



PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Karol Nawrocki

Warszawa, 12 marca 2026 r.

Sejm

Rzeczypospolitej Polskiej

Wniosek

Na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. **odmawiam podpisania ustawy z dnia 27 lutego 2026 r. o Finansowym Instrumencie Zwiększenia Bezpieczeństwa SAFE.**

Odmowę podpisania ustawy motywuję następującymi względami.

W dniu 27 lutego 2026 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił mi do podpisu ustawę z dnia 27 lutego 2026 r. o Finansowym Instrumencie Zwiększenia Bezpieczeństwa SAFE. Ustawa ta jest wynikiem prac legislacyjnych nad projektem zawartym w druku sejmowym m 2227, przedłożonym Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Radę Ministrów. Za przyjęciem ustawy podczas trzeciego czytania głosowało 236 posłów, 199 posłów głosowało przeciw przyjęciu ustawy, 4 posłów wstrzymało się od głosu.

Senat, po rozpatrzeniu ustawy w dniu 19 lutego 2026 r., wprowadził do jej tekstu poprawki. W głosowaniu nad podjęciem uchwały w sprawie ustawy w całości ze zmianami wynikającymi z przyjętych poprawek głosowało 87 senatorów, 61 senatorów głosowało za przyjęciem ustawy wraz z poprawkami, 26 senatorów było przeciw.

Sejm uchwalając ustawę na posiedzeniu w dniu 27 lutego 2026 r. przyjął wszystkie poprawki Senatu.

Uchwalona ustawa określa zasady działania Finansowego Instrumentu Zwiększenia Bezpieczeństwa SAFE oraz zasady kontroli i audytu wykorzystania środków finansowych pochodzących z pożyczki SAFE, o której mowa w rozporządzeniu Rady (UE) 2025/1106 z dnia 27 maja 2025 r. ustanawiającym Instrument na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy (instrument SAFE) poprzez Wzmocnienie Europejskiego Przemysłu Obronnego (Dz. Urz. UE L 2025/1106 z 28.05.2025, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem SAFE”.

W dniu 28 listopada 2025 r. Rzeczpospolita Polska złożyła wniosek o pomoc finansową w formie pożyczki, wraz z planem inwestycji w europejskim przemyśle obronnym, opiewający na kwotę 43 734 100 805 euro. Środki te przeznaczone są na finansowanie zadań realizowanych na zasadzie współpracy, związanych z pozyskaniem towarów, usług i robót budowlanych objętych zakresem stosowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniającej dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE oraz związanych z pozyskaniem innych produktów do celów obronnych.

Środki z pożyczki SAFE wypłacane będą na podstawie umowy pożyczki i porozumienia operacyjnego. Przeznaczone są wyłącznie na finansowanie zadań w zakresie zakwalifikowanym do instrumentu SAFE. Zgodnie z rozporządzeniem SAFE pożyczki SAFE można spłacać do 45 lat od momentu ich udzielenia, z uwzględnieniem dziesięcioletniego okresu karencji dla spłaty kapitału.

Ustawa przewiduje utworzenie Finansowego Instrumentu Zwiększenia Bezpieczeństwa SAFE (FIZB) jako wyodrębnionego instrumentu finansowego prowadzonego i obsługiwanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). Uprawnionymi do środków z FIZB będą ministrowie z kilku resortów, których projekty zostały uwzględnione i zaakceptowane przez KE w ramach planu inwestycji w europejskim przemyśle obronnym. Pożyczka SAFE, zgodnie z uchwaloną ustawą, nie jest zatem pożyczką zaciągniętą przez poszczególne resorty w zakresie realizowanych z SAFE zadań. Pożyczkobiorcą z SAFE będzie BGK, zaś gwarantem tej

pożyczki Skarb Państwa reprezentowany przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Zgodnie z zawetowaną przeze mnie ustawą, Minister Obrony Narodowej oraz właściwi ministrowie, mający realizować zadania zakwalifikowane do pożyczki SAFE, powinni zawrzeć z BGK umowę dotyczącą obsługi FIZB, w której miały zostać określone m.in. zasady opracowania i aktualizacji planu finansowego FIZB, występowania przez BGK do Komisji Europejskiej o wypłatę środków z pożyczki SAFE, dokonywania wypłat ze środków FIZB na realizację przez właściwych ministrów zadań, zakresu i terminów sporządzania sprawozdawczości dotyczącej wykorzystania tych środków, a także naliczania i wypłaty wynagrodzenia prowizyjnego przysługującego BGK z tytułu obsługi FIZB. W umowie tej miały być również określone szczegółowe zasady udzielania przez BGK gwarancji FIZB.

Ustawa określa również obowiązek sporządzania planu finansowego FIZB, który stanowi podstawowy instrument zarządzania środkami FIZB. Plan finansowy podlega uzgodnieniu z właściwymi ministrami i ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz zatwierdzeniu przez Ministra Obrony Narodowej. BGK sporządza plan finansowy FIZB, który będzie określał w szczególności kwotę planowanych do uruchomienia w danym roku środków z pożyczki SAFE, kwotę planowanych na dany rok wydatków na zadania zakwalifikowane do finansowania z pożyczki SAFE i wynikające z planu inwestycji w europejskim przemyśle obronnym, kwotę środków pozostających do dyspozycji właściwych ministrów wraz z listą zadań, na sfinansowanie których środki te mają być przeznaczone, a także strategię w zakresie zarządzania środkami FIZB. Zatwierdzony plan finansowy FIZB będzie stanowić podstawę dokonywania wypłat ze środków FIZB oraz uruchamiania środków z pożyczki SAFE, a podstawą zaciągania zobowiązań w ramach zadań zakwalifikowanych przez Komisję Europejską do finansowania z pożyczki SAFE będzie decyzja wykonawcza Rady, o której mowa w art. 8 rozporządzenia 2025/1106.

Ustawa ustanawia także system kontroli i audytu wykorzystania środków pochodzących z pożyczki SAFE, w tym audyt prowadzony przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej.

Środki FIZB pochodzą z pożyczki SAFE oraz z określonych w ustawie środków krajowych i zagranicznych. Ustawa swoim zakresem obejmuje nowelizację ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe, ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej w celu dostosowania ich brzmienia do rozwiązań w zakresie działania FIZB oraz kontroli i audytu wykorzystania środków pochodzących z pożyczki SAFE.

Reasumując celem kwestionowanej ustawy jest określenie odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych, finansowych i proceduralnych umożliwiających skuteczne wykorzystanie środków pochodzących z pożyczki, o której mowa w rozporządzeniu SAFE.

Rada Unii Europejskiej (Rada UE) w rozporządzeniu SAFE określiła zatem ramy udzielania pomocy finansowej (pożyczek) w ramach instrumentu SAFE, w tym kryteria i procedurę jej przydzielania. Preambuła rozporządzenia SAFE wskazuje cele ustanowienia wskazanego mechanizmu finansowego. Zgodnie z motywem 11 ma on „umożliwiać przeprowadzenie pilnych i znacznych inwestycji publicznych w europejski przemysł obronny celem szybkiego zwiększenia jego zdolności produkcyjnych, poprawę terminowej dostępności produktów związanych z obronnością oraz przyspieszenia jego dostosowania do zmian strukturalnych”. W motywie 12 nastąpiło doprecyzowanie, że „pomoc finansowa w ramach instrumentu SAFE powinna być wdrażana przez państwa członkowskie w sposób spójny z priorytetami w zakresie zdolności obronnych uzgodnionymi przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), współpracą państw członkowskich w ramach stałej współpracy strukturalnej ustanowionej decyzją Rady (WPZiB) 2017/2315, inicjatywami i projektami Europejskiej Agencji Obrony (EDA) oraz unijną pomocą cywilną i wojskową dla Ukrainy. Wdrażając rozporządzenie, państwa członkowskie powinny należycie uwzględnić istotne działania prowadzone przez Organizację Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO), w szczególności priorytety zdolności NATO i innych partnerów, jeżeli takie działania służą interesom Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa i obrony”. Następny motyw rozporządzenia stanowi, że „państwa członkowskie powinny mieć możliwość wykorzystania pomocy finansowej w ramach instrumentu SAFE w synergii z innymi istniejącymi i przyszłymi programami unijnymi, w szczególności w celu współfinansowania konkretnych działań”. Rada UE w motywie 15 rozporządzenia SAFE stwierdziła, że „brak współpracy między państwami członkowskimi doprowadził do nieefektywności i mnożenia systemów obronnych tego samego rodzaju w UE, co podważa cel, jakim jest ochrona terytorium UE, a jednocześnie prowadzi do fragmentacji i operacji na małą skalę w znacznej części Europejskiej Bazy Technologiczno-Przemysłowej Sektora Obronnego. Aby zaradzić tej sytuacji państwa członkowskie będące beneficjentami powinny wykorzystać pomoc finansową udzielaną na podstawie rozporządzenia do przeprowadzania zamówień realizowanych na zasadzie współpracy. Kwalifikowalne działania, wydatki i środki finansowane w ramach zamówień realizowanych na zasadzie współpracy w dziedzinie obronności powinny odnosić się do pierwszego wykazu obszarów priorytetowych określonych

przez Radę Europejską, z uwzględnieniem wniosków wyciągniętych z wojny na Ukrainie, zgodnie z pracami już przeprowadzonymi w ramach EDA i w pełnej spójności z NATO". Do priorytetowych obszarów w dziedzinie obronności zaliczono: amunicję i pociski rakietowe, systemy artyleryjskie, w tym zdolności do precyzyjnych głębokich uderzeń, zdolności w zakresie walki naziemnej i ich systemy wsparcia, w tym wyposażenie żołnierzy i broń piechoty, ochronę infrastruktury krytycznej, cyberbezpieczeństwo, mobilność wojskową, w tym kontramobilność, systemy obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej, morskie zdolności nawodne i podwodne, drony i systemy antydronowe, czynniki warunkujące potencjał sił, takie jak między innymi strategiczny transport powietrzny, tankowanie w powietrzu oraz systemy C4ISTAR, a także zasoby kosmiczne i usługi kosmiczne, sztuczną inteligencję i walkę elektroniczną. Zamówienia w tych obszarach realizowane na zasadzie współpracy powinny mieć na celu przyspieszenie dostosowania do zmian strukturalnych zdolności produkcyjnych w zakresie produktów związanych z obronnością, zapewnienie interoperacyjności i zamienności w całej UE, zachęcanie do współpracy na etapie zamówień, wspieranie zwiększenia zdolności produkcyjnych, a także rozwój i nabywanie powiązanej infrastruktury, sprzętu i usług logistycznych. Ważnym motywem rozporządzenia SAFE jest motyw 16 określający, że „wykonawcy i podwykonawcy biorący udział w zamówieniach realizowanych na zasadzie współpracy w ramach instrumentu SAFE muszą mieć zatem siedzibę i posiadać zarządcze struktury wykonawcze w Unii, państwach członkowskich Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (państwa EOG-EFTA) lub na Ukrainie oraz wykorzystywać do celów zamówień realizowanych na zasadzie współpracy infrastrukturę, obiekty, aktywa lub zasoby znajdujące się na terytorium państwa członkowskiego, państwa EOG-EFTA lub Ukrainy". Wskazany motyw zawiera też wykluczenie podmiotów kontrolowanych przez państwa trzecie lub podmioty z państw trzecich - gdzie poprzez kontrolę rozumie się zdolność do wywierania decydującego wpływu na podmiot prawny, bezpośrednio lub pośrednio - poprzez co najmniej jeden pośredniczący podmiot prawny - z udziału w zamówieniach realizowanych na zasadzie współpracy, co motywowane jest ochroną interesów Unii i jej państw członkowskich w zakresie bezpieczeństwa i obrony. Wskazane wykluczenie z zamówień realizowanych na zasadzie współpracy podmiotów z państw trzecich lub kontrolowanych przez państwa trzecie jest łagodzone przez wyjątki określone w motywach 17 i 18. Motyw 19 rozporządzenia SAFE określa, że „umowy w sprawie zamówień realizowanych na zasadzie współpracy powinny zawierać wymóg, zgodnie z którym koszt komponentów pochodzących spoza Unii, państw

EOG-EFTA oraz z Ukrainy nie przekracza 35% szacowanych kosztów komponentów produktu końcowego".

