej oceny, czy istnieje nadmierny deficyt. Rada decyduje o istnieniu nadmiernego deficytu w terminie **trzech miesięcy** od daty sprawozdań Komisji i Komitetu Ekonomiczno-Finansowego. Jeżeli Rada zdecyduje o istnieniu nadmiernego deficytu, wówczas wydaje jednocześnie danemu Państwu Członkowskiemu zalecenia. Wydane zalecenie Rady ustala termin, najwyżej **czterech miesięcy**, na podjęcie przez dane Państwo Członkowskie skutecznych działań naprawczych. Zalecenie Rady ustala również termin obniżenia nadmiernego deficytu, które powinno zostać osiągnięte w **kolejnym roku** od jego stwierdzenia, chyba że zaistnieją szczególne okoliczności. Po tym terminie podejmowana jest decyzja Rady o podaniu do publicznej wiadomości jej zaleceń w przypadku stwierdzenia, iż nie zostały podjęte żadne skuteczne działania. Jeżeli uczestniczące w „pełnej” UWG Państwo Członkowskie nie zastosuje się do kolejnych decyzji Rady wydanych zgodnie z art. 104 ust. 7 i 9 Traktatu (zalecenia, nota wzywająca), decyzja Rady o nałożeniu sankcji wymienionych w art. 104 ust. 11

Traktatu zostaje podjęta w przeciągu **dziesięciu miesięcy** od daty w/w sprawozdań. Procedura zostaje przyspieszona w przypadku, gdy Rada podejmie decyzje, że planowany deficyt jest nadmierny z takim zamiarem. Art. 104 ust. 11 Traktatu, zawierającego katalog środków o charakterze sankcji w przypadku nieefektywności procedury zawartej w art. 104 ust. 1–9 Traktatu, w postaci: żądania od danego Państwa Członkowskiego, aby opublikowało dodatkowe informacje, które określi Rada, przed emisją obligacji i papierów wartościowych; wezwania Europejskiego Banku Inwestycyjnego do ponownego rozważenia polityki udzielania pożyczek wobec danego Państwa Członkowskiego; żądania złożenia we Wspólnocie przez dane Państwo Członkowskie nieoprocentowanego depozytu o stosownej wysokości aż do czasu, gdy, w ocenie Rady, nadmierny deficyt zostanie skorygowany; nałożenia grzywny w stosownej wysokości. W zakresie uzupełnienia powyższych przepisów stwierdza się, że jeżeli nadmierny deficyt wynika z niespełnienia kryterium odnoszącego się do proporcji deficytu publicznego (3% PKB), kwota pierwszego depozytu obejmuje stały składnik równy 0,2% PKB oraz zmienny składnik równy jednej dziesiątej różnicy między deficytem jako procentem PKB w poprzednim roku a wartością bazową w wysokości 3% PKB. Natomiast każdego kolejnego roku do momentu uchylecia decyzji stwierdzającej istnienie nadmiernego deficytu Rada oceni, czy dane uczestniczące Państwo Członkowskie podjęło skuteczne działania w odpowiedzi na wniosek Rady zgodnie z art. 104 ust. 9. W takiej corocznej ocenie Rada decyduje o zaostrzeniu sankcji, chyba że uczestniczące w UWG Państwo Członkowskie zastosuje się do wniosku Rady. Jeżeli zostaje podjęta decyzja o złożeniu dodatkowego depozytu, jest on równy jednej dziesiątej różnicy między deficytem w postaci odsetka PKB w poprzednim roku a wartością bazową w wysokości 3% PKB. W każdym razie żaden z depozytów określonych w ust. 1 i 2 nie przekroczy górnej granicy 0,5% PKB. Ponadto warto podkreślić, że depozyt jest z zasady przekształcany przez Radę w karę, jeżeli w dwa lata od wydania decyzji wzywającej dane uczestniczące w UWG Państwo Członkowskie do złożenia depozytu nadmierny deficyt nie zostanie w opinii Rady skorygowany. Rada uchyla sankcje w zależności od skali postępu dokonanego przez dane Państwo Członkowskie w korygowaniu nadmiernego deficytu. Rada, przyjmując decyzje określone w art. 104 ust. 7–9, 11 i 12 Traktatu, stanowi na zalecenie Komisji większością dwóch trzecich głosów swoich członków, ważonych zgodnie z art. 205 ust. 2 Traktatu, wyłączając głosy przedstawiciela danego Państwa Członkowskiego. Ponadto, zgodnie z art. 104 ust. 9 i 13 w związku z art. 122 ust. 3 i 5 WE Traktatu, przy podejmowaniu decyzji, o których mowa w ust. 9 prawa głosu Państw Członkowskich, które nie przyjęły euro, są zawieszane. Warto podkreślić, że proce-

dura nadmiernego deficytu zostaje zawieszona w przypadkach, gdy dane Państwo Członkowskie działa zgodnie z zaleceniami wydanymi zgodnie z art. 104 ust. 7 Traktatu oraz jeżeli dane uczestniczące Państwo Członkowskie działa zgodnie z zaleceniami wydanymi zgodnie z art. 104 ust. 9 Traktatu. Okres zawieszenia procedury nie zostaje uwzględniony w okresie dziesięciu miesięcy, określonym w art. 7, ani w okresie dwóch miesięcy, określonym w art. 6 cytowanego rozporządzenia.

W uchwale Rady Europejskiej z 17.6.1997 r. w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu wydane zostały ostateczne wskazówki polityczne mające na celu realizację Paktu Stabilności i Wzrostu w sposób bezpośredni i terminowy, a w szczególności przestrzeganie średnioterminowych celów osiągnięcia wyniku zbliżonego do równowagi lub nadwyżki budżetowej, do czego zobowiązały się wszystkie Państwa Członkowskie, oraz w celu podejmowania korygujących działań budżetowych, które uznają za niezbędne do realizacji celu stabilizacji i zbieżności programów, jeżeli tylko posiadają informacje wskazujące na rzeczywiste lub spodziewane znaczne rozbieżności w stosunku do średnioterminowych celów budżetowych.

Zaskarżone akty prawne Rady

Przytoczone wyżej działania Rady skłoniły Komisję do wystąpienia ze skargą. Została ona złożona w sekretariacie Trybunału 27.1.2004 r. Komisja Wspólnot Europejskich sformułowała skargę na podstawie art. 230 WE żądając o stwierdzenia nieważności aktów prawnych Rady Unii Europejskiej z 25.11.2003 r., a mianowicie:

- decyzji o nieprzyjęciu formalnych instrumentów w stosunku do Republiki Francuskiej i Republiki Federalnej Niemiec zawartych w zaleceniach Komisji na podstawie art. 104 ust. 8 i 9 WE,
- wniosków przyjętych w stosunku do każdego z powyższych dwóch Państw Członkowskich, zatytułowanych wnioski Rady w przedmiocie oceny działań podjętych przez (odpowiednio Republikę Francuską i Republikę Federalną Niemiec) w odpowiedzi na zalecenia wystosowane przez Radę w trybie art. 104 ust. 7 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz analiza nowych środków zmierzających do zmniejszenia deficytu celem zaradzenia sytuacji nadmiernego deficytu (zwanych dalej wnioskami Rady), albowiem wnioski te pociągają za sobą zawieszenie procedury w sprawie nadmiernego deficytu (zwanej dalej procedurą nadmiernego deficytu), uciekanie się do instrumentu nie przewidzianego w Traktacie oraz zmianę zaleceń podjętych przez Radę w trybie art. 104 ust. 7 WE.

