

Grzegorz Pastuszko

## **Tryb ratyfikacji decyzji Rady 2020/2053 z 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję 2014/335/UE, Euratom<sup>1</sup>**

The procedure for ratification of the Council Decision 2020/2053 of 14<sup>th</sup> December 2020 on the System of Own Resources of the European Union and repealing Decision 2014/335/EU, Euratom

The Council's decision regarding a uniform rate of collection for the unrecycled mass of plastic packaging waste, the digital fee and the incurrence of debt by the European Commission does not result in any transfer of competence from the Member States to the European Union. The lack of such transfer excludes the necessity of applying Article 90 of the Constitution (the so called the great ratification, majority of  $\frac{2}{3}$  votes in the Sejm). However, because the ratification would cause a significant financial burden on the state, the decision should be ratified pursuant to Article 89 para. 1 of the Constitution, i.e. by means of a statute.

**Keywords:** bill, ratification, international agreement, European Union

Decyzja Rady dotycząca jednolitej stawki poboru do niepoddanej recyklingowi masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych, opłaty cyfrowej oraz zaciągania długu przez Komisję Europejską nie powoduje przeniesienia kompetencji z państw członkowskich na UE. Brak takiego przeniesienia wyklucza konieczność zastosowania art. 90 Konstytucji, czyli tzw. wielkiej ratyfikacji ( $\frac{2}{3}$  głosów w Sejmie). Ponieważ jednak przyjęcie aktu spowoduje znaczne obciążenie finansowe państwa, zdaniem autora decyzję należy ratyfikować w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji, tj. w drodze ustawy.

**Słowa kluczowe:** projekt ustawy, ratyfikacja, umowa międzynarodowa, Unia Europejska

Doktor hab., prof. UR ■  
Uniwersytet Rzeszowski, Instytut Nauk Prawnych, Zakład Prawa Konstytucyjnego i Praw Człowieka, RZESZÓW, POLSKA ■  
gpastuszko@ur.edu.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-1494-6409>

I. W dniu 14 grudnia 2020 r. Rada UE przyjęła nową decyzję w sprawie systemu zasobów własnych UE (UE, Euratom) 2020/2053, która określa źródła dochodów budżetu UE w latach 2021–2027. W porównaniu z analogicznymi aktami z przeszłości, obejmującymi źródła tradycyjne, odsetki z podatku VAT, bezpośrednie wpłaty państw członkowskich, wszelkie nowe obciążenia wprowadzone

<sup>1</sup> *Opinia prawna na temat 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.) sporządzona 4 maja 2021 r. na zlecenie Marszałka Sejmu RP; BAS-880/21.*

w ramach wspólnej polityki zgodnie z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską lub Traktatem ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, podatki i inne odliczenia od wynagrodzeń pracowników instytucji UE, odsetki bankowe, składki wpłacane przez państwa spoza UE na niektóre programy, odsetki od zaległych płatności oraz grzywny<sup>2</sup>, wskazana decyzja przewiduje kilka nieznanymi wcześniej dochodów, w tym wprowadza bezprecedensowy mechanizm zadłużania się przez UE w celach związanych z walką ze skutkami kryzysu wywołanego przez pandemię COVID-19. Elementy te tworzą nową formułę dochodów UE i powodują zwiększenie obciążeń finansowych spoczywających na państwach członkowskich. Wyraźnym następstwem ich ustanowienia jest też wyposażenie właściwych instytucji unijnych w nowy zakres kompetencji w dziedzinie tworzenia zasobów własnych. Tak ukształtowany akt wywołuje pytanie o prawnie dopuszczalną ścieżkę ratyfikacji przedmiotowej decyzji z punktu widzenia polskiego porządku prawnego. Jak bowiem wiadomo, art. 311 akapit trzeci Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) uzależnia wejście w życie decyzji od jej zatwierdzenia przez państwa członkowskie, zgodnie z krajowymi przepisami konstytucyjnymi.

