

# Artur Nowak-Far, Mateusz Grabiec

---

## Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 10.6.2003 r. w sprawie C-11

---

Kwartalnik Prawa Publicznego 4/3, 201-220

---

2004

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 10.6.2003 r. w sprawie C-11/00 *Komisja v. Europejski Bank Centralny* (Zb. Orz. 2003, s. I-7147)**

**Teza wyroku:**

*Trybunał unieważnia decyzję 1999/726/WE Europejskiego Banku Centralnego z 7.10.1999 r. o zapobieganiu nadużyciom finansowym (ECB/1999/5), jest ona bowiem sprzeczna z *acquis* dotyczącym systemu zapobiegania nadużyciom na niekorzyść interesów finansowych Wspólnoty, ustanowionym przez Radę i Parlament Europejski, w szczególności zaś z rozporządzeniem nr 1073/1999/WE, które nie przewidywa dla EBC własnych kompetencji kontrolnych w tym zakresie.*

**Stan faktyczny**

Korzystając z kompetencji do określenia własnej organizacji wewnętrznej udzielonej w art. 12 ust. 3 Statutu ESBC 7.10.1999 r. Europejski Bank Centralny przyjął decyzję 1999/726WE o zapobieganiu nadużyciom finansowym. Zgodnie z jej preambułą, podstawowym celem nowej regulacji było zwalczanie oszustw i innych takich działań, które mogłyby skutkować uszczerbkiem dla interesów samego EBC. Decyzja Europejskiego Banku Centralnego miała być stosowana w zakresie, w jakim – zdaniem Banku – regulacje dotyczące własnych uprawnień Komisji Europejskiej w tej mierze (w tym w szczególności decyzja 1999/352/WE, EWWiS, Euratom<sup>1</sup>) nie mogły go dotyczyć, gdyż stanowiłyby to naruszenie jego niezależności, której granice określa art. 108 TWE. Jednocześnie w zakresie regulacji zaskarżonej decyzji obowiązywało rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1073/352/WE z 28.4.1999 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd do Spraw Zwalczania Nadużyć Finansowych, OLAF<sup>2</sup>. Dawa-

---

<sup>1</sup> O.J. 1999, L 136/20.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/353/WE z 25.5.1999 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd do Spraw Zwalczania Nadużyć Finansowych, O.J. 1999, L 136/1.

ło ono kompetencje kontrolne także wobec EBC organowi osadzonemu w ramach struktury instytucjonalnej Komisji.

### **Stan prawny**

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską już w art. 2 określa główne zadania Wspólnoty, wśród których istotne miejsce zajmuje ustanowienie unii gospodarczej i walutowej, popieranie we Wspólnocie harmonijnego, harmonijnego, zrównoważonego i stałego rozwoju działalności gospodarczej, jak również trwałego i nieinflacyjnego wzrostu. Inny przepis TWE, art. 4, stanowi uszczegółowienie wspomnianych celów odnoszących się do polityki ekonomicznej w odniesieniu do sfery integracji gospodarczej i walutowej. Przewiduje on w szczególności koordynację przez państwa członkowskie ich planów makroekonomicznych, zaprowadzenie jednolitej polityki pieniężnej i kursowej tam, gdzie obowiązuje wspólna waluta europejska oraz nakłada na UE o jej członków obowiązek przestrzegania zasad otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją, zdrowych finansów publicznych oraz trwałej równowagi płatniczej. Uzupełnieniem tych przepisów jest art. 8 TWE, stanowiącego podstawę ustanowienia Europejskiego Systemu Banków Centralnych oraz Europejskiego Banku Centralnego oraz rozciągającego na EBC znaną w prawie instytucjonalnym WE zasadę korzystania jedynie z kompetencji powierzonych na podstawie Traktatu.

Wśród przepisów pierwotnego prawa Wspólnoty wyznaczających ogólny kontekst prawny rozważonego w wyroku Trybunału Sprawiedliwości problemu ważności decyzji 1999/726/WE kluczowe są przepisy art. 108 TWE w związku z jego art. 105, które wyznaczają zakres niezależności banków centralnych, w tym EBC w odniesieniu do wykonywania przez nie zadań w zakresie unii gospodarczej i walutowej. Z tych dwu przepisów wynika, że w wykonywaniu zadań i obowiązków powierzonych w TWE i w Statucie Europejskiego Systemu Banków Centralnych, jego części składowe, a więc EBC oraz krajowe banki centralne, jak również członkowie któregośkolwiek z ich organów decyzyjnych nie mogą zwracać się o instrukcje ani ich przyjmować od instytucji bądź organów wspólnotowych, rządów państw członkowskich, ani jakiegokolwiek innego organu. Jednocześnie przepisy te zawierają nakaz skierowany do wymienionych instytucji i organów poszanowania tak określonej niezależności EBC i krajowych banków centralnych. Art. 105 określa natomiast kompetencje powierzone wszystkiemu składnikowi ESBC (a więc EBC i krajowym bankom centralnym krajów Unii Europejskiej), w odniesieniu do których właśnie stosuje się przytoczony art. 108. Przepis ten przewiduje, że głównym celem ESBC jest utrzymanie stabilności cen (a jeżeli da się to pogodzić z tym właśnie celem

– także wspieranie ogólnych polityk gospodarczych Wspólnoty). Ponadto, art. 105 powierza ESBC zadania:

- a) określenia i wykonywania polityki pieniężnej Wspólnoty,
- b) prowadzenia operacji walutowych (z wyłączeniem tej części zasobów walutowych państw członkowskich, które stanowią pozostawione im do dyspozycji kapitały obrotowe),
- c) utrzymywania i zarządzania oficjalnymi rezerwami walutowymi państw członkowskich,
- d) popierania należytego funkcjonowania systemów płatniczych.

Artykuł 105 ust. 4 wymaga ponadto, by EBC był konsultowany w zakresie proponowanych aktów prawnych, które odnoszą się do dziedzin podlegających jego kompetencji. Wymóg ten dotyczy zarówno aktów Wspólnoty, jak i samych państw członkowskich.

Szereg przepisów pierwotnego *acquis* dotyczy także zapobiegania nadużyciom na niekorzyść interesów finansowych Wspólnoty. Szczególnie ważny w tym zakresie jest art. 280 TWE. W jego ust. 1 nałożono na Wspólnotę oraz jej państwa członkowskie obowiązek zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych nielegalnych działań naruszających jej interesy finansowe. Obowiązek ten ma być wypełniany za pomocą środków podejmowanych zgodnie z tym przepisem – co w przypadku krajów członkowskich oznacza korzystanie z takich samych narzędzi ochronnych, z jakich korzystają one chroniąc swoje własne zasoby budżetowe<sup>3</sup>. Dla wyznaczenia granic kompetencji EBC w tym zakresie istotny jest ust. 4 tego przepisu. Przewiduje on, że „Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą określoną w art. 251 [tj. procedurą współdecydowania – M. G. i A. N-F.], po konsultacji z Trybunałem Obrachunkowym, uchwala niezbędne środki w dziedzinach zapobiegania nadużyciom finansowym naruszającym interesy finansowe Wspólnoty i zwalczania tych nadużyć w celu zapewnienia skutecznej i równoważnej ochrony w Państwach Członkowskich. Środki te nie dotyczą ani stosowania krajowego prawa karnego, ani krajowej administracji wymiaru sprawiedliwości”.