Stanowiska stron

Komisja wniosła o stwierdzenie nieważności wskazanych aktów prawnych Rady, natomiast Rada w pierwszej kolejności podważyła w ogóle dopuszczalność wniesienia skargi przez Komisję w zakresie, jakiego jej skargi dotyczyły. Ewentualnie wniosła ona o jej oddalenie. Rada podniosła zarzut niedopuszczalności skargi Komisji zarówno w zakresie, w jakim zmierzała ona do stwierdzenia nieważności nieprzyjęcia przez Radę formalnych instrumentów zawartych w zaleceniach Komisji na mocy art. 104 ust. 8 i 9 WE, jak i wniosków Rady dotyczących odpowiednio Republiki Francuskiej i Republiki Federalnej Niemiec. Mając na uwadze powyższe oraz fakt dwuczłonowej budowy skargi (zaskarżenie zarówno decyzji, jak i wniosków Rady), Trybunał Sprawiedliwości swoje rozważania podzielił na trzy logicznie powiązane części, z których każda była poprzedzona odpowiednią argumentacją stron w danej kwestii. Podkreślić jednocześnie należy, że istotą przedmiotowej sprawy było żądanie Komisji stwierdzenia nieważności wniosków Rady przyjętych w stosunku do każdego z zainteresowanych Państw Członkowskich w zakresie, w jakim pociągały one za sobą zawieszenie procedury nadmiernego deficytu, uciekanie się do instrumentu nieprzewidzianego w Traktacie oraz zmianę zaleceń podjętych przez Radę w trybie art. 104 ust. 7 Traktatu.

W przedmiocie wniosku o stwierdzenie nieważności nieprzyjęcia przez Radę formalnych instrumentów zawartych w zaleceniach Komisji na mocy art. 104 ust. 8 i 9 WE Rada wskazała, iż nie przyjmując zaleceń Komisji nie podjęła ona nawet w sposób dorozumiany żadnej decyzji, która mogłaby stanowić przedmiot skargi. W uzupełnieniu przypominała ona, że zgodnie z Traktatem procedurą służącą do skłonienia instytucji do działania jest skarga na bezczynność w trybie art. 232 WE. Na mocy tego przepisu Komisja miałaby prawo zwrócenia się do Trybunału celem uzyskania stwierdzenia, że poprzez zaniechanie stanowienia Rada naruszyła Traktat. Tymczasem przesłanki do zastosowania tego przepisu nie zostały spełnione w niniejszej sprawie. W istocie rzeczy, po pierwsze, Rada nie została uprzednio wezwana przez Komisję do wykonania swych obowiązków. Po drugie, Rada nie ma prawnego obowiązku uchwalania decyzji, o których mowa w art. 104 ust. 8 i 9 WE. W każdym razie nie można jej zarzucić bezczynności, albowiem przeprowadziła ona głosowanie nad zaleceniami Komisji. W swoim stanowisku Komisja wskazała, że w systemie ustanowionym w art. 104 WE głosowanie, na mocy którego Rada zajmuje stanowisko wobec zaleceń Komisji zmierzających do przyjęcia stwier-

dzenia, o którym mowa w ust. 8 lub wezwania, o którym mowa w ust. 9 owego przepisu, stanowi zawsze decyzję – negatywną lub pozytywną, w zależności od wyniku głosowania – a zatem jest aktem zaskarżalnym. Innymi słowy, zdaniem Komisji, poprzez odmowę stwierdzenia, że Republika Francuska i Republika Federalna Niemiec nie podjęły żadnych skutecznych środków, Rada w sposób dorozumiany podjęła decyzję, że – w przeciwieństwie do punktu widzenia Komisji – owe dwa kraje w rzeczywistości podjęły skuteczne środki.

W przedmiocie wniosku o stwierdzenie nieważności wniosków Rady dotyczących odpowiednio Republiki Francuskiej i Republiki Federalnej Niemiec, Rada podniosła, iż jej wnioski zawierały treści o charakterze politycznym, nie były zaś aktami pociągającymi za sobą skutki prawne. Jej zdaniem przedmiotowe wnioski nie stanowiły żadnego zagrożenia dla prerogatyw Komisji. Ich jedynym celem i skutkiem było stwierdzenie stanu procedur nadmiernego deficytu toczących się po analizie Rady oraz nieprzyjęciu przez nią zaleceń Komisji. Rada jednocześnie podkreśliła, że z przedmiotowych wniosków w żaden sposób nie wynika zawieszenie procedur nadmiernego deficytu wszczętych przeciwko Republice Federalnej Niemiec i Republice Francuskiej. Skutek ten, zdaniem Rady, wynika li tylko z faktu, iż zalecenia Komisji nie zostały przyjęte przez Radę. Nie istnieje w prawie wspólnotowym konieczność podejmowania przez Radę wyraźnej i prawnie wiążącej decyzji w tym przedmiocie. W uzasadnieniu swojego stanowiska Rada wskazała, że jedynie art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1467/97 przewiduje zawieszenie procedury nadmiernego deficytu. Przepis ten ogranicza się do uregulowania zawieszenia w dwóch opisanych przypadkach, nie wskazując w jakich innych okolicznościach zawieszenie jest możliwe lub zabronione ani nie ustanawiając żadnego mechanizmu dla stwierdzenia lub orzekania o zawieszeniu procedury. Innymi słowy, zawieszenie toczącej się procedury następuje zdaniem Rady *ipso iure* i wynika z upływu terminu określonego w akcie prawnym przyjętym na podstawie art. 104 ust. 7 lub 9 Traktatu. W każdym razie fakt, że Rada uznała w swych wnioskach politycznych zawieszenie za dorozumiane nie zmieniło w żaden sposób braku skutków prawnych owych wniosków. W konsekwencji potencjalne unieważnienie przedmiotowych wniosków w żaden sposób nie zmienia stanu faktycznego ani prawnego toczących się procedur nadmiernego deficytu. W odpowiedzi Komisja stwierdziła, że gdyby zawieszenie procedur toczących się przeciwko Republice Francuskiej i Republice Federalnej Niemiec było prostą konsekwencją samego nieprzyjęcia decyzji zalecanych przez Komisję, Rada mogłaby ograniczyć się do stwierdzenia tego typu zawieszenia, bez decydowania o nim w sposób formalny w odpowiednich nowych zaleceniach. W rzeczywistości zawieszenie procedury nadmier-

nego deficytu jest zdaniem Komisji możliwe jedynie w dwóch przypadkach opisanych w art. 9 ust. 1 Rozporządzenia 1467/97. Z tego powodu, skoro Rada odmówiła stwierdzenia, że dane Państwa Członkowskie nie podjęły skutecznych działań, postanawiając w ten sposób, iż dostosowały się do zaleceń przyjętych w trybie art. 104 ust. 7 Traktatu, mogła była ona zawiesić toczące się procedury nadmiernego deficytu jedynie na mocy decyzji podjętych zgodnie z zasadami procedury i głosowania stosowanymi w ramach owego przepisu. Tymczasem, jak Komisja podniosła, wnioski Rady zostały przyjęte według zasad procedury i głosowania stosowanych w ramach art. 104 ust. 9 Traktatu. Zdaniem Komisji, wnioski Rady stanowią akty prawne *sui generis*, których głównym skutkiem prawnym jest uwolnienie Rady i zainteresowanych Państw Członkowskich od obowiązkowych ram prawnych ustanowionych przez art. 104 Traktatu oraz rozporządzenie 1467/97, zastępując je nowymi wytycznymi w zakresie oceny warunków stosowania art. 104 ust. 9 WE oraz nowym zarządem monitorowania nadmiernego deficytu danych Państw Członkowskich.

W uzasadnieniu żądania przez Komisję stwierdzenia nieważności wniosków Rady przyjętych w stosunku do każdego z zainteresowanych Państw Członkowskich podkreślono, że pociągają one za sobą nieznanujące umocowania w Traktacie zawieszenie procedury nadmiernego deficytu, a ponadto stanowią uciekanie się do instrumentu nieprzewidzianego w Traktacie oraz zmianę zaleceń podjętych przez Radę w trybie art. 104 ust. 7 WE. Zdaniem Komisji Rada nie miała prawa przyjęcia innego instrumentu niż jeden z tych, które są przewidziane w art. 104 Traktatu, tj. innego niż decyzje, czyli akty prawnie wiążące. Komisja dodała, że Rada nie miała do tego prawa tym bardziej, iż owe wnioski zawierają w sobie zarówno elementy decyzji, takie jak zawieszenie procedur, jak i zaleceń pod adresem danych Państw Członkowskich. Wobec powyższego w ocenie Komisji wnioski Rady w zakresie dotyczącym zawieszenia procedury nadmiernego deficytu naruszają przepisy Rozporządzenia 1467/97, na podstawie którego procedura ulega zawieszeniu, jeżeli dane Państwo Członkowskie podejmuje środki w odpowiedzi na zalecenia wydane w trybie art. 104 ust. 7 Traktatu. Komisja podniosła natomiast, iż z decyzji o zawieszeniu, która zdaniem Komisji została podjęta w przedmiotowej sprawie, nie wynika wspomniany wyżej warunek zawieszenia procedury został spełniony. Wręcz przeciwnie, z wniosków Rady można wywodzić, że Rada podzielała słuszność analizy Komisji, która prowadziła siłą rzeczy do konkluzji, że warunek ten nie został spełniony. Ponadto, decyzje o zawieszeniu nie zostały podjęte zgodnie z zasadami głosowania przewidzianymi w art. 104 ust. 13 Traktatu, albowiem zostały one podjęte przez Państwa Członkowskie strefy euro z wyłączeniem danego Państwa Członkowskiego,