II. W świetle obowiązujących rozwiązań krajowych, decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych (Dz.Urz. UE L 424 z 15 grudnia 2020 r., s. 1; dalej: decyzja 2020/2053) w państwach członkowskich wymaga zastosowania trybu ratyfikacji przewidzianego dla umów międzynarodowych. Przesądza o tym art. 12 ust. 2a ustawy z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (t.j. Dz.U. 2020, poz. 127, ze zm.), który należy postrzegać jako normatywny korelat wymogów sformułowanych w art. 311 akapit trzeci TFUE. Przepis ten, statuując konieczność ratyfikowania decyzji dotyczącej zasobów własnych, nie rozstrzyga jednak, według jakiej konkretnie konstytucyjnej podstawy należałoby przeprowadzić tę ratyfikację. W związku z tym mogą się rodzić pewne wątpliwości. *Prima facie* najbardziej uzasadniona wydaje się być procedura zwana „dużą” ratyfikacją (art. 89 ust. 1 pkt 3 i 4 Konstytucji). Jest tak dlatego, że tworzenie zasobów UE, związane z koniecznością ponoszenia określonych wydatków przez RP, nader plastycznie wpisuje się w deklarowaną przez to unormowanie potrzebę ratyfikowania umowy międzynarodowej powodującej znaczne obciążenie państwa pod względem finansowym, a poza tym – procedura ta stosowana była już dwukrotnie w praktyce ustrojowej w przypadku decyzji Rady z 7 czerwca 2007 r. (2007/436/WE, Euratom) oraz decyzji Rady z 26 maja 2014 r. (2014/335/UE, Euratom). Uznawano wówczas, że mechanizm pozyskiwania zasobów własnych UE ma umocowanie w traktatach i jako taki

<sup>2</sup> Zob. A. Kłós, *Nowe źródła zasobów własnych Unii Europejskiej*, „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 2(2), s. 61; zob. także J. Łacny, Komentarz do art. 311 [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2012.

bazuje na wyraźnie uregulowanej kompetencji instytucji unijnych. Jak przyjmowano – rolę Polski jest jedynie zatwierdzenie wydanej przez Radę decyzji, które wymaga wykorzystania ścieżki ratyfikacyjnej związanej z wyrażeniem ustawowej zgody RP na znaczne obciążenie państwa pod względem finansowym. Taki wniosek, wyrażany przez część przedstawicieli doktryny<sup>3</sup>, nie zwalnia jednak od refleksji, czy alternatywnie, w wypadkach prawnie uzasadnionych, nie ma powodów dla zastosowania drugiej z możliwych konstytucyjnych procedur, określanej mianem „wielkiej” ratyfikacji (art. 90 Konstytucji). Jak się wydaje, rozważenie tego dylematu jest zasadne, gdyż w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca, który stoi wobec konieczności dokonania wyboru ścieżki ratyfikacyjnej, nie może decydować w tej materii swobodnie, ale musi rozważyć wszystkie wyłaniające się na tle konkretnego przypadku przesłanki, w tym rozważyć treść umowy i jej skutki<sup>4</sup>. Ostatecznie może się okazać, że decyzja Rady będzie zawierać postanowienia skutkujące przekazaniem na rzecz UE jakichś krajowych kompetencji, a przez to będzie wymagać zgody na ratyfikację wyrażanej w trybie art. 90 Konstytucji. Hipotetycznie, jak się wydaje, nie da się wykluczyć istnienia podobnych regulacji.

III. Przystępując do analizy postanowień decyzji 2020/2053, należy zwrócić uwagę na dochody wynikające z zastosowania jednolitej stawki poboru do niepoddanej recyklingowi masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych wytworzonych w poszczególnych państwach członkowskich (art. 2 ust. 1 pkt c). Dochody te stanowią nową kategorię zasobów własnych, które będą obciążać budżety państw członkowskich. Ich ustanowienie na poziomie UE może dawać powody do przypuszczenia, że mamy do czynienia z rozwiązaniem, które ingeruje w sferę działalności organów RP związaną z nakładaniem podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków (art. 217 Konstytucji). Jeśli by tak było, należałoby przyjąć, że w tym zakresie ratyfikacja decyzji 2020/2053 wymaga zastosowania art. 90 Konstytucji.

Ocena tego problemu skłania do sformułowania tezy, że tak daleko idący wniosek nie jest uprawniony. Świadczy o tym przede wszystkim fakt, że sygnalizowana tu nowa kategoria zasobów własnych obowiązkiem spłaty obarcza bezpośrednio RP, nie zaś podlegające jej władztwu daninowemu osoby fizyczne lub inne podmioty prywatne. Pokazuje to dość jasno uzasadnienie do rządowego

<sup>3</sup> C. Mik, *Tryb ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej (UE, Euratom) 2020/2053 w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję 2014/335/UE, Euratom (Dz.Urz. UE L 424 z 15 grudnia 2020 r.)*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2021, nr 2(70); B. Przywora, *Tryb ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską decyzji Rady Europejskiej (UE, Euroatom) 2020/2053 z 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2021, nr 2(70), *passim*.

<sup>4</sup> Wyrok TK z 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12.

projektu ustawy o ratyfikacji decyzji 2020/2053, w którym czytamy, że: „Wpłacana na podstawie przepisów przedmiotowej decyzji składka do budżetu UE w okresie 2021–2027 znajdzie swoje odzwierciedlenie w przepisach kolejnych ustaw budżetowych w zakresie wysokości wydatków budżetu państwa w ramach części 84 – Środki własne UE. W związku z wprowadzeniem nowej kategorii wpłat do budżetu UE wyliczanej w oparciu o masę odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi konieczne będzie dokonanie zmian w obowiązującej ustawie o finansach publicznych oraz klasyfikacji budżetowej”. Poza tym, o czym również należy pamiętać, wprowadzając tę kategorię dochodu, UE nie eliminuje uprawnień polskich władz państwowych do tworzenia przepisów ustawowych i w ten sposób pozyskiwania środków służących pokryciu powstałych zobowiązań. Przeciwnie – władze te nadal zachowują stosowne kompetencje regulacyjne, nie tracąc przy tym w żadnej mierze swobody prowadzenia polityki, jaka wynika z art. 217 Konstytucji. W takim stanie rzeczy, jak się wydaje, trudno mówić o jakichkolwiek kompetencjach przekazanych. Widać to jeszcze jaskrawiej, jeśli sytuację prawną, jaką wprowadza decyzja 2020/2053, przedstawimy na tle poglądu wyjaśniającego akt przekazania kompetencji sformułowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego: „Przekazywanie kompetencji organów władzy państwowej oznacza sytuacje, w których określony podmiot został wyposażony w kompetencje, pod następującymi warunkami: 1) kompetencje te mają charakter władczy; 2) dotyczą spraw należących do zakresu władzy Rzeczypospolitej Polskiej; 3) podmiotami podległymi tym kompetencjom są osoby fizyczne lub inne podmioty prywatne znajdujące się pod władzą Rzeczypospolitej; 4) kompetencje upoważniają daną organizację międzynarodową lub organ do wydawania aktów prawnych nakładających obowiązki bezpośrednio na wymienione podmioty”<sup>5</sup>.

Dla wyjaśnienia wątpliwości wokół trybu ratyfikacji decyzji 2020/2053 znaczenie zdaje się mieć również okoliczność, że władztwo daninowe, jakim dysponują instytucje unijne, jest zasadniczo czym innym niż władztwo daninowe państwa członkowskiego. Różnica, nader czytelna, wynika stąd, że to pierwsze służy nakładaniu danin mających na względzie kształtowanie unijnych zasobów własnych, natomiast to drugie zmierza do zaspokojenia potrzeb budżetu krajowego. Jak widać, jedno i drugie tworzy dwa odrębne obszary kompetencyjnego działania i jednocześnie służy odmiennym celom. Dlatego trudno szukać między nimi punktów wspólnych. Na potwierdzenie tej tezy warto przytoczyć brzmienie art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2021, poz. 305), będącego rozwinięciem konstytucyjnej dyrektywy ujętej w art. 217 Konstytucji. Przepis ten dość jasno pokazuje, że prawodawca ogranicza wykorzystanie swojego władztwa daninowego do zasilania budżetu krajowego, stanowiąc wprost, że daninami publicznymi są: podatki, składki, opłaty, wpłaty

<sup>5</sup> Zdanie odrębne M. Granata do wyroku TK z 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09.

z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw. Mając na względzie powyższą okoliczność, nie łatwo bronić poglądu o zastosowaniu w omawianym wypadku trybu uregulowanego w art. 90 Konstytucji. Skoro z analizowanych przepisów wynika, że Polska ma wyłącznie kompetencje dotyczące kształtowania jej budżetu, nie zaś budżetu UE, to nie da się zaakceptować twierdzenia, że istnieje w tym zakresie możliwość przekazania na rzecz instytucji UE krajowych kompetencji. Oczywiście jest, że państwo członkowskie nie może transferować atrybutów władzy, których nie ma, tym bardziej jeśli atrybuty te mieszczą się w autonomicznej sferze działań UE<sup>6</sup>.