Pewne znaczenie w rozważonej przez Trybunał Sprawiedliwości sprawie ma regulacja dotycząca kontroli EBC. Składają się na nią przede wszystkim przepisy art. 12 ust. 3 oraz art. 27 Statutu ESCB oraz art. 248 TWE w związku z art. 27 ust. 2 tegoż Statutu. Pierwszy z wymienionych przepisów stanowi, że na Radzie Prezesów (a więc głównym organie decyzyjnym EBC dla strefy, w której funkcjonuje jednoli-

---

<sup>3</sup> Jest to tzw. obowiązek asymilacji krajowych środków na potrzeby ochrony interesów finansowych Wspólnoty.

ta waluta euro) leży obowiązek opracowania regulaminu, który określi wewnętrzną organizację Europejskiego Banku Centralnego i jego organów decyzyjnych. Art. 27 Statutu ESCB przewiduje zaś, że rachunki EBC oraz krajowych banków centralnych podlegają audytowi niezależnych, zewnętrznych rewidentów zaproponowanych przez Radę Prezesów a zatwierdzonych przez Komisję Europejską. Powołani zgodnie z powyższą procedurą rewidentzi mają prawo badania wszystkich rachunków ECB i krajowych banków centralnych i otrzymywania informacji o przeprowadzanych przez nie transakcjach. Przepis art. 248 TWE określa natomiast kompetencje Trybunału Obrachunkowego, które na mocy szczególnego przepisu art. 27 ust. 2 Statutu ESBC mają wobec EBC ograniczone zastosowanie. Trybunał Obrachunkowy ma bowiem w odniesieniu do EBC jedynie kompetencje do kontroli „operacyjnej wydajności” zarządzania tym Bankiem.

W zakresie prawa wtórnego Wspólnoty, najistotniejsze znaczenie w sprawie mają decyzja Komisji 1999/352/WE z 28.4.1999 r. ustanawiająca Europejski Urząd do spraw Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)<sup>4</sup> oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1073/1999 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez ten Urząd<sup>5</sup>. Wynikające z tych aktów rozwiązanie prawne polega na tym, że na ich mocy OLAF wykonuje powierzone Komisji kompetencje do prowadzenia zewnętrznych i wewnętrznych dochodzeń w zakresie zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Wspólnoty<sup>6</sup>. W ramach postępowań wewnętrznych, dotyczących funkcjonowania instytucji i organów WE, kompetencja OLAF obejmuje badanie poważniejszych okoliczności mających związek z wykonywaniem przez podmioty kontrolowane czynności urzędowych w taki sposób, który może rodzić naruszenie obowiązków przez ich funkcjonariuszy i w konsekwencji prowadzić do wszczęcia przeciwko nim postępowań dyscyplinarnego a nawet karnego.

### **Zaskarżona decyzja Europejskiego Banku Centralnego**

Decyzję Europejskiego Banku Centralnego 1999/726/WE z 7.10.1999 r. o zapobieganiu nadużyciom finansowym Rada Prezesów EBC przyjęła na podstawie wspomnianego art. 12 ust 3 Statutu ESCB.

---

<sup>4</sup> O.J. 1999, L 136/20.

<sup>5</sup> Zob. przyp. 2.

<sup>6</sup> Takie dalsze przekazanie kompetencji jest dopuszczalne wtedy, gdy ich zakres nie wykracza poza to, co pierwotnie zostało powierzone organowi je delegującemu. Jest to tzw. formuła *Meroni* – zob. orzeczenie ETS: sprawa 9/56 *Meroni v. Wysoka Władza* [1958] 133.

W preambule decyzji podkreślono, że Europejski Bank Centralny wraz z instytucjami Wspólnot Europejskich i państwami członkowskimi przywiązują wielką wagę do ochrony interesów finansowych Wspólnot i podejmują odpowiednie wysiłki w walce z wszelkimi nadużyciami w tym zakresie. Podobnie EBC traktuje ochronę własnych interesów finansowych – zamierza więc użyć wszelkich dostępnych środków w celu osiągnięcia zakładanych celów, przestrzegając jednocześnie obowiązującej obecnie równowagi instytucjonalnej pomiędzy kompetencjami Europejskiego Banku Centralnego i innymi instytucjami Wspólnot oraz zasad określających granice swojej niezależności, którego atrybutami są własny budżet i własne źródła finansowania odrębne od budżetu Wspólnot. Zdaniem EBC właśnie te okoliczności uzasadniały konieczność powołania przez niego własnych organów do zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych nielegalnych działań naruszających jego interesy finansowe. Zadania w tym zakresie decyzja powierzyła istniejącemu Dyrektoriatowi do Spraw Audytu Wewnętrznego (*Directorate for Internal Audit, DIA*) oraz wspomagającemu go i monitorującemu jego działanie, nowoutworzonemu Komitetowi do Spraw Nadużyć Finansowych (*Anti-Fraud Committee, AFC*). Na mocy decyzji DIA wyposażony został w kompetencje do prowadzenia dochodzeń w zakresie wszelkich spraw związanych z zapobieganiem i wykrywaniem nadużyć finansowych prowadzonych zgodnie z procedurami i regułami EBC. Natomiast Komitet składający się z trzech niezależnych specjalistów spoza EBC mianowanych przez Radę Prezesów miał stanowić organ nadzoru nad działaniami DIA. Jego zamierzoną funkcją było także wzmocnienie niezależności (obiektywności) DIA w zakresie prowadzonych działań.

### **Stanowiska stron**

W swoim stanowisku skierowanym do Trybunału Sprawiedliwości Komisja podniosła, że decyzja 1999/726/WE powinna być uznana za nieważną na podstawie art. 230 TWE z uwagi na to, że jest ona sprzeczna z rozporządzeniem nr 1073/1999/WE, szczególnie zaś jego art. 4, określającym uprawnienia kontrolne OLAF. W uzasadnieniu stwierdzono, że powierzenie przez zaskarżoną decyzję uprawnień kontrolnych DIA wyraźnie wkracza w kompetencje przekazanych OLAF oraz ustanawia odrębną procedurę kontrolną. Istotnym jej elementem jest takie rozwiązanie, że w przypadku stwierdzenia w EBC nadużycia, organem, który należy o tym zawiadomić jest jedynie DIE. Tym samym ze względów formalnych i faktycznych uniemożliwia ona korzystanie przez OLAF z jego kompetencji wobec EBC.

W odniesieniu do kwestii niezależności EBC, zarzut Komisji opierał się na stwierdzeniu, że niezależność Europejskiego Banku Centralnego

go określona w art. 108 TWE nie ma charakteru absolutnego. Owa niezależność powinna więc być odnoszona do funkcjonalnych jej atrybutów określonych w art. 105 TWE, który to przepis wyznacza jej zakres. Konstrukcja odnoszona do tego przepisu wyraźnie wskazuje, że niezależność EBC jest mu udzielona po to, by ten bank mógł prawidłowo wykonywać kompetencje powierzone mu tak w Traktacie, jak Statucie ESCB. Nie może ona w żadnym względzie przesądzać o umiejscowieniu EBC poza strukturą Wspólnot oraz poza zasięgiem tych postanowień Traktatów, które nie odnoszą się bezpośrednio do polityki pieniężnej Wspólnot. Komisja przywołała tezę orzeczenia ETS dotyczącego Europejskiego Banku Inwestycyjnego, w którym Trybunał stwierdził, że autonomia banku w aspekcie instytucjonalnym i funkcjonalnym nie oznacza, iż jest on objęty wyjątkiem od norm traktatowych funkcjonujących w systemie prawnym Wspólnoty<sup>7</sup>. W ocenie Komisji EBC nie wykazał, że rozporządzenie nr 1073/1999/WE przyjęte w celu zwalczania nadużyć finansowych stanowi w praktyce przeszkodę do wykonywania przez EBC traktatowych zadań w zakresie polityki finansowej Wspólnoty. Nie może również stanowić podstawy zarzutu naruszenia niezależności Banku.