nie zaś przez wszystkie Państwa Członkowskie za wyjątkiem zainteresowanego Państwa Członkowskiego. Z uwagi na fakt, że ewentualne zawieszenie mogło nastąpić zgodnie z prawem jedynie w stadium, o którym mowa w art. 104 ust. 7 Traktatu, na zasadzie paralelizmu form, powinno stosować się zasady głosowania znajdujące zastosowanie w tym stadium. Ustosunkowując się do decyzji o zmianie zaleceń uchwalonych przez Radę w trybie art. 104 ust. 7 Traktatu, Komisja nie podważyła ich zasadności z ekonomicznego punktu widzenia, w szczególności w zakresie obejmującym odroczenie terminu, przed upływem którego powinien zostać zlikwidowany nadmierny deficyt. Tym niemniej Komisja podkreśliła, że Rada nie miała prawa, przy poszanowaniu procedur przewidzianych w Traktacie, przyjąć zaleceń sprzecznych z tymi, które przyjęto uprzednio.

W odpowiedzi Rada wskazała uwagi, które sformułowała w ramach zarzutu niedopuszczalności w przedmiocie politycznego, a nie prawnego charakteru swych wniosków, w tym szczególności stwierdzenie, zgodnie z którym zawieszenie toczących się procedur wynikło *ipso iure* z nieprzyjęcia aktów zalecanych przez Komisję. Zdaniem Rady potencjalne stwierdzenie nieważności jej wniosków nie zmienia sytuacji prawnej ani faktycznej toczących się procedur nadmiernego deficytu. Znajduje to potwierdzenie w zaakceptowanym przez Komisję stwierdzeniu, że owe procedury nie są zamknięte i że Komisja może w każdej chwili przedstawić Radzie, w ramach swego prawa inicjatywy, zalecenia w trybie art. 104 ust. 7, 8 lub 9 Traktatu, w związku z analizą sytuacji, którą wówczas przeprowadzi. Ponadto Rada podniosła, że zalecenia, które uprzednio uchwaliła w trybie art. 104 ust. 7 WE, stały się co najmniej częściowo nieaktualne. Jej zdaniem zdezaktualizowały się one ze względu na rozwój sytuacji ekonomicznej. Różne czynniki, w tym w szczególności mniej korzystny rozwój sytuacji ekonomicznej w stosunku do przewidywań dostępnych w chwili uchwalania zaleceń, doprowadziły Państwa Członkowskie do niemożności obniżenia ich deficytu w przewidzianym terminie. Wskazano jednocześnie, iż alternatywnym wyjściem byłoby przyjęcie przez Radę nowych zaleceń na podstawie art. 104 ust. 7 Traktatu. Tego typu rozwiązanie nie było jednak możliwe, albowiem Komisja postanowiła nie zwracać się do Rady z nowymi zaleceniami w oparciu o ów przepis. Mając na uwadze powyższe, Rada uznała za użyteczne przyjęcie zaskarżanych wniosków, które – biorąc pod uwagę w pełni rozwój sytuacji ekonomicznej oraz środki i zobowiązania przyjęte przez każde z dwóch zainteresowanych Państw Członkowskich – wskazały owym Państwom to, co zdaniem Rady powinny one zrobić w celu zaradzenia ich sytuacji nadmiernego deficytu. Rada wskazała jednocześnie, że takie podejście ma następujące zalety: wyjaśnia dłacze-

go w wyniku nieprzyjęcia decyzji zalecanych przez Komisję procedury nadmiernego deficytu nie są zakończone, lecz jedynie zawieszono; zwraca uwagę na środki, które Republika Francuska i Republika Federalna Niemiec zobowiązały się przyjąć oraz cele, które zobowiązały się osiągnąć; potwierdza wolę Rady do reagowania w przyszłości w ramach art. 104 ust. 9 WE, gdyby dane Państwa nie przestrzegały ich zobowiązań; podkreśla wagę, jaką Rada przywiązuje do zasad i przepisów Paktu Stabilności i Wzrostu. Zdaniem Rady rozwiązanie to pozwoliło uniknąć tego, że milczenie Rady podważyło wiarygodność Paktu Stabilności i Wzrostu po nieprzyjęciu decyzji zalecanych przez Komisję w trybie art. 104 ust. 8 i 9 WE oraz tego, aby przedsiębiorcy i rynki walutowe znalazłyby się w sytuacji szkodliwej dla stabilności ekonomicznej niepewności. W konkluzji Rada zauważyła, że Traktat nie zawiera żadnych przepisów, które zabraniałyby tego typu postępowania. Dodała przy tym, że zalecenia uchwalone w trybie art. 104 ust. 7 WE odpowiednio 21.1.2003 r. w stosunku do Republiki Federalnej Niemiec i 3.6.2003 r. w stosunku do Republiki Francuskiej pozostają w mocy.

Argumentacja Trybunału Sprawiedliwości

W ocenie Trybunału skarga w zakresie zmierzającym do stwierdzenia nieważności nieprzyjęcia przez Radę instrumentów formalnych zawartych w zaleceniach Komisji na mocy art. 104 ust. 8 i 9 Traktatu jest niedopuszczalna. W sytuacji, gdy Komisja zaleca Radzie podjęcie decyzji w trybie art. 104 ust. 8 i 9 Traktatu, a wymagana większość głosów w Radzie nie zostanie osiągnięta, nie zostaje podjęta żadna decyzja na podstawie powyższych przepisów. Wskazano, że Rada, przyjmując decyzje określone w ustępach 7–9, stanowi na zalecenie Komisji większością dwóch trzecich głosów swoich członków, ważonych zgodnie z artykułem 205 ustęp 2 Traktatu, wyłączając głosy przedstawiciela danego Państwa Członkowskiego. Mając na uwadze powyższe o istnieniu decyzji Rady w sprawie podania zaleceń do publicznej wiadomości w trybie art. 104 ust. 8 Traktatu, gdy stwierdzi ona, że żadne skuteczne działanie nie zostało podjęte w odpowiedzi na owe zalecenia, można mówić jedynie, gdy decyzja ta została podjęta przedmiotową większością głosów. Rozważania te zachowują aktualność wobec decyzji Rady, o której mowa w art. 104 ust. 9 Traktatu, odnośnie wezwania danego Państwa Członkowskiego do przyjęcia w wyznaczonym terminie środków zmierzających do ograniczenia deficytu, ocenionego przez Radę jako niezbędne celem zaradzenia sytuacji nadmiernego deficytu. Ponadto Trybunał zaznaczył, że w prawie wspólnotowym nie istnieje żaden przepis, który ustanawiałby ter-

min, po upływie którego należałoby uznać, że decyzja w trybie art. 104 ust. 8 i 9 Traktatu została podjęta w sposób dorozumiany oraz który określałby treść owej decyzji. Mając na uwadze powyższe Trybunał doszedł do wniosku, że terminy ustalone w rozporządzeniu 1467/97 służą zagwarantowaniu szybkiego i skutecznego wprowadzenia w życie procedury nadmiernego deficytu, a wywodzenie z upływu tych terminów wygaśnięcia uprawnień Rady do przyjęcia aktów prawnych zalecanych przez Komisję w ramach powyższej procedury pozostawałoby w sprzeczności z tym celem. Takie wygaśnięcie wymagałoby w danym przypadku rozpoczęcia procedury od nowa.

