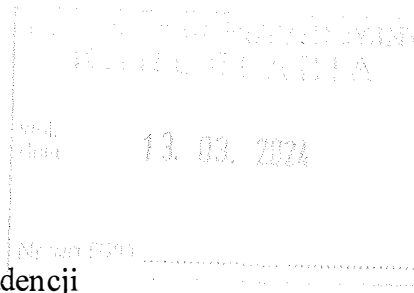


Warszawa, dnia 12 marca 2024 r

**Trybunał Konstytucyjny**

Al. Jana Christiana Szucha 12a

00-918 Warszawa



**Wnioskodawca:**

Grupa posłów na Sejm RP X kadencji

**Reprezentowana przez:**

Marcina Warchoła – Posła na Sejm RP

**WNIOSEK GRUPY POSŁÓW NA SEJM RP**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, z 2001 r. poz. 319, z 2006 r. poz. 1471 oraz z 2009 r. poz. 946; dalej jako: „**Konstytucja RP**”) wnosimy o stwierdzenie że:

1) Artykuł 2 pkt 1 lit. C i ust. 2, art. 5 ust. 1, art. 9 ust. 3, 4 i 5 oraz motywy 7, 8, 19 i 23 Decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję 2014/335/UE, Euratom (Dz. Urz. UE L 424, s. 1), rozpatrywane w związku z art. 311 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.; tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 47) w związku z art. 12 ust. 2a ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 127 ze zm.) są niezgodne z art. 90 ust. 1 w związku z art. 89 ust. 1 Konstytucji RP oraz są niezgodne z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2) Artykuł 5 ust. 1 i art. 9 ust. 3, 4 i 5 oraz motywy 19 i 23 wymienionej w pkt 1 Decyzji Rady 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r., rozpatrywane w związku z art. 311 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z art. 12 ust. 2a wymienionej w pkt 1 ustawy

**z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych w zakresie, w jakim przepisy te nakładają na Rzeczpospolitą Polską obowiązek udzielenia poręczeń oraz udostępnienia Komisji Europejskiej środków finansowych na potrzeby spłaty zobowiązań zaciągniętych przez tę Komisję także w sytuacji, gdy w następstwie udzielenia tych poręczeń lub udostępnienia środków dług publiczny przekroczyłby 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto, są niezgodne z art. 216 ust. 5, art. 89 ust. 1 i art. 90 ust. 1 Konstytucji oraz są niezgodne z art. 2, art. 7 i art. 8 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Do reprezentowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z prawem modyfikowania wniosku oraz udzielania dalszych pełnomocnictw Wnioskodawcy upoważniają Pana Posła Marcina Warchoła.

## **UZASADNIENIE**

### **I. Dopuszczalność kontroli.**

Zgodnie z art. 188 pkt 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny orzeka między innymi w sprawach zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją. Tak określona kompetencja obejmuje więc również kontrolę konstytucyjności stanowiących umowy międzynarodowe aktów europejskiego prawa pierwotnego. W ten właśnie sposób TK wypowiedział się w wyrokach z dnia 11 maja 2005 r. sygn. K 18/04 (OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 76) i z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09 (OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108), a ponadto w wyrokach z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09 (OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97) i 14 lipca 2021 r., sygn. P 7/20 (OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 49) oraz w postanowieniu z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. P 37/05 (OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 177).

W świetle polskiego *aquis constitutionel* Wnioskodawcy nie mają więc wątpliwości, że przepis art. 311 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.; tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 47; dalej: TFUE) - jako przepis prawa pierwotnego Unii Europejskiej - może być przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Jak to już wyżej wskazano, na najwyższym miejscu w hierarchii źródeł prawa obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej jest bowiem Konstytucja RP, co wynika wprost z jej art. 8 ust. 1

stanowiącego, iż *Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej*. Traktaty unijne - jako akty prawa międzynarodowego - mają pierwszeństwo stosowania przed prawem krajowym rangi ustawowej, nie mogą jednak mieć wyższej rangi niż polska ustawa zasadnicza. W tym też duchu wielokrotnie wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny. Już w 2005 r., orzekając w przedmiocie konstytucyjności Traktatu akcesyjnego, Trybunał Konstytucyjny pod przewodnictwem sędziego Marka Safjana jednoznacznie potwierdził zasadę, zgodnie z którą *Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej w stosunku do wszystkich wiążących ją umów międzynarodowych, w tym także umów o przekazaniu kompetencji w niektórych sprawach. Konstytucja korzysta z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania na terytorium Polski* (wyrok z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, op. cit.). Zasada ta została utwierdzona w następnych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, m.in. w postanowieniu z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. P 37/05, zgodnie z którym *Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany do takiego pojmowania swej pozycji, że w sprawach zasadniczych, o wymiarze ustrojowym zachowa pozycję „sądu ostatniego słowa” w odniesieniu do polskiej Konstytucji* (op. cit.), a także w wyroku z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09, w którym stwierdzono, że *przekazanie kompetencji UE nie może naruszać zasady nadrzędności Konstytucji i nie może łamać żadnych przepisów Konstytucji* (op. cit.).

W niedawnym orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2021 r., sygn. K 3/21 (Dz. U. poz. 1852), potwierdzono powyższą, wieloletnią linię orzeczniczą dotyczącą hierarchii obowiązujących w Polsce aktów normatywnych. W powołanym powyżej orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że system źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej wykazuje budowę hierarchiczną. Umowy międzynarodowe ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie, takie jak Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.) znajdują się w tej hierarchii poniżej Konstytucji, która jest najwyższym prawem w polskim systemie źródeł prawa. Stanowiąc część tego systemu od momentu ratyfikacji i ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, umowa międzynarodowa musi pozostawać w zgodzie z Konstytucją. W hierarchii źródeł prawa traktaty unijne znajdują się więc w polskim systemie prawnym poniżej Konstytucji, tak jak każda ratyfikowana umowa międzynarodowa i jak każda część polskiego systemu prawnego, muszą być zgodne z Konstytucją.

Jednocześnie należy podkreślić, że art. 311 TFUE jest przepisem o charakterze kompetencyjnym oraz proceduralnym i w tym właśnie kontekście został poddany kontroli niniejszym wnioskiem. Merytoryczne treści przedmiotu kontroli zostać mogą natomiast

wydobyte i zdekodowane z przepisów aktu wydanego w trybie przewidzianym w art. 311 TFUE - to jest decyzji w sprawie zasobów własnych Unii Europejskiej.

Odnosząc się z kolei do charakteru prawnego decyzji w sprawie zasobów własnych UE należy wskazać, iż w ocenie przeważającej części doktryny decyzja taka bez wątpienia nie jest aktem unijnego prawa pochodnego, lecz aktem konstytucyjnym, względnie organicznym, należącym do prawa pierwotnego Unii Europejskiej, zatwierdzanym (ratyfikowanym) przez wszystkie państwa członkowskie (zob. A. Wyrozumska, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, Warszawa 2020, s. 264). Zwraca się przy tym uwagę, iż nawiązując do postulatu szczególnej kontroli społecznej, w przypadku tego rodzaju aktów kontrola taka ma charakter wieloetapowy, tzn. najpierw treść takiej decyzji musi zyskać akceptację polityczną na najwyższym szczeblu - w Radzie Europejskiej, następnie jej formalne przyjęcie wymaga jednomyślności w Radzie (a więc zgody wszystkich państw członkowskich UE), a ostatnim etapem jest zatwierdzenie decyzji w każdym z państw członkowskich, zgodnie z konstytucyjnymi wymogami odnoszącymi się do ratyfikacji (zob. J. Barcz, *Seminarium „Europejskiego Przeglądu Sądowego”: Fundusz Odbudowy UE - ratyfikacja decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z 14.12.2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej*, Europejski Przegląd Sądowy nr 5/2021). Podobnie ocenia te kwestie J. Łacny, która (powołując się na inne źródła) podnosi, iż *specyficzny tryb przyjmowania decyzji w sprawie zasobów własnych Unii, wymagający z jednej strony jednomyślności Rady, a z drugiej strony, ich ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie, zabezpiecza budżet Unii przed nadmiernym rozrostem jego dochodów, a parlamentom narodowym umożliwia kontrolę nad zawieranymi w nich postanowieniami. Specyfika trybu przyjmowania decyzji w sprawie zasobów własnych upodabnia je do aktów prawa pierwotnego* (J. Łacny, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III (art. 223-358)*, [red.] D. Komobis-Romanowska, A. Wróbel, Warszawa 2012, SIP LEX, t. 311.5.1.1 oraz powołani tam: L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 110; J. Inghelram, *Finances of the EU*, [w:] *The law of the European Union and the European Communities: with reference to changes to be made by the Lisbon Treaty*, [red.] P.J.G. Kapteyn, A.M. McDonnell, K.J.M. Mortelmans, C.W.A. Timmermans, L.A. Geelhoed Kluwer Law International 2008, s. 379).

Dokonując oceny charakteru prawnego decyzji w sprawie zasobów własnych UE wskazać należy, że również G. Grabowska w opinii prawnej z dnia 4 maja 2021 r. opowiada się za poglądem, iż *[d]ecyzje Rady UE w sprawie zasobów własnych mają swoisty charakter oraz*

*cechy szczególne silnie odróżniające je od innych aktów prawa. Mimo tożsamej nazwy, nie należy ich bowiem mylić z tzw. „zwykłymi” decyzjami zaliczanymi do prawa wtórnego UE i wymienionymi obok rozporządzeń i dyrektyw w art. 288 TFUE. (...) Z uwagi na te cechy szczególne, mówi się o nich często, jako o aktach konstytucyjnych, decyzjach organicznych lub decyzjach podejmowanych w procedurze organicznej. Tego typu wyjątkowe decyzje podejmuje tylko Rada UE lub Rada Europejska i to wyłącznie w przypadkach wyraźnie wskazanych w traktacie.(...) Ocena charakteru prawnego decyzji Rady UE o zasobach własnych wymaga spojrzenia na procedurę w jakiej została ona podjęta (G. Grabowska, Opinia, Tryb wyrażenia zgody na ratyfikację decyzji Rady UE 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych UE w świetle Konstytucji RP”, Warszawa 4 maja 2021 r., dot. druku sejmowego nr 1123, Biuro Analiz Sejmowych, s. 6-7).*

Autorka opinii podkreśla, iż procedura w tej sprawie jest wielostopniowa i identyczna z przypadkami podejmowania decyzji organicznych we wszystkich pozostałych przypadkach wskazanych w TFUE. Upoważnienie i założenia polityczne dla podjęcia takiej decyzji przyjmuje jednomyślnie Rada Europejska i zapisuje je w konkluzjach szczytu. Na ich podstawie Komisja Europejska przygotowuje projekt decyzji o zasobach własnych i przekazuje go Radzie UE. W ramach specjalnej procedury ustawodawczej (art. 311 TFUE), Rada UE jednomyślnie i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, przyjmuje decyzję w sprawie zasobów własnych Unii. Ostatnim etapem przed wejściem w życie decyzji jest jej zatwierdzenie przez wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. Konieczne jest, aby decyzję o zasobach własnych UE zatwierdziły wszystkie państwa członkowskie w procedurze przewidzianej przez ich prawo wewnętrzne. Brak chociażby jednej ratyfikacji spowoduje, iż przedmiotowa decyzja nie wejdzie w życie. Pod względem prawnym, zwraca się uwagę, iż opisana powyżej procedura - wymagająca zgody wszystkich państw członkowskich oraz materialnoprawne treści tego rodzaju aktu, upodabniają decyzję o zasobach własnych do umów międzynarodowych, których warunkiem powstania jest akceptacja ich treści przez wszystkie zainteresowane państwa (*ibidem*, s. 6-8).

Podobne stanowisko prezentuje G. Pastuszko, który po analizie charakteru tego rodzaju aktu konkluduje, że *decyzja w sprawie zasobów własnych, choć formalnie należy do warstwy źródeł prawa wtórnego, stylizowana jest na akt o cechach wielostronnej umowy międzynarodowej, zawieranej między grupą państw. Świadczy o tym występujące w niej międzypaństwowe porozumienie (zgodna wola stron) co do reguł postępowania (rule of conduct), prawne zobowiązanie (na temat natury umów międzynarodowych zob.*

*A. Wyrozumska, Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka, Warszawa 2006, s. 93.) a także mechanizm ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie. Nie można się więc dziwić, że również polski prawodawca uznaje przedmiotową decyzję za rodzaj umowy międzynarodowej, łącząc akt wyrażenia zgody na jej wprowadzenie w życie z koniecznością dokonania trybu ratyfikacji (G. Pastuszko, *Opinia nt. prawnych możliwości reakcji państwa członkowskiego na decyzje UE*, Warszawa, 21 stycznia 2022 r., niepublikowana, s. 7-8).*

Jednocześnie w ocenie tego Autora [p]owyższa konstatacja stanowi również argument przemawiający za uznaniem właściwości Trybunału Konstytucyjnego do kontrolowania decyzji w sprawie zasobów własnych. Jak wynika z przedstawionych rozważań, akty te są umowami międzynarodowymi w rozumieniu Konstytucji, normującymi ważny aspekt funkcjonowania państwa, tworzącymi zobowiązania prawne względem podmiotów międzynarodowych i jednocześnie - jak trafnie wskazuje się w piśmiennictwie - upodabniającymi się ze względu na tryb ich wprowadzania do aktów prawa pierwotnego (L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 110). Nie zmienia tego ani ich nazwa (ostatecznie umowy międzynarodowe przyjmują różne nazwy, w zależności od gatunku danej umowy-zob. A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 35), ani ich traktatowe umocowanie. Okoliczność ta wystarcza moim zdaniem do przyjęcia tezy, że w istniejącym porządku prawnym podstawą normatywną służącą badaniu konstytucyjności zawartych w nich rozwiązań jest art. 188 ustawy zasadniczej, który w pkt. 1 stanowi, że Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją. Jak można sądzić, statuowana tu norma charakteryzuje się na tyle dużą pojemnością, że może pomieścić także akty prawa wtórnego UE spełniające systemowo funkcje zarezerwowane dla umów międzynarodowych. Taka interpretacja odpowiada pogładowi, w myśl którego kontroli konstytucyjności przeprowadzanej przez Trybunał mogą być poddawane wszystkie ratyfikowane umowy międzynarodowe, bez względu na to, jaki jest ich prawno-polityczny charakter (W. Józwicki, *Ochrona wyższego niż unijny konstytucyjny standardu prawa jednostki i tożsamości konstytucyjnej RP*, Poznań 2019, s. 251.) i jednocześnie pozwala uniknąć zróżnicowanego traktowania instrumentów międzynarodowych w zależności od ich pochodzenia. Niewątpliwie przyjęcie odmiennej wykładni wprowadziłoby dualizm standardów w działaniu Trybunału, oznaczający, że jedne umowy międzynarodowe związane ze znaczącym obciążeniem państwa pod względem finansowym byłyby w zasięgu kognicji tego sądu, a inne nie (*ibidem*, s. 9-10).

Przedstawiona wyżej ocena charakteru prawnego decyzji w sprawie zasobów własnych Unii jest też prezentowana w doktrynie niemieckiej, w której ponadto zauważa się, iż również

Komisja Europejska już w 2009 r., odnosząc się do charakteru prawnego tego rodzaju decyzji, stwierdziła że *de facto* jest ona równoważna z przepisami prawa pierwotnego ze względu na specjalną procedurę jej przyjmowania (zob. U. Hade, komentarz do art. 311 TFUE, [w:] M. Pechstein, C. Nowak, U. Hade, *Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV*, t. 4, Frankfurt 2017, w szczególności nb. 125 oraz przypisy 212-214 oraz powołana tam literatura i orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego).

Podniesione argumenty przemawiają więc za tym, że również unormowania decyzji w sprawie zasobów własnych Unii Europejskiej, jako aktu pierwotnego prawa Unii mającego charakter umowy międzynarodowej, mogą zostać poddane kontroli Trybunału Konstytucyjnego, bowiem zgodnie z art. 188 ust. 1 Konstytucji RP *Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją*. Przedmiotem kontroli zgodności z Konstytucją mogą być więc wszystkie umowy międzynarodowe, niezależnie od ich rodzaju, jak i miejsca zajmowanego w hierarchii źródeł prawa, wyznaczonej innymi przepisami ustawy zasadniczej (art. 8 ust 1, art. 89, art. 91

ust. 2 Konstytucji). Umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie mogą więc być zarówno przedmiotem kontroli zgodności z Konstytucją, jak i wzorcem dla kontroli ustaw (zob. B. Naleziński, komentarz do art. 188 Konstytucji RP, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, [red.] P. Tuleja, wyd. II., LEX/el. 2021).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla przy tym, iż badając zgodność z Konstytucją norm prawa pierwotnego Unii Europejskiej, zarówno wynikających bezpośrednio z traktatów, ale również w znaczeniu nadanym przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, nie dokonuje samodzielnej wykładni prawa UE i szanuje wyłączność TSUE w tej dziedzinie. Proces myślowy polskiego Trybunału Konstytucyjnego polega wyłącznie na ustaleniu treści tych norm oraz sprawdzeniu ich zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Wydając powołany wyrok w sprawie K 3/21 podkreślono także, że Trybunał Konstytucyjny jest sądem ostatecznego słowa w przedmiocie zgodności wszelkich norm, w tym norm unijnych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał Konstytucyjny ponownie podkreślił że taka interpretacja przepisów Traktatu o Unii Europejskiej, która prowadziłaby do przyjęcia nadrzędności norm prawa międzynarodowego nad prawem krajowym rangi konstytucyjnej, byłaby nie do pogodzenia z obowiązującą w Rzeczypospolitej Polskiej hierarchią źródeł prawa.

Podkreślić przy tym należy, że kwestia związania Polski umową międzynarodową, nie jest bynajmniej kwestią wyłącznie woli politycznej, która może ulegać fluktuacjom na

przestrzeni czasu. Bieżąca polityka, wynikająca z punktowej decyzji Narodu podejmowanej w akcie wyborczym, niezależnie od perspektywy bilansu korzyści i kosztów, także finansowych, nie może rewidować decyzji suwerena mającej rangę norm konstytucyjnych. W sytuacji ewentualnej bierności innych organów państwa, które kierują się różnie definiowanym interesem kraju, być może w wielu aspektach korzystnym i atrakcyjnym, to Trybunał Konstytucyjny jest predestynowany do czuwania, aby polityczne decyzje nie abstrahowały od litery najwyższego prawa Rzeczypospolitej. Trybunał Konstytucyjny, jako „sąd ostatniego słowa” jest winien obronę Rzeczypospolitej Polskiej w szczególności wówczas, kiedy inne demokratyczne mechanizmy prowadzą do zanegowania podstawowych zasad jej ustroju. Wnioskodawcy postrzegają zatem rolę Trybunału Konstytucyjnego jako strażnika suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem samego Trybunału, a także wobec jego najnowszych judykatów (np. wydanego w pełnym składzie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2021 r., sygn. K 3/21, *op. cit.*). Należy przy tym podkreślić iż mimo tego, że zgodnie z art. 9 Konstytucji Rzeczypospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego, to jednak niedopuszczalna jest taka jego interpretacja lub stosowanie, które naruszałoby polską Konstytucję.

