

Fundusz Odbudowy

Na czym polega wielki mechanizm dłużny,
na który zgodziła się Polska?

Anna Kubacka

Jerzy Kwaśniewski



RAPORTY INSTYTUTU ORDO IURIS

Fundusz Odbudowy

Na czym polega wielki mechanizm dłużny,
na który zgodziła się Polska?

Anna Kubacka

Jerzy Kwaśniewski



www.ordoiuris.pl

Fundusz Odbudowy

Na czym polega wielki mechanizm dłużny,
na który zgodziła się Polska?

Anna Kubacka

Jerzy Kwaśniewski

Wydawnictwo Naukowe Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

Warszawa 2024

Autorzy

Anna Kubacka
Jerzy Kwaśniewski

Opracowanie graficzne, skład i łamanie

Ursines – Agencja Kreatywna. Błażej Zych
www.ursines.pl

Wydawca

Wydawnictwo Naukowe Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris
ul. Zielna 39, 00-108 Warszawa
www.ordoiuris.pl

ISBN 978-83-970518-6-7

CIP – Biblioteka Narodowa

Fundusz Odbudowy : na czym polega wielki
mechanizm dłużny, na który zgodziła się Polska? /
Anna Kubacka, Jerzy Kwaśniewski. - Warszawa :
Wydawnictwo Naukowe Instytutu na rzecz Kultury
Prawnej Ordo Iuris, 2024. - (Raporty Instytutu
Ordo Iuris)

Spis treści

Wstęp	11
Główne tezy raportu.....	13
Rozdział 1	
Czym jest Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO)?	15
Rozdział 2	
Co to jest Fundusz Odbudowy?	19
Rozdział 3	
Źródła finansowe, ideowe i prawne oraz stosunek państw UE do Funduszu	23
Rozdział 4	
Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz	
Rozdział 5	
Krajowy Plan Odbudowy.....	31
Rozdział 6	
Główne założenia polskiego Krajowego Planu Odbudowy	35
Rozdział 7	
Polska a Fundusz Odbudowy: Ustalenia Operacyjne	49
Rozdział 8	
Niejednolite kryteria oceny kamieni milowych	51
Rozdział 9	
Ocena pozytywnych i negatywnych stron wsparcia finansowego z UE	53
Wnioski	57

Wstęp

Negatywne skutki pandemii COVID-19, w głównej mierze odczuwalne w gospodarkach państw członkowskich, zaś w szerszej perspektywie na rynku europejskim, skłoniły organy Unii Europejskiej do podjęcia działań zaradczych. Ów aktywność z założenia miałyby doprowadzić do poprawy stanu rynków krajowych w sferze gospodarczej oraz ogólnej jakości życia społeczeństwa. Pandemia istotnie zahamowała rozwój gospodarczy, a także wyrządziła poważne szkody społeczne. Złotym środkiem na wyjście przez państwa członkowskie z pogarszającej się sytuacji gospodarczej są środki finansowe przekazane przez Unię Europejską na realizację konkretnych zadań, przy spełnieniu określonych warunków. Fundusze pochodzą ze specjalnego programu zatwierdzonego na ten cel. Owe zadania służące poprawie stanu gospodarki krajowej danego państwa członkowskiego miałyby zostać określone w krajowym planie odbudowy i zwiększania odporności. W dokumencie tym miałyby znaleźć się program państwowych reform i inwestycji.

W przestrzeni publicznej szeroko dyskutowany jest temat polskiego Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Jest to efektem nie tylko możliwych do pozyskania przez Polskę znacznych środków finansowych, ale przede wszystkim reform, które zostały zakwestionowane przez organy Unii Europejskiej. Dość dodać, że przyczynkiem do pogłębionej dyskusji okazały się zalecenia nałożone na Polskę, które podają w wątpliwość zakres legitymacji organów Unii Europejskiej w wewnętrzne sprawy suwerennego państwa. Powyższe sprawia, że natłok informacji dostępnych w środkach masowego przekazu na temat Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności powoduje wątpliwości co do ich aktualności i merytoryczności.

W odpowiedzi na potrzebę rzetelnego i przystępnego objaśnienia czym jest Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności mamy przyjemność zaprezentować Państwu niniejszy raport. Jego zadaniem jest obiektywne przedstawienie podstawowych informacji z nim związanych, zarówno zalet przyjętego planu, jak i zagrożeń, które czyhają na Polskę, jeśli otrzyma środki finansowe z Unii Europejskiej. Nadto w raporcie przedstawiamy Państwu rzeczywiste negatywne konsekwencje wyrażenia zgody przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, w tym Polskę, na przyjęcie mechanizmu finansowego wsparcia w odpowiedzi na skutki pandemii COVID-19. Analiza formalno-prawna unijnych rozwiązań ukazuje szereg następstw dotyczących niezależności państwa polskiego jako demokratycznego państwa prawa.

Mamy nadzieję, że przedstawione Państwu uporządkowane informacje na temat Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności staną się przyczynkiem do pogłębionej refleksji o możliwych wpływach Unii Europejskiej na suwerenne decyzje Polski w związku z zamiarem przekazania środków finansowych na odbudowę gospodarki krajowej po pandemii COVID-19.

Główne tezy raportu:

- Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności to rdzeń kontrowersyjnego, ze względu na bezprecedensowy mechanizm zadłużania, funduszu NextGenerationEU, zwanego także „Funduszem Odbudowy”, który **zakłada 390 mld euro dotacji i możliwość uzupełnienia ich pożyczkami do kolejnych 360 mld euro.**
- Polska powinna pamiętać o niebezpieczeństwach jakie niesie za sobą uruchomienie mechanizmu dłużnego na taką skalę. NextGenerationEU powinno być, zgodnie z założeniem, programem wyłącznie jednorazowym, który został uruchomiony i wykorzystany w specyficznych okolicznościach.
- Instrument finansuje reformy i inwestycje w państwach członkowskich od początku pandemii w latach 2020-2026.
- Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności opiera się na mechanizmie, w myśl którego poszczególne państwa składają Komisji Europejskiej swoje Krajowe Plany Odbudowy, następnie Komisja ocenia ich zgodność z założeniami rozporządzenia o Instrumencie i dopiero po akceptacji KPO podejmuje decyzję o ewentualnych wypłatach środków finansowych.
- Aby sfinansować NextGenerationEU, Komisja Europejska – w imieniu UE – zaciąga pożyczki na rynkach kapitałowych. Może to robić dzięki wysokiemu ratingowi kredytowemu UE, co pozwala zaciągać pożyczki na korzystniejszych warunkach niż mogłyby uzyskać państwa członkowskie. Następnie Komisja dokonuje podziału owych kwot pomiędzy państwa członkowskie w związku z realizowanym instrumentem odbudowy, tu: NextGenerationEU. Komisja Europejska udziela pożyczek i dotacji w celu wsparcia reform i inwestycji w państwach członkowskich by uczynić gospodarkę kraju bardziej ekologiczną, cyfrową i odporną.
- Pomimo licznych obaw państwa członkowskie UE co do zasady pozytywnie odniosły się już do pierwszych planów przedstawiających propozycję mechanizmu dłużnego.
- Komisja Europejska od początku zapewniała, że NextGenerationEU to jednorazowa, wyjątkowa odpowiedź na zaistniały kryzys – nie zaś otwarcie drogi do pętli zadłużania. Wątpliwości i negocjacje państw z KE skupiły się na podważaniu nie samego mechanizmu, lecz jego skali, czy procentowego udziału pożyczek i dotacji w ogólnej kwocie instrumentu.
- Narastający kryzys ekonomiczny i gospodarczy sprawił, że państwa chętnie sięgnęły po oferowany przez Unię instrument umożliwiający łatwe pozyskanie środków finansowych na odbudowę dotkniętych pandemią gospodarek krajowych.

- Pomimo sukcesów na rynkach finansowych i prowadzenia polityki zachwalającej funkcjonowanie Funduszu, nawet Parlament Europejski wskazał, że KE powinna rozpocząć prace nad dalszym poszerzaniem katalogu „zasobów własnych” UE, które są środkami finansowymi służącymi finansowaniu budżet UE.
- Pokazuje to jak mechanizm pozwalający na poszerzanie zasobów własnych UE w drodze zadłużania i wprowadzania danin staje się pokusą do pozyskiwania kolejnych środków.
- Jeszcze przed wdrożeniem Instrumentu konieczna była ratyfikacja przez wszystkie państwa UE decyzji o zwiększeniu zasobów własnych. Oznacza to, że w pierwszej kolejności wszystkie państwa musiały zgodzić się na wspólne zadłużenie, a dopiero później rozpoczęła się procedura ich kwalifikacji do udziału w pozyskanych w wyniku tego zadłużenia środkach.
- Kwalifikacja KPO danego państwa jest uzależniona od stosunkowo subiektywnej oceny KE, podobnie jak późniejsza ocena realizacji wskaźników i kamieni milowych, których spełnienie jest warunkiem wypłaty środków przez KE, co ma miejsce w odniesieniu do Polski.

Czym jest Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO)?

Tematem niniejszej analizy jest Fundusz Odbudowy, z którego to Rzeczypospolita Polska – jako członek Unii Europejskiej, miałaby czerpać środki finansowe z ich przeznaczeniem na konkretne inwestycje. Zanim jednak szczegółowo zostanie omówiony mechanizm zadłużania się Unii Europejskiej – a przez to i państw członkowskich, w związku z przyjętym Funduszem, konieczne jest omówienie podstawowej kwestii z nim związanej. A mianowicie mowa o Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności, który warunkuje wypłatę Polsce wsparcia finansowego.

Wybuch pandemii COVID-19 – jak podkreśla Parlament Europejski i Rada UE, „zmienił prognozy gospodarcze, społeczne i budżetowe w Unii i na całym świecie oraz przyniósł konieczność pilnej i skoordynowanej reakcji zarówno na poziomie Unii, jak i na poziomie krajowym w celu przezwyciężenia poważnych konsekwencji gospodarczych i społecznych oraz skutków asymetrycznych dla państw członkowskich”¹. Zbudowanie silnej gospodarki państwa członkowskiego jest instrumentem, który umożliwi skuteczne reagowanie na wstrząsy – przede wszystkim gospodarcze, oraz przezwyciężanie negatywnym skutkom. Skupienie zadań państwa – a przez to przesunięcie środków finansowych kosztem innych zadań, w obszarze związanym z rozprzestrzenianiem się pandemii COVID-19, doprowadziło do istotnego ograniczenia inwestycji². Pobudzenie wzrostu gospodarczego poprzez ożywienia gospodarcze spowodowane reformami i inwestycjami są czynnikami, które zwiększą konkurencyjność gospodarek państw członkowskich, a przez to spowodują, że gospodarka państwa członkowskiego będzie odporniejsza na różnego rodzaju kryzysy. Dodatkowo zapobiegnie to nawarstwianiu się nierówności i różnic w Unii Europejskiej. Tym samym na poziomie Unii została podjęta decyzja o konieczności zapewnienia państwom członkowskim wsparcia finansowego za pomocą innowacyjnego narzędzia, który został nazwany Instrumentem na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. To właśnie dzięki niemu państwom członkowskim ma być zapewnione wsparcie finansowe na przeprowadzenie w jak najszybszym czasie reform i związanych z nimi inwestycji publicznych.

W celu przeznaczenia środków finansowych na kluczowe reformy i inwestycje, państwa członkowskie, które chcą otrzymać wsparcie finansowe, powinny przedłożyć Komisji UE plan odbudowy i zwiększania odporności. Należy zauważyć, że „Obecnie żaden instrument nie przewiduje bezpośredniego wsparcia finansowego powiązanego z osiągnięciem rezultatów i realizacją reform i inwestycji publicznych państw członkowskich”³. W owym planie konieczne jest szczegółowe określenie, w jaki sposób wraz z uwzględnieniem przyjętych w nim działań, stanowi ów plan adekwatną reakcję

1 Motyw 6 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0241>, (dostęp: 02.08.2023).

2 Motyw 7 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0241>, (dostęp: 02.08.2023).

3 Motyw 17 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0241>, (dostęp: 02.08.2023).

na sytuację gospodarczą i społeczną danego państwa członkowskiego. Przy czym podejmowane reformy i inwestycje powinny odbywać się w obszarach o znaczeniu europejskim, które zostały oznaczone jako filary do których zalicza się: „zielona transformacja; transformacja cyfrowa; inteligentny, zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu, w tym spójność gospodarcza, miejsca pracy, produktywność, konkurencyjność, badania naukowe, rozwój i innowacje, a także dobrze funkcjonujący rynek wewnętrzny z silnymi małymi i średnimi przedsiębiorstwami (MŚP); spójność społeczna i terytorialna; opieka zdrowotna oraz odporność gospodarcza, społeczna i instytucjonalna, w celu między innymi zwiększenia gotowości na sytuacje kryzysowe i zdolności reagowania kryzysowego; oraz polityki na rzecz następnego pokolenia, dzieci i młodzieży, takie jak edukacja i umiejętności”⁴. Nadto plan powinien zawierać środki służące jego monitorowaniu i realizacji oraz wartości docelowe i kamienie milowe⁵, a także szacunkowe koszty. Z opracowanego przez dane państwo członkowskie planu powinien wynikać oczekiwany wpływ związany z jego wdrożeniem na wzrost gospodarczy i inne obszary wyodrębnione jako istotne z punktu widzenia całej Unii Europejskiej. Oceną opracowanego planu zajmuje się Komisja UE, która bierze pod uwagę adekwatność, skuteczność, wydajność i spójność planu. Ocena odbywa się w oparciu o wykaz kryteriów określonych w rozporządzeniu⁶.

Założeniem Unii Europejskiej w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności jest promowanie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii poprzez zwiększanie odporności, gotowości na wypadek innych sytuacji kryzysowych, zdolności dostosowawczych i potencjału wzrostu gospodarczego państw członkowskich i innych celów w ramach przyjętych filarów określonych w art. 4 ust. 1 rozporządzenia⁷. By jednak te cele mogły zostać osiągnięte przez państwa członkowskie ww. Instrument ma zapewnić wsparcie finansowe państwom członkowskim z myślą o osiągnięciu kamieni milowych i wartości docelowych reform i inwestycji. Dlatego też państwa członkowskie opracowują krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności, które zawierają programy reform i inwestycji. Krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności muszą być zgodne z priorytetami i wyzwaniem określonymi na poziomie Unii Europejskiej – o czym szeroko traktują odpowiednie zalecenia czy rozporządzenia.

Jeśli państwo członkowskie chce otrzymać wsparcie finansowe to koniecznie przedkłada do Komisji UE krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności. Komisja UE ocenia plan odbudowy i zwiększania odporności lub aktualizację tego planu – jeśli zachodzi taka konieczność, w terminie dwóch miesięcy od formalnego przedłożenia i zwraca się z wnioskiem dotyczącym decyzji wykonawczej Rady. Na wniosek Komisji UE, Rada UE zatwierdza w drodze decyzji wykonawczej ocenę planu lub w stosownych przypadkach jego aktualizację. Przy dokonywaniu oceny planu przez Komisję UE, współpracuje ona ściśle z danym państwem członkowskim, przy czym Komisja ma prawo przedstawiać uwagi lub zwracać się o dodatkowe informacje, a państwo członkowskie przekazuje żądane dodatkowe informacje i może uzupełnić plan, jeśli zachodzi taka potrzeba. Jeśli Komisja pozytywnie oceni plan, we wniosku Komisji dotyczącym decyzji wykonawczej Rady określa się reformy i projekty inwestycyjne, które państwo członkowskie ma zrealizować. Jeśli jednak okaże się, że realizacja planu – zarówno częściowo, jak i całkowicie, z uwagi na obiektywne okoliczności, nie jest już możliwa,

4 Motyw 10 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0241>, (dostęp: 02.08.2023).

5 Definicja kamieni milowych i wartości docelowych dalej w opracowaniu, zobacz str.

6 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0241>, (dostęp: 02.08.2023).

7 Ibidem.

państwo członkowskie może zwrócić się do Komisji z wnioskiem wraz z uzasadnieniem o zmianę lub zastąpienie decyzji wykonawczych Rady. W tym celu państwo członkowskie może zaproponować zmieniony lub nowy plan. Warto wskazać, że państwo członkowskie zobowiązane jest na podstawie art. 27 rozporządzenia⁸ do składania dwa razy w roku w ramach europejskiego semestru sprawozdania z postępów w realizacji swojego planu odbudowy i zwiększania odporności.

Wyjaśnienia wymaga wyrażenie „europejski semestr”. Jest to procedura, podczas której koordynuje się politykę gospodarczą i budżetową w UE. Jest elementem unijnego zarządzania gospodarczego⁹. Publikacja zaleceń dla poszczególnych państw członkowskich stanowi końcowy efekt europejskiego semestru. Wydawane zalecenia dla państw członkowskich są niezwykle ważne dla realizacji przyjętych planów odbudowy i zwiększania odporności, ponieważ z założenia uwzględniają m.in. zalecenia Rady UE. Zalecenia te są aktualizowane i uzupełniane wzięwszy pod uwagę sytuację gospodarczą i geopolityczną. Takie zalecenia Rady UE zostały skierowane do Polski. Jednym z punktów zaleceń jest „Poprawę [poprawa – wtrącenie] klimatu inwestycyjnego, w szczególności przez ochronę niezależności sądów. Zapewnienie skutecznych konsultacji publicznych i zaangażowania partnerów społecznych w proces kształtowania polityki”¹⁰. Tym samym w polskim KPO reformy w kompetencji F mają służyć „wzmocnieniu niezależności i bezstronności sądów; zaradzeniu sytuacji sędziów, których dotyczą orzeczenia Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych i immunitetów sędziowskich w celu przywrócenia tych, którzy zostali uznani za niesłusznie dotkniętych w drodze postępowania odwoławczego, które zostanie przeprowadzone niezwłocznie; wzmocnieniu konsultacji z partnerami społecznymi w procesie stanowienia prawa; zwiększeniu wykorzystania ocen skutków regulacji oraz ograniczeniu stosowania przyspieszonej procedury w procesie stanowienia prawa; zapewnieniu odpowiednich konsultacji z partnerami społecznymi i zainteresowanymi stronami przy wdrażaniu KPO, w tym poprzez utworzenie komitetu monitorującego oraz zapewnieniu stosowania narzędzia punktowej oceny ryzyka Arachne we wdrażaniu KPO”¹¹.

Biorąc pod uwagę powyższe syntetyczne informacje na temat planu odbudowy i zwiększania odporności należy wskazać, że polski Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (dalej: KPO) jest planem rozwojowym, który zawiera cele związane z odbudową społeczno-gospodarczą kraju po pandemii COVID-19 w wyniku reform i inwestycji. Dzięki temu dokumentowi Polska może ubiegać się o środki finansowe z unijnego **Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Polski KPO – zgodnie z wytycznymi unijnymi, koncentruje zakładany rozwój na 6 filarach, tj.: 1) zielona transformacja; 2) transformacja cyfrowa; 3) inteligentny i trwały wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu; 4) spójność społeczna i terytorialna; 5) opieka zdrowotna oraz odporność gospodarcza, społeczna i instytucjonalna; 6) polityki na rzecz następnego pokolenia, takie jak edukacja i umiejętności**¹². Najważniejszą kwestią związaną z KPO jest to, że maksymalny czas realizacji dokumentu upływa z końcem sierpnia 2026 r.

8 Ibidem.

9 Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *Semestr europejski*, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/semestr-europejski>, dostęp: 30.08.2023.

10 Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2022 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2022 r. (Dz. Urz. UE C 334/171). Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2020 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2020 r. (Dz. Urz. UE C 282/135).

11 Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększenia Odporności, dostępny na stronie internetowej: <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/o-kpo>, dostęp: 30.08.2023, s. 346.

12 Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/krajowy-plan-odbudowy-i-zwyzszania-odpornosci>, dostęp: 30.08.2023.

Co to jest Fundusz Odbudowy?

Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (IOZO, ang. *Recovery and Resilience Facility* – RRF)¹³ – dalej zwane IOZO, to rozporządzenie Unii Europejskiej, będące efektem negocjacji unijnych przywódców w 2020 r., na mocy którego ma zostać rozdysponowana pomiędzy państwa członkowskie dodatkowa pula środków na odbudowę europejskiej gospodarki po pandemii COVID-19. Określa zasady udzielania państwom dotacji (bezzwrotnego wsparcia finansowego) i pożyczek z funduszu NextGenerationEU (NGEU), zwanego także „Funduszem Odbudowy”. Fundusz Odbudowy to tymczasowy zasób unijnych środków finansowych o łącznej maksymalnej wartości 750 mld euro, w tym **390 mld euro dotacji i 360 mld euro w ramach pożyczek, które UE może w razie potrzeby zaciągnąć**.

Rozporządzenie IOZO weszło w życie 19 lutego 2021 r. Od tego czasu możliwe jest finansowanie z Funduszu Odbudowy reform i inwestycji w państwach członkowskich od początku pandemii w lutym 2020 r. do 31 grudnia 2026 r. Aby sfinansować NextGenerationEU, Komisja Europejska (dalej: KE lub Komisja) – w imieniu UE – zaciągnie pożyczki na rynkach kapitałowych¹⁴.

Jednym z największych beneficjentów programu miała być Polska, która do końca 2023 r. (czas na wykorzystanie pieniędzy do 2026 roku) miała otrzymać 23 mld euro w dotacjach oraz 34 mld euro pożyczek.

Dotacje, w rozporządzeniu IOZO określane jako „bezzwrotne wsparcie finansowe” lub „wkład finansowy”. Art. 2 pkt 2 rozporządzenia IOZO wskazuje natomiast, że „wkład finansowy” oznacza bezzwrotne wsparcie finansowe w ramach Instrumentu, dostępne do przydzielenia lub przydzielone państwu członkowskiemu.

Zgodnie z art. 24 rozporządzenia IOZO, płatności wkładów finansowych na rzecz danego państwa członkowskiego powinny być dokonane do dnia 31 grudnia 2026 r. – zgodnie ze środkami budżetowymi i pod warunkiem dostępności środków finansowych.

¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0241>, (dostęp: 02.08.2023).

¹⁴ NextGenerationEU, Repayment of the borrowing, https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu_en#re-payment-of-the-borrowing, (dostęp: 02.08.2023).

Pożyczki, w myśl art. 14 rozporządzenia IOZO, mogą być udzielane przez Komisję na wniosek państwa członkowskiego w celu realizacji jego planu odbudowy i zwiększania odporności. Płatności pożyczki dokonuje się w transzach, jednak pod warunkiem osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych (zgodnie z art. 20 ust. 5 lit. h rozporządzenia IOZO, o czym dalej).

Warunkiem uruchomienia unijnego Funduszu Odbudowy, była ratyfikacja decyzji o zwiększeniu zasobów własnych UE przez wszystkie państwa członkowskie¹⁵. Spłata pożyczek jest bowiem według planu możliwa dzięki nowym podatkom i opłatom (m.in. podatek od transakcji finansowych, opodatkowanie gigantów cyfrowych, opłata od plastiku czy graniczna opłata węglowa). **Wszystkie państwa UE ratyfikowały decyzję.**

Po ratyfikacji decyzji o zwiększeniu zasobów własnych UE każde państwo musiało przygotować i przekazać Brukseli swój wariant **Krajowego Planu Odbudowy** (dokument wyznaczający cele związane z odbudową gospodarki po kryzysie wywołanym przez pandemię COVID-19).

W każdym planie określono reformy i inwestycje, które mają zostać zrealizowane do końca 2026 r., a państwa członkowskie mogą otrzymać finansowanie do wysokości wcześniej uzgodnionego przydziału. Każdy plan powinien stanowić skuteczną odpowiedź na wyzwania wskazane w ramach europejskiego semestru¹⁶, a w szczególności w przyjętych przez Radę zaleceniach dla poszczególnych krajów z 2019 i 2020 r.¹⁷ Powinien on również przyczyniać się do realizacji zielonej i cyfrowej transformacji oraz zwiększać odporność gospodarek i społeczeństw państw członkowskich.

Europejski Semestr jest elementem unijnych ram zarządzania gospodarczego, podczas którego państwa członkowskie dopasowują swoją politykę budżetową i gospodarczą do zasad ustalonych na szczeblu UE. Pierwotnie stanowił procedurę gospodarczą, jednak z czasem ewoluował i objął także inne dziedziny polityki.

Obecnie Europejski Semestr obejmuje: opracowanie i nadzór nad wdrażaniem ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii, opracowanie i analizę wdrażania wytycznych dla zatrudnienia, przedłożenie i ocenę programu stabilności lub programu konwergencji państw członkowskich, przedłożenie i ocenę krajowego programu reform państw członkowskich wspierającego unijną strategię na rzecz wzrostu zatrudnienia i opracowanego zgodnie z odpowiednimi wytycznymi Komisji i Rady Europejskiej, nadzór mający na celu zapobieganie zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowanie na mocy właściwego rozporządzenia¹⁸.

15 Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D2053&from=PL>, (dostęp: 02.08.2023).

16 European Commission, The European Semester, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_en, (dostęp: 02.08.2023).

17 European Commission, Spring Package, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/spring-package_en, (dostęp: 02.08.2023).

18 Zob. Art. 2 pkt 3 rozporządzenia IOZO oraz Rozporządzenie Rady nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. U. L 209 z 2.8.1997, s. 1), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:01997R1466-20111213&from=EN>, (dostęp: 02.08.2023).

KPO nie został poddany tej samej procedurze parlamentarnej co Fundusz Odbudowy - **dokument przygotowywał rząd i wysyłał do akceptacji przez Komisję**. Szczegół ten jest kluczowy ze względu na pozbawienie możliwości demokratycznej weryfikacji (choćby na szczeblu parlamentarnym – przez przedstawicieli obywateli) postanowień zawartych w KPO.

Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności **opiera się na wynikach**. Dopiero po osiągnięciu uzgodnionych kamieni milowych i wartości docelowych z myślą o realizacji reform i inwestycji przewidzianych w planach regularnie wypłacane mają być środki finansowe. Dopóki Komisja nie zaopiniuje pozytywnie KPO danego państwa, Rada UE nie zaakceptuje – na podstawie rekomendacji KE, danego KPO. Powyższe oznacza, iż wypłata środków z KPO jest uzależniona od akceptacji przedstawicieli państw UE.

Kamienie milowe i wartości docelowe, to – zgodnie z art. 2 pkt 4 rozporządzenia IOZO mierniki postępów w realizacji reformy lub inwestycji, przy czym kamienie milowe mają charakter jakościowy, a wartości docelowe – ilościowy.

Wypłata wkładów finansowych i pożyczek na rzecz państwa członkowskiego jest uzależniona od tego, czy państwo w zadowalający dla Komisji sposób osiągnęło odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe wskazane w odniesieniu do realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności.

Źródła finansowe, ideowe i prawne oraz stosunek państw UE do Funduszu

Fundusz NextGenerationEU, to przede wszystkim, ze względu na swoją skalę, bezprecedensowy mechanizm dłużny. Przed pandemią COVID-19 realizacja tego typu przedsięwzięcia byłaby zapewne w Unii niemożliwa ze względu na sprzeciw państw członkowskich dostrzegających zagrożenia wynikające z zadłużania oraz zbyt głębokiej „integracji” w ramach UE.

Deklarowanym celem NextGenerationEU jest „odbudowa gospodarcza po pandemii koronawirusa i budowanie bardziej ekologicznej, bardziej cyfrowej i odporniejszej przyszłości”. Ważnym aspektem jest także przyciąganie inwestorów do Europy i wzmacnianie przez to międzynarodowej roli euro¹⁹. Aby jednak sfinansować NextGenerationEU, **KE zaciąga pożyczki na rynkach kapitałowych w imieniu UE**. Może to robić dzięki **wysokiemu ratingowi kredytowemu UE**, co pozwala zaciągać pożyczki na korzystnych warunkach. Następnie Komisja przenosi uzyskaną korzyść w postaci środków finansowych bezpośrednio na państwa członkowskie UE udzielając im pożyczek lub na budżet Unii w postaci niskooprocentowanych płatności z tytułu pożyczek na finansowanie wydatków na odbudowę. Budżet UE, który jest finansowany z zasobów własnych i składek wszystkich państw członkowskich UE, wspiera zaciąganie pożyczek. Oznacza to, że choć NextGenerationEU stanowi fundusz specjalny to jest realnie powiązany z budżetem UE.

Należy wskazać, że długoterminowy budżet UE i NextGenerationEU będzie finansowany ze źródeł dochodów w budżecie UE. Należą do nich: cła, wkłady państw członkowskich oparte na podatku od wartości dodanej (VAT) oraz wkłady oparte na dochodzie narodowym brutto (DNB). Warto wskazać, że od 1 stycznia 2021 r. nowym źródłem dochodów dla budżetu UE na lata 2021-2027 jest wkład krajowy oparty na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi²⁰. Już w połowie grudnia 2021 r. Komisja zaproponowała trzy nowe źródła dochodów budżetu UE²¹. Konieczność wprowadzenia nowych zasobów własnych do budżetu UE jest stałym punktem w agendzie UE. W celu dalszego efektywnego zapewnienia wspierania projektów UE konieczne jest zaprojektowanie nowych zasobów własnych. W dniu 20 czerwca 2023 r. Komisja Europejska zakończyła prace nad wnioskiem w przedmiocie kolejnej generacji zasobów własnych. Ich zadaniem będzie spłacenie części dotacji w ramach NextGenerationEU. Mowa tu o unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji (jego celem jest zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych netto w UE;

19 NextGenerationEU, https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu_en#repayment-of-the-borrowing, (dostęp: 13.08.2023).

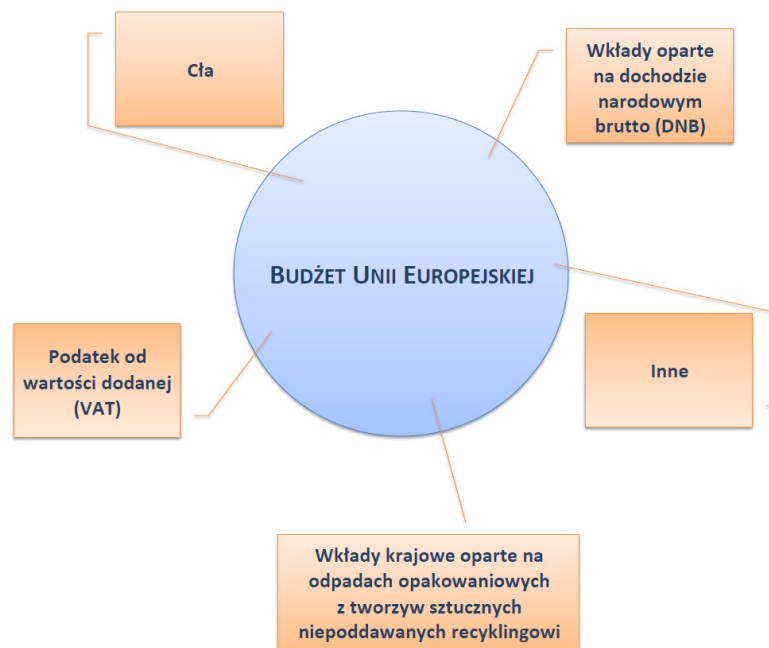
20 Zasoby własne oparte na tworzywach sztucznych, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/plastics-own-resource_pl, (dostęp: 03.08.2023).

21 Komisja proponuje zasoby własne UE kolejnej generacji, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_21_7025, (dostęp: 03.08.2023).

przyjęto że aż 30% dochodów z handlu kierowane byłoby do budżet UE), kolejny to mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM) (założono, że aż 75 % tego co kraje UE zbierają w ramach CBAM ma trafiać do budżetu UE) oraz tymczasowy statystyczny zasób własny oparty na zyskach przedsiębiorstw (będą ono obliczane jako 0,5% hipotetycznej bazy zysków przedsiębiorstw w UE, wskaźnika obliczanego przez Eurostat na podstawie statystyk rachunków narodowych)²².

Rycina nr 1

Dochody budżetu UE



Źródło: opracowanie własne.

W 30 proc. (lub do kwoty 250 mld euro) NextGenerationEU ma zostać sfinansowany przez Komisję Europejską poprzez emisję piętnastoletnich tzw. zielonych obligacji (obligacji ekologicznych)²³. Komisja przystąpiła już w październiku 2021 r. do emisji pierwszej zielonej obligacji.

Zielone (ekologiczne) obligacje – są jednym z głównych instrumentów finansowania inwestycji związanych z ekologią, zrównoważonym rozwojem; charakteryzuje je konieczność określania celu wykorzystania środków pochodzących z emisji obligacji. Środki pochodzące z takiej emisji muszą być przeznaczone na ekologiczne, „zielone” projekty. Środki z emisji tych obligacji NextGenerationEU zostaną wykorzystane do sfinansowania zielonych i zrównoważonych wydatków w ramach Instrumentu na rzecz

22 The next generation of EU own resources, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/next-generation-eu-own-resources_en, (dostęp: 03.08.2023).

23 Przegląd dotychczas emitowanych zielonych obligacji NextGenerationEU: <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/transactions-data-en>, (dostęp: 20.02.2022).

odbudowy i Zwiększania Odporności²⁴. To co odróżnia zielone obligacje od zwykłych to ich cel emisji. Tutaj stanowią one narzędzie finansowania projektów ekologicznych. 28 lutego 2023 r. Rada UE i Parlament Europejski zawarły wstępne porozumienie w sprawie standardu europejskich obligacji ekologicznych. To porozumienie przybliżyło do przyjęcia zaproponowanego projektu rozporządzenia w sprawie ww. Wprowadzi ono wymogi dla emitentów, którzy będą chcieli stosować oznaczenie „European green bond” dla emisji obligacji²⁵.

Należy zauważyć, że sama idea emisji obligacji jest odzwierciedleniem jednego z powszechnych sposobów wykorzystywanych przez państwa do pozyskiwania środków finansowych – jest to klasyczny, podstawowy instrument dłużny. Przykładowo, obligacje skarbowe to papiery wartościowe emitowane i sprzedawane przez państwo (w Polsce emitowane przez Skarb Państwa i sprzedawane przez Ministra Finansów). Przychody ze sprzedaży takich obligacji są następnie wykorzystywane w celu finansowania deficytu państwa.

Różnica pomiędzy mechanizmem zadłużania w przypadku UE polega jednak na znacznie większej skali długu oraz na wspólnej odpowiedzialności za niego państw członkowskich, konieczności wspólnego spłacania zadłużenia. Fundusz jest finansowany z obligacji emitowanych przez KE (i gwarantowanych przez państwa członkowskie UE), których źródłem spłaty mają być m.in. nowe wspólnotowe podatki. Co więcej, cały mechanizm został uruchomiony w warunkach kryzysu i niepewności gospodarczej, co z jednej strony usprawiedliwia podjęte działania nadzwyczajne, z drugiej zaś potęguje zagrożenie jakie niosą one za sobą.

Mimo to **państwa członkowskie pozytywnie zareagowały na propozycję mechanizmu NextGenerationEU**, gdy 27 maja 2020 r. Komisja ogłosiła swój plan odbudowy gospodarki unijnej. Tę pozytywną reakcję można tłumaczyć dwójako: z jednej strony wszystkie państwa członkowskie stanęły w wyniku kryzysu związanego z pandemią COVID-19 w obliczu gwałtownego wzrostu potrzeb finansowych, z drugiej strony Komisja od początku zapewniała, że NextGenerationEU to jednorazowa, wyjątkowa odpowiedź na zaistniały kryzys – nie zaś otwarcie drogi do pętli zadłużania²⁶. Wątpliwości i negocjacje państw z KE skupiły się na podważaniu nie samego mechanizmu, lecz jego skali, procentowego udziału pożyczek i dotacji w ogólnej kwocie instrumentu.

Przedstawiony w maju 2020 r. plan opierał się na inicjatywie zaprezentowanej przez kanclerz Niemiec – Angelę Merkel i prezydenta Francji – Emmanuela Macrona, i od początku zakładał, że Komisja pożyczycyby 500 mld euro na rynkach finansowych pod gwarancje budżetowe UE. Dług zostałby spłacony przez wszystkie państwa członkowskie, stosując zasadę solidarności. Warto przy tym odnotować, że unijna zasada solidarności zobowiązuje państwa członkowskie UE do wzajemnego wspierania się, współdziałania i współodpowiedzialności, jednak nie wynika z niej jaki model spłaty zadłużenia należałoby uznać za solidarny (czy np. proporcjonalny do uzyskanych korzyści, czy równy pomimo nierównego podziału środków finansowych).

24 NextGenerationEU: European Commission successfully issues first green bond to finance the sustainable recovery, 12.10.2021, http://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_5207, (dostęp: 13.08.2023).

25 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_23_1301, (dostęp: 03.08.2023).

26 Politico, Ursula von der Leyen's big gamble with borrowed money, <https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyens-big-gamble-with-borrowed-money/>, (dostęp: 06.08.2023).

Początkowo nieprzychylnie do tego planu odnosiły się Austria, Dania, Szwecja i Niderlandy. Kraje te nie zgadzały się na ratowanie gospodarek południa Europy kosztem uwspólnotowienia długu i luzowania dyscypliny budżetowej poprzez wprowadzanie zmian i nowych regulacji w odpowiedzi na narastający kryzys gospodarczy. Węgry i Czechy sprzeciwiały się natomiast propozycji, która w ich opinii opierała się na udzielaniu za pośrednictwem nowego funduszu pożyczek państwowym, które prowadziły nieodpowiedzialną politykę fiskalną jeszcze przed wybuchem pandemii COVID-19. Ostatecznie jednak 21 lipca 2020 r. Rada Europejska doszła do porozumienia w kwestii nowych ram budżetowych i zapowiedziała nadanie Komisji tymczasowych uprawnień do zaciągania pożyczek²⁷.

Jak wskazano w konkluzjach Rady Europejskiej, „Biorąc pod uwagę, że N[ext]G[eneration]EU stanowi wyjątkową reakcję na te tymczasowe, aczkolwiek skrajne warunki, przyznane Komisji uprawnienia do zaciągania pożyczek są wyraźnie ograniczone pod względem wielkości, czasu trwania i zakresu”²⁸.

Zgodnie z art. 311 Traktatu o funkcjonowaniu UE²⁹ (dalej: TFUE), Unia pozyskuje środki niezbędne do osiągnięcia swoich celów i należytego prowadzenia swoich polityk (tzw. zasoby własne), a budżet jest finansowany całkowicie z zasobów własnych bez uszczerbku dla innych dochodów. To właśnie dlatego wszystkie państwa członkowskie musiały ratyfikować decyzję Rady o zwiększeniu zasobów własnych UE – w innym przypadku wejście w życie mechanizmu NextGenerationEU byłoby po prostu niemożliwe.

Państwa sceptyczne wobec planu Komisji – Austria, Dania, Holandia i Szwecja – początkowo obawiały się przekształcenia mechanizmu zadłużenia w nowe, stałe źródło dochodów Unii, ale nawet one w końcu zgodziły się na NextGenerationEU. Komisja podkreśliła, że wszystkie pożyczki, które przewidziała w ramach Funduszu Odbudowy, mogłyby teoretycznie zostać spłacone poprzez stworzenie nowych strumieni dochodów, które wpływałyby bezpośrednio do budżetu UE. „Strumienie” te to podatki, tzw. cyfrowy, od plastiku, czy od emisji dwutlenku węgla i rozszerzenie unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji w celu zwiększenia opłat w sektorach lotniczym i morskim.

Podatek od plastiku – to nowe źródło dochodów dla budżetu UE w latach 2021-2027; wprowadzono finansowy wkład krajowy oparty na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi, ta nowa danina publiczna ma wynieść 0,80 euro na kilogram opakowaniowych z tworzyw sztucznych nie poddanych recyklingowi. Oprócz zasilenia budżetu UE, celem wprowadzenia wkładu proporcjonalnego do ilości tego typu odpadów jest zachęta do zmniejszania zużycia jednorazowych produktów z tworzyw sztucznych, promocja recyklingu i gospodarki w obiegu zamkniętym i przede wszystkim zmiana sposobu projektowania produktów plastikowych, i ich wytwarzania. Według raportu Komisji Europejskiej z 2018 r., Europa produkuje 58 mln ton plastiku rocznie³⁰. Podatek ten został wprowadzony 1 stycznia 2021 r.³¹. Nie ulega jednak wątpliwości, że ów podatek przełoży się na wyższą cenę produktów, które będą

27 Konkluzje Rady Europejskiej, 17–21 lipca 2020, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/>, (dostęp: 06.08.2023).

28 Ibidem, pkt A4, s. 3.

29 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz. Urz. UE. C 326/49 z 26.10.2012).

30 Changing the way we use plastics, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e6f102e3-0bb9-11e8-966a-01aa75ed71a1/language-e>, (dostęp: 07.08.2023).

31 Zob. Op.cit, Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r..., pkt. 7, art. 2 ust. 1 pkt c oraz art. 12.

w opakowaniach plastikowych, a to z kolei będzie przyczynkiem dla wzrostu inflacji. Patrząc szerzej, powyższe przełoży się na wydatki Polaków, którzy zapłacą więcej za produkty zawierające ww. opakowania, a to z kolei będzie skutkowało ograniczeniem inwestycji na rynku krajowym przez przedsiębiorców.

Podatek cyfrowy to kolejny rodzaj planowanego dochodu własnego UE; podatkiem tym mają być objęci najwięksi przedsiębiorcy, którzy osiągają istotnie duże zyski – nie tylko na terenie Europy, jednakże równocześnie płacąc podatki dochodowe w niewielkich wysokościach na terenie państw, w których świadczą swoje usługi.

Zgodnie z wnioskiem Komisji państwa członkowskie wniosłyby wkład do budżetu UE w wysokości 15 proc. przesuniętych zysków owych przedsiębiorstw (wielonarodowych) w ramach 1 filaru umowy ramowej OECD/G20³², który obejmuje nowy system przyznawania praw do opodatkowania największych przedsiębiorstw międzynarodowych jurysdykcjom, w których generowane są zyski. Dyrektywa zakłada utworzenie tzw. podatku wyrównawczego. Będzie on stanowił różnicę pomiędzy efektywnie zapłaconym podatkiem w danej jurysdykcji a podatkiem należnym przy zastosowaniu minimalnej stawki 15%.

Do końca 2023 r. państwa członkowskie mają obowiązek wdrożyć dyrektywę Rady (UE) 2022/2523 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie zapewnienia globalnego minimalnego poziomu opodatkowania międzynarodowych grup przedsiębiorstw oraz dużych grup krajowych w Unii (Dz. U. UE L 328/1, która ma na celu, zgodnie z motywem 1 ww. dyrektywy, ograniczenie możliwości erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków, tak aby największe grupy przedsiębiorstw międzynarodowych płaciły minimalną stawkę podatku³³. Powyższe rozwiązanie stwarza szereg wątpliwości. Oczywiście jest, że większość dużych firm, na które co do zasady, nakierowana jest ww. dyrektywa ma siedzibę w krajach zachodnich UE, np. Niemczech czy Francji. Oznacza to, że właśnie w tych krajach będzie odprowadzany podatek wyrównawczy, a ta danina nie trafi do budżetu Polski. Dodatkowo z uwagi na fakt, że w Polsce obowiązują liczne preferencje podatkowe, czym nasz kraj może zachęcić potencjalnych inwestorów do rozwoju swojej działalności właśnie na terenie kraju, dyrektywa nie uwzględnia takich aspektów. Mechanizm wyrównywania podatku zakłada bowiem, że podatek jest płacony w kraju głównej siedziby danej firm. Oznacza to, że w Polsce taki podatek nie zostanie zapłacony. Potencjalne inwestycje stracą na wartości, ponieważ i tak podatek będzie musiał być zapłacony, a pomimo preferencyjnych zachęt ze strony Polski to ta różnica i tak będzie musiała być zapłacona w kraju siedziby. Niewątpliwie dyrektywa sprzyja państwom silniejszym gospodarczo niż Polska.

32 EC, The next generation of EU own resources: New sources of revenue for the EU budget, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/next-generation-eu-own-resources_en, (dostęp: 07.08.2023).

33 Dyrektywa Rady (UE) 2022/2523 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie zapewnienia globalnego minimalnego poziomu opodatkowania międzynarodowych grup przedsiębiorstw oraz dużych grup krajowych w Unii (Dz. U. UE L 328/1), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.328.01.0001.01.POL&toc=OJ%3AL%3A328%3AFULL, (dsotep: 13.08.2023); Rada UE, Komunikat z dn. 12.12.2022 r., Opodatkowanie międzynarodowe: porozumienie w sprawie minimalnego poziomu podatku od największych korporacji, <https://consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/12/12/international-taxation-council-reaches-agreement-on-a-minimum-level-of-taxation-for-largest-corporations/>, (dostęp: 13.08.2023).

System handlu uprawnieniami do emisji (ang. *EU Emissions Trading System – EU ETS*) to rodzaj daniny publicznoprawnej – bodziec dla przemysłu by emitować mniej CO₂. System ten polega na zobowiązaniu podmiotów zanieczyszczających, np. elektrowni czy fabryk, do posiadania pozwoleń na emisję CO₂. Celem tego systemu jest któregoś celem – pomoc w zmniejszaniu emisji gazów cieplarnianych w UE (o co najmniej 55 proc. do 2030 r. w porównaniu z 1990 r.), aby osiągnąć neutralność klimatyczną do 2050 r. Proponowane nowe zasoby własne kierowałyby do budżetu UE 25 proc. dochodów z handlu emisjami w UE³⁴. Powyższe ma zachęcić firmy do inwestowania w zielone technologie. Mankamentem takiego rozwiązania jest niewątpliwa konieczność zwrócenia przedsiębiorstwu poniesionych kosztów na inwestycję, a przez to wzrost cen świadczonych usług i oferowanych produktów, co odczuje konsument.

Podatek od emisji dwutlenku węgla (graniczny podatek węglowy/ Mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂) [ang. *Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM*] – kolejna danina publicznoprawna. Z założenia ww. mechanizm ma zapewnić równe warunki działania producentom z terenów UE i z państw trzecich. Powyższe osiągnie się poprzez objęcie niektórych produktów przywożnych opłatą za emisję gazów cieplarnianych. Powyższy program ma zachęcić do globalnej redukcji emisji.

CBAM jest to taryfa węglowa na produkty wysokoemisyjne (np. cement, część energii elektrycznej) importowane przez UE z krajów, które nie mają systemu ustalania cen emisji dwutlenku węgla, takiego jak EU ETS. Ma to na celu dostosowanie ceny importowanych towarów tak jakby były produkowane w UE. Oznacza to, że CBAM spowoduje nałożenie dodatkowej opłaty na import niektórych towarów. Owa opłata będzie uzależniona od ilości CO₂, który został wyemitowany w trakcie produkcji tych towarów. Nie ulega wątpliwości, że mechanizm ten silnie będzie oddziaływał na cały łańcuch dostaw, nie zapominając o konieczności dostosowania procedur wewnętrznych do kolejnych wymagań stawianych przez UE. Analiza procedur wewnętrznych i wdrożenie odpowiednich zmian w organizacji w celu sprostania kolejnym formalnościom przez przedsiębiorców będzie skutkować istotnymi kosztami. Nie można jednak zapomnieć, że wdrożony mechanizm może skutkować istotną podwyżką cen towarów objętych CBAM, co znowu ograniczy inwestycje w odnawialne źródła energii.

Mechanizm ten ustanowiony został w ramach Europejskiego Zielonego Ładu i ma wejść w życie w 2026 r³⁵. W ramach nowych zasobów własnych proponuje się, aby 75 proc. tego, co kraje UE pobiorą w ramach CBAM zostało włączone do budżetu UE³⁶.

34 EU Emissions Trading System, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en#legislative-framework, (dostęp: 14.08.2023), Op. cit., EC, The next generation of EU own resources...

35 Carbon Border Adjustment Mechanism, https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en, (dostęp: 07.08.2023).

36 Op.cit., EC, The next generation of EU own resources...

Państwa członkowskie od dawna sprzeciwiały się zezwoleniu Komisji na tworzenie takich nowych „zasobów własnych”, które przyczyniają się do m.in. federalizacji UE. Warto także zauważyć, że chociaż obciążenia fiskalne wprowadzane są wraz z NextGenerationEU, który jest programem o określonych ramach czasowych, to same opłaty są czasowo nieograniczone³⁷.

Wprowadzenie mechanizmu NextGenerationEU może okazać się jednak początkiem kluczowej zmiany w funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W perspektywie z pewnością pojawiają się inne potrzeby i pokusy zaciągania następnych zobowiązań finansowych, wspólnych dla wszystkich krajów Unii. Korzystne ratingi kredytowe i duże zainteresowanie emitowanymi obligacjami unijnymi na początku realizacji NextGenerationEU będą sprzyjać pomysłom na dalsze pozyskiwanie środków w ten sposób.

Do entuzjastycznych zwolenników nowego funduszu należały od początku Chorwacja, Słowenia, Słowacja, Bułgaria, Rumunia i Polska. Takie podejście było wynikiem potrzeb ekonomiczno-gospodarczych jakie dotknęły owe państwa podczas pandemii COVID-19. Chorwacja i Bułgaria w Funduszu Odbudowy dostrzegły szansę na wsparcie i restrukturyzację sektora turystycznego. Słowacja w pełni poparła propozycję KE, która od początku stawiała ją wśród największych beneficjentów NextGenerationEU – państwo to miało uzyskać pomoc finansową na transformację silnie uzależnionej od sektora motoryzacyjnego gospodarki. Również Rumunia, Słowenia i Polska dostrzegły w Funduszu Odbudowy szansę na znaczne zyski dla swoich gospodarek, przy stosunkowo niewielkich kosztach³⁸.

Reakcję państw członkowskich na pomysł zadłużania można zatem ostatecznie podsumować jako wybór potencjalnie mniejszego zła. Państwa członkowskie UE zdają się być świadome niebezpieczeństw jakie niesie wejście Unii na ścieżkę zadłużania oraz uwspólnotowanie długu. Z drugiej strony narastający kryzys ekonomiczny i gospodarczy sprawił, że państwa te chętnie sięgnęły po oferowany przez Unię instrument umożliwiający stosunkowo łatwe pozyskanie środków finansowych na odbudowę dotkniętych pandemią gospodarek krajowych.

Nie można jednak zapominać o skutkach politycznych długu, który obciąża wszystkie państwa członkowskie UE. Zaciągnięty dług będzie spłacany w latach 2028-2058. Oznacza to, iż wydatkowane obecnie środki finansowe będą spłacały przyszłe pokolenia, co skutkuje obciążeniem ich znacznymi sumami dłużnymi, a przez to obniżeniem ich poziomu życia. Nadto, przyjmowane przez państwa członkowskie krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności są wyrazem centralnego planowania i sterowania na poziomie unijnym i krajowym. Wskazano obszary wyłącznie w ramach których możliwe są reformy i inwestycje. Warto przypomnieć, że owe plany podlegają ocenie przez Komisję UE, a więc arbitralność państwa członkowskiego w określeniu własnych priorytetów może zostać istotnie ograniczona unijną decyzją. Powyższe jednocześnie przesądza, że państwo członkowskie wyzbywa się suwerenności w określaniu reform (bowiem z założenia reformy w ramach planu odbudowy i zwiększania odporności dotyczą 6 filarów) niezbędnych w danej przestrzeni czasowej, gospodarczej i społecznej. Powyższe odbywa się pod pozorem uzyskania środków finansowych na wsparcie *stricto* określonych reform i inwestycji. Oczywiście jest zatem uzależnianie się państwa

37 Szerzej na temat zagrożenia jakie niesie wprowadzanie nieograniczonych czasowo wspólnotowych danin zob. B. Zalewski, T. Zych, *Pomiędzy Europą narodów a superpaństwem. Doktrynalne, prawne i ekonomiczne aspekty projektu „głębszej integracji” w Unii Europejskiej*, Warszawa 2021, s. 139 i n.

38 Konrad Popławski, *Plan odbudowy gospodarki UE – reakcje państw Europy Środkowej*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-06-03/plan-odbudowy-gospodarki-ue-reakcje-panstw-europy-srodkowej>, (dostęp: 07.08.2023).

członkowskiego od woli UE. Warto również dodać, że w związku z zasadami przyznawania środków finansowych, UE staje się „super władzą”. O powyższym przesądza fakt, iż to właśnie UE zainicjowała omawiany program wsparcia. Następnie państwa członkowskie składają do odpowiednich organów UE wymagane dokumenty i ponownie UE ocenia, decyduje i kontroluje. UE sprawuje faktyczny nadzór nad wydatkowaniem otrzymanych przez państwo członkowskie środków finansowych, co powoduje, że władze krajowe nie będą samodzielnie decydować o ich wydatkowaniu, lecz ich decyzyjność zostanie podporządkowana unijnym wytycznym.

Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz Krajowy Plan Odbudowy

Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności to kluczowy komponent NextGenerationEU. To właśnie w ramach tego instrumentu państwa członkowskie otrzymują środki na odbudowę gospodarek krajowych po pandemii COVID-19.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia IOZO, „celem szczegółowym Instrumentu jest zapewnienie wsparcia finansowego państwom członkowskim z myślą o osiągnięciu kamieni milowych i wartości docelowych reform i inwestycji określonych w planach odbudowy i zwiększania odporności. Ten cel szczegółowy jest realizowany w ścisłej i przejrzystej współpracy z zainteresowanymi państwami członkowskimi”³⁹.

Instrument opiera się na mechanizmie, w myśl którego poszczególne państwa składają Komisji Krajowe Plany Odbudowy (KPO), następnie Komisja ocenia ich zgodność z założeniami rozporządzenia o Instrumencie i dopiero po akceptacji KPO podejmuje decyzję o ewentualnych wypłatach środków finansowych.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że przed wdrożeniem Instrumentu konieczna była ratyfikacja przez wszystkie państwa UE decyzji o zwiększeniu zasobów własnych. Oznacza to, że w pierwszej kolejności wszystkie państwa musiały zgodzić się na wspólne zadłużenie, a dopiero później rozpoczęła się procedura kwalifikacji poszczególnych państw do udziału w pozyskanych w wyniku tego zadłużenia środkach.

Chcąc wskazać, jakie założenia muszą spełniać Krajowe Plany Odbudowy należy odnieść się do art. 3 oraz art. 4 rozporządzenia IOZO.

Art. 3 wskazuje, że zakres stosowania Instrumentu odnosi się do obszarów polityki o znaczeniu europejskim, podzielonych na sześć filarów:

1. zielonej transformacji;
2. transformacji cyfrowej;

³⁹ Rozporządzenie IOZO, art. 4 ust. 2.

3. inteligentnego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, w tym spójności gospodarczej, miejsc pracy, produktywności, konkurencyjności, badaniom naukowym, rozwojowi i innowacjom, a także dobrze funkcjonującemu rynkowi wewnętrznemu z silnym MŚP;
4. spójności społecznej i terytorialnej;
5. opiece zdrowotnej oraz odporności gospodarczej, społecznej i instytucjonalnej, w celu między innymi zwiększania gotowości na sytuacje kryzysowe i zdolności reagowania kryzysowego;
6. polityki na rzecz następnego pokolenia, dzieci i młodzieży, takiej jak edukacja i umiejętności.

Z kolei wyznaczone w art. 4 rozporządzenia IOZO cele ogólne Instrumentu to „promowanie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii poprzez zwiększanie odporności, gotowości na wypadek sytuacji kryzysowych, zdolności dostosowawczych i potencjału wzrostu gospodarczego państw członkowskich, łagodzenie społecznych i gospodarczych skutków tego kryzysu, w szczególności dla kobiet, przyczynianie się do realizacji Europejskiego filaru praw socjalnych oraz wspieranie zielonej transformacji, przyczynianie się do osiągnięcia celów Unii na rok 2030 w zakresie klimatu określonych w art. 2 pkt 11 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999, zapewnianie zgodności z celem polegającym na osiągnięciu przez UE neutralności klimatycznej do 2050 r. oraz transformacji cyfrowej, tym samym przyczyniając się do pozytywnej konwergencji społeczno-gospodarczej, odbudowując i promując zrównoważony wzrost gospodarczy oraz integrację gospodarek Unii, promując tworzenie miejsc pracy wysokiej jakości oraz przyczyniając się do strategicznej autonomii Unii i otwartej gospodarki oraz generowania europejskiej wartości dodanej”.

W rzeczywistości powyżej wskazane kwestie interpretowane są tak szeroko, że można postawić tezę o niemal pełnej swobodzie Komisji przy ocenie wpływających do niej Krajowych Planów Odbudowy.

Co więcej, w myśl pkt 18 preambuły rozporządzenia IOZO bezzwrotne wsparcie finansowe w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności „*powinno mieć formę wkładu Unii sui generis, który byłby ustalany na podstawie maksymalnego wkładu finansowego obliczanego dla każdego państwa członkowskiego i z uwzględnieniem szacunkowych łącznych kosztów planu odbudowy i zwiększania odporności, który powinien być wypłacany na podstawie osiągnięcia rezultatów poprzez odniesienie do kamieni milowych i wartości docelowych określonych w planach odbudowy i zwiększania odporności [podkr. AK]*”. Zgodnie z art. 2 pkt 4 tego rozporządzenia, „kamienie milowe i wartości docelowe” oznaczają mierniki postępów w realizacji reformy lub inwestycji, przy czym kamienie milowe mają charakter jakościowy, a wartości docelowe – ilościowy.

Po przedłożeniu przez państwo członkowskie własnego KPO, Komisja UE dokonuje jego oceny zgodnie z art. 19 rozporządzenia IOZO. Komisja ma prawo zwracać się do państwa o udzielenie wyjaśnień i zgłaszać uwagi, wówczas państwo członkowskie powinno aktywnie podejmować działania w celu możliwie najszybszego wypracowania postanowień KPO. Podczas oceny Komisja UE została zobowiązana do ścisłej współpracy z państwem członkowskim. Po dokonaniu przez Komisję oceny KPO, organ ten zwraca się z wnioskiem dotyczącym decyzji wykonawczej Rady. Art. 20 ust. 1 ww. rozporządzenia stanowi, że Rada UE na wniosek Komisji zatwierdza w drodze decyzji wykonawczej ocenę planu odbudowy i zwiększania odporności przedłożonego przez państwo członkowskie. We

wniosku Komisji zostają określone reformy i projekty inwestycyjne, które mają zostać zrealizowane przez państwo członkowskie, w tym kamienie milowe i wartości docelowe. Dodatkowo, zgodnie z ust. 5 art. 20 rozporządzenia IOZO, wskazuje się również „wkład finansowy, którego płatności dokonuje się w transzach, jeżeli państwo członkowskie w zadowalający sposób osiągnęło odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe wskazane w odniesieniu do realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności” oraz „termin, który nie powinien przypadać później niż dnia 31 sierpnia 2026 r., przed upływem którego muszą zostać osiągnięte ostateczne kamienie milowe i wartości docelowe zarówno dla projektów inwestycyjnych, jak i reform”. Po przyjęciu decyzji – w myśl ust. 6 art. 20 rozporządzenia IOZO, wszelkie kwestie związane m.in. z ustaleniem i harmonogramem monitorowania i realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, czy dodatkowe kamienie milowe i wartości docelowe związane z płatnością pożyczki określa się w ustaleniach operacyjnych uzgadnianych przez zainteresowane państwo członkowskie i Komisję UE.

Po osiągnięciu odpowiednich uzgodnionych kamieni milowych i wartości docelowych, państwo członkowskie przedkłada Komisji należycie uzasadniony wniosek o płatność wkładu finansowego oraz – jeśli dotyczy pożyczki. Komisja ocenia najpóźniej w terminie dwóch miesięcy od daty otrzymania wniosku – czy kamienie milowe i wartości docelowe określone w decyzji wykonawczej Rady zostały osiągnięte w zadowalający sposób. Równocześnie rozporządzenie IOZO w art. 24 ust. 3 tłumaczy, że osiągnięcie kamieni milowych i wartości docelowych w zadowalający sposób zakłada działania związane z uprzednio osiągniętymi w zadowalający sposób kamieniami milowymi i wartościami docelowymi nie zostały odwrócone przez dane państwo członkowskie. Podczas oceny bierze się pod uwagę również ustalenia operacyjne. W przypadku pozytywnej oceny dotyczącej osiągnięcia w zadowalający sposób odpowiednich kamieni milowych i wartości docelowych, Komisja przedstawia swoje ustalenia Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu i zwraca się do niego o opinię na temat osiągnięcia w zadowalający sposób odpowiednich kamieni milowych i wartości docelowych. Komisja uwzględnia opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego w swojej ocenie. W przypadku pozytywnej oceny Komisja przyjmuje bez zbędnej zwłoki decyzję upoważniającą do wypłaty wkładu finansowego i, w stosownych przypadkach, pożyczki. Jeżeli jednak w wyniku oceny Komisja stwierdzi, że kamienie milowe i wartości docelowe określone w decyzji wykonawczej Rady nie zostały osiągnięte w zadowalający sposób, zawiesza się płatność całości lub części wkładu finansowego oraz pożyczki. Dane państwo członkowskie może zgłosić uwagi w terminie jednego miesiąca od dnia powiadomienia go o ocenie Komisji. Zawieszenie uchyla się dopiero po podjęciu przez państwo członkowskie niezbędnych środków zapewniających osiągnięcie w zadowalającym stopniu kamieni milowych i wartości docelowych określonych w decyzji wykonawczej Rady. Rozporządzenie IOZO stanowi nadto, że jeśli państwo członkowskie nie uczyni wymiernych postępów w realizacji żadnego z odpowiednich kamieni milowych i wartości docelowych w ciągu 18 miesięcy od daty przyjęcia decyzji wykonawczej Rady to Komisja w szczególności rozwiązuje umowy w sprawie pożyczek oraz umowę stanowiącą indywidualne zobowiązanie prawne po przyjęciu decyzji wykonawczej przez Radę.

Główne założenia polskiego Krajowego Planu Odbudowy

Na polski KPO składają się 54 inwestycje (i 166 związanych z nimi wskaźników) i 48 reform (i 116 związanych z nimi kamieni milowych)⁴⁰ na które Polska powinna otrzymać 158,5 mld złotych, w tym 106,9 mld złotych w postaci dotacji i 51,6 mld złotych w formie preferencyjnych pożyczek. Zgodnie z celami UE, znaczna część budżetu przeznaczona musi zostać na cele klimatyczne (42,7%) oraz na transformację cyfrową (21,3%)⁴¹.

Głównym celem KPO jest odbudowa potencjału rozwojowego polskiej gospodarki, który został osłabiony w okresie pandemii COVID-19, a także wsparcie budowy trwałej konkurencyjności gospodarki i wzrost poziomu życia społeczeństwa w dłuższym horyzoncie czasowym⁴².

Realizacja celów głównych odbywać się ma poprzez osiągnięcie trzech celów szczegółowych:

1. jakościowego, innowacyjnego rozwoju gospodarki prowadzącego do zwiększania jej produktywności i uwzględniającego transformację cyfrową kraju i społeczeństwa;
2. zieloną transformację gospodarki oraz rozwój zielonej i inteligentnej mobilności⁴³;
3. wzrost kapitału społecznego i jakości życia, w szczególności poprzez zapewnienie poprawy stanu zdrowia obywateli oraz wyższej jakości edukacji i umiejętności dostosowanych do potrzeb nowoczesnej gospodarki.

Realizacja KPO została skoncentrowana wokół sześciu komponentów, które stanowią obszary koncentracji reform i inwestycji. Wyróżnia się: 1) odporność i konkurencyjność gospodarki, 2) zielona energia i zmniejszenie energochłonności, 3) transformacja cyfrowa, 4) efektywność, dostępność i jakość systemu zdrowia, 5) zielona, inteligentna mobilność, 6) poprawa jakości instytucji i warunków realizacji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (przy czym ten ostatni nie wiąże się z żadnymi kosztami finansowymi, gdyż odgrywa on istotną rolę dla realizacji KPO; oznacza to, że reformy ujęte w tym filarze są fundamentem dla wszelkiej aktywności naszego kraju, bowiem zapewnia możliwość wdrożenia KPO w państwie; mowa tu przede wszystkim o sytuacji sędziów, czy niezależności sądów).

40 Krajowy Plan Odbudowy, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/109762/KPO.pdf>, (dostęp: 08.08.2023).

41 O Krajowym Planie Odbudowy, <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/o-kpo>, (dostęp: 08.08.2023).

42 KPO, s. 28.

43 O energii, a w zasadzie możliwych jej niedoborach zobacz: Były urzędnik KE mówi o „zielonej” utopii. Ostrzega przed poważnymi konsekwencjami, <https://businessinsider.com.pl/polityka/byly-urzednik-ke-mowi-o-zielonej-utopii-nie-przebiera-w-slowach/t5fn4gr>, (dostęp: 11.08.2023).

Pierwszym jest komponent A pn. „Odporność i konkurencyjność gospodarki”. W jego ramach mają zostać przeprowadzone działania w obszarze systemu budżetowego, edukacji, umiejętności i zatrudnienia, w tym poprzez rozwój opieki długoterminowej, działań na rzecz dłuższego pozostawania na rynku pracy osób w wieku średnim i starszych, ograniczenia segmentacji rynku pracy oraz wsparcia przedsiębiorstw (w szczególności małych i średnich) oraz transformacja i wzmocnienie odporności podmiotów w łańcuchu żywnościowym, poprawy jakości stanowienia prawa, ograniczenia obciążeń regulacyjnych i administracyjnych⁴⁴. W ramach tego komponentu przewidziano m.in. reformę mającą na celu uelastycznienie form zatrudnienia, w tym wprowadzenie pracy zdalnej, czy też wsparcie programów dofinansowania miejsc opieki nad dziećmi 0-3 lat w ramach programu MALUCH+ oraz inwestycje w rozbudowę potencjału badawczego⁴⁵.

Komponent B – „Zielona energia i zmniejszenie energochłonności” dotyczy natomiast zielonej transformacji miast na rzecz dostarczania im bodźców rozwojowych, budowy mieszkań i podwyższonych standardach energetycznych, przeznaczonych dla gospodarstw domowych o niskich i umiarkowanych dochodach, poprawy bezpieczeństwa ekologicznego, wzmocnienia odporności obszarów wiejskich na kryzysy, w tym w zakresie retencji i gospodarki wodno-ściekowej⁴⁶. Projekty przewidziane w KPO w tym zakresie to m.in. wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych i szkołach, a także inwestycje w technologie wodorowe, wytwarzanie, magazynowanie i transport wodoru, czy poprawa warunków dla rozwoju odnawialnych źródeł energii⁴⁷.

Szeroko pojęta transformacja cyfrowa ujęta została w komponent C pn. „Transformacja cyfrowa”, który obejmuje działania dotyczące rozwoju infrastruktury sieciowej (likwidacja białych plam w dostępie do Internetu szerokopasmowego, rozwój technologii 5G), rozwoju infrastruktury krytycznej (harmonizacja standardów w zakresie bezpieczeństwa publicznego), zwiększania dostępności cyfrowych usług publicznych, podnoszenia kompetencji cyfrowych społeczeństwa oraz inwestycje związane z cyfrową szkołą⁴⁸. KPO przewiduje w ramach tego komponentu realizację reformy podstaw cyfryzacji systemów oświaty i wychowania, czy podniesienie poziomu dostępności i wykorzystywania nowoczesnej łączności przewodowej i bezprzewodowej na potrzeby społeczne i gospodarcze⁴⁹.

„Efektywność, dostępność i jakość ochrony zdrowia” stanowią komponent D, w ramach którego realizowane mają być działania dotyczące modernizacji infrastruktury podmiotów leczniczych oraz szerszego wykorzystania rozwiązań cyfrowych sprzyjających zwiększeniu dostępności i jakości świadczeń zdrowotnych bez względu na miejsce zamieszkania⁵⁰. W ramach tego komponentu polski KPO stawia sobie za cel m.in. stworzenie odpowiednich warunków dla zwiększania liczebności kadry medycznej, chociażby poprzez inwestycje związane z modernizacją i doposażeniem obiektów dydaktycznych w związku ze zwiększeniem limitów przyjęć na studia medyczne. Planowane jest także podniesienie efektywności i jakości systemu ochrony zdrowia poprzez wsparcie polskiego potencjału badawczo-rozwojowego w dziedzinie nauk medycznych i nauk o zdrowiu⁵¹.

44 Ibidem, s. 26.

45 Ibidem, s. 100 i nast.

46 Ibidem, s. 26.

47 Ibidem, s. 100 i n.

48 Ibidem, s. 26.

49 Ibidem, s. 420 i n.

50 Ibidem, s. 26.

51 Ibidem, s. 264.

„Zielona i inteligentna mobilność” jako komponent E zakłada zwiększenie zrównoważonego dostępu do nisko i zeroemisyjnego transportu, w szczególności poprzez zapewnienie odpowiedniej jakości usług zbiorowych przewozów⁵². W KPO komponent ten ukierunkowany został m.in. na inwestycje w zeroemisyjny transport w miastach w postaci inwestycji w tramwaje czy zwiększenie dostępności transportowej poprzez zakup pasażerskiego taboru kolei regionalnych⁵³.

Ostatni komponent – F, o nazwie „Poprawa jakości instytucji i warunków realizacji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności” obejmuje poprawę jakości instytucji i warunków realizacji KPO i Instrumentu. Ma usprawnić proces programowania działań publicznych, aby podejmowane decyzje dotyczące kształtu danej polityki zapadały przy jak najszerszym zaangażowaniu interesariuszy i we współpracy z nimi, w szczególności poprzez usprawnienie procesu konsultacji oraz innych form zaangażowania obywateli w rządzenie⁵⁴. Projekty w ramach komponentu F obejmują reformę wzmacniającą niezależności i bezstronność sądów oraz naprawienie sytuacji sędziów dotkniętych orzeczeniami Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych i immunitetów sędziowskich. Poprawie mają także ulec procesy stanowienia prawa⁵⁵.

Za koordynację realizacji KPO odpowiada minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego i obsługujące go Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Za koordynację wdrażania poszczególnych reform i inwestycji wskazanych w komponentach KPO odpowiadają natomiast ministrowie właściwi ze względu na dany obszar tematyczny i obsługujące ich resorty lub podmioty umocowane przez właściwego ministra.

KPO to jednak nie tylko plan rozlokowania dotacji i pożyczek uzyskanych z Funduszu Odbudowy. **Integralnym elementem KPO są wspomniane już wcześniej kamienie milowe i wartości docelowe, od których realizacji każdorazowo zależy wypłata środków przewidzianych na realizację wskazanej w KPO reformy albo inwestycji.**

We wszystkich komponentach wskazano kamienie milowe i wskaźniki, które będą odzwierciedlać postępy we wdrażaniu reform i inwestycji (procedura oceny) oraz będą powiązane z wypłatami. Jak wspomniano wyżej, w KPO wskazano setki reform. Są one konieczne do spełnienia, bowiem inaczej Polska nie otrzyma pieniędzy z UE. Kamienie milowe zostały podzielone na kilka obszarów. Z uwagi na bogactwo informacji dotyczące każdej reformy zawartej w KPO w niniejszej analizie przedstawimy w celach poglądowych najważniejsze wybrane zmiany, które będą dotyczyć wszystkich Polaków, a nie tylko wybranych grup.

W ramach komponentu A „Odporność i konkurencyjność gospodarki” przewidziano m.in. „Wejście w życie **nowej** ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – I kw. 2023 r.”⁵⁶. Polskie rozwiązania zakładają nowelizację dotychczas obowiązującej ustawy. Projektowana nowelizacja przewidywała wiele reform, w tym m.in. wprowadzenie pięcioletniego okresu ważności dla decyzji

52 Ibidem, s. 26.

53 Ibidem, s. 452.

54 Ibidem, s. 26-27.

55 Ibidem, s. 346.

56 KPO, s. 180 (A1.3.).

o warunkach zabudowy licząc od dnia, w którym decyzja taka stanie się prawomocna⁵⁷. Warto zaznaczyć, że dotychczas decyzje o warunkach zabudowy miały stanowić wyjątek. Ich celem było umożliwienie realizacji inwestycji tam, gdzie nie ma planu zagospodarowania przestrzennego. Praktyka jednak dowodzi, że większość Polski nie jest objęta owym planem. Do czasu wejścia w życie nowelizacji, decyzja o warunkach zabudowy była bezterminowa – z uwzględnieniem wyjątków określonych w ustawie. Nowela zatem zakłada zmianę w tym zakresie. Jeśli w dacie bieżącej inwestor stara się o wydanie decyzji i nie jest ona jeszcze prawomocna to nie można zagwarantować, że tak się stanie przed 1 stycznia 2026 r., czyli przed datą jaką zaczną obowiązywać zmienione przepisy. Nowelizacja nie uwzględnia realnego czasu niezbędnego na dopełnienie odpowiednich formalności. Nie uwzględniono bowiem przy ustalaniu terminu ważności decyzji o warunkach zabudowy, okresu trwającego postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę. W przypadku wygaśnięcia ważności decyzji o warunkach zabudowy organ nie wyda pozwolenia na budowę, co wówczas wiąże się z kolejnymi formalnościami po stronie inwestora. Nie ulega wątpliwości, że projektowane zmiany istotnie ograniczą inwestycje, co przełoży się na zwiększenie bezrobocia. Nowelizacja została podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dn. 24 lipca 2023 r.

Kolejną ważną reformą, o której traktuje się w komponencie A jest uregulowanie pracy zdalnej oraz elastycznych form organizacji czasu pracy⁵⁸. W tym przypadku nowe przepisy weszły w życie 7 kwietnia 2023 r. wprowadzając m.in. możliwość wykonywania pracy zdalnej w całości lub części poza zakładem pracy na podstawie porozumień między pracownikiem a pracodawcą zawartych przy zawieraniu umowy o pracę lub w trakcie jej trwania. Nadto przyjęto również przepisy zgodnie z którymi w szczególnych przypadkach praca zdalna mogłaby być wykonywana na życzenie pracodawcy (np. podczas stanów nadzwyczajnych)⁵⁹. Zmiana jak najbardziej pożądana z punktu widzenia pracownika, stwarza jednak ogromne ryzyko do zwolnień lub eliminacji z rekrutacji. Niedopracowanie przepisów stwarza poważne wątpliwości. Przede wszystkim dotyczy to możliwych kontroli pracowników w miejscu wykonywania pracy. Ponadto na pracodawców zostały nałożone kolejne wymogi formalne w postaci przygotowania odpowiednich regulaminów na tę właśnie okoliczność. Dodatkowe koszty przyniesie również konieczność zapewnienia narzędzi pracy, ich konserwacji, ale przede wszystkim zapewnienia bezpieczeństwa cyfrowego. Nie ulega wątpliwości, że wymóg wprowadzenia w przedsiębiorstwie odpowiednich zmian będzie się wiązać z koniecznością skorzystania z pomocy profesjonalnego doradcy z zakresu prawa pracy, co jednak przyczyni się do wygenerowania dodatkowych kosztów.

Niezwykle istotnym przedsięwzięciem pn. „Reforma na rzecz poprawy sytuacji rodziców na rynku pracy poprzez zwiększenie dostępu do wysokiej jakości opieki nad dziećmi do lat 3”, które miałyby zostać przeprowadzone w Polsce, jest zwiększenie dostępności terytorialnej instytucji opieki nad dziećmi do lat 3. Według danych opracowanych przez Główny Urząd Statystyczny, na koniec 2022 r. liczba placówek przeznaczonych do opieki nad dziećmi do lat 3 wyniosła 5304. Opieką objętych zostało 177127 dzieci. Jak wskazano, na 1 żłobek w sektorze prywatnym przypadało średnio 31 miejsc, zaś w sektorze publicznym – 61 miejsc⁶⁰. Dla porównania, liczba urodzonych dzieci w 2021 r.

57 Rządowe Centrum Legislacyjne, Projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, <https://legislacja.gov.pl/projekt/12359051>, (dostęp: 08.08.2023), Sejm, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, <https://sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=RPL&Id=RM-0610-22-23>, (dostęp: 08.08.2023).

58 KPO, s. 184 (A4.4.).

59 Zob. Art. 6718 i nast. ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 1465).

60 Główny Urząd Statystyczny, *Żłobki i kluby dziecięce w 2022 r.*, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6000/3/10/1/zlobki_i_kluby_dzieciece_w_2022_r..pdf, (dostęp: 12.11.2023).

wyniosła 332 tys. (w 2022 r. liczba urodzeń zmniejszyła się aż o prawie 27 tys., zarejestrowano 305 tys. urodzeń)⁶¹. Najmniej dostępnych placówek opieki było na obszarze województw świętokrzyskiego (104) i warmińsko-mazurskiego (124)⁶². Zakładane w KPO zwiększenie dostępności do form opieki nad dziećmi do lat 3 miałyby stworzyć możliwość aktywizacji zawodowej rodziców i opiekunów oraz poprawy sytuacji materialnej takich rodzin. Celem programu jest również zredukowanie z mapy kraju miejsc, w których instytucje opieki w ogóle nie występują. Zadanie to miałyby być realizowane z poziomu centralnego. Nie można jednak zapominać, że ważką kwestię odegrają tutaj finanse. W KPO traktuje się, iż w planach jest utworzenie rodzicielskiego kapitału opiekuńczego oraz przeznaczenie krajowych środków na dofinansowanie pobytu dziecka w instytucji. Obecnie dofinansowanie obniżenia opłaty za pobyt dziecka w instytucji opieki wynosi maksymalnie 400 zł miesięcznie na dziecko⁶³.

W ramach KPO przewidziano również reformę pn. „Przedłużenie kariery zawodowej i promowanie pracy po przekroczeniu ustawowego wieku emerytalnego”. Jej celem jest zmotywowanie pracowników do pozostawiania na rynku pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego. Jak wskazują projektodawcy KPO, rzeczywisty wiek przechodzenia na emeryturę jest relatywnie niski, co w świetle danych demograficznych może stanowić poważny problem dla finansów państwa i stabilności rynku pracy. Główny Urząd Statystyczny podaje, że w 2021 r. liczba emerytów i rencistów wyniosła 9 280,6 tys. osób i była ona o 0,4% niższa niż w roku poprzednim. Grupa tych osób stanowiła na tle liczby ludności Polski 24,4%⁶⁴. W Polsce ustawowy wiek emerytalny wymaga ukończenia przez kobiety 60 roku życia, w przypadku mężczyzn – 65 roku życia. Z uwagi na kończenie aktywności zawodowej wraz z osiągnięciem wieku emerytalnego projektodawcy zakładają przyjęcie reform, które miałyby zachęcić do pozostawiania na rynku pracy ww. grupy społecznej. Służyć temu ma przede wszystkim nowelizacja ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, która obniży podatek dochodowy od osób fizycznych dla osób, które osiągnęły ustawowy wiek emerytalny, lecz nie przechodzą na emeryturę i kontynuują pracę. Jak informuje KPRM, „Pracownicy, którzy osiągną wiek emerytalny 60/65 lat i nie przejdą na emeryturę, lecz zdecydują się kontynuować pracę, nie zapłacą podatku dochodowego (do ok. 85,5 tys. zł), co zwiększy ich pensję netto („na rękę”), a dzięki dalszej aktywności na rynku pracy powiększą wysokość przyszłej emerytury”⁶⁵. Z założenia zachęta ta miałyby przyczynić się do dłuższego pozostawiania aktywnym zawodowo. Dalej wskazuje się, że wydłużony czas pracy przyczynia się do wzrostu poziomu emerytury. Niemniej należy mieć na uwadze niski poziom emerytur osób przechodzących na emeryturę po osiągnięciu ustawowego wieku. Według GUS „Przeciętne miesięczne świadczenia emerytalno-rentowe brutto z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych wyniosły 2 623,26 zł (...), w tym z ZUS – 2 554,59 zł (...), z MON – 3 933,85 zł (...), z MS – 4 231,47 zł (...), z MSWiA – 3 937,05 zł”⁶⁶. Projektodawcy KPO wskazują, że okres składkowy wynoszący 30-40 lat jest relatywnie krótki i jego zwiększanie istotnie poprawi

61 Główny Urząd Statystyczny, *Sytuacja demograficzna Polski do 2022 r.*, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5468/40/3/1/sytuacja_demograficzna_polski_do_2022.pdf, dostęp: 12.11.2023.

62 Główny Urząd Statystyczny, *Żłobki i kluby dziecięce w 2022 r.*, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6000/3/10/1/zlobki_i_kluby_dzieciece_w_2022_r_.pdf, dostęp: 12.11.2023.

63 Zobacz: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Dofinansowanie pobytu w żłobku*, <https://www.zus.pl/-/dofinansowanie-pobytu-w-zlobku>, dostęp: 12.11.2023.

64 Główny Urząd Statystyczny, *Emerytury i renty w 2021 r.*, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5486/32/13/1/emerytury_i_renty_w_2021.pdf, dostęp: 12.11.2023.

Z kolei według stanu na dzień 31.03.2023 r. było 783,3 tys. emerytów i rencistów pracujących w gospodarce narodowej; Główny Urząd Statystyczny, *Emeryci i renciści pracujący w gospodarce narodowej w marcu 2023 r.*, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5474/29/1/1/emeryci_i_rencisci_pracujacy_w_gospodarce_narodowej_w_marcu_2023_r_.pdf, dostęp: 12.11.2023.

65 *Złota jesień życia*, <https://www.gov.pl/web/polski-lad/zlota-jesien-zycia>, dostęp: 12.11.2023.

66 Główny Urząd Statystyczny, *Emerytury i renty w 2021 r.*, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5486/32/13/1/emerytury_i_renty_w_2021.pdf, dostęp: 12.11.2023.

wysokość świadczenia. Nie można jednak zapominać o postępującej inflacji, która zmniejsza realną wartość otrzymywanego świadczenia. Z drugiej strony można zaobserwować brak konsekwencji w działaniu rządzących. Wprowadzone zostały 13 i 14 emerytury, które z oczywistych względów zachęcają do jak najszybszego przechodzenia na emeryturę, tak jak obniżenie wieku emerytalnego⁶⁷. Powyższe sprawia, że zamierzony cel motywowania do pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego doznaje realnych ograniczeń⁶⁸.

W przypadku komponentu B jedną z reform jest „Czyste powietrze i efektywność energetyczna”. W założeniu podjęte działania miałyby przyczynić się do poprawy jakości powietrza, czy redukcji emisji gazów cieplarnianych. Jak wynika z KPO, największym źródłem przekroczeń norm jakości powietrza na obszarze kraju jest sektor bytowo-komunalny. Nadto, budynki mieszkalne odznaczają się niską efektywnością energetyczną. Owa niska efektywność w połączeniu z mało efektywnym spalaniem paliw stałych przyczynia się do powstawania smogu. Termomodernizacja budynków mieszkalnych jest kluczowym przedsięwzięciem, które przyczyni się do poprawy jakości powietrza. Z danych przedstawionych przez Główny Urząd Statystyczny wynika, że aż dla 39,9% budynków objętych badaniem konieczne jest przeprowadzenie termomodernizacji by doprowadzić ich stan techniczny do obowiązującego standardu energetycznego⁶⁹. Dodatkowo, jako najpowszechniejsze źródła ciepła wskazano sieć ciepłowniczą (37% badanych budynków), kotły na węgiel (22,9%) i piece kaflowe (22,5%). Mniejszy udział został odnotowany w przypadku kotłów zasilanych gazem – zaledwie 10,0%, zaś inne źródła ciepła wyniosły od 3,0% do 0,1%. Nie odnotowano natomiast żadnego budynku, który zasilany byłby pompą ciepła⁷⁰. Dlatego też w KPO przewidziano wyższe wsparcie dla termomodernizacji budynków komunalnych będące faktycznym czynnikiem w walce ze zjawiskiem ubóstwa energetycznego. Liczba przedsięwzięć koniecznych do podjęcia w celu osiągnięcia zakładanych rezultatów jest znaczna. Przede wszystkim punktem wyjścia jest nowelizacja aktów prawnych. Jednym z przykładów jest zmiana przepisów w wyniku czego doszło do utworzenia Centralnego Rejestru Oszczędności Energii Finalnej⁷¹. Utworzona baza umożliwia skuteczne **uzupełnianie działania systemu świadectw efektywności energetycznej**. Zadaniem rejestru jest efektywne zliczanie oszczędności energii wynikających z środków alternatywnych. Niewątpliwie wyeliminuje to ryzyko podwójnego zliczania oszczędności energii.

Kolejną reformą, którą zamierza się przeprowadzić w ramach środków pozyskanych z UE jest „Wsparcie zrównoważonej gospodarki wodno-ściekowej na terenach wiejskich”. Jak podkreślono w dokumencie, istnieje problem z dostępem do dobrej jakości wody pitnej oraz systemów oczyszczania ścieków na obszarach wiejskich. Z uwagi na kosztowność przedsięwzięcia rozbudowania sieci wodno-kanalizacyjnej na ww. terenie, samorządy poszukują źródeł dofinansowania publicznego. Rozproszona zabudowa terenów wiejskich znacznie zwiększa koszty przeprowadzenia tej inwestycji.

67 Prezydencka ustawa ws. obniżenia wieku emerytalnego uchwalona, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/prezydencka-ustawa-ws-obnizenia-wieku-emerytalnego-uchwalona,396>, dostęp: 12.11.2023.

68 Zobacz: G.J. Leśniak, *Polacy uciekają na emeryturę najszybciej, jak się da*, <https://www.prawo.pl/kadry/kiedy-polacy-przechodza-na-emeryture,521186.html>, dostęp: 12.11.2023.

69 Główny Urząd Statystyczny, *Opracowanie metodologii i przeprowadzenie badania skali działań termomodernizacyjnych budynków mieszkalnych wielomieszkaniowych w celu poprawy ich energochłonności oraz ocena potrzeb i planowanych działań w tym kierunku*, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6336/1/1/1/raport_opracowanie_metodologii_i_przeprowadzenie_badania_skali_dzialan_termomodernizacyjnych.pdf, dostęp: 12.11.2023.

70 Główny Urząd Statystyczny, *Opracowanie metodologii i przeprowadzenie badania skali działań termomodernizacyjnych budynków mieszkalnych wielomieszkaniowych w celu poprawy ich energochłonności oraz ocena potrzeb i planowanych działań w tym kierunku*, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6336/1/1/1/raport_opracowanie_metodologii_i_przeprowadzenie_badania_skali_dzialan_termomodernizacyjnych.pdf, dostęp: 12.11.2023.

71 Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (tj. Dz. U. z 2021, poz. 2166).

Projektodawcy zaznaczają, że dostępność infrastruktury wodno-kanalizacyjnej podniesie standard życia mieszkańców. Uzasadnione jest tym samym stwierdzenie, że pomimo postępującego rozwoju dostęp do podstawowych udogodnień jest luksusem. Przedsięwzięcie rozbudowy sieci wodno-kanalizacyjnych zostało zaplanowane dopiero przy realnej szansy uzyskania zewnętrznego dofinansowania. Działanie państwa, w tym samorządu, narusza godność człowieka⁷². Kwestia dostępu do bieżącej wody oraz kanalizacji nie powinna w ogóle być konieczną inwestycją, ponieważ udogodnienia cywilizacyjne są *sine qua non* państwa rozwiniętego. Celem środków pochodzących z UE jest m.in. odbudowa gospodarki krajowej po wystąpieniu negatywnych skutków pandemii COVID-19, natomiast planowane przedsięwzięcie miałoby zaspokoić podstawowe potrzeby cywilizacyjne. Taki stan rzeczy należy ocenić jednoznacznie ujemnie.

W ramach komponentu C pn. „Transformacja cyfrowa” przewidziano reformy w obszarze cyfryzacji. Za cele przyjęto „Poprawę dostępu do szybkiego Internetu”, „Rozwój e-usług i ich konsolidacja, tworzenie warunków dla rozwoju zastosowań przełomowych technologii cyfrowych w sektorze publicznym, gospodarce i społeczeństwie, usprawnienie komunikacji między instytucjami publicznymi, obywatelami i biznesem oraz wyrównywanie poziomu wyposażenia szkół i podnoszenie kompetencji cyfrowych obywateli” oraz „Wzrost bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni, zabezpieczenie infrastruktury przetwarzania danych oraz cyfryzacja infrastruktury służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo”. W reformie „Ułatwienie rozwoju infrastruktury sieciowej zapewniającej powszechny dostęp do szybkiego internetu” zaplanowano przeprowadzenie inwestycji pod nazwą „Zapewnienie dostępu do bardzo szybkiego internetu na obszarach białych plam”. Jak wskazano w KPO jest jeszcze liczny odsetek gospodarstw domowych, które nie korzystają z dostępu do Internetu o przepustowości co najmniej 100 Mb/s. Inwestycja ma doprowadzić do redukcji tzw. „białych plam” na mapie Polski⁷³. Doprowadzenie łącza do miejsc znajdujących się w obszarze „białych plam” jest nieopłacalne z punktu widzenia inwestycji komercyjnych ze względu na niski poziom zaludnienia. W związku z tym w celu przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu takich terenów niezbędna jest pomoc publiczna⁷⁴. Inwestycja miałaby zostać przeprowadzona do 30 czerwca 2026 r.

W KPO przewidziano również reformy związane ze służbą zdrowia. Komponent D pn. „Efektywność, dostępność i jakość systemu ochrony zdrowia” przewiduje szereg reform, które miałyby przyczynić się do zagwarantowania właściwej efektywności, dostępności oraz jakości udzielanych świadczeń zdrowotnych. Jedną z planowanych inwestycji jest „Rozwój i modernizacja infrastruktury centrów opieki wyspecjalizowanej i innych podmiotów leczniczych”. Celem inwestycji jest zwiększenie efektywności funkcjonowania centrów opieki wyspecjalizowanej i innych podmiotów leczniczych. Przyczyni się do tego przede wszystkim poprawa stanu posiadanej przez te podmioty infrastruktury. Wsparciem objęte zostać mają jedynie placówki udzielające świadczeń zdrowotnych finansowanych z Narodowego Funduszu Zdrowia. Podmioty te miałyby zostać dostosowane do rzeczywistych potrzeb zdrowotnych społeczeństwa, np. wynikających z wyzwań epidemicznych,

72 Sąd Okręgowy w Olsztynie orzekł, że „Godność człowieka nie jest dobrem osobistym wymienionym w treści art. 23 k.c., lecz w art. 30 Konstytucji RP, który stanowi, że przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. W ocenie Sądu Okręgowego będąca następstwem odcięcia powódce przez pozwanego dostępu do bieżącej wody konieczność chodzenia do sąsiadów, proszenia o wodę oraz przenoszenie wody w wiadrach do domu stanowiło naruszenie godności powódki, za co powinno przysługiwać powódce zadośćuczynienie”; wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z dn. 30 listopada 2018 r., sygn. akt IX Ca 601/18, LEX nr 2608980.

73 Publikacja listy tzw. „białych plam” – zaczynamy kolejny etap budowy sieci szerokopasmowych, <https://www.gov.pl/web/cppc/publikacja-listy-tzw-bialych-plam-zaczynamy-kolejny-etap-budowy-sieci-szerokopasmowych>, dostęp: 13.11.2023.

74 Informacja o naborze wniosków składanych przez operatorów telekomunikacyjnych o dofinansowanie na budowę sieci szerokopasmowych w ramach konkursu dostępna jest na stronie internetowej pod następującym adresem: Inwestycja C 1.1.1 Zapewnienie dostępu do bardzo szybkiego internetu na obszarach białych plam (pierwszy nabór), <https://www.gov.pl/web/cppc/inwestycja-c111-zapewnienie-dostepu-do-bardzo-szybkiego-internetu-na-obszarach-bialych-plam-1-nabor-uruchomiony>, dostęp: 14.11.2023.

demograficznych czy cywilizacyjnych. Pandemia COVID-19 uwiarydliwiła istotny problem z brakiem dostępności do wyspecjalizowanej opieki. W tym celu *ad hoc* budowane były szpitale polowe⁷⁵. Planowane inwestycje m.in. zwiększą poziom zabezpieczenia przeciwepidemicznego.

Kolejną przewidywaną reformą w ramach komponentu D jest „Stworzenie odpowiednich warunków dla zwiększenia liczebności kadry medycznej”. Sprawne wykonywanie zadań przez państwo w obszarze ochrony zdrowia jest możliwe przy odpowiednio liczebnej i dobrze wykwalifikowanej kadrze medycznej. Według danych GUS, w 2022 r. łączna liczba lekarzy mieszkających w kraju i posiadających prawo wykonywania zawodu wyniosła 158,9 tys., natomiast liczba lekarzy bezpośrednio pracujących z pacjentem to 132527 osoby, zaś pielęgniarek to 215064, a położnych – 28534. W przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców liczba lekarzy pracujących bezpośrednio z pacjentem wyniosła zaledwie 35,1 osób. Najliczniejszą grupę lekarzy stanowiły osoby w przedziale wieku 50-59 lat⁷⁶. Nie ulega wątpliwości, że starzejąca się kadra medyczna wymaga pilnej interwencji ze strony państwa. Konieczne jest zapewnienie stałego dopływu nowych wyszkolonych specjalistów. Dodatkowo, jak zaznaczono w KPO, pandemia COVID-19 uwiarydliwiła problem z dostępem do odpowiednich narzędzi, które umożliwiłyby kształcenie lekarzy w formie zdalnej. By zwiększyć potencjał przyszłej kadry medycznej przewidziano m.in. nowelizację przepisów ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁷⁷, i wprowadzono instytucję kredytu na studia medyczne. Możliwość jednak wzięcia tego kredytu została ograniczona do studentów odbywających studia na kierunku lekarskim w języku polskim na warunkach odpłatności⁷⁸. Z założenia ów kredyt miałby ograniczyć zjawisko emigracji absolwentów, którzy ukończyli studia na kierunku lekarskim, a tym samym zwiększyć zasobność lekarzy, którzy po ukończeniu studiów wesprą polski system opieki zdrowotnej⁷⁹.

Komponent E – „Zielona i inteligentna mobilność” zakłada zmniejszenie emisyjności i ograniczenie zanieczyszczania środowiska. Zakładany cel przez projektodawców wypada nazwać szczytnym. Już Konstytucja RP w art. 74 ust. 1 i 2 nakłada na prawodawcę określone obowiązki w celu ochrony środowiska. Ustawa zasadnicza stanowi, że (ust. 1) „Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłemu pokoleniom” oraz (ust. 2) „Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych”⁸⁰. Wszelka aktywność *imperium* w tym zakresie wpisuje się w konstytucyjną zasadę ochrony środowiska naturalnego i postrzegania go jako jednej z najważniejszych wartości. Jedną z reform zakłada „Wzrost wykorzystania transportu przyjaznego dla środowiska”. Wyzwaniem tej reformy jest zwiększenie udziału pojazdów zasilanych paliwami alternatywnymi. Działaniami, które przyczynią się do realizacji tego celu są m.in. zwiększenie dostępności pojazdów zasilanych paliwami alternatywnymi, rozbudowa infrastruktury ładowania, wymiana autobusów na zero- i nisko-emisyjne. W związku z tym planowane jest wprowadzenie opłaty i podatku, które uzależnione będą od emisji CO₂ lub NO_x, zaś wysokość będzie zależać od poziomu szkodliwych emisji pojazdu. Przyjęto zasadę zgodnie z którą „zanieczyszczający płaci więcej”. Opłata rejestracyjna ma zostać wprowadzona do końca 2024 r., a podatek od posiadania

75 Szpitale rezerwowe w całym kraju, <https://www.gov.pl/web/koronawirus/szpital-tymczasowe-w-calym-kraju>, dostęp: 14.11.2023.

76 Główny Urząd Statystyczny, *Zasoby kadrowe w wybranych zawodach medycznych na podstawie źródeł administracyjnych w 2022 r.*, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5513/28/2/1/zasoby_kadrowe_w_wybranych_zawodach_medycznych_na_podstawie_zrodel_administracyjnych_w_2022.pdf, dostęp: 14.11.2023.

77 Ustawa z dnia 20.07.2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 742).

78 Zobacz: A. Szczepańska, *Kredyty na studia medyczne: zainteresowanie jest coraz większe*, <https://cowzdrowiu.pl/aktualnosci/post/kredyty-na-studia-medyczne-zainteresowanie-jest-coraz-wieksze>, dostęp: 14.11.2023.

79 O kredycie na studia medyczne można dowiedzieć się pod następującym adresem: *Kredyt na studia medyczne*, <https://www.gov.pl/web/zdrowie/kredyt-na-studia-medyczne>, dostęp: 14.11.2023.

80 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483, ze zm.).

pojazdu do końca IIQ 2026 r.⁸¹ Powyższe w sposób jednoznaczny przesądza, że obywatele Polski zostaną obciążeni kolejnymi daninami. Można wnioskować, że zabieg ten ma zniechęcić do kupowania pojazdów spalinowych, jednakże można odnieść wrażenie, iż zapomniano uwzględnić fakt, że po polskich drogach jeżdżą głównie pojazdy spalinowe⁸², co *per se* można wskazywać, iż obywateli (klient indywidualny) nie stać na zakup pojazdu o napędzie elektrycznym. W tym miejscu warto zasygnalizować, że inna planowana reforma pn. „Zwiększenie udziału zero i niskoemisyjnego transportu oraz przeciwdziałanie i zmniejszenie negatywnego oddziaływania transportu na środowisko” nakłada obowiązek tworzenia stref czystego transportu w miastach, w których liczba mieszkańców przekracza 100 tys., gdzie występuje przekroczenie szkodliwych substancji w stosunku do progów UE zanieczyszczenia powietrza. Nadto KPO przewiduje rozszerzenie możliwości tworzenia takich stref na wszystkich obszarach miejskich – niezależnie od liczby mieszkańców, w terminie do 30 czerwca 2024 r. Jak wskazano, w takich strefach wstęp będą miały jedynie „niskoemisyjne” pojazdy osobowe tj. elektryczne, wodorowe oraz napędzane gazem ziemnym. Od lipca 2024 r. taka strefa miałyby powstać w Warszawie, przy czym wprowadzanie bardziej restrykcyjnych wymagań będzie następowało etapami. W pierwszej kolejności nie będą mogli poruszać się po ww. strefie niektóre pojazdy z silnikiem diesla starszym niż 18 lat i pojazdy benzynowe starsze niż 27 lat⁸³. Jeśli kierowcy nie będzie stać na pojazd, który spełniałby wymagania określone uchwałą organu stanowiącego JST, wtenczas jest on zobowiązany korzystać z innych środków transportu. Takie podejście do tematu przemieszczania się nie wydaje się satysfakcjonujące, bowiem mogą wystąpić różne sytuacje życiowe, w których samochód osobowy jest jedynym możliwym rozwiązaniem.

Główną medialnie inwestycją w ww. reformie jest „Zero i niskoemisyjny transport zbiorowy (autobusy)”. Projektodawcy KPO założyli zwiększenie udziału taboru autobusowego zasilanego paliwami alternatywnymi. Jednostki samorządu terytorialnego miałyby dokonać wymiany autobusów zasilanych silnikami diesla na autobusy zeroemisyjne. Pojazdy niskoemisyjne miałyby zapewnić transport zbiorowy na obszarach podmiejskich i wiejskich, zaś w miastach ze względu na uwarunkowania technologiczne dominowałyby autobusy zeroemisyjne. Co jest oczywiste – zakup pojazdów będzie przeprowadzany zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych⁸⁴. Z dostępnych danych wynika, że „Elektryki stanowią obecnie tylko 6,5 proc. taboru komunikacji miejskiej w Polsce” oraz jak zaznacza Prof. Robert Tomanek – „Elektryfikacja nie zawsze ma sens ekonomiczny, a także ekologiczny”⁸⁵. Problemy z autobusami elektrycznymi zaczynają się namnażać. Przykładem jest ich zakup przez Gdańsk. Pojazdy powinny pokonywać trasę o długości 300-400 km na jednym ładowaniu, a w rzeczywistości jeżdżą nawet tylko 200 km. Inwestycja kosztowała 62 mln zł⁸⁶. Jak dodano, zaistniała sytuację ratują pojazdy z silnikiem diesla⁸⁷. Również niezrozumiałym zjawiskiem jest

81 Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększenia Odporności, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/109762/KPO.pdf>, (dostęp: 10.08.2023), s. 317.

82 Jak podaje Polski Związek Przemysłu Motoryzacyjnego w I połowie 2023 r. w Polsce zarejestrowano 238,7 tys. nowych samochodów osobowych, zaś od stycznia do czerwca 2023 r. pojazdów z napędami alternatywnymi zostało zakupionych w Polsce 102 tys. <https://www.pzpm.org.pl/Rynek-motoryzacyjny/Roczniki-i-raporty/Raport-kwartalny-PZPM-i-KPMG-Branza-motoryzacyjna-Edycja-Q3-2023>, (dostęp: 10.08.2023).

83 M. Olszewski, *Strefa Czystego Transportu: większy obszar, rozwiązania dostosowane do potrzeb*, <https://um.warszawa.pl/-/strefa-czystego-transportu-wiekszy-obszar-rozwiazania-dostosowane-do-potrzeb>, (dostęp: 16.11.2023).

84 Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 1605).

85 P. Wiewióra, *Samorządy hamują z wymianą autobusów na elektryczne. Te liczby mówią same za siebie*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/samorzady-hamuja-z-wymiana-autobusow-na-elektryczne-te-liczby-mowia-same-za-siebie,448802.html>, (dostęp: 16.11.2023).

86 *Elektryczne autobusy w Gdańsku. Porażka za 62 mln zł*, <https://wgospodarcze.pl/informacje/135123-elektryczne-autobusy-w-gdansk-porazka-za-62-mln-zl>, (dostęp: 16.11.2023).

87 Podobnie w Nowym Jorku, gdzie mimo zakupu pługów śnieżnych o napędzie elektrycznym zostaną one zastąpione pojazdami z silnikiem diesla; E. Villalovas, *New York turns back to diesel snow plows and leaves electric vehicles behind*, <https://www.washingtonexaminer.com/policy/energy-environment/new-york-back-diesel-snow-plows-electric-vehicles-behind>, (dostęp: 16.11.2023).

montowanie w autobusach elektrycznych ogrzewania hybrydowego tj. spalinowo-elektrycznego⁸⁸. Ponadto wskazuje się również na hałas, który generują te autobusy przy niedużych prędkościach⁸⁹. Nie można zapominać o rosnących cenach energii elektrycznej. Alternatywa w postaci stosowania prądu do zasilania autobusu przestaje być opłacalna, gdy ceny energii elektrycznej rosną, z czym mamy obecnie do czynienia⁹⁰. Inaczej wyglądałby rynek krajowy, gdyby w Polsce była wybudowana elektrownia jądrowa. Koszt wytworzenia 1 kWh prądu – oprócz zalet środowiskowych w postaci produkcji bezemisyjnej, jest istotnie niższy, co skutkowałoby obniżeniem rynkowej ceny energii⁹¹. Najpoważniejszymi kwestiami wydają się jednak koszt wymiany zużytego ogniwa w pojazdach elektrycznych oraz bezpieczeństwo ekologiczne podczas ich utylizacji⁹². Baterie są bowiem niebezpiecznym produktem wynalezionym przez człowieka, a do tego zawierają szkodliwe substancje chemiczne⁹³. Można odnieść wrażenie, że w przestrzeni publicznej podnoszone są jedynie zalety autobusów elektrycznych i ich proekologicznej misji. Tymczasem pomija się najważniejsze kwestie tj. związane z kosztem ich utrzymania oraz uśpionej bomby ekologicznej w postaci baterii.

Ostatni z opracowanych komponentów – F pn. „Poprawa jakości instytucji i warunków realizacji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności” obejmuje obszar sądownictwa, prawa i administracji. Jedną z zakładanych reform, której okres realizacji założono na IV kw. 2021 r. – II kw. 2022 r., jest wzmocnienie niezależności i bezstronności sądów. Jak wskazano w KPO, celem przedsięwzięcia jest podniesienie standardu ochrony sądowej, co wzmocni gwarancje niezawisłości i bezstronności sądów. Tym samym zaplanowano liczne reformy, które miałyby przyczynić się do osiągnięcia ww. celu. Należy tu wskazać m.in. na doprecyzowanie zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, zapewniając nieograniczenie prawa polskich sądów do zadawania pytań prejudycjalnych do TSUE⁹⁴, wzmocnienie gwarancji procesowych i uprawnień stron w postępowaniach dyscyplinarnych dotyczących sędziów poprzez m.in. doprecyzowanie przepisów dotyczących właściwości miejscowej sądów rozpoznających sprawy dyscyplinarne w celu zapewnienia możliwości bezpośredniego określenia właściwego sądu zgodnie z ustawą, czy także określenie, że o ile sędziowie nadal mogą być pociągnięci do odpowiedzialności za wykroczenia zawodowe, w tym oczywiste i rażące naruszenia prawa, to treść orzeczeń sądowych nie stanowi przewinienia dyscyplinarnego. O ile w debacie publicznej szeroko dyskutowane były przyjęte zmiany dotyczące wymiaru sprawiedliwości i kwestionowanie ich konstytucyjności o tyle w niniejszym raporcie na piedestale należy odnieść się do kwestii podstawowej. A mianowicie do suwerenności państwa polskiego. Zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP, „Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. Jak wskazuje się w doktrynie, „Krajowa Rada Sądownictwa jest konstytucyjnym organem państwa powołanym do stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zasadniczo

88 P. Wiewióra, *Napęd elektryczny, ogrzewanie na ropę. Komedializm z autobusami*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/naped-elektryczny-ogrzewanie-na-ropę-komedia-z-autobusami,335787.html>, dostęp: 16.11.2023.

89 M. Lisiak, *Autobusy elektryczne – kompletnie ślepa uliczka. Zapomniano o lepszym rozwiązaniu.*, <https://www.motorewia.pl/motoartykuly/autobusy-elektryczne-keplennie-slepa-uliczka-zapomniano-o-lepszym-rozwiazaniu/>, dostęp: 16.11.2023.

90 M. Brzeziński, *Miast nie stać na zelektryfikowany transport. Sprawdziliśmy ile "pali" elektryczny autobus, a ile z dieslem*, <https://www.auto-swiat.pl/ev/wiadomosci/sprawdzilismy-ile-pali-elektryczny-autobus-a-ile-z-dieslem/m2rtdyd>, dostęp: 16.11.2023. Zobacz: M. Pokorzyński, *Autobusy elektryczne droższe w eksploatacji niż spalinowe. Mają też kilka wad*, <https://www.auto-swiat.pl/wiadomosci/aktualnosci/warszawa-autobusy-elektryczne-drozsze-w-eksploatacji-niz-spalinowe-nie-sa-tez/Ol7b81t>, dostęp: 16.11.2023.

91 *Plusy posiadania elektrowni jądrowej? Obniż cenę prądu [komentarz]*, <https://energetyka24.com/atom/wiadomosci/plusy-posiadania-elektrowni-jadrowej-obnizy-cene-pradu-komentarz>, dostęp: 16.11.2023.

92 M. Bartłomiejczyk, M. Połom, *Wybrane uwarunkowania eksploatacyjne i energetyczne autobusów elektrycznych i trolejbusów*, „Transport Miejski i Regionalny”, nr 8 (2022), s. 28-32.

93 *Co dalej dzieje się ze zużytymi bateriami do samochodów elektrycznych?*, <https://knaufautomotive.com/pl/co-dalej-dzieje-sie-ze-zuzytymi-bateriami-do-samochodow-elektrycznych/>, dostęp: 16.11.2023.

94 Zobacz: Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, *Sprawozdanie roczne 2022. Statystyki sądowe Trybunału Sprawiedliwości*, https://curia.europa.eu/jcms/jcms/p1_3889626/pl/, dostęp: 16.11.2023.

Rada decyduje o drodze zawodowego awansu sędziów i koncentruje się na właściwej organizacji pracy sądownictwa, a przede wszystkim czuwa nad przestrzeganiem etyki zawodowej. Kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa i środki służące ich urzeczywistnieniu dotyczą przede wszystkim władzy sądowniczej⁹⁵. Polski ustrojodawca przewidział organ, który stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Z uwagi na art. 179 Konstytucji RP, który stanowi iż „Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony.”⁹⁶ to udział KRS w procesie powoływania sędziów jest niezwykle istotny, bowiem organ ten analizuje czy kandydat „nie budzi zastrzeżeń z punktu widzenia przestrzegania w przyszłym pełnieniu funkcji sędziego zasady niezawisłości sędziowskiej”⁹⁷. Dodatkowo – co najważniejsze, to polski ustawodawca posiadający legitymację od Narodu do stanowienia przepisów prawa decyduje o obowiązujących w danym czasie regulacjach prawnych, w tym zasadach pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Nie znajduje zatem uzasadnienia okoliczność, że UE miałyby oceniać zgodność obowiązującej ustawy z Konstytucją RP. UE nie została wyposażona w tego typu kompetencje, stąd przyjmowanie w KPO reformy dotyczącej kwestii niezawisłości i niezależności sędziowskiej – i następnie ocenianie jej realizacji przez KE, istotnie ingeruje w wewnętrzne sprawy państwa. Co więcej, podważanie wiarygodności funkcjonowania polskiego wymiaru sprawiedliwości narusza zaufanie obywateli do państwa⁹⁸ i ma wpływ na kształtowanie świadomości prawnej społeczeństwa.

Kolejna z kontrowersyjnych reform to „Usprawnienie procesu stanowienia prawa”. Jej celem jest podniesienie jakości stanowionego prawa i poprawa dostępności do prawa wszystkich zainteresowanych poprzez przyjęcie nowelizacji Regulaminu Sejmu, Senatu i Rady Ministrów. Jak wskazano w KPO, stabilne i przejrzyste przepisy są podstawowym elementem funkcjonowania państwa. Obecny mankament regulacji prawnych – na co zwrócono uwagę, jest ich niski poziom jakości. By zwiększyć czytelność i zrozumiałość aktów prawnych miałyby zostać wprowadzony obowiązek ich weryfikacji pod względem zgodności z zasadami tzw. prostego języka; nadto – obowiązek ogłaszania ujednoliconego tekstu aktu prawnego po jego nowelizacji. W przypadku istotnych aktów prawnych miałyby one zostać udostępnione w językach obcych. Analiza proponowanych zmian nie pozostawia wątpliwości, że krytyka stanu legislacyjnego w Polsce nie powinna należeć do UE. Od dawna

95 M. Haczkowska, M. Masternak-Kubiak, komentarz art. 186 [w:] R. Balicki, M. Bartoszewicz, K. Complak, A. Ławniczak, M. Haczkowska, M. Masternak-Kubiak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, LEX.

96 „Zatem ustawa zasadnicza przyjmuje system nominacyjny sędziów, powierzając kompetencje do ich powoływania głowie państwa. Zarazem jest to system nominacji ograniczonej, gdyż Prezydent nie może powołać dowolnej osoby spełniającej cenzus sędziowski, lecz wyłącznie taką osobę, której kandydatura została rozpatrzona i przedstawiona przez KRS, co ma służyć zapewnieniu właściwej równowagi między kompetencjami administracyjnymi głowy państwa, a zasadą niezależności sądów, jako odrębnej władzy (...). Jakkolwiek w Konstytucji nie określono wprost zasady powoływania sędziów na konkretne stanowiska z wyznaczeniem miejsca służbowego, to taka zasada wynika z art. 180 ust. 2 Konstytucji, statuującego zasadę nieprzenoszalności sędziego. Stanowisko sędziego oznacza spełnianie (wykonywanie) urzędu sędziego w sądzie określonego szczebla (rangi, rzędu), a więc określa zarazem, determinowany rangą tego sądu i przepisami ustaw procesowych, rzeczowy zakres jurysdykcji (sędzia sądu rejonowego, okręgowego, apelacyjnego). (...) art. 179 Konstytucji RP *expressis verbis* mówi o «powołaniu» sędziów i pojęcia tego użyto w znaczeniu «konstytucyjnym», a w związku z tym nie można go utożsamiać z terminologią przyjmowaną w prawie pracy. Zamiarem twórców Konstytucji było też zaakcentowanie odrębności procedury obsadzania stanowisk sędziów w «sądach», wskazanych w art. 175 ustawy zasadniczej, w porównaniu z procedurą kreowania składu Trybunału Konstytucyjnego (tudzież Trybunału Stanu), którą określono *explicito* mianem «wyboru». Zatem zarówno systematyka rozdziału VIII Konstytucji, jak i jej postanowienia art. 194 i 199, wykluczają możliwość odnoszenia (nawet tylko «odpowiedniego») postanowień art. 179-181 do sędziów (członków) Trybunału Konstytucyjnego”; Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 2016 r., sygn. akt III KK 494/15, LEX nr 2148617.

97 M. Haczkowska, M. Masternak-Kubiak, komentarz art. 186 [w:] R. Balicki, M. Bartoszewicz, K. Complak, A. Ławniczak, M. Haczkowska, M. Masternak-Kubiak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, LEX.

98 „Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa może być rozpatrywana w dwóch ujęciach. Pierwsze dotyczy sytuacji prawnej jednostki. Każda zmiana dotychczasowych uregulowań uznawana jest w tym aspekcie za ponowne określenie „reguł gry” i bardzo często – szczególnie gdy dotyczy ciężarów publicznych – wywołuje niepokój u adresatów norm. Wskazują oni, że działania ustawodawcy mające negatywny wpływ na ich sytuację prawną naruszają ich zaufanie do państwa. Chodzi tu przy tym o ten aspekt wspomnianej zasady, który ma wymiar indywidualny. W nieco szerszym ujęciu zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa musi być odczytywana przez pryzmat zadań państwa związanych m.in. z kształtowaniem systemu emerytalnego. Przejawem poszanowania tej zasady może być wówczas oczekiwanie podejmowania koniecznych działań korygujących dysfunkcyjne rozwiązania. W tak rozumianej skali ustawodawca wręcz nie może powstrzymać się od zastosowania rozwiązań, które stanowią będą odpowiedź na zmieniające się warunki. Wprowadzanie niezbędnych modyfikacji może być wówczas ocenione jako niezbędne właśnie z uwagi na to, aby obywatele mogli utrzymać zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa.”; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14, OTK ZU 10A/2015, poz. 163.

w doktrynie podnosi się kwestię inflacji prawa⁹⁹ oraz niskiego poziomu stanowionych przepisów¹⁰⁰. Dodatkowo niespójność aktów prawnych przysparza dodatkowych wątpliwości interpretacyjnych¹⁰¹. Także istotną rolę odgrywają konsultacje społeczne, które mogą zapobiec prawdopodobnej nowelizacji przepisów z uwagi na niezadowolenie społeczne. Wydaje się jednak, że remedium na zwalczanie niskiego poziomu legislacyjnego nie jest uchwalanie kolejnego aktu normatywnego, który miałby temu zaradzić, lecz stanowienie przepisów prawa z przestrzeganiem zasady przyzwoitej legislacji. Trybunał Konstytucyjny sformułował szereg zaleceń związanych ze stanowieniem prawa, których stosowanie czyniłoby zadość zasadzie przyzwoitej legislacji. Tenże orzekł, że „Zasada przyzwoitej legislacji, stanowiąca element demokratycznego państwa prawnego, była już kilkakrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał konsekwentnie reprezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów. Powinny być one formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wystawianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu. Zasady przyzwoitej legislacji – stwierdził Trybunał w sprawie K 33/00 – mają szczególnie doniosłe znaczenie w sferze praw i wolności obywatela. Niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi niepewność jego adresatów co do treści praw i obowiązków, zwłaszcza gdy stwarza dla organów stosujących przepis nadbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji, które – w zakresie tych zagadnień, które ustawodawca uregulował w sposób niejasny i nieprecyzyjny – mogą prowadzić do wcielania się w rolę prawodawcy lub jego zastępowania. Ustawodawca nie może więc poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę praw i obowiązków adresatów normy prawnej. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego”¹⁰². W odniesieniu zaś do zmiany Regulaminów Sejmu, Senatu i Rady Ministrów, w przypadku Regulaminu Sejmu – art. 112 Konstytucji RP stanowi, że „Organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów

99 Zobacz: W. Rogowski, *Zasób i inflacja przepisów prawa w Polsce (z uwagami porównawczymi)*, „Głos Prawa. Przegląd Prawniczy Allerhanda”, nr 1-2 (2018), s. 13-33. P. Rochowicz, *W Polsce trwa produkcja prawa na masową skalę. Jest najnowszy raport*, <https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art38870751-w-polsce-trwa-produkcja-prawa-na-masowa-skale-jest-najnowszy-raport>, dostęp: 15.11.2023.

100 Grant Thornton, *Barometr prawa. Analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce*. Edycja 2022, <https://barometrprawa.pl/wp-content/uploads/2022/03/Barometr-prawa-2022-RAPORT-Grant-Thornton-16-03-2022.pdf>, dostęp: 15.11.2023. J. Jasione, K. Koślicki, *W 2022 roku ustawodawca pobił kolejny rekord w tworzeniu prawa*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/rekord-w-tworzeniu-prawa-w-2022-r-raport-poprawmy-prawo,519692.html>, dostęp: 15.11.2023.

101 Rzecznik Praw Obywatelskich, *Koronawirus – Tarcza Antykrzysowa 2.0. Uwagi RPO dla Senatu*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-tarcza-antykrzysowa-2-0-uwagi-rpo-dla-senatu>, dostęp: 15.11.2023.

102 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02, OTK ZU 2A/2003, poz. 13.

państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm¹⁰³. W doktrynie prawa konstytucyjnego panuje zgodność co do tego, że prawo Sejmu do uchwalenia własnego regulaminu jest przejawem jego autonomii, bowiem „[p]Przepis ten [art. 112 Konstytucji RP – wtrącenie] jest podstawą uchwalenia przez Sejm (na podstawie art. 124 Konstytucji także przez Senat) regulaminu izby. Wydaje się jednak, że autonomia parlamentu i wynikające z niej prawo uchwalenia regulaminu – niezależnie od aktualnego umocowania w Konstytucji – stanowi trwały element ustroju organu przedstawicielskiego w demokracjach parlamentarnych i jest nierozłącznie związana z samym pojęciem Sejmu. Konstytucja precyzuje minimum treściowe regulaminu, wskazując, że ma on dotyczyć organizacji wewnętrznej i porządku prac Sejmu, trybu powoływania i działalności jego organów, jak też sposobu wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu. (...) Zasada autonomii parlamentu w sferze jego stosunków wewnętrznych stanowi współcześnie jedną z podstawowych, niekwestionowanych zasad określających pozycję parlamentu w systemie organów państwowych. Składają się na nią – jak wspomniano – prawo do samodzielnego uchwalenia regulaminu określającego wewnętrzną organizację i tryb funkcjonowania parlamentu, zwane na ogół autonomią regulaminową izb. Jej powstanie łączy się z przyjęciem regulaminu w formie uchwały wykluczającej wpływ na jego treść innych organów państwa¹⁰⁴. Wobec powyższego nie znajduje uzasadnienia żądanie przez UE wprowadzenia zmian w regulaminach, co do których kompetencja zmiany treści została ściśle zastrzeżona dla określonych organów¹⁰⁵. Warto nadmienić, że zgodnie z art. 4 ust. 1 Konstytucji RP, „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”. Jak słusznie orzekł Trybunał Konstytucyjny, „W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego suwerenność Rzeczypospolitej i jej niepodległość, rozumiana jako odrębność bytu państwowego Polski w jej obecnych granicach, w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej na zasadach określonych w Konstytucji, oznaczają potwierdzenie prymatu Narodu Polskiego do stanowienia o własnym losie. Normatywnym wyrazem tej zasady jest Konstytucja, a w szczególności postanowienia preambuły, art. 2, art. 4, art. 5, art. 8, art. 90, art. 104 ust. 2 i art. 126 ust. 1, w świetle których suwerenność Rzeczypospolitej wyraża się w nieprzekazywalnych kompetencjach organów władzy państwowej, stanowiących o tożsamości konstytucyjnej państwa. Zasada suwerenności została odzwierciedlona w Konstytucji nie tylko w postanowieniach preambuły. Wyrazem tej zasady jest samo istnienie ustawy zasadniczej, jak również istnienie Rzeczypospolitej jako demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Art. 4 Konstytucji stanowi, że władza zwierzchnia „należy do Narodu”, co wyklucza jej przekazanie innemu zwierzchnikowi. W myśl art. 5 Konstytucji Rzeczypospolita strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia prawa i wolności człowieka i obywatela. Postanowienia art. 4 i art. 5 Konstytucji w związku z preambułą wyznaczają fundamentalny związek suwerenności oraz zagwarantowania konstytucyjnego statusu jednostki, a zarazem wykluczają wyrzeczenie się suwerenności, którego odzyskanie jako przesłankę stanowienia o sobie przez Naród preambuła do Konstytucji potwierdza¹⁰⁶.

103 Zgodnie z art. 124 Konstytucji RP, „Do Senatu stosuje się odpowiednio przepisy art. 110, art. 112, art. 113 i art. 120”.

104 P. Radziejewicz, komentarz art. 112 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, LEX.

105 Zgodnie z art. 203 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, „Zmiana niniejszej uchwały może nastąpić na wniosek Prezydium Sejmu, Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych lub co najmniej piętnastu posłów”; Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tj. M.P. z 2022 r., poz. 990).

106 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09, OTK ZU 9A/2010, poz. 108.

Polska a Fundusz Odbudowy: Ustalenia Operacyjne

Jak wskazano wyżej – wypłata środków z Funduszu Odbudowy uzależniona jest nie tylko od akceptacji samego KPO (co już nastąpiło), ale także od osiągnięcia kamieni milowych, czyli stopni realizacji konkretnych zadań i celów, wyznaczonych dla danego państwa. Ocena realizacji kamieni milowych również może być określana jako ewaluacja dokonywana stosunkowo subiektywnie przez Komisję w momencie złożenia przez dane państwo wniosku o płatność.

Polski Krajowy Plan Odbudowy, po długich negocjacjach, został zaakceptowany przez Komisję 1 czerwca 2022 r. Następnie, 17 czerwca 2022 r. KPO zostało zaakceptowane przez Radę UE. Zgodnie bowiem z motywem 70 preambuły rozporządzenia IOZO „[p]o przyjęciu decyzji wykonawczej dane państwo członkowskie i Komisja powinny mieć możliwość uzgodnienia niektórych ustaleń operacyjnych o charakterze technicznym, określających szczegółowo aspekty realizacji w odniesieniu do terminów, wskaźników dotyczących kamieni milowych i wartości docelowych oraz dostępu do leżących u ich podstaw danych. W celu zapewnienia, aby takie ustalenia operacyjne pozostały użyteczne w aktualnie panujących okolicznościach w trakcie realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, należy umożliwić zmianę elementów ustaleń operacyjnych za obopólną zgodą”. W rzeczywistości faktycznie KPO został uszczegółowiony w dokumencie zwanym Ustaleniami Operacyjnymi¹⁰⁷.

9 grudnia 2022 r. Polska i KE podpisały ww. dokument. Ustalenia Operacyjne to umowa dwustronna o charakterze technicznym pomiędzy danym państwem członkowskim UE – tu Polską, a Komisją. Jego treść określa dowody niezbędne do wykazania, że poszczególne etapy realizacji KPO zostały osiągnięte. Ponadto dokument zawiera również model współpracy z KE w zakresie monitorowania realizacji przyjętego planu¹⁰⁸ oraz ustalenia dotyczące sposobu zapewnienia Komisji pełnego dostępu do odpowiednich danych bazowych oraz ewentualne dodatkowe kamienie milowe i wartości docelowe związane z płatnością pożyczki¹⁰⁹. Można przyjąć, że KPO to ogólny plan wyznaczający kierunki działania, zaś Ustalenia Operacyjne stanowią uszczegółowienie przyjętego planu. Jest to dokument dzięki któremu, założenia z KPO zostały uszczegółowione i pokazują realny obraz reform i działań.

Osiągnięcie porozumienia w sprawie Ustaleń Operacyjnych stanowiło ostatni etap negocjacji z KE w kwestii sposobów weryfikacji realizacji wskaźników i kamieni milowych zawartych w KPO. Od

107 Annex to the Commission Decision approving the Operational Arrangements between the Commission and Poland pursuant to Article 20(6) of Regulation (EU) 2021/241, https://funduszeuropejskie.gov.pl/media/112749/Ustalenia_operacyjne.pdf, (dostęp: 13.08.2023).

108 Podpisanie ustaleń operacyjnych w sprawie KPO, <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/podpisanie-ustalen-operacyjnych-w-sprawie-kpo>, (dostęp: 13.08.2023).

109 Por. art. 20 ust. 6 rozporządzenia IOZO.

wyników tych negocjacji i ostatecznego kształtu porozumienia Polski i KE w tym względzie uzależnione są decyzje o wypłacie środków, o których przekazanie wnioskować będzie Polska.

Polska miała zatem znaczną możliwość wpłynięcia w ramach oficjalnych negocjacji dyplomatycznych i zakulisowych rozmów politycznych na treść porozumienia, od którego uzależniona jest interpretacja realizacji kamieni milowych i wskaźników.

Niejednolite kryteria oceny kamieni milowych

Ustalenia Operacyjne zgodnie przyjęte w grudniu 2022 r. przez Polskę i KE w stosunkowo zróżnicowany sposób odpowiadają na poszczególne reformy i inwestycje zaplanowane w KPO.

Wobec reformy wprowadzającej opłatę rejestracyjną od pojazdów emitujących spaliny oraz podatek od własności pojazdów, Ustalenia Operacyjne zakładają w obu przypadkach wskaźnik jakościowy dla danego kamienia milowego. Wymaga się przyjęcia w akcie prawnym przepisu, który będzie wskazywał na jego wejście w życie. Z kolei mechanizmem weryfikującym spełnienie tego warunku będzie przekazanie KE wraz z odpowiednim dokumentem „kopii i linku do publikacji aktu prawnego w Dzienniku Ustaw z powołaniem się na odpowiedni przepis (przepisy) wskazujący na wejście w życie oraz na przepisy spełniające odpowiednie elementy kamienia milowego, wymienione w opisie aktu etapu i odpowiedniego środka w załączniku do CID”¹¹⁰. Możliwość oceny przez Komisję kwestii realizacji tego typu kamienia milowego jest zero-jedynkowa (zrealizowany lub niezrealizowany), co wyłącza subiektywne działanie tego organu. Nie można tego stwierdzić w przypadku komponentu F – „Poprawa jakości instytucji i warunków realizacji KPO”. W przypadku reformy pn. „Wejście w życie reformy wzmacniającej niezależność i bezstronność sądów” również jako wskaźnik jakościowy wskazano na przepis traktujący o dacie wejścia w życie aktu prawnego. Natomiast w przypadku mechanizmu weryfikacji uprawnienia KE do zbadania, czy faktycznie ww. reforma została przeprowadzona wykraczają poza uprawnienia przysługujące samej UE. Polska zgodziła się na to by: 1) przekazać „listę sędziów powołanych do zasiadania w Izbie Sądu Najwyższego właściwej do orzekania we wszystkich sprawach dotyczących sędziów, a także wskazanie dla każdego sędziego daty pierwszego powołania do Sądu Najwyższego oraz czy wcześniej zasiadał w Izbie Dyscyplinarnej” oraz 2) „sprawozdanie z wdrażania reformy od momentu jej wejścia w życie, oparte na danych udostępnionych przez sądy, zawierające wykaz wszczętych spraw dyscyplinarnych lub o uchylenie immunitetu sędziowskiego, podstawy prawne wszczęcia takich spraw oraz ich stan, a także wykaz spraw, w przypadku których od momentu wejścia w życie reformy wszczęto i/lub rozstrzygnięto weryfikację, czy sędzia spełnia wymogi niezależności, bezstronności i **«bycia ustanowionym przez prawo»**, w tym przed jakim sądem, od wejścia w życie reformy”¹¹¹. Słuszne jest przypomnienie, iż zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Przyjęcie przez strony, że konieczna jest weryfikacja czy sędzia jest bezstronny, niezależny i jak sformułowano – ustanowiony przez prawo, podważa wyprowadzoną przez Trybunał Konstytucyjny z ww. art. 2, zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa. Jak wskazał sąd konstytucyjny w jednym z orzeczeń, „zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, czyli takim zespole

¹¹⁰ Ustalenia Operacyjne, s. 155 (E3G, E4G).

¹¹¹ Ustalenia Operacyjne, s. 176 (F1G).

cech przysługujących prawu, które zapewniają jego adresatom bezpieczeństwo prawne¹¹². Nadto przyczynia się to do podważenia zaufania obywateli do polskiego wymiaru sprawiedliwości, co może przekładać się na zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie. Z uwagi na wojnę w Ukrainie, jakiegokolwiek zamieszki wewnętrzne stanowią ułatwienie dla potencjalnej napaści zbrojnej przez zewnętrznego agresora. Słusznie orzekł Trybunał Konstytucyjny, że „Pewien zakres władzy dyskrecyjnej po stronie organów orzekających (a w rzeczywistości – osób sprawujących tę funkcję) oraz konstytucyjna gwarancja niezawisłości (tj. wolności od wpływów zewnętrznych i prawa do działania w zgodzie z własnym sumieniem) są niezbędne, **by niedoskonały system prawa mógł funkcjonować jako kompletny i stanowić «sprawiedliwe» oraz skuteczne narzędzie wygaszania konfliktów społecznych.** Z punktu widzenia jednostki wartości te są niezbędne do realizacji jej konstytucyjnego prawa do uzyskania orzeczenia, wydanego w jej sprawie przez niezawisły sąd”¹¹³. Podobne mechanizmy weryfikacji, bogate w rozbudowane wymogi dowodowe widoczne są przy wszystkich kamieniach milowych związanych z szeroko pojętą kwestią sądownictwa w Polsce¹¹⁴. Rozwiązania przyjęte w takim brzmieniu i tak szerokim wachlarzu elementów podlegających weryfikacji stwarzają znaczące ryzyko znacznego przedłużania się procedury weryfikacji, jak również prowokują pytanie o faktyczną możliwość oceny spełnienia warunku, gdyż przyjęte wyznaczniki weryfikacji nie są obiektywne, lecz subiektywne. Powyższe skutkuje wątpliwościami o bezstronność Komisji podczas dokonywania oceny.

112 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14, OTK ZU 10A/2015, poz. 163.

113 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 2012 r., sygn. akt Sk 4/11, OTK ZU 8A/2012, poz. 97.

114 Por. Ustalenia Operacyjne, s. 176-178 (F1G, F2G, F3G).

Ocena pozytywnych i negatywnych stron wsparcia finansowego z UE

Unijny Fundusz Odbudowy to plan zakładający rekonstrukcję gospodarek krajów członkowskich UE w związku z pandemią COVID-19. Pozyskane środki mają pozwolić Polsce na naprawę szkód wywołanych obostrzeniami okresu pandemii koronawirusa, a także ukierunkować gospodarkę na nowe tory i wspomóc jej rozwój, zwłaszcza w obszarze alternatywnych **źródeł** energii. Wiąże się z tym szansa utworzenia nowych miejsc pracy, co przełożyć się może na zmniejszenie bezrobocia. Reformy cyfrowe zakładające zapewnienie dostępu do Internetu w całej Polsce stworzą nową jakość w życiu ludzi zamieszkujących odległe tereny – głównie wsie, pozbawione dotychczas tej sieci. Także cyfryzacja administracji publicznej przyczyni się do podwyższenia standardu dotychczasowej obsługi klienta¹¹⁵ (klienta) i zapewni większą dostępność usług bez wychodzenia z domu. Czy jednak faktycznie pozyskane środki przez Polskę są dla niej ratunkiem, a nie równocześnie istotnym obciążeniem finansowym?

Prognozy ujęte w KPO zakładają rozkwit polskiej gospodarki. Już na samym początku ta obietnica może zostać podważona. Nie ma żadnej gwarancji, że KPO doprowadzi do znacznego przełomu gospodarczego. Co więcej, istnieje realne zagrożenie biurokratyzmem. Wypełnienie licznej dokumentacji w celu uzyskania przez przedsiębiorcę środków finansowych niewątpliwie będzie skutkowało koniecznością skorzystania z pomocy profesjonalnego doradcy¹¹⁶. Nadto, kontrole wydatkowania środków finansowych otrzymanych przez owego przedsiębiorcę będą wymagały zatrudnienia dodatkowych kadr w urzędach, zaś po stronie firmy oddelegowania pracowników do wykonywania poleceń kontrolujących. Dalej, nie jesteśmy w stanie przewidzieć jak będzie rozwija się globalna gospodarka. Do tego nikt nie może wyłączyć ryzyka wystąpienia kolejnych konfliktów zbrojnych, takich jak wojna w Ukrainie. Pozyskane pieniądze przez Polskę niewątpliwie ożywią krótkoterminowy popyt wewnętrzny w państwie. Z drugiej strony przyjęcie nowych podatków i opłat będzie skutkowało nałożeniem kolejnych obciążeń, które realnie wpłyną na budżet domowy, czy firmy. Owe podatki będą finansowały koszty długu zaciągniętego przez Unię Europejską. Tu pojawia się wątpliwość o zgodność z TFUE przyjętej strategii. A mianowicie, zgodnie z art. 125 ust. 1 TFUE, „Unia nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych Państwa Członkowskiego, ani ich nie przejmuje, z zastrzeżeniem wzajemnych gwarancji finansowych dla wspólnego wykonania określonego projektu. Państwo Członkowskie nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw

115 Zobacz: Aneta Sempia, *Nie petent czy interesant lecz klient – jak zmieniło się oblicze urzędu*, Prace naukowe WWSZiP 2015, nr 33, s. 267-277, <http://prace-naukowe.wwszip.pl/prace/prace-naukowe-33.pdf>, (dostęp: 13.08.2023).

116 Zobacz np.: *Program Czyste Powietrze*, <https://czystepowietrze.gov.pl/inwestycje-kpo-w-ktorych-uczestniczymy/>, dostęp: 31.08.2023. Skomplikowana procedura składania wniosku – pomimo możliwości złożenia online, wymaga wiedzy i doświadczenia w wypełnianiu wniosku zwłaszcza nieskutkującego wezwaniem do uzupełnień braków.

publicznych innego Państwa Członkowskiego, ani ich nie przejmuje, z zastrzeżeniem wzajemnych gwarancji finansowych dla wspólnego wykonania określonego projektu”. Z kolei art. 311 tego aktu traktuje, że „Unia pozyskuje środki niezbędne do osiągnięcia swoich celów i należytego prowadzenia swoich polityk. Bez uszczerbku dla innych dochodów budżet jest finansowany całkowicie z zasobów własnych (...)”. Z powyższego jasno wynika, że nie przewidziano zaciągania zobowiązań wspólnych przez UE i państwa członkowskie, a państwa te nie mogą ponosić odpowiedzialności za swoje zobowiązania, z jednym wyjątkiem. Dotyczy to gwarancji państw członkowskich zabezpieczonych środkami z budżetu UE i budżetów krajowych¹¹⁷. Mimo to KE została upoważniona do zaciągania zobowiązań finansowych w imieniu UE. Pomimo podkreślania w upoważnieniu wyjątkowości tego zdarzenia nie zmienia to faktu, że nawet mając na względzie wolę polityczną państw członkowskich jest to niebezpieczne zjawisko w przyszłości. W ten sposób otworzono furtkę dla aktywności UE do zaciągania innych zobowiązań i bezrefleksyjnego naruszania postanowień traktatowych. Nie można zakładać, że taka sytuacja się już nie powtórzy, bowiem ponownie UE może znaleźć się w sytuacji kryzysowej/szczególnej co może uzasadniać zaciąganiem kolejnych zobowiązań finansowych.

W kwestii odpowiedzialności za zaciągnięte zobowiązania, dłużnikiem pozostaje wyłącznie UE. Z punktu widzenia prawnego żadne państwo członkowskie nie jest formalnie podmiotem który zaciągnął dług bądź go w jakikolwiek sposób zabezpiecza. Należy jednak wziąć pod uwagę, że UE jest finansowana przez swoich członków. Zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053, państwa członkowskie zobowiązane są do wnoszenia wpłat zwanych zasobami własnymi. Oznacza to, że UE nie dysponuje żadnymi innymi zasobami niż tymi określonymi w ww. dokumencie. W związku z tym spłata zaciągniętego zobowiązania wymaga aktywności państw członkowskich i przekazywania odpowiednich wkładów finansowych. Powstaje pytanie, co w sytuacji, gdy jedno państwo staje się niewypłacalne. Taki scenariusz jest rzeczywisty, zwłaszcza jeśli przypomnimy sobie trudności finansowe Grecji. Jak się okazuje art. 9 ust. 4 ww. decyzji stanowi, że „Bez uszczerbku dla art. 14 ust. 2 rozporządzenia Rady (UE, Euratom) nr 609/2014 (10), 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, (...) państwa członkowskie udostępniają Komisji – jako rozwiązanie ostateczne – zasoby niezbędne na ten cel. (...)”. Oznacza to, że państwa członkowskie zostaną wezwane do uzupełnienia brakujących środków. Komisja wzywa państwa członkowskie by „tymczasowo zapewniły kwotę stanowiącą różnicę między ogółem aktywów a potrzebami gotówkowymi, proporcjonalnie do szacowanych dochodów budżetu uzyskanych od każdego z nich” (art. 9 ust. 5 ww. decyzji). Państwa członkowskie mają zatem proporcjonalnie dopłacić brakujące kwoty. Dokument ten przewiduje jednak, że maksymalna łączna roczna kwota zasobów pieniężnych nie może w żadnym przypadku przekroczyć odpowiedniego udziału tego państwa opartego na DNB w nadzwyczajnym i tymczasowym zwiększeniu pułapu zasobów własnych, które są związane z finansowaniem NextGenerationEU (o 0,6 punktu procentowego). Decyzja przewiduje także rozwiązanie, gdy państwo członkowskie nie przekaże tych kwot pomimo wezwania – w teorii zwraca się do innych państw o udostępnienie dodatkowych środków finansowych (nie można jednakże zapominać, że KE dysponuje uprawnieniem do wszczęcia procedury naruszenia prawa, o której stanowi art. 258

117 Kamilla Marchewska-Bartkowiak, *Obowiązki unijne*, Infos 2013, nr 18, s. 1, [https://orka.sejm.gov.pl/WydBA5.nsf/0/A7E6B8249FD131B7C1257BFF003A-A313/\\$file/Infos_155.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/WydBA5.nsf/0/A7E6B8249FD131B7C1257BFF003A-A313/$file/Infos_155.pdf), (dostęp: 13.08.2023).

TFUE). Niewątpliwie instrument ten ma ograniczoną moc prawną, nie zmienia to jednak faktu, że organ ten dysponuje narzędziem do wywierania wpływu na państwo członkowskie. Zaciągnięcie zobowiązań przez UE będzie miało długoterminowe konsekwencje dla państw członkowskich. Może okazać się, że państwo członkowskie stanie się realnie zależne od wysokich dotacji UE, co może wpływać na ograniczenie ich samodzielności wobec UE, o czym zaświadcza chociażby mechanizm praworządności¹¹⁸.

118 Mechanizm praworządności, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_pl, (dostęp: 13.08.2023).

Wnioski

Mechanizm NextGenerationEU jest rzeczywistą szansą dla Polski na pozyskanie dodatkowych środków na realizację licznych zadań, inwestycji, celów i projektów z wykorzystaniem środków, które przed 2020 r. nie były w ogóle brane pod uwagę. Z uwagi na okoliczność, że UE przyjęła decyzję o zwiększeniu zasobów własnych, a cały mechanizm dłużny już funkcjonuje – i swoimi kosztami obarcza także Polskę, żadnego uzasadnienia nie miałoby nieskorzystanie z przysługującej Polsce puli środków.

O ile zatem w pełni należy wykorzystać przydzieloną Polsce pulę środków z Funduszu Odbudowy, o tyle nie można zapominać o skutkach finansowych zaciągniętego długu przez UE do spłacania którego zobowiązana jest również Polska. NextGenerationEU powinno być, zgodnie z założeniem, programem jednorazowym, który został uruchomiony i wykorzystany w specyficznych okolicznościach. Dlatego też aktywność Polski w Radzie Europejskiej i Radzie UE powinna już teraz skupiać się m.in. na powstrzymaniu prób wydłużania czy poszerzania lub normalizowania mechanizmu NextGenerationUE.

Tak długo jak ów mechanizm działa sprawnie, UE utrzymuje znakomitą pozycję ratingową, a zainteresowanie inwestorów przekracza pierwotne założenia KE – tak długo państwa członkowskie i Komisja będą żyły utudą dobrobytu. Jak jednak pokazał toczący dziś cały świat kryzys: wszyscy wiedzą, że okres ożywienia gospodarczego nie może trwać wiecznie, jednakże nikt nie jest przygotowany na jego koniec. **Mechanizm dłużny na którym oparła się dziś Unia Europejska, w przypadku rozszerzenia ram czasowych obowiązywania tego projektu i trudności ze spłatą zobowiązań finansowych może przeobrazić się w kryzys finansowy i gospodarczy na niespotykaną dotąd na świecie skalę. Wynika to z tego, że konsekwencje dotkną nie tylko UE jako faktycznego dłużnika, lecz również wszystkie państwa członkowskie, które w ramach zasady solidarności zgodziły się partycypować w zaciągniętym długu.**

Odrębną kwestią pozostaje realna możliwość otrzymania przez Polskę środków finansowych zapowiadanych w ramach Funduszu Odbudowy. Obwarowania związane z realizacją kamieni milowych i wskaźników docelowych, doprecyzowane w Ustaleniach Operacyjnych nie dają gwarancji, że nawet przy spełnieniu przez Polskę wypracowanych ustaleń, weryfikacja każdego z punktów zawartych w KPO zakończy się pozytywną oceną. O ile bowiem znaczna część reform i inwestycji została opisana precyzyjnie wraz z kamieniami milowymi i wskaźnikami, o tyle w części projektów pozostają aspekty podlegające subiektywnej, a co za tym idzie – najpewniej politycznej – ocenie ze strony UE.

Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

powstał, by bronić osoby i środowiska zagrożone społeczną marginalizacją bądź wykluczone ze względu na przywiązanie do naturalnego ładu społecznego i tradycyjnych wartości, poświadczonych w Konstytucji RP. Działamy na rzecz prawnej ochrony człowieka na każdym etapie życia, tożsamości małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny, autonomii rodziny, wolności religijnej oraz prawa do prowadzenia działalności gospodarczej w zgodzie z własnym sumieniem.

Eksperci z Centrum Analiz Prawnych Ordo Iuris:

- analizują i opiniują projekty ustaw,
- docierają z prawną argumentacją do polityków w kraju i w instytucjach europejskich,
- biorą udział w pracach komisji parlamentarnych,
- przedstawiają opinię w sądach (tzw. amicus curiae),
- monitorują działania administracji publicznej.

Prawnicy z Centrum Interwencji Procesowej Ordo Iuris:

- występują w obronie rodzin zagrożonych rozbiem z powodu nieuzasadnionej ingerencji państwa,
- reprezentują przedstawicieli zawodów medycznych i innych grup zawodowych, doświadczających trudności w profesjonalnym wykonywaniu zawodu zgodnie z osądem własnego sumienia,
- występują jako rzecznicy słowa i zgromadzeń, szczególnie w interesie obrońców życia,
- biorą udział w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym na rzecz spójności obowiązującego prawa z porządkiem konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej.

Instytut Ordo Iuris jest fundacją i zakres naszej aktywności jest ściśle uzależniony od funduszy, które pozyskamy na działalność statutową. Ceniąc sobie niezależność nie korzystamy ze środków publicznych i grantów, których pozyskanie mogłoby ją ograniczać. Naszą działalność prowadzimy tylko dzięki hojności naszych Darczyńców, zwłaszcza tych, którzy wspierają nas regularnie co miesiąc, w ramach Kręgu Przyjaciół (więcej o nas: www.przyjaciele.ordoiuris.pl).

RAZEM MOŻEMY REALNIE WPŁYWAĆ NA RZECZYWISTOŚĆ!

Darowiznę można przekazać na konto:

34 1020 1026 0000 1502 0301 0469

Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

ul. Zielna 39, 00-108 Warszawa

oraz za pomocą przelewów internetowych Tpay i PayPal

(szczegóły na stronie www.ordoiuris.pl)

WESPRZYJ ORDO IURIS



ISBN 978-83-970518-1-2



9 788397 051812



ordoiuris.pl



[/ordoiuris](https://www.facebook.com/ordoiuris)



[@ordoiuris](https://twitter.com/ordoiuris)



[/ordoiuris](https://www.youtube.com/ordoiuris)



[/ordoiuris](https://www.instagram.com/ordoiuris)