W przedmiocie wniosku o stwierdzenie nieważności wniosków Rady dotyczących odpowiednio Republiki Francuskiej i Republiki Federalnej Niemiec, Trybunał uznał, że skarga w przedmiotowym zakresie jest dopuszczalna. Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności musi być możliwe w stosunku do wszelkich aktów podjętych przez instytucje, bez względu na ich formę czy charakter, które zmierzają do wywołania skutków prawnych (TS wskazał wyroki z 31.3.1971 r. w sprawie 22/70, *Komisja przeciwko Radzie*, (AETR)³ oraz z 2.3.1994 r. w sprawie C-316/91, *Parlament przeciwko Radzie*⁴. Na tej podstawie Trybunał zbadał czy w niniejszej sprawie wnioski Rady zmierzają do wywołania tego typu skutków. W rozważaniach podkreślono, że Rada w pkt 16 swych wniosków ogłosiła, iż postanowiła utrzymywać w stanie zawieszenia na ówczesną chwilę procedury nadmiernego deficytu oraz zadeklarowała swą gotowość do podjęcia decyzji w trybie art. 104 ust. 9 Traktatu gdyby okazało się, iż dane Państwo Członkowskie nie respektuje zobowiązań, które przyjęło na siebie, a o których mowa w owych wnioskach. W tym zakresie Trybunał stwierdził, że ponieważ decyzje o zawieszeniu toczących się procedur nadmiernego deficytu są uwarunkowane przestrzeganiem zobowiązań podjętych przez dane Państwo Członkowskie, w przeciwieństwie do twierdzeń Rady, nie ograniczają się one do potwierdzenia faktycznego zawieszenia wynikającego z nieprzyjęcia aktów zalecanych przez Komisję w ramach art. 104 ust. 8 i 9 Traktatu. W konsekwencji należy stwierdzić, że przedmiotowe zobowiązania są zobowiązaniami jednostronnymi, podjętymi przez zainteresowane dwa Państwa Członkowskie poza ramami zaleceń przyjętych uprzednio w trybie art. 104 ust. 7 Traktatu. W ten sposób Rada uzależniła ewentualną przyszłą decyzję w trybie art. 104 ust. 9 Traktatu od oceny, której punktem odniesienia nie

³ Zb. Orz., s. 263, pkt 42.

⁴ Zb. Orz., s. I-625, pkt 8.

będą już zalecenia przyjęte w trybie art. 104 ust. 7 Traktatu, lecz jednostronne zobowiązania danych Państw Członkowskich. W uzupełnieniu Trybunał podniósł, że postępowanie Rady w sposób faktyczny zmieniło również zalecenia przyjęte uprzednio w trybie art. 104 ust. 7 Traktatu, w szczególności dlatego, iż w samych wnioskach przesuwają one ostateczny termin dla zmniejszenia deficytu publicznego poniżej progu 3% PKB, co w konsekwencji zmienia znaczenie żądanych środków sanujących. Z powyższego wynika, że wnioski Rady zmierzały do wywołania skutków prawnych co najmniej w zakresie, w jakim zawieszają one toczące się procedury nadmiernego deficytu oraz w sposób faktyczny zmieniają zalecenia przyjęte uprzednio przez Radę w trybie art. 104 ust. 7 Traktatu.

Rozważania Trybunału dotyczyły m. in. sprecyzowania istoty żądań zawartych w przedmiotowej skardze Komisji. Trybunał zauważył, że wbrew brzmieniu skargi, Komisja domaga się jedynie stwierdzenia nieważności wniosków Rady jako zawierających decyzję o zawieszeniu toczącej się procedury nadmiernego deficytu oraz decyzję zmieniającą zalecenia uprzednio skierowane do danego Państwa Członkowskiego, natomiast jej wniosek formalny o unieważnienie owych wniosków na podstawie tego, iż stanowią one również uciekanie się do instrumentu nie przewidzianego w Traktacie nie stanowi w rzeczywistości samodzielnego wniosku, lecz raczej argumentację przytoczoną na poparcie wniosku o stwierdzenie nieważności, opisanego w poprzednim punkcie niniejszego wyroku. Analiza przedmiotowego wniosku została poprzedzona wyjaśnieniem ekonomiki procedury nadmiernego deficytu. Wskazano, iż celem procedury nadmiernego deficytu jest nakłanianie, a w razie potrzeby przymuszenie danego Państwa Członkowskiego do zmniejszenia ewentualnie stwierdzonego nadmiernego deficytu, a z kontekstu przepisów Traktatu (w szczególności art. 4 oraz art. 104 Traktatu) oraz Paktu Stabilności i Wzrostu należy przyjąć taką wykładnię owych reguł, która najlepiej będzie zapewniać ich skuteczność. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji, odpowiedzialność za zapewnienie przestrzegania dyscypliny budżetowej przez Państwa Członkowskie spoczywa przede wszystkim na Radzie. Dalej Trybunał zauważył, że procedura nadmiernego deficytu jest procedurą podzieloną na etapy, i może ona doprowadzić do nałożenia sankcji przy zastosowaniu art. 104 ust. 11 Traktatu oraz, że w myśl art. 104 ust. 10 WE uprawnienia Komisji i Państw Członkowskich do wniesienia skargi o uchybienie zobowiązaniom Państwa Członkowskiego przewidziane w artykułach 226 i 227 nie mogą być wykonywane w ramach art. 104 ust. 1–9. Art. 104 WE określa przebieg każdego z etapów, jak również funkcje i odpowiednie uprawnienia zaangażowanych instytucji. Rozporządzenie nr 1467/97 przyjęte jednomyślnie na pod-

stawie art. 104 ust. 14 drugi akapit Traktatu ustanawia ściśle ramy czasowe, których należy przestrzegać w ramach procedury nadmiernego deficytu w celu zapewnienia jej szybkiego i skutecznego wprowadzenia w życie. W art. 9 przewiduje ono zawieszenie procedury nadmiernego deficytu, jeżeli dane Państwo Członkowskie podejmie środki w odpowiedzi na zalecenia lub wezwania wydane odpowiednio w trybie art. 104 ust. 7 lub art. 104 ust. 9 Traktatu. W art. 10 rozporządzenie to przewiduje również monitorowanie wprowadzania w życie środków podjętych przez dane Państwo Członkowskie. Każdemu z etapów procedury przewidującemu zwracanie się do Rady odpowiada akt, którego przyjęcie przez Radę zaleca Komisja. Każdy etap zakłada badanie przez Radę czy Państwo Członkowskie dochowało zobowiązań ciążących na nim na mocy art. 104 WE, w tym w szczególności zobowiązań wynikających z zaleceń i decyzji uprzednio przyjętych przez Radę. Jak przyznaje Komisja, Rada posiada uprawnienia ocenne. Z uwagi na fakt, że wypowiedzi się w przedmiocie zaleceń Komisji, nie zaś w przedmiocie wniosku w rozumieniu art. 250 Traktatu, może ona – w szczególności na podstawie odmiennej oceny odpowiednich danych ekonomicznych, koniecznych do podjęcia środków oraz terminarz obowiązujący dane Państwo Członkowskie – zmienić akt zalecany przez Komisję, większością wymaganą dla uchwalenia owego aktu. Tym niemniej, z treści oraz z ekonomiki systemu ustanowionego przez Traktat wynika, że Rada nie ma uprawnień do uwolnienia się od zasad ustanowionych w art. 104 WE i w rozporządzeniu nr 1467/97. Rada nie może uciekać się do procedury alternatywnej, na przykład w celu uchwalenia aktu, który nie byłby decyzją przewidzianą na danym etapie lub który zostałby przyjęty w innych warunkach niż te, których wymagają właściwe przepisy. W świetle tego stwierdzenia Trybunał zbadał czy zasadne jest stwierdzenie nieważności wniosków Rady jako zawierających decyzję zawieszenia procedury nadmiernego deficytu oraz decyzję zmieniającą zalecenia przyjęte uprzednio przez Radę w trybie art. 104 ust. 7 Traktatu. Siedemnasty motyw rozporządzenia nr 1467/97 stanowi, że właściwym jest wstrzymanie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, jeżeli dane Państwo Członkowskie podejmuje stosowne działania w odpowiedzi na zalecenie na mocy art. 104 ust. 7 lub po otrzymaniu wezwania na mocy art. 104 ust. 9, w celu dostarczenia Państwu Członkowskim zachęty do podobnego działania. Art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1467/97 stanowi, że procedura nadmiernego deficytu ulega zawieszeniu, jeżeli dane Państwo Członkowskie podejmie środki w odpowiedzi na zalecenie lub wezwanie Rady. Zdaniem Trybunału ani art. 104 WE, ani rozporządzenie nr 1467/97 nie przewidują możliwości podjęcia decyzji o zawieszeniu w innych przypadkach. Jednocześnie Trybunał przytoczył pogląd Rady, że

