

dr hab. nauk prawnych Jacek Zaleśny
konstytucjonalista
Uniwersytet Warszawski

Warszawa, 16 marca 2021 r.

Temat opinii prawnej:

Czy ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikowanie Europejskiego Funduszu Odbudowy wymaga uzyskania w polskim Sejmie zwykłej większości głosów czy większości kwalifikowanej co najmniej 2/3 głosów?

Tezy opinii

1. Wejście w życie Traktatu między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczącego przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisanego w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. nie skutkowało wyrażeniem przez Rzeczpospolitą Polską zgody *in blanco* na przejmowanie w przyszłości przez organy Unii Europejskiej kompetencji organów władzy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej. Zostając członkiem Unii Europejskiej Rzeczpospolita Polska zachowała atrybuty państwa suwerennego, które na podstawie własnej Konstytucji, suwerennie, przesądza w sprawie możliwości przekazania w przyszłości Unii Europejskiej kompetencji organów władzy państwowej i czyni to w trybie przewidzianym w art. 90 Konstytucji RP, mającego charakter *sui generis* „kotwicy suwerenności”. Innymi słowy, każde przekazanie na rzecz Unii Europejskiej

kompetencji organów władzy państwowej wymaga zastosowania art. 90 Konstytucji RP.

2. Wyrażając zgodę na związanie się decyzją Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r w sprawie systemu zasobów własnych (Dz. Urz. UE L 424/1 z 15.12.2020) Rzeczpospolita Polska wyraża zgodę na zaciąganie przez Unię Europejską zobowiązań finansowych, w ramach których płatności obciążają Rzeczpospolitą Polską (uzyskuje status dłużnika).

3. Wyrażając zgodę na związanie się decyzją Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r w sprawie systemu zasobów własnych (Dz. Urz. UE L 424/1 z 15.12.2020) Rzeczpospolita Polska poręcza zobowiązania finansowe zaciągnięte przez Unię Europejską, w ramach których płatności obciążają każde z pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej.

4. Wyrażając zgodę na związanie się decyzją Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r w sprawie systemu zasobów własnych (Dz. Urz. UE L 424/1 z 15.12.2020) Rzeczpospolita Polska wyraża zgodę na nakładanie przez organy Unii Europejskiej podatków, których płatnikiem jest Rzeczpospolita Polska.

5. Wyrażając zgodę na związanie się decyzją Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r w sprawie systemu zasobów własnych (Dz. Urz. UE L 424/1 z 15.12.2020) Rzeczpospolita Polska przekazuje na rzecz Unii Europejskiej kompetencje organów władzy państwowej w zakresie zaciągania zobowiązań finansowych, w ramach których płatności obciążają Rzeczpospolitą Polską; udzielania poręczeń przez Rzeczpospolitą Polską; nakładania podatków.

6. Na podstawie art. 90 Konstytucji RP przekazanie kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach na rzecz organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu następuje na podstawie ustawy uchwalonej przez Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

7. Wyrażenie przez Sejm zgody na związanie się Rzeczpospolitej Polskiej decyzją Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r w sprawie systemu zasobów własnych (Dz. Urz. UE L 424/1 z 15.12.2020) następuje na podstawie ustawy uchwalonej przez Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej

połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na pytanie o tryb wyrażania przez Sejm zgody na związanie się przez Rzeczpospolitą Polską decyzją Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej: czy w tym celu wymagane jest uzyskanie w Sejmie zwykłej większości głosów czy większości kwalifikowanej co najmniej 2/3 głosów?