Rozporządzenie SAFE określa zasady udzielania pomocy finansowej. Zgodnie z art. 4 rozporządzenia SAFE państwo członkowskie może zwrócić się o pomoc finansową w ramach instrumentu SAFE na działania, wydatki i środki mające na celu zaradzenie sytuacji kryzysowej, które mają na celu: przyspieszyć dostosowanie przemysłu obronnego do zmian strukturalnych, między innymi poprzez tworzenie i zwiększanie jego zdolności produkcyjnych, a także powiązane działania wspierające, poprawić terminową dostępność produktów związanych z obronnością, m.in. poprzez skrócenie czasu ich dostawy, rezerwację przedziałów czasowych na produkcję lub gromadzenie zapasów produktów związanych z obronnością, produktów pośrednich lub surowców lub zapewnić interoperacyjność i zamiennność w całej UE. Zgodnie z dalszymi artykułami pomoc finansowa w ramach instrumentu SAFE ma formę pożyczki udzielanej państwu członkowskiemu przez Unię. Maksymalna kwota pomocy finansowej w formie pożyczek dla wszystkich państw członkowskich wynosi 150 000 000 000 EUR, a maksymalny okres obowiązywania umowy pożyczki wynosi 45 lat. Artykuły 7 i 8 rozporządzenia SAFE wskazują procedurę odnośnie wniosków państw członkowskich o pomoc finansową i określają zawartość dołączanych do nich planów inwestycji w europejskim przemyśle obronnym i wskazują, że warunkiem przedstawienia wniosku Radzie przez Komisję Europejską (KE), która podejmie w stosunku do niego decyzję wykonawczą, jest spełnienie warunków określonych w rozporządzeniu SAFE.

Założenia rozporządzenia SAFE, a także zakwestionowanej przeze mnie ustawy określającej zasady udzielania pożyczki SAFE budzą bardzo istotne zastrzeżenia, bowiem w moim przekonaniu uderzają one w suwerenność Rzeczypospolitej Polskiej i naruszają szereg przepisów Konstytucji, w tym jej art. 2, art. 4, art. 5, art. 7, art. 8, art. 26, art. 90, art. 95 ust. 2, art. 126, art. 134 ust. 1, art. 216 ust. 5 oraz art. 219 ust. 1.

Uchwalona ustawa zezwalając na przejęcie przez organy Unii Europejskiej kompetencji organów władzy państwowej w postaci współdecydowania o uzbrojeniu i sprzęcie wojskowym Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, tj. kompetencji wyłącznej organów władzy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej, jest niezgodna z art. 90 ust. 1 Konstytucji RP. Zakres przekazywanych UE kompetencji narusza wyznaczone w przywołanym artykule Konstytucji granice integracji wyznaczonej przez tożsamość konstytucyjną Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności w odniesieniu do kompetencji składających się na istotę suwerenności (w tym bezpieczeństwo państwa i kompetencje organów władzy publicznej zakresie zapewnienia

bezpieczeństwa państwa). Materia składająca się na tożsamość konstytucyjną Rzeczypospolitej Polskiej w ogóle nie podlega ani przekazaniu ani współdzieleniu z organizacją międzynarodową lub organem międzynarodowym. Nawet w trybie art. 90 Konstytucji RP, tj. większością co najmniej 2/3 w każdej z izb parlamentu albo za zgodą wyrażoną w referendum ogólnokrajowym, nie można przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej składających się na suwerenność państwa. Kwestia ta nie dotyczy zatem zagadnienia proceduralnego, czy ustawę z dnia 27 lutego 2026 r. o Finansowym Instrumencie Zwiększenia Bezpieczeństwa SAFE Sejm RP powinien uchwalić w trybie art. 120 czy art. 90 Konstytucji, ale zagadnienia materialnego - **Sejm RP w ogóle nie ma kompetencji do uchwalenia ustawy o takiej treści.**

Ustawa wraz z rozporządzeniem SAFE w sposób nieuprawniony ingerują w konstytucyjną zasadę zwierzchnictwa Narodu (art. 4 Konstytucji), zwłaszcza w aspekcie spraw nieprzekazanych UE w traktatach i zasady zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej, ingerują w cywilną kontrolę nad Siłami Zbrojnymi RP oraz w kompetencje Prezydenta RP w zakresie zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi.

Rozporządzenie SAFE nie czyni państw członkowskich bardziej suwerennymi, przeciwnie ustalając zasady i procedurę udziału państw-pożyczkobiorców w programie SAFE warunkuje korzystanie przez państwa UE z programu SAFE zgodą KE (z odpowiednim udziałem Rady UE) na kupno określonego rodzaju broni u konkretnego sprzedającego, na określonych przez UE warunkach umowy i w określonej przez UE procedurze zamówień publicznych. Czynności wykonywane przez KE (z odpowiednim udziałem Rady UE) spełniają kryteria kompetencji. W rozporządzeniu Rady UE w sprawie SAFE utworzono nową kompetencję UE w postaci współdecydowania przez jej organy o uzbrojeniu i sprzęcie bojowym Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej jako państwa członkowskiego UE. Kompetencja KE (z odpowiednim udziałem Rady UE) polegająca na wyrażaniu przez nią zgody KE na kupno określonego rodzaju broni u konkretnego sprzedającego jest czymś esencjalnie innym niż przewidziane w art. 2 TFUE koordynowanie swoich polityk gospodarczych i zatrudnienia przez państwa członkowskie UE na zasadach przewidzianych w TFUE. Czym innym jest koordynowanie polityk zbrojeniowych samodzielnie przez państwa, a czym innym jest ustalanie przez UE polityki zbrojeniowej UE wykonywanej przez państwa członkowskie UE. Efektem realizacji wykreowanej przez Radę UE kompetencji UE ma być tworzenie europejskiego przemysłu obronnego (motyw 11 rozporządzenia SAFE) w miejsce -

uznanych przez Radę UE za „nieefektywne” systemów obronnych „tego samego rodzaju” (motyw 15 rozporządzenia SAFE) poszczególnych państw UE.

Utworzenie w rozporządzeniu Rady UE w sprawie SAFE nowej kompetencji UE w postaci współdecydowania przez nią o uzbrojeniu i sprzęcie bojowym (polityk zbrojeniowych) sił zbrojnych państw członkowskich UE w celu utworzenia europejskiego przemysłu obronnego wymaga przeprowadzenia testu zgodności mechanizmu SAFE z Konstytucją RP oraz przepisami prawa traktatowego, na mocy którego Polska została członkiem UE. Warunki obecności Polski w UE są prawnie określone zarówno w przepisach Konstytucji RP, jak i w prawie pierwotnym UE, w szczególności w Traktacie o UE (TUE) i Traktacie o funkcjonowaniu UE (TFUE). Odnosi się do nich także bogate i utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (TK).

Jak orzekł TK w wyroku z 24 listopada 2010 r. (sygn. K 32/09), wejście Polski do UE nie oznacza wyzbycia się przez Polskę suwerenności. Polska zachowuje tożsamość konstytucyjną, co wyłącza możliwość przekazania, na podstawie art. 90 Konstytucji (mającego charakter „kotwicy suwerenności”) kompetencji o fundamentalnym znaczeniu dla podstaw ustroju państwa, jak też zakaz przekazywania kompetencji do kreowania kompetencji (wyrok TK sygn. K 18/04). Zakaz ten wyklucza uznanie, że UE, której Polska przekazała kompetencje, może samodzielnie rozszerzać ich zakres. Domniemanie kompetencji jest niezgodne z zasadą państwa prawnego/praworządności (art. 2 TUE), tj. wartością, którą UE zobowiązana jest „szanować i wspierać”. Przekazanie UE kompetencji nie może prowadzić do stopniowego pozbawiania Polski suwerenności na skutek dopuszczenia możliwości przekazania kompetencji w „niektórych sprawach” (wyrok TK sygn. K 3/21). Takiego stanu rzeczy nie dopuszcza również zasada suwerenności Narodu (art. 4 Konstytucji). Obecność Polski w UE nie może prowadzić do stopniowego pozbawiania państwa suwerenności.

Kompetencje objęte ujętym w art. 90 Konstytucji zakazem przekazania, stanowią o tożsamości konstytucyjnej (tzw. jądrze kompetencji suwerennych), a więc odzwierciedlają wartości, na których opiera się polska Konstytucja. Tożsamość konstytucyjna wyznacza zakres wyłączenia spod kompetencji przekazanych UE materii należącej do praw kardynalnych ustroju RP. Ich przekazanie UE jest niedopuszczalne, nawet w trybie kwalifikowanym, tj. na podstawie art. 90 Konstytucji (wyrok TK sygn. K 32/09). W swoim bogatym orzecznictwie TK odniósł się również do rozumienia pojęcia „suwerenność” i jej wyzbycia się na rzecz UE. Zgodnie z nim, suwerenność Polski należy rozumieć jako „możliwość stanowienia o losie Polski” (wyrok TK sygn. K 32/09), sprawowania władzy nad armią (wyrok TK sygn. K 32/09).