zawieszenie *de facto* może wynikać z okoliczności, że w obliczu zaleceń Komisji Radzie nie udaje się podjąć decyzji ze względu na brak wymaganej większości. Wskazał jednak, iż w niniejszej sprawie zaskarżane wnioski wyraźnie stwierdzają, że Rada postanawia [...] utrzymać w stanie zawieszenia procedurę nadmiernego deficytu w stosunku do (danego Państwa Członkowskiego) oraz że jest ona gotowa podjąć decyzję na podstawie art. 104 ust. 9 na podstawie zaleceń Komisji w przypadku, gdyby z oceny [...] wynikało, iż (dane Państwo Członkowskie) nie podjęło działań zgodnych ze zobowiązaniami, o których mowa w niniejszych wnioskach. W ocenie Trybunału, w owych oświadczeniach Rada nie ogranicza się do stwierdzenia faktycznego istnienia zawieszenia procedury nadmiernego deficytu, wynikającego z niemożności przyjęcia decyzji zalecanej przez Komisję, która to niemożność mogła zostać usunięta w każdej chwili. W tej sytuacji, ponieważ wnioski Rady uzależniają zawieszenie od poszanowania przez dane Państwo Członkowskie jego zobowiązań, ograniczają one uprawnienia Rady do późniejszego wystosowania wezwania w trybie art. 104 ust. 9 Traktatu na podstawie wcześniejszych zaleceń Komisji tak długo, jak długo uznawać się będzie, iż zobowiązania są przestrzegane. Czyniąc tak wnioski te przewidują między innymi, że punktem odniesienia dla oceny Rady celem podjęcia decyzji o wezwaniu do wypełnienia zobowiązań, tj. celem prowadzenia procedury nadmiernego deficytu, nie będzie już treść zaleceń wystosowanych uprzednio do danego Państwa Członkowskiego w trybie art. 104 ust. 7 Traktatu, lecz będą nimi jednostronne zobowiązania owego Państwa. Zdaniem Trybunału, tego typu decyzja o zawieszeniu narusza art. 104 Traktatu oraz art. 9 rozporządzenia nr 1467/97. Należy dodać, iż poprzez uznanie, że zawieszenie *de facto* może wynikać z prostej okoliczności, iż Radzie nie udaje się przyjąć decyzji zalecanej przez Komisję, Trybunał nie zajął stanowiska w kwestii czy na mocy art. 104 ust. 9 Traktatu Rada mogła zostać uznana za zobligowaną do podjęcia decyzji w sytuacji, gdy Państwo Członkowskie uparcie nie realizuje jej zaleceń podjętych na mocy art. 104 ust. 7 Traktatu, która to kwestia pozostaje poza zakresem postępowania w niniejszej sprawie. Kontynuując rozważania, Trybunał uznał, iż zgodnie z art. 104 ust. 13 Traktatu zalecenia w trybie art. 104 ust. 7 WE mogą zostać uchwalone jedynie na podstawie zaleceń Komisji. Innymi słowy, Rada dysponuje uprawnieniem przyjęcia decyzji odmiennej od tej zalecanej przez Komisję. Jeśli jednak uchwaliła zalecenia w trybie art. 104 ust. 7 Traktatu, nie może następnie ich zmienić bez nowego zalecenia Komisji, albowiem to Komisja ma prawo inicjatywy w ramach procedury nadmiernego deficytu, co zostało przyznane przez Radę w niniejszej sprawie. Rada uchwaliła tego typu zalecenia 21.1.2003 r. w stosunku do Republiki Federalnej Nie-

miec oraz 3.6.2003 r. w stosunku do Republiki Francuskiej. Wnioski Rady nie zostały jednak poprzedzone zaleceniami Komisji, zmierzającymi do uchwalenia zaleceń Rady w trybie art. 104 ust. 7 Traktatu, odmiennych od tych uprzednio uchwalonych. Ponadto, zalecenia zawarte w owych wnioskach Rady zostały uchwalone w sposób niezgodny z zasadami głosowania przewidzianymi dla zaleceń Rady w trybie art. 104 ust. 7 Traktatu, lecz według zasad przewidzianych dla podejmowania decyzji w trybie art. 104 ust. 9 Traktatu, tj. przy uczestnictwie w głosowaniu jedynie Państw Członkowskich tworzących strefę euro. W konkluzji decyzja przyjęcia owych zaleceń Rady, pozostająca w sprzeczności z art. 104 ust. 7 i 13 Traktatu, jest zatem niezgodna z prawem. W konsekwencji Trybunał stwierdził nieważność wniosków Rady przyjętych w stosunku odpowiednio do Republiki Francuskiej i Republiki Federalnej Niemiec, jako zawierających decyzję zawieszenia procedury nadmiernego deficytu oraz decyzję zmieniającą zalecenia uprzednio przyjęte przez Radę w trybie art. 104 ust. 7 WE.

Komentarz

Z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-27/04 *Komisja v. Rada Unii Europejskiej*, w którym Trybunał podjął rozważenia nad procedurą unikania nadmiernego deficytu budżetowego, stanowiącej niewralgiczną część Paktu Stabilności i Wzrostu, wiązano wielkie oczekiwania. Pozornie stabilna konstrukcja zawarta w art. 104 Traktatu oraz uzupełniających ją rozporządzeniach składających się na Pakt Stabilności i Wzrostu w praktyce napotkała jednak trudności w sferze implementacji. Uwypuklona w stanie faktycznym różnica stanowisk między Komisją i Radą wystąpiła pomimo istnienia jasnych zobowiązań politycznych zawartych w cytowanej rezolucji Rady Europejskiej z 17.6.1997 r. w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu. Ostateczne wskazówki polityczne mające na celu realizację Paktu Stabilności i Wzrostu w sposób bezpośredni i terminowy, a w szczególności przestrzeganie średnioterminowych celów osiągnięcia wyniku zbliżonego do równowagi lub nadwyżki budżetowej, do czego zobowiązały się wszystkie Państwa Członkowskie, oraz w celu podejmowania korygujących działań budżetowych, które uznają za niezbędne do realizacji celu stabilizacji i zbieżności programów, jeżeli tylko posiadają informacje wskazujące na rzeczywiste lub spodziewane znaczne rozbieżności w stosunku do średnioterminowych celów budżetowych, nie odwiodły Rady od próby rozszerzającej interpretacji przepisów Paktu i podjęcia niejako kreatywnych aktów prawnych, nieprzewidzianych bezpośrednio w przedmiotowych procedurach.