Obrona Europejskiego Banku Centralnego opierała się na stwierdzeniu, że zaskarżona decyzja została wydana prawidłowo. EBC argumentował, że zaskarżona decyzja nie narusza także rozporządzenia nr 1073/1999/WE. W konsekwencji zachodzi brak przesłanek do wniesienia skargi na zasadzie art. 230 TWE. Powinna więc zostać ona oddalona. EBC przekonywał także, że rozporządzenie nr 1073/1999/WE nie może go dotyczyć, gdyż jest on odrębną od samej Wspólnoty instytucją – o czym miałyby w szczególności decydować odrębny budżet, nie stanowiący części składowej budżetu ogólnego Unii Europejskiej. Jedynym elementem łączącym dochody i wydatki budżetu EBC z budżetem ogólnym UE jest przecież podatek od wynagrodzeń pracowników Banku, który stanowi mniej niż 3% dochodów tego drugiego budżetu. Zdaniem EBC funkcją tego „rozdzielającego” rozwiązania jest umożliwienie mu korzystania z finansowego aspektu jego niezależności (co samo w sobie jest nawiązaniem do szerokiego, cztero-przymiotnikowego jej ujęcia zaproponowanego jeszcze w 1996 r. przez Europejski Instytut Walutowy)<sup>8</sup>. Jeśli zaś Trybunał Sprawiedliwości

---

<sup>7</sup> Sprawa 85/86 *Komisja v. Europejski Bank Inwestycyjny*, Zb. Orz. 1988, s. 1281.

<sup>8</sup> W ujęciu tym aspektami niezależności są niezależność personalna, instytucjonalna, funkcjonalna i finansowa. Zob. *Progress Towards Convergence 1996*, EMI, Frankfurt am Main 1996.

stwierdziłby jednak, że zakres obowiązywania tego rozporządzenia rozciąga się na EBC, to musiałby uznać ten akt za wadliwy – bo przyjęty z naruszeniem istotnych przepisów proceduralnych (tu art. 105 ust. 4 wymagającego konsultacji z EBC aktów dotyczących jego kompetencji), a także przepisów wyznaczających zakres niezależności banków centralnych w ramach ESBC oraz kompetencji Europejskiego Banku Centralnego w ramach tego systemu, tj. art. 105 ust. 4, art. 108, jak również art. 280 TWE (dotyczącego zwalczania nadużyć finansowych na niekorzyść Wspólnoty) i zasady proporcjonalności. Konsekwencją uznania przez TS takiej wadliwości musiałoby być stwierdzenie przez niego niemożności stosowania tego rozporządzenia wobec EBC na podstawie art. 241 TWE. Argumentacja EBC podkreślała, że uznanie innego rozwiązania musiałoby osłabić jego niezależność wyznaczoną przepisami traktatowymi. Ta niezależność w aspekcie budżetowym przejawia się także tym, że EBC ma własne, odrębne od Wspólnoty, interesy finansowe, co wynika przede wszystkim stąd, że Bank ten ma własny budżet.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przy wydaniu zaskarżonego rozporządzenia EBC istniejącego już w *acquis* rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1073/1999/WE Bank podkreślił, że art. 280 TWE dopuszcza stosowanie niezbędnych środków w dziedzinach zapobiegania nadużyciom finansowych tylko w odniesieniu do budżetu wspólnotowego. Wskazuje na to m.in. fakt, iż art. 280 TWE wchodzi w skład traktatowego tytułu II *Postanowienia finansowe*, w którym zawarte są normy dotyczące zawartości, przygotowania, przyjęcia i wykonania budżetu UE opierającego się całkowicie na zasobach własnych. Wynika stąd, że skoro EBC dysponuje własnym budżetem, odrębnym od budżetu UE, regulacje przyjęte na podstawie art. 280 TWE nie mają do niego zastosowania. Zasoby finansowe Europejskiego Banku Centralnego pochodzą wyłącznie z wpłat krajowych banków centralnych oraz z zysku z działalności statutowej EBC. Bank podkreślił, że Bank nie otrzymuje żadnych środków z budżetu ogólnego UE. W szczególności Wspólnota nie może pokrywać ewentualnej straty EBC. Dalej Europejski Bank Centralny podniósł, że art. 280 TWE znajduje się w części piątej Traktatu zatytułowanej *Instytucje Wspólnoty*, która nie zawiera przepisów dotyczących EBC. Jego sprawy finansowe są natomiast uregulowane w oddzielnym akcie – konkretnie w rozdziale VI Statutu ESBC. Podnosząc argument finansowej swojej niezależności, EBC wskazał, że w przyjmowaniu budżetu Banku i jego rocznych rozliczeń biorą udział wyłącznie jego organy. I to przemawia więc za tym, że objęcie go regulacjami przyjętymi przez instytucje Wspólnoty na podstawie art. 280 TWE jest nieuzasadnione.



Zarzut naruszenia niezależności Europejskiego Banku Centralnego podniesiony został także w aspekcie niezależności zagwarantowanej w art. 108 TWE. W ocenie EBC system postępowań administracyjnych wprowadzany rozporządzeniem nr 1073/1999/WE istotnie narusza swobodę wykonywania uprawnień i obowiązków, które zostały powierzone EBC i krajowym bankom centralnym w Traktacie i Statucie ESCB. System ten powtarza bowiem nie tylko zadania określone w art. 105 ust. 2 TWE, ale także pozostałe kompetencje przyznane EBC na mocy postanowień traktatowych, w tym szczególnie wynikających z art. 12 ust. 3 i 36 ust. 1 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych obejmujących wewnętrzną organizację pracy Banku oraz warunki zatrudnienia pracowników, które to regulacje określają środki do zastosowania w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. EBC podniósł także, że odnośnie członków organów zarządzających EBC istnieją odrębne procedury gwarantujące zachowanie niezależności działalności Banku (art. 112 ust. 2 pkt b TWE, art. 11 ust. 4 i art. 14 ust. 2 Statutu ESCB). Ponadto zaznaczył, że już sama potencjalna możliwość prowadzenia przez OLAF wewnętrznych postępowań wobec pracowników EBC zagraża niezależności w podejmowaniu suwerennych decyzji. W ocenie EBC nawet jeśli prawdopodobieństwo nieuzasadnionego nacisku i ingerencji OLAF pozostaje na relatywnie niskim poziomie, potrzeba zachowania kompletnego zaufania ze strony uczestników rynków finansowych wymaga unikania wszelkich rozwiązań mogących je podważyć, a do takich należy zaliczyć potencjalną możliwość posiadania przez Komisję wpływu na rozstrzygnięcia EBC za pośrednictwem działań OLAF. Przecież Europejski Urząd do Spraw Nadużyć Finansowych jest faktycznie agendą Komisji powiązaną z nią finansowo i personalnie, w tym sensie, że kwestia awansu zawodowego urzędników OLAF leży w rękach Komisji. Europejski Bank Centralny wyraził także obawy, że uzależnienie podjęcia działań przez OLAF w postaci warunków określonych w art. 6 ust. 3 rozporządzenia nr 1073/1999/WE, a więc znalezienia dostatecznie poważnych przesłanek podjęcia przezeń czynności kontrolnych, nie stanowi odpowiedniej ochrony przed bezpodstawnym wszczynaniem postępowań.

### **Argumentacja Trybunału Sprawiedliwości**

Pierwszą kwestią, którą rozważył Trybunał Sprawiedliwości była analiza zgłoszonego przez Komisję zarzutu braku legitymacji po stronie EBC do powoływania się na art. 241 TWE ze względu na niewniesienie przez Bank skargi na podstawie art. 230 TWE w terminie dwóch miesięcy od daty publikacji aktu. Trybunał przychylił się w tym względzie do argumentu, że Europejski Bank Centralny ma prawo do

przedstawienia zarzutów w oparciu o procedurę zawartą w art. 241 TWE, gdyż żadna ze stron nie przyznała, że rozporządzenie nr 1073/1999/WE może być – z punktu widzenia EBC – uważane za rodzaj „decyzji”, o której mowa w art. 230. Obie strony postępowania uznały, że ten akt jest typowym rozporządzeniem, co w konkretnym kontekście rozważanej skargi i zarzutów Banku otwiera możliwość podnoszenia zarzutu niemożności jego stosowania, będącego podstawą zastosowania art. 241 TWE.

Ustosunkowując się do podniesionych twierdzeń EBC dotyczących odrębności jego budżetu od budżetu ogólnego UE oraz mającej stąd wynikać odrębności jego interesów finansowych od interesów finansowych Wspólnoty, Trybunał stwierdził, że określenie „interesy finansowe Wspólnoty” należy interpretować szeroko. Pojęcie to obejmuje swym zakresem także dochody i wydatki składające się na budżety innych organów, biur i agencji powołanych w Traktatach, albo na ich podstawie. TS zaznaczył, że określenie to jest ściśle związane z normą wyrażoną w art. 280 TWE. Nie zachodzi tu więc korelacja z terminami użytymi w pozostałych przepisach tytułu II części piątej Traktatu. Ponadto fakt, że wspomniane organy, urzędy i agencje zawdzięczają swoje istnienie pośrednio bądź bezpośrednio postanowieniom Traktatu przesądza o ich udziale w realizacji celów Wspólnoty i osadza je w jej architekturze instytucjonalnej. Z tego względu środki finansowe, którymi dysponują te podmioty z definicji są objęte zakresem pojęcia interesów finansowych Wspólnoty.

Trybunał wskazał także, że na zasadzie art. 8 TWE i art. 107 ust. 2 TWE należy potwierdzić, że Europejski Bank Centralny został powołany do życia i otrzymał osobowość prawną na mocy Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej. Przedstawiona przez TS analiza celów stawianych EBC w oparciu o art. 4 ust. 2 TWE i art. 105 ust. 1 TWE w postaci utrzymania stabilności cen i bez uszczerbku dla powyższego, wspierania ogólnych polityk gospodarczych Wspólnoty, ma na względzie przyczynianie się do osiągnięcia jej ogólnych celów określonych w art. 2 TWE. Należy do nich m.in. unia gospodarcza i walutowa oraz wspieranie stałego i nieinflacyjnego wzrostu. Konstrukcja ta osadza więc działania EBC w strukturze funkcjonowania całej Wspólnoty.

TS wskazał także na inne przepisy potwierdzające, że środki EBC i ich użycie w działalności Banku wpisuje się w zakres pojęcia interesów finansowych Wspólnoty. Wśród takich regulacji jest art. 27 ust. 1 Statutu ESCB zawierający dyspozycję o zatwierdzaniu przez Radę zewnętrznych rewidentów rachunków EBC. Ustęp 2 tego przepisu określa kompetencje Trybunału Obrachunkowego do bieżącej (operacyjnej) wydajności zarządzania (*operational management efficiency*) EBC. Po-

tencjalną możliwość ingerencji w zakres działalności EBC zawierają art. 28 ust. 1 i art. 30 ust. 4 Statutu ESCB oraz art. 107 ust. 5 TWE uprawniający Radę do zmiany wymienionych tam artykułów Statutu ESCB.

Trybunał Sprawiedliwości nie podzielił także argumentu EBC, w którym odwołał się on do brzmienia art. 280 ust. 4 TWE we fragmencie przewidującym, że zwalczanie nadużyć finansowych następuje w celu zapewnienia skutecznej i równoważnej ochrony interesów finansowych Wspólnoty w Państwach Członkowskich, z zaznaczeniem, że środki te nie mogą dotyczyć stosowania krajowego prawa karnego ani krajowej administracji wymiaru sprawiedliwości i na tej postawie EBC podniósł, że kompetencja legislacyjna Wspólnoty jest ograniczona do usprawnienia zwalczania nadużyć finansowych w państwach członkowskich i nie odnosi się do niego samego. Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości projektodawcy Traktatu w ust. 1 i 4 art. 280 TWE wyraźnie mieli zamiar przeciwdziałania nadużyciom finansowym i innym nieprawidłowościom mogącym naruszać interesy finansowe Wspólnoty we wszystkich aspektach, w jakich mogą się one przejawiać. Jedynym sposobem, by efektywnie ten zamiar zrealizować jest podjęcie odpowiednich działań na każdym z możliwych poziomów występowania tej patologii. Nadużycia finansowe obejmują swym zasięgiem jednocześnie podmioty na kilku poziomach struktury organizacyjnej – biorąc więc pod uwagę różnorodność form i poziomów występowania nadużyć, art. 280 ust. 4 TWE należy traktować jako pełniejsze określenie kompetencji Wspólnoty w zakresie zapobiegania im, a zarazem normę zawierającą szczególne warunki (wymogi formalne), które wyznaczają możliwości skorzystania z powierzonych poszczególnym instytucjom uprawnień kontrolnych.

TS nie podzielił także opinii Europejskiego Banku Centralnego, że rozporządzenie nr 1073/1999/WE jest nieważne z tego powodu, że Bank nie był konsultowany w procesie legislacyjnym, a więc naruszono przepis proceduralny art. 105 ust. 4. Zagadnienia zewnętrznej kontroli nie są bowiem obszarem, w którym EBC wykonuje jakieś kompetencje odnoszące się do polityki pieniężnej – a tylko wtedy aktualny byłby obowiązek innych organów, żeby stosowny projekt aktu prawnego z nim konsultować.

EBC wskazywał również, że rozporządzenie ingeruje w zakres jego niezależności w kreowaniu wewnętrznej organizacji, którą należy wywodzić z traktatowej zasady kompetencji powierzonych – w tym przypadku na mocy norm zawartych w Statucie ESCB, a przede wszystkim z art. 105 ust. 4 TWE. EBC argumentował, że sferę regulacji wewnątrzadministracyjnych, w tym dotyczących kontroli, należy zaliczyć

do dziedziny podlegającej jego kompetencji wyłącznej. Trybunał Sprawiedliwości orzekł w tym aspekcie, zgodnie zresztą ze stanowiskiem Komisji oraz punktem 140 opinii przedstawionej przez rzecznika generalnego Jacobsa, że zwalczanie nadużyć finansowych naruszających interesy Wspólnoty nie należy do zadań EBC wynikających z prowadzenia szeroko rozumianej polityki pieniężnej. Przy wydawaniu rozporządzenia nr 1073/1999/WE nie ziściły się więc podstawowe okoliczności, które uzasadniałyby obowiązek konsultacji z Bankiem projektu tego aktu na zasadzie art. 105 ust. 4 TWE.

Za inną istotną kwestię w rozstrzyganej sprawie Trybunał Sprawiedliwości uznał zakres niezależności Europejskiego Banku Centralnego oraz jego usytuowanie w architekturze instytucjonalnej Wspólnoty Europejskiej. Jak już podkreślono, TS stwierdził, że EBC należy do tej struktury – konkretnie do kategorii określonej w rozporządzeniu nr 1073/1999/WE jako „instytucji, organy, urzędy i agencje ustanowione w Traktatów albo na ich podstawie” (*„institutions, bodies, offices and agencies established by, or on the basis of, the Treaties”*). Skoro intencją tego rozporządzenia nie było różne traktowanie poszczególnych tych podmiotów, dotyczyć ono musiało również Europejskiego Banku Centralnego w zakresie w nim określonym. Trybunał Sprawiedliwości uznał za nieprzekonywające argumenty EBC, że ze względu na małą precyzję cytowanego przepisu, wobec braku wyraźnego wymienienia tam EBC, nie obejmuje on zakresem swojej regulacji normowania Europejskiego Banku Centralnego.

Trybunał stwierdził, że niezależność bankowości centralnej w ESBC określona w art. 108 TWE ma chronić Bank przed wszelkimi takimi naciskami politycznymi, które zniekształcałyby jego decyzje dotyczące polityki pieniężnej, a przez to uniemożliwiałyby osiąganie optymalnych w tym zakresie jej celów w każdym z krajów członkowskich UE. TS podkreślił, że niezależność EBC jest wzmocniona także przez inne postanowienia Traktatu, w tym przez art. 107 ust. 2 TWE (wyposazający EBC w osobowość prawną), przepisy regulujące procedurę ustanawiania i wykonania własnego budżetu Banku oraz źródeł jego finansowania. Z drugiej jednak strony Trybunał zwrócił uwagę, że nawet instytucje Wspólnot, w tym Parlament Europejski, Komisja czy Trybunał Sprawiedliwości, także dysponują odpowiednim poziomem niezależności. Nie jest więc ona pojęciem odnoszącym się jedynie do organów bankowości centralnej. Niezależność EBC nie może być więc podstawą do wykluczenia go ze struktury instytucjonalnej Wspólnot. Nie wyłącza go więc z zakresu normowania regulacji przyjmowanych w procesie legislacyjnym w ramach Wspólnoty – w tym i takich, na mocy których powstał i działa OLAF. Zdaniem Trybunału regulacja ta

zachowuje zasadę równowagi instytucjonalnej, w szczególności zadowalając zabezpieczając prawa kontrolowanych instytucji. TS odniósł się także do argumentu EBC, że ograniczenie jego niezależności poprzez poddanie go kontroli OLAF może spowodować negatywną reakcję rynków finansowych – stwierdził tu, że obawy w tym zakresie mogą pojawić się jedynie wtedy, gdy rynki te nie otrzymają dostatecznej informacji co do natury możliwej ingerencji OLAF w działanie EBC.

Kolejnym argumentem EBC wymierzonym przeciwko rozporządzeniu nr 1073/1999/WE był zarzut naruszenia przez ten akt zasady proporcjonalności (w podstawowym zakresie określonej art. 5 TWE, ale znacznie rozwiniętej w bogatym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości). Bank podniósł, że ze względu na istnienie w jego ramach odpowiednich instrumentów kontroli, objęcie go zakresem regulacji tego rozporządzenia jest po prostu zbędne. Wśród adekwatnych instrumentów kontroli EBC wskazał audyt zewnętrzny na zasadzie art. 27 Statutu ESCB, odpowiednie kompetencje kontrolne Trybunału Obrachunkowego oraz organów powołanych na mocy zaskarżonej przez Komisję decyzji EBC, tj. Dyrektoriat do Spraw Audytu Wewnętrznego (DIA) oraz Komitet Europejskiego Banku Centralnego do Spraw Nadużyć Finansowych. Zdaniem Banku kolejnym aspektem naruszenia zasady proporcjonalności przy wydawaniu niniejszego rozporządzenia jest fakt, że większość decyzji i operacji dokonywanych przez EBC (szczególnie ujętych zakresem regulacji art. 105 ust. 2 TWE) wymaga takiego stopnia poufności, iż kompetencje OLAF musiałyby zostać w tym zakresie odpowiednio ograniczone. W uzupełnieniu stanowiska Europejski Bank Centralny podniósł fakt decentralizacji struktury wspólnotowej bankowości centralnej, co w konsekwencji, przy ograniczeniu uprawnień OLAF wobec EBC, prowadziłoby do sytuacji, w której działania krajowych banków centralnych pozostałyby poza sferą jego kontroli. W odpowiedzi Trybunał przywołał definicję zasady proporcjonalności, według której instytucje wspólnotowe, w ramach powierzonych im kompetencji, mogą podejmować tylko takie działania, które są konieczne i niezbędne dla osiągnięcia zamierzonych celów określonych w prawie wspólnotowym. Dalej TS wskazał, że prawo wspólnotowe zawiera umocowanie do powołania w celu wzmocnienia zapobiegania nadużyciom finansowym naruszającym interesy finansowe Wspólnoty i zwalczania tych nadużyć mechanizmu kontroli, który jest scentralizowany w ramach jednego wyspecjalizowanego organu, mimo istnienia odpowiednich procedur kontrolnych specyficznych dla organów, biur i agencji powołanych przez albo na mocy Traktatów, w tym Europejskiego Banku Centralnego. Trybunał Sprawiedliwości nie podzielił poglądu jakoby fakt zdecentralizowanego działania ESCB miał wpływ na

wykonywanie przez OLAF obowiązków kontrolnych wobec Europejskiego Banku Centralnego. Odnośnie do kwestii poufności danych i informacji TS stanął na stanowisku, że procedury określone w rozporządzeniu nr 1073/1999/WE czynią zadość wymaganiom stawianym przez prawo wspólnotowe w zakresie ochrony poufności danych. Podkreślił także, że konieczność zachowania poufności w zakresie zadań wykonywanych przez EBC na podstawie Traktatu nie może wyłączać uprawnień OLAF do uzyskania dostępu do odpowiednich, wynikających z zakresu jego uprawnionej kontroli, pod warunkiem, że będą przestrzegane przepisy dotyczące poufności określone w art. 8 rozporządzenia nr 1073/1999/WE i art. 287 TWE.

Trybunał rozważył również argument EBC, że jego zaskarżona przez Komisję decyzja nie narusza rozporządzenia nr 1073/1999/WE, a więc nie ma podstaw do jej unieważnienia. TS odrzucił ten argument zwracając uwagę, że postanowienia zawarte w preambule tej decyzji wskazują, że EBC zamierzał przekazać wyłączne kompetencje do zwalczania nadużyć finansowych w EBC Dyrektoriatowi do Spraw Audytu Wewnętrznego. Przyjęcie tego rozwiązania miało wynikać z niezależności finansowej Banku, z jego odrębnego budżetu i źródeł finansowania i w konsekwencji uważane było za wymóg zachowania odpowiedniej równowagi instytucjonalnej pomiędzy Europejskim Bankiem Centralnym a instytucjami i organami Wspólnoty. W zamierzeniu zaskarżonej decyzji, powielającej w dużej części rozwiązania rozporządzenia nr 1073/1999/WE, DIA miałyby praktycznie wyłączność w zakresie stosowania środków zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe EBC. Trybunał wskazał, że zaskarżona decyzja została wydana w oparciu o błędną przesłankę niemożności stosowania rozporządzenia nr 1073/1999/WE wobec EBC. Ponadto Bank nie zastosował się do wskazanych w tym rozporządzeniu wymagań określonych np. w jego art. 4 ust. 1 § 2 i ust. 6. Tym samym ustanowienie na podstawie zaskarżonej decyzji odrębnego systemu kontroli ściśle związanego z EBC stanowi naruszenie rozporządzenia nr 1073/1999/WE.