Przedmiotem opinii nie jest w szczególności kwestia zgodności decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r w sprawie systemu zasobów własnych z art. 310 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Przedmiotem opinii nie jest zagadnienie zgodności podejmowania przez Radę Ministrów zobowiązania w zakresie przekazania na rzecz Unii Europejskiej kompetencji organów władzy państwowej na podstawie decyzji Rady, a nie na podstawie umowy międzynarodowej. Przedmiotem opinii nie jest kwestia zgodności z art. 217 Konstytucji RP wyrażenia przez Radę Ministrów zgody na nakładanie przez Unię Europejską podatków na Rzeczpospolitą Polską. Przedmiotem opinii nie jest też kwestia zgodności z art. 216 Konstytucji RP wyrażenia przez Radę Ministrów zgody na zaciąganie przez Unię Europejską zobowiązań finansowych, w ramach których płatności obciążają Rzeczpospolitą Polską oraz wyrażenia przez Radę Ministrów zgody na poręczenie przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań finansowych zaciągniętych przez Unię Europejską, w ramach których płatności obciążają każde z pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Podstawa prawna

Opinia została sporządzona na podstawie przepisów Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r w sprawie systemu zasobów własnych (Dz. Urz. UE L 424/1 z 15.12.2020), ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 305) oraz ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 442).

Analiza stanu prawnego

Na płaszczyźnie ustrojowej, w kontekście relacji zachodzących między Rzeczpospolitą Polską jako członkiem Unii Europejskiej a Unią Europejską, kompetencji Unii Europejskiej, mechanizmów jej funkcjonowania, decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (dalej: decyzja Rady) wywołuje fundamentalne następstwa. Są one istotne zarówno w zakresie materialnym, tj. co do kompetencji nabywanych przez Unię Europejską, jak i w wymiarze temporalnym. Z tego też powodu decyzję Rady charakteryzują cechy właściwe dla prawa traktatowego jako prawa pierwotnego Unii Europejskiej.

Jak zaznacza M. Romanowski, Unia Europejska jest ambitnym i dalekosiężnym projektem integracji starego kontynentu¹. W tym aspekcie decyzję Rady należy oceniać jako skutkującą pogłębieniem procesu federalizacji Unii Europejskiej, który nasilił się w następstwie wejścia w życie traktatu lizbońskiego². Może ona mieć miejsce jako efekt zrzekania się przez państwa członkowskie części swojej suwerennej władzy i przekazywania jej na rzecz Unii Europejskiej. Na ten proces prawny polski system prawny jest otwarty. Zarazem przychylność polskiego systemu prawnego na integrację europejską³ nie oznacza, że może ona zachodzić w sposób dowolny, zakamuflowany podejmowaniem decyzji w innych sprawach, w drodze praktyki administracyjnej czy sądowniczej. Uczestniczące w nim organy władzy publicznej obowiązane są respektować obowiązujące w tym zakresie w Polsce przepisy prawa, w tym działać w ramach mechanizmów prawnych przewidzianych na taką okoliczność w przepisach obowiązującej Konstytucji RP. Dla konstytucyjnej prawomocności tego procesu niezbędne jest, aby przebiegał on w sposób dobrowolny, świadomy i kontrolowany⁴.

¹ M. Romanowski, *Wartości w porządku prawnym Unii Europejskiej*, [w:] M. Romanowski (red.), *Wartości Unii Europejskiej a praworządność*, Warszawa 2020, s. 9.

² Zob. R. Grzeszczak, *Federalizm wykonawczy w Unii Europejskiej – o dwóch rządach na jednym terytorium i pluralizmie konstytucyjnym*, [w:] S. Dudzik, N. Półtorak (red.), *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Warszawa 2013, s. 148. Por. M. Kruk, *Model integracji europejskiej: adaptacja koncepcji klasycznych czy nowa formuła? Rozważania ustrojowo – prawne*, [w:] M. Kruk, *Konstytucja. Prawo i praktyka. Wybór studiów. Księga Jubileuszowa*, Warszawa 2019, s. 665 i nast.

³ J. Galster, *Przychylność Konstytucji RP wobec Unii Europejskiej*, [w:] M. Zubik (red.), *Minikomentarz dla maksiprofesorów. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, Warszawa 2017, s. 412 i nast.

⁴ Zob. J. Jaskiernia, *Funkcje Konstytucji RP w dobie integracji europejskiej i radykalnych przemian politycznych*, Toruń 2020, s. 417.

Dzieje się tak dlatego, że wraz z przeniesieniem kompetencji na rzecz Unii Europejskiej państwo traci zdolność ich wykonywania. Wywołuje to istotne implikacje nie tylko dla zakresu działania organów władzy publicznej, ale również (a w zakresie materialnym – przede wszystkim) dla zakresu obowiązywania zasad konstytucyjnych, takich jak zasada suwerenności Narodu. Jednokierunkowy przepływ władzy i kompetencji z Rzeczypospolitej Polskiej na rzecz Unii Europejskiej sprawia, że zwierzchnia władza Narodu w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4 Konstytucji RP) przestaje być *de minimis* „nieograniczona”⁵.

Jak podkreśla się w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego, przekazywanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej musi być procesem świadomym, realizowanym w ramach obowiązującej Konstytucji RP. Jak pisze M. Dobrowolski, sukcesywne przekazywanie coraz to nowych kompetencji nie może prowadzić do obejścia konstytucyjnych granic dopuszczalnego zakresu przekazania kompetencji organów władzy państwowej⁶. Nie może odbywać się z pominięciem przewidzianej na taką okoliczność procedury z art. 90 Konstytucji RP. Przenoszenie kompetencji organów władzy państwowej na rzecz Unii Europejskiej może mieć miejsce wyłącznie w granicach określonych w art. 90 Konstytucji RP oraz w przewidzianej w nim procedurze. Wyznaczają one bezwzględnie wiążące ramy konstytucyjności tego postępowania. Mają one charakter „kotwicy suwerenności”.

Zostając członkiem Unii Europejskiej Rzeczpospolita Polska nie wyrzekła się suwerenności państwowej; nie upoważniła organów Unii Europejskiej do przejmowania kompetencji organów władzy państwowej. W polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego nie akceptuje poglądu, że przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej odbyło się w sposób blankietowy poprzez związanie się tzw. traktatem akcesyjnym. Przeciwnie, wyraźnie zaznacza się w niej, że nastąpiło przekazanie kompetencji konkretnych i aktualnie posiadanych. Przekazanie kompetencji nie objęło „potencjalnych kompetencji jeszcze nie skonkretyzowanych”⁷. Nie ma akceptacji dla

⁵ Zob. J. Jaskiernia, *Funkcje Konstytucji RP w dobie integracji europejskiej i radykalnych przemian politycznych*, Toruń 2020, s. 473-474.

⁶ M. Dobrowolski, *Zasada suwerenności Narodu w warunkach integracji Polski z Unią Europejską*, Lublin 2014, s. 187.

⁷ Zob. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 113 i nast., [za:] D. Dudek, *Zawieszenie stosowania ustawy polskiej przez Trybunał Sprawiedliwości UE*, [w:] A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. M. Wiszowaty (red.),

poglądu o blankietowym przekazaniu kompetencji na rzecz Unii Europejskiej, zrzeczeniu się „prawa do prawa”, a nie realnie posiadanych kompetencji organów władzy państwowej⁸. Jak podkreśla D. Dudek i jest to pogląd reprezentatywny dla ustaleń polskiej doktryny prawa konstytucyjnego, „taka «klauzula salwatoryjna» zdecydowanie wykraczałaby poza ducha i literę art. 90 Konstytucji RP, co czyniłoby zasadę suwerenności państwa i narodu w warunkach integracji bytem zgoła pozornym, *nudum ius*, wydrążonym z treści, używając języka naszego sądu konstytucyjnego”⁹. Rzeczpospolita Polska zachowała atrybuty państwa suwerennego, które na podstawie własnej Konstytucji, suwerennie, przesądza w sprawie możliwości przekazania w przyszłości Unii Europejskiej kompetencji organów władzy państwowej. Przekazanie to odbywa się wyłącznie w trybie przewidzianym w art. 90 Konstytucji RP. Unia Europejska działa w ramach tzw. zasady kompetencji przyznanych czyli wyłącznie w granicach kompetencji przeniesionych na jej rzecz przez państwa członkowskie, w procedurze wymagalnej przepisami prawa państw członkowskich¹⁰. Innymi słowy, każde przekazanie na rzecz Unii Europejskiej kompetencji organów władzy państwowej wymaga zastosowania art. 90 Konstytucji RP. Jest tak dlatego, że wiąże się z nim rezygnacja z przysługującej Rzeczpospolitej Polskiej wyłączności sprawowania władzy państwowej. Dlatego też wyrażenie zgody w tej sprawie nie odbywa się w zwykłej procedurze ustawodawczej, ale w kwalifikowanym postępowaniu ustawodawczym. Jak podkreśla się w doktrynie prawa konstytucyjnego, stanowi to zabezpieczenie przed nazbyt łatwym bądź niewystarczająco legitymowanym przekazaniem kompetencji poza system organów władzy państwowej Rzeczpospolitej Polskiej¹¹. Zawężająca wykładnia art. 90 Konstytucji RP prowadziłaby do obchodzenia Konstytucji RP i niekontrolowanego we właściwy sposób umniejszania kompetencji

Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szmyta, Gdańsk 2020, s. 509.

⁸ D. Dudek, *Zawieszenie stosowania ustawy polskiej przez Trybunał Sprawiedliwości UE*, [w:] A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. M. Wiszowaty (red.), *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szmyta*, Gdańsk 2020, s. 509.

⁹ D. Dudek, *Zawieszenie stosowania ustawy polskiej przez Trybunał Sprawiedliwości UE*, [w:] A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. M. Wiszowaty (red.), *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szmyta*, Gdańsk 2020, s. 509. Zob. też M. Szpunar, *Komentarz do art. 90 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, Warszawa 2016, s. 126.

¹⁰ J. Kranz, *Przekazanie kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej w świetle praktyki Polski, Niemiec i Francji*, Łódź 2013, s. 48.

¹¹ Szeroko na temat motywu legitymizacji integracji europejskiej zob. T. Kownacki, *Legitymizowanie systemu politycznego Unii Europejskiej*, Warszawa 2014; T. Kubin, *Legitymizacja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*, Katowice 2014.

organów władzy państwowej, a nawet uniemożliwienia Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonowania jako państwa suwerennego i demokratycznego¹² i jako taka nie może mieć zastosowania.

W decyzji Rady podjęto się ukształtowania systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, odpowiednich do kształtowania przez nią poszczególnych polityk Unii (1, 6). Pierwszym krokiem w tym procesie jest wprowadzenie „jednolitej stawki poboru do masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych wytworzonych w poszczególnych państwach członkowskich, która nie została poddana recyklingowi” (art. 2 pkt c). Wprowadzenie przez Unię Europejską tej „nowej kategorii zasobów własnych” „opartych na krajowych wkładach” ma cechy nakładania przez nią podatku/innej daniny publicznej. Jest to nowa kompetencja Unii Europejskiej czyli jej upoważnienie do podjęcia określonych działań. Działania te mają charakter władczy. Związane są z wydawaniem aktów prawnie wiążących¹³. Jest to kompetencja Unii Europejska bezpośrednio odnosząca się (ingerująca) do kompetencji Sejmu. Polski ustrojodawca nakładanie podatków, w sposób bezpośredni i klarowny, zastrzegł do wyłącznych kompetencji Sejmu. Zgodnie z art. 217 Konstytucji RP nakładanie podatków, innych danin publicznych następuje wyłącznie w drodze ustawy uchwalonej przez Sejm. Tym samym zgoda na przyjęcie decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020, aby Unia Europejska była kompetentna ustanawiać „nowe kategorie zasobów własnych” o cechach podatku/innej daniny publicznej, skutkuje ograniczeniem wyłączności kompetencyjnej Sejmu w zakresie nakładania podatków/innych danin publicznych i podzieleniem się wykonywaniem tej kompetencji z Unią Europejską. W ten sposób dochodzi do, przewidzianego w art. 90 Konstytucji RP, przekazania Unii Europejskiej kompetencji Sejmu do nakładania podatków/innych danin publicznych, co wymaga udzielenia przez Sejm zgody w tej sprawie w trybie art. 90 Konstytucji RP.

W art. 2 ust. 4 decyzji Rady, Rada Ministrów zgodziła się, aby latach 2021–2027 następujące państwa członkowskie korzystały z obniżki brutto swoich rocznych wkładów opartych na DNB w kwotach: 565 mln EUR dla Austrii, 377 mln EUR dla

¹² Tamże, s. 109, 136.

¹³ Takie rozumienie pojęcia «kompetencja» ustalił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 czerwca 2013 r., sygn.. K 33/12, <http://otkzu.trybunal.gov.pl/2013/5A/63> (16.03.2021).

Danii, 3,671 mld EUR dla Niemiec, 1,921 mld EUR dla Niderlandów i 1,069 mld EUR dla Szwecji. Powyższe kwoty są mierzone w cenach z 2020 r. Te obniżki brutto są finansowane przez wszystkie państwa członkowskie, w tym przez Rzeczpospolitą Polską. W tym zakresie decyzja Rady skutkuje znacznym obciążeniem państwa pod względem finansowym, co wypełnia dyspozycję art. 89 pkt. 4 Konstytucji RP i w tym zakresie art. 90 Konstytucji RP nie ma zastosowania.

W decyzji Rady przewiduje się (8) wprowadzenie najpóźniej do dnia 1 stycznia 2023 r. opłaty cyfrowej. Wprowadzana przez Unię Europejską opłata cyfrowa ma cechy nakładania przez nią podatku/innej daniny publicznej. Jest to nowa kompetencja Unii Europejskiej czyli jej upoważnienie do podjęcia określonych działań. Działania te mają charakter władczy. Związane są z wydawaniem aktów prawnie wiążących. Ta kompetencja Unii Europejskiej bezpośrednio ingeruje w kompetencje Sejmu. W Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. ustrojodawca nakładanie podatków zaliczył do wyłącznych kompetencji Sejmu. W myśl art. 217 Konstytucji RP nakładanie podatków, innych danin publicznych ma miejsce wyłącznie w drodze ustawy. Tym samym zgoda na przyjęcie decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020, aby Unia Europejska była kompetentna ustanowić tzw. opłatę cyfrową wykazującą cechy podatku/innej daniny publicznej skutkuje ograniczeniem wyłączności kompetencyjnej Sejmu w zakresie nakładania podatków/innych danin publicznych i podzieleniem się wykonywaniem tej kompetencji z Unią Europejską. W ten sposób ma miejsce, przewidziane w art. 90 Konstytucji RP, przekazanie Unii Europejskiej kompetencji Sejmu do nakładania podatków/innych danin publicznych, co wymaga udzielenia przez Sejm zgody w tej sprawie w trybie art. 90 Konstytucji RP.

Na podstawie art. 5 ust. 1 a) decyzji Rady, Komisja Europejska została upoważniona do zaciągnięcia w imieniu Unii Europejskiej pożyczek na rynkach kapitałowych do wysokości 750 mld euro w cenach z 2018 r. Jest to nowa kompetencja Komisji Europejskiej czyli jej upoważnienie do podjęcia określonych działań. Działania te mają charakter władczy. Związane są z wydawaniem aktów prawnie wiążących.