Trybunał w swych rozważaniach nad kolejnymi problemami prawnymi składającymi się na przedmiotową sprawę podjął się próby wyjaśnienia norm tworzących procedurę unikania nadmiernego deficytu budżetowego jako fundamentu Paktu Stabilności i Wzrostu, stanowiącego ważny element gwarantujący prawidłowe funkcjonowanie Unii Gospodarczej i Walutowej. Stan faktyczny ujawniony w sprawie, tj. faktyczne „zawieszenie” stosowania wobec Republiki Francuskiej oraz Republiki Federalnej Niemiec procedury unikania nadmiernego deficytu budżetowego (ujmowane w mediach jako brak „ukarania” za kolejne przekroczenie wytycznych Paktu w zakresie deficytu budżetowego) oraz decyzja Komisji o złożeniu wniosku o stwierdzenie nieważności aktów prawnych Rady z 25.11.2003 r. były przedmiotem uwagi zarówno profesjonalnych uczestników rynków finansowych, jak i opinii publicznej. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że zarówno całość faktów prowadzących do interwencji Trybunału Sprawiedliwości, jak i jego orzeczenie wywołało istotne skutki natury prawnej, ekonomicznej i politycznej. Każdy aspekt oceny skutków przedmiotowej sprawy i cytowanego orzeczenia może skłaniać do przeprowadzenia szczegółowych rozważań, co jednak przekracza ramy niniejszego opracowania. Przedstawiona analiza obejmuje przede wszystkim aspekt prawny problemu, a mówiąc bardziej szczegółowo stanowi próbę oceny wyroku Trybunału z punktu widzenia skuteczności (efektywności) prawa. Jedynie dla uzupełnienia kontekstu sprawy warto zauważyć, że głosowanie Rady odnośnie aktów prawnych, tj. decyzji o nieprzyjęciu w stosunku do Republiki Francuskiej i Republiki Federalnej Niemiec formalnych instrumentów zawartych w zaleceniach Komisji w trybie art. 104 ust. 8 i 9 Traktatu oraz wniosków przyjętych w stosunku do każdego z powyższych dwóch Państw Członkowskich, zatytułowanych „wnioski Rady w przedmiocie oceny działań podjętych przez odpowiednio Republikę Francuską i Republikę Federalną Niemiec w odpowiedzi na zalecenia wystosowane przez Radę w trybie art. 104 ust. 7 Traktatu oraz analizę nowych środków zmierzających do zredukowania deficytu celem zaradzenia sytuacji nadmiernego budżetu”, poprzedziła dziesięciogodzinna dyskusja w gronie ministrów finansów strefy euro, która zakończyła się we wtorek 25.11.2003 r. o czwartej nad ranem. Jej wynikiem było powstanie z inicjatywy Francji i Niemiec bloku państw dysponujących głosami wystarczającymi do zablokowania cytowanych uchwał. Odbywające się kilka godzin później posiedzenie rady ministrów całej UE, a więc 12 krajów strefy euro oraz Szwecji, Danii i Wielkiej Brytanii, potwierdziło formalnie nocne decyzje i pokazało dramatyczny podział w Unii Europejskiej. Za propozycją Komisji opowiedziały się Belgia, Grecja, Dania, Hiszpania, Szwecja, Austria, Holandia i Finlandia. Przeciwno, a więc

po myśli Francji i Niemiec, głosowały: Portugalia, Wielka Brytania, Irlandia, Luksemburg i Włochy. Francja i Niemcy nie mogły głosować we własnej sprawie, ale każdy z tych krajów wypowiedział się przeciwko wnioskowi (zaleceniom) Komisji w sprawie drugiego. W konsekwencji Francja poparła Niemcy w jednym głosowaniu, a Niemcy poparły Francję w drugim. Cytowane wnioski – rekomendacje uchwalone przez Radę niejako w zamian w swych szczegółowych przepisach zawierały zobowiązania podjęte odpowiednio przez Republikę Francuską i Republikę Federalną Niemiec, a mianowicie Niemcy zobowiązały się do obniżenia deficytu o 0,6 punktu procentowego w 2004 roku w stosunku do 2003 r. (jeżeli wzrost gospodarczy wyniesie co najmniej 1,6% PKB) i 0,5% w 2005 r. (jeśli PKB wzrośnie o co najmniej 1,8 proc.). Francja natomiast zobowiązała się do obniżenia deficytu budżetowego o 0,77% w 2004 r. i o 0,6% w 2005 r.

Wskazuje się w literaturze, że działalność polegająca na stanowieniu norm prawnych jest działalnością celową⁵. Działalnością celową jest także stosowanie norm. Podstawowym wnioskiem wynikającym z powyższych twierdzeń jest fakt, że normy prawne należy traktować jako środki realizacji założonych celów. W niniejszej sprawie za cel należy uznać zapewnienie dyscypliny budżetowej państw uczestniczących w unii walutowej, zgodnie z kryteriami wyznaczonymi przez Traktat. Z instrumentalnym ujęciem normy prawnej wiąże się bezpośrednio pojęcie skuteczności (efektywności) normy. Nauka prawa wypracowała w tej mierze pewne użyteczne pojęcia, których zastosowanie ułatwia formułowanie wniosków przedmiotowej analizy. Warto wymieć tutaj pojęcie skuteczności formalnej, skuteczności realnej oraz normy motywacyjnie skutecznej. Jeżeli adresaci normy realizują wyznaczone przez nią postępowanie (skuteczność formalna) i właśnie przez to osiągają zamierzone przez prawodawcę stany rzeczy, to norma jest skuteczna realnie⁶. Natomiast normę nazwiemy motywacyjnie skuteczną, jeżeli w danym zespole okoliczności wpływa ona na postawę adresata normy w taki sposób, iż skłoni go do podjęcia postępowania wyznaczonego w tej normie⁷. Kryterium oceny przedmiotowego orzeczenia jest pytanie czy wnioski będące skutkiem rozważań Trybunału wpłynęły na uzyskanie przez normy składające się na procedurę unikania nadmiernego deficytu walorów przesądzających o ich efektywności.

⁵ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 209.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*, s. 210.

Z treści przepisów składających się na procedurę unikania nadmiernego deficytu budżetowego można wysnuć wniosek, że prawodawca nie przewidział sytuacji, gdy wnioski (zalecenia) Komisji po ich zatwierdzeniu (uchwaleniu) przez Radę w trybie art. 104 ust. 7 Traktatu, nie znajdują poparcia Rady (najczęściej ze względów politycznych) w przypadku kontynuacji procedury na kolejnych etapach. Wręcz przeciwnie, procedura wydaje się przyjmować idealizujące założenie *a priori*, iż zalecenia przedstawiane przez Komisję – strażniczkę Traktatów, w najlepszy sposób definiują interes Wspólnot i wymuszają niemal automatyzm w ich przyjmowaniu przez Radę. Skutkiem takiego przeświadczenia (rozpowszechnionego w mediach) było zaistnienie patowej sytuacji w momencie, gdy z inicjatywy Niemiec i Francji zalecenia Komisji w konkretnej sprawie nie uzyskały wymaganej większości dwóch trzecich głosów Rady. Stan faktycznego zawieszenia procedury stanowi niejako zaprzeczenie politycznych deklaracji oraz szczegółowych norm zawartych w Pakcie Stabilności i Wzrostu, w tym norm konstytuujących odpowiednie i dokładnie określone terminy podejmowania poszczególnych działań w ramach procedury unikania nadmiernego deficytu budżetowego. Kryterium skuteczności norm wyklucza powstanie sytuacji, która praktycznie stanowi zawieszenie postępowania bez wyraźnej podstawy prawnej. Nieosiągnięcie wymaganej większości głosów w Radzie jest równoważne niepodjęciu żadnej decyzji na podstawie art. 104 ust. 8 i 9 Traktatu. Brak jest także, zdaniem Trybunału, regulacji traktatowych umożliwiających przyjęcie dorozumianego rozstrzygnięcia w tym zakresie, który zarazem określałby treść takowego. Ważkie stwierdzenie Trybunału Sprawiedliwości niesie za sobą nie mniej ważne konsekwencje. Po pierwsze wykluczone jest niweczenie skutków zaniechania Rady poprzez skargę przewidzianą w art. 230 Traktatu (stwierdzenie nieważności), jako że nieprzyjęcie zaleceń Komisji nie jest uznawane za kreujące akty prawne. Po drugie, otwarta zostaje droga stosowania skargi na zaniechanie przewidzianą w art. 232 Traktatu. Tym samym zostaje zachowana formalna możliwość kontynuowania przedmiotowej procedury. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że skuteczność dyscyplinujących działań budżetowych immanentnie powiązane jest z względnie krótkim czasem ich implementacji. Aplikacja kolejnych stadiów procedury za pomocą skarg z art. 232 Traktatu skutecznie zniweczy cel stawiany przed procedurą unikania nadmiernego budżetu z negatywnymi skutkami dla trwałości Unii Walutowej i Gospodarczej. Ponadto, należy rozważyć sytuację, w której Trybunał nie przychylił się do wniosku Komisji, co w praktyce skutecznie paraliżuje konstruktywne działania prewencyjne. Wydaje się, że w przypadku silnego sprzeciwu politycznego w dyskutowanym aspekcie (pomimo przyjętych na siebie zobowiązań wszystkich