Formułując powyższy pogląd, trzeba jednak pamiętać, że jego obrona jest możliwa wyłącznie przy przyjęciu czysto formalnego rozumienia pojęcia „kompetencji przekazanych”, o jakich mowa w art. 90 Konstytucji. Sytuacja zmienia się, jeśli na problem tychże kompetencji spojrzymy w szerszej perspektywie i uznamy, że są one czymś więcej niż obowiązkami lub uprawnieniami wyrażonymi w przepisach prawa i oznaczają również bardzo ogólnie rozumiane prawo do rozstrzygania spraw w określonym zakresie, zdefiniowanym według określonego kryterium (w tym wypadku kompetencja bliższa jest pojęciu określonego działania). O tym, że taka interpretacja nie jest wykluczona i że zagadnienie kompetencji wskazanych w art. 90 ustawy zasadniczej wywołuje kontrowersje, przekonuje doktryna, przytaczająca kilka możliwych w tym zakresie definicji<sup>7</sup>. Uwagę na to zwraca także Trybunał Konstytucyjny, świadomy rysujących się na tym polu niejednoznaczności. Podejmując się próby wyznaczenia kryteriów aktu „przekazania kompetencji”, zauważa on, że: „Zastosowanie powyższego określenia kompetencji do wykładni art. 90 Konstytucji napotyka istotne trudności. Specyfika omawianej regulacji wiąże się z tym, że przekazanie dotyczyć może nie tylko przekazania pojedynczych kompetencji, ale określonego fragmentu władzy państwowej sprawowanego przez różne organy władzy. Ponadto kompetencje przejęte przez organizację międzynarodową (organ międzynarodowy) nie są prostą sumą kompetencji przekazanych – po stronie organizacji międzynarodowej powstają nowe kompetencje, niebędące dokładnym odpowiednikiem kompetencji przekazanych. I wreszcie, w umowie międzynarodowej stanowiącej podstawę działania organizacji nie zawsze możliwe jest precyzyjne wskazanie przekazanych kompetencji i określenie zasad ich wykonywania. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w których Polska przystępuje do już istniejącej organi-

<sup>6</sup> J. Kranz, A. Wyrozumska, *Powierzenie Unii Europejskiej niektórych kompetencji a traktat fiskalny*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 7.

<sup>7</sup> Zob. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne*, Kraków 2007, s. 107–108.

zacji. Ten brak precyzji może wynikać ze specyfiki organizacji, sposobu ujęcia jej celów, specyfiki jej organów i wreszcie z języka prawnego używanego w prawie międzynarodowym<sup>8</sup>.

Patrząc na problem w kontekście powyższych uwag i jednocześnie biorąc pod uwagę, że wskazana danina 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 2020/2053 niosą ze sobą ograniczenie suwerenności budżetowej RP. Wyrażać się to będzie w tym, że 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. Z tego powodu wysunięty argument zdaje się mieć mniejszą wagę gatunkową, choć niewątpliwie wprowadza do dyskursu na temat trybu ratyfikacji decyzji 2020/2053 w ramach wielkiej ratyfikacji akcent niepewności.

Na rzecz odrzucenia koncepcji wykorzystania art. 90 i, automatycznie, przyjęcia jako podstawy prawnej art. 89 ust. 1 pkt 4 Konstytucji przemawia dodatkowo fakt, że wskazana danina będzie pobierana wyłącznie w określonym horyzoncie czasowym, tj. w latach 2021–2027. Tego rodzaju ograniczenie powoduje, że kompetencja UE dotycząca pozyskiwania wskazanego dochodu pozostaje pozbawiona waloru trwałości i nie jest możliwe jej wykorzystanie w kolejnych perspektywach budżetowych. Jak można sądzić, okoliczność ta nie współgra ze sformułowaną w polskiej doktrynie wykładnią art. 90 Konstytucji, uznającą, że przekazanie kompetencji na podstawie tego przepisu stanowi przejaw trwałej, nie zaś tylko tymczasowej rezygnacji z podejmowania władczych działań w określonym obszarze przez władze RP<sup>9</sup>. Stąd wniosek, że, jeśli spojrzeć w tej płaszczyźnie, nie mamy do czynienia z sytuacją opisaną w art. 90 ust. 1 Konstytucji.

IV. Przedstawione wyżej argumenty można w dużej mierze odnieść do innej kategorii zasobów własnych, jaka została wprowadzona na mocy decyzji 2020/2053 – zapowiadanej od 1 stycznia 2023 r. opłaty cyfrowej (motyw 8 preambuły). Stąd, jak się wydaje, również w tym zakresie zasadna jest teza o zastosowaniu art. 89 ust. 1 pkt 4 Konstytucji przy dokonywaniu ratyfikacji. Opowiadając

<sup>8</sup> Wyrok TK z 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12.

<sup>9</sup> J. Kranz, A. Wyrozumska, *Powierzenie Unii Europejskiej*, *op. cit.*; zob. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa*, *op. cit.*, s. 199.

się za nią, należy podkreślić, że w omawianym przypadku władze RP zachowują prawo do ustawowego określania sposobu poboru wskazanej opłaty i, działając w granicach ratyfikowanego aktu, realizują ponadnarodowe zobowiązanie do zaspokojenia potrzeb budżetowych UE. Z tego punktu widzenia trudno mówić o przekazaniu kompetencji, jak bowiem można sądzić, okoliczności te w pełni wpisują się w przesłankę znacznego obciążenia budżetu państwa. Odnotować jednak trzeba, że ostrość tej tezy zamazuje brak bliższych danych dotyczących konstrukcji prawnej przedmiotowej opłaty, jak też sposobu realizacji służących jej poborowi instytucji UE. W chwili obecnej, wobec bardzo ogólne ujętych deklaracji (decyzja 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 od 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 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<sup>10</sup>. To wyraźne kryterium podmiotowe powoduje, że projektowana opłata nabiera cech podatku pobieranego od określonych jednostek podlegających władztwu RP. Ujawnia się więc pośrednie oddziaływanie decyzji 2020/2053 na sytuację prawną tych podmiotów i w ten sposób kształtowanie ich obowiązków i praw. W sensie szerokim można mówić o pewnych atrybutach władztwa UE, ale chyba nie o przekazaniu kompetencji. Taki wniosek byłby, jak się wydaje, zbyt daleko idący.

V. Analizując postanowienia zawarte w decyzji 2020/2053, trzeba odnieść się też do instrumentu o kluczowym znaczeniu, tj. planowanego zadłużenia UE. Dług, jaki w tym dokumencie przewidziano, ma być w założeniu środkiem tymczasowym i nadzwyczajnym, służącym do walki z gospodarczymi problemami wywołanymi pandemią COVID-19. Wskazany cel wyłania się z ujętych w decyzji motywów (motyw 14), w których prawodawca podkreśla, że: „Skutki gospodarcze kryzysu związanego z COVID-19 uwydatniły znaczenie zapewnienia, że Unia ma dostateczną zdolność finansową na wypadek wstrząsów gospodarczych. Unia musi sobie zapewnić środki umożliwiające realizację zakładanych celów. Potrzebne są zasoby finansowe na wyjątkową skalę, aby można było zaradzić skutkom kryzysu związanego z COVID-19 bez dodatkowego obciążania finansów państw członkowskich w sytuacji, w której ich budżety są już pod

<sup>10</sup> A. Marton, *Nowy podatek cyfrowy uderzy w konsumentów*, „Gazeta Prawna” z 24 listopada 2020 r., <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1497089,podatek-cyfrowy-konsumenci-rynek-gospodarka-cyfrowa.html>.

ogromną presją w związku z koniecznością sfinansowania krajowych środków gospodarczych i społecznych związanych z kryzysem. Konieczna jest zatem wyjątkowa reakcja na szczeblu Unii. W związku z tym należy na zasadzie wyjątku upoważnić Komisję do tymczasowego zaciągnięcia w imieniu Unii pożyczek na rynkach kapitałowych do wysokości 750 000 mln euro w cenach z 2018 r. Z tej kwoty maksymalnie 360 000 mln euro w cenach z 2018 r. pożyczonych środków finansowych byłoby przeznaczane na udzielanie pożyczek, a maksymalnie 390 000 mln euro w cenach z 2018 r. pożyczonych środków finansowych byłoby przeznaczane na wydatki, obie kwoty wyłącznie w celu zaradzenia skutkom kryzysu związanego z COVID-19”. Jak wynika z przyjętych regulacji, organem upoważnionym do zaciągnięcia w imieniu UE pożyczek na rynkach kapitałowych jest Komisja Europejska (art. 5 ust. 1 a). Korzystając ze swego upoważnienia, Komisja działa w ramach z góry określonych ograniczeń, tj. przy założeniu, że: 1) zaciągnięte pożyczki mają charakter wyjątkowy i tymczasowy; 2) ich spłata winna nastąpić najpóźniej do 31 grudnia 2058 r. (art. 5 ust. 2 akapit drugi); 3) kwota główna pożyczonych środków finansowych oraz należne z tego tytułu odsetki muszą być pokryte z budżetu Unii (art. 5 ust. 2 akapit pierwszy). Z drugiej jednak strony, o czym nie wolno zapominać, spłacenie powstałego w ten sposób długu będzie obciążało państwa członkowskie. To na nich spoczną wynikające stąd zobowiązania finansowe. Mówią o tym *expressis verbis* dalsze postanowienia decyzji, według których między innymi „w przypadku gdy zatwierdzone środki zapisane w budżecie Unii nie są wystarczające do wywiązania się przez Unię z zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek [...], 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 [...], państwa członkowskie udostępniają Komisji – jako rozwiązanie ostateczne – zasoby niezbędne na ten cel” (art. 9 ust. 4); „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. Takie wezwania muszą być proporcjonalne do szacowanych dochodów budżetu uzyskanych od każdego z tych pozostałych państw członkowskich” (art. 9 ust. 5); „Maksymalna łączna roczna kwota zasobów pieniężnych, o którą można wystąpić z wezwaniem do poszczególnych państw członkowskich [...], nie może w żadnym przypadku przekro-



czyć odpowiedniego udziału tego państwa opartego na DNB w nadzwyczajnym i tymczasowym zwiększeniu pulapu zasobów własnych [...]” (art. 9 ust. 6).

Mając na uwadze przedstawione uregulowania, warto zadać sobie trud i odpowiedzieć na pytanie, jak taki mechanizm długu unijnego wpływa na realizację kompetencji polskich władz państwowych w dziedzinie kształtowania finansów publicznych. Interesujące oczywiście jest to, czy mamy w tym wypadku do czynienia z przekazaniem niektórych kompetencji związanych ze wskazanym obszarem na rzecz UE w rozumieniu art. 90 Konstytucji, czy przeciwnie – w grę wchodzi wyłącznie znaczne obciążenie państwa pod względem finansowym ujęte w art. 89 ust. 1 pkt 4.

Dokonując oceny tego zagadnienia, z pełnym naciskiem należy stwierdzić, że o trybie ratyfikacji nie powinien przesądzać wyłącznie fakt ulokowania długu UE jako kategorii dochodów w ramach zasobów własnych. Jak się wydaje, nieuzasadnione jest twierdzenie, że w każdym przypadku celem decyzji podejmowanej w trybie art. 311 TFUE musi być wykonanie postanowienia traktatowego w jego granicach<sup>11</sup>. O tym bowiem, czy konkretne uregulowania mieszczą się w traktatach, czy nie (a przez to w istocie rzeczy prowadzą do przekazania kompetencji), decydują ich treść i skutki. Wyraz temu stanowisku daje Trybunał Konstytucyjny, który w jednym ze swych orzeczeń podnosi jednoznacznie, że: „Ustawodawca, 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”<sup>12</sup>.

Z tego też powodu konieczne jest ustalenie, czy postanowienia decyzji 2020/2053, regulujące zagadnienie zaciągania długu przez Komisję Europejską, nie implikują, ze względu na swą treść i skutki, transferu określonych kompetencji organów RP na rzecz UE. Wyjaśnienie tej kwestii, wymagające analizy regulacji obowiązujących w polskim porządku prawnym, wydaje się mieć kluczowe znaczenie dla usunięcia powstających tu wątpliwości.

W obecnym stanie prawnym problematykę kompetencji polskich władz państwowych w dziedzinie finansów publicznych reguluje Konstytucja oraz ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Pierwszy z wymienionych aktów stanowi w art. 216 ust. 4, że zaciąganie pożyczek oraz udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Drugi z kolei przewiduje, że Skarb Państwa może zaciągać pożyczki i kredyty wyłącznie na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, a przy tym statuuje regułę, że działania w tym zakresie w imieniu Skarbu Państwa podejmuje Minister Finansów (w określonych sytuacjach działający w ramach upoważnienia Rady Ministrów). Obie te regulacje tworzą normatywną całość

<sup>11</sup> C. Mik, *Tryb ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej*, op. cit., s. 113.

<sup>12</sup> Wyrok TK z 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12.

i muszą być odczytywane w ścisłym powiązaniu. Konstytucja bowiem ustanawia ogólną dyrektywę, ustawa zaś wprowadza jej udoskonalenie i rozwinięcie. Kierując się tym założeniem, należy stwierdzić, że wobec literalnego brzmienia tak ukształtowanych unormowań nie ma wątpliwości, iż wskazane uprawnienia władz państwowych RP, a ściślej biorąc – umocowanych tutaj do podejmowania działań Ministra Finansów oraz Rady Ministrów – nie dotyczą w jakiegokolwiek mierze długu zaciąganego przez UE. Biorąc pod uwagę ich dopuszczalny zakres i uwzględniając jednocześnie cele postanowień zawartych w decyzji Rady, trudno uznać, że RP, zdolna wyłącznie do finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, ma kompetencje, które można by przekazać Komisji Europejskiej i w ten sposób pozbawić krajowe instytucje określonej konstytucyjnie i ustawowo sfery funkcjonowania. Uprawnia to do sformułowania tezy, że przynajmniej z tego punktu widzenia nie da się przyjąć poglądu o konieczności dokonania ratyfikacji w trybie art. 90 ustawy zasadniczej.

Powyższe stanowisko wzmacnia argument, że dług UE, który ma być zaciągnięty na podstawie postanowień Rady, jest ze swej istoty zobowiązaniem tymczasowym, wymagającym wykonania przy zachowaniu precyzyjnie określonego terminu. Powoduje to, że Komisja Europejska, odpowiedzialna za podejmowanie na tym polu działań, zyskuje kompetencje ograniczone czasowo i nie może – choćby nawet założyć konieczność przekazania kompetencji w trybie art. 90 Konstytucji – przejąć w sposób trwały władztwa organów polskich w tej dziedzinie. Jak już była o tym mowa wcześniej, brak trwałości nie ułatwia akceptacji tezy o ewentualnym przekazaniu kompetencji w tym zakresie. W doktrynie trwałość jest uznawana za istotny element urzeczywistnienia się przesłanki ujętej w art. 90 ustawy zasadniczej<sup>13</sup>.

Przyjęcie tezy o zastosowaniu art. 89 ust. 1 pkt 4 Konstytucji w ramach ratyfikacji decyzji 2020/2053 wymaga jednak uświadomienia sobie, że obowiązek uczestnictwa w spłacie przez RP planowanego długu, stanowiący dodatkowe obciążenie budżetowe i oparty na mało przejrzystym mechanizmie solidarności (nie wiadomo, w jakich kwotach i terminach będzie trzeba regulować należności tych państw, które nie spłacą swojej części długu), może wywołać negatywne następstwa, gdy idzie o realizację krajowych kompetencji służących ustalaniu wysokości zadłużenia publicznego. Wniosek taki nasuwa się na tle art. 216 ust. 5 Konstytucji, który zakazuje przekraczania dopuszczalnej granicy owego zadłużenia wynoszącej  $\frac{3}{5}$  wartości rocznego PKB i tym samym zobowiązuje właściwe organy do odpowiedniego kształtowania wydatków budżetowych. Działania tych ostatnich, podporządkowane reżimowi ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (m.in. progi ostrożnościowe – art. 86), mają na celu ochronę konstytucyjnej zasady równowagi budżetu państwa domagającej się racjonalnego

<sup>13</sup> J. Kranz, A. Wyrozumska, *Powierzenie Unii Europejskiej*, *op. cit.*; zob. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa*, *op. cit.*, s. 199.

prowadzenia gospodarki budżetowej<sup>14</sup>. Z założenia więc ich realizacja powinna przebiegać w warunkach pełnej swobody decyzyjnej, bez udziału instytucji ponadnarodowych. Dość dobrze ilustruje to teza wyrażona niegdyś przez Trybunał Konstytucyjny, wskazująca, że „[...] dobrem szczególnie chronionym jest nie tylko równowaga finansów publicznych, lecz i suwerenność polityczna władzy ustawodawczej oraz odpowiednio rządu w określaniu wydatków budżetowych. Możliwość podejmowania decyzji politycznych, co do hierarchii i wysokości tych wydatków jest niezbywalnym atrybutem tych władz [...]”<sup>15</sup>. Zaciągnięcie zobowiązań przez UE i obowiązek spłaty jego części, na dzień dzisiejszy bliżej niedookreślonych, w sposób wyraźny komplikuje prawidłowe funkcjonowanie krajowych mechanizmów decyzyjnych, ograniczając zdolność władz RP do kontrolowania dyscypliny finansów publicznych (np. w rezultacie wyniku spadku PKB, będącego przejawem złej koniunktury lub kryzysu gospodarczego w państwie<sup>16</sup>). Można więc uznać, że w tym wymiarze następuje uszczuplenie suwerenności finansowej państwa polskiego. Oczywiście, konstatacja ta nie powinna prowadzić do wniosku, że ingerencja UE w tę sferę stanowi wyraz przekazania kompetencji w rozumieniu art. 90 Konstytucji. W omawianym przypadku RP nie traci konstytucyjnych i ustawowych możliwości działania służących utrzymaniu kontroli zadłużenia, lecz co najwyżej pozbawiona zostaje na tym polu pełnej swobody funkcjonowania. Można stąd wnosić, że sytuacja ta oznacza negatywny wpływ decyzji 2020/2053 na wykonywanie kompetencji przez krajowe organy, będący następstwem związania się postanowieniami przedmiotowego aktu. Bliska temu spojrzeniu na problem jest teza sformułowana przez Trybunał Konstytucyjny w jednym z jego orzeczeń. Zgodnie z nią: „Katalog spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 pkt 1–5 Konstytucji wskazuje, że większość ratyfikowanych umów międzynarodowych wpływa (modyfikuje) na sposób wykonywania kompetencji przez organy krajowe. W wielu wypadkach umowy te wprowadzają ograniczenia wykonywania kompetencji przez organy władzy państwowej lub nakładają na te organy obowiązki niewynikające z prawa krajowego (np. umowy o wykonywaniu orzeczeń sądów obcych). Co więcej, katalog ten wskazuje, że przedmiot tych umów może mieć szczególne znaczenie konstytucyjne. Jednakże w odniesieniu do tych umów nie stosuje się tak rygorystycznej procedury, jak w wypadku umów, o których mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji. Należy więc przyjąć, że nie każda umowa wpływająca na sposób wykonywania kompetencji przez organy krajowe, ograniczająca te kompetencje lub modyfikująca je

<sup>14</sup> M. Granat, *Równowaga budżetowa jako zasada prawa (na marginesie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego czasu kryzysu finansowego)*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 3, s. 7; A. Hanusz, *Równowaga budżetowa a zasady prawa*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 9, s. 20 i n.

<sup>15</sup> Wyrok TK z 26 listopada 2001 r., sygn. akt K 2/00.

<sup>16</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 409.

przez nałożenie nowych obowiązków na organy krajowe, stanowi przekazanie kompetencji w rozumieniu art. 90 Konstytucji. Przyjęcie założenia przeciwnego prowadziłoby do prawie całkowitego pokrywania się zakresu przedmiotowego art. 89 i art. 90 Konstytucji. To byłoby sprzeczne z zamiarem racjonalnego ustrojodawcy, który założył, że w wypadku materii istotnych konstytucyjnie, powodujących modyfikacje kompetencji organów krajowych właściwy jest tryb wskazany w art. 89 ust. 1 Konstytucji, a tylko w razie przekazania kompetencji właściwy jest tryb wskazany w art. 90 Konstytucji<sup>17</sup>.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
- Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r., Dz.U. 1990, nr 74, poz. 439.
- Ustawa z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych, t.j. Dz.U. 2020, poz. 127.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. 2021, poz. 305.
- Traktat o Unii Europejskiej [wersja skonsolidowana], Dz.Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r., s. 13.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [wersja skonsolidowana], Dz.Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r., s. 47.
- Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom, Dz.Urz. UE L 424 z 15 grudnia 2020 r., s. 1.

### Orzecznictwo

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 listopada 2001 r., sygn. akt K 2/00.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego wraz ze zdaniem odrębnym M. Granata z 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2013 r. sygn. akt K 33/12.

### Literatura

- Granat M., *Równowaga budżetowa jako zasada prawa (na marginesie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego czasu kryzysu finansowego)*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 3.
- Hanusz A., *Równowaga budżetowa a zasady prawa*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 9.
- Kłós A., *Nowe źródła zasobów własnych Unii Europejskiej*, „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 2(2).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.

<sup>17</sup> Wyrok TK z 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12.

- Kranz J., Wyrozumska A., *Powierzenie Unii Europejskiej niektórych kompetencji a traktat fiskalny*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 7.
- Łacny J., Komentarz do art. 311 [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2012.
- Marton A., *Nowy podatek cyfrowy uderzy w konsumentów*, „Gazeta Prawna” z 24 listopada 2020 r., <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1497089,podatek-cyfrowy-konsumenci-rynek-gospodarka-cyfrowa.html>.
- Mik C., *Tryb ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej (UE, Euratom) 2020/2053 w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję 2014/335/UE, Euratom (Dz.Urz. UE L 424 z 15 grudnia 2020 r.)*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2021, nr 2(70), <https://doi.org/10.31268/zpbas.2021.24>.
- Przywora B., *Tryb ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską decyzji Rady Europejskiej (UE, Euroatom) 2020/2053 z 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2021, nr 2(70), <https://doi.org/10.31268/zpbas.2021.25>.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.
- Wojtyczek K., *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne*, Kraków 2007.

### Inne

- Projekt ustawy o 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.