Czy przejawem „możliwości stanowienia o losie Polski” jest sytuacja, w której Komisja Europejska (wraz z Radą UE) współdecyduje o wyposażeniu polskich Sił Zbrojnych w uzbrojenie kosztujące ponad 180 mld zł (kiedy nie jest znana cena pożyczki, ale przyjąć należy - mając na uwadze okres spłaty pożyczki do 2070 r. - że będzie ona wyższa od głównej sumy pożyczanych pieniędzy) spłacane do 2070 r.? Z punktu widzenia obowiązującej Konstytucji, w moim głębokim przeświadczeniu, państwo, w którym podmiot zewnętrzny współdecyduje w sprawie wyposażenia jego armii w uzbrojenie i sprzęt bojowy na kwotę ponad 180 mld zł nie jest państwem suwerennym (niezawisłym) - nie jest państwem, które samodzielnie stanowi o swoim losie. Jak stwierdza prof. P. Sarnecki, suwerenność państwa to stan, „w którym wszystkie działania państwa określone są jedynie przez rozstrzygnięcia jego konstytucyjnych władz”. Podobnie suwerenność definiuje prof. Z. Witkowski. Według niego naturę suwerenności należy postrzegać jako pełną zdolność do prowadzenia działań prawnych, poprzez które państwo realizuje na swoim terytorium i poza nim swoje funkcje. W świetle prawa międzynarodowego publicznego, państwo niezależne to takie państwo, które może się rządzić dowolnie w polityce wewnętrznej i zagranicznej. Suwerenność chroni niezależność prawną państw jako pewną wartość. „Z istnienia suwerenności państwowej wynika domniemanie, że władze państwowe, zarówno wewnątrz państwa, jak i w stosunkach międzynarodowych, mogą działać tak, jak uważają za słuszne i najbardziej zgodne z interesami i potrzebami danego państwa, a więc mogą działać dowolnie, według własnego uznania”. Suwerenność państwa analizuje się z punktu widzenia procesu decyzyjnego, władczego działania podmiotów w nim partycypujących. Czy władczo działającymi uczestnikami procesu decyzyjnego są organy władzy publicznej danego państwa czy też także podmioty zewnętrzne wobec państwa?

W rozporządzeniu SAFE explicite ustalono, że państwo członkowskie pragnące otrzymać pomoc finansową w ramach instrumentu SAFE przesyła w tym celu wniosek do KE. Do wniosku państwo wnioskujące dołącza plan inwestycji w europejskim przemyśle obronnym. Jego składowe zostały bezpośrednio ustalone w art. 7 rozporządzenia SAFE. Państwo występuje do KE z wnioskiem o pożyczkę, KE przedstawia ten wniosek Radzie UE, a ta podejmuje decyzję wykonawczą. Na jej podstawie KE zawiera z państwem-pożyczkobiorcą umowę pożyczki i porozumienie operacyjne (art. 10 ust. 1 rozporządzenia SAFE). Porozumienie operacyjne określa związek między realizacją planu a odpowiadającą jej pomocą finansową, w tym wstępny harmonogram wypłat rat pożyczki, w stosownych przypadkach wraz z rocznym pułapem (art. 10 ust. 3 rozporządzenia SAFE). Państwo-pożyczkobiorca może

przedłożyć KE należycie uzasadniony wniosek o płatność raty pożyczki dwa razy w roku. Państwo członkowskie przedstawia uzasadnienie wniosku o płatność wraz z dowodami postępów w realizacji planu. KE ocenia kompletność, poprawność i spójność wniosku o płatność. W przypadku pozytywnej oceny spełnienia warunków określonych w rozporządzeniu SAFE, KE przyjmuje bez zbędnej zwłoki decyzję zezwalającą na wypłatę raty pożyczki (art. 12 ust. 2 i 3 rozporządzenia SAFE), ale ocena KE nie musi być pozytywna. Na przykład stosując mechanizm warunkowości, w wyniku przeprowadzonej przez siebie oceny, KE jest kompetentna stwierdzić, że wniosek o płatność jest niezadowolający. Wówczas jest kompetentna zawiesić płatność całości lub części pożyczki (art. 12 ust. 4 rozporządzenia SAFE). Do decyzji KE o zawieszeniu płatności pożyczki państwo-pożyczkobiorca może zgłosić uwagi, ale KE nie jest obowiązana je uwzględnić i wypłacić państwu-pożyczkobiorcy ratę pożyczki. Od negatywnej decyzji KE państwu-pożyczkobiorcy nie przysługuje środek zaskarżenia do sądu, tj. w tym postępowaniu nie ma zastosowania art. 45 Konstytucji RP ani też nie mają zastosowania inne przepisy prawa polskiego składające się na system kontroli legalności działania organów władzy publicznej. W świetle powyższego, w postępowaniu pożyczkowym w sprawie SAFE, organy UE (KE i Rada UE) działają w sposób władczy. Realizują ściśle rozumianą władzę publiczną. Rada UE podejmuje decyzję wykonawczą. Na jej podstawie KE podejmuje decyzję w sprawie zawarcia z państwem-pożyczkobiorcą umowy pożyczki i porozumienia operacyjnego. Władczo ustala warunki zawarcia z państwem-pożyczkobiorcą umowy pożyczki i porozumienia operacyjnego. Tak prowadzone w tej sprawie przed KE postępowanie, jak i zawarta z państwem-pożyczkobiorcą umowa pożyczki i porozumienie operacyjne nie podlegają kontroli w ramach państwowego systemu sądowego. Państwo nie dysponuje roszczeniem do zawarcia umowy pożyczki lub porozumienia operacyjnego na warunkach przez siebie preferowanych: albo akceptuje warunki projektu umowy pożyczki i porozumienia operacyjnego i podejmuje zobowiązanie albo nie otrzyma pożyczki. W sposób podobnie władczy, KE działa w ramach wykonywania umowy pożyczki. Dwa razy w roku państwo-pożyczkodawca aplikuje do KE z wnioskiem o płatność pożyczki, a KE ocenia dowody postępów państwa-pożyczkobiorcy w realizacji planu działania (art. 12 ust. 2 i 3 rozporządzenia SAFE). KE czyni to w sposób władczy, arbitralny, tj. na jej działanie w tej sprawie państwu-pożyczkobiorcy nie przysługuje prawo sądowej kontroli legalności działania organu władzy publicznej, tj. do postępowania toczonego przed KE nie ma zastosowania art. 184 Konstytucji RP, jak też nie mają zastosowania inne przepisy prawa polskiego gwarantujące kontrolę legalności działania organów władzy publicznej. Przy tym,

rozpoznając wnioski państwa-pożyczkobiorcy, KE stosuje tzw. mechanizm warunkowości, który jest mechanizmem prawnie niedookreślonym, pozwalającym na dowolne, arbitralne wiązanie państwa-pożyczkobiorcy tzw. kamieniami milowymi, tj. pozwala uzależniać wypłatę raty pożyczki od podjęcia przez państwo-pożyczkobiorcę konkretnych decyzji (zarówno w obszarze aktów stanowienia prawa, jak i w obszarze aktów stosowania prawa), które KE może w czasie władczo modyfikować, przez co pogłębiać i poszerzać zakres swojej ingerencji w stosunki prawne zachodzące na terenie danego państwa-pożyczkobiorcy. Również w tym zakresie KE działa w sposób władczy, arbitralny, tj. na jej działania w tej sprawie państwu-pożyczkobiorcy nie przysługuje prawo sądowej kontroli legalności działania organu władzy publicznej, tj. do postępowania toczonego przed KE nie ma zastosowania art. 184 Konstytucji RP, jak też nie mają zastosowania inne przepisy prawa polskiego gwarantujące kontrolę legalności działania organów władzy publicznej. Władcze działanie KE w ramach programu SAFE o uzbrojeniu i sprzęcie bojowym Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej jest nie do pogodzenia z zasadą suwerenności państwowej, ze zdaniem pierwszym obowiązującej Konstytucji RP, zgodnie z którym, „(...) odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia (o losie Ojczyzny), my, Naród Polski (...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa(...)”.

Wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada państwa prawnego wyklucza aktywność organów UE nieznajdującą wyrażnej podstawy prawnej w umowie międzynarodowej, w której Polska przekazała na rzecz UE określone kompetencje organów władzy państwowej. Podobnie, działanie organów UE wyłącznie na podstawie i w granicach prawa należy do europejskiego *acquis constitutionnel*, jak też odnosi się do niego zasada państwa prawnego (art. 2 TUE). Zgodnie z TUE i TFUE, UE działa wyłącznie na podstawie i w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie. UE ma tylko te kompetencje, które zostały jej przyznane na podstawie przepisów traktatowych. Wszystkie one są bezpośrednio wyliczone w TFUE: w art. 3 TFUE wyliczone zostały kompetencje oddane przez Polskę UE na zasadzie wyłączności, a w art. 4 TFUE - kompetencje oddane UE na zasadzie współdzielenia. **Ani w jednej ani w drugiej grupie kompetencji przekazanych przez Polskę Unii Europejskiej nie ma kompetencji dotyczących Sił Zbrojnych czy uzbrojenia armii. Prawnym potwierdzeniem suwerenności kompetencyjnej państw członkowskich UE w zakresie prawa UE są jasne i precyzyjne przepisy TUE. Zgodnie z art. 5 ust. 2 TUE wszelkie kompetencje nieprzyznane UE w traktatach należą do państw członkowskich. W art. 5 ust. 2 TUE przeprowadzona została limitacja kompetencji UE i kompetencji państw**

członkowskich UE. Państwa członkowskie UE nie wyraziły zgody na jej jednostronne przesuwanie przez organy UE. Państwa członkowskie UE są tzw. władcami traktatów (Herren der Verträge), ponieważ wyrażają zgodę na związanie się nimi lub ich zmianę. Bez ich zgody, organy UE nie mogą wejść w posiadanie nowych kompetencji. UE nie posiada kompetencji do rozszerzania swoich kompetencji, co w prawie wyrażone jest pojęciem kompetencja kompetencji (Kompetenz-Kompetenz). Podobnie, w myśl art. 13 ust. 2 TUE, instytucje UE działają wyłącznie w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. TUE w sposób jednoznaczny zakazuje organom UE kreowania czy innego rodzaju zmieniania kompetencji UE i jest to zakaz bezwzględnie obowiązujący. Zakaz domniemania kompetencji dotyczy zatem nie tylko organów władzy państwowej, ale także stosunków zachodzących w obrębie UE. Prawnym skutkiem obowiązywania zasady kompetencji przyznanych jest to, że wszelkie materie nieobjęte prawem pierwotnym UE nie mogą być ani przedmiotem regulacji w prawie wtórnym UE ani nie mogą być przedmiotem stosowania prawa przez organy UE.

Kompetencjami nieprzekazanymi UE są kompetencje dotyczące Sił Zbrojnych. Jako nieprzekazane UE należą wyłącznie do Rzeczypospolitej Polskiej. Trzeba mieć na uwadze, że do kwestii bezpieczeństwa narodowego państw członkowskich UE bezpośrednio i stanowczo odnosi się art. 4 ust. 2 TUE. Zgodnie z nim, bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie „wyłącznej” odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego UE. „Wyłączna” odpowiedzialność każdego państwa UE za swoje bezpieczeństwo narodowe nie pozostawia wątpliwości na co umówiły się państwa UE, a mianowicie nie zgodziły się one, aby UE miała jakiegokolwiek kompetencje dotyczące Sił Zbrojnych państw członkowskich UE. Niedopuszczalne jest zatem faktyczne zmienianie Traktatu o Unii Europejskiej (jako aktu prawa pierwotnego UE) w drodze rozporządzenia Rady UE (jako aktu prawa pochodnego UE). Zabronione jest ingerowanie przez organ UE w kompetencje nieprzekazane UE.

W przypadku rozporządzenia SAFE skutkiem bezprawnej ingerencji w konstytucyjny ustrój Rzeczypospolitej Polskiej jest ograniczenie kompetencji Prezydenta RP jako najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych RP (art. 134 ust. 1 Konstytucji RP) oraz ograniczenie demokratycznej kontroli Sił Zbrojnych sprawowanej przez organy władzy państwowej (art. 26 ust. 2 Konstytucji). **Analiza tak polskiej Konstytucji, jak i prawa UE, nie pozostawia wątpliwości, że Polska nie przekazała UE i nie może przekazać, prawa do współkształtowania swojej polityki zbrojeniowej ani też prawa rozszerzania kompetencji**

przyznanych w traktatach. Zakaz ten utrwalony w orzecznictwie TK (np. wyroki TK sygn. K 32/09, K 3/21), wyrażony jest w art. 90 Konstytucji RP. W przekazywanych UE kompetencjach organów władzy państwowej w „niektórych sprawach” nie mieści się przekazanie spraw z zakresu tożsamości konstytucyjnej, takich jak kształtowanie polskich Sił Zbrojnych (w zakresie ich wyposażenia w uzbrojenie i sprzęt wojskowy). **W drodze prawa traktatowego Unia Europejska nie została wyposażona w kompetencje dotyczące uzbrojenia sił zbrojnych państw członkowskich UE. Nie może więc zastępować Polski w samodzielnym decydowaniu o uzbrojeniu polskiej armii, a - zgodnie z art. 90 Konstytucji RP - takiej zgody ani Sejm RP ani Rada Ministrów ani jakiegokolwiek inny organ władzy publicznej w ogóle nie może udzielić. Wyrażenie takiej zgody (w sposób formalny czy dorozumiany- per facta concludentia) wyczerpuje znamiona zdrady konstytucyjnej.**

Należy dodatkowo odnieść się w tym miejscu do mechanizmu warunkowości. W działalności organów UE mechanizm ten jest uznawany za najważniejszy mechanizm pozwalający instytucjom UE ograniczyć dostęp państw członkowskich UE do unijnych pieniędzy w celu ochrony rządów prawa. Mechanizm SAFE ma podobną konstrukcję prawną, co Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO). Nie licząc mechanizmów warunkowości opartych na art. 7 TUE oraz art. 258-260 TFUE, mechanizm SAFE oparty jest na dwóch mechanizmach warunkowości. Zostały one ukształtowane w prawie wtórnym UE, a nie prawie pierwotnym UE. Zgodnie z motywem 35 rozporządzenia SAFE, ma być ono wdrażane zgodnie z przepisami przyjętymi na podstawie art. 322 TFUE, w szczególności rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) z 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii. W pierwszym jego punkcie ma miejsce odwołanie do wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, poszanowania praw człowieka (w tym praw osób należących do mniejszości), pluralizmu, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz równości kobiet i mężczyzn. Zaś w pkt 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) z 16 grudnia 2020 r. ustalono, że interesy finansowe UE są chronione zgodnie z ogólnymi zasadami zawartymi w Traktatach, w szczególności zgodnie z wartościami określonymi w art. 2 TUE. Dodatkowo podkreślono znaczenie poszanowania państwa prawnego. Do pożyczek zaciąganych w ramach SAFE ma również zastosowanie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2024/2509 z 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii. Zgodnie z nim urzędnicy UE są kompetentni zawieszać płatności w przypadkach, gdy nieprzestrzeganie przez dane państwo

członkowskie odpowiednich wartości UE i praw podstawowych ma wpływ na realizację przez to państwo członkowskie działania finansowanego ze środków finansowych UE. Wymaga przypomnienia, że mechanizm warunkowości nie zawiera jasnych kryteriów wzorca „praworządności”, jak również nie wymaga bezpośredniego powiązania „praworządności” z konkretnymi finansami UE. Jego stosowanie dotyczy nie konkretnych, a abstrakcyjnie rozumianych zagrożeń dla interesów finansowych UE, z czym bezpośrednio wiąże się arbitralność jego stosowania. Mechanizm warunkowości został oparty na odpowiedzialności za ryzyko wystąpienia bezprawności tzn., gdy bezprawność jeszcze nie nastąpiła. Mechanizm warunkowości jest prawnie niedookreślony. W sposób określony nie wyznacza wzorca zachowania. Jego niedookreśloność sprawia, że mechanizm warunkowości faktyczną treść uzyskuje w procesie stosowania prawa przez organy UE, przez co nie spełnia standardów określoności przepisów prawa, co sprawia, że jest niezgodny tak z art. 2 Konstytucji, jak i art. 2 TUE. Na podstawie przywołanych przepisów prawa pochodnego UE, KE w sposób swobodny i niezaskarżalny w systemie polskiego sądownictwa, ma decydować czy Polska prawidłowo wykonuje rozporządzenie SAFE. KE arbitralnie ma decydować o tym, czy Polska właściwie wykorzystuje pożyczkę i (podobnie, jak przy KPO) w każdej chwili może wstrzymać przekazanie środków finansowych, co - podobnie jak w przypadku decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych - nie zwalnia Polski ze spłaty pożyczki. **Rozporządzenie SAFE, pozwala KE dowolnie zawieszać wypłatę rat pożyczki i warunkować wypłatę środków od wykonania przez Polskę kolejnych, nowych warunków, różnego rodzaju dynamicznie rozwijanych i modyfikowanych tzw. kamieni milowych.** Dla porównania, w ramach programu Next Generation UE, KE narzuciła państwom członkowskim UE ponad 3 000 tzw. kamieni milowych. W stanie faktycznym, ich zakres i intensywność nie są niczym ograniczone, co samo w sobie wypełnia znamiona bezprawnej ingerencji KE (i innych organów UE, jak TSUE) w suwerenność państw członkowskich UE, w przypadku mechanizmu SAFE - w sferę Sił Zbrojnych, czyli w sam rdzeń suwerenności państwa. Podobnie, jak przy KPO, tak i w ramach SAFE, KE arbitralnie ma oceniać, czy Polska przestrzega wartości unijnych tak, jak one są rozumiane przez KE i inne organy UE. W tym zakresie nie bez znaczenia są negatywne doświadczenia związane z bezprawną ingerencją organów UE (w tym TSUE) w wewnętrzne sprawy państw członkowskich UE, w tym w aksjologiczne i demokratyczne podstawy ich ustrojów.

W zakresie rozumienia i korzystania przez KE z mechanizmów warunkowości można mówić o ukształtowanej praktyce (np. w ramach KPO). Zostały one nieformalnie zastosowane

wobec Polski i wprost wobec Węgier, a w listopadzie 2025 r. KE podjęła je wobec Słowacji. W przypadku Słowacji przesłanką zastosowania przez KE mechanizmu warunkowości jest brak akceptacji przez KE dla zmian konstytucyjnych przeprowadzonych przez słowacką Radę Narodową w 2025 r., mimo że dotyczą one słowackiej tożsamości konstytucyjnej, tj. tej części prawa słowackiego, do której prawo UE nie ma zastosowania. Zgodnie zaś z art. 4 ust. 2 TUE, UE szanuje tożsamość narodową państw członkowskich UE. Różne zastrzeżenia KE przedstawia również wobec Chorwacji, Czech, Bułgarii, Rumunii czy też Malty. Także i te okoliczności ukształtowane w praktyce działania organów władzy publicznej składają się na ocenę skutków przyjmowanej regulacji i jako takie powinny być brane pod uwagę. Niedookreśloność ustanowionych w prawie wtórnym UE mechanizmów warunkowości sprawia, że w procesie realizacji mechanizmu SAFE faktyczną treść uzyskują one w procesie ich stosowania przez KE (z odpowiednim udziałem Rady UE), co nie wypełnia standardu państwa prawnego (art. 2 TUE). **Arbitralność sposobu stosowania mechanizmów warunkowości przez KE w procesie realizacji mechanizmu SAFE czyni organy władzy Rzeczypospolitej Polskiej związane nie tyle treścią podjętego zobowiązania (w umowie pożyczki i porozumieniu operacyjnym), co swobodnie kształtowaną wolą KE, co czyni realizację mechanizmu SAFE nieprzewidywalną i nieracjonalną, a prawo nieracjonalne nie spełnia standardów prawidłowej legislacji i jako takie jest niezgodne z zasadą państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).**

W tym kontekście należy przypomnieć, że uruchomienie środków finansowych dla Polski z Krajowego Planu Odbudowy (KPO) było w latach 2022-2023 wstrzymywane przez UE pod pretekstem rzekomego braku spełnienia tzw. „kamieni milowych” dotyczących zwłaszcza naszego sądownictwa, co jednak w rzeczywistości miało charakter ściśle polityczny. Po wyborach parlamentarnych w 2023 r. i dojściu do władzy koalicji 13 grudnia - UE w 2024 r. uruchomiła te środki, chociaż koalicja ta nie dokonała żadnych zmian w systemie prawnym, ani w personalnym składzie władzy sądowniczej. W kontekście KPO warto ponadto przypomnieć, że opracowanie przez Polskę i zatwierdzenie przez UE „KPO dla Polski”, poprzedzone zostało uchwaleniem ustawy z dnia 14 grudnia 2020 r. o ratyfikacji decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję 2014/335/UE, Euratom z dnia 4 maja 2021 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 969), przewidującej tzw. Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy. Co ważne, z ok. 60 mld euro środków dla Polski z KPO ok. 35 mld ma stanowić pożyczka udzielana na preferencyjnych warunkach, a ok. 25 mld euro to bezzwrotne dotacje. Natomiast środki z SAFE to wyłącznie

wieloletnia pożyczka finansowa. W tej sytuacji, niezależnie od unijnych różnic proceduralnych i w podstawach KPO oraz SAFE w prawie UE, wydaje się, że umowa pożyczki z SAFE, zawierana pomiędzy UE a stroną polską stanowi „umowę międzynarodową dotyczącą znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym” w rozumieniu art. 89 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, wymagającą ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie.

Zgodnie z art. 126 ust. 2 Konstytucji, Prezydent RP stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Nie ma przesłanek prawnych, na podstawie których można by *a limine* wyłączyć ich stosowanie na forum UE. Obszary, na straży których stoi Prezydent RP są zbieżne z naczelnymi celami państwa (art. 5 Konstytucji) oraz zadaniami Sił Zbrojnych (art. 26 ust. 1 Konstytucji). Zbieżność ta sprawia, że w nauce odnotowano pogląd, że Prezydent RP personifikuje suwerenność państwa. **Suwerenność Rzeczypospolitej Polskiej i jej niepodległość, w warunkach członkostwa w UE na zasadach określonych w Konstytucji, oznaczają potwierdzenie prymatu Narodu do stanowienia o własnym losie. Normatywnym wyrazem tej zasady jest Konstytucja, a w szczególności jej preambuła, art. 2, art. 4, art. 5, art. 8, art. 90, art. 104 ust. 2 i art. 126 ust. 1, w świetle których suwerenność Rzeczypospolitej Polskiej wyraża się w nieprzekazywalnych kompetencjach organów władzy państwowej, stanowiących o tożsamości konstytucyjnej państwa. Program SAFE i związana z nim ustawa, którą kwestionuję, tego warunku nie spełniają. Prowadzą do abdykacji z suwerenności państwa i Narodu jako władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4 Konstytucji). Zasada suwerenności Narodu wyklucza jakiegokolwiek poddanie podstawowych norm składających się na tożsamość konstytucyjną decyzjom i rozstrzygnięciom takich organów władzy, które nie zostały pośrednio lub bezpośrednio wybrane przez obywateli polskich lub których nie mogą oni przynajmniej pośrednio kontrolować, a takimi organami są tak Komisja Europejska, jak i współdziałająca z nią w programie SAFE Rada UE. Konstytucyjnego umocowania nie ma współdecydowanie przez Komisję Europejską (w porozumieniu z Radą UE) o uzbrojeniu i sprzęcie bojowym Sił Zbrojnych, a poprzez nie o sposobie realizacji Programu Rozwoju Sił Zbrojnych RP na lata 2025-2039 i innych dokumentów strategicznych odnoszących się do uzbrojenia Sił Zbrojnych. Ustalone w art. 90 Konstytucji RP ramy integracji europejskiej mają charakter „kotwicy suwerenności”. Chronią Rzeczpospolitą Polską i Polaków przed niekontrolowanym i zakamuflowanym pozbawianiem ich atrybutów suwerenności w tym także wtedy, gdy ma to miejsce z udziałem Rady Ministrów i Sejmu RP.**

Zgodnie z art. 126 ust. 2 Konstytucji, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej stoi na straży suwerenności państwa. Za pogląd reprezentatywny dla ustaleń doktryny prawa konstytucyjnego można uznać pogląd P. Tulei i K. Kozłowskiego, że „tradycyjne rozumienie suwerenności państwa wyraża się w formule zachowania pełni władztwa publicznego przez polskie organy państwa”. Będąc strażnikiem suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej czyli stanu (jak wyżej wyjaśniono), „w którym wszystkie działania państwa określone są jedynie przez rozstrzygnięcia jego konstytucyjnych władz”, Prezydent RP jest obowiązany dochować staranności w swoim działaniu, aby taki był i stan prawny i stan faktyczny. Program SAFE i związana z nią ustawa godzą w suwerenność Rzeczypospolitej Polskiej, bowiem implikują stan, w którym dochodzi do przekazania podmiotowi zewnętrznemu (Komisji Europejskiej w porozumieniu z Radą UE) kompetencji w zakresie decydowania o uzbrojeniu i wyposażeniu w sprzęt bojowy Sił Zbrojnych, a poprzez uzbrojenie i wyposażenie w sprzęt bojowy - w zdolności do obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Ten fakt prawny, pociągający za sobą określone skutki prawne (powstawanie, zmiana albo wygasanie bądź to uprawnień, bądź obowiązków, bądź też uprawnień i obowiązków), negatywnie ingeruje w konstytucyjną funkcję Prezydenta RP - strażnika suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej - tj. stanowi naruszenie art. 126 ust. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 126 ust. 2 Konstytucji RP, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej stoi na straży bezpieczeństwa Państwa Polskiego. Bezpieczeństwo jest jedną z najważniejszych wartości, do których odwołuje się ustrojodawca w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Realizując funkcję ustrojową strażnika bezpieczeństwa państwa, Prezydent RP jest obowiązany w sposób szczególny dbać o zachowanie możliwie pełni władztwa publicznego przez organy władzy publicznej wobec wszelkich spraw publicznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i wobec wszelkich podmiotów funkcjonujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Powierzono mu obowiązek usuwania wszelkich niebezpieczeństw, które zagrażałyby normalnemu funkcjonowaniu organów władzy państwowej. W szerokim zakresie sposób realizacji przez Prezydenta RP ustrojowej funkcji stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa został ustalony w ustawie z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny. Zgodnie z jej art. 24 ust. 1, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, stojąc na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, m.in.: przekazuje Radzie Ministrów rekomendacje do strategii bezpieczeństwa narodowego przed rozpoczęciem przez Radę Ministrów prac nad jej projektem; zatwierdza, w drodze postanowienia, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, strategię bezpieczeństwa narodowego; przekazuje Radzie Ministrów rekomendacje do przygotowań

obronnych Rzeczypospolitej Polskiej; wydaje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, w drodze postanowienia, Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne dokumenty wykonawcze do strategii bezpieczeństwa narodowego; zatwierdza, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego, które są organizowane cyklicznie, nie rzadziej niż co 4 lata, przy udziale najwyższych władz państwowych, i kieruje ich przebiegiem; postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa; postanawia, w razie konieczności obrony państwa, na wniosek Rady Ministrów, o dniu, w którym rozpoczyna się czas wojny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oraz postanawia w tym samym trybie o dniu, w którym kończy się czas wojny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; kieruje obroną państwa, we współdziałaniu z Radą Ministrów, z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia. Prezydentowi nie wolno wystawiać tej suwerenności na jakikolwiek szwank. Jako strażnik suwerenności państwa, Prezydent RP jest gwarantem realizacji art. 90 Konstytucji RP, tj., że przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej następuje jedynie w „niektórych sprawach” oraz w określonym trybie.

Funkcja Prezydenta RP wyrażona w art. 134 ust. 1 Konstytucji jest skorelowana z funkcjami Sił Zbrojnych RP (art. 26 ust. 1 Konstytucji RP). Jednocześnie, w doktrynie prawa zwraca się uwagę, że sprawowane przez Prezydenta RP zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi RP jest elementem realizacji zasady cywilnej i demokratycznej kontroli nad armią (art. 26 ust. 2 Konstytucji). Najwyższe zwierzchnictwo Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi RP ma zagwarantować polityce obronnej państwa trwałość i konsekwencję połączone z odpornością na fluktuacje bieżącej polityki partyjnej. Wynika z niego wymóg wykazywania przez Prezydenta RP szczególnego zainteresowania sprawami funkcjonowania Sił Zbrojnych RP. Jest tak także ze względu na kluczowe znaczenie Sił Zbrojnych RP w ochronie niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej i niepodzielności jej terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jej granic. Dla realizacji kompetencji Prezydenta RP jako najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych RP nie jest bez znaczenia, w jakim stanie faktycznym znajduje się przedmiot podejmowanych przez niego decyzji, w tym - czy o wyposażeniu Sił Zbrojnych w uzbrojenie i wyposażenie w sprzęt o cenie ponad 180 mld zł współdecydują podmioty zewnętrzne, jak KE czy też decyzja w tej sprawie jest wyrazem woli organów władzy publicznej RP, podlegających Konstytucji. Konstytucyjnie zaprogramowana troska Prezydenta RP o bezpieczeństwo państwa wymaga „naturalnie szczególnej troski” o sprawność Sił

Zbrojnych. Dla jej realizacji jest istotne, w jaki sposób jest zaprojektowane wyposażenie Sił Zbrojnych w uzbrojenie i wyposażenie w sprzęt bojowy o wartości ponad 180 mld zł, finansowane do 2070 r. W tym, nie jest bez znaczenia czy wyposażenie Sił Zbrojnych w uzbrojenie i wyposażenie w sprzęt będzie realizowane wyłącznie w celu realizacji zadań Sił Zbrojnych RP, na podstawie analizy ich potrzeb, czy też z uwzględnieniem różnych innych okoliczności, jak potrzeba „inwestycji publicznych w europejski przemysł obronny” (motyw 11 rozporządzenia SAFE), „zapewnienie interoperacyjności i zamienności w całej UE” (motyw 15 rozporządzenia SAFE), „wzmocnienie bazy przemysłowej UE” (motyw 16 rozporządzenia SAFE), posiadanie przez wykonawców i podwykonawców biorących udział w zamówieniach dla Sił Zbrojnych siedziby i posiadanie zarządczych struktur wykonawczych w UE (motyw 16 rozporządzenia SAFE), realizacja „minimalnych wymogów dotyczących wartości generowanej w UE” (motyw 19 rozporządzenia SAFE), czy też by „koszt komponentów pochodzących spoza Unii, państw EOG-EFTA oraz z Ukrainy nie przekraczał 35 % szacowanych kosztów komponentów produktu końcowego” (motyw 19 rozporządzenia SAFE).

Program SAFE i związana z nią ustawa w moim najgłębszym przekonaniu bezpośrednio godzą w pozycję ustrojową Prezydenta RP jako najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (art. 134 ust. 1 Konstytucji RP). Zaprzeczeniem tej funkcji Prezydenta RP jest oddanie podmiotowi zewnętrznemu (Komisji Europejskiej w porozumieniu z Radą UE) istotnej części kontroli nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie ich uzbrojenia i wyposażenia w sprzęt bojowy, a poprzez uzbrojenie i wyposażenie w sprzęt bojowy-w zdolności do obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

Kolejne moje zastrzeżenia w zakresie uchwalonej ustawy odnoszą się do sposobu ukształtowania zobowiązania dłużnego, w szczególności w zakresie wskazanego podmiotu zaciągającego zobowiązanie, relacji do państwowego długu publicznego oraz istniejącego ryzyka asymetrii w zakresie obowiązku spłacania pożyczki pomimo wstrzymania wypłaty pożyczonych środków, a także lokowania zobowiązań finansowych poza klasyczną procedurą budżetową, co moim zdaniem pozostaje niezgodne z konstytucyjnymi regułami jawności, zupełności i kontroli parlamentarnej finansów publicznych (art. 219 ust. 1 w zw. z art. 95 ust. 2 Konstytucji RP), ale przede wszystkim z ograniczeniami dotyczącymi państwowego długu publicznego (art. 216 ust. 5 Konstytucji RP).

Wetowana przeze mnie **ustawa wyrażając zgodę na pożyczanie do 2070 r. 43 734 100 805 euro za nieznaną cenę pożyczki (która, mając na uwadze okres spłaty pożyczki, może być wyższa od głównej sumy pożyczanych pieniędzy), narusza**

konstytucyjny zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 60% rocznego Produktu Krajowego Brutto (art. 216 ust. 5 Konstytucji RP).

Współcześnie bezpieczeństwo finansowe państwa jest uznawane za najważniejszy komponent bezpieczeństwa ekonomicznego państwa oraz fundament bezpieczeństwa narodowego. Bezpieczny poziom długu publicznego oznacza jego stabilność i związany jest z możliwością jego obsługi, a nie tylko wypłacalności państwa. Polska należy do grona państw Unii Europejskiej, które najszybciej zadłużają się i nie jest to zdarzenie jednorazowe, ale jest to właściwość finansów publicznych o charakterze strukturalnym. Postępująca nierównowaga finansowa sektora finansów publicznych wyraża się przede wszystkim w gwałtownym wzroście deficytu budżetowego, w efekcie czego już aktualnie odnotowuje się zagrożenie utraty stabilności finansowej państwa. Gwałtownie rosnący poziom długu publicznego oraz gwałtownie rosnące koszty jego obsługi wskazują na zagrożenie sektora finansów publicznych w perspektywie tak krótkiej, średniej, jak i długiej. W tym kontekście rok 2026 jest kolejnym rokiem wysokiego deficytu budżetowego. Liczony łącznie z deficytem budżetu środków europejskich trzeci rok z rzędu przekracza on 7% i należy do najwyższych w państwach UE. Jest mniej więcej dwa razy wyższy niż średnia w państwach UE. Referencyjna reguła fiskalna obowiązująca państwa członkowskie UE, zapisana w Traktacie z Maastricht oraz Pakcie Stabilności i Wzrostu, to maksymalnie 3% deficyt budżetowy (deficit ceiling). Przekroczenie tego progu wiąże się z realizacją tzw. procedury nadmiernego deficytu. Z punktu widzenia stabilności finansów publicznych państwa jest kwestią drugorzędną jej złuzowanie (niestosowanie) w UE. We współczesnej Polsce, państwowy dług publiczny i koszty jego obsługi stanowią jeden z najważniejszych problemów w finansach publicznych. Już aktualnie, tj. na początku 2026 r., państwowy dług publiczny liczony w standardzie ESA 2010 (przewidziany w rozporządzeniu UE nr 549/2013 ustanawiającym Europejski System Rachunków 2010) jest na poziomie konstytucyjnie dopuszczonego maksymalnego poziomu 60 % PKB, a na koniec 2026 r. roku ma go przekroczyć i wynieść ok. 66,2% PKB, a i tak, jest to wersja optymistyczna. Nie uwzględnia ona zwiększających państwowy dług publiczny, związanych z realizacją KPO pożyczek (nieujętych w budżecie państwa), które Rada Ministrów planuje udzielić w 2026 r. na kwotę 129,1 mld zł, co zwiększa w 2026 r. zadłużenie państwa do wysokości 72,7% PKB. Do tego poziomu długu publicznego należy dodać zobowiązania dłużne związane z realizacją 43 programów wieloletnich ujętych w ustawie budżetowej na rok 2026, jak na przykład budowa elektrowni jądrowej. Zakładana cena tej inwestycji, w całości

realizowanej ze środków dłużnych, to ok. 192 mld zł (60 mld zł z budżetu państwa i ok. 132 mld zł kredytu zaciągniętego przez spółkę Skarbu Państwa, z poręczeniem lub gwarancją Skarbu Państwa). Biorąc pod uwagę, że kredyt ma być zaciągnięty przez spółkę Skarbu Państwa na okres ok. 30 lat, to sama tylko budowa elektrowni jądrowej zwiększa państwowy dług publiczny o kolejne ponad 400 mld zł. W ustawie budżetowej na 2026 r. ujęto wykonanie 43 programów wieloletnich, ale nie ma wśród nich na przykład Portu Polska (dawniej: Centralny Port Komunikacyjny). Gdyby ta inwestycja, traktowana przez Radę Ministrów jako strategiczna dla realizacji polityki transportowej państwa, miała być prowadzona, to wiązałyby się z nią kolejne, wielomiliardowe zobowiązania dłużne (mają one miejsce również w formule partnerstwa publiczno-prawnego).

Z punktu widzenia znaczenia art. 216 ust. 5 Konstytucji dla bezpieczeństwa finansowego państwa i zawartego w nim przepisu, zgodnie z którym nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 60% rocznego PKB, jest kwestią irrelevantną, w jak sposób są ujmowane wydatki publiczne: czy są ujmowane w ujęciu memoriałowym czy kasowym. Kluczowe jest podjęcie zobowiązania dłużnego wywołującego następstwa dla państwowego długu publicznego. Gwałtowne narastanie państwowego długu publicznego zagraża bezpieczeństwu państwa. W tym też kontekście trzeba stwierdzić, że Rada Ministrów nie prowadzi działań na rzecz redukcji nadmiernego państwowego długu publicznego, ale prowadzi działania i planuje działania na rzecz jego zwiększenia. Zgodnie z rządową Strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026-2029, Rada Ministrów, bez związku z programem SAFE, planuje w najbliższych latach intensywnie zwiększać państwowy dług publiczny, co odnotowuje też Komisja Europejska. W analizie *Debt Sustainability Monitor 2025* (Monitor Zrównoważonego Zadłużenia 2025) Komisja Europejska informuje, że zgodnie z prognozą bazową DSA (Debt Sustainability Analysis - Analiza Zrównoważenia Zadłużenia) w Polsce dług publiczny gwałtownie rośnie, z prognozą (bez związku z programem SAFE) około 107% PKB w 2036r.

Porównanie aktualnego stanu finansów publicznych Polski z ustalonym w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP 60%-owym progiem maksymalnego państwowego długu publicznego pozwala stwierdzić, że już doszło do naruszenia przez Radę Ministrów art. 216 ust. 5 Konstytucji RP. Wymóg z art. 216 ust. 5 Konstytucji ma charakter bezwzględnie obowiązujący. Ustrojodawca nie przewiduje od niego jakichkolwiek wyjątków. W przypadku przekroczenia progu państwowego długu publicznego określonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji, niemożliwe jest

zaciąganie jakichkolwiek pożyczek ani udzielanie gwarancji lub poręczeń finansowych. Wyrażona w art. 216 ust. 5 Konstytucji restrykcja działa w sposób bezpośredni (art. 8 ust. 2 Konstytucji), a poprzez swoją mierzalność wskazuje na każde naruszenie 60% progu maksymalnego państwowego długu publicznego w sposób oczywisty. W świetle art. 216 ust. 5 Konstytucji SAFE jest kolejnym generatorem nadmiernego zadłużania. **Zatem zaciągnięcie przez Polskę w ramach instrumentu SAFE pożyczki na kwotę ponad 180 mld zł oznaczałoby pogłębienie mającego miejsce stanu niekonstytucyjności w zakresie art. 216 ust. 5 Konstytucji.**

Zgodnie z art. 2 ust. 1 w zw. z ust. 3 uchwalonej ustawy FIZB tworzy się w Banku Gospodarstwa Krajowego i stosuje się do niego przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych dotyczące funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK na podstawie odrębnych ustaw. FIZB jest zatem funduszem pozabudżetowym. Składają się na niego środki publiczne nieujęte w budżecie państwa. Nieujmowanie dochodów i wydatków państwa w ustawie budżetowej składa się na tzw. debudżetyzację finansów państwa. Zgodnie z art. 219 ust. 1 Konstytucji, ustawa budżetowa jest podstawą prowadzenia polityki finansowej państwa. Z tego też powodu stosuje się do niej zasadę powszechności (zupełności). Zgodnie z nią, Sejm RP obowiązany jest ująć w ustawie budżetowej wszystkie dochody i wydatki państwa. Zupełność budżetu państwa ma znaczenia nie tylko formalne, ale wiążą się z nią daleko idące skutki materialne, w tym przede wszystkim w zakresie kontroli Sejmu RP nad działalnością Rady Ministrów (art. 95 ust. 2 Konstytucji). Debudżetyzacja FIZB oznacza, że jest on wykonywany poza budżetem państwa, tj. nie podlega rozliczalności w ramach realizowanego przez Sejm RP postępowania budżetowego (procedura uchwalania ustawy budżetowej, procedura kontroli wykonywania ustawy budżetowej, procedura absolutoryjna - ewaluacji wykonania ustawy budżetowej). Środki finansowe wydawane przez Radę Ministrów w ramach FIZB są środkami publicznymi, które w ramach postępowania budżetowego nie podlegają obowiązkowi raportowania, co do których w Sejmie RP nie jest realizowana ocena adekwatności wyjaśnień dotyczących działania Rady Ministrów. Są to środki publiczne wydawane przez Radę Ministrów poza systemem transparentności publicznej i jako takie podatne na arbitralne, w tym korupcyjne - wykorzystanie. **W trybie faktycznie niepodlegającym sejmowej rozliczalności w ramach postępowania budżetowego, Rada Ministrów chce wydać ponad 180 mld zł, co jest niezgodne zarówno z art. 219 ust. 1 Konstytucji RP, jak i art. 95 ust. 2 Konstytucji RP.**

Zgodnie z art. 5 rozporządzenia SAFE, pożyczka jest udzielana przez UE państwu członkowskiemu UE. W imieniu państwa działają jego organy, w tym przypadku - Rada Ministrów. Natomiast zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy, pożyczkę SAFE zaciąga nie państwo, ale Bank Gospodarstwa Krajowego. W ten sposób państwo jako strona umowy w sprawie zaciągnięcia pożyczki z SAFE, o którym mowa jest w art. 5 rozporządzenia SAFE, w art. 10 ustawy zostało zamienione na BGK. W świetle prawa polskiego, BGK jest innym podmiotem prawnym niż państwo. BGK jest bankiem państwowym w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe, co nie oznacza że Bank ten jest państwem. Bank państwowy nie jest władny zastępować państwa i nie jest władny w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej zaciągnąć pożyczki w ramach SAFE, co czyni art. 10 ustawy niezgodnym z art. 5 rozporządzenia SAFE.

Art. 10 ust. 1 ustawy, na podstawie którego BGK ma zaciągnąć pożyczkę z SAFE, jest również niezgodny z art. 80 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie z nim, w imieniu Skarbu Państwa pożyczki i kredyty może zaciągać, z zastrzeżeniem ust. 3, wyłącznie Minister Finansów. Na podstawie zaś art. 80 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, w przypadku zaciągania pożyczki lub kredytu w drodze umowy, w tym umowy międzynarodowej, zgodnie z którą wymagane jest, aby organem działającym w imieniu pożyczkobiorcy (kredytobiorcy) była Rada Ministrów, upoważnia ona Ministra Finansów do podpisania umowy i określa warunki jej wykonywania. Poprzez prawo zaciągania przez KE pożyczki z takim skutkiem, że jej płatność obciąża Polskę, rozporządzenie SAFE ingeruje w kompetencje Ministra Finansów (zakresowo także Rady Ministrów). Na mocy art. 80 ustawy o finansach publicznych kompetencja ta, na zasadzie wyłączności, przyporządkowana jest Ministrowi Finansów (zakresowo także Radzie Ministrów). Jej przekazanie KE sprawia, że zaciąganie pożyczek przez Skarb Państwa przestaje być wyłączną kompetencją organu władzy państwowej (Ministra Finansów), a staje się kompetencją współdzieloną przez niego z organem UE (KE). W ten sposób dochodzi *de facto* do, przewidzianego w art. 90 Konstytucji RP, przekazania UE kompetencji Ministra Finansów (zakresowo także Rady Ministrów) do zaciągania w imieniu Skarbu Państwa pożyczek i kredytów, co wymaga udzielenia przez Sejm RP zgody w tej sprawie w trybie art. 90 Konstytucji RP, a co -w przypadku uchwalenia ustawy- nie miało miejsca.

Ponadto, rozporządzenie SAFE oraz uchwalona ustawa generują konstrukcję prawną, w ramach której kluczowe elementy zobowiązania i warunków jego wykonywania nie zostały prawnie ustalone, ale zostały pozostawione do określenia w procesie stosowania prawa (przed

wszystkim przez Komisję Europejską), bez adekwatnej kontroli prawnej, co nie spełnia standardów prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji), jak również może generować zdarzenia korupcyjne. Ustawa wyrażając zgodę na stosowanie wobec pożyczki zaciąganej przez Komisję Europejską (z odpowiednim udziałem Rady UE), a składającej się na polski państwowy dług publiczny, przewidzianych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii oraz rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2024/2509 z 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, prawnie niedookreślonych tzw. mechanizmów warunkowości, narusza zasady określoności przepisów prawa, bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

Kwestionowana przeze mnie ustawa pozostawia warunki wykonywania umowy pożyczki i porozumienia operacyjnego, warunki zaciąganych przez KE zobowiązań dłużnych wiążących Polskę w gestii KE jako organu stosującego prawo. W państwie prawnym wzorce zgodnego z prawem zachowania powinny być ustalane przez organy stanowiące prawo (jak Sejm RP), a nie przez organy stosujące prawo (jak KE). Jest tak ze względu na gwarancyjną funkcję prawa, aby organ stosujący prawo nie mógł arbitralnie ustalać zachowania uczestnika stosunków prawnych i w ten sposób *de facto* zastępować prawodawcę. Na przeszkodzie zastępowania Sejmu RP (jako ustawodawcy) przez Komisję Europejską stoi także konstytucyjna zasada podziału i równowagi władzy (art. 10 Konstytucji). Organ stosujący prawo (KE) nie jest uprawniony do ingerowania w gestię organu stanowiącego prawo (Sejm RP). Kwestionowana ustawa jest swego rodzaju mechanizmem uwierzytelnienia przez Sejm RP, jako organ władzy państwowej wyrażający wolę Narodu (art. 4 ust. 2 w zw. z art. 104 ust. 1 Konstytucji), zawartej w rozporządzeniu SAFE konstrukcji prawnej, w której kluczowe elementy zobowiązania dłużnego i warunków jego wykonywania zostają pozostawione do określenia przez podmioty zewnętrzne wobec Państwa Polskiego, bez wystarczającej konstytucyjnej podstawy prawnej i kontroli legalności ich działania, co prowadzi do naruszenia konstytucyjnych warunków zaciągania przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań dłużnych.

Zgodnie z motywem 33 rozporządzenia SAFE, produkty związane z obronnością nabywane w ramach zamówień, wspieranych ze środków instrumentu SAFE powinny zostać zwolnione z podatku od wartości dodanej (VAT) poprzez wprowadzenie zwolnienia z VAT mającego zastosowanie na mocy dyrektywy Rady 2006/112/WE. Zwolnienie to powinno być

ukierunkowane i mieć zastosowanie wyłącznie do dostaw realizowanych w celu wykonania umów wynikających z zamówień w ramach instrumentu SAFE. Skutki dla budżetu państwa z tytułu zwolnienia z podatku VAT produktów związanych z obronnością nabytych w ramach zamówień, wspieranych ze środków instrumentu SAFE nie zostały ustalone ani przez Radę Ministrów ani przez Sejm RP. Mając na uwadze przedmiot opodatkowania, są one znaczne. Niesporządzenie oceny znacznych finansowych skutków uchwalonej ustawy oznacza, że nie spełnia ona standardu prawidłowej legislacji, co czyni ją niezgodną z art. 2 Konstytucji. Uwzględnienie zakresu i intensywności następstw związanych z tą ustawą, jako będącej aktem swego rodzaju wykonawczym wobec rozporządzenie SAFE, jest istotne z punktu widzenia oceny jej konstytucyjności. Nieistnienie oceny skutków regulacji, na mocy której zaciągana jest pożyczka do 2070 r. na kwotę ponad 180 mld zł za nieznaną cenę pożyczki (która, mając na uwadze okres spłaty pożyczki, może być wyższa od głównej sumy pożyczanych pieniędzy), o nieznanych warunkach jej udzielania (mechanizm warunkowości oraz tzw. kamienie milowe), o istotnych konsekwencjach dla budżetu państwa w zakresie zwolnienia z podatku VAT produktów nabywanych w ramach zamówień, wspieranych ze środków instrumentu SAFE, o szerokich, a nieznanych następstwach pożyczki dla rozwoju polskiego przemysłu obronnego i przemysłu obronnego innych państw, o nieznanych następstwach co do zakresu transferu uzbrojenia i sprzętu bojowego do państwa będącego w stanie wojny (Ukraina) sprawia, że w swoim całokształcie nie są znane skutki uchwalonej ustawy będącej jednym z kluczowych aktów dla bezpieczeństwa ustrojowego, militarnego, finansowego czy gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

Pragnę również zwrócić uwagę na pośpiech w procedowaniu ustawy przez Sejm RP. Projekt ustawy został doręczony posłom 11 lutego 2026 r., a już 2 dni później, czyli 13 lutego 2026 r., *Sejm* RP uchwalił ustawę dotyczącą warunków pożyczania ponad 180 mld zł do 2070 r. Co do skutków finansowych, to ustawę tę można porównać z ustawą budżetową. Nie przez przypadek na uchwalenie ustawy budżetowej *Sejm* RP wraz Senatem RP mają 4 miesiące, a nie kilka czy kilkanaście dni. Czas jest niezbędny do podjęcia racjonalnej decyzji, a nie działania w pośpiechu, tym bardziej w sytuacji, gdy Rada Ministrów nie sporządziła oceny skutków projektu tej ustawy, a jednocześnie znaczna część materiałów towarzyszących projektowi ustawy została objęta klauzulą niejawności (z powodów, których zasadność aktualnie trudno zweryfikować). Pośpiech w uchwalaniu przez *Sejm* RP tej ustawy był wywołany presją Rady Ministrów. Zgodnie z rządowym uzasadnieniem projektu tej ustawy, Rada Ministrów już w marcu br. planuje zawrzeć umowę pożyczki z KE i aby mogła swój plan

zrealizować, konieczne jest uprzednie wejście w życie tej ustawy. W tym kontekście wątpliwości prawne budzi procedura postępowania w Sejmie RP z obszerną częścią materiałów przedłożonych Sejmowi RP przez Radę Ministrów w związku z projektem tej ustawy. Powołując się na względy bezpieczeństwa, w ramach Rady Ministrów nadano im klauzulę niejawności i umożliwiono posłom dostęp do nich wyłącznie w kancelarii tajnej Sejmu RP. Nie odnosząc się do przesłanek nadania tym dokumentom klauzuli niejawności, zwrócić należy uwagę na problematyczną możliwość zapoznania się z nimi przez posłów. W związku z tym budzi wątpliwości, czy stworzono posłom możliwość faktycznego zapoznania się z objętym klauzulą niejawności, obszernym ilościowo materiałem, do którego mieli dostęp wyłącznie w kancelarii tajnej Sejmu **RP**, a tym samym, czy posłowie mieli zdolność poznania całłościowych skutków podejmowanej przez siebie decyzji legislacyjnej, co jest warunkiem *sine qua non* racjonalnego ustawodawcy, czy też popierali projekt ustawy, której całokształtu skutków nie rozpoznali.

Ostatecznie Sejm RP uchwalił tę ustawę w trybie art. 120 Konstytucji, tj. zwykłą większością głosów. W tym przypadku jest to tryb konstytucyjnie wadliwy. Ustawa dotyczy bowiem przekazania UE kompetencji dotyczących władzy nad wyposażeniem polskiej armii, tj. materii bezpośrednio składającej się na tożsamość konstytucyjną Rzeczypospolitej Polskiej, czyli tej materii, której w żadnej postaci nie można przekazać podmiotowi zewnętrznemu, nawet w trybie art. 90 Konstytucji RP, tj. w trybie kwalifikowanym. Działając na podstawie obowiązującej Konstytucji Sejm RP w ogóle nie może przekazać UE kompetencji dotyczących Sił Zbrojnych i nie jest to kwestia proceduralna, ale materialna. W tym zakresie obowiązuje bezwzględny zakaz działania Sejmu RP, co czyni ustawę o FIZB w całości niezgodną z art. 90 ust. 1 Konstytucji.

Należy dodatkowo podkreślić, że nie są znane warunki pożyczki ponad 180 mld zł do 2070 r., które Rada Ministrów planuje pożyczyć. W szczególności, nie jest znana cena pożyczki. Cena pożyczki w przybliżeniu jest znana dzisiaj, ale jaka ona będzie w trakcie realizacji pożyczki, tego państwo-pożyczkodawca nie wie. Zaciąganie zobowiązania pożyczkowego do 2070 r. na kwotę ponad 180 mld zł z w pełni nieznanymi skutkami finansowymi tej pożyczki nie spełnia standardów prawidłowej legislacji. Proponowane przez Radę Ministrów i zaakceptowane przez Sejm RP warunki zawarcia przez Rzeczpospolitą Polską pożyczki SAFE można porównać do obowiązków prawnych związanych z zawarciem umowy kredytu bankowego, a jej warunki do warunków, jakie ma spełnić umowa kredytu bankowego. W umowie kredytu bankowego wszystkie esencjalne warunki kredytu są zawarte

expressis verbis w umowie kredytu, takie jak: wysokość oprocentowania kredytu i warunki jego zmiany, sposób zabezpieczenia spłaty kredytu, zakres uprawnień banku związanych z kontrolą wykorzystania i spłaty kredytu, wysokość prowizji, jeżeli umowa ją przewiduje, warunki dokonywania zmian i rozwiązania umowy. Podobnie, wszystkie warunki umowy pożyczki i porozumienia operacyjnego zawieranych przez Unię Europejską i Rzeczpospolitą Polską powinny być znane Sejmowi RP przed podjęciem decyzji w sprawie uchwalenia ustawy. Ten warunek, nie został spełniony. **Mechanizm SAFE ma cechy mechanizmu abuzywnego i jako taki nie może wywoływać skutków prawnych w prawie polskim. W prawie polskim nie można podjąć zobowiązania dłużnego, którego skutki są nieznane dłużnikowi. Nie można podjąć zobowiązania, którego skutki wobec dłużnika wierzyciel swobodnie ustala w czasie wykonywania umowy pożyczki.** W tym też kontekście należy uplasować fakt, że Rada Ministrów, z naruszeniem własnego regulaminu pracy, uchylła się od przedstawienia Sejmowi RP (i obywatelom) oceny skutków proponowanego przez siebie projektu ustawy.

W równie ekspresowym tempie co uchwalenie ustawy, Rada Ministrów planuje zawrzeć umowy na zakup uzbrojenia i sprzętu bojowego dla Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (ewentualnie, w wartości nieznanej, ale nie wyższej niż suma główna pożyczanych pieniędzy, także dla Ukrainy) o wartości ponad 180 mld zł (plus nieznana cena pożyczki, która, mając na uwadze okres spłaty pożyczki, może być wyższa od głównej sumy pożyczanych pieniędzy). Rada Ministrów planuje w marcu br. zaciągnąć pożyczkę SAFE, a już do 30 maja br. mają być zawarte umowy na zakup uzbrojenia (motyw 30 rozporządzenia SAFE). Po tej dacie Polska może zawrzeć umowę na zakup uzbrojenia, ale wyłącznie we współpracy obejmującej co najmniej dwa państwa UE, państwa EOG-EFTA lub Ukrainę. **Mając na uwadze konwencjonalne uwarunkowania przygotowywania i zawierania umów na zakup uzbrojenia, uważam za irracjonalne i wykazujące znamiona nieznajomości podejmowanej tematyki lub działania w złej wierze założenie, że do 30 maja br. można w sposób legalny, gospodarny, rzetelny i celowościowy zawrzeć umowy na zakup uzbrojenia na kwotę ponad 180 mld zł w ramach polskiego przemysłu zbrojeniowego. Jest natomiast racjonalne założenie, że umowy na zakup uzbrojenia będą zawierane po 30 maja br. tj., że nastąpi transfer środków finansowych znacznej wielkości do podmiotów zagranicznych i otwarte pozostaje zagadnienie, czy odbywałoby się to w sposób legalny, gospodarny, rzetelny i celowościowy.**

W art. 12 ust. 1 rozporządzenia SAFE został ustalony termin dostępności pożyczki SAFE. Zgodnie z nim, okres dostępności pożyczki, który odpowiada okresowi, w którym można

zatwierdzić płatności na rzecz danego państwa członkowskiego na podstawie tego artykułu, upływa w dniu 31 grudnia 2030 r. Okres dostępności pożyczki wiąże się z okresem wydania przez państwo-pożyczkobiorcę pożyczonych pieniędzy. Na podstawie art. 12 ust. 1 rozporządzenia SAFE, jest to termin do 31 grudnia 2030 r., tj. niecałe 5 lat. W warunkach polskich, Rada Ministrów planuje do 31 grudnia 2030 r. wydać na uzbrojenie i sprzęt bojowy ponad 180 mld zł. Skala planowanych wydatków wiąże się z obowiązkiem przeprowadzenia analizy ekonomicznej ich wydatkowania, w tym - kształtowania się ceny kupowanych produktów w warunkach wiedzy sprzedającego, że kupujący jest związany terminem wydania ponad 180 mld zł. Plan wydania do 31 grudnia 2030 r. na uzbrojenie i sprzęt bojowy ponad 180 mld zł wymaga przeprowadzenia analizy jego wpływu na polską gospodarkę tak w zakresie produkcji uzbrojenia i sprzętu bojowego, jak i jego serwisowania i modernizacji, w tym - w kontekście praw autorskich oraz transferu nowoczesnych technologii. Wydanie przez Radę Ministrów ponad 180 mld zł w okresie do 31 grudnia 2030 r. powinno być oparte na analizie strategicznej rozwoju Sił Zbrojnych RP w synergii z rozwojem polskiego przemysłu obronnego. W procesie wiązania się mechanizmem SAFE i uchwalania ustawy, Rada Ministrów przedmiotowe analizy obowiązana jest sporządzić i przedstawić Sejmowi RP. W obecnym stanie faktycznym nie ma podstaw by twierdzić, że Rada Ministrów spełniła przedmiotowy obowiązek. Natomiast oświadczenia składane przez członków Rady Ministrów, że wiedza na ten temat jest zawarta w dokumentach objętych klauzulą niejawności, nie są w pełni adekwatne do treści tej dokumentacji.

Warto również zwrócić uwagę, że podstawa prawna i procedura przyjęcia rozporządzenia SAFE może naruszać przepisy UE. Rozporządzenie SAFE zostało bowiem przyjęte na podstawie nadzwyczajnej procedury, zgodnie z art. 122 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), która nie może mieć zastosowania w odniesieniu do stanu faktycznego przywołanego w rozporządzeniu. Art. 122 TFUE ma zastosowanie w przypadku wystąpienia poważnych trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty, zwłaszcza w obszarze energii, w przypadku gdy państwo członkowskie ma trudności lub jest istotnie zagrożone poważnymi trudnościami z racji klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą. W wyniku przyjęcia nadzwyczajnej podstawy prawnej w procedurze przyjęcia rozporządzania SAFE został pominięty Parlament Europejski. Dlatego też w dniu 20 sierpnia 2025 r. Parlament Europejski wniósł skargę do Trybunału Sprawiedliwości UE (sprawa C-560/25: European Parliament v Council of the European Union), domagając się unieważnienia rozporządzenia. Parlament Europejski w złożonej skardze wskazał, że zgodnie z właściwym

orzecnictwem dotyczącym wyboru podstawy prawnej oraz w świetle jego celu i treści zaskarżony akt nie spełnia przesłanek powoływania się na art. 122 TFUE i dotyczy raczej rozwoju polityki przemysłowej UE w dziedzinie obronności określonej w art. 173 TFUE, a także poprzez brak uzasadnienia w wystarczający sposób powodów uzasadniających wybór podstawy prawnej zaskarżonego aktu Rada naruszyła art. 296 TFUE. W szczególności zdaniem Parlamentu Europejskiego uzasadnienie przedstawione przez Radę nie jest wystarczające, aby sprawdzić, czy zaskarżony akt mógł być prawidłowo oparty na art. 122 TFUE.

Kolejnym motywem jakim kierowałem się przy ocenie uchwalonej ustawy i jaki również zdecydował o mojej decyzji jest fakt, że jej przepisy oraz przepisy rozporządzenia SAFE mogą w istotnym zakresie i w sposób nieuprawniony wpływać na proces programowania rozwoju Sił Zbrojnych RP unormowany w polskim porządku prawnym, w szczególności w ustawie o obronie Ojczyzny poprzez naruszenie ustalonej w ustawie zasadniczej i powszechnie obowiązujących przepisach prawa hierarchii aktów prawnych określających tę procedurę, co może skutkować niezgodnością założeń Programu Rozwoju Sił Zbrojnych RP z celami określonych w dokumentach strategicznych, w tym zatwierdzanymi przez Prezydenta RP (przede wszystkim w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej, czy planach użycia Sił Zbrojnych). Stwarza to też **ryzyko stopniowego przesuwania ciężaru decyzyjnego w tym zakresie z poziomu krajowego na poziom instytucji UE**. Analizując inne inicjatywy podejmowane przez instytucje UE w tym zakresie, istnieje ryzyko, że presja na ograniczanie kompetencji państw członkowskich w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa będzie kontynuowana. Jako zwierzchnik Sił Zbrojnych RP nie mogę w związku z powyższym zgodzić się na ubezwłasnowolnienie Polski w relacjach z Komisją Europejską w tej jakże strategicznej materii. Polska musi posiadać całkowitą swobodę strategiczną w kształtowaniu swojej polityki zbrojeniowej. SAFE może okazać się kredytową pułapką, bowiem nie są to dodatkowe środki, a wyłącznie pożyczka, która często zastępuje środki, które były już zaplanowane w Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. SAFE będzie generował gigantyczne zadłużenie - 180 miliardów złotych kredytu głównego plus w przybliżeniu drugie tyle kosztów jego obsługi przez 44 lata. To oznacza, że przez niemal pół wieku będziemy płacić 4 miliardy rocznie samej raty z budżetu MON. Taka sytuacja może być ogromnym balastem dla całego społeczeństwa, a także problemem dla zgodnego z naszym interesem narodowym planu modernizacji naszej armii, na co jako Prezydent Polski nie mogę wyrazić zgody.

Nie mogę tym samym pozwolić na ograniczenie autonomii operacyjnej państwa. Pozyskanie środków z zewnątrz zawsze wiąże się z nałożeniem na krajowy proces decyzyjny dodatkowych ram i ograniczeń, które w praktyce przekładają się na konkretne koszty instytucjonalne. Środki z SAFE, jak wykazano to wyżej, nie będą wpływać do Polski w sposób bezwarunkowy. Ich uruchomienie zależy od spełnienia warunków realizacji i kwalifikowalności wydatków określonych przez Komisję Europejską. Taka konstrukcja rodzi stałe ryzyka. W przypadku dużych projektów modernizacyjnych nagły brak płynności oznacza przestoje i konieczność szukania rozwiązań pomostowych. Inwestycje muszą spełniać odrębne kryteria zakupowe, ograniczające możliwości zakupów spoza UE, nawet w sytuacjach, gdy alternatywne rozwiązania z zewnątrz są tańsze lub prezentują wyższą jakość. Tego typu sztywne ramy zakupowe oraz mechanizm warunkowości tworzą także przestrzeń do ewentualnych nacisków natury politycznej. Całkowicie inaczej sytuacja przedstawia się przy finansowaniu opartym o własne krajowe zasoby, które pozwalają rządowi na swobodne i szybkie reagowanie na nieprzewidziane wydarzenia. W przypadku zmiany warunków gospodarczych środki krajowe mogą być niemal z dnia na dzień przesunięte na inny cel.

Stąd też razem z prezesem NBP zaproponowałem projekt ustawy zapewniający alternatywne źródła finansowania ambitnego programu zbrojeniowego i to w kwotach nie mniejszych niż unijna pożyczka SAFE. Jednocześnie przedłożona przeze mnie ustawa nie zawiera żadnych mechanizmów warunkowości, które godzą w suwerenność naszej Ojczyzny, nie zawiera też żadnych ograniczeń w zakresie suwerenności zakupowej dla polskiej armii, które stara się na nas nałożyć KE, a także nie stwarza olbrzymiego ryzyka walutowego, które generować będzie obsługa pożyczki SAFE.

Przedstawiając Wysokiej Izbie motywy wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy z dnia 27 lutego 2026 r. o Finansowym Instrumencie Zwiększenia Bezpieczeństwa SAFE, wyrażam jednocześnie przekonanie, że Sejm dokonując powtórnej oceny przyjętych w ustawie rozwiązań, podzieli przedstawione przeze mnie stanowisko.

Karol Nawrocki