Państw Członkowskich uczestniczących w unii walutowej) jedynym konstruktywnym rozwiązaniem jest zaproponowanie przez Komisję uaktualnionych zaleceń – rozwiązań kompromisowych poprzedzonych serią konsultacji z natury rzeczy politycznych, na zasadzie wyboru mniejszego zła. Warto zauważyć, że Rada w odniesieniu do zaleceń Komisji nadmiernego ramach procedury unikania nadmiernego budżetu posiada uprawnienia o charakterze ocenym. W konsekwencji, zgodnie z twierdzeniem Trybunału, z uwagi na to, że „Rada wypowiada się w przedmiocie zaleceń Komisji, nie zaś w przedmiocie wniosku w rozumieniu art. 250 Traktatu, może ona – w szczególności na podstawie odmiennej oceny odpowiednich danych ekonomicznych, koniecznych do podjęcia środków oraz terminarz obowiązujący dane Państwo Członkowskie – zmienić akt zalecany przez Komisję, większością wymaganą dla uchwalenia owego aktu”. Kompetencja Rady doznaje jednak istotnego ograniczenia. Jeśli bowiem Rada w toku procedury uchwaliła zalecenia w trybie art. 104 ust. 7 Traktatu, nie może następnie ich zmienić bez nowego zalecenia Komisji. Wynika to z prawa inicjatywy Komisji w ramach procedury nadmiernego deficytu, która ma charakter wyłączny. Tym samym kompetencja Rady w zakresie zmiany zaleceń Komisji na rozważanym etapie procedury (art. 104 ust. 8 i 9 Traktatu) nie ma praktycznego znaczenia. Uzasadnienie tegoż stwierdzenia znajduje się w przedmiotowych rozważaniach Trybunału, gdzie wyraźnie zaznacza się, że Rada nie ma uprawnień do uwolnienia się od zasad ustanowionych przez Traktat w art. 104 i w rozporządzeniu nr 1467/97. W konsekwencji „nie może uciekać się ona do procedury alternatywnej, na przykład w celu uchwalania aktu, który nie byłby decyzją przewidzianą na danym etapie lub który zostałby przyjęty w innych warunkach niż te, których wymagają właściwe przepisy”. Innymi słowy, w konkretnym przypadku na danym etapie zaawansowania procedury unikania nadmiernego deficytu, brak jest kompetencji Rady do uchwalania jakiegokolwiek rodzaju aktów wywołujących skutki prawne poza aktami wynikającymi z zaleceń Komisji.

Konkludując nie sposób nie docenić wkładu rozważań Trybunału nad procedurą unikania nadmiernego deficytu zawartych w przedmiotowym orzeczeniu. Najlepszym dowodem tego jest fakt, że stanowiło ono przyczynek do zmian w zakresie norm składających się na Pakt Stabilności i Wzrostu. Warto zauważyć, że niedługo po wydaniu przedmiotowego orzeczenia 18.6.2004 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła deklarację dotyczącą Paktu Stabilności i Wzrostu, w której wyraźnie podkreślono, że z jednej strony trwały wzrost gospodarczy, a z drugiej dyscyplina budżetowa i zdrowe finanse publiczne stanowią dwa podstawowe filary polityki ekonomicznej i fiskalnej zarówno Unii Euro-

pejskiej, jak i poszczególnych Państw Członkowskich. Ważna w wymiarze politycznym deklaracja potwierdziła, że mimo rozbieżności w stanowiskach, jakie Komisja i Rada zajęły wobec Republiki Francuskiej i Republiki Federalnej Niemiec odnośnie wszczętej procedury nadmiernego deficytu, zachowują aktualność postanowienia uchwały dotyczącej Paktu Stabilności i Wzrostu, przyjętej w Amsterdamie 17.6.1997 r., w których podkreśla się, iż zapewnienie dyscypliny budżetowej w trakcie trwania trzeciej fazy unii gospodarczej i walutowej ma zasadnicze znaczenie. W odpowiedzi na sygnały Rady Unii Europejskiej, że Państwa Członkowskie oczekują na zajęcie przez Komisję stanowiska w zakresie wzmocnienia i ujednoczenia (wyjaśnienia) stosowania Paktu Stabilności i Wzrostu, opublikowano 3.9.2004 r. dokument, pt. „Zwiększenie nadzoru ekonomicznego i wyjaśnienie stosowania Paktu Stabilności i Wzrostu” (*Strengthening economic governance and clarifying the implementation of the Stability and Growth Pact*). W akcie tym Komisja zawarła propozycje przyszłego zorganizowania i funkcjonowania struktury polityki fiskalnej i finansów publicznych Unii Europejskiej. Stanowiły one przedmiot obrad Rady ds. gospodarczych i finansowych (ECOFIN) i w konsekwencji stały się trzonem propozycji przedstawionych w raporcie ECOFIN z 20.3.2005 r. zatwierdzonym ostatecznie przez Radę Unii Europejskiej na posiedzeniu z 22–23.3.2005 r. Ostatecznie wspomniane propozycje zmian znalazły się w dwóch rozporządzeniach Rady z 27.6.2005 r., tj. rozporządzeniu 1055/05 zmieniającego rozporządzenie Rady nr 1466/97 oraz rozporządzeniu 1056/05 zmieniającego rozporządzenie Rady nr 1467/97. Zmiany poszły więc w obu kierunkach obejmując zarówno wzmocnienie prewencyjnej funkcji Paktu, jak i zwiększenie efektywności procedury unikania nadmiernego deficytu budżetowego (sfera korygująca).

Wskazując pokrótce najważniejsze z wprowadzonych zmian w sferze prewencyjnej Paktu, należy rozpocząć od wprowadzenia elastyczniejszego określenia średniookresowego celu osiągnięcia wyniku zbliżonego do równowagi lub nadwyżki budżetowej (*close to balance or in surplus* (CTBOIS)). Postanowiono, że w świetle zróżnicowania gospodarczego i budżetowego w Unii, średniookresowy cel budżetowy powinien być zróżnicowany dla poszczególnych Państw Członkowskich w taki sposób, by uwzględniał różnorodność pozycji gospodarczych i budżetowych oraz jej zmiany, jak również ryzyko fiskalne dla stabilności finansów publicznych, także w obliczu przewidywanych zmian demograficznych. Ponadto, zgodnie z nowym brzmieniem rozporządzenia 1466/97 średniookresowy cel budżetowy może odbiegać od CTBOIS dla poszczególnych Państw Członkowskich. Inaczej rozłożono akcenty przy ocenie przez Radę odpowiednio programów stabilności i programów konwer-

gencji. Oceniając ścieżkę dostosowania do średniookresowego celu budżetowego, Rada bada, czy dane Państwo Członkowskie realizuje wymaganą do osiągnięcia tego celu coroczną korektę salda, w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o środki jednorazowe i tymczasowe, przyjmując określoną teraz *expressis verbis* wartość 0,5% PKB jako wartość odniesienia dla tej korekty. Ponadto, Rada bierze pod uwagę, czy w okresach dobrej koniunktury podejmowany jest większy wysiłek dostosowawczy, podczas gdy wysiłek ten może być bardziej ograniczony w okresach złej koniunktury. Z zastrzeżeniem zachowania odpowiedniego marginesu zabezpieczającego zapewnienie przestrzegania wartości referencyjnej dla deficytu i pod warunkiem, że oczekuje się powrotu pozycji budżetowej do średniookresowego celu budżetowego w okresie objętym programem, Rada przy definiowaniu ścieżki dostosowania do średniookresowego celu budżetowego dla Państw Członkowskich bierze pod uwagę wdrażanie znaczących reform strukturalnych, w tym reform emerytalnych wprowadzających system wielofilarowy. Wydłużono do trzech miesięcy ostateczny termin badania przez Radę programów stabilności i programów konwergencji.

Uzasadniając potrzebę modyfikacji sfery korygującej Paktu wskazywano, że rozporządzenie 1467/97 wymaga wprowadzenia zmian w celu umożliwienia pełnego zastosowania uzgodnionych usprawnień we wdrażaniu Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu. Podkreślono zarazem, że najważniejszą zasadą przy stosowaniu procedury nadmiernego deficytu jest jego niezwłoczne skorygowanie. Uzgodniono dalej, że procedura ta powinna pozostać prosta, przejrzysta i sprawiedliwa. W celu realizacji powyższych założeń dokonano zmian rozporządzenia 1467/97, które objęły m.in. redefinicję pojęcia wyjątkowego przekroczenia wartości odniesienia w następstwie znacznego pogorszenia koniunktury, przy większym uwzględnieniu różnorodności gospodarczej w Unii Europejskiej oraz wydłużenie z jednej strony ostatecznych terminów podejmowania przez Radę decyzji w ramach procedury nadmiernego deficytu, aby umożliwić danemu Państwu Członkowskiemu lepsze dopasowanie swojego działania do krajowej procedury budżetowej oraz opracowanie bardziej spójnego pakietu środków, z drugiej wydłużenie maksymalnych terminów na podjęcie przez Państwa Członkowskie skutecznego działania i środków, aby umożliwić lepsze dopasowanie działania do krajowych procedur budżetowych oraz opracowanie lepiej określonych pakietów środków. Zgodnie z nowym stanem prawnym, Komisja opracowując sprawozdanie na mocy art. 104 ust. 3 Traktatu, bierze pod uwagę wszystkie istotne czynniki wskazane w tym artykule. Wyraźnie stwierdzono, że sprawozdanie odzwierciedla we właściwy sposób rozwój sytuacji gospodarczej w średnim okresie (w szczególności po-

tencjalny wzrost, stan cyklu koniunkturalnego, wdrażanie polityk w ramach Agencji Lizbońskiej oraz polityk sprzyjających badaniom i rozwojowi oraz innowacjom) oraz rozwój sytuacji budżetowej w średnim okresie (w szczególności starania prowadzące do konsolidacji fiskalnej w „okresach dobrej koniunktury”, stabilność długu, inwestycje publiczne oraz ogólną jakość finansów publicznych). Komisja ponadto uwzględnia należycie wszelkie inne czynniki, które, w opinii danego Państwa Członkowskiego, mają znaczenie dla wyczerpującej jakościowej oceny przekroczenia wartości odniesienia i które Państwo Członkowskie przedstawiło Komisji i Radzie. Jeżeli Rada zdecyduje na podstawie art. 104 ust. 6 Traktatu, że w danym Państwie Członkowskim istnieje nadmierny deficyt, Komisja i Rada uwzględniają wspomniane istotne czynniki także na kolejnych etapach procedury unikania nadmiernego budżetu. Dalej, zalecenie Rady wydane na podstawie art. 104 ust. 7 Traktatu określa również ostateczny termin skorygowania nadmiernego deficytu, które powinno zostać osiągnięte w roku następującym po roku stwierdzenia nadmiernego deficytu, chyba że zaistnieją szczególne okoliczności. W zaleceniu Rada żąda od Państwa Członkowskiego osiągnięcia minimalnej rocznej korekty, o co najmniej 0,5% PKB, rozumiane jako punkt odniesienia, salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, w celu zapewnienia skorygowania nadmiernego deficytu w ostatecznym terminie wskazanym w zaleceniu. Niejako bezpośrednio w odpowiedzi na stan faktyczny zaistniały w omawianej sprawie, znowelizowane rozporządzenie 1467/97 stwierdza wyraźnie, że jeżeli zostało podjęte skuteczne działanie zgodnie z zaleceniem wydanym na mocy art. 104 ust. 7 Traktatu, lecz po przyjęciu tego zalecenia wystąpią nieprzewidziane niekorzystne zdarzenia gospodarcze, niosące poważne negatywne konsekwencje budżetowe, Rada, działając na podstawie zalecenia Komisji, może podjąć decyzję o przyjęciu zmienionego zalecenia na mocy art. 104 ust. 7. Zmienione zalecenie, uwzględniające istotne czynniki, o których mowa w art. 2 ust. 3 niniejszego rozporządzenia, może w szczególności przesunąć ostateczny termin skorygowania nadmiernego deficytu o jeden rok. Rada stwierdza wystąpienie nieprzewidzianych niekorzystnych zdarzeń gospodarczych, niosących poważne negatywne konsekwencje budżetowe, w odniesieniu do zawartej w zaleceniu prognozy ekonomicznej. Odpowiednie zmiany poczyniono odnośnie wezwań Rady wydawanych na podstawie art. 109 ust. 9 rozporządzenia 1467/97.

Patrząc z optymizmem na proponowane zmiany należy jednak podkreślić z całą mocą, odwołując się do poruszanych wyżej kryteriów skuteczności norm prawnych, że w orzeczeniu C-27/04 nie zapadło rozstrzygnięcie,

które rozwiązałyby kluczowy problem i stałyby się zarazem probierzem sukcesu procedury unikania nadmiernego deficytu budżetowego i w dalszej kolejności powodzenia Unii Gospodarczej i Walutowej. Nie ma w nim bowiem odpowiedzi na pytanie czy na mocy art. 104 ust. 9 Traktatu Rada może zostać zobowiązana do podjęcia decyzji w sytuacji, gdy Państwo Członkowskie uporczywie nie realizuje jej zaleceń podjętych na mocy art. 104 ust. 7 Traktatu. Nie rozwiązują również tej kwestii wspomniane zmiany Paktu Stabilności i Wzrostu. Zamiast bezpośredniego i bezwzględnego określenia obowiązków Rady w tym zakresie zdecydowano się na zwiększenie elastyczności procedury unikania nadmiernego budżetu. W konsekwencji, zwiększono nacisk na aspekt prewencyjny i postawiono raczej na zwiększenie możliwości uniknięcia patowego stanu faktycznego zawieszenia procedury w drodze redefinicji interpretacji średnioterminowych celów polityki budżetowej i ścieżki ich osiągnięcia (por. wyżej). Innymi słowy, poszerzono pole konsensusu politycznego między Komisją i Radą. Nie wyklucza to jednak całkowicie możliwości zaistnienia w przyszłości podobnych do rozważanego stanów faktycznych w sytuacji braku zgody między Komisją i Radą, m.in. co do oceny wykonywania zaleceń przez dane Państwo Członkowskie. Wydaje się, że wprowadzone zmiany stanowią szukanie złotego środka pomiędzy politycznym naciskiem Państw Członkowskich (szczególnie ze strony tzw. „kluczowych graczy” – największych gospodarek w strefie euro w dobie recesji gospodarczego i małego wzrostu PKB) zmierzających do uzyskania większej swobody budżetowej oraz ekonomicznej racji i znaczenia dyscypliny budżetowej na trzecim etapie Unii Walutowej i Gospodarczej. Należy jednak wyrazić opinię, iż niebezpieczeństwem dla funkcjonowania Unii Walutowej i Gospodarczej jest zarówno stan niepewności prawnej dopuszczający faktyczne zawieszenie procedury nadmiernego deficytu i w rezultacie utratę zaufania dla prowadzenia skutecznej polityki finansowej, gospodarczej i pieniężnej w ramach Unii Walutowej i Gospodarczej, jak i wprowadzenie zbyt dużej dowolności interpretacyjnej w zakresie wskaźników ekonomicznych dotyczącej określenia dyscypliny budżetowej Państw Członkowskich. Analiza przyjętych rozwiązań skłania do wniosku, że trwanie i powodzenie Unii Walutowej i Gospodarczej ciągle zależy bardziej od woli politycznej poszczególnych Państw Członkowskich, niż obiektywnych warunków ekonomicznych. Innymi słowy, niezmiennym pozostanie fakt, że każdorazowe decyzje Rady w ramach procedury unikania nadmiernego deficytu będą zawierały w sobie element bilansu korzyści i strat wynikających z istnienia unii walutowej dla jej członków, co powinno być jasno określone uprzednio – w momencie decyzji danego państwa o przystąpieniu do Unii Walutowej i Gospodarczej. W konkluzji, należy stwierdzić, że poczy-

niono duży krok dla wzmocnienia skuteczności realnej norm składających się na Pakt Stabilności i Wzrostu. Nie zmienia to jednak faktu, że nie są to cały czas normy motywacyjnie skuteczne, a stan ten będzie miał wpływ na implementację Paktu w przyszłości.

*Mateusz Grabiec**

* Mgr Mateusz Grabiec – doktorant na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu