

Magdalena Bainczyk

ASPEKTY POLITYCZNO-PRAWNE POLSKIEJ PREZYDENCJI. MIĘDZY METODĄ WSPÓLNOTOWĄ A MIĘDZYRZĄDOWĄ

Wprowadzenie

Koniec XX i początek XXI w. odznaczył się gwałtownym przyspieszeniem w zakresie prób reformy ustrojowej Unii Europejskiej, determinowanych perspektywą rozszerzenia Unii o dużą grupę nowych, jakże odmiennych pod względem gospodarczym i społecznym, państw Europy Środkowej. Istotnym elementem przygotowania UE było stopniowe rozszerzanie stosowania tzw. metody wspólnotowej w zakresie procesów decyzyjnych na poziomie unijnym. Szczegółowo elementy metody wspólnotowej zostały przedstawione w Białej Księdze Komisji Europejskiej zatytułowanej „European Governance” z 25 lipca 2001 r. Metoda ta opiera się na założeniu, że Komisja Europejska posiada wyłączną inicjatywę legislacyjną, pełni funkcję strażnika traktatów oraz reprezentuje Unii w negocjacjach wewnętrznych, Parlament Europejski i Rada, podejmująca decyzje większością kwalifikowaną, posiadają kompetencję budżetową oraz prawotwórczą, przy czym wykonywanie prawa unijnego powierzone jest Komisji i właściwym organom państw członkowskich, a Trybunał Sprawiedliwości UE gwarantuje poszanowanie zasady państwa prawnego¹. Od momentu utworzenia UE poszczególne postanowienia kolejnych traktatów reformujących z Amsterdamu, Nicei i Lizbony wzmocniały jej znaczenie w procesach decyzyjnych na poziomie unijnym. Przyjęcie wspomniana-

¹ Biała Księga Komisji Europejskiej „European Governance”, 25.07.2001, KOM 2001 428 final, www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf [31.10.2012].

nej metody przyczyniło się również do określenia UE jako organizacji ponadnarodowej². Zwykle organizacje międzynarodowe opierają się bowiem na zasadzie międzyrządowości, a więc decyzje podejmowane są jednomyślnie przez przedstawicieli państw członkowskich³. O ile międzyrządowość jest zasadą jeśli chodzi o funkcjonowanie tradycyjnych organizacji międzynarodowych, o tyle ponadnarodowość charakteryzuje UE jako organizację *sui generis*. Wprowadzenie metody wspólnotowej do prawa UE nie zdezaktualizowało oczywiście stosowania metody międzyrządowej, która widoczna jest przede wszystkim w działaniu Rady Europejskiej i Rady, złożonych z przedstawicieli państw członkowskich⁴. Wyrazem połączenia metody wspólnotowej i międzyrządowości jest również art. 10 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)⁵, odnoszący się do zagadnienia legitymacji demokratycznej w UE. W myśl wspomnianego przepisu opiera się ona na reprezentacji obywateli w Parlamencie Europejskim funkcjonującym w ramach metody wspólnotowej oraz na szefach państw lub rządów w Radzie Europejskiej, a także rządach w Radzie, odpowiedzialnych przed parlamentami krajowymi.

Przy okazji negocjowania postanowień traktatu z Nicei, Polska żywo zainteresowana wynikiem tych negocjacji, zasygnalizowała swoje pozytywne stanowisko wobec tych przemian. Z drugiej strony Polska zabiegała o silną pozycję w Radzie, co wiązało się z odpowiednią dla tzw. średniopiętowego państwa liczbą głosów. Według prezentowanego wówczas stanowiska polskiego MSZ,

Nie ma powodów, by nowe kraje członkowskie, [...] obawiały się metody wspólnotowej. Będzie ona dla nich korzystna, ponieważ traktatowe kompetencje Komisji Europejskiej nakazują jej kierowanie się interesem wszystkich członków Unii Europejskiej. Również w przeszłości pozwalało to na lepsze uwzględnienie i ochronę interesów państw mniejszych i słabszych gospodarczo. [...] Nie należy dopatrywać się zasadniczej sprzeczności między metodą wspólnotową a międzyrządową. Absolutna dominacja jednej z nich oznaczałaby konieczność „demonażu” Wspólnot Europejskich (w przypadku metody międzyrządowej) lub utworzenia państwa federalnego (w przypadku metody wspólnotowej). [...] Można natomiast spodziewać się, że w miarę pogłębiania się procesów integracyjnych coraz częściej stosowna będzie wypadkowa obu metod⁶.

Z punktu widzenia polskiej racji stanu korzystna była zarówno mocna pozycja instytucji unijnych mających reprezentować interes ogólny Unii, jak i niezbędne było zapewnienie mocnej pozycji Polski w instytucji o charakterze międzyrządowym jaką jest Rada. Linia ta była kontynuowana jedynie częściowo przy

² E. Klein, *Die internationale und supranationalen Organisationen*, [w:] *Völkerrecht*, red. W. Graf Vitzthum, Berlin 2007, nb. 246; Ch. Ohler, *EUV Art. 48 Vertragsänderung, I. Die Union als supranationale Organisation auf völkerrechtlicher Grundlage*, [w:] E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim, *Das Recht der Europäischen Union 48. Ergänzungslieferung*, München 2012, nb. 14.

³ N. Foster, *EU Law. Directions*, Oxford 2010, s. 10.

⁴ A. Nowak-Far, *Instytucjonalny kontekst prezydencji w Unii Europejskiej*, [w:] *Prezydencja w Unii Europejskiej. Instytucje, prawo i organizacja*, red. A. Nowak-Far, Warszawa 2010, s. 36 i nast.

⁵ „Dziennik Urzędowy UE”, C 326, 26.10.2012, s. 13.

⁶ *Traktat z Nicei – polski punkt widzenia, Warszawa 15 lutego 2001 r.*, [w:] J. Barcz, R. Kuźniar, H. Machińska, M. Popowski, *Traktat z Nicei. Wnioski dla Polski*, Warszawa 2001, s. 184.

okazji negocjowania przez rząd polski traktatu z Lizbony. Ówczesny prezydent, ale również rządzące kolejno koalicje rządowe skupiły się na próbie zachowania przez Polskę stosunkowo korzystnej pozycji w Radzie w oparciu o tzw. system nicejski, czy też, promowany przez krótki okres, model pierwiastkowy. Jak wiadomo, cel ten został osiągnięty jedynie częściowo. Z kolei w doktrynie pojawiały się głosy krytykujące, te nieraz nieudolne z punktu widzenia sztuki dyplomatycznej zabiegi o liczbę głosów w Radzie. Wskazywano bowiem, że obok siły głosu niezmiernie istotna dla funkcjonowania państwa członkowskiego jest jakość jego służby dyplomatycznej i umiejętność budowania nieraz doraźnych nawet sojuszy. Przedmiotem dyskusji nie były natomiast zmiany w zakresie funkcjonowania Rady Europejskiej oraz relacji pomiędzy elementami metody wspólnotowej i międzyrządowej.

Rada jest instytucją UE o charakterze międzyrządowym, natomiast sama prezydencja składów Rady nie jest ani instytucją, ani organem lub jednostką organizacyjną Unii w rozumieniu art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)⁷. Ma charakter funkcjonalny, a zarządzanie sprawami UE w zakresie tej instytucji przez kolejne państwa członkowskie jest powiązane z zasadą równości państw członkowskich⁸. Należy tu pamiętać, że sama prezydencja, mimo powiązania z instytucją międzyrządową, powinna być sprawowana w interesie całej Unii, a więc w sposób ponadnarodowy.

Traktat z Lizbony wprowadził szereg nowych rozwiązań, mających istotny wpływ na kształt przewodnictwa w Radzie. Jednym z najistotniejszych elementów reformy UE było jej przekształcenie w jednolitą organizację międzynarodową, w której zniesiony został podział na sferę zarządzaną metodą wspólnotową (dawny I filar) oraz sfery poddane metodzie międzyrządowej (II i III filar). W tym kontekście ułatwiona powinna być realizacja zadań prezydencji, która w sposób spójny może zarządzać zasadniczo wszystkimi politykami UE.

Jednakże sformułowanie „zasadniczo” nie jest tutaj bez znaczenia. Nadal istnieją pewne odrębności w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, z jednej bowiem strony to wysoki przedstawiciel Unii ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa prowadzi tę politykę oraz przewodniczy Radzie ds. Zagranicznych⁹, a z drugiej strony polityka ta na mocy art. 24 ust. 1 TUE poddana jest szczególnym zasadom i procedurom, m.in. jest określana jednomyślnie przez Radę Europejską i Radę. Ponadto istnieją odrębne zasady dotyczące przewodnictwa w eurogrupie¹⁰, co miało zasadnicze znaczenie dla realizacji zadań przewodnictwa Polski w zakresie zwalczania kryzysu finansowego. Na podstawie art. 137 TFUE w związku art. 1 Protokołu nr 14 w sprawie eurogrupy¹¹, w świetle którego ministrowie państw członkowskich, których walutą jest euro, zbierają się na nieformalnych

⁷ „Dziennik Urzędowy UE”, C 326, 26.10.2012, s. 47.

⁸ J. Barcz, *Prezydencja w Radzie UE – aspekty prawne i instytucjonalne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 4, s. 4.

⁹ Art. 16 ust. 9, art. 18 i art. 24 ust. 1 TUE.

¹⁰ A. Nowak-Far, *Prezydencja Rady Unii Europejskiej a eurogrupa*, [w:] *Prezydencja w Unii Europejskiej...*, s. 191 i nast.

¹¹ „Dziennik Urzędowy UE”, C 83, 30.03.2010, s. 283.

spotkaniach. Państwa spoza eurogrupy sprawujące prezydencję, *de iure* nie mogło brać udziału w tych spotkaniach, zwłaszcza że grupa ta ma własne przewodnictwo. Zgodnie z art. 2 Protokołu nr 14, ministrowie państw członkowskich, których walutą jest euro, wybierają przewodniczącego na okres dwóch i pół roku większością głosów tych państw członkowskich. W okresie prezydencji Polski funkcję tę sprawował premier Luksemburga Jean-Claude Juncker. Traktat z Lizbony wprowadził również istotne zmiany w funkcjonowaniu Rady Europejskiej. Rada Europejska została jedną z instytucji UE, a jej przewodnictwo zostało powierzone wybieranemu na okres 2,5 roku przewodniczącemu, co istotnie wpływa na zakres przedmiotowy kompetencji państwa, które sprawuje przewodnictwo w Radzie¹². Wyżej wymienione zmiany doprowadziło do powstania przewodnictwa hybrydowego w UE¹³, a więc połączenia przewodnictwa stałego (wysoki przedstawiciel, przewodniczący Rady Europejskiej, przewodniczący eurogrupy) z przewodnictwem rotacyjnym. Wymienione wyżej zmiany wpłynęły niewątpliwie na sposób funkcjonowania prezydencji Polski w Radzie, zwłaszcza że II półrocze 2011 r. zostało zdominowane przez zagadnienie kryzysu finansowego. Istotnym elementem jego zwalczania miało być wprowadzenie nowych rozwiązań dotyczących zarządzania w strefie euro oraz mechanizmów pomocowych w formie nieprzewidzianej przez prawo pierwotne, co jest przedmiotem poniższych rozważań.

Prezydencja Polski w Radzie – wybrane aspekty polityki antykryzysowej

Wszystkie wyżej wspomniane wątki, stanowiące splot elementów wspólnotowych i międzyrządowych w systemie instytucjonalnym UE, uległy w mniejszym lub większym stopniu aktualizacji w czasie prezydencji Polski w Radzie. Z perspektywy traktatowej państwo sprawujące prezydencję powinno sprawnie moderować funkcjonowanie instytucji międzyrządowej, opierając się w tej mierze na założeniu ponadnarodowości, a więc prezydencja nie powinna prowadzić prac Rady w sposób stroniczy¹⁴. Z drugiej jednak strony długoletnia praktyka pokazuje, że państwa członkowskie stosują się do tego założenia w sposób umiarkowany, a niektóre wręcz jawnie promują określoną wizję rozwiązania problemów unijnych, tak jak Niemcy w okresie przygotowywania konferencji międzyrządowej w sprawie traktatu reformującego¹⁵. Wydaje się, że zarówno w zakresie doboru priorytetów prezydencji, jak ich realizacji, a także analizując reakcję rządu polskiego na bieżące

¹² K. Smyk, *Prezydencja w Traktacie z Lizbony. Wnioski dla Polski*, [w:] *Prezydencja Polski w Unii Europejskiej – 2011 r.*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2009, nr 22, s. 32.

¹³ J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, s. 98 i nast.

¹⁴ K. Szczerski, *Instytucja prezydencji w Unii Europejskiej – uwagi do analiz politologicznych*, [w:] *Polska prezydencja w Unii Europejskiej*, red. J. Nadolska, K. A. Wojtaszczyk, Warszawa 2010, s. 27 i nast.

¹⁵ S. Hobe, [w:] J. Barcz, *Prezydencja niemiecka a stan debaty o reformie Unii Europejskiej. Aspekty polityczno-prawne*, Warszawa 2007, s. 70 i nast.; *Europa powiedzie się wspólnie. Program prezydencji niemieckiej*, *ibidem*, s. 135.

trudności, w tym przede wszystkim na walkę z kryzysem nie można zarzucić Polsce lekceważenia zasady obiektywizmu. Zwłaszcza w zakresie doboru priorytetów rząd polski stanął przed trudnym dylematem. Wobec zbliżających się wyborów opinia publiczna oczekiwała bowiem, odpowiednio, albo spektakularnych sukcesów albo równie spektakularnych potknięć, a przede wszystkim promowania „interesu polskiego”, co wobec zasady neutralności państwa sprawującego przewodnictwo nie było łatwe. Jak trudne zadanie miała więc koalicja rządząca pokazywał drobny incydent poprzedzający przejście przez Polskę prezydencji. Późną wiosną, w czasie wizyty w Chorwacji premier Tusk poczęstowany został tamtejszymi truskawkami, zachwycił się nimi do tego stopnia, że przez moment utracił swój, bądź co bądź niezły instynkt polityczny, stwierdzając, że chorwackie truskawki są lepsze od polskich, co spowodowało natychmiastową ostrą reakcję rodzimych producentów¹⁶. Potknięcie przekuto jednak w sukces, truskawki stały się jednym z istotnych elementów kampanii marketingowej promującej prezydencję Polski, a już na początku lipca 2011 r. premier częstował nimi przewodniczącego Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego¹⁷.

Zasadniczym elementem determinującym obraz polskiej prezydencji był niewątpliwie kryzys gospodarczy. Działania mające na celu pomoc zadłużonym państwom euro zostały podjęte jeszcze przez przejściem przez Polskę przewodnictwa w Radzie. W 2010 r. ustanowiono „parasol ochronny” składający się z dwóch elementów: Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego i Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej. Napięta sytuacja na rynkach finansowych oraz fakt, że EISF został ustanowiony na czas określony, zmusiły państwa członkowskie do przyjęcia dalszych środków, umożliwiających udzielenie skutecznej pomocy zadłużonym państwom członkowskim. Wymagało to przyjęcia szeregu umów międzynarodowych. Już pod koniec 2010 r. Rada Europejska porozumiała się w trybie art. 48 ust. 6 TUE co do zmiany art. 136 TFUE¹⁸. Decyzja o zmianie traktatu założycielskiego została podjęta ostatecznie 25 marca 2011 r.¹⁹ Dalszym krokiem było podpisanie 2 lutego 2012 r. traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm

¹⁶ *Europas Musterland übernimmt die Führung*, „Die Zeit Online“, www.zeit.de/politik/ausland/2011-06/polen-ratspraesidentschaft-europa/seite-2 [31.03.2012].

¹⁷ *Polskie truskawki w Parlamencie Europejskim*, „Pycha”, www.pl2011.eu/content/polskie-truskawki-w-parlamencie-europejskim-pycha-0 [31.03.2012].

¹⁸ Art. 136 ust. 3 TFUE „Państwa członkowskie, których walutą jest euro, mogą ustanowić mechanizm stabilizacyjny uruchamiany, jeżeli będzie to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości. Udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach takiego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom”. Rada Europejska 16–17.12.2010, Konkluzje, załącznik 1, Projekt decyzji Rady Europejskiej w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilizacyjnego dla państw członkowskich, których walutą jest euro, [/www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/PL/ec/118607.doc](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/PL/ec/118607.doc) [10.10.2012]; J. Barcz, *W sprawie formuły prawnej wprowadzenia do prawa UE Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego*, „Europejskie Przegląd Sądowy” 2011, nr 1, s. 4; D. Sobczyński, *Ramy prawne tzw. mechanizmu greckiego oraz Europejskiego Mechanizmu Stabilności*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 2, s. 25.

¹⁹ Decyzja nr 2011/199/UE, „Dziennik Urzędowy UE”, L 91, 2011, s. 1.

Stabilności (TEMS), który ma przejąć zadania EISF i EMS w czerwcu 2013 r., a 2 marca 2012 r. podpisano traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (TSKZ)²⁰. Tak więc okres przewodnictwa Polski w Radzie przypadł na okres intensywnych negocjacji tekstów dwóch wspomnianych wyżej umów międzynarodowych.

O ile zmiana w sposób uproszczony tekstu TFUE została zaprogramowana w TUE jako tzw. procedura kładki²¹, o tyle dwie pozostałe umowy są wyrazem „schengenskiej metody”²² wprowadzania zmian w zasadach funkcjonowania UE, a więc metody nie przewidzianej w traktatach jako sposób rewizji postanowień prawa pierwotnego, ale mającej zdecydowanie międzyrządowy charakter. Są to bowiem umowy międzynarodowe zawierane pomiędzy państwami członkowskimi, przy czym nie ma tutaj zastosowania warunków z art. 48 ust. 4 i 6 TUE, by zostały one przyjęte przez wszystkie państwa członkowskie²³. Stąd z jednej strony wyraźnie niebezpieczeństwo tworzenia się ściślejszych kręgów integracyjnych, ale też szansa na wymuszenie intensyfikacji współpracy, jak miało to miejsce właśnie w przypadku umowy z Schengen²⁴. Ponadto wobec niestosowania art. 48 TUE, udziału w procedurze ich zawierania pozbawione zostały zarówno parlamenty krajowe, jak i Parlament Europejski. Z drugiej strony są to umowy powiązane, choć w różnym stopniu, z prawem UE. Wskazuje się, że TKSZ wiąże się ściśle z celami UE, natomiast już TEMS jest powiązany z prawem UE luźno. Powiązanie to implikuje swoiste zobowiązaniu państw członkowskich do zapewnienia zgodności tych umów z prawem UE (*Kohaerenz mit dem Unionsrecht*). Federalny Trybunał Konstytucyjny Niemiec (FTK) w swoim wyroku dotyczącym zgodności ustaw z Ustawą Zasadniczą (UZ), a w szczególności art. 38, 20 ust. 1 i 2 w związku z art. 79 ust. 2 i 3 UZ, w których wyrażona została zgodna na ratyfikację wszystkich trzech traktatów, w odniesieniu do TEMS stwierdził:

[...] interpretacja omawianych tu postanowień o obowiązkach, immunitetach i przywilejach, umożliwiająca efektywne i obszerne informowanie parlamentów narodowych implikowana jest przez nakaz zgodności z prawem unijnym, którym związany jest również Europejski Mechanizm Stabilności. Zgodnie z tym należy chronić nie tylko tożsamość konstytucyjną państw członkowskich (por. art. 4 ust. 2 zd. 1 TUE), co jest istotne w związku z odpowiedzialnością polityczną Bundestagu za budżet. Również pozycja parlamentów krajowych w strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej w minionych latach była coraz bardziej wzmocniana, w celu uczynienia tego rezerwuaru legitymacyjnego coraz bardziej owocnym dla procesów integracyjnych [...]. Ma to – co musiałby być także jasne dla stron traktatu – tym większe znaczenie w omawianym kontekście, iż ze względu na wybraną formę – umowy międzynarodowej zawartej w celu uzupełnienia unijnego programu integracyjnego [...] – nie jest możliwa kontrola ze strony Parlamentu Europejskiego²⁵.

²⁰ www.european-council.europa.eu/media/639256/16_-_tscg.pl.12.pdf [13.11.2012].

²¹ A. Socha, *Procedura kładki: aspekty proceduralne*, [w:] *Rewizja traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej po wejściu w życie traktatu z Lizbony*, red. J. Barcz, Warszawa 2012, s. 95, w szczególności w odniesieniu do rewizji art. 136 TFUE, s. 115 i nast.

²² J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych...*, s. 162.

²³ A. Socha, *Procedura kładki...*, s. 106.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Wyrok II Senatu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 12.09.2012, 2 BvR 1390/12, wyrok dostępny na stronie www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr139012.html, teza 257.

W cytowanej powyżej tezie wyroku FTK znalazły się też stwierdzenia odpowiadające „schengeńskiej” charakterystyce omawianych umów, że są to umowy zawierane w celu uzupełnienia „unijnego programu integracyjnego”, nad którymi kontroli nie sprawuje Parlament Europejski, co implikuje konieczność wzmocnienia legitymacji demokratycznej ze strony parlamentów krajowych.

Sposób zorganizowania pracy eurogrupy, zdeterminowany postanowieniami protokołu nr 14, forma prawna aktów prawnych mających się przyczynić do zwalczania kryzysu finansowego oraz okres ich negocjowania mocno wpływały na możliwości działania Polski jako państwa sprawującego prezydencję w Radzie w tym zakresie. Konieczność znalezienia remedium na tragiczny stan finansów zadłużonych państw strefy euro miał niewątpliwe wymiar ogólnounijny, ale z drugiej strony decyzje podejmowane były w wąskim gronie państw eurolandu. Dodatkowym elementem, ograniczającym pole działania prezydencji, była wzmożona aktywność dyplomacji niemieckiej i francuskiej, które w pewnych okresach skutecznie przesłaniały aktywność strony polskiej.

Spotkanie państw grupy euro 26 października 2011 r. zakończyło się przyjęciem stanowiska, w którym państwa te powierzyły przewodniczącemu Rady Europejskiej w bliskiej współpracy z przewodniczącym eurogrupy oraz z Komisją Europejską zadanie przygotowania propozycji mającej na celu wzmocnienie konwergencji ekonomicznej strefy euro, poprawy dyscypliny fiskalnej oraz pogłębienia unii gospodarczej, wraz z analizą możliwości dokonania ograniczonej rewizji traktatów. Wewnętrzny raport miał zostać zaprezentowany w grudniu 2011 r., raport ostateczny w marcu 2012 r.²⁶ 6 grudnia 2011 r. przewodniczący Rady Europejskiej zaprezentował raport zatytułowany „Towards a stronger Economic Union”²⁷. Na początku raportu wskazano, że został on przygotowany po przeprowadzeniu bilateralnych konsultacji ze wszystkimi państwami członkowskimi UE, a w pkt 3 stwierdzono, iż kroki w kierunku stworzenia „prawdziwej” unii fiskalnej powinny być podejmowane z poszanowaniem integralności UE, koherencji pomiędzy strefą euro a UE jako całością, w tym kontekście szczególna rola przypadnie instytucjom unijnym, których działanie powinno mieć na celu zagwarantowanie jedności całej Unii. W stanowisku szefów rządów i państw euro z 9 grudnia 2011 r. znalazło się stwierdzenie, że część rozwiązań ze względu na brak jednomyślności wśród państw członkowskich UE, znajdzie się w umowie międzynarodowej, która ma zostać podpisana najpóźniej do marca 2012 r. Umowa ta ma zostać jednak najszybciej jak to

Wybrane tezy wyroku zostały przetłumaczone przez M. Bainczyk, *Wyrok niemieckiego Bundesverfassungsgericht z 12.09.2012 r. w sprawie zastosowania środka tymczasowego w odniesieniu do traktatów mających na celu stabilizację sytuacji finansowej w państwach strefy euro*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 12. Wyrok został omówiony m.in. przez J. Barcza, *Stabilizacja sytuacji finansowej w strefie euro a uprawnienia parlamentów narodowych – wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 12.09.2012 r.*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 11, s. 1 i nast.

²⁶ *Euro summit statement, Brussels 26.10.2011*, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/125644.pdf [10.11.2012].

²⁷ www.blogs.ft.com/brusselsblog/files/2011/12/INTERIM-REPORT-FINAL-6-12-.pdf [10.11.2012].

możliwe włączona do traktatów UE. Szefowie państw lub rządów Bułgarii, Czech, Danii, Litwy, Łotwy, Polski, Rumunii, Szwecji i Węgier zasygnalizowali gotowość uczestniczenia w tym procesie po przeprowadzeniu, jeśli to konieczne, konsultacji z parlamentami krajowymi²⁸. Negocjacje rozpoczęły się w grudniu 2011 r., w ostatnim miesiącu sprawowania przez Polskę prezydencji, ale nie pod jej przewodnictwem, lecz toczyły się pod przewodnictwem państwa sprawującego przewodnictwo w eurogrupie (Luksemburga), z udziałem państw nienależących do strefy euro, które zadeklarowały na początku grudnia 2011 r. wolę podpisania umowy²⁹.

Biorąc pod uwagę wspomniane wyżej determinanty, wyzwania dla polskiego rządu, by nie utracić steru spraw unijnych także w zakresie polityki gospodarczej i pieniężnej i na przyszłość zabezpieczyć interesy Polski polegające na współuczestniczeniu w podejmowaniu decyzji dotyczących tej polityki, były ogromne. Ze względu na brzmienie art. 136 ust. 3 TFUE, w myśl którego stronami TEMS mogą być państwa, których walutą jest euro, Polska nie mogła odegrać roli w zakresie negocjowania jego postanowień. Inaczej wyglądała natomiast sprawa w odniesieniu do TSKZ. W odniesieniu do postanowień TSKZ, w interesie rządu polskiego było zapewnienie państwom nienależącym do strefy euro możliwości udziału w posiedzeniach Rady Europejskiej poświęconych zagadnieniom strefy euro. Determinacja strony polskiej doprowadziła do wprowadzenia rozwiązania zawartego w artykule 12 ust. 3 traktatu o stabilizacji, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, zgodnie z którym

[...] szefowie państw lub rządów umawiających się stron, których walutą nie jest euro i które ratyfikowały niniejszy traktat, uczestniczą w debatach podczas posiedzeń szczytu państw strefy euro dotyczących konkurencyjności umawiających się stron, zmiany ogólnej struktury strefy euro i podstawowych zasad dotyczących tej strefy, które będą obowiązywały w przyszłości, jak również, w odpowiednich przypadkach i przynajmniej raz w roku, w debatach na temat szczegółowych kwestii dotyczących wdrażania niniejszego traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej³⁰.

Przyjęte rozwiązanie, co prawda nie jest w pełni satysfakcjonujące, ponieważ państwa te mogą jedynie prezentować swoje stanowisko, ale i tak rozwiązanie to można postrzegać jako sukces, jest do pewnego stopnia próba zapobieżenia na przyszłość sytuacji, która ma miejsce na podstawie art. 137 TFUE w związku z art. 2 protokołu nr 14.

Podsumowanie

Przebieg wydarzeń w drugiej połowie 2011 r. wskazuje, że prognozy polskiego MSZ z początków XX w. co do relacji między metodą wspólnotową a międzyzrzą-

²⁸ Statement by the euro area heads of state or government, Brussels 09.12.2011, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/126658.pdf [10.11.2012].

²⁹ C. Herma, *Aspekty proceduralne o prawne negocjacji w sprawie traktatu o unii fiskalnej*, [w:] *Rewizja traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej...*, s. 42 i nast.

³⁰ www.polskawue.gov.pl/files/Aktualnosci/PaktFiskalnyPL.pdf [31.03.2012].

dową sprawdziły się tylko częściowo. Wobec faktu, że okres sprawowania przez Polskę prezydencji w Radzie zdeterminowały problemy o charakterze gospodarczym, na rozwiązywanie których zasadniczy wpływ posiadali członkowie eurogrupy, szczególnie Francja i Niemcy, instytucje o charakterze ponadnarodowym zeszły w pewnym sensie na drugi plan, a europejska scena polityczna została zdominowana zasadniczo przez decyzje rządów państw członkowskich strefy euro, podejmowane w Radzie Europejskiej i przyjmowane w formie aktów prawnych nieprzewidzianych w traktatach założycielskich, a więc umów międzynarodowych uzupełniających jedynie przepisy prawa pierwotnego. Jak wskazuje Ch. Calliess, wynika to niewątpliwie z faktu, że państwa członkowskie świadomie przyjęły takie rozwiązania traktatowe, które przy jednoczesnej słabej pozycji instytucji unijnych, pozwalają na podejmowanie decyzji na poziomie międzyrządowym. Art. 121 ust. 1 TFUE stanowi bowiem jedynie o koordynacji polityki gospodarczej poszczególnych członków, a podmiotami koordynującymi są właśnie państwa członkowskie. Ta dominująca rola państw członkowskich, przy jednoczesnym zredukowanym udziale instytucji unijnych o charakterze ponadnarodowym – Komisji Europejskiej, a zwłaszcza Parlamentu Europejskiego, może wskazywać na odwrót od metody wspólnotowej³¹. Kanclerz Niemiec A. Merkel stwierdziła, że

[...] ich finde einen koordinierten europäischen Standpunkt nicht nur, indem ich die Gemeinschaftsmethode anwende, sondern ich finde einen gemeinsamen europäischen Standpunkt manchmal auch, indem ich die intergouvernementale Methode anwende. Wichtig ist, dass wir in wichtigen Fragen gemeinsame Standpunkte haben³².

W tym kontekście kanclerz zaproponowała nowe pojęcie mające przezwyciężyć dualizm metody wspólnotowej i międzyrządowej – mianowicie metodę unijną (*Unionsmethode*) polegającą na połączeniu metody wspólnotowej z skoordynowanym działaniem państw członkowskich, w ramach której istotną rolę odgrywa Rada Europejska ze stałym przewodniczącym. W proponowaną przez kanclerz A. Merkel metodę unijną, która zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny jest zawoalowanym powrotem do międzyrządowości³³, wpisują się postanowienia art. 12 TSKZ dotyczącego zarządzaniem strefą euro. W świetle tego przepisu zarządzanie ma odbywać się właśnie na nieformalnych szczytach szefów rządów lub państw strefy euro, które mają odbywać się co najmniej dwa razy w roku. Warto podkreślić, że szefowie rządów lub państw strefy euro na podstawie art. 12 ust. 1 zd. 2 TSKZ mianują stałego przewodniczącego tych szczytów, którego kadencja ma pokrywać się z kadencją przewodniczącego Rady Europejskiej. Przy czym

³¹ Ch. Calliess, *Der Kampf um den Euro: Eine „Angelegenheit der Europäischen Union“ zwischen Regierung, Parlament und Volk*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht“ 2012, nr 1, s. 2.

³² „...wspólny europejski punkt widzenia odnajduję nie tylko, stosując metodę wspólnotową, lecz również stosując metodę międzyrządową. Ważne jest, że w ważnych sprawach mamy wspólny punkt widzenia”. Rede von Bundeskanzlerin Merkel anlässlich der Eröffnung des 61. akademischen Jahres des Europakollegs Brügge, 02.11.2010, www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2010/11/2010-11-02-merkel-bruegge.html [11.11.2012].

³³ Ch. Calliess, *Der Kampf um den Euro...*, s. 2.

w świetle art. 12 ust. 4 TSKZ przewodniczący szczytu strefy euro nie jest tożsamy z przewodniczącym eurogrupy. W tym kontekście można się zastanawiać, czy w przyszłości nie będzie się miało do czynienia ze swoistą inflacją przewodnictwa w UE. Na tle tu zarysowanego nowego układu instytucjonalnego, należy pozytywnie ocenić wysiłki Polski, by zapewnić państwom członkowskim pozycję odzwierciedlającą przynajmniej w podstawowym zakresie zasadę suwerennej równości wyrażoną w art. 4 ust. 2 TUE. Szczególnie należy podkreślić kwestię uczestnictwa przedstawiciela Polski w posiedzeniach eurogrupy, a także udział w negocjowaniu traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej oraz przyjęcie rozwiązań zawartych w art. 12 ust. 3 TSKZ. Jednocześnie można mieć nadzieję, że doświadczenia drugiego półrocza 2011 r. sprawią, iż bezkrytyczni entuzjaści wizji Unii jako pokojowej i bezkonfliktowej wspólnoty, której obca jest walka o partykularne interesy, docenią wreszcie wysiłki mające na celu równowagę widocznej na scenie europejskiej przewagi niemiecko-francuskiej, a co się z tym wiąże, także obrony polskiego interesu narodowego, który może, ale nie musi, pokrywać się z interesami innych europejskich graczy. Jest to szczególnie istotnie, jeśli rzeczywiście dojdzie do zwiększenia znaczenia metody „unijnej”.

Abstract

Political and Legal Aspects of the Polish Presidency. Between the Community and the Intergovernmental Method

The Polish presidency in the Council of the EU has been determined by a financial crisis. However the question could be solved only by the Member States which belong to the Eurogroup led by its own President Jean-Claude Juncker and at the highest level by the Heads of States or Governments in the framework of the European Council. In addition a form of an international agreement was chosen as an instrument to introduce new solutions in the economic and monetary policy of the EU. Such a form is not foreseen in the Treaty on the European Union, in particular Article 48 TEU. In a doctrine it is called a “Schengen modus”, then a way to reform the Union without a long process of ratification of an amending treaty by all the Member States. At the same time the Schengen modus may lead to a creation of different integration centers. All the above mentioned circumstances on the one hand have reduced a spectrum of the Polish activity and on the other hand indicated on a domination of an intergovernmental method, called by the Chancellor Angela Merkel a “Unions method”, in the European governance. In this context provisions of the Article 12.3 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance which allows the Contracting Parties, other than those whose currency is the euro to participate in discussions of Euro Summit meetings concerning competitiveness for the Contracting Parties, the modification of the global architecture of the euro area and the fundamental rules that will apply to it in the future, as well as, when appropriate and at least once a year, in discussions on specific issues of implementation of the Treaty, may be regarded as a certain success of the Polish presidency.