GLOBALNIE · OPINIA

POLSKA A UNIJNE SUPERPAŃSTWO – CZY NASZE ELITY STOJĄ NA STRAŻY SUWERENNOŚCI POLSKI?

Tomasz Grzegorz Grosse · 21 listopada 2024



Proces powstawania unijnego superpaństwa w ostatnich latach przyśpiesza. Świadczy o tym zwłaszcza postępująca federalizacja fiskalna, a więc przenoszenie władzy w sprawach podatkowych i budżetowych z Polski do UE. Wbrew retoryce wyborczej i pomimo głębokiej polaryzacji politycznej – kolejne polskie rządy aprobują ten kierunek „postępów" integracyjnych. Sprawia to wrażenie, jakby duża część polskich elit politycznych, zarówno tych lewicowo-liberalnych, jak i prawicowych, godziła się na ograniczanie narodowej suwerenności i jej oddawanie na zachód kontynentu.

Dość powszechnym poglądem jest „nieuchronna" utrata suwerenności narodowej w wyniku procesów globalizacji i integracji europejskiej. Niemniej, jak dowodzą badania, nie wszystkie państwa w równym stopniu tracą suwerenność w UE[1]. W Unii Europejskiej kształtują się asymetryczne stosunki władzy[2] między państwami największymi a tymi średniej wielkości, mniejszymi lub peryferyjnymi[3]. Decydujące dla tej tendencji okazały się doświadczenia kolejnych kryzysów, które wymusiły zwiększone zarządzanie międzyrządowe i przywództwo polityczne największych państw. Rosnąca rola Francji i Niemiec wynikała też ze zmiany sposobu głosowania wprowadzonej w traktacie lizbońskim, a także z coraz większej liczby decyzji podejmowanych w głosowaniu większościowym w Radzie UE oraz z brexitu. To wszyst-

ko dowodzi asymetrycznej suwerenności między poszczególnymi państwami UE.

> Największe państwa Europy Zachodniej mają bowiem relatywnie więcej władzy nad polityką wewnętrzną i europejską, są sprawniej rządzone, w większym stopniu odnoszą swoją politykę do woli wyborców, a tym samym są bardziej suwerenne niż inne państwa członkowskie. W tych warunkach najszybciej tracą suwerenność państwa peryferyjne, zwłaszcza te usytuowane we wschodniej części UE.

Utrata suwerenności przez wspomniane kraje wynika ze złamania umowy zawartej w traktatach między wszystkimi członkami Wspólnoty. Polega ona na tym, że każda zmiana ustroju unijnego i każdy transfer władzy z poziomu krajowego do UE powinien odbywać się wyłącznie w wyniku jednomyślnej zgody wszystkich państw członkowskich.

Jeśli taki transfer władzy z suwerennych państw do UE odbywa się poza traktatami, na przykład w wyniku przekroczenia uprawnień przez Komisję Europejską lub werdyktu Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) – to jest to niepraworządne zawłaszczenie suwerennej władzy przez Unię. W literaturze naukowej takie postępowanie nosi nazwę „pełzającej ekspansji kompetencyjnej" (ang. *competence creep*)[4]. Tak jak wspomniałem, odbywa się to kosztem przede wszystkim suwerenności mniej wpływowych państw peryferyjnych, gdyż te największe z Europy Zachodniej w dalszym ciągu silnie oddziałują na instytucje unijne. Nawet kiedy Niemcy i Francja oddają kompetencje do Unii, to zachowują wpływ na ich realizowanie zgodnie z narodowymi interesami.

Przejawem zjawiska *competence creep* jest przyjęcie sankcji finansowych przez Komisję Europejską wobec Polski po roku 2020. Do tej pory podstawową procedurą inicjowania sankcji finansowych przez tę instytucję były art. 258–260 Traktatu o Funkcjonowaniu UE (TFUE), a więc w sprawie naruszenia prawa UE. Była to procedura odnosząca się za każdym razem do (dwóch kolejnych) wyroków TSUE, a ewentualne kary nakładane na państwo członkowskie miały konkretny wymiar finansowy i czasowy, a także dotyczyły określonego przypadku naruszenia prawa UE. Ponadto, procedura wymierzania sankcji za łamanie „wartości europejskich" była opisana dokładnie w art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).

> Po roku 2020 Komisja zaczęła blokować całość przyznanej alokacji dla państwa członkowskiego (czyli wszystkie przyznane fundusze UE) w sposób bezterminowy, bez uruchamiania odpowiedniej procedury prawnej oraz bez należytej kontroli sądów UE. W sposób oczywisty było to poszerzenie kompetencji Komisji, jak również jej dyskrecjonalności decyzyjnej, bezprecedensowe w historii integracji.

Co ciekawe, pod hasłem obrony praworządności w UE. Tę ekspansję władzy Komisji tłumaczy upolitycznienie jej działań, a zwłaszcza poparcie dla takiego postępowania ze strony największych państw Europy Zachodniej, w tym płatników netto do budżetu UE, jak również presja większości deputowanych w Parlamencie Europejskim[5].

Działania Komisji były prowadzone w odniesieniu do rozporządzenia, które wprowadzało specjalną, nową procedurę sankcyjną, która jednak nie była zgodna z prawem traktatowym[6].

Spotkało się to z fundamentalną krytyką ze strony Służby Prawnej Rady[7]. Według tej opinii traktaty umożliwiają karanie państw członkowskich za naruszenie wartości Unii jedynie na podstawie art. 7 TUE oraz za łamanie obowiązków członków Unii w ramach art. 258–260 TFUE. Tylko te procedury pozwalają na wyciąganie sankcji w przypadku naruszenia praworządności przez państwa unijne. Dlatego wprowadzenie dodatkowej, równoległej procedury sankcyjnej, odbiegającej od procedur traktatowych, było niezgodne z traktatami, a więc łamało praworządność. Komisja Europejska nie mogła zatem stosować innej praktyki sankcyjnej aniżeli ta, która jest wprost i dokładnie opisana w art. 7, a która dotyczy „wartości europejskich". Komisja nie powinna więc poprawiać, uzupełniać lub omijać procedury przewidzianej w art. 7. Prawnicy europejscy stwierdzili też, że ochrona interesów finansowych Unii oraz przestrzeganie jej wartości odnoszą się do dwóch różnych przepisów traktatowych i innych procedur, a więc nie można ich łączyć, jak to uczyniła Komisja. Trudno nie uznać, że Komisja starała się zwiększyć własne kompetencje w zakresie oceny praworządności, a w opinii prawników unijnych czyniła to, przekraczając przepisy traktatowe.

Wynika z tego, że instytucja mająca za zadanie stać na straży praworządności sama naruszała normy prawa. Działo się tak nie tylko z inicjatywy samej Komisji, a dokładnie jej szefowej, czyli Ursuli von der Leyen. Było to związane z polityką największych państw Europy Zachodniej, które dążyły do skutecznego wprowadzenia sankcji finansowych na rządy oskarżane o łamanie praworządności.

> Faktyczną przyczyną tych sankcji były jednak całkiem inne czynniki polityczne, związane z karaniem rządów mających odmienną od Berlina lub Paryża koncepcję integracji europejskiej, dążące do zmiany dotychczasowych relacji centro-peryferyjnych w UE między zachodnią i wschodnią częścią tej organizacji, wreszcie niepoddające się ofensywie lewicowej aksjologii w Europie[8].

Wprowadzenie nowej procedury sankcyjnej w UE i jej kreatywne zastosowanie przez Komisję opłaciło się, gdyż nielubiany w Berlinie rząd konserwatywny stracił władzę w Polsce jesienią 2023 r. Ważnym argumentem ówczesnej opozycji, która z sukcesem przejęła władzę w Warszawie, była obietnica odzyskania wszystkich funduszy blokowanych przez Brukselę.

> Sankcje finansowe miały więc ogromne znaczenie polityczne, faktycznie ograniczając reguły demokracji nad Wisłą, gdyż podmioty zagraniczne uzyskały ogromny wpływ na rezultaty wyborów. Trudno nie uznać już tylko tego faktu za ograniczenie polskiej suwerenności.

Oprócz tego także inne czynniki zmniejszały tę suwerenność. Bruksela narzucała około 300 kamieni milowych, od których uzależniała przekazywanie funduszy. Miały one wpływ na politykę polskich władz w wielu wymiarach, w tym związanych z kształtowaniem polskiego budżetu i ustaw krajowych. Wśród

spraw zawartych w kamieniach milowych duża ich część nigdy nie została przekazana do UE, a więc oczekiwania biurokratów brukselskich były niezgodne ani z traktatami, ani z polską konstytucją. To urzędnicy Komisji mieli więc wpływ na wiele aspektów polityki państwa polskiego, a nie polscy wyborcy. Łamało to reguły demokracji, praworządności, jak również polską suwerenność.

Dodatkowo polski podatnik był płatnikiem netto dla dużej części funduszy, którymi polskie władze były szantażowane przez Brukselę. Musiał bowiem dokładać się do wspólnej pożyczki zaciągniętej przez Komisję w ramach programu Next Generation UE, która była przede wszystkim skierowana na ratowanie strefy euro, a więc do bogatszych od Polski państw Europy Południowej i Zachodniej (głównymi beneficjentami tego funduszu dłużnego były Włochy, Hiszpania, Francja oraz Niemcy).

> Konserwatywny rząd w Warszawie zgodził się na to, aby przez około 30 kolejnych lat pożyczkę spłacano na podstawie nowych podatków europejskich, które dodatkowo były bardzo niekorzystne dla polskiego podatnika w porównaniu z tymi płaconymi przez obywateli z innych państw członkowskich.

W ten sposób rząd uznawany przez Brukselę i Berlin za eurosceptyczny i nacjonalistyczny zgodził się na ograniczenie suwerenności narodowej i wprowadzenie federalizmu fiskalnego w UE, co torowało drogę do superpaństwa. Polska oddała więc dużą część swojej autonomii, w tym dokonała poważnych koncesji w polityce fiskalnej za to, aby ratować strefę euro i bogatsze państwa Europy Zachodniej i Południowej, jak również „w zamian" za odsunięcie od władzy koalicji konserwatywnej. Ułatwiło to tylko plany budowania superpaństwa w UE i koncentracji władzy w Europie Zachodniej. Musiało torować drogę do jeszcze większej utraty suwerenności w niedalekiej przyszłości.

„Sukces" zastosowania w praktyce sankcji finansowych po roku 2020 powodował bowiem, że elity zachodnioeuropejskie postanowiły tę metodę zarządzania wprowadzić na szerszą skalę. Warunkowość finansowa wzmacniała centralizację władzy w Brukseli kosztem suwerenności mniejszych lub peryferyjnych państw członkowskich. Opierała się na prostym szantażu – pieniądze w zamian za spełnienie rozlicznych warunków. Ograniczało to uprawnienia miejscowych wyborców, parlamentów i rządów. Wiele państw przestało kierować się własnymi interesami lub wolą *demosu*. Tym samym ograniczało to suwerenność tych demokratycznych wspólnot, jak również normy traktatowe i konstytucyjne, które nie przekazały tak wielu spraw do Brukseli.

W rozlicznych dokumentach Unii pojawiły się plany powołania nowego funduszu dłużnego w UE, jak również zastosowania na szerszą skalę warunkowości, czyli metody stawiania przez Komisję „kamieni milowych" także w budżecie UE, czyli w wieloletnich ramach finansowych na lata 2028–2034. Ponownie polski rząd – tym razem lewicowo-liberalny – poparł ideę kolejnej wielkiej pożyczki, przeznaczonej przede wszystkim na potrzeby Europy Zachodniej. Raport Mario Draghiego[9] z 2024 r. zapowiadał zmianę priorytetów unijnej polityki fiskalnej, czyli ograniczenie polityki spójności, której beneficjentem była dotychczas Polska, na rzecz polityki innowacyjnej, przemysłowej i obrony, mającej wspierać największe przedsiębiorstwa europejskie, tzw. championy unijne.

Takie korporacje znajdują się głównie w Europie Zachodniej, a więc środki polskich podatników będą w

coraz większym stopniu kierowane na pobudzenie gospodarki w zachodniej części kontynentu. Priorytety te mają dominować zarówno w nowym funduszu dłużnym UE, jak i regularnym budżecie, czyli wieloletnich ramach finansowych po roku 2027. Należy mieć też świadomość, że wspierana przez polski rząd nowa wielka pożyczka unijna wymusi zapewne pogłębienie federalizacji fiskalnej, a więc wprowadzenie kolejnych podatków europejskich. Można też przyjąć, że w kolejnych instrumentach fiskalnych UE Polska będzie płatnikiem netto, a więc będzie więcej wpłacała, aniżeli otrzymywała ze źródeł unijnych.

Te nowe zasady fiskalne, tak niekorzystne dla Polaków i polskiej suwerenności, mogą być wprowadzane przy poparciu euro-entuzjastycznego rządu podczas polskiej prezydencji w UE w 2025 r. Będą też zapewne realizowane przez polskiego komisarza w nowej Komisji pani von der Leyen, który ma być odpowiedzialny za kwestie budżetu unijnego. Przykład ten i inne przywołane w tym eseju pokazują, jak ochoczo polskie elity polityczne – bez względu na orientację polityczną – wyzbywają się suwerenności. Czyniły to poza procedurą zmian traktatowych i bez pytania obywateli o zgodę na przenoszenie dalszej władzy fiskalnej do UE.

---

[1] Szerzej: T.G. Grosse, *Suwerenność i polityczność. Studium integracji europejskiej*, Warszawa 2022.

[2] T.G. Grosse, *Sovereignty in the European Union: A Critical Appraisal*,„The Polish Quarterly of International Affairs", no 3/2016, s. 106–123.

[3] Peryferyjność danego podmiotu definiuję, po pierwsze, jako jego usytuowanie geograficzne z dala od centrum, zwłaszcza w sąsiedztwie konkurencyjnej strefy wpływów innego układu geopolitycznego, a po drugie, jako niewielki wpływ tego podmiotu na system polityczny, w którym funkcjonuje.

[4] D.J. Bailey, *Governance or the crisis of governmentality? Applying critical state theory at the European level*, „Journal of European Public Policy" 2006, vol. 13, no. 1, s. 16–33; S. Garben, *Competence Creep Revisited*, „Journal of Common Market Studies" 2019, vol. 57, no. 2, s. 205–222; S. Garben, *From sneaking to striding: Combatting competence creep and consolidating the EU legislative process*, „European Law Journal" 2020. 26(5–6), s. 429–447; S. Weatherill, *Competence Creep and Competence Control*, „ Yearbook of European Law" 2004, vol. 23, no. 1, 5; M. Citi, *Revisiting Creeping Competences in the EU: The Case of Security R&D Policy*, „Journal of European Integration" 2014, 36:2, s. 135–151.

[5] Szerzej: T.G. Grosse, *Suwerenność i polityczność...*,dz. cyt.

[6] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 433, 22.12.2020.

[7] *Opinion of the Legal Service: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalized deficiencies as regards the rule of law in the Member States*, 13593/18, Brussels, 25 October 2018.

[8] T.G. Grosse, *Lewicowa ofensywa w Unii Europejskiej*, „Chrześcijaństwo-Świat-Polityka" 2022, no 26, s. 89–116; https://czasopisma.uksw.edu.pl/index.php/csp/article/view/11169/9668.

[9] *The future of European competitiveness. A competitiveness strategy for Europe*, September 2024.

Nagranie: https://www.youtube.com/watch?v=3C1f_d6cEsI

Oryginał:
https://nlad-kopia1113.instawp.site/polska-a-unijne-superpanstwo-czy-nasze-elity-stoja-na-strazy-suwerennosci-polski/

DOBRA ANALIZA WYMAGA CZASU

Rzetelny tekst to dni pracy: źródła, dane, redakcja. Każda wpłata pozwala nam przygotować kolejny. Nawet niewielka kwota ma znaczenie.

WSPIERAM ANALIZY

wspieram.nlad.pl

Zeskanuj, aby wesprzeć