Zasada prymatu konstytucji krajowej nad normami prawa Unii Europejskiej nie budzi żadnych wątpliwości w orzecznictwie trybunałów i sądów konstytucyjnych wielu państw członkowskich UE. Jak wskazano we wniosku Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 marca 2021 r., rozpoznany przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 3/21, *[s]ądy konstytucyjne Państw Członkowskich częstokroć stoją na wyraźnym stanowisku, że to ich pozycja upoważnia i legitymuje je jako „strażnika konstytucji”, który ostatecznie decyduje o legalności i obowiązywaniu norm stosowanych na danym terytorium - a więc roli, do której zostały one powołane przez twórców współczesnego sądownictwa konstytucyjnego. W efekcie należy uznać, że ewentualne niewykonanie wyroku TSUE, jako niezgodnego z najwyższym prawem Państwa Członkowskiego, nie jest w żadnym razie ekscesem orzeczniczym, lecz elementem i efektem wieloletniego dorobku konstytucyjnego Państw Członkowskich, a wręcz pewną tradycją konstytucyjną* (wniosek Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 marca 2021 r., BPRM.5091.5.2021, <https://ipo.trybunał.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%203/21>, s. 20; dostęp w dniu 14 kwietnia 2020 r.). Tego rodzaju orzeczenia zapadały m.in. we Francji, w Danii, we Włoszech, w Czechach, w Hiszpanii czy w Rumunii. Najbardziej ugruntowaną linię orzeczniczą w tym zakresie kontynuuje od lat 70. XX w. niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny. W powołanym wniosku Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 marca 2021 r.



przeprowadzono obszerną analizę prawnoporównawczą orzecznictwa sądów i trybunałów wybranych państw członkowskich UE. Wyniki tej analizy w pełni uprawniają do konstatacji, że zasada pierwszeństwa stosowania prawa UE ma działanie *wycinkowe, dotyczy kompetencji unijnych i równocześnie warunkowe, gdyż nie zmienia hierarchii źródeł prawa i jako takie jest podporządkowane normom o randze konstytucyjnej, które stanowią ostateczne kryterium walidacyjne wszelkich norm stosowanych na terytorium danego kraju (ibidem, s. 18; analiza prawnoporównawcza wraz z literaturą i orzecznictwem zawarta jest na s. 17-58 wniosku Prezesa Rady Ministrów).*

## **II. Przedmiot kontroli.**

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest zespół przepisów, to jest art. 2 pkt 1 lit. c i ust. 2, art. 5 ust. 1, art. 9 ust. 3, 4 i 5 oraz motywy 7, 8, 19 i 23 Decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję 2014/335/UE, Euratom (Dz. Urz. UE L 424, s. 1; dalej: Decyzja 2020/2053 lub Decyzja), rozpatrywanych w aspekcie kompetencyjnym i proceduralnym, wynikającym z art. 311 TFUE w z związku z art. 12 u.u.m. Art. 5 ust. 1 i art. 9 ust. 3, 4 i 5 oraz motywy 19 i 23 Decyzji 2020/2053 skonfrontowano też zakresowo z normatywną treścią art. 216 ust. 5 Konstytucji.

Odnosząc się do wskazanych w *petitum* wniosku przepisów prawa UE należy wskazać, iż zgodnie z art. 311 TFUE: *Unia pozyskuje środki niezbędne do osiągnięcia swoich celów i należytego prowadzenia swoich polityk (akapit 1). Bez uszczerbku dla innych dochodów budżet jest finansowany całkowicie z zasobów własnych (akapit 2). Ponadto: Rada stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, jednomyślnie i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, przyjmuje decyzję określającą przepisy mające zastosowanie do systemu zasobów własnych Unii. W tym kontekście można ustanawiać nowe lub uchylać istniejące kategorie zasobów własnych. Decyzja ta wchodzi w życie dopiero po jej zatwierdzeniu przez Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi (akapit 3). Jednocześnie Rada, stanowiąc w drodze rozporządzenia zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, ustanawia środki wykonawcze w odniesieniu do systemu zasobów własnych Unii w zakresie, w jakim zostało to przewidziane w decyzji przyjętej na podstawie akapitu trzeciego. Rada stanowi po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (akapit 4).*

Przepis ten ustala, że na jego podstawie ma działać Rada Unii Europejskiej. Ma ona obowiązek działania prawotwórczego, przyjmując decyzję określającą przepisy mające zastosowanie do systemu zasobów własnych Unii. Rada jest zatem organem kompetentnym do określenia przepisów mających zastosowanie do systemu zasobów własnych Unii, łącznie z kompetencją do ustanawiania nowych lub uchylania istniejących kategorii zasobów własnych. Jednocześnie, jak już wyżej wskazano, obowiązana jest ona do działania w specjalnej procedurze prawodawczej, nakazującej podejmowanie uchwały jednomyślnie i po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Instrumentem jest specyficzna decyzja skierowana do państw członkowskich, która z uwagi na ostatni element, tj. konieczność jej zaakceptowania przez wszystkie państwa członkowskie, może być, postrzegana jako umowa międzynarodowa (ewentualnie, co mniej jasne, akt *sui generis*). Treść art. 311 TFUE nie przesądza jednocześnie, jak ma być wyrażona procedura dodatkowej zgody ze strony wszystkich państw członkowskich. W szczególności nie przesądza się wyraźnie, czy ma być ona uzależniona od decyzji parlamentu państwowego, ani w jakim trybie i w jakiej formie prawnej taka zgoda ma być udzielona. Niemniej zakłada się, że musi to być procedura spełniająca krajowe wymogi konstytucyjne, co - biorąc pod uwagę treść decyzji, tj. tworzenie obciążeń dla budżetów państw - najczęściej jednak łączy się z zaangażowaniem parlamentu narodowego. Można zatem z jednej strony uważać, że procedura z art. 311 akapit 3 TFUE ma charakter gwarancyjny na poziomie państw członkowskich. Zapewnia ona, że decyzje nie będą samodzielne i bez niczyjej kontroli, bez wiedzy obywateli tych państw, podejmowane przez rząd uczestniczący w procedurze traktatowej.

Zgodnie z zaskarżonymi zakresowo art. 2 ust. 1 lit. c i ust. 2 Decyzji 2020/2053:

1. *Na zasoby własne zapisane w budżecie Unii składają się dochody*

*pochodzące z następujących źródeł:*

*(. . .)*

*c) zastosowanie jednolitej stawki poboru do masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych wytworzonych w poszczególnych państwach członkowskich, która nie została poddana recyklingowi. Jednolita stawka poboru wynosi 0,80 EUR za kilogram. W odniesieniu do niektórych państw członkowskich stosuje się roczną obniżkę ryczałtową, jak określono w ust. 2 akapit trzeci; d) zastosowanie jednolitej stawki poboru, którą należy określić zgodnie z procedurą budżetową z uwzględnieniem łącznej kwoty wszystkich innych dochodów, do sumy DNB wszystkich państw członkowskich.*

2. Do celów ust. 1 lit. c) niniejszego artykułu „tworzywa sztuczne” oznaczają polimer w rozumieniu art. 3 pkt 5 rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady, do którego mogły zostać dodane dodatki lub inne substancje; „odpady opakowaniowe” i „recykling” mają znaczenie przypisane tym terminom odpowiednio w art. 3 pkt 2) i 2c) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 94/62/WE i w decyzji Komisji 2005/270/WE. Masę odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych, które nie są poddawane recyklingowi, oblicza się jako różnicę między masą odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych wytwarzanych w państwie członkowskim w danym roku a masą odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych, które są poddawane recyklingowi w danym roku, określoną zgodnie z dyrektywą 94/62/WE. Następujące państwa członkowskie mają prawo do rocznej obniżki ryczałtowej, wyrażonej w cenach bieżących, która ma być stosowana odpowiednio do ich wkładu, o którym mowa w ust. 1 lit. c), w kwotach: 22 mln EUR dla Bułgarii, 32,1876 mln EUR dla Czech, 4 mln EUR dla Estonii, 33 mln EUR dla Grecji, 142 mln EUR dla Hiszpanii, 13 mln EUR dla Chorwacji, 184,0480 mln EUR dla Włoch, 3 mln EUR dla Cypru, 6 mln EUR dla Łotwy, 9 mln EUR dla Litwy, 30 mln EUR dla Węgier, 1,4159 mln EUR dla Malty, 117 mln EUR dla Polski, 31,3220 mln EUR dla Portugalii, 60 mln EUR dla Rumunii, 6,2797 mln EUR dla Słowenii i 17 mln EUR dla Słowacji.

Treść art. 5 ust. 1 Decyzji 2020/2053 stanowi, iż [w]yłącznie w celu zaradzenia skutkom kryzysu związanego z COVID-19 poprzez zastosowanie rozporządzenia Rady ustanawiającego Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy i zawartych w nim przepisów sektorowych Komisja jest uprawniona do zaciągnięcia w imieniu Unii pożyczek na rynkach kapitałowych do wysokości 750 000 mln EUR w cenach z 2018 r. Operacje zaciągania pożyczek przeprowadzane są w euro (pkt a). Maksymalnie 360 000 mln EUR w cenach z 2018 r. pożyczonych środków finansowych może być wykorzystane na udzielanie pożyczek oraz, w drodze odstępstwa od art. 4, maksymalnie 390 000 mln EUR w cenach z 2018 r. pożyczonych środków finansowych może być wykorzystane na wydatki (pkt b).

Kwota, o której mowa w akapicie pierwszym lit. a), jest dostosowywana na podstawie stałego deflatora w wysokości 2% rocznie. Każdego roku Komisja informuje Parlament Europejski i Radę o wysokości dostosowanej kwoty. Komisja zarządza zaciągniętymi pożyczkami, o których mowa w ust. 1 lit. a) akapit pierwszy, w taki sposób, by po 2026 r. nie zaciągać już nowych pożyczek netto.

Zgodnie zaś z art. 9 ust. 3, 4 i 5 Decyzji 2020/2053:

( ... )

3. Państwa członkowskie udostępniają Komisji zasoby własne przewidziane w art. 2 ust. 1 niniejszej decyzji zgodnie z rozporządzeniami przyjętymi na mocy art. 322 ust. 2 TFUE.

4. Bez uszczerbku dla art. 14 ust. 2 rozporządzenia Rady (UE, Euratom) nr 609/2014, w przypadku gdy zatwierdzone środki zapisane w budżecie Unii nie są wystarczające do wywiązania się przez Unię z zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek, o których mowa w art. 5 niniejszej decyzji, a Komisja nie jest w stanie zapewnić koniecznej płynności poprzez uruchomienie innych środków przewidzianych w ustaleniach finansowych mających zastosowanie do takich pożyczek odpowiednio szybko, by zapewnić wywiązanie się z zobowiązań Unii, w tym poprzez środki aktywnego zarządzania płynnością oraz, w razie potrzeby, poprzez wykorzystanie finansowania krótkoterminowego na rynkach kapitałowych zgodnie z warunkami i limitami określonymi w art. 5 ust. 1 lit. a) akapit pierwszy i art. 5 ust. 2 niniejszej decyzji, państwa członkowskie udostępniają Komisji - jako rozwiązanie ostateczne - zasoby niezbędne na ten

cel. W takich przypadkach ust. 5-9 niniejszego artykułu mają zastosowanie w drodze odstępstwa od art. 14 ust. 3 i art. 14 ust. 4 akapit pierwszy rozporządzenia Rady (UE, Euratom) nr 609/2014.

5. Z zastrzeżeniem art. 14 ust. 4 akapit drugi rozporządzenia (UE, Euratom) nr 609/2014 Komisja może wezwać państwa członkowskie, by tymczasowo zapewniły kwotę stanowiącą różnicę między ogółem aktywów a potrzebami gotówkowymi, proporcjonalnie do szacowanych dochodów budżetu uzyskanych od każdego z nich. Komisja informuje państwa członkowskie o takich wezwaniach z należyтым wyprzedzeniem. Komisja ustanowi zorganizowany dialog na temat harmonogramów emisji i spłat z krajowymi organami odpowiedzialnymi za zarządzanie długiem i zasobami finansowymi Skarbu Państwa.

W przypadku gdy państwo członkowskie w określonym terminie nie zastosuje się do wezwania, w całości lub w części, lub poinformuje Komisję, że nie będzie w stanie się do niego zastosować, aby pokryć część przypadającą na to państwo członkowskie Komisja jest uprawniona, na zasadzie tymczasowej, do wystąpienia do pozostałych państw członkowskich z dodatkowymi wezwaniem. 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.

Zgodnie z motywem 7 Decyzji 2020/2053 [j]ako pierwszy krok należy wprowadzić nową kategorię zasobów własnych opartych na krajowych wkładach obliczonych na podstawie odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi. Zgodnie z europejską strategią w dziedzinie tworzyw sztucznych budżet Unii może przyczynić się do zmniejszenia zanieczyszczenia pochodzącego z odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych. Zasoby własne oparte na krajowych wkładach, które są proporcjonalne do ilości odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych, które nie są poddawane recyklingowi w poszczególnych państwach członkowskich, będą stanowiły zachętę do zmniejszenia zużycia jednorazowych produktów z tworzyw sztucznych oraz promowania recyklingu i gospodarki o obiegu zamkniętym. Jednocześnie, zgodnie z zasadą pomocniczości, państwa członkowskie będą mogły podjąć kroki, jakie uznają za najbardziej odpowiednie do realizacji tych celów. Aby uniknąć nadmiernego regresywnego wpływu na wkłady krajowe, w odniesieniu do wkładów państw członkowskich, których DNB na mieszkańca w 2017 r. był niższy od średniej unijnej, należy zastosować roczną obniżkę ryczałtową. Obniżka ta powinna odpowiadać 3,8 kilogramom pomnożonym przez liczbę ludności danego państwa członkowskiego w 2017 r.

Motyw 8 Decyzji 2020/2053 stanowi, iż Rada Europejska obradująca w dniach od 17 do 21 lipca 2020 r. odnotowała, że jako podstawę dodatkowych zasobów własnych Komisja przedstawi w pierwszym półroczu 2021 r. wniosek w sprawie mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO<sub>2</sub> oraz wniosek w sprawie opłaty cyfrowej w celu ich wprowadzenia najpóźniej do dnia 1 stycznia 2023 r. Rada Europejska zwróciła się do Komisji o przedstawienie zmienionego wniosku w sprawie unijnego systemu handlu uprawnieniami, z możliwością rozszerzenia go na sektor lotniczy i morski. Stwierdziła, że w czasie trwania wieloletnich ram finansowych na okres 2021- 2027 ("WRF 2021-2027") Unia będzie pracować nad wprowadzeniem innych zasobów własnych, które mogą obejmować podatek od transakcji finansowych.

Zgodnie zaś z motywem 19 Decyzji 2020/2053, [s]płata środków finansowych pożyczonych w celu udzielenia bezzwrotnego wsparcia, wsparcia zwrotnego za pośrednictwem instrumentów finansowych lub rezerw na gwarancje budżetowe, jak również spłata należnych odsetek powinna być finansowana z budżetu Unii. Pożyczone środki finansowe, które są wykorzystywane celem udzielenia pożyczek państwom członkowskim, powinny zostać spłacone z kwot otrzymanych od państw członkowskich będących beneficjentami. Należy przydzielić i udostępnić Unii niezbędne zasoby, aby mogła pokrywać wszystkie swoje zobowiązania finansowe i warunkowe wynikające z wyjątkowego i tymczasowego uprawnienia do

*zaciągania pożyczek w dowolnym roku oraz w dowolnych okolicznościach zgodnie z art. 310 ust. 4 i art. 323 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).*

*W świetle motywu 23 zaś [a]by zapewnić, by Unia była zawsze w stanie terminowo wywiązywać się ze swoich zobowiązań prawnych wobec stron trzecich, niniejsza decyzja powinna przewidywać szczegółowe przepisy upoważniające Komisję - w okresie tymczasowego zwiększenia pułapów zasobów własnych - do wzywania państw członkowskich do tymczasowego udostępnienia odpowiednich zasobów pieniężnych, w przypadku gdy zatwierdzone środki zapisane w budżecie Unii okażą się niewystarczające, by pokryć zobowiązania wynikające z zaciągniętych pożyczek w związku z tymczasowym zwiększeniem pułapów. Komisja powinna - jako rozwiązanie stosowane w ostateczności - mieć możliwość wezwania do udostępnienia zasobów pieniężnych jedynie wtedy, gdyby nie była w stanie zapewnić koniecznej płynności poprzez uruchomienie innych środków aktywnego zarządzania płynnością, w tym w razie potrzeby poprzez wykorzystanie finansowania krótkoterminowego na rynkach kapitałowych, by zapewnić terminowe wywiązanie się z zobowiązań Unii wobec pożyczkodawców. Należy przewidzieć, by Komisja ogłaszała takie wezwania skierowane do państw członkowskich z należyтым wyprzedzeniem i by były one ściśle proporcjonalne do szacowanych dochodów budżetu poszczególnych państw członkowskich i, w każdym przypadku, ograniczone do ich udziału w ramach tymczasowo zwiększonego pułapu zasobów własnych, tj. 0,6 % DNB państw członkowskich. Jeżeli jednak państwo członkowskie w określonym terminie nie zastosuje się do wezwania, w całości lub w części, lub poinformuje Komisję, że nie będzie w stanie się do niego zastosować, Komisja i tak powinna być upoważniona, na zasadzie tymczasowej, do wystąpienia z dodatkowymi wezwaniem do innych państw członkowskich, z zachowaniem proporcjonalności. Należy przewidzieć maksymalną kwotę roczną, jaka może być przedmiotem wezwania Komisji skierowanego do poszczególnych państw członkowskich. Oczekuje się, że Komisja przedłoży niezbędne wnioski na potrzeby zapisywania wydatków pokrywanych z kwot zasobów pieniężnych tymczasowo udostępnionych przez państwa członkowskie w budżecie Unii, aby zapewnić, by zasoby te zostały uwzględnione na jak najwcześniejszym etapie do celów wpłacenia zasobów własnych na rachunek przez państwa członkowskie, tzn. zgodnie z mającymi zastosowanie ramami prawnymi, a zatem według odnośnych kluczy DNB i bez uszczerbku dla innych zasobów własnych i innych dochodów.*

Konstruując przedmiot kontroli związkowo powołano art. 12 ust. 2a u.u.m., bowiem na jego podstawie ratyfikacji podlegają akty prawne Unii Europejskiej, o których mowa m.in. w

art. 311 akapit trzeci TFUE. W uzasadnieniu projektu ustawy ratyfikującej decyzję przyjęto, iż sprawy regulowane tą decyzją dotyczą kwestii określonych w art. 89 ust. 1 pkt 3 i 4 Konstytucji RP, tj. członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej oraz znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym (ok. 6,5 mld EUR średniorocznie w cenach 2018 r.). W kontekście powyższego uznano, iż wymagana w tym względzie będzie ratyfikacja po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie, o której mowa w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP.

W art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 127 ze zm.; dalej u.u.m.) potwierdzono, że związanie Rzeczypospolitej umową międzynarodową wymaga uzyskania zgody wyrażonej w drodze ratyfikacji lub przez zatwierdzenie, natomiast w ust. 2 tego przepisu przesądono, że ratyfikacji podlegają umowy międzynarodowe określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji, a także inne umowy międzynarodowe przewidujące wymóg ratyfikacji albo ją dopuszczające. Z kolei art. 12 ust. 2a u.u.m. stanowi: *Ratyfikacji podlegają akty prawne Unii Europejskiej, o których mowa w art. 48 ust.6 Traktatu o Unii Europejskiej oraz w art. 25, art. 218 ust. 8 akapit drugi zdanie drugie, art.223 ust. 1, art. 262 lub art.311 akapit trzeci Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.*

Przepis ten ma na celu określenie w ustawie właściwej procedury postępowania w wypadku aktów prawnych Unii Europejskiej, które nie stanowią typowych umów międzynarodowych (wyrok TK z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12, OTK nr 5/A/2013, poz. 63). Domyślnym trybem ratyfikacji decyzji w sprawie zasobów własnych UE jest procedura przewidziana w art. 89 ust. 1 Konstytucji, jednakże podzielić należy stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w powołanym powyżej orzeczeniu z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12, że *[u]stawodawca, decydując o wyborze trybu, w którym zostanie uchwalona ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej (art.89 ust.1 lub art.90 ust.2-4 Konstytucji) musi oprzeć się na analizie treści umowy i jej skutków. O wyborze trybu decyduje charakter wprowadzanych regulacji. Niewątpliwie art. 90 Konstytucji znajduje zastosowanie wówczas, gdy spełni się przesłanka w postaci przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu „kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach (op. cit.)*

Ustawę uchwalaną w trybie art. 90 ust. 2 Konstytucji należy wówczas traktować jako ustawę szczególną, bowiem różni się od ustaw przyjmowanych w trybie zwykłym, w tym od ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikowanie umów międzynarodowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 (zob. K. Skotnicki, *W sprawie ratyfikacji traktatu z Lizbony*, Przegląd Sejmowy, nr

2009/2; także A. Szmyt, *W sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, Przegląd Sejmowy, nr 2009/2).

Odnosząc się do zakresu treści normatywnej art. 12 ust. 2a u.u.m. należy skonstatować więc, że przepis ten nie może być rozumiany jako unormowanie bezwzględnie nakazujące dokonanie ratyfikacji decyzji o zasobach własnych UE w trybie określonym w art. 89 ust.1 Konstytucji RP, gdyż o wyborze właściwego trybu tej ratyfikacji decyduje normatywna treść ratyfikowanego aktu.

### **III. Wzorce kontroli.**

Punktem odniesienia oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów są wzorce wynikające z art. 89 ust. 1, art. 90 ust. 1 Konstytucji RP i art. 216 ust. 5 Konstytucji, a także z art. 2, art. 7 i art. 8 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z unormowaniami art. 89 ust. 1 Konstytucji:

*Ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy:*

- 1) *pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych,*
- 2) *wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji,*
- 3) *członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej,*
- 4) *znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym,*
- 5) *spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy.*

W art. 89 ust. 1 Konstytucji zawarto enumeratywne wyliczenie przesłanek przedmiotowych (M. Grzybowski, P. Mikuli, *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w sferze stosunków międzynarodowych*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, [red.] M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 54). Umowa międzynarodowa dotycząca zagadnień, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, może zostać ratyfikowana przez Prezydenta, jeśli zgodę na tę czynność wyrazi parlament w drodze ustawy. Jest to tzw. „duża” ratyfikacja. Podkreślić należy, że materia umowy międzynarodowej, przesądzająca o włączeniu organów władzy ustawodawczej w tryb



ratyfikacyjny jest dość zróżnicowana, a dodatkowo w znacznej mierze ukształtowana za pomocą pojęć nieostrych (P. Radzewicz, *Komentarz do art. 89, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, [red.] P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 289; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 518; K. Działocha, komentarz do art. 89, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, [red.] L. Garlicki, wyd. I, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 9). Jedną z nich dotyczy znacznego obciążenia państwa (art. 89 ust. pkt 4 Konstytucji). Chodzi zatem wyłącznie o umowy, których ratyfikacja skutkować będzie bezpośrednim, trwałym i stałym obciążeniem dla budżetu państwa (zob. M. Wiącek, komentarz do art. 89, [w:] *Konstytucja RP, Tom I Komentarz. Art. 1-86*, [red.] M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H.BECK, Warszawa 2016, s. 112; zob. także powoływaną tam pozycję: M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 2003, s. 104).

*Z kolei, zgodnie z przepisem art. 90 ust. 1 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Ustawa, wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1, jest uchwalana przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.*

Jak stwierdził B. Banaszak, art. 90 ust. 1 Konstytucji określa tryb wyrażania zgody na przekazanie podmiotom międzynarodowym kompetencji organów władzy państwowej. Przepis ten nie zawiera słowa o suwerenności, chociaż z jego treści jednoznacznie wynika, że dotyczy on tej materii. Nie wskazuje też kompetencji, jakie mogą być przekazane. Z tego, że przedmiotem przekazania mogą być kompetencje organów państwowych jedynie w niektórych sprawach wynika też, że państwo nie może wyrzec się suwerenności. Przez ratyfikację z art. 90 ust. 1 Konstytucji RP nie można też przekazać organizacji całości kompetencji jakiegoś organu (zob. B. Banaszak, komentarz do art. 90, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, odnoszącym się do zagadnienia przekazania kompetencji w niektórych sprawach, podkreśla się, że chodzi tu zarówno o zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie, jak i zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej (zob. wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, op.

cit.). Oznacza to, że również treść przepisów prawa unijnego można analizować z perspektywy prawidłowego, tj. zgodnego z Konstytucją, przekazania kompetencji, ale także już po przekazaniu można oceniać, czy zakres przekazania kompetencji nie jest w sposób nieuprawniony modyfikowany, wbrew zobowiązaniom wynikającym z umowy międzynarodowej, ratyfikowanej w trybie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP. Tym samym, z punktu widzenia analizowanego przepisu Konstytucji RP, niedopuszczalne jest aby Rzeczpospolita Polska mogła związać się tego rodzaju umową międzynarodową, która przewiduje niedookreślone uprawnienia organizacji międzynarodowej ze skutkiem obowiązywania na terenie RP, albo, co więcej, pozwala tej organizacji na samookreślanie własnych kompetencji w późniejszym czasie, kosztem kompetencji organów RP. Państwa członkowskie pozostają bowiem gospodarzami traktatów, zachowując tzw. kompetencję kompetencji, czyli kompetencje do ustalania nowych kompetencji, co następuje poprzez zmianę traktatów (zob. M. Florczak-Wątor, komentarz do art. 4 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz. Art. 1-86*, [red.] M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H.BECK, Warszawa 2016, teza 26). Zgoda na ratyfikację odnosi się bowiem do enumeratywnie wskazanych kompetencji i określonego w ten sam sposób zakresu spraw. To, że ustrojodawca posłużył się niedookreślonym sformułowaniem „niektórych” nie oznacza przecież, że w ten sam sposób może być sformułowana delegacja kompetencji. Powierzenie kompetencji w ramach umowy, o której mowa w art. 90 ust. 1 ustawy zasadniczej, nie może zatem zakładać samoistnej ewolucji i musi być wyraźne, gdyż na podstawie traktatu organy tej organizacji stają się organami władzy „w niektórych sprawach”, łącznie z możliwością stanowienia prawa powszechnie obowiązującego na terenie RP (art. 91 ust. 3 Konstytucji). Przekazanie owego władztwa i jego wykonywanie przez organy międzynarodowe podlega zatem tym samym regułom, którym podlegają krajowe organy władzy państwowej, a więc w szczególności zasadom opisanym w art. 2 i art. 7 Konstytucji. Także bowiem na gruncie prawa publicznego mamy do czynienia z refleksem zasady *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet*, którą bodaj najtrafniej ujął jurysta Julian: *More maiorum ita comparatum est, ut is demum iurisdictionem mandare possit, qui eam suo iure, non alieno beneficio habet (ze zwyczaju przodków wynika, że ten jedynie może delegować jurysdykcję, komu przysługuje ona z jego własnego prawa, a nie z cudzej łaski)* (*Digesta*, 2,1,5 - tłum. za F. Longchamps de Berier; materiały własne; zob. także postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2020 r., sygn. Kpt 1/20, OTK ZU z2020 r., seria A, poz. 60).

Należy też podkreślić, że w powołanym w niniejszym wniosku wyroku

z dnia 7 października 2021 r., sygn. K 3/21, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

1. *Art. 1 akapit pierwszy i drugi w związku z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.) w zakresie, w jakim Unia Europejska ustanowiona przez równe i suwerenne państwa, tworząca „coraz ściślejszy związek między narodami Europy”, których integracja - odbywająca się na podstawie prawa unijnego oraz poprzez jego wykładnię dokonywaną przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej - osiąga „nowy etap”, w którym:*

a) *organy Unii Europejskiej działają poza granicami kompetencji przekazanych przez Rzeczpospolitą Polską w traktatach,*

b) *Konstytucja nie jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, mającym pierwszeństwo obowiązywania i stosowania,*

c) *Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne - jest niezgodny z art. 2, art. 8 i art. 90 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*

( ... ).

Odnosząc się łącznie do obu przedstawionych wyżej trybów ratyfikacji należy kategorycznie stwierdzić, że nie jest dopuszczalne wyrażenie przez parlament zgody na ratyfikację, a tym samym i ratyfikacja umowy międzynarodowej, której przepisy są niezgodne z Konstytucją.

Artykuł 2 Konstytucji RP stanowi, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Ten przepis ustawy zasadniczej daje podstawę do rekonstruowania zasad o fundamentalnym znaczeniu, które nie znajdują bezpośredniego, literalnego odzwierciedlenia w tekście Konstytucji (zob. wyrok TK z dnia 31 stycznia 2005 r., sygn. P 9/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 9).

Rozumienie zawartej w tym przepisie klauzuli demokratycznego państwa prawnego wraz z zasadą praworządności, sprawiedliwości, godności człowieka, proporcjonalności, równości wobec prawa oraz prawa do sądu współtworzy dorobek konstytucyjny Trybunału Konstytucyjnego, zawierający zbiór norm stanowiących wzorce kontroli. Klauzula ta ma charakter „wielopiętrowy”. Na jej treść składa się szereg zasad, które nie zostały wprawdzie *expressis verbis* ujęte w Konstytucji, ale które wynikają z istoty i aksjologii demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z dnia 4 stycznia 1999 r., sygn. K. 18/99, OTK ZU nr

1/2000, poz. 1). Trafnie wskazuje B. Banaszak, że (...) *demokratyczne państwo prawne to państwo, w którym istnieją i funkcjonują wzajemnie ze sobą powiązane:*

*1) suwerenność narodu - podstawa demokratycznej legitymizacji władzy państwowej i demokratycznego systemu tworzenia prawa oraz instytucji określających odpowiedzialność organów państwowych, 2) wolność i równość wobec prawa, tj. oparcie stosunków między państwem a jednostką na konstytucyjnym systemie praw podstawowych, nakierowanym przede wszystkim na zapewnienie równości oraz wolności osobistych i politycznych, a w przypadku tych ostatnich na stworzenie jednostce możliwości wpływu na kształtowanie woli państwa, 3) konstytucja jako zasadniczy porządek prawny i najwyższa rangą norma prawna w państwie stanowiąca podstawę całego systemu prawa, 4) prawo jako podstawa i granica wszystkich działań państwa, tj. związanie ustawodawcy normami konstytucyjnymi, a władzy wykonawczej i sędowniczej - ustawą, wszystkich zaś organów normami pozakrajowymi, których państwo zobowiązało się przestrzegać, patrząc natomiast od strony jednostki - pewność prawna, rozumiana jako trwałość prawa i przewidywalność państwowych rozstrzygnięć (ochrona zaufania obywatela do państwa); 5) podział władz jako przyporządkowanie funkcji państwowych i wzajemna kontrola władz; 6) ochrona sądowa - zapewnienie pełnej i efektywnej ochrony prawnej, przede wszystkim w odniesieniu do aktów publicznoprawnych (także działań państwa w drodze ustawy), przez system niezależnych i niezawisłych sądów, opierających swą procedurę na ustawie; 7) odpowiedzialność organów państwa za błędne działania (również odszkodowawcza); 8) zakaz podejmowania działań przez państwo ponad potrzebę (B. Banaszak, komentarz do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H.BECK 2012, teza 2).*

W piśmiennictwie wskazuje się także, że z rzeczonego przepisu wynika m.in. zasada demokratyzmu, która wymaga oparcia na rygorach demokracji całego procesu tworzenia, interpretowania i stosowania prawa (zob. W. Sokolewicz, komentarz do art. 2, [w:] *Konstytucja. Komentarz. Tom V*, [red.] L. Garlicki, s. 11). Ujęcie to koresponduje z zasadą praworządności rozumianą w sposób formalny i wówczas oznacza ona *zgodne z prawem funkcjonowanie państwa, tj. jego organów lub innych podmiotów działających w jego imieniu. Wiąże się ona wówczas z omówionym już nakazem działania organów państwowych wyłącznie w granicach ich kompetencji określonych przez prawo oraz z nakazem wydawania aktów stosowania prawa na podstawie norm generalnych i abstrakcyjnych. Ponadto zakłada podejmowanie przez organy państwowe rozstrzygnięć i uchwalanie aktów prawnych w trybie*

określonym przez prawo (np. normy proceduralne dotyczące trybu ustawodawczego) (zob. B. Banaszak, op. cit., teza 9).

W kontekście niniejszej sprawy, ważną zasadą wynikającą z art. 2 Konstytucji jest zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana też zasadą lojalności państwa. Ma ona podstawowe znaczenie i wyznacza ramy działania organów władzy publicznej (zob. np. wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. K. 4/99, OTK ZU nr 7/1990, poz. 165). Z zasadą lojalności związana jest konieczność zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego. Z kolei, bezpieczeństwo prawne jest związane z pewnością prawa, a więc z przewidywalnością działań organów państwa (zob. np. wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138). Pewność prawa jest to zespół cech przysługujących prawu, które gwarantują jednostce bezpieczeństwo prawne i umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć (zob. np. wyroki TK z dnia: 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, op. cit.; 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157; 20 stycznia 2009 r., sygn. P 40/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 4). Wymienione wartości muszą być analizowane w perspektywie wewnętrznej, ale także w kontekście spełnienia przez Państwo Polskie ciężących na nim konstytucyjnych obowiązków związanych z zakresem przekazania kompetencji organów władzy publicznej w niektórych sprawach organizacji lub organowi międzynarodowemu na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP. To przekazanie kompetencji musi uwzględniać zobowiązanie państwa do budowania zaufania obywateli (jednostek) do państwa i stanowionego przez nie prawa i zapewnienia bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. Czuwanie nad realizacją państwa prawnego dotyczy też kształtowania kompetencji organów władzy publicznej po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

W powyższym aspekcie, związek z zasadą demokratycznego państwa prawa wykazuje również zasada legalizmu, wynikająca z art. 7 Konstytucji, który stanowi, że *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*.

Legalizm stanowi jądro zasady państwa prawnego (zob. B. Banaszak, teza 7 do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 32 - 33 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2017 r., sygn. K 3/17, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 68). Trybunał Konstytucyjny z tego przepisu ustawy zasadniczej wywodzi, że *kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich*

*przepisach, a - w razie wątpliwości interpretacyjnych - kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać* (wyrok TK z dnia 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66). Przez władze publiczne należy przy tym rozumieć wszystkie władze w sensie konstytucyjnym - ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą (zob. wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 256). Z art. 7 Konstytucji RP wynika więc, że organy władzy publicznej nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej (zob. wyrok TK z dnia 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47 i przywołana tam literatura). W tym kontekście warto zwrócić uwagę na pogląd P. Tulei, który - rozważając kwestię zawartego w art. 7 Konstytucji nakazu działania na podstawie i w granicach prawa - stwierdził, że ma *on charakter reguły nieprzewidującej żadnych wyjątków* (P. Tuleja, komentarz do art. 7 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz. Art. 1- 86*, [red.] M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H.BECK, s. 302).

W demokratycznym państwie prawnym normy obowiązującego prawa muszą być stanowione w trybie określonym Konstytucją, a każdy organ państwa podejmuje działania wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, zgodnie z zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji. Podstawę prawną działania organów stanowiących prawo tworzą przepisy określające ich kompetencje oraz przepisy regulujące tryb ustawodawczy. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego art. 7 Konstytucji RP pełni więc ważną funkcję w procesie tworzenia prawa. Dla społeczeństwa w demokratycznym państwie prawnym jedną z gwarancji jest bowiem stanowienie prawa z poszanowaniem konstytucyjnej regulacji zasad trybu ustawodawczego. Konstytucja, tworząc odpowiednie warunki instytucjonalne, umożliwia stanowienie prawa ze szczególną rozważą, przy wszechstronnym rozważeniu zgłaszanych propozycji legislacyjnych, które mają stać się powszechnie obowiązującym prawem. Z tego powodu konieczne jest restrykcyjne interpretowanie i stosowanie przepisów Konstytucji dotyczących procesu ustawodawczego. Stanowienie przepisów jest niezgodne z Konstytucją, jeśli następuje z uchybieniami określonego w jej normach trybu ustawodawczego (*por. Konstytucyjne warunki procesu ustawodawczego. Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Trybunał Konstytucyjny 2015 r., s. 273).

Artykuł 8 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że *Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej*.

W komentarzu do art. 8 Konstytucji Piotr Tuleja, podkreślając szczególną moc Konstytucji, stwierdził, iż *użyte w art. 8 ust. 1 Konstytucji RP sformułowanie, w myśl którego Konstytucja RP jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, oznacza, że wszystkie akty*

*prawne powinny być zgodne z Konstytucją RP. Dotyczy to aktów stanowienia i stosowania prawa. Nakaz zgodności obejmuje też faktyczne działania organów władzy publicznej podejmowane na podstawie i w granicach prawa. W odniesieniu do organów stanowiących prawo zasada nadrzędności Konstytucji RP oznacza zakaz stanowienia norm prawnych niezgodnych z Konstytucją RP oraz nakaz konkretyzacji przepisów Konstytucji RP. W pierwszej kolejności art. 8 ust. 1 adresowany jest do ustawodawcy. (...) naruszenie przez ustawodawcę zakazu stanowienia przepisów niezgodnych z Konstytucją RP nie oznacza ich nieważności, nie powoduje ich automatycznej derogacji, nie uzasadnia stwierdzenia takiej derogacji przez organ stosujący prawo. Uzasadnia natomiast wszczęcie postępowania prowadzącego do stwierdzenia przez TK hierarchicznej zgodności norm. Uzasadnienie to wynika zarówno z właściwości norm konstytucyjnych oraz sposobu formułowania ocen o hierarchicznej niezgodności, jak i z zasad ustrojowych. Konsekwencją tak rozumianej zasady nadrzędności Konstytucji RP jest sposób ukształtowania kompetencji TK, charakteru i skutków jego orzeczeń. Szczególna moc Konstytucji RP stanowi źródło powszechnie obowiązującego charakteru wyroków TK oraz skutków tych wyroków polegających na derogacji niekonstytucyjnych norm.*

*Zakaz stanowienia aktów normatywnych niezgodnych z Konstytucją RP stanowi tzw. negatywny aspekt zasady nadrzędności. Zasada ta ma również aspekt pozytywny, wyrażający się nakazem konkretyzacji przepisów Konstytucji RP. Nakaz ten również skierowany jest przede wszystkim do ustawodawcy.*

*Brak regulacji konstytucyjnej oznacza swobodę ustawodawcy w stanowieniu prawa oraz sposobie regulacji danej materii. Konstytucja RP w wielu przepisach odsyła wprost do regulacji ustawowej lub konieczność takiej regulacji wynika pośrednio z jej przepisów. (. . .) Zasada nadrzędności Konstytucji RP jest również skierowana do organów stosujących prawo, w szczególności do sądów (tenże, komentarz do art. 8 Konstytucji, [w:] Konstytucja RP. Tom I, Art. 1- 86, Wydawnictwo C.H.BECK, Warszawa 2016, s. 313-316), które w przypadku powzięcia wątpliwości co do niezgodności przepisów ustawy z Konstytucją są zobowiązane do uruchomienia procedury pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego (art. 193 Konstytucji).*

W niniejszej sprawie szczególnie istotny jest ten aspekt nadrzędności Konstytucji w polskim systemie prawnym, który odnosi się do relacji prawo krajowe - prawo Unii Europejskiej. Najbardziej trafne ujęcie tej relacji było przedmiotem powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09 (*op. cit.*), wydanego

w pełnym składzie Trybunału, gdzie zauważono, że Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się na ten temat w wielu orzeczeniach, a zwłaszcza w wyrokach dotyczących Traktatu akcesyjnego i Traktatu z Lizbony. Trybunał podkreślił że Konstytucja RP zachowuje nadrzędność i pierwszeństwo wobec wszystkich aktów prawnych obowiązujących w polskim porządku konstytucyjnym, w tym także prawa unijnego. Taka pozycja Konstytucji wynika z art. 8 ust. 1 Konstytucji i została potwierdzona w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny przypominał, że w wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego (sygn. K 18/04), podkreślono że Konstytucja pozostaje - z racji swej szczególnej mocy - „*prawem najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej*” w stosunku do wszystkich wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych. Dotyczy to także ratyfikowanych umów międzynarodowych o przekazaniu kompetencji „w niektórych sprawach”. Konstytucja korzysta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania. Wskazane stanowisko znalazło również potwierdzenie w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony (sygn. K 32/09). Tezę tę, sformułowaną w kontekście relacji Konstytucji do traktatów należy odnieść także do relacji do aktów instytucji unijnych (*ibidem*). Podkreślono też, że Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na konieczność rozróżnienia, z jednej strony, badania zgodności aktów unijnego prawa pochodnego z traktatami, czyli prawem pierwotnym Unii, a z drugiej strony, badania ich zgodności z Konstytucją. Organem, który decyduje ostatecznie o zgodności rozporządzeń unijnych z traktatami jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a o zgodności z Konstytucją - Trybunał Konstytucyjny, jako że także ze względu na treść art. 8 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany do takiego pojmowania swej pozycji, że w sprawach zasadniczych, o wymiarze ustrojowym zachowa pozycję „sądu ostatniego słowa” w odniesieniu do polskiej Konstytucji (*ibidem*).

Warto też odnotować wyraźny pogląd Trybunału Konstytucyjnego, że wykładnia „*przyjazna dla prawa europejskiego*” ma swoje granice. Nie może prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych z niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję (*ibidem*). Jak wskazuje się w piśmiennictwie, zachowanie pierwszeństwa Konstytucji RP, w warunkach integracji europejskiej, jest równoznaczne z zachowaniem suwerenności państwa (zob. K. Wójtowicz, *Suwerenność w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Spór o suwerenności*, [red.] W. Wołpiuk, Warszawa 2001, s. 174).

Odnosząc się do normatywnej treści przepisu art. 216 ust. 5 Konstytucji RP należy wskazać, iż wprost zostało w nim wskazane, iż *[nie] wolno zaciągać pożyczek lub udzielać*



*gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa. Powołana norma ma na celu ochronę majątku państwowego oraz swobody dysponowania nim przez państwo. Ograniczenie wysokości długu publicznego ma zapobiegać nadmiernemu zadłużeniu państwa stanowiącemu zagrożenie dla stabilności jego rozwoju gospodarczego. Wartością chronioną przez art. 216 ust. 5 Konstytucji jest równowaga ekonomiczno-finansowa państwa. Konstytucyjnie akceptowalną granicą państwowego długu publicznego jest próg 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto (PKB). Po osiągnięciu tego progu organy państwa nie mogą zaciągać nowych zobowiązań finansowych w formie pożyczek oraz udzielania gwarancji i poręczeń finansowych. Artykuł 216 Konstytucji RP uzupełnia regulację zawartą w jej art. 220 ust. 1, z której wynika, że zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej. Należy przy tym wyjaśnić, że deficyt budżetowy to nadwyżka wydatków budżetu państwa nad dochodami, ustalona w ustawie budżetowej. Z kolei pojęcie państwowego długu publicznego obejmuje zarówno wewnętrzne, jak i zagraniczne zadłużenie państwa. Adresatem zakazu, o którym mowa w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, jest przede wszystkim rząd, który planuje i realizuje politykę finansową państwa oraz parlament, który uchwala ustawę budżetową i rozlicza rząd z jej realizacji. Naruszenie zakazu przekraczania pułapu długu publicznego może być kwalifikowane jako delikt konstytucyjny, rodząc odpowiedzialność konstytucyjną i polityczną (zob. M. Florczak-Wątor, komentarz do art. 216 Konstytucji RP, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, [red.] P. Tuleja, wyd. II, LEX/el. 2021).*

W piśmiennictwie podkreśla się, iż w odróżnieniu od prawa unijnego, dopuszczającego przekroczenie wartości referencyjnej długu publicznego dla PKB, prawo krajowe nie przewiduje ograniczeń obowiązywania zakazu, o którym mowa w art. 216 ust. 5 Konstytucji. Upoważnienie ustawodawcy do określenia sposobu obliczania wartości państwowego długu publicznego nie obejmuje upoważnienia do decydowania o jakimkolwiek innym aspekcie funkcjonowania zakazu. W tym sensie uzasadnione jest stwierdzenie, że zakaz ustanowiony w art. 216 ust. 5 Konstytucji ma charakter bezwzględny (zob. M. Bitner, *Opinia dotycząca wybranych problemów związanych z konstytucyjnym zakazem podejmowania działań, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczyłby 3/5 wartości rocznego produktu*

*krajowego brutto*, Opinie i ekspertyzy OE-305, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu, Warszawa 2020 r., s. 12).

Znaczenie w przedmiotowej sprawie ma też art. 216 ust. 4 Konstytucji RP który stanowi, że *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. Udzielenie poręczenia wymaga zachowania określonej procedury, a przede wszystkim- zgodnie z art. 2a ust. 1 i 2 powołanej ustawy- poręczenie i gwarancja mogą być udzielane po dokonaniu analizy ryzyka wypłat przez Skarb Państwa z tytułu udzielanych poręczeń i gwarancji. Poręczenia lub gwarancji nie udziela się, jeśli z analizy tej wynika, że podmiot, którego zobowiązania mają być objęte poręczeniem lub gwarancją, nie będzie w stanie wykonać tych zobowiązań.

#### **IV. Charakter kompetencji Unii Europejskiej.**

Ogólne przepisy unijnych traktatów, a zatem podstawowe zasady funkcjonowania Unii Europejskiej, istniejące od samego początku powołania tej organizacji, wyraźnie korespondują z tym, jaki stopień dopuszczalnej integracji z organizacjami międzynarodowymi przewiduje Konstytucja RP. Analogicznie jak to bowiem wynika z art. 90 ust. 1 ustawy zasadniczej, granice kompetencji Unii Europejskiej, a zatem i jej organów, wyznacza zasada przyznania, a zatem działają one wyłącznie w ramach kompetencji przyznanych im w traktatach przez państwa członkowskie, do osiągnięcia określonych w nich celów (zob. art. 5 TUE i na tle tego przepisu powołany komunikat po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2021 r., sygn. K 3/21, a w piśmiennictwie K. Lenaerts, P. van Nuffel, *Constitutional Law*, s. 88 za M. Florczak-Wątor, komentarz do art. 4 Konstytucji, *op. cit.*, teza 25).

Tam, gdzie państwa członkowskie nie przyznały kompetencji Unii, uznaje się, że kompetencje te należą do samych państw członkowskich, a Unia może działać tylko w oparciu

o zasadę pomocniczości, podlegającą każdorazowej kontroli parlamentów narodowych (zob. art. 4 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 3 TUE).

Także w art. 13 ust. 2 TUE przewidziano, że każda instytucja unijna działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Pod takimi też warunkami realizacja przyznanych Unii kompetencji zyskuje bezpośrednią skuteczność w porządku prawnym RP na zasadzie wynikającej z art. 91 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, *op. cit.*; zob. także M. Szpunar, komentarz do art. 90, [w:] *Konstytucja RP, Tom II, Komentarz. Art. 87-243*, [red.] M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H.BECK, teza 18).

W świetle powyższych przepisów, przedmiotem zgody na związanie Rzeczypospolitej Polskiej traktatami unijnymi, wyrażonej w formie referendum unijnego, a później w formie ustawy ratyfikacyjnej, była konkretna treść przepisów kompetencyjnych, w tym art. 311 TFUE. Tym samym, jeśli przepis kompetencyjny jest następnie rozumiany w sposób, którego w żaden sposób nie da się pogodzić z pierwotną treścią traktatów, a co za tym idzie, treścią zgody na ratyfikację, może dojść do działania nie tylko z pogwałceniem prawa pierwotnego, ale przede wszystkim z obejściem przytoczonych postanowień Konstytucji RP.

Należy podkreślić, że identyczne stanowisko w tej kwestii jest powszechnie prezentowane w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Szczególnie stanowczo i precyzyjnie wyartykułowane ono zostało w wyroku niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 października 1993 r. w sprawie *Maastricht*, w którym ów Trybunał jednoznacznie wskazał, że jedynym źródłem kompetencji jest ustawa zasadnicza, zaś Unia korzysta tylko z takich kompetencji, jakie zostały jej przekazane przez państwa członkowskie (zob. BVerfGE 89, 155). W przeciwieństwie bowiem do suwerennych państw członkowskich UE nie posiada kompetencji do określania własnych kompetencji. Zasada kompetencji powierzonych nie wyklucza wprawdzie interpretowania postanowień Traktatów, których treścią jest przyznanie wspólnotowych zadań lub kompetencji, w świetle celów tych Traktatów, jednak cele te nie stanowią wystarczającej podstawy do konstruowania nowych zadań i kompetencji ani do rozszerzania zadań i kompetencji powierzonych. FTK podkreślił również, że przekazanie kompetencji nie ma też charakteru bezwzględnego, ponieważ możliwe jest ponowne przejęcie kompetencji przez państwa członkowskie. W tym stanie rzeczy UE nie posiada kompetencji samodzielnych, ale „dzierżawi” je od państw członkowskich. Trybunał zaznaczył bowiem, że Niemcy są jednym z „panów traktatów”, swoje związanie Traktatem zawartym „na czas nieokreślony” opierają na

woli długofalowego członkostwa, które w ostateczności mogłoby jednak zostać zniesione przez akt przeciwny. Tym samym RFN zachowuje charakter państwa suwerennego z mocy własnego prawa oraz status suwerennej równości z innymi państwami. FTK zaakcentował także, że granice powierzenia kompetencji UE kończą się w miejscu, powyżej którego państwa traciłyby swoją tożsamość konstytucyjną (zob. *Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej*, oprac. B. Banaszkiwicz, P. Bogdanowicz, Trybunał Konstytucyjny 2006, s. 79- 82).

Umocowanie do przeniesienia kompetencji nie jest zatem wystarczającą podstawą do bezwarunkowego przyjęcia zasady pierwszeństwa prawa unijnego, ponieważ musi być ono zgodne z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi (zob. R. Arnold, *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego a proces integracji europejskiej*, Studia Europejskie, 1/1999, s. 99-100; *Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej*, op. cit., s. 68).

Bazując na powyższym, także w ostatnim czasie Federalny Sąd Konstytucyjny samodzielnie stwierdził niezgodność decyzji Europejskiego Banku Centralnego z prawem pierwotnym Unii i dokonał oceny skutków tej niezgodności na gruncie niemieckiego porządku konstytucyjnego, odmawiając skuteczności prawnej decyzji EBC w RFN (zob. wyrok Federalnego Sądu Konstytucyjnego z dnia 5 maja 2020 r., sygn. 2 BvR 859/15 i inne; dostęp: [http://www.bverfg.de/e/rs20200505\\_2bvr085915.html](http://www.bverfg.de/e/rs20200505_2bvr085915.html); dostęp w dniu 14 kwietnia 2022 r.; tłum. wł.). FTK podtrzymał stanowisko, że pozostaje właściwy w zakresie oceny, czy akty organów UE nie wykraczają poza przyznane w traktatach kompetencje, w szczególności kiedy przyjmują one interpretację oznaczającą w praktyce modyfikację postanowień traktatów lub poszerzenie kompetencji przyznanych (zob. M. Jaśkowski, *Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN w sprawach dotyczących decyzji Europejskiego Banku Centralnego*, Zeszyty Prawnicze nr 3/2020, s. 109). Co więcej, w sprawie tej FTK odmówił uwzględnienia wyroku TSUE zawierającego ocenę decyzji EBC, zapadłego na skutek pytania prejudycjalnego skierowanego przez niemiecki Trybunał, uznając to orzeczenie za arbitralne.

Dla porządku pozostaje jedynie zastrzec, że argumenty warunkujące ocenę działań organów UE, jako podejmowanych z przekroczeniem kompetencji traktatowych, muszą być odpowiednio doniosłe, gdyż powinny być to sytuacje absolutnie wyjątkowe. Wynika to przede wszystkim z konieczności przestrzegania przez Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji), ale także zapewnienia bezpośredniej skuteczności

prawa UE w jego jednolitym rozumieniu we wszystkich państwach wspólnoty. W ocenie Wnioskodawców z taką wyjątkową sytuacją mamy do czynienia w przedmiotowym wypadku.

**V. Analiza zgodności art. 2 ust. 1 lit. c i ust. 2, art. 5 ust. 1, art. 9 ust. 3, 4 i 5 oraz motywów 7, 8, 19 i 23 Decyzji 2020/2053, rozpatrywanych w związku z art. 311 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z art. 12 ust. 2a ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych w kontekście prawidłowości trybu przekazania kompetencji UE.**

Jak podkreśla się w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego, przekazywanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej musi być procesem świadomym, realizowanym w ramach obowiązującej Konstytucji RP. Podkreśla się, iż sukcesywne przekazywanie coraz to nowych kompetencji nie może prowadzić do obejścia konstytucyjnych granic dopuszczalnego zakresu przekazania kompetencji organów władzy państwowej (M. Dobrowolski, *Zasada suwerenności Narodu w warunkach integracji Polski z Unią Europejską*, Lublin 2014, s. 166).

W doktrynie wskazuje się również, że przekazanie kompetencji polega z jednej strony na zrzeczeniu się przez państwo swej kompetencji w określonej dziedzinie na rzecz danej organizacji międzynarodowej, z drugiej zaś na jednoczesnym umożliwieniu tej organizacji wyłączności stanowienia w niektórych dziedzinach prawa obowiązującego bezpośrednio w porządku prawnym państwa i zapewnieniu mu pierwszeństwa przed innymi normami (w tym ustawowymi) prawa krajowego. Do przekazania kompetencji konieczne jest łączne spełnienie obu warunków. Nie każde zatem zaciągnięcie zobowiązania międzynarodowego prowadzi do przekazania kompetencji (zob. A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe oraz prawo Unii Europejskiej a konstytucyjny system źródeł prawa*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, [red.] K. Wójtowicz, Warszawa 2006, s. 78).

Obszernego omówienia problematyki „przekazywania kompetencji” dokonał także K. Wojtyczek, stwierdzając: *Przekazanie kompetencji oznacza powierzenie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu określonych kompetencji władczych wobec podmiotów podlegających władzy Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach należących do jej jurysdykcji. W rezultacie organizacja lub organ międzynarodowy sprawuje samodzielnie władzę nad podmiotami podległymi władzy zainteresowanych państw. Jednocześnie powstają bardzo złożone powiązania kompetencyjne między organizacją lub organem międzynarodowym*

*a państwami członkowskimi, zapewniające skuteczność przekazanych kompetencji. W wyniku przekazania kompetencji organizacja lub organ międzynarodowy uzyskuje kompetencje, które nie odpowiadają w pełni dotychczasowym kompetencjom państw członkowskich. Władza organizacji i organów międzynarodowych wykracza znacznie poza sumę odpowiadających im kompetencji organów władzy państwowej i tworzy całkowicie nową jakość, umożliwiając realizację zadań publicznych, które nie mogą być realizowane przez poszczególne państwa samodzielnie ani nawet za pomocą tradycyjnych form współpracy międzynarodowej (K. Wojtyczek, Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym, Kraków 2007, s. 206).*

W ocenie Wnioskodawców nie ma wątpliwości, iż Decyzja 2020/2053 przyznaje Unii Europejskiej kompetencje, dotychczas nieprzekazane jej przez Polskę. Powyższa, istotna okoliczność wymagała uruchomienia specjalnej procedury ratyfikacyjnej, przewidzianej w art. 90 ust. 1 Konstytucji RP. Decyzja została zaś nieprawidłowo przyjęta w trybie określonym w art. 89 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do art. 311 TFUE należy wskazać, iż jest on przepisem kompetencyjnym, na mocy którego państwa członkowskie, w tym Rzeczpospolita Polska, przyznały organom Unii Europejskiej kompetencje do ustalania zasobów własnych Unii. W świetle powyższych przepisów, przedmiotem zgody na związanie Rzeczpospolitej Polskiej traktatami unijnymi, wyrażonej w formie referendum unijnego, a później w formie ustawy ratyfikacyjnej, była konkretna treść przepisów kompetencyjnych, w tym art. 311 TFUE. W polskich warunkach ustrojowych jest oczywiste że tak dopuszczalność przekazania danych kompetencji jak i zakres przekazania zdeterminowany jest normami Konstytucji RP. Nie można jednak nie dostrzec, że w ostatnim czasie obserwujemy zjawisko „rozciągania”, czy też po prostu przekraczania przez organy Unii Europejskiej granic tradycyjnie rozumianego zakresu kompetencji przyznanych. Skutkiem tego normy prawa UE są poza granicami kompetencji przekazanych przez Rzeczpospolitą Polską.

W tym kontekście w realiach przedmiotowej sprawy jako najistotniejsza jawi się okoliczność, czy w świetle postanowień Konstytucji Rzeczpospolita Polska, ratyfikując w przeszłości traktaty unijne, przyznała Unii Europejskiej kompetencje znajdujące odzwierciedlenie w zaskarżonych przepisach Decyzji 2020/2053. W ocenie Wnioskodawców, w zakresie objętym niniejszym wnioskiem Decyzja wykracza poza granice kompetencji dotychczas przekazanych przez Polskę, a określonych w art. 311 TFUE.

Odnosnie pierwszego zarzutu zawartego w petitum niniejszego wniosku jako istotne jawia się unormowania Decyzji 2020/2053 dotyczące zaciągania zobowiązań finansowych, których spłata będzie znacznie obciążać Rzeczpospolitą Polską, konieczności udzielania poręczeń za zobowiązania zaciągnięte przez Komisję Europejską oraz decydowania o nałożeniu przez Rzeczpospolitą Polską określonych danin publicznych.

Celem Decyzji 2020/2053 jest m.in. podniesienie pułapu rocznych zasobów własnych w odniesieniu do dochodu narodowego UE oraz upoważnienie Komisji do zaciągnięcia w imieniu UE pożyczek na rynkach kapitałowych do wysokości 750 mld euro w cenach z 2018 r., które to środki będą mogły służyć wyłącznie celom złagodzenia skutków kryzysu związanego z COVID-19 (zob. motyw 16 i art. 5 ust.1 Decyzji 2020/2053). Z tej kwoty 390 mld euro przeznaczone ma być na pożyczki dla państw członkowskich, natomiast 360 mld euro przeznaczone jest na pomoc bezzwrotną. Zobowiązania Unii wynikające z pożyczek zaciągniętych na rynkach kapitałowych będą spłacane z jej budżetu, w związku z czym podwyższone zostaną obciążenia państw członkowskich.

Decyzja 2020/2053 podnosi obciążenia państw w dwojaki sposób.

Po pierwsze, zwiększa na stałe dotychczasowe obciążenia państw członkowskich proporcjonalnie do poziomu 1,4% sumy dochodu narodowego brutto (DNB) (art. 3), co uzasadniane jest koniecznością zapewnienia prawidłowego funkcjonowania finansów UE wobec spadku DNB państw Unii w następstwie pandemii.

Po drugie zwiększa „tymczasowo” pułapy określone w art. 3 o 0,6% w celu pokrycia zobowiązań wynikających z pożyczek do momentu wygaśnięcia tych zobowiązań - najpóźniej do dnia 31 grudnia 2058 r. (art. 6).

Zacytowany już motyw 19 Decyzji mówi o tym, że spłata środków finansowych pożyczonych w celu udzielenia bezzwrotnego wsparcia, wsparcia zwrotnego za pośrednictwem instrumentów finansowych lub rezerw na gwarancje budżetowe, jak również spłata należnych odsetek powinna być finansowana z budżetu Unii. Pożyczone środki finansowe, które są wykorzystywane celem udzielenia pożyczek państwom członkowskim, powinny zostać spłacone z kwot otrzymanych od państw członkowskich będących beneficjentami. Państwa te powinny przydzielić i udostępnić Unii niezbędne zasoby, aby mogła ona pokrywać wszystkie swoje zobowiązania finansowe i warunkowe wynikające z wyjątkowego i tymczasowego uprawnienia do zaciągania pożyczek w dowolnym roku oraz w dowolnych okolicznościach zgodnie z art. 310 ust. 4 i art. 323 TFUE („uwspólnotowanie długu”). Jedną z konsekwencji

„uwspólnotowienia” długu jest obowiązek państw członkowskich do przedstawienia, na wniosek Komisji, do dyspozycji Unii środków niezbędnych do obsługi długu wynikającego z zaciągniętych pożyczek - w wypadku braku w budżecie UE dostatecznych środków finansowych na spłatę. Jest to rozwiązanie znajdujące zastosowanie jedynie w sytuacji braku innej możliwości uzyskania środków niezbędnych na obsługę długu. Kwota żądanych środków jest w stosunku do każdego państwa proporcjonalna do szacunkowego dochodu budżetu UE uzyskanego od danego państwa (art. 9 ust. 5 akapit 1 Decyzji).

W wypadku niewywiązania się danego państwa członkowskiego z wynikającego z wezwania obowiązku przedstawienia środków, pojawia się uprawnienie Komisji do wystąpienia do pozostałych państw członkowskich z dodatkowymi wezwaniami o charakterze tymczasowym.

Choć Decyzja 2020/2053 wprowadza pewne ograniczenia co do wysokości płatności, nie zmieniają one jednak tego, że Polska zobowiązana została do poniesienia w ciągu długiego czasu wydatków budżetowych w trudnej do ustalenia wysokości.

Odnosząc się do tej kwestii J. Zalesny w opinii prawnej z dnia 16 marca 2021 r. podkreśla, że w *Decyzji 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. Państwo członkowskie, które nie zastosowało się do wezwania, nadal pozostaje zobowiązane do dokonania płatności. 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, dotychczas nieprzekazana kompetencja Komisji Europejskiej czyli jej upoważnienie do podjęcia określonych działań. Działania te mają charakter władczy z związane są z wydawaniem aktów prawnie wiążących [J. Zalesny, 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?, opinia prawna z dnia 16 marca 2021 r. dot. druku sejmowego nr 1123, Biuro Analiz Sejmowych, s. 10].*

Przypomnieć przy tym trzeba, że [z]godnie z treścią 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 (tj.: 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. Zgodnie zaś z treścią art. 2a ust. 1 tej ustawy, poręczenie i gwarancja mogą być udzielane po dokonaniu analizy ryzyka wypłat przez Skarb Państwa z tytułu udzielanych poręczeń i gwarancji. Poręczenia lub gwarancji nie udziela się, jeżeli z analizy, o której mowa w ust. 1, wynika, że podmiot, którego zobowiązania mają być objęte poręczeniem lub gwarancją, nie będzie w stanie wykonać tych zobowiązań (ust. 2) [ibidem, s 10-11].*

*Zgodnie zaś z treścią art. 9 ust. 5 Decyzji, pożyczki zaciągane przez Komisję Europejską na rachunek Rzeczypospolitej Polskiej są poręczane przez Rzeczpospolitą Polską bezpośrednio na podstawie tego przepisu, 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 (Dz. U z 2021 r. poz. 442) oraz z pominięciem wskazanych w nich organów władzy państwowej (Rada Ministrów, minister właściwy do spraw finansów publicznych). W ten sposób ma miejsce przekazanie Unii Europejskiej kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach.*

*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 uzasadniony. Chociaż 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 długiem (przypis Autora: zob. M Nettesheim, Legally Feasible, Constitutionally Dubious: Establishing 'Next Generation Europe' on the Basis of EU Secondary Legislation, VerfBlog, 202012/04, <https://verfassungsblog.de/legallyfeasibleconstitutionallydubious/> DOI:10.17176/20201204-175711-0 16.03.2021) [ibidem, s. 11].*

Z kolei, w temporalnym aspekcie obowiązywania zaskarżonych unormowań należy podnieść, iż w czasowym wymiarze obowiązywania przeniesienia kompetencji organów 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». Chociaż 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 przenoszenie 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 [ibidem, s. 11-12].

Jak zauważa W. Gontarski, *Polska uzyskuje status dłużnika w związku z unijnym instrumentem odbudowy. Większość kwot, jakie Polska otrzyma z tego instrumentu, stanowić ma zwracana przez nasz kraj pożyczka zaciągnięta przez Komisję Europejską na rynkach kapitałowych w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 5 ust. 1 decyzji Rady UE (2020/2053) z 14.12.2020 r. w sprawie systemu zasobów (Komisja jest uprawniona do zaciągnięcia w imieniu Unii pożyczek na rynkach kapitałowych do wysokości 750 000 mln EUR w cenach z 2018 r., czyli ostatecznie będzie to więcej niż wskazana kwota (o czym stanowi art. 5 ust. 1 lit. a). Upoważnienie to nie znajduje podstawy traktatowej, w szczególności w art. 122 TFU (pomoc finansowa Unii udzielana państwu członkowskiemu, „ w szczególności w przypadkach wystąpienia poważnych trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty” - jak stanowi ust. 1 art. 122 TFUE) znajdującym się wśród przepisów stanowiących podstawę prawną ww. niemieckiej skargi konstytucyjnej na nową decyzję w sprawie zasobów własnych. Takie upoważnienie do zaciągania pożyczek jest kompetencją dotychczas nie przewidzianą w Traktatach, skoro zawarte zostaje dopiero w tej nowej decyzji. Z kolei w odniesieniu do spłaty pożyczki zaciąganej przez Komisję czytamy w motywie 19 tej decyzji: „ Pożyczone środki finansowe, które są wykorzystywane celem udzielenia pożyczek państwu członkowskiemu,*

*powinny zostać spłacone z kwot otrzymanych od państw członkowskich będących beneficjentami. Należy przydzielić i udostępnić Unii niezbędne zasoby, aby mogła pokrywać wszystkie swoje zobowiązania finansowe i warunkowe wynikające z wyjątkowego i tymczasowego uprawnienia do zaciągania pożyczek w dowolnym roku oraz w dowolnych okolicznościach [ . . . ]". Zwrot „ w dowolnych okolicznościach" oznacza w szczególności, że nawet jeśli na podstawie rozporządzenia o funduszach za praworządność (rozporządzenie 2020/2092) pieniądze z instrumentu odbudowy przeznaczone dla Polski trafią do innego państwa członkowskiego (tak przewiduje art. 7 ust. 3 zd. drugie tego rozporządzenia), to i tak Polska będzie zobowiązana do partycypowania w spłacie pożyczki zaciągniętej przez Komisję. Mało tego, polscy odbiorcy końcowi otrzymają obiecane środki finansowe przewidziane w unijnym instrumencie odbudowy i znajdujące odzwierciedlenie w krajowym planie odbudowy (zatwierdzanym uprzednio przez instytucje unijne) kosztem polskiego budżetu (art. 5 ust. 2 rozporządzenia 2020/2092). Jeśli natomiast, któreś z państw członkowskich nie będzie w stanie spłacać swojej części pożyczki, wtedy w związku z decyzją o zasobach własnych Unii zobowiązane to regulować będą solidarnie pozostałe państwa, w tym Polska (art. 9 ust. 5 decyzji). Słowem, pożyczki unijnej Polska może nie otrzymać, a spłacać będzie musiała nawet w trójnasób (W. Gontarski, *Opinia prawna dot. ratyfikacji decyzji w sprawie zasobów własnych Unii Europejskiej - w kontekście postanowienia niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wstrzymującego ratyfikację oraz uregulowań Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa, dnia 14 kwietnia 2021 r., niepublikowana,*

s. 14-15; zob. również tenże: *Unijny instrument odbudowy jednak z większością 2/3 w Sejmie i Senacie*, „Rzeczpospolita" z dnia 17 marca 2021 r., rp.pl).

Podkreślenia wymaga więc fakt, iż na podstawie Decyzji 2020/2053 Polska została zobowiązana do upoważnienia organów Unii Europejskiej do działania władczego i związanego z wydawaniem aktów prawnie wiążących. Kompetencje te obejmują zaciąganie przez UE zobowiązań finansowych, których następstwem jest uzyskanie przez Rzeczpospolitą Polską statusu dłużnika. Na podstawie przedmiotowej Decyzji Polska przejmuje też częściową odpowiedzialność za zobowiązania finansowe zaciągnięte przez Unię Europejską, w ramach których płatności obciążają każde z pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej. Z treści Decyzji wynika jednoznacznie, że Komisja Europejska uzyskała uprawnienie do podejmowania wiążących Polskę decyzji zaciągniętych pożyczek, w tym również proporcjonalnie w zakresie wynikającym z niezastosowania się do wezwania Komisji przez inne państwa.

Zgoda na przyjęcie Decyzji 2020/2053, zgodnie z którą Komisja Europejska nabyła kompetencje do zaciągania pożyczki na rynkach kapitałowych z takim skutkiem, że ich płatność obciążałaby Rzeczpospolitą Polską, skutkuje ograniczeniem w tym zakresie wyłączności kompetencyjnej Ministra Finansów (zakresowo także Rady 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 Rady 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, tj. szczególnej procedury ratyfikacyjnej.

Jak bowiem trafnie podnosi W. Gontarski *[u]poważnienie do zadłużenia Unii narusza obowiązujące traktaty Unii, więc jest aktem ultra vires - stanowi nową kompetencję Unii w dosłownym znaczeniu tego słowa, tzn. kompetencję nie przewidzianą w Traktatach, bowiem w przeciwnym razie nie byłoby potrzebne odpowiednie upoważnienie, zawarte dopiero w art. 5 ust. 1 nowej decyzji w sprawie zasobów własnych, a Traktaty nie przewidują upoważnienia blankietowego. Upoważnienie do pożyczania środków finansowych, które można zawrzeć jedynie w odpowiednich decyzjach w sprawie funduszy własnych danego państwa członkowskiego, nie wchodzi w zakres decyzji w sprawie zasobów własnych Unii (co oznacza, że państwa członkowskie mogą zaciągać pożyczki na własną rękę i później przekazywać Unii jako składkę członkowską)* [W. Gontarski, *op. cit.*, s. 2].

Podobnie wypowiada się w tym zakresie K. Prokop, który twierdzi, że *[p]rzekazanie na rzecz Unii Europejskiej kolejnych kompetencji organów władzy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej nastąpiło w co najmniej trzech obszarach. (...)*

2. *Zaciąganie przez Unię Europejską zobowiązań finansowych, w ramach których płatności obciążają Rzeczpospolitą Polską. W celu zaradzenia skutkom kryzysu związanego z COVID-19 Komisja Europejska uzyskała kompetencję do zaciągnięcia w imieniu Unii pożyczek na rynkach kapitałowych. Zobowiązania finansowe podjęte przez Komisję Europejską mogą obciążać Rzeczpospolitą Polską. Tymczasem w świetle art. 216 ust. 4 Konstytucji zaciąganie pożyczek oraz udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm. - przypis. wł.] stosownymi kompetencjami w tej mierze dysponuje minister właściwy do spraw finansów*

publicznych oraz Rada Ministrów [przypis Autora: Zgodnie z art. 80 ust. 2 ufp. pożyczki i kredyty może zaciągać w imieniu Skarbu Państwa tylko minister właściwy do spraw finansów publicznych. Z kolei zgodnie z art. 80 ust. 3 tejże 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 właściwego do spraw finansów publicznych do podpisania umowy i określa warunki jej wykonywania]. Ratyfikacja decyzji Rady 2020/2053 spowodowała w konsekwencji przeniesienie kompetencji Rady Ministrów i ministra właściwego do spraw finansów publicznych do zaciągania pożyczek kredytów w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej na rzecz Komisji Europejskiej. Fakt ten stanowił kolejną przesłankę uzasadniającą konieczność zastosowania art. 90 Konstytucji w procesie ratyfikacyjnym.

3. Poręczanie zobowiązań finansowych zaciągniętych przez Unię Europejską, w ramach których płatności obciążają każde z pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej. Decyzja Rady 2020/2053 ustanowiła mechanizm solidarnej odpowiedzialności państw członkowskich za zobowiązania finansowe podejmowane przez Komisję Europejską. Komisja może wezwać państwa członkowskie, by tymczasowo zapewniły kwotę stanowiącą różnicę między ogółem aktywów a potrzebami gotówkowymi, proporcjonalnie do szacowanych dochodów budżetu uzyskanych od każdego z nich. W przypadku gdy państwo członkowskie w określonym terminie nie zastosuje się do wezwania, w całości lub w części, lub poinformuje Komisję, że nie będzie w stanie się do niego zastosować, aby pokryć część przypadającą na to państwo członkowskie, Komisja jest uprawniona, na zasadzie tymczasowej, do wystąpienia do pozostałych państw członkowskich z dodatkowymi wezwaniami.

Jak wynika z powyższego, odpowiedzialność finansowa państwa członkowskiego w systemie zasobów własnych Unii Europejskiej ma charakter solidarny. W świetle decyzji Rady 2020/2053 Rzeczpospolita Polska może zostać wezwana do wywiązania się z zobowiązań finansowych o charakterze solidarnym. Tymczasem, jak wskazano wyżej, art. 216 ust. 4 Konstytucji RP przewiduje, iż zaciąganie pożyczek oraz udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Ustrojodawca ustanawia w ten sposób monopol Sejmu na uregulowanie określonej dziedziny finansów publicznych. W świetle ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne poręczenia udzielane w imieniu i na rachunek Skarbu Państwa są udzielane przez Radę Ministrów, ministra właściwego do spraw finansów publicznych lub Bank Gospodarstwa Krajowego (art. 2 ust. 1). Występuje zatem

również i w tym przypadku przeniesienie kompetencji organów państwowych na rzecz Unii Europejskiej, co uzasadnia pogląd o konieczności zastosowania trybu tzw. wielkiej ratyfikacji (art. 90 Konstytucji) [K. Prokop, *Opinia na temat prawnych możliwości reakcji państwa członkowskiego na decyzję Rady UE - w kontekście Ustawy o ratyfikacji Decyzji rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej*, Białystok 29 stycznia 2022 r., niepublikowana, s. 4-5).

Wejście w życie Decyzji 2020/2053 postrzegane jest przy tym jako pozatraktatowa zmiana zasad funkcjonowania Unii Europejskiej. Przedstawiając ocenę tej kwestii na tle niemieckich warunków ustrojowych W. Gontarski podnosi, że *unormowania tej decyzji wprowadzają unię fiskalną, czyli uwspólnotowienie długu, ale jest to unia „wprowadzana tylnymi drzwiami”, czyli w sposób „niewystawiony” - tak to ujmuje niemiecka nauka oraz raport niemieckiego NIK-u, wskazane w postanowieniu niemieckiego FTK, 2 BvR 547/21, z 15.04.br. (ogłoszone 21.04.). Według tego orzeczenia unijna decyzja w sprawie zasobów własnych oznacza przeniesienie autonomii budżetowej wykonywanej dotychczas przez parlamenty państw członkowskich, „do swobodnego uznania Komisji Europejskiej”. Chodzi o wyłączenie prawa parlamentu krajowego do uchwalania budżetu państwa. Prawo to na mocy traktatu nie zostało przeniesione na instytucje Unii. (...)*

*Każdy kto pisze o tym, że nowa unijna decyzja w sprawie zasobów własnych nie oznacza unii fiskalnej (czytaj: uwspólnotowienia długu) pewnie tego nie napisalby, gdyby przyjął do wiadomości ustalenia oparte na wiedzy naukowej, o których mowa poniżej - albo gdyby znalazł argumenty obalające:*

- 1) *Jeśli państwo członkowskie nie wypełnia swoich zobowiązań płatniczych, wtedy pozostałe państwa członkowskie będą angażowane proporcjonalnie w całym okresie spłaty [przez 31 lat] bez konieczności ponownego wyrażania zgody z ich strony w danym momencie" - stanowisko niemieckiej NIK wskazane w postanowieniu niemieckiego TK, oparte na poglądach naukowych. Jak w związku z tym stwierdza FTK: „Oznaczałoby to bezpośredni dostęp [Komisji Europejskiej] do budżetu [państwa członkowskiego].*
- 2) *„De facto są to ostatecznie obligatoryjne wezwania do zapłaty [wystosowane przez Komisję Europejską], którymi państwa członkowskie pokryłyby niewypłacalność innych państw członkowskich - są to euroobligacje wprowadzane tylnymi drzwiami”; „Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy oznacza niewystawione przystąpienie do unii fiskalnej" - czytamy w publikacjach naukowców niemieckich wskazanych w postanowieniu FTK.*

3) *W przypadku wejścia w życie nowej decyzji w sprawie zasobów własnych Unii, twórcy ustaw budżetowych państw członkowskich nie znalazłyby ani terminu, ani zakresu wezwania ze strony Komisji Europejskiej do finansowania [innych państw; chodzi o finansowanie części długu, którą otrzymało inne państwo i to inne państwo odmawia spłaty, tzn. „nie zastosuje się do wezwania” Komisji albo nie jest w stanie spłacać, czyli „poinformuje Komisję, że nie będzie w stanie się do niego zastosować” - taką alternatywę zawiera art. 9 ust. 5 akapit 2 ratyfikowanej obecnie decyzji w sprawie zasobów własnych, co oznacza, że nie jest konieczne ogłoszenie jakiegoś „bankructwa” przez państwo odmawiające spłaty swojego długu] i nie byłoby tego w stanie obliczyć ani przewidzieć. Nie ma obowiązującego harmonogramu spłat [pożyczki, którą zaciągnie Komisja Europejska]; pozyskanie [przez Komisję Europejską] dodatkowej gotówki mogłoby odbywać się bez zgody zainteresowanego państwa członkowskiego, od którego gotówka ta byłaby w tym momencie wymagana” – postanowienie niemieckiego TK.*

4) *„Przeniesienie autonomii budżetowej [przynależnej dotychczas parlamentowi państwa członkowskiego] do swobodnego uznania Komisji Europejskiej oznaczałoby całkowitą rezygnację z tej autonomii, jeśli spojrzeć na okres od 2028 r. od 1.01.2028 do 31.12.2058 spłacana ma być pożyczka zaciągnięta przez Komisję Europejską]. W odniesieniu do okresu, w którym powinny nastąpić spłaty, nie ma jeszcze wieloletnich ram finansowych, w których można by umieścić te zobowiązania płatnicze. W zakresie, w jakim budżet [państwa członkowskiego] mógłby w przyszłości zostać obciążony spłatą zaciągniętych zobowiązań, budżet ten podlegałby zewnętrznej kontroli ze strony instytucji Unii Europejskiej. Niemiecki Bundestag byłby narażony na skuteczny finansowo mechanizm, który prowadziłby „do niemożliwych do obliczenia znacznych obciążeń budżetowych bez wyrażenia uprzedniej zgody” (...).*

5) *„Jeżeli Senat [chodzi o izbę FTKJ stwierdzi, że ustawa [wyrażająca zgodę na ratyfikację decyzji w sprawie zasobów własnych Unii] jest ultra vires [jest niezgodna z unijnym prawem traktatowym] lub [...], że [niemiecka] tożsamość konstytucyjna została naruszona przez decyzję w sprawie zasobów własnych, wtedy na rządzie federalnym, Bundestagu i Bundesracie spoczywałby obowiązek przywrócenia porządku konstytucyjnego wszelkimi dostępnymi im środkami. Powinny sprzeciwić się dalszemu egzekwowaniu decyzji w sprawie zasobów własnych, podjąć kroki w celu jej uchylecia lub dostosowania - nawet, jeśli wymagałoby to zgody wszystkich innych państw członkowskich - oraz podjąć działania w celu maksymalnego ograniczenia skutków krajowych tej decyzji (por. BVerfGE [...] 154, 17 [wyrok FTK z 05.05.2020 r.; zgodnie z tym wyrokiem zarówno Europejski Bank Centralny - w decyzji dotyczącej prowadzonego od 2015 r. programu zakupów euroobligacji - jak i Trybunału*

*Sprawiedliwości UE wydając wyrok prejudycjalny z 11.12.2018 r., w sprawie Weiss, C-493/17 - w którym TSUE orzekł o zgodności wspomnianej decyzji EBC z prawem unijnym - wykroczyły poza granice przyznanych tym instytucjom kompetencji, a także naruszyły zasadę proporcjonalności. W konsekwencji decyzja EBC nie będą mieć zastosowania wobec Niemiec, ale FTK przewidział termin trzech miesięcy na rozwianie przez władze Niemiec powstałych wątpliwości, bowiem zaprzestanie uczestnictwa Niemiec w omawianym programie zakupu euroobligacji praktycznie oznaczałoby jego koniec.] (...) [W. Gontarski, *Niektóre nieprawdy Janusza Lewandowskiego*, Rzeczpospolita, 22 czerwca 2021 r., za wersją elektroniczną <https://www.rhttps://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art72021-waldemar-gontarski-niektore-nieprawdy-janusza-lewandowskiego#p.pl/prawo-dla-ciebie/art72021-waldemar-gontarski-niektore-nieprawdy-janusza-lewandowskiego#>; dostęp dnia 8 listopada 2023 r.).*

W kontekście przyjęcia właściwego trybu przekazania kompetencji należy też podnieść, iż zgodnie z Konstytucją RP nakładanie podatków należy do wyłącznej kompetencji parlamentu, bowiem w myśl art. 217 Konstytucji RP *nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Z tego przepisu oraz z art. 84 Konstytucji RP wywodzi się zasadę władztwa daninowego państwa. W ujęciu słownikowym „władanie” oznacza „sprawowanie władzy nad kimś, nad czymś; panowanie, rządzenie, kierowanie”, a także „bycie właścicielem czegoś, zarządzanie, dysponowanie czymś” (P. Mańczyk, *Władztwo finansowe jednostek samorządu terytorialnego w kontekście uprawnień gminy*, *Ekonomiczne Problemy Usług* nr 4/2018 (133), t. 1, s. 209). Pojęcie władztwa sprowadza się zatem do wywierania rzeczywistego wpływu na otoczenie poprzez stanowienie bezwzględnie (*erga omnes*) obowiązujących norm, których przestrzeganie zabezpieczone jest możliwością stosowania przymusu prawnego (*ibidem*).*

Podjęcie decyzji o wprowadzeniu (nałożeniu) określonego podatku (szerzej: daniny publicznej) pozostaje więc w sferze kompetencji polskiego ustawodawcy. W zakresie objętym wnioskiem, Decyzja 2020/2053, zgodnie z jej motywem 8, przewiduje wprowadzenie najpóźniej do dnia 1 stycznia 2023 r. opłaty cyfrowej, która ma wszystkie cechy daniny publicznej w rozumieniu art. 217 Konstytucji. Do wprowadzenia tej opłaty w Rzeczypospolitej Polskiej konieczne jest co prawda działanie polskiego ustawodawcy, jednakże ratyfikacja Decyzji skutkuje wyłączeniem władztwa daninowego organów Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to zatem nowa kompetencja UE, czyli jej upoważnienie do podjęcia określonych działań.



Działania te mają charakter władczy i związane są z wydawaniem aktów prawnie wiążących. Kompetencja nadana Unii Europejskiej bezpośrednio ingeruje w tym zakresie w kompetencje Sejmu RP.

Nawet zwolennicy poglądu, iż w tym przypadku nie dochodzi do przekazania nowych kompetencji Unii Europejskiej, dostrzegają wątpliwości wynikające z zapowiedzi wprowadzenia tej opłaty. Jak zauważa G. Pastuszko, *[w] chwili obecnej, wobec bardzo ogólne ujętych deklaracji (decyzja Rady UE, Euratom 2020/2053 zapowiada jedynie, że Komisja Europejska przedstawi wniosek w sprawie opłaty cyfrowej w pierwszym półroczu 2021 r., dążąc do tego, by jej wprowadzenie miało miejsce najpóźniej do dnia 1 stycznia 2023 r.), można jedynie zakładać, że krąg podmiotów, na których spocznie nowy ciężar fiskalny obejmie firmy działające na terytorium RP w branży cyfrowej, osiągające globalnie określony pułap przychodów (pewnym punktem orientacyjnym jest tutaj przyjęty przez Komisję Europejską projekt dyrektywy dotyczącej wspólnego systemu podatku od usług cyfrowych z 2018 r.; według niego opłata miałaby być pobierana przez poszczególne państwa, od firm osiągających globalnie roczne przychody w wysokości 750 mln euro i co najmniej 50 mln euro w państwach UE (...)). To wyraźne kryterium podmiotowe powoduje, że projektowana opłata nabiera cech podatku pobieranego od określonych jednostek podlegających władztwu RP. Ujawnia się więc tu pośrednie oddziaływanie decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 na sytuację prawną tych podmiotów i w ten sposób kształtowanie ich obowiązków i praw (G. Pastuszko, op. cit., s. 9).*

Tym samym zgoda na przyjęcie Decyzji 2020/2053 w zakresie ustanowienia kompetencji Unii do nakładania tzw. opłaty cyfrowej, wykazującej cechy podatku lub innej daniny publicznej skutkuje ograniczeniem wyłączności kompetencyjnej Sejmu w tym zakresie i podzieleniem się wykonywaniem tej kompetencji z Unią Europejską. W ten sposób ma miejsce przekazanie Unii Europejskiej uprawnień Sejmu do nakładania podatków lub innych danin publicznych (zob. J. Zalesny, op. cit., s. 7).

Podkreślić należy, iż wprowadzenie przez UE opłaty cyfrowej nie jest jedyną, nową kompetencją Unii Europejskiej, upoważniającą ją do podejmowania określonych działań, bowiem w art. 2 pkt c) Decyzji 2020/2053 wprowadzona została *jednolita stawka poboru do masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych wytworzonych w poszczególnych państwach członkowskich, która nie została poddana recyklingowi*. Wprowadzenie przez UE tej „nowej kategorii zasobów własnych opartych na krajowych wkładach”, podobnie jak opłata cyfrowa, ma cechy nadawania nowych uprawnień UE, w tym wypadku również pośredni na

określanie kształtu innej daniny publicznej. Jest to także nowa kompetencja, dotychczas także nieprzyznana Unii Europejskiej na gruncie art. 311 TFUE. Działania te mają charakter władczy i związane są z wydawaniem aktów prawnie wiążących. Powyższa norma nadająca Unii Europejskiej kompetencje do wprowadzenia opłaty recyklingowej ingeruje w tym zakresie w kompetencje Sejmu RP, bowiem, jak zostało to wyżej wskazane, art. 217 Konstytucji, nakładanie podatków i innych danin publicznych czyni możliwym wyłącznie w drodze ustawy uchwalonej przez Sejm RP. Jest to - jak wskazano - pośrednia ingerencja w kompetencje Sejmu, jednakże nie ulega wątpliwości że wprowadzenie opłaty recyklingowej zmusza polskiego ustawodawcę do zapewnienia środków finansowych na pokrycie wynikających z tej opłaty płatności na rzecz Unii. To zapewnienie środków może zmusić ustawodawcę do nałożenia na podmioty krajowe nowej daniny publicznej, co już jest ograniczeniem władztwa podatkowego państwa. Nie można jednak abstrahować od wpływu takiego działania na kształt i funkcjonowanie systemu podatkowego państwa oraz sytuację finansową podatników i finansów publicznych. W sytuacji, gdyby wprowadzenie takiej opłaty wiązało się z istotnymi trudnościami, konieczne może okazać się wprowadzenie znacznie szerszych zmian w systemie fiskalnym państwa, bądź też znalezienie innych źródeł finansowania opłaty recyklingowej. Tym samym zgoda na przyjęcie Decyzji 2020/2053 w zakresie ustanawiania przez UE nowych kategorii zasobów własnych, skutkuje ograniczeniem wyłączności kompetencyjnej Sejmu w zakresie nakładania podatków i innych danin publicznych i podzieleniem się wykonywania tej kompetencji z Unią Europejską, co również możliwe jest jedynie w trybie szczególnej procedury ratyfikacyjnej określonej w art. 90 Konstytucji RP (zob. J. Zaleśny, *op. cit.*, s. 7).

Jednoznacznie odnosi się do charakteru nowych zasobów własnych Unii K. Prokop, który przyjmuje, iż ich wprowadzenie możliwe jest jedynie w drodze przekazania Unii Europejskiej dodatkowych, nieposiadanych przez nią dotychczas kompetencji. Autor ten podnosi bowiem, że: *Przekazanie na rzecz Unii Europejskiej kolejnych kompetencji organów władzy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej nastąpiło w co najmniej trzech obszarach:*

1. *Nakładanie podatków. Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. c) decyzji Rady 2020/2053 na zasoby własne zapisane w budżecie Unii składają się dochody pochodzące z zastosowania jednolitej stawki poboru do masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych wytworzonych w poszczególnych państwach członkowskich, która nie została poddana recyklingowi. Wszelkie znamiona podatku nosi również tzw. opłata cyfrowa, której wprowadzenie na mocy decyzji Rady 2020/2053 nastąpi do dnia 1 stycznia 2023 r. Tym samym przeniesieniu na rzecz Unii Europejskiej uległy kompetencje Sejmu, który władny jest do uregulowania w drodze ustawy*

*kwestii nakładania podatków, innych danin publicznych, określania podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków (art. 217 Konstytucji RP) [K. Prokop, op. cit. s. 3-4].*

Na wątpliwości konstytucyjne dotyczące prawidłowości dokonania transferu kompetencji w zakresie władztwa daninowego Rzeczypospolitej Polskiej zwracają nawet uwagę nawet zwolennicy poglądu o dopuszczalności ratyfikacji Decyzji 2020/2053 w trybie określonym w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP. W szczególności zauważa się, że *biorąc pod uwagę, że wskazana danina (tj. opłata recyklingowa-przyp. wł.) będzie obciążać podmioty funkcjonujące na polskim terytorium, zaś jej poborem będą się zajmować polskie władze, można, przynajmniej hipotetycznie, przyjąć założenie, że regulujące tę materię postanowienia decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 niosą za sobą ograniczenie suwerenności budżetowej RP. Wyrażać się to będzie w tym, polski budżet zostanie pozbawiony potencjalnie wpływów, jakie mogłyby go zasilić z tego tytułu, gdyby parlament zdecydował się na nałożenie w drodze ustawowej stosownej daniny (przynajmniej w części), a także w tym, że kompetencje państwa polskiego służące realizowaniu krajowej polityki fiskalnej zostaną wykorzystane w określonym zakresie na rzecz UE, tak by służyły zasilaniu unijnego budżetu. Oczywiście, przyjęcie takiej interpretacji wymaga zaakceptowania mocno spekulatywnej teorii kompetencji przekazanych, na której się ona opiera, i równolegle wiąże się z koniecznością usunięcia z pola widzenia przedstawionego wcześniej rozumienia art. 217 Konstytucji i rozwijających go unormowań ustawowych (G. Pastuszko, op. cit., s. 7).*

Odnosząc się zbiorczo do kwestii formy przekazania kompetencji w zakresie objętym niniejszym wnioskiem należy też podkreślić, że ratyfikacji w trybie art. 90 Konstytucji podlegają nie tylko te umowy (a także inne akty modyfikujące prawo pierwotne Unii, jeśli powodują przekazanie jej kompetencji) które przekazują organowi lub organizacji międzynarodowej kompetencje po raz pierwszy, ale także te, które je modyfikują lub ograniczają wykonywanie kompetencji organów krajowych (zob. pow. wyrok TK z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. K 33/12). Przy tym, jak zauważa się w doktrynie, *zakres przekazywanych kompetencji nie musi znajdować prostego odzwierciedlenia w treści umowy międzynarodowej, co oznacza, że „elementy kompetencji nie muszą być expressis verbis sformułowane w przepisie umowy międzynarodowej. Dlatego też kryterium weryfikującym spełnienie przesłanki art. 90 ust. 1 Konstytucji jest także kryterium skutku umowy międzynarodowej albo aktu zrównanego z umową międzynarodową. Może to oznaczać, że art. 90 Konstytucji daje podstawy do jego zastosowania nie tylko wtedy, kiedy umowa międzynarodowa będąca przedmiotem procedury*

*ratyfikacyjnej, przekazuje wprost kompetencje rozumiane formalnie, ale również kiedy jej celem będzie w istocie przekazanie kompetencji implicite. Oczywiście w takim przypadku powstaje zawsze problem tego, jak rozumieć kompetencje implicite czy też - w nomenklaturze Trybunału Konstytucyjnego - skutek umowy międzynarodowej? Wydaje się, że rozumienie to powinno sprowadzać się do suwerenności i państwowości, które tworzą tożsamość konstytucyjną.*

*Z tych też względów tryb z art. 90 powinien mieć zastosowanie nie tylko wówczas, kiedy zostaje przekazana jakaś kompetencja formalna, należąca do państwa polskiego, ale również, kiedy ze skutku umowy międzynarodowej wynikałoby, że może dojść do uszczuplenia suwerenności (tożsamości konstytucyjnej). Taka interpretacja niewątpliwie poszerza zakres zastosowania art. 90 Konstytucji, co jednak - jak się zdaje - odpowiada tendencjom współczesnego świata, gdzie wzmagają się procesy integracji i globalizacji i kiedy także tożsamość konstytucyjna ewoluuje, a procesy tej ewolucji zmiierają wyraźnie w kierunku pomniejszenia tożsamości konstytucyjnej w imię unifikujących konstytucję procesów integracyjnych. W tym znaczeniu art. 90 jest ustrojową gwarancją zachowania suwerenności państwowej Rzeczypospolitej Polskiej. Jest tak, gdyż źródłem rozróżnienia dwóch trybów ratyfikacji z udziałem parlamentu, tj. ratyfikacji z art. 89 ust. 1 i art. 90 ust. 2 jest praktyka realizacji zasady suwerenności zakotwiczonej w rozdziale I Konstytucji RP i w żaden sposób niezbywalnej [ J. Szymanek, *Opinia w sprawie trybu ratyfikacji decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję 2014/335/UE, Euratom (Dz. Urz. UE L 424, s. 1 z dnia 15 grudnia 2020 r.) oraz przedstawionego Sejmowi RP projektu ustawy ratyfikacyjnej, dot. druku sejmowego nr 1123, Biuro Analiz Sejmowych, s. 93 - 94].**

Należy jednocześnie przypomnieć i podkreślić, iż przepis art. 12 ust. 2a u.u.m. nie może być rozumiany jako unormowanie bezwzględnie nakazujące dokonanie ratyfikacji decyzji o zasobach własnych UE w trybie określonym w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP, a tym samym w jakiś sposób konwalidujące wybór nieprawidłowej procedury ratyfikacyjnej, gdyż o wyborze właściwego trybu tej ratyfikacji winna decydować włącznie normatywna treść ratyfikowanego aktu.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, odnoszącym się do zagadnienia przekazania kompetencji w niektórych sprawach, podkreśla się, że chodzi tu zarówno o zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie, jak i jako zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej (zob. wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K

18/04, op.cit.). Oznacza to, że również treść przepisów prawa unijnego można analizować z perspektywy prawidłowego, tj. zgodnego z Konstytucją, przekazania kompetencji, ale także już po przekazaniu można oceniać, czy zakres przekazania kompetencji nie jest w sposób nieuprawniony modyfikowany, wbrew zobowiązaniom wynikającym z umowy międzynarodowej, ratyfikowanej w trybie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP. Tym samym, z punktu widzenia analizowanego przepisu Konstytucji RP, niedopuszczalne jest aby Rzeczpospolita Polska mogła związać się tego rodzaju umową międzynarodową, która przewiduje niedookreślone uprawnienia organizacji międzynarodowej ze skutkiem obowiązywania na terenie RP, albo, co więcej, pozwala tej organizacji na samookreślanie własnych kompetencji w późniejszym czasie, kosztem kompetencji organów RP. Państwa członkowskie pozostają bowiem gospodarzami traktatów, zachowując tzw. kompetencje kompetencji, czyli kompetencję do ustalania nowych kompetencji, co następuje poprzez zmianę traktatów (vide - M. Florczak-Wątor, *komentarz do art. 4 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP, Tom I Komentarz. Art. 1-86*, [red.] M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H.BECK, Warszawa 2016, teza 26). Zgoda na ratyfikację odnosi się bowiem do enumeratywnie wskazanych kompetencji i określonego w ten sam sposób zakresu spraw. To, że ustrojodawca posłużył się niedookreślonym sformułowaniem „niektórych” nie oznacza przecież, że w ten sam sposób może być sformułowana delegacja kompetencji. Powierzenie kompetencji w ramach umowy, o której mowa w art. 90 ust. 1 ustawy zasadniczej, nie może zatem zakładać samoistnej ewolucji i musi być wyraźne, gdyż na podstawie traktatu organy tej organizacji stają się organami władzy „w niektórych sprawach”, łącznie z możliwością stanowienia prawa powszechnie obowiązującego na terenie RP (art. 91 ust. 3 Konstytucji).

W realiach przedmiotowej sprawy wydaje się oczywiste, że normatywna treść zakwestionowanych unormowań Decyzji 2020/2053 nie mieści się w zakresie normatywnych kompetencji UE wynikających z pierwotnej treści art. 311 TFUE określonej wolą państw członkowskich wyrażoną w odnośnych procedurach ratyfikacyjnych. Jest to zatem sytuacja wprost opisana w przywołanym już wyroku K 18/04, gdzie Trybunał Konstytucyjny zauważył, że *państwa członkowskie zachowują prawo do oceny czy prawodawcze organy wspólnotowe (unijne), wydając określony akt (przepis prawa), działały w ramach kompetencji przekazanych i czy wykonywały swe uprawnienia zgodnie z zasadami subsydiarności i proporcjonalności (op. cit.)*

W tym stanie rzeczy zastosowanie musi znaleźć przede wszystkim gwarancyjna funkcja art. 90 ust. 1 Konstytucji, który Trybunał Konstytucyjny nazwał „kotwicą normatywną” służącą

ochronie suwerenności RP. Jak bowiem Trybunał wskazał w wyroku z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09, [a]rt. 90 Konstytucji nie może być rozumiany w ten sposób, że wyczerpuje on swoje znaczenie po jednorazowym zastosowaniu. Tego rodzaju interpretacja wynikałaby z przyjęcia, że przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony ma charakter jednorazowy i otwiera drogę do dalszego ich przekazywania, już z pominięciem wymagań określonych w art. 90. Takie rozumienie art. 90 pozbawiałoby tę część Konstytucji cech aktu normatywnego. Przepisy art. 90 należy stosować w odniesieniu do zmian postanowień traktatowych stanowiących podstawę Unii Europejskiej, które następują w inny sposób aniżeli w drodze umowy międzynarodowej, jeżeli zmiany te powodują przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej (tak w projekcie zmiany Konstytucji przygotowanym przez zespół pod przewodnictwem prof K. Wójtowicza, por. Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2010, s. 28).[...]

Wymieniona zasada wyklucza uznanie, że podmiot, któremu kompetencje przekazano, może samodzielnie rozszerzać ich zakres. W doktrynie podkreślono, że „Konstytucja nie udziela upoważnienia do przekazywania w sposób ogólny zwierzchnictwa w określonym zakresie, przy pozostawieniu szczegółowego określenia kompetencji samemu podmiotowi, na rzecz którego nastąpiło przekazanie” (K. Wojtyczek, op. cit., s. 120). Zarówno modyfikacje zakresu kompetencji przekazanych, jak i jego rozszerzenie są możliwe „tylko w drodze zawarcia umowy międzynarodowej i pod warunkiem jej ratyfikacji przez wszystkie zainteresowane państwa” (L. Garlicki, op. cit., s. 57), jeżeli nie zrezygnowały z tego w treści zawieranej umowy, co pociąga za sobą konieczność każdorazowego zatwierdzania ewentualnych zmian zakresu kompetencji, z zachowaniem rygorów określonych w art. 90 Konstytucji.[...]

Nie jest również możliwe rozumienie przekazania kompetencji w taki sposób, który oznaczałby dopuszczenie możliwości ustalania jakichkolwiek kompetencji objętych przekazaniem w drodze domniemania. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie że w demokratycznym państwie prawnym nie jest możliwe kreowanie kompetencji w drodze domniemania. Dotyczy to także stosunków w obrębie Unii Europejskiej, która nie będąc państwem, posługuje się prawem, a zatem musi sprostać standardom w tej dziedzinie właściwym. Przekazanie kompetencji nie może prowadzić do stopniowego pozbawiania państwa suwerenności na skutek dopuszczenia możliwości przekazania kompetencji „w niektórych sprawach”. Jako wyjątek od zasady niepodległości i suwerenności państwa (por. L. Garlicki, op. cit., s. 55 i n.) przekazywanie kompetencji nie może być

*interpretowane rozszerzająco. Przekazanie kompetencji w żadnym razie nie może być rozumiane jako przesłanka dopuszczenia dokonywania dorozumianej zmiany Konstytucji polegającej na tym, że na skutek przekazania następuje otwarcie możliwości obejścia wymagań sformułowanych w art. 90 ust. 1 Konstytucji. Tego rodzaju obejście reguł konstytucyjnych miałyby miejsce w przypadku uznania dopuszczalności rozszerzającej interpretacji zakresu kompetencji przekazanych, zwłaszcza przez dopuszczenie możliwości przekazania kompetencji innemu podmiotowi aniżeli organizacja międzynarodowa lub organ międzynarodowy, ewentualnie objęcie zakresem kompetencji przekazanych uprawnienia do uznania za przekazane kompetencji nieobjętych przekazaniem. Instytucja przekazania kompetencji nie stwarza możliwości dokonywania zmian Konstytucji w drodze wykładni przyjaznej integracji europejskiej.[... ]*

*W myśl Konstytucji możliwe jest przekazanie kompetencji w niektórych sprawach, co wyklucza przekazanie kompetencji do kreowania kompetencji. A zatem każde rozszerzenie katalogu kompetencji przekazanych wymaga odpowiedniej podstawy w treści umowy międzynarodowej i zgody, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji (op. cit.).*

*Znamienne jest również to, że w cytowanym wyroku Trybunał dostrzegł związek pomiędzy koniecznością dochowania trybu określonego w art. 90 ust. 1 Konstytucji a spełnieniem wymogów demokratycznego państwa prawnego, o którym mowa w art. 2 ustawy zasadniczej, oraz poszanowaniem zasady nadrzędności Konstytucji, o której stanowi ona sama w art. 8. ust 1. Art. 90 Konstytucji, rozumiany z perspektywy zasad i wartości wywiedzionych z art. 2 Konstytucji, a dotyczących uznania, że nie istnieją kompetencje, które nie wynikają z wyraźnego przepisu prawnego (tak Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 10 maja 1994 r., sygn. W 7/94, OTK w 1994, cz. 1, poz. 23), wyklucza przekazywanie kompetencji bez zachowania przewidzianej w nim podstawy prawnej i demokratycznej procedury jej stanowienia. Zmiana treści traktatu bez zachowania trybu ratyfikacyjnego prowadząca do przekazania kompetencji na rzecz Unii wymaga - ze względu na obowiązywanie art. 2 Konstytucji - właściwej podstawy ustawowej stosownie do reguł zawartych w art. 90 Konstytucji (ibidem).*

*Powyższe tezy zostały potwierdzone w - wydanym w pełnym składzie - wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2021 r., sygn. K 3/21. W przypadku tego judykatu już z jego najważniejszej, i mającej normatywny charakter części wynika, że przepisy prawa pierwotnego Unii, w zakresie, w jakim Unia Europejska ustanowiona przez równe i suwerenne państwa, tworząca coraz ściślejszy związek między narodami Europy, których integracja - odbywająca się na podstawie prawa unijnego oraz poprzez jego wykładnię*

dokonywaną przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej - osiąga „nowy etap”, w którym organy Unii Europejskiej działają poza granicami kompetencji przekazanych przez Rzeczpospolitą Polską w traktatach są niezgodne z art. 2, art. 8 i art. 90 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Przekazanie owego władztwa i jego wykonywanie przez organy międzynarodowe podlega zatem tym samym regułom, którym podlegają krajowe organy władzy państwowej, a więc w szczególności zasadom opisanym w art. 2 i art. 7 Konstytucji.

W piśmiennictwie wskazuje się także, że z art. 2 Konstytucji RP wynika m.in. zasada demokratyzmu, która wymaga oparcia na rygorach demokracji całego procesu tworzenia, interpretowania i stosowania prawa (vide - W. Sokolewicz, komentarz do art. 2, [w:] *Konstytucja. Komentarz. Tom V*, [red.] L. Garlicki, s. 11). Ujęcie to koresponduje z zasadą *praworządności rozumianą w sposób formalny i wówczas oznacza ona zgodne z prawem funkcjonowanie państwa, tj. jego organów lub innych podmiotów działających w jego imieniu. Wiąże się ona wówczas z omówionym już nakazem działania organów państwowych wyłącznie w granicach ich kompetencji określonych przez prawo oraz z nakazem wydawania aktów stosowania prawa na podstawie norm generalnych i abstrakcyjnych. Ponadto zakłada podejmowanie przez organy państwowe rozstrzygnięć i uchwalanie aktów prawnych w trybie określonym przez prawo* (np. *normy proceduralne dotyczące trybu ustawodawczego*) [vide - B.Banaszak, *op. cit.*, teza 9).

W kontekście niniejszej sprawy, ważną regułą wynikającą z art. 2 Konstytucji jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana też zasadą lojalności państwa. Ma ona podstawowe znaczenie i wyznacza ramy działania organów władzy publicznej (zob. np. wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. K. 4/99, OTK ZU nr 7/1990, poz. 165). Z zasadą lojalności związana jest konieczność zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego. Z kolei, bezpieczeństwo prawne jest związane z pewnością prawa, a więc z przewidywalnością działań organów państwa (zob. np. wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, *op. cit.*). Pewność prawa jest to zespół cech przysługujących prawu, które *gwarantują jednostce bezpieczeństwo prawne, i umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć* (zob. np. wyroki TK z dnia: 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, *op. cit.*; 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157; 20 stycznia 2009 r., sygn. P 40/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 4). Wymienione wartości muszą być analizowane w perspektywie wewnętrznej,



ale także w kontekście spełnienia przez Państwo Polskie ciężących na nim konstytucyjnych obowiązków związanych z zakresem przekazania kompetencji organów władzy publicznej w niektórych sprawach organizacji lub organowi międzynarodowemu na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP. To przekazanie kompetencji musi uwzględniać zobowiązanie państwa do budowania zaufania obywateli (jednostek) do państwa i stanowionego przez nie prawa i zapewnienia bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. Czuwanie nad realizacją państwa prawnego dotyczy też kształtowania kompetencji organów władzy publicznej po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

Należy wskazać, iż suwerenność narodu to podstawa demokratycznej legitymizacji władzy państwowej i demokratycznego systemu tworzenia prawa oraz instytucji określających odpowiedzialność organów państwowych. Należy jednoznacznie podkreślić, iż proces integracji europejskiej nie może zachodzić w sposób dowolny i zakamuflowany. Uczestniczące w nim organy władzy publicznej winne są respektować obowiązujące w Polsce zasady prawne, w tym działać w ramach zasad określonych w obowiązującej Konstytucji RP. Dla konstytucyjnej prawomocności tego procesu niezbędne jest aby przebiegał on w sposób dobrowolny, świadomy i kontrolowany (zob. J. Jaskiernia, *Funkcje Konstytucji RP w dobie integracji europejskiej i radykalnych przemian politycznych*, Toruń 2020).

Konstytucja ma zaś za zadanie tworzyć zasadniczy porządek prawny i jest najwyższą rangą normą prawną w państwie stanowiącą podstawę całego systemu prawa (art. 8 ust. 1). Ustawodawca związany jest normami konstytucyjnymi, a władza wykonawcza i sędziowska - ustawą, która nie może być sprzeczna z normami określonymi w ustawie zasadniczej. W świetle art. 2 Konstytucji RP obywatele muszą mieć zagwarantowaną pewność prawa, która rozumiana jest jako trwałość prawa i przewidywalność państwowych rozstrzygnięć. Taką gwarancję ochrony tworzą normy określone w ustawie zasadniczej, w które nie może godzić żaden inny akt normatywny. Zasada demokratyzmu oraz zasady ochrony zaufania obywatela do państwa są przy tym podstawowymi zasadami, bez przestrzegania których nie może istnieć żadne państwo demokratyczne

W przedstawionym wyżej zakresie doszło więc do naruszenia zasady kompetencji przyznanych, bowiem z powołanej argumentacji jednoznacznie wynika, że Rzeczpospolita Polska nie przekazała skutecznie - tj. w sposób zgodny z Konstytucją RP - kompetencji znajdujących swe odzwierciedlenie w zaskarżonych przepisach Decyzji. Konsekwencją tej konstatacji jest konieczność przedstawienia stanowiska, że art. 2 pkt 1 lit. c i ust. 2, art. 5 ust. 1, art. 9 ust. 3, 4 i 5 oraz motywy 7, 8, 19 i 23 Decyzji 2020/2053, rozpatrywane w związku z

art. 311 TFUE oraz w związku z art. 12 ust. 2a u.u.m., są niezgodne z art. 90 ust. 1 w zw. z art. 89 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 2, art. 7 i art. 8 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

**VI. Analiza zgodności art. 5 ust. 1, art. 9 ust. 3, 4 i 5 oraz motywów 19 i 23 Decyzji Rady 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r., rozpatrywanych w związku z art. 311 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z art. 12 ust. 2a ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych w kontekście naruszenia tożsamości konstytucyjnej Rzeczypospolitej Polskiej.**

W ocenie Wnioskodawców przepisy Dyrektywy 2020/2053 w zakresie wskazanym w punkcie II *petitum* wniosku pozostają przy tym w sprzeczności merytorycznej z normami Konstytucji RP, a w szczególności z art. 216 ust. 5 ustawy zasadniczej. W tym zakresie konieczne jest rozważenie problemu dopuszczalności transferu kompetencji przez Rzeczpospolitą Polską również w kontekście zachowania tożsamości konstytucyjnej.

Zgodnie z treścią art. 216 ust. 5 Konstytucji *[n]ie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w których następstwie państwowy dług publiczny przekroczy trzy piąte wartości rocznego produktu krajowego brutto.*

W doktrynie podnosi się, że *celem ustalonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP dopuszczalnego limitu państwowego długu publicznego jest nie tylko zakaz przekraczania wysokości długu (powstającego w wyniku zaciąganych pożyczek oraz udzielanych gwarancji i poręczeń finansowych), lecz także zapobieganie nadmiernemu zadłużaniu państwa w kolejnych latach. Przyjęte rozwiązanie konstytucyjne ma na celu nie tylko ochronę państwa i jego obywateli, lecz winno także zwiększać jego gospodarczą międzynarodową wiarygodność. Wynikający z tego przepisu zakaz adresowany jest do władz publicznych, upoważnionych do zaciągania pożyczek oraz udzielania gwarancji i poręczeń, w szczególności do Rady Ministrów i NBP, a pośrednio do parlamentu, który nie może uchwalać ustaw skutkujących obciążeniem państwa długiem publicznym przekraczającym ten konstytucyjny limit zadłużenia (M. Zubik, *Problem deficytu*, s. 11).*

Jak zostało to już wskazane, *przepis art. 216 ust. 5 Konstytucji RP uzupełniony został regulacją zawartą w art. 220 ust. 1 Konstytucji RP, według którego zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia*

*przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej. Celem tej regulacji jest osiągnięcie równowagi budżetowej, a więc stanu, w którym wydatki budżetu państwa znajdują pokrycie w dochodach. Zachowanie równowagi budżetowej oraz właściwego stanu finansów publicznych to wartości konstytucyjnie chronione (por. wyr. TK z 4.12.2000 r., K 9/00, OTK 2000, Nr 8, poz. 294 lub wyr. TK z 27.2.2002 r., K 47/01, OTK-A 2002, Nr 1, poz. 6). Wartością podlegającą ochronie jest również przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużeniu (por. wyr. z 4.5.2004 r., K 40/02, OTK-A 2004, Nr 5, poz. 38). Trybunał Konstytucyjny w wydawanych przez siebie orzeczeniach podkreślał, iż wszystkie te wartości w hierarchii dóbr konstytucyjnych sytuują się bardzo wysoko, ponieważ od ich realizowania w życiu publicznym zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnorodnych problemów (por. np. orzeczenia TK z 30.11.1993 r., K 18/92, OTK 1993, Nr 2, poz. 41 oraz wyr. TK z 17.12.1997 r., K 22/96, OTK 1997, Nr 5-6, poz. 71 lub wyr. TK z 24.11.2009 r., SK 36/07, OTK-A 2009, Nr 10, poz. 151) [Z. Ofiarski, komentarz do art. 216 Konstytucji, [w:] Konstytucja RP, Tom I Komentarz. Art. 1-86, [red.]M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H.BECK, Warszawa 2016, s.1478-1479].*

Należy wskazać, iż niewątpliwie przekroczenie pewnego pułapu zadłużenia, powodujące, że państwo jest zobowiązane ponosić coraz większe wydatki z tytułu odsetek od pożyczanych kwot, oznacza duże ryzyko i pogarsza jego gospodarcze perspektywy. Zbyt wysoki poziom długu publicznego determinuje spowolnienie rozwoju państwa, prowadząc do stagnacji, a niekiedy nawet do recesji. Celem zapobieżenia tym niekorzystnym zjawiskom, będącym skutkiem nadmiernego zadłużenia, ustrojodawca określił konstytucyjny limit zadłużenia, a dla uniknięcia zagrożenia jego przekroczeniem, ustawodawca ustanowił dodatkowo dwa tzw. progi ostrożnościowe, których przekroczenie wymusza uruchomienie przez władze państwa stosownych procedur. Za pierwszy próg ustawodawca uznał stan, w którym wartość relacji kwoty długu publicznego do PKB przekracza 50 %, za drugi zaś - stan, gdy wartość tej relacji przekracza 55 % (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134).

Jak już wykazano w części IV niniejszego wniosku, w wyniku przyjęcia i ratyfikacji Decyzji 2020/2053 Rzeczpospolita Polska w znacznym stopniu utraciła kontrolę nad procesem udzielania poręczeń i spłaty zobowiązań. Z uwagi na długi okres obowiązywania unormowań Decyzji nie można wykluczyć, że kwota poręczonych zobowiązań z tytułu zaciągania pożyczek przez Unię Europejską będzie miał istotny wpływ na poziom zadłużenia państwa, co realnie grozi przekroczeniem ograniczeń wynikających z art. 216 ust. 5 Konstytucji. To przekroczenie

może też nastąpić w następstwie konieczności przekazania Unii Europejskiej środków finansowych w wypadku wezwania przez Komisję Europejską, a tym bardziej dodatkowego wezwania wynikającego z niewykonania wezwania Komisji przez inne państwo członkowskie.

W odróżnieniu od prawa unijnego, dopuszczającego przekroczenie wartości referencyjnej długu publicznego dla PKB, prawo krajowe nie przewiduje ograniczeń obowiązywania zakazu, o którym mowa w art. 216 ust. 5 Konstytucji. Upoważnienie ustawodawcy do określenia sposobu obliczania wartości państwowego długu publicznego nie obejmuje upoważnienia do decydowania o jakimkolwiek innym aspekcie funkcjonowania zakazu. W tym sensie uzasadnione jest stwierdzenie, że zakaz ustanowiony w art. 216 ust. 5 Konstytucji ma charakter bezwzględny (zob. M. Bitner, *op. cit.*).

W związku z powyższym omawiany przepis Konstytucji wprost wyklucza możliwość istnienia kompetencji jakiegokolwiek organu polskiego, a tym bardziej organu organizacji międzynarodowej, do podejmowania działań legislacyjnych lub faktycznych pozwalających na przekroczenie dopuszczalnego poziomu długu publicznego. Rzeczpospolita Polska nie jest uprawniona w jakimkolwiek trybie dokonowywać transferu kompetencji w tym zakresie na organy Unii Europejskiej, bowiem Konstytucja nie przewiduje takiej kompetencji dla żadnego organu, ani nie ustanawia wyjątków od tej zasady. Nie można przy tym zgodzić się z poglądem, że ostateczna decyzja w kwestii wywiązania się z obowiązku udostępnienia środków finansowych na każde wezwanie Komisji Europejskiej ostatecznie należała będzie do polskiego rządu i parlamentu, co - zdaniem części doktryny - przemawiać ma za tym, iż zaskarżone unormowania TFUE i Decyzji nie pozostają w sprzeczności z ograniczeniami wynikającymi z Konstytucji RP. Jest oczywiste, że z uwagi na co prawda określony, lecz jakże długi czas obowiązywania mechanizmu ustanowionego w Decyzji (przypomnijmy - do 31 grudnia 2058 r.), należy realnie liczyć się z sytuacją, w której Polska zostanie poręczycielem zobowiązań lub nawet zostanie zobowiązana do natychmiastowych spłat skutkujących przekraczaniem limitu określonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP. Prowadzić to będzie do naruszeń normy określonej w Konstytucji RP, która w hierarchii źródeł prawa jest przecież aktem nadrzędnym i żadne inne akty prawne, czy to na poziomie krajowym, czy międzynarodowym, nie mogą być z nią sprzeczne. Bez wątpienia jest przy tym fakt, iż Trybunał Konstytucyjny „wypowiada się na dziś i na przyszłość”. Takie stanowisko wyraził również w zdaniu odrębnym do powoływanego już wyroku K 33/12 sędzia Mirosław Granat wskazując, iż *myśl Trybunału, że nie podejmuje się w niniejszej sprawie kontroli (...) z tego powodu iż nie „wypowiada się na przyszłość”, jest dla mnie nie przekonywująca, z punktu widzenia konstytucyjnej kompetencji*

*Trybunału. Co bowiem oznaczać ma myśl, że TK nie wypowiada się na przyszłość? Art. 136 ust. 3 TFUE zawiera normę prawną, która ma określoną treść, i która rodzi określone skutki. Jeśli wspomniane stanowisko TK byłoby poprawne, to musiałoby ono udaremniać wypowiedanie się Trybunału co do wielu przedmiotów kontroli. Trybunał, w większości przypadków, oceniając obowiązujący przepis lub normę „wypowiada się na dziś” i „na przyszłość”. Ma to miejsce przy różnego rodzaju wyrokach, i w różnych sprawach (np. zakresowych, interpretacyjnych lub w toku kontroli prewencyjnej, gdy ustawa nie weszła jeszcze w życie) [OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 63].*

W ocenie Wnioskodawców jest oczywiste, że prawnie niedopuszczalne jest zawarcie i ratyfikacja umowy w efekcie której dochodzi do przekazania kompetencji organizacji międzynarodowej do podejmowania nieograniczonych działań skutkujących możliwością przekroczenia długu publicznego przekraczającego konstytucyjny limit 3/5 wartości PKB. Prawodawca unijny, przyjmując, iż posiada kompetencję do przyjęcia Decyzji w takim kształcie, doprowadził do obejścia reguły wynikającej z art. 216 ust. 5 Konstytucji. Nie można zaś dokonać prokonstytucyjnego podejścia do takiej wykładni prawa Unii, która neguje podstawowe zasady tej organizacji: zasadę kompetencji przyznanych, zasadę lojalności i wzajemnej współpracy, czy zasadę pomocniczości. Wykładnia prawa traktatowego, która narusza te zasady nie jest „prawem wiążącym”, które w świetle postanowień Konstytucji, byłoby objęte obowiązkiem przestrzegania. Wykładnia przyjazna prawu europejskiemu nie może bowiem polegać na tym, że Rzeczpospolita Polska traci kontrolę nad zakresem przekazanych kompetencji, a tym samym, że istnieją obszary, w których Jej suwerenność nie podlega ochronie. Przypomnieć należy, że *ani art. 90 ust. 1, ani też art. 91 ust. 3 nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej (czy też jej organowi) upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególności wskazane tu unormowania nie mogą posłużyć do przekazania kompetencji w zakresie, który powodowałby, iż Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne* (wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, *op. cit.*; zob. także powołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2021 r., sygn. K 3/21; por. też M. Wiącek, komentarz do art. 89, *op. cit.* s. 114).

Jak trafnie podnosi J. Szymanek, *tożsamość konstytucyjna jest granicą art. 90, ale także granicą zastosowania art. 90. Jest granicą art. 90, gdyż artykuł ten wprost mówi o przekazaniu tylko niektórych kompetencji co oznacza, że niezgodne z konstytucją byłoby przekazanie*

wszystkich czy też wszystkich istotnych (relewantnych) kompetencji. Dlatego - w opinii Trybunału Konstytucyjnego - kompetencje „objęte zakazem przekazania stanowią o tożsamości konstytucyjnej, a więc odzwierciedlają wartości, na których opiera się Konstytucja”. „Tożsamość konstytucyjna jest zatem pojęciem wyznaczającym zakres wyłączenia spod kompetencji przekazania materii (...), których przekazanie nie byłoby możliwe na podstawie art. 90 Konstytucji”. Art. 90 tak odczytywany formułuje więc kategorię kompetencji nieprzekazywalnych, tj. objętych całkowitym zakazem przekazania na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu organizacji międzynarodowej. W ten sposób odczytywany ustrojowy sens art. 90 określa zarazem granicę zastosowania art. 90 Konstytucji. Chodzi tu jednak głównie o granice zastosowania w sensie negatywnym, tzn. o to, że gdyby pojawiły się regulacje uszczuplające tożsamość konstytucyjną to w gruncie rzeczy nie można by było ich ratyfikować, bez względu na odmienności proceduralne trybu ratyfikacji. W sensie negatywnym wszakże, art. 90 określa „jądro suwerenności państwowej” i nie dopuszcza do związania się przez Rzeczpospolitą Polską umową międzynarodową, która tę suwerenność by zniósła. Pojęcie przekazania kompetencji jest w tej konwencji figurą retoryczną, której ekwiwalentnym określeniem jest tożsamość konstytucyjna, względnie suwerenność i państwowość. Jednak pojęcie tożsamości konstytucyjnej należy też rozumieć w ten sposób, że obowiązkiem podmiotów uczestniczących w procedurze ratyfikacyjnej jest ocena tego, czy przedmiotem procedowanej umowy międzynarodowej nie jest przypadkiem tożsamość konstytucyjna państwa polskiego, co wynikać może nie tylko z literalnego brzmienia umowy, ale też ze skutku jaki będzie następstwem jej wejścia w życie. [J.Szymanek, *op. cit.*, s.15- 16; zob. też P. Radziejewicz, *komentarz do art. 90*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, [red.] P. Tuleja, Warszawa 2019, s.296; B. Szmulik, *Ochrona suwerenności państwa w warunkach globalizacji*, [w:] *W obronie suwerenności*, [red.] J. Majchrowski, Warszawa 2017, s. 136 i n; M. Szpunar, *komentarz do art.90*, [w:] *Konstytucja RP, t. II, Komentarz. Art. 87 - 243*, [red.] M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H.BECK, Warszawa 2016, s.119 in.]

Udzielenie przez organy władzy kompetencji UE do zaciągania zobowiązań których splata przez Rzeczpospolitą przekroczyłaby konstytucyjny limit, godzi w zasady konstytucyjne wynikające z art.2, art. 7 i 8 ust. 1 Konstytucji.

Jakiegokolwiek podejmowanie działań legislacyjnych czy faktycznych, umożliwiających zwiększenie dopuszczalnego długu publicznego, które w efekcie wprost narusza normę zawartą w art.216 ust.5 Konstytucji RP, godzi bowiem również w podstawowe zasady demokratycznego państwa prawnego. Przekazanie przez Rzeczpospolitą Polską organom Unii Europejskiej

nieograniczonej kompetencji w zakresie zaciągania zobowiązań finansowych w ramach, których płatności obciążają Polskę, udzielania poręczeń za zobowiązania zaciągnięte przez Komisję Europejską, decydowania o nałożeniu określonego rodzaju daniny publicznej, bez określonego górnego pułapu tych zobowiązań, stwarza stan realnego zagrożenia przekroczenia konstytucyjnego limitu wysokości długu publicznego. Powyższe godzi w podstawy demokratycznego państwa prawnego, w którym normy Konstytucji, będącej aktem nadrzędnym, stałyby w hierarchii źródeł prawa niżej od aktów prawa międzynarodowego. Taka sytuacja narusza podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Należy podkreślić, iż Rzeczpospolita jest państwem suwerennym, a przystąpienie do jakiegokolwiek organizacji międzynarodowej nie powinno tej suwerenności uniemożliwiać lub ograniczać. Wprowadzenie w życie przepisów umów międzynarodowych na kanwie których powstał stan prawny zezwalający na naruszenie norm konstytucyjnych jest w ocenie Wnioskodawców niedopuszczalne.

Przypomnieć należy, iż suwerenność narodu to podstawa demokratycznej legitymizacji władzy państwowej i demokratycznego systemu tworzenia prawa oraz instytucji określających odpowiedzialność organów państwowych. Należy jednoznacznie podkreślić, iż proces integracji europejskiej nie może zachodzić w sposób dowolny i zakamuflowany. Uczestniczące w nim organy władzy publicznej winne są respektować obowiązujące w Polsce zasady prawne, w tym działać w ramach zasad określonych w obowiązującej Konstytucji RP. Dla konstytucyjnej prawomocności tego procesu niezbędne jest aby przebiegał on w sposób dobrowolny, świadomy i kontrolowany.

Również w kontekście zarzutów określonych w pkt 2 *petitum* wniosku relewantne jest, że Konstytucja ma zaś za zadanie tworzyć zasadniczy porządek prawny i jest najwyższą rangą normą prawną w państwie stanowiącą podstawę całego systemu prawa. Ustawodawca związany jest normami konstytucyjnymi, a władza wykonawcza i sędziowska - ustawą, która nie może być sprzeczna z normami określonymi w ustawie zasadniczej. W świetle art. 2 Konstytucji RP obywatele muszą mieć zagwarantowaną pewność prawa, która rozumiana jest jako trwałość prawa i przewidywalność państwowych rozstrzygnięć. Taką gwarancję ochrony tworzą normy określone w ustawie zasadniczej, w które nie może godzić żaden inny akt normatywny. Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa jest podstawową zasadą, bez której nie może istnieć żadne państwo demokratyczne.

Co za tym idzie, zaskarżone w punkcie 2 *petitum* wniosku unormowania Decyzji 2020/2053 nie tylko nie mają rzeczywistej podstawy prawnej, jak tego wymaga art. 7

Konstytucji, lecz zakresowo bezpośrednio godzą w tożsamość konstytucyjną Rzeczypospolitej Polskiej, naruszając wyrażoną w art. 8 ust. 1 Konstytucji zasadę jej nadrzędności również w tym kontekście. Powyższej perspektywy w żaden sposób nie zmienia wynikający z art. 9 Konstytucji obowiązek przestrzegania przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego.

Zasadny jest więc wniosek, że art. 5 ust. 1 i art. 9 ust. 3, 4 i 5 oraz motywy 19 i 23 Decyzji 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r., rozpatrywane w związku z art. 311 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z art. 12 ust. 2a ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych w zakresie, w jakim nakładają na Rzeczpospolitą Polską obowiązek udzielenia poręczeń oraz udostępnienia Komisji Europejskiej środków finansowych na potrzeby spłaty zobowiązań zaciągniętych przez tę Komisję także w sytuacji, gdy w następstwie udzielenia tych poręczeń lub udostępnienia środków dług publiczny przekroczyłby 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto, są niezgodne z art. 216 ust. 5, art. 89 ust. 1 i art. 90 ust. 1 Konstytucji oraz są niezgodne z art. 2, art. 7 i art. 8 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

## **VII. Podsumowanie.**

Tytułem podsumowania należy wskazać, że o ile konstytucyjnie niedopuszczalne jest przekazanie Unii Europejskiej kompetencji w zakresie godzącym wprost w treść art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, o tyle nie jest wykluczone przekazanie przez Rzeczpospolitą Polską kompetencji w zakresie określonym w punkcie 1 *petitum* wniosku. Przedmiotowe przekazanie kompetencji winno jednak odbywać się zgodnie ze specjalną procedurą ratyfikacyjną, wynikającą z art. 90 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. Przekazanie tych kompetencji wymagało wydania 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.

Mając na uwadze powyższe uznać należy, iż przepis art. 12 ust. 2a ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych nie może przesądzać o dopuszczalności ratyfikacji Decyzji 2020/2053, tak w kontekście merytorycznym, jak i kontekście wyboru właściwego trybu ratyfikacji, gdyż decyduje o tym normatywna treść aktu prawa międzynarodowego podlegającego ratyfikacji, skonfrontowana z normatywną zawartością art. 89 ust. 1 i art. 90 ust. 1 Konstytucji RP.



Organy władzy publicznej są zobowiązane do działania na podstawie i w granicach prawa. Jednocześnie Rzeczpospolita Polska jest państwem suwerennym. Należy jednoznacznie podkreślić, iż uregulowania normatywne, zezwalające na podejmowanie przez organizacje międzynarodowe takich działań, które godziłyby w podstawowe zasady porządku prawnego określonego w Konstytucji są niedopuszczalne i nie mogą się ostać.

Proeuropejska postawa nie może stanowić pretekstu do naruszania aktu nadrzędnego, jakim jest polska Konstytucja. W dyskursie publicznym żywy jest pogląd, iż decyzja o bezprecedensowym „uwpólnotowieniu” długu zaciągniętego na potrzeby sfinansowania Funduszu Odbudowy okazała się przełomowym momentem w postępującym procesie federalizacji (czy też cerebralizacji) Unii Europejskiej. *Przełomowość tej decyzji wynikała nie tylko z samego faktu zaciągnięcia unijnego długu, ale równoległego wprowadzenia niejednomyślnego mechanizmu warunkowości wypłaty europejskich pieniędzy. Zważywszy na znaczenie funduszy strukturalnych dla całego procesu integracji europejskiej, decyzja ta stanowi milowy krok w dziejach Unii.*

*Co więcej, od wejścia w życie traktatu lizbońskiego coraz wyraźniej widać proces wchodzenia Trybunału Sprawiedliwości UE w rolę współtwórcy unijnych regulacji. W konsekwencji mamy do czynienia z pozatraktatowym ewoluowaniem ustroju wspólnoty, co przy jednoczesnym wzmocnieniu roli Komisji UE w procedurze budżetowej tworzy zupełnie nowe uwarunkowania dla funkcjonowania Unii. Możemy dziś mówić o przyspieszeniu procesu, nawet jeśli nie federalizacji (choć UE zyskuje coraz więcej znamion quasi-państwa), to co najmniej centralizacji wspólnoty (M. Kędziński, Czy spór Brukseli z Polską to tylko etap na drodze do federalizacji UE?, [https://klubjagiellonski.pl/2023/02/05/czy-spor-brukseli-z-polska-to-tylko-etap-na-drodze-do-federalizacji-ue](https://klubjagiellonski.pl/2023/02/05/czy-spor-brukseli-z-polska-to-tylko-etap-na-drodze-do-federalizacji-ue/); dostęp 8 listopada 2023 r.).*

Należy podkreślić, iż Konstytucja ma za zadanie tworzyć zasadniczy porządek prawny, zawierając najwyższą rangą normy prawne w państwie demokratycznym, stanowiące podstawę całego systemu prawa. Ustawodawca związany jest normami konstytucyjnymi, a władza wykonawcza i sądownicza - również ustawą, która nie może być sprzeczna z normami określonymi w ustawie zasadniczej. W świetle art. 2 Konstytucji RP obywatele zaś muszą mieć zagwarantowaną pewność prawną, która rozumiana jest jako trwałość prawa i przewidywalność państwowych rozstrzygnięć. Taką gwarancję ochrony tworzą normy określone w ustawie zasadniczej, w które nie może godzić żaden inny akt normatywny, także wydany na poziomie europejskim. Ani akty prawa międzynarodowego, ani też ustawy nie mogą powodować nielimitowanego przekazania kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym, zaś

prawidłowość procesu przekazania kompetencji może i powinna być kontrolowana przez Trybunał Konstytucyjny.

Wobec powyższego wnosimy jak w petitum.

Załączniki:

1. Lista podpisów posłów na Sejm RP X kadencji.
2. Cztery odpisy wniosku z załącznikami.