### **Komentarz**

Wyrok w sprawie C-11/00 *Komisja v. Europejski Bank Centralny* jest w zakresie *acquis* dotyczącego unii gospodarczej i walutowej pierwszym orzeczeniem, w którym Trybunał Sprawiedliwości podjął zagadnienie dokładnego wytyczenia granic niezależności EBC. Do czasu jego wydania zarówno w dokumentach samych instytucji i organów Wspólnoty, jak i w opracowaniach naukowych dominowało takie podejście do tej problematyki, w którym rekonstrukcja zakresu niezależności Europejskiego Banku Centralnego zmierzała po prostu do mniej lub bar-

dziej precyzyjnego określenia jego atrybutów. Z poważniejszych autorów zagranicznych jedynie Amtenbrink<sup>9</sup> rozważał kwestię jej granic negatywnych, tj. takich, które odnosi się do kompetencji innych organów i instytucji, które z EBC wchodzą w jakies relacje mające znaczenie prawne. W Polsce zagadnienie to dostrzegł zaś i poddał analizie Nowak-Far jeszcze przed wydaniem przez EBC rozważanego w tym opracowaniu wyroku<sup>10</sup>.

W orzeczeniu w sprawie C-11/00 Trybunał Sprawiedliwości uznał koncepcję niezależności banków składających się na ESBC, wypracowaną jeszcze przez Europejski Instytut Walutowy, co samo w sobie jest niezmiernie istotne dla ustalenia jej zakresu. W literaturze zgłaszano bowiem pewne wątpliwości co do charakteru prawnego tej wykładni, która dotychczas nie miała sankcji TS, a jedynie była po prostu w praktyce respektowana przez instytucje Wspólnoty<sup>11</sup>. Zgodnie z tą interpretacją, niezależność banków w ramach ESBC ma wymiar:

- a) *instytucjonalny*, określony w art. 108 TWE i powtarzający go art. 7 Statutu ESBC, wyrażający m.in. zakaz skierowany do instytucji i organów Wspólnoty zatwierdzania, zawieszania oraz opóźniania wydania i wykonywania decyzji EBC, a także cenzurowania tych decyzji, uczestniczenia w podejmowaniu decyzji z prawem głosu, a nawet prawem do konsultacji przed podjęciem decyzji (tj. kompetencji konsultacji *ex ante*),
- b) *personalny*, wymagający realizacji przez EBC postanowienia art. 14 ust. 2 Statutu ESBC, który przewiduje, że kadencja jego prezesa nie może być krótsza niż 5 lat, oraz wyraźnie określa przesłanki jego odwołania,
- c) *funkcjonalny*, wymagający w szczególności, by statutowe kompetencje EBC były formalnie i materialnie zgodne z postanowieniami Traktatu odnoszącymi się do celów i zadań ESBC oraz by pozwalały one na efektywne osiągnięcie tych celów i wypełnienie zadań, w szczególności dotyczących realizacji w praktyce art. 105 TWE – a więc zwłaszcza by w granicach wyznaczonych przez Traktat pozawalały na swobodny wybór kierunku oraz narzędzi polityki pieniężnej,

---

<sup>9</sup> F. Amtenbrink, *The Democratic Accountability of Central Banks: A Comparative Study of the European Central Bank*, Oxford 1999, szczególnie s. 359–380.

<sup>10</sup> A. Nowak-Far, *Granice niezależności banku centralnego w Unii Europejskiej* [w:] J. Osiński (red.), *Wzrost gospodarczy i rozwój społeczny jako paradygmat współczesności*, Warszawa 2003, s. 701–717.

<sup>11</sup> A. Nowak-Far, *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, Warszawa 2001, s. 198–199.

- d) *finansowy*, którego spełnienie wymaga w szczególności zapewnienia EBC i krajowym bankom centralnym dostatecznych środków umożliwiających im prawidłowe wykonanie zadań związanych z uczestnictwem w ESBC<sup>12</sup>.

Koncepcja ta, stanowiąca stosunkowo swobodną wykładnię art. 108 TWE, wyznacza niezależność w sposób formalny, tzn. odwołuje się do ustrojowych zasad funkcjonowania banku centralnego w samej Unii Europejskiej, jak i w jej krajach członkowskich. Bardziej fundamentalny charakter ma jednak przepis art. 105 TWE, który określa niezależność EBC (i krajowych banków centralnych ESBC) w jej postaci realnej, tzn. takiej, w którym przepisy dotyczące kompetencji tych banków muszą być interpretowane poprzez odwołanie się do naukowej interpretacji zjawisk gospodarczych i związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy nimi. Przepis art. 105 silniej niż postanowienia art. 108 TWE determinuje więc proces formułowania i realizacji szeroko rozumianych polityk gospodarczych w UE oraz w relacje instytucjonalne wewnątrz UE i krajów członkowskich<sup>13</sup>. Ma także większe niż art. 108 TWE znaczenie dla oceny wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-11/00.

W świetle art. 105, zakres realnej niezależności całego ESBC wynika z kompetencje EBC w zakresie:

- a) kształtowania poziomu płynności na całym terytorium trzeciego etapu EMU oraz prowadzenia polityki kursowej w stosunku do państw objętych derogacją (tj. będących poza strefą jednolitej waluty euro) oraz wobec państw trzecich,
- b) wspierania sprawnego działania systemów płatniczych,
- c) kontroli przestrzegania niektórych przepisów *acquis* unii gospodarczej i walutowej oraz stosowania sankcji zarówno wobec państw członkowskich jak i wobec poszczególnych narodowych banków centralnych wchodzących w skład ESBC, a także wobec innych wskazanych w prawie podmiotów (np. banków komercyjnych),
- d) wydawania opinii oraz wchodzenia w relacje natury konsultacyjnej z instytucjami Wspólnoty,
- e) tworzenia prawa, w ramach określonych m.in. przez art. 110 TWE, jak również stosowania prawa (szczególnie prawa statystycznego).

Realne ujęcie niezależności banku centralnego w art. 105 TWE wyznacza podstawowe standardy funkcjonowania wszystkich części

---

<sup>12</sup> European Monetary Institute, op. cit., s. 98–103.

<sup>13</sup> A. Nowak-Far, *Granice...*, s. 704.



składowych Europejskiego Systemu Banków Centralnych przy czym decydujące w tym zakresie znaczenie ma traktatowe i statutowe określenie nadrzędnego celu ESBC, jakim jest stabilność cen. Wybór ten determinuje bowiem nie tylko realną treść samej niezależności EBC i krajowych banków centralnych w Unii Europejskiej. Również decydująco wpływa on na ich pozycję ustrojową – tak z punktu widzenia prawa Wspólnoty, jak i praw krajowych. Determinuje więc również relacje międzyinstytucjonalne na styku EBC i instytucje Wspólnoty, także te mające ogólne kompetencje kontrolne. Jak to jednak podkreślił Nowak-Far, „jednocześnie w zakresie określającym podstawowy cel ESBC, art. 105 TWE ‘wyrywa’ wykładnię wyrażonych w nim norm z zakresu ‘zwykłej’ racjonalności prawniczej, która mogłaby gdzie indziej nawiązywać do reguł dotyczących nadawania czynnościom konwencjonalnym jakiegoś istotnego prawnie znaczenia (jak to ma miejsce w przypadku art. 108 TWE) lub do reguł odwołujących się do teorii komunikacji racjonalnego prawodawcy, który przyjmuje jakieś normy, które mogą, a wręcz muszą być przez ich różnych adresatów interpretowane zgodnie z jego intencją”<sup>14</sup>. Art. 105 TWE wpływa również na pozycję prawną EBC oraz wyznacza pole manewru instytucjom i organom wspólnotowym i krajowym w odniesieniu do niego. Po pierwsze, zakazuje im wkraczać bezpośrednio w zakres polityki pieniężnej (zastrzeżonej przecież dla EBC). Po drugie, uprawnia Europejski Bank Centralny do podjęcia w ramach posiadanych przez niego kompetencji, kroków korygujących niepożądane z jego punktu widzenia oddziaływanie środków przyjmowanych w ramach kompetencji innych organów z zakresu polityki makroekonomicznej (które i tak są delimitowane poprzez mechanizm monitorowania polityk gospodarczych art. 99 oraz unikania nadmiernych deficytów art. 104). Nie przesądza jednak o tym, czy EBC ma własne kompetencje kontrolne w zakresie ochrony interesów finansowych Wspólnoty, wykluczające istnienie w tym zakresie kompetencji innych instytucji UE lub organów przez nie zgodnie z prawem powołanych do życia (takich jak np. OLAF).

Najwyraźniej zakres legitymowanej kontroli Europejskiego Banku Centralnego przez inne instytucje Wspólnoty jest wyznaczony w art. 113 TWE. Przepis ten dotyczy stosunków instytucjonalnych pomiędzy Europejskim Bankiem Centralnym a Komisją, Radą i Parlamentem Europejskim. Art. 113 TWE przewiduje:

- a) w odniesieniu do Komisji, że jej przedstawiciel może uczestniczyć (wszak bez prawa głosu) w posiedzeniach Rady Prezesów (*Governing Council*) EBC,

---

<sup>14</sup> Ibidem, s. 707–708.

- b) w odniesieniu do Rady UE, że może ona przedkładać wnioski do rozważenia przez Radę Prezesów EBC, a jednocześnie ma obowiązek zapraszania na swoje posiedzenia prezesa EBC wtedy, gdy przedmiotem jej obrad są jakieś sprawy odnoszące się do celów i zadań ESBC,
- c) w odniesieniu do Parlamentu Europejskiego, że może on żądać przesłuchania prezesa EBC lub innych członków Zarządu EBC przez właściwe komisje parlamentarne (przy czym należy wspomnieć, że funkcjonariusze ci mogą również sami ubiegać się o takie przesłuchanie, gdy uznają to za stosowne).

Ponadto, istotny obowiązek EBC nałożony nań w art. 113 ust. 3 TWE polega na kierowaniu do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komisji oraz Rady Europejskiej rocznego sprawozdania z działalności Europejskiego Systemu Banków Centralnych (a więc ciała o szerszej formule niż sam EBC). Obowiązek przedstawienia sprawozdań jest jednak węższy – istnieje tylko w odniesieniu do Rady i Parlamentu. Ogólną debatę na temat sprawozdania odbywa zaś jedynie Parlament Europejski. W jej trakcie dopuszczalna jest możliwość krytyki sprawozdania i samego EBC (tak więc nie jest to forma niedozwolonego na podstawie art. 108 TWE wpływu Parlamentu na ten bank)<sup>15</sup>. Warto zwrócić uwagę, że jest to forma politycznego nacisku na EBC. Nie wykracza ona jednak poza ten właśnie charakter – prawo WE nie określa bowiem ewentualnych prawnych konsekwencji debaty lub nieprzyjęcia sprawozdania.

Dodatkowo, przepisy art. 15 Statutu ESBC nakładają na EBC obowiązek publikowania sprawozdań z działalności przynajmniej kwartalnie (w praktyce EBC publikuje sprawozdania miesięczne zamieszczane w specjalnym biuletynie), zaś skonsolidowanego rachunku (*consolidated financial statement*) ESBC co tydzień. W obu przypadkach należy przyjąć, że najpewniej oba sprawozdania mają być kierowane do publiczności (co potwierdza pośrednio przepis art. 15 ust. 4 mówiący o bezpłatności tych publikacji dla osób nimi zainteresowanych).

Znaczny zakres niezależności ESBC (w tym i EBC) może powodować faktyczne naruszenie równowagi instytucjonalnej pomiędzy ESBC a innymi instytucjami UE oraz organami państw członkowskich Unii. Jest tak zwłaszcza dlatego, że EBC ma unikatowo w porównaniu do organów i instytucji UE określone kompetencje odnoszące się zarówno

---

<sup>15</sup> Ch. Calliess, M. Ruffert (red.), *Kommentar zum Verträge über die Europäische Union und zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – EUV/EGV*, Mainz–Wien 2002, s. 1390–1391.

do unijnej, jak i krajowej akcji prawotwórczej. Po pierwsze, dysponuje on możliwością wydawania w granicach swoich kompetencji aktów prawa wiążącego (na mocy art. 110 TWE). Po drugie zaś, występuje on najczęściej jako najlepiej poinformowany i dysponujący najlepszym aparatem kognitywnym uczestnik działań prawotwórczych innych organów, który ma przy tym wspomniane już kompetencje konsultacyjno-opiniotwórcze (z art. 105 ust. 4 TWE) oraz nieuprzywilejowaną (tzn. ograniczoną koniecznością ochrony prerogatyw) czynną legitymacją z art. 230 zdanie trzecie TWE. O przewadze EBC decyduje przede wszystkim to, że najistotniejsze ewentualne konflikty prawne, w których EBC by uczestniczył mogą dotyczyć wzajemnych zależności pomiędzy różnymi politykami i narzędziami gospodarczymi w jakikolwiek sposób wpływającymi na stabilność cenową. Jako organ wyspecjalizowany EBC ma przewagę wiedzy w tym zakresie, a ta decyduje w rozstrzygnięciu relewantnej na gruncie TWE kwestii oceny, jak dane środki wpływają na stabilność cen, a więc, czy ich podjęcie jest uzasadnione, czy nie.

W tym kontekście orzeczenie w sprawie C-11/00 koryguje na korzyść Wspólnoty i jej instytucji faktyczną nierównowagę instytucjonalną, którą stworzył – z uzasadnionych zresztą powodów budowania międzynarodowej wiarygodności EBC – sam Traktat. Podstawowe pytanie, jakie się w tym miejscu nasuwa musi dotyczyć tego, czy Trybunał nie wyznaczył tu zbyt rozległych granic uzasadnionej ochrony uprawnień kontrolnych Komisji, a tym samym, czy nie naruszył standardu niezależności EBC, czego na gruncie przepisów traktatowych oraz ze względu na wyraźny interes Wspólnoty w utrzymaniu wiarygodności Europejskiego Banku Centralnego, czynić nie powinien.