W zakresie zarządzania operacjami zaciągania pożyczek Komisja dokonuje koniecznych ustaleń (art. 5 ust. 3). Ich płatność obciąża Rzeczpospolitą Polską (uzyskuje status dłużnika). Zgodnie z art. 80 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o

finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 305) w imieniu Skarbu Państwa pożyczki i kredyty może zaciągać, z zastrzeżeniem ust. 3, wyłącznie Minister Finansów. Na podstawie zaś art. 80 ust. 3 ustawy, w przypadku zaciągania pożyczki lub kredytu w drodze umowy, w tym umowy międzynarodowej, zgodnie z którą wymagane jest, aby organem działającym w imieniu pożyczkobiorcy (kredytobiorcy) była Rada Ministrów, upoważnia ona Ministra Finansów do podpisania umowy i określa warunki jej wykonywania.

Upoważniając Komisję Europejską do zaciągania pożyczek na rynkach kapitałowych z takim skutkiem, że ich płatność obciąża Rzeczpospolitą Polską, art. 5 ust. 1 decyzji Rady ingeruje w kompetencje Ministra Finansów (zakresowo także Rady Ministrów). Na mocy art. 80 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych kompetencja ta, na zasadzie wyłączności, przyporządkowana Ministrowi Finansów (zakresowo także Radzie Ministrów), przestanie być w sposób wyłączny wykonywana przez organ władzy państwowej. Zgoda na przyjęcie decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020, aby Komisja Europejska była kompetentna zaciągać pożyczki na rynkach kapitałowych z takim skutkiem, że ich płatność obciąża Rzeczpospolitą Polską skutkuje ograniczeniem w tym zakresie wyłączności kompetencyjnej Ministra Finansów (zakresowo także Radzie Ministrów) i podzieleniem się wykonywaniem tej kompetencji z Unią Europejską. W ten sposób dochodzi do, przewidzianego w art. 90 Konstytucji RP, przekazania Unii Europejskiej kompetencji Ministra Finansów (zakresowo także Radzie Ministrów) do zaciągania w imieniu Skarbu Państwa pożyczek i kredytów, co wymaga udzielenia przez Sejm zgody w tej sprawie w trybie art. 90 Konstytucji RP.

Akceptując decyzję Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r w sprawie systemu zasobów własnych Rada Ministrów zgodziła się na zaciągnięcie przez Unię Europejską zobowiązań finansowych, w ramach których płatności obciążają Rzeczpospolitą Polską, a zarazem zatwierdzenie płatności na podstawie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności jest uzależnione od „zadowalającego osiągnięcia odnośnych celów pośrednich i końcowych określonych w planie odbudowy i zwiększania odporności” (15). Osiągnięcie tych celów zostanie poddane ocenie zgodnie z procedurą określoną w rozporządzeniu ustanawiającym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, w myśl konkluzji Rady Europejskiej, która

odbyła się w dniach od 17 do 21 lipca 2020 r. (15). Do kompetencji Sejmu należy dokonanie oceny ekwiwalentności podjętego przez Radę Ministrów zobowiązania, w ramach którego obowiązkowi spłacania przez Rzeczpospolitą Polską długu zaciągniętego przez Unię Europejską odpowiada zatwierdzenie płatności uzależnione od zadowalającej oceny (sformułowanej przez Unię Europejską) osiągnięcia odnośnych celów pośrednich i końcowych określonych w planie odbudowy i zwiększania odporności.

Uprawnienie Komisji do zaciągania, w imieniu Unii Europejskiej, pożyczek na rynkach kapitałowych jest ściśle związane z podwyższeniem pułapu zasobów własnych Unii Europejskiej, z funkcjonowaniem systemu tych zasobów. Nowa działalność w zakresie zaciągania pożyczek netto powinna zostać zakończona do końca 2026 r. Po 2026 r. operacje zaciągania pożyczek mają zostać ograniczone do operacji refinansujących, zapewniających skuteczne zarządzanie długiem. Wygaśnięcie zobowiązań warunkowych z tytułu pożyczek udzielonych na podstawie mechanizmu przewidzianego w decyzji Rady ma nastąpić do dnia 31 grudnia 2058 r.

W decyzji Rady z 14 grudnia 2020 r w sprawie systemu zasobów własnych zawarty jest mechanizm solidarnej odpowiedzialności państw członkowskich Unii Europejskiej za dług zaciągnięty przez Unię Europejską. Jeżeli państwo członkowskie w określonym terminie nie obsłuży obciążającej go płatności to Komisja Europejska jest kompetentna do wystąpienia z dodatkowymi wezwaniami do innych państw członkowskich. Takie wezwania muszą być proporcjonalne do szacowanych dochodów budżetu uzyskanych od każdego z tych pozostałych państw członkowskich. Państwo członkowskie, które nie zastosowało się do wezwania, nadal pozostaje zobowiązane do zastosowania się do niego. Na podstawie tego mechanizmu Rzeczpospolita Polska poręcza spłatę pożyczek zaciągniętych przez Komisję Europejską, w ramach których płatności obciążają każde z pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej. Jest to nowa kompetencja Komisji Europejskiej czyli jej upoważnienie do podjęcia określonych działań. Działania te mają charakter władczy. Związane są z wydawaniem aktów prawnie wiążących.

Zgodnie z art. 216 ust. 4 Konstytucji RP, zaciąganie pożyczek oraz udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo następuje na zasadach i w trybie

określonym w ustawie. Zagadnienia te zostały uregulowane w ustawie z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 442). Na podstawie zawartego w niej art. 2 ust. 1, poręczenia udzielane w imieniu i na rachunek Skarbu Państwa są udzielane przez Radę Ministrów, ministra właściwego do spraw finansów publicznych lub Bank Gospodarstwa Krajowego.

Na podstawie art. 9 ust. 5 decyzji Rady, pożyczki zaciągane przez Komisję Europejską na rachunek Rzeczypospolitej Polskiej są poręczane przez Rzeczpospolitą Polską bezpośrednio na podstawie art. 9 ust. 5 decyzji Rady czyli z pominięciem procedury przewidzianej w przepisach ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne oraz z pominięciem wskazanych w nich organów władzy państwowej (Rada Ministrów, minister właściwy do spraw finansów publicznych). W ten sposób ma miejsce, przewidziane w art. 90 Konstytucji RP, przekazanie Unii Europejskiej kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, co wymaga udzielenia przez Sejm zgody w tej sprawie w trybie art. 90 Konstytucji RP.

Jak zwraca uwagę M. Nettesheim, na podstawie decyzji Rady Unia Europejska uzyskała kompetencję prowadzenia polityki wydatkowej finansowanej długiem bez żadnych przepisów prawnych dotyczących tego, w jaki sposób te środki mają zostać spłacone. Dotychczas zakładano, że przynajmniej pewien stopień ochrony prawnej przyszłej spłaty jest uzasadniony¹⁴. Choć w Decyzji Rady podkreśla się tymczasowy (do 31 grudnia 2058 r.), wyjątkowy i jednorazowy charakter mechanizmu prawnego, zgodnie z którym na podstawie przepisów prawa wtórnego ustanawia się nowe mechanizmy finansowania UE, tym niemniej, jak zaznacza się w niemieckiej doktrynie prawa konstytucyjnego, każdy, kto zna historię Unii Europejskiej wie, że mechanizm zastosowany jako wyjątkowy i jednorazowy, ponownie będzie wykorzystywany, zwłaszcza jeśli jest to tak kuszące, jak polityka wydatków finansowana długiem¹⁵. Zarazem w czasowym wymiarze obowiązywania przeniesienia kompetencji organów

¹⁴ M. Nettesheim, *Legally Feasible, Constitutionally Dubious: Establishing 'Next Generation Europe' on the Basis of EU Secondary Legislation*, VerfBlog, 2020/12/04, <https://verfassungsblog.de/legally-feasible-constitutionally-dubious/>, DOI: 10.17176/20201204-175711-0 (16.03.2021).

¹⁵ Tamże.

władzy państwowej na rzecz Unii Europejskiej wymaga podkreślenia, że zakładana «tymczasowość» obowiązywania regulacji prawnej obejmuje okres ponad 35 lat. Zgodnie ze słownikową definicją zwrotu «tymczasowy», «tymczasowy» to tyle, co «mający trwać krótko». Choć nie jest to zwrot, którego granice są dookreślone, to z punktu widzenia trwałości stosunków prawnych, politycznych czy społecznych okres obejmujący ponad 35 lat, czyli zgodnie z ustaleniami genealogii ponad jedno pokolenie, należy uznać za okres długi. W tym rozumieniu można przyjąć, że jest to rozwiązanie prawne pozornie tymczasowe. Ma miejsce budowanie precedensu ustrojowego, którego konsekwencją jest szerokie zakresowo i materialnie istotne przeniesienie kompetencji przez państwa członkowskie Unii Europejskiej na rzecz Unii Europejskiej, co tworzy nową architekturę Unii Europejskiej i istotnie pogłębia, zintensyfikowany skutek wejścia w życie traktatu lizbońskiego, proces federalizacji Unii Europejskiej. Jest to proces bezpośrednio i w rozległym zakresie zmieniający stosunki konstytucyjne zachodzące między Rzeczpospolitą Polską jako państwem członkowskim Unii Europejskiej a Unią Europejską i jako taki podlega realizacji w przewidzianym na taką okoliczność trybie określonym przez ustrojodawcę w art. 90 Konstytucji RP.

Konkluzje

Zawarta w art. 90 Konstytucji RP procedura postępowania ma charakter „kotwicy suwerenności”. Chroni Rzeczpospolitą Polską przed niekontrolowanym i zakamuflowanym pozbawianiem Jej atrybutów suwerenności.

Na podstawie decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r w sprawie systemu zasobów własnych (Dz. Urz. UE L 424/1 z 15.12.2020) Rzeczpospolita Polska upoważnia organy Unii Europejskiej do działania władczego i związanego z wydawaniem aktów prawnie wiążących, co wypełnia znamiona przekazania tych organów w nowe kompetencje w obowiązującym stanie prawnym będące w gestii organów władzy państwowej Rzeczpospolitej Polskiej.

Na podstawie decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r w sprawie systemu zasobów własnych (Dz. Urz. UE L 424/1 z 15.12.2020) Rzeczpospolita Polska wyraża zgodę na szeroką zakresowo i istotną w konsekwencjach ingerencję w podstawy ustroju Rzeczpospolitej Polskiej, w tym na

przekazanie na rzecz Unii Europejskiej kompetencji w obowiązującym stanie prawnym znajdujących się w gestii odpowiednio Sejmu, Rady Ministrów i Ministra Finansów. Obejmują one zaciąganie przez Unię Europejską zobowiązań finansowych, w ramach których płatności obciążają Rzeczpospolitą Polską (uzyskuje status dłużnika). Na podstawie decyzji Rady Rzeczpospolita Polska poręcza zobowiązania finansowe zaciągnięte przez Unię Europejską, w ramach których płatności obciążają każde z pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej. Na podstawie decyzji Rady Rzeczpospolita Polska wyraża zgodę na nakładanie przez organy Unii Europejskiej podatków, których płatnikiem jest Rzeczpospolita Polska.

Zgodnie z art. 90 Konstytucji RP przekazanie kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach na rzecz organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu następuje na podstawie ustawy uchwalonej przez Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

Konstytucyjna ocena skutków decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r w sprawie systemu zasobów własnych (Dz. Urz. UE L 424/1 z 15.12.2020) dla ustroju Rzeczpospolitej Polskiej nie pozostawia wątpliwości, że wyrażenie zgody na związanie się Rzeczpospolitej Polskiej tą decyzją następuje na podstawie ustawy uchwalonej przez Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

dr hab. Jacek Zaleśny
Uniwersytet Warszawski
(opinia wyraża pogląd jej Autora)