Trybunał słusznie stwierdził, że niezależność EBC jest ograniczona – w najbardziej ogólnym zakresie jej ramy wyznaczają bowiem przepisy art. 108 i 105 TWE. Słusznie także skonstatował, że wszelkie przepisy, które odnoszą się do kontroli gospodarki budżetowej Europejskiego Banku Centralnego przez instytucje Wspólnoty muszą być oceniane z punktu widzenia ich legalności (jako kryterium formalnego) oraz proporcjonalności (jak kryterium realnego, odnoszącego się właśnie do oceny ich choćby potencjalnego wpływu na decyzje podejmowane w Banku w odniesieniu do polityki pieniężnej oraz znalezienia dla nich odpowiednio wartościowego uzasadnienia aksjologicznego i prakseologicznego). Jak się wydaje, kluczową kwestią dla tej oceny jest samo pojęcie niezależności EBC nie w jej wymiarze finansowym, tzn. takim, w którym chodzi o to, czy EBC ma wystarczające środki do prowadzenia niezależnej polityki pieniężnej (co chyba w ogóle niepotrzebnie rozważał TS), ale w jej aspekcie funkcjonalnym. Chodzi w nim przecież o to, czy instytucje WE oraz inne podmioty wskazane w art. 108

TWE faktycznie mogą wpływać na decyzje podejmowane w EBC w odniesieniu do polityki pieniężnej i czy przekazanie całości kompetencji kontrolnych w odniesieniu do zapobiegania nadużyciom finansowych na niekorzyść Wspólnoty OLAF nie spowoduje tu powstania sfery nacisku na treść wykonywania przez Bank jego kompetencji. W świetle takiego testu wszelkie rozważania – także te, na których istotnie oparł się TS wydając wyrok, np. dotyczące zakresie pojęcia „interesy finansowe Wspólnoty” nie są – naszym zdaniem – pierwszorzędne.

EBC słusznie podnosił, że istotnym aspektem jego niezależności jest możliwość samodzielnej organizacji przez niego jego funkcjonowania wewnętrznego, którego ważnym aspektem są także kompetencje kontroli wewnętrznej dokonywanej przez organy powoływane do życia przez sam Bank. W odniesieniu do tego argumentu Trybunał Sprawiedliwości przyjął co do samej zasady prawidłową, ale w potencjalnie kontrowersyjną w praktyce, bo opartą na idealizujących przesłankach argumentację niekorzystną dla Europejskiego Banku Centralnego. Zgodnie z nią kompetencje kontrolne Komisji (konkretnie OLAF) wykonywane na podstawie rozporządzenia nr 1073/1999/WE nie mogą dotyczyć „istotnych (*substantive*) kwestii znajdujących się w granicach odpowiedzialności EBC”, odnoszących się do polityki pieniężnej (pkt 109 orzeczenia). W ten sposób Trybunał nie zdołał rozwiązać podstawowego dylematu relacji instytucjonalnych pomiędzy EBC a instytucjami Wspólnoty, jakim jest kwestia kto i w oparciu o jakie informacje i jaką teorię dotyczącą związków przyczynowo-skutkowych będzie decydował o tym, czy dany obszar kontroli jest wyłączony z kontrolnych kompetencji OLAF (z uwagi na to, że „dotyczy polityki pieniężnej”) a jaki nie (bo jest poza „istotnymi kwestiami odpowiedzialności EBC” – w tym poza zakresem tej polityki). Przecież np. już sama kwestia funkcjonalnej niezależności banku centralnego – przez to, że wpływa na efektywność jego działania na międzynarodowych rynkach pieniężnych i finansowych, może być uznana za kwestię istotną dla tej polityki.

Jeszcze bardziej kontrowersyjna wydaje się argumentacja Trybunału Sprawiedliwości, w której uzasadnia on możliwość kontrolowania Europejskiego Banku Centralnego w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym na niekorzyść Wspólnoty przez OLAF (przy zachowaniu przezeń wspomnianego już wymogu niewkraczania w sferę odnoszącą się do polityki pieniężnej). Trzeba się zgodzić się z tezami TS, że i EBC, i OLAF podlegają w swoim działaniu prawu wspólnotowemu, którego wyraźną funkcją jest także zagwarantowanie odpowiedniej faktycznej równowagi pomiędzy instytucjami, organami i agencjami Wspólnoty. Nie jest także kontrowersyjne twierdzenie TS, że wszystkie te podmioty mają wyraźnie ograniczone kompetencje. Podobnie

przekonywająca jest interpretacja przez Trybunał Sprawiedliwości uznająca gospodarkę budżetową EBC za część gospodarki budżetowej Wspólnoty – chociaż wykazującej wyraźny atrybut decentralizacji.

Za nadmiernie idealizującą należy jednak już uznać tezę Trybunału, że działania kontrolne OLAF mogą być podejmowane wobec EBC tylko wtedy, gdy podejrzenie popełnienia nadużycia na niekorzyść interesów finansowych Wspólnoty jest „wystarczająco poważne” (*sufficiently serious*) – co przecież TS podkreślił w pkt. 141 wyroku. Trybunał nie wskazał przekonująco na konkretny mechanizm, który miałby zagwarantować prawidłowość oceny OLAF w tym zakresie – wskazał jedynie, że organ ten musi w tej mierze stosować obowiązujące go przepisy prawa. W zakresie oceny, czy przyjęte i zaakceptowane przez TS rozwiązanie dotyczące kompetencji kontrolnych OLAF wobec EBC jest zgodne z zasadą proporcjonalności Trybunał powołał się na swoje utrwalone już stanowisko, że ewentualne naruszenia tej zasady mogą uzasadniać stwierdzenie nieważności danego środka jedynie wtedy, gdy owo naruszenie jest „rażące” – konkretnie, że dany środek jest „rażąco nieodpowiedni” (*manifestly inappropriate*) do osiągnięcia legitymowanych na gruncie *acquis* celów (pkt 156)<sup>16</sup>. Takie postawienie sprawy w odniesieniu do delikatnej kwestii wiarygodności banku centralnego wobec jego partnerów międzynarodowych, a przez to jego wobec nich skuteczności, jest co najmniej nieostrożne. Rynki będą obserwować zachowanie OLAF wobec EBC. Jeżeli stwierdzą, że wbrew temu, co chciałby widzieć Trybunał Sprawiedliwości, środki podejmowane przez niego są po prostu (a nie „rażąco”) nieodpowiednie – negatywnie na to zareagują. Oczywiście – zgodnie z rozumowaniem TS – EBC może zawsze wnieść stosowaną skargę na takie środki, jednak najistotniejszą kwestią o znacznej doniosłości praktycznej jest brak korelacji czasowej pomiędzy podjęciem przez Bank takiego kroku a późniejszym uchycieniem zaskarżonych środków. Taka próżnia czasowa może okazać się dla EBC kosztowna. Przesądza to o uznaniu wyroku w sprawie C-11/00 za co prawda prawidłowy, bo podjęty w granicach istniejących na gruncie *acquis* unii gospodarczej i walutowej luzów decyzyjnych i spójny – jednak w praktyce rodzący znaczne ryzyko dla wiarygodności Europejskiego Banku Centralnego.

*Mateusz Grabiec* \*, *Artur Nowak-Far* \*\*

---

<sup>16</sup> TS przywołał tu konkretnie wyroki w sprawie 137/85 *Maizena* [1987] 4587 oraz w sprawie C-481/01 *British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco* [2002] I-11453.

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

\*\* Dr hab. Artur Nowak-Far – profesor w Katedrze Prawa Europejskiego, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa