



Prawne możliwości uchylenia się od zobowiązań wynikających z Europejskiego Zielonego Ładu

Jędrzej Jabłoński



RAPORTY INSTYTUTU ORDO IURIS

**Prawne możliwości
uchylenia się od zobowiązań
wynikających z Europejskiego
Zielonego Ładu**



www.ordoiuris.pl

Prawne możliwości uchylenia się od zobowiązań wynikających z Europejskiego Zielonego Ładu

Wydawnictwo Naukowe Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

Warszawa 2025

Autor

Jędrzej Jabłoński

Korekta

Agnieszka Bernacińska
Monika Radecka

Opracowanie graficzne, skład i łamanie

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

Wydawca

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

ISBN 978-83-68211-41-2

Cataloging-in-Publication (CIP) – Biblioteka Narodowa

Jabłoński, Jędrzej

Prawne możliwości uchylenia się od zobowiązań
wynikających z Europejskiego Zielonego Ładu
/ [autor Jędrzej Jabłoński]. - Warszawa

: Wydawnictwo Naukowe Instytutu na rzecz
Kultury Prawnej Ordo Iuris, 2025

Spis treści

Główne tezy raportu	7
Wstęp	8
Rozdział 1	
Uchylenie Zielonego Ładu w drodze zwykłej procedury ustawodawczej Unii Europejskiej.....	9
Rozdział 2	
Stwierdzenie nieważności Zielonego Ładu przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej ...	11
Rozdział 3	
Brak implementacji dyrektyw.....	27
Rozdział 4	
Stwierdzenie sprzeczności Zielonego Ładu z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przez Trybunał Konstytucyjny	32
Rozdział 5	
Odrzucenie Zielonego Ładu w referendum	44
Podsumowanie	46
Biogram autora	47

Główne tezy raportu

- Najprostszym – z formalnego punktu widzenia – sposobem na uchronienie Polaków przed negatywnymi skutkami Europejskiego Zielonego Ładu byłoby uchylene wchodzących w jego skład aktów prawnych w ramach procedury ustawodawczej UE.
- Polsce ani razu nie udało się jednak zebrać mniejszości blokującej przyjęcie któregośkolwiek z tych aktów prawnych, więc tym trudniejsze będzie zebranie większości kwalifikowanej w celu uchwalenia aktu uchylającego już przyjęte przepisy.
- Polski rząd wniósł do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargę o stwierdzenie nieważności siedmiu aktów prawa pochodnego, przyjętych w ramach Europejskiego Zielonego Ładu, ze względu na naruszenie przez nie postanowień traktatowych, w tym zwłaszcza wadliwość trybu ich przyjęcia (bez uzyskania jednomyślności w Radzie UE). W świetle dotychczasowego orzecznictwa TSUE można mieć jednak wątpliwości, czy Trybunał uwzględni skargę Polski.
- W odniesieniu do dyrektyw zobowiązujących do nałożenia na obywateli Polski obowiązków (na przykład termomodernizacji budynków) Polska może ich po prostu nie implementować. Wiąże się to jednak z ryzykiem nałożenia na Polskę kar przez TSUE.
- Trybunał Konstytucyjny może również zbadać zgodność Europejskiego Zielonego Ładu z Konstytucją. Samo stwierdzenie takiej sprzeczności wywoła jednak skutki jedynie w odniesieniu do wewnętrznego porządku prawnego Polski.
- Najtrudniejszym do przeprowadzenia – i jak się wydaje ostatecznym środkiem obrony obywateli przed Europejskim Zielonym Ładem – jest referendum ogólnokrajowe w sprawie odrzucenia Zielonego Ładu.
- Powyższe środki o charakterze krajowym mogłyby stanowić impuls zarówno dla przedstawicieli innych państw członkowskich, jak i może nawet organów unijnych do podjęcia realnej rewizji Europejskiego Zielonego Ładu w związku z postulatami podnoszonymi powszechnie w ostatnim czasie przez przedstawicieli wielu różnych opcji politycznych.

Wstęp

„Europejski Zielony Ład” to określenie pakietu unijnych aktów prawnych¹ (bezpośrednio stosowanych rozporządzeń i dyrektyw wymagających implementacji przez poszczególne państwa członkowskie), przyjmowanych od 2021 r., które łączy idea osiągnięcia przez gospodarkę Unii Europejskiej przymiotu bezemisyjności do 2050 r.² Punktem wyjścia tej idei są: komunikat Komisji Europejskiej z 11 grudnia 2019 r. pod tytułem *Europejski Zielony Ład*³ (z tego komunikatu pochodzi określenie „Zielony Ład”, które będzie stosowane w niniejszym raporcie zamiennie z oficjalną nazwą), konkluzje Rady Europejskiej z 12 grudnia 2019 r.⁴ (w których szefowie rządów państw członkowskich, w tym premier Polski Mateusz Morawiecki, zaaprobowali powyższą ideę) oraz przede wszystkim rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie)⁵. Rozporządzenie to zostało przyjęte przez Radę (określaną potocznie jako „Rada Unii Europejskiej”, w skład której wchodzi ministrowie poszczególnych krajów członkowskich) przy głosie „za” przedstawiciela Polski – Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi Grzegorza Pudy. Właśnie to rozporządzenie przewiduje w art. 1, 2 i 3 nadanie charakteru wiążącego prawnie celom osiągnięcia neutralności klimatycznej w Unii do 2050 r. oraz ograniczenia w UE emisji netto gazów cieplarnianych do roku 2030 o co najmniej 55%. W ślad za tym rozporządzeniem przyjmowane były kolejne, bardziej szczegółowe akty prawne służące realizacji tych celów, które zostały dokładnie wyliczone i omówione w przygotowanym przez Instytut Ordo Iuris raporcie pod tytułem *Biała Księga Zielonego Ładu*.

Trzy pierwsze rozwiązania, oparte na prawie unijnym, są wspólne dla wszystkich państw członkowskich, które byłyby zainteresowane takim działaniem. Natomiast ostatnie dwa sposoby zostały omówione szczegółowo w kontekście porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej – pozostałe państwa członkowskie, chcąc podjąć analogiczne kroki prawne, powinny uczynić to z uwzględnieniem krajowych przepisów konstytucyjnych.

1 Szczegółowy opis tych aktów oraz chronologii ich wprowadzania został przedstawiony w innej publikacji Instytutu Ordo Iuris – zob. J. Jabłoński, *Biała Księga Zielonego Ładu*, Warszawa 2025, https://ordoiuris.pl/sites/default/files/inline-files/Zielony_lad_0.pdf, dostęp: 27 marca 2025 r.

2 Oznacza to, że do tego czasu gospodarka Unii Europejskiej ma nie tyle zaprzestać w ogóle emisji CO₂, co jej łączna wielkość powinna być w pełni zbilansowana poprzez pochłanianie tego gazu.

3 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europejski Zielony Ład, COM/2019/640 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX%3A52019DC0640>, dostęp: 23 grudnia 2024 r.

4 Posiedzenie Rady Europejskiej (12 grudnia 2019 r.) – Konkluzje, Bruksela, 12 grudnia 2019 r. (OR. en), EUCO 29/19, CO EUR 31, CONCL 9, <https://www.consilium.europa.eu/media/41787/12-euco-final-conclusions-pl.pdf>, dostęp: 23 grudnia 2024 r.

5 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), (Dz. Urz. UE L 243 z dnia 9 lipca 2021 r., s. 1), <https://eurlex.europa.eu/eli/reg/2021/1119/oj>, dostęp: 23 grudnia 2024 r.

Uchylenie Zielonego Ładu w drodze zwykłej procedury ustawodawczej Unii Europejskiej

Z perspektywy prawa polskiego moc obowiązująca aktów prawnych wchodzących w skład Europejskiego Zielonego Ładu ma swoje umocowanie w art. 91 ust. 3 Konstytucji, w myśl którego, „jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”. Tą umową jest Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)⁶, którego art. 288 stanowi, że instytucje Unii mogą wydawać wiążące prawnie dyrektywy i rozporządzenia.

Z formalnego punktu widzenia najprostszym sposobem pozbawienia aktów prawnych wchodzących w skład Europejskiego Zielonego Ładu mocy obowiązującej byłoby ich uchylenie. W praktyce jednak, uwzględniając obecne realia polityczne, rozwiązanie to wydaje się trudne. Już podczas procedowania Zielonego Ładu ani razu nie udało się zebrać mniejszości blokującej, do czego – *a contrario* art. 16 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)⁷ – potrzeba było sprzeciwu przedstawicieli dowolnych 13 państw albo przedstawicieli przynajmniej czterech państw, których łączna liczba ludności jest większa niż 157 milionów mieszkańców⁸. W celu przyjęcia nowej dyrektywy lub rozporządzenia, które uchylałyby dotychczasowe akty, konieczne byłoby uzyskanie poparcia przedstawicieli przynajmniej 15 państw skupiających co najmniej ok. 292 miliony ludności.

6 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 83 z dnia 30 marca 2010 r., s. 47–403), http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2010/oj, dostęp: 27 marca 2025 r., dalej: TFUE. Należy zaznaczyć, że sam traktat nie został ratyfikowany przez Rzeczpospolitą Polską – Polska stała się jego stroną i została nim związana na mocy art. 1 ust. 1 Traktatu między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowacji i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864), zwanego „traktatem akcesyjnym”. Obecny zaś swój tekst, w tym nazwę (wcześniej funkcjonował jako „Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską” – w skrócie TWE), otrzymał na mocy Traktatu z Lizbony, który zmieniał Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569) i został ratyfikowany przez Polskę na podstawie zgody wyrażonej w ustawie z dnia 1 kwietnia 2008 r. o ratyfikacji Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2008 r. Nr 62, poz. 388).

7 Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z dnia 26 października 2012 r., s. 13–390), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0001.01.POL, dostęp: 27 marca 2025, dalej: TUE.

8 Przykładowo taką mniejszość stanowiłyby: Polska, Francja, Włochy i Węgry. Bez udziału Francji jej uzyskanie byłoby jednak znacznie trudniejsze – musiałyby ją zastąpić łącznie: Rumunia, Czechy, Austria, Bułgaria i Słowacja.

Z formalnego punktu widzenia najprostszym sposobem pozbawienia aktów prawnych wchodzących w skład Europejskiego Zielonego Ładu mocy obowiązującej byłoby ich uchylenie. W praktyce jednak, uwzględniając obecne realia polityczne, rozwiązanie to wydaje się trudne.

Co więcej – zgodnie z art. 17 ust. 2 TUE – to Komisja Europejska, a nie Rada, posiada inicjatywę ustawodawczą w zakresie prawa pochodnego. Rada może jedynie – zgodnie z art. 241 TFUE – zażądać od Komisji przeprowadzenia odpowiednich analiz i przedłożenia właściwych propozycji. Komisja jednak, o ile jest związana takim wnioskiem w zakresie przeprowadzenia analiz, o tyle, jeśli uzasadni swą decyzję, nie ma obowiązku przedkładania propozycji. Alternatywnie zamiast Rady z wnioskiem do Komisji o przedłożenie odpowiednich propozycji może zwrócić się Parlament Europejski, stanowiąc większością głosów wchodzących w jego skład członków, zgodnie z art. 225 TFUE. Jednak taki wniosek również nie jest wiążący dla Komisji.

Każdy akt procedowany w ramach zwykłej procedury ustawodawczej musi zresztą, zgodnie z art. 289 ust. 1 TFUE, być przyjęty nie tylko przez Radę, ale również przez Parlament Europejski. Zatem oznacza to, że dla skutecznego uchylenia Zielonego Ładu w toku zwykłej procedury ustawodawczej konieczne jest:

1. przyjęcie przez Komisję odpowiedniego wniosku ustawodawczego,
2. zebranie dla poparcia aktu większości kwalifikowanej w ramach Rady oraz większości zwykłej w Parlamencie Europejskim.

Możliwość spełnienia powyższych przesłanek należy uznać obecnie za niezwykle mało prawdopodobną. Wobec powyższego powinno się rozważyć inne środki umożliwiające uchylenie Zielonego Ładu, które nie byłyby w tak wysokim stopniu zależne od międzynarodowej sytuacji politycznej.

Dla skutecznego uchylenia Zielonego Ładu w toku zwykłej procedury ustawodawczej konieczne jest:

- 1. przyjęcie przez Komisję odpowiedniego wniosku ustawodawczego,**
- 2. zebranie dla poparcia aktu większości kwalifikowanej w ramach Rady oraz większości zwykłej w Parlamencie Europejskim.**

Możliwość spełnienia powyższych przesłanek należy uznać obecnie za niezwykle mało prawdopodobną.

Rozdział 2

Stwierdzenie nieważności Zielonego Ładu przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Organem, który ze swojej natury jest powołany do stania na straży postanowień traktatów europejskich jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Wśród kompetencji przyznanych mu na podstawie TFUE należy wyróżnić możliwość stwierdzania nieważności aktów prawa pochodnego UE przewidzianą w art. 263 i 264. Podstawą takiego stwierdzenia mogą być zarzuty: braku kompetencji, naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia traktatów lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem lub nadużycia władzy. Na złożenie takiej skargi państwo ma jednak tylko dwa miesiące od daty publikacji aktu. Termin ten, zgodnie z art. 50 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości⁹, jest obliczany począwszy od upływu 14 dnia następującego po dniu opublikowania aktu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.



Trybunał Sprawiedliwości UE kontroluje legalność następujących aktów (art. 263 TFUE):

- aktów ustawodawczych;
- aktów Rady, Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Centralnego (EBC) innych niż zalecenia i opinie;
- aktów Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej zmierzających do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich
- aktów organów lub jednostek organizacyjnych UE, które zmierzają do wywarcia skutków prawnych wobec osób trzecich.

„Trybunał uznał, że skarga o stwierdzenie nieważności przysługuje nie tylko przeciwko aktom takim jak rozporządzenia, decyzje i dyrektywy, które w art. 288 TFUE określono mianem wiążących, lecz także przeciwko innym aktom, ponieważ decydujące znaczenie ma treść (oraz cel) danego środka, a nie jego forma (wyrok w sprawie C-316/91, *Parlament Europejski/Rada*). Tym samym można

⁹ Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości (Dz. Urz. UE L 265 z dnia 29 września 2012 r., s. 1–42 ze zm.), https://data.europa.eu/eli/proc_rules/2012/929/oj, dostęp: 27 marca 2025 r.

kwestionować legalność innego rodzaju aktów, takich jak konkluzje Rady (wyrok w sprawie C-27/04, *Komisja/Rada*)¹⁰.



Kto może wnieść do Trybunału skargę o stwierdzenie nieważności?

W art. 263 TFUE wskazano trzy kategorie skarżących:

a) skarżący uprzywilejowani, czyli Państwa Członkowskie, Parlament Europejski, Rada i Komisja. Te podmioty mogą zawsze zwrócić się o dokonanie kontroli – akapit drugi;

b) skarżący częściowo uprzywilejowani, czyli Trybunał Obrachunkowy, Europejski Bank Centralny i Komitet Regionów. Te podmioty mogą zwrócić się o dokonanie kontroli jedynie w celu „zapewnienia ochrony ich prerogatyw” – akapit trzeci;

c) skarżący nieuprzywilejowani, czyli osoby prawne, takie jak przedsiębiorstwa, i osoby fizyczne, takie jak jednostki, mogą zwracać się o dokonanie kontroli, jednak muszą spełniać surowsze warunki w zakresie legitymacji procesowej (*locus standi*) – akapit czwarty¹¹.

Procedura wnoszenia skarg o stwierdzenie nieważności – art. 263 TFUE¹²:

→ Skarga jest wnoszona w terminie dwóch miesięcy od daty publikacji aktu lub jego notyfikowania skarżącemu. W art. 51 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości przewidziano przedłużenie tego terminu o dziesięć dni z uwagi na opóźnienia w doręczaniu przesyłek pocztowych spowodowane odległością. Jeżeli akt nie podlega publikacji ani notyfikowaniu, termin na wniesienie skargi biegnie od daty powzięcia przez skarżącego wiadomości o akcie w inny sposób.

→ Skarżący nieuprzywilejowani muszą wykazać, że są adresatami danego aktu lub że akt dotyczy ich zarówno bezpośrednio (zob. wyrok w sprawie C-486/01, *Front national/Parlament Europejski*), jak i osobiście (zob. wyrok w sprawie C-25/62, *Plaumann/Komisja*).

10 EUR-Lex, Stwierdzenie nieważności aktów prawnych przez Trybunał Sprawiedliwości, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/annulment-of-legal-acts-by-the-court-of-justice.html>, dostęp: 9 kwietnia 2025 r.

11 Zob. tamże.

12 Zob. tamże.



Przesłanki stwierdzenia nieważności aktu – art. 263 akapit drugi TFUE:

- **brak kompetencji;**
- **naruszenie istotnego wymogu proceduralnego, np. obowiązku poszanowania prerogatyw instytucji przed podjęciem decyzji;**
- **naruszenie traktatów;**
- **naruszenie jakiegokolwiek reguły prawnej związanej ze stosowaniem traktatów;**
- **nadużycie władzy.**



Artykuł 264 TFUE stanowi podstawę prawną umożliwiającą stwierdzenie nieważności aktu.

- **Jeżeli skarga o stwierdzenie nieważności jest zasadna, Trybunał orzeka o nieważności danego aktu.**
- **Jeżeli Trybunał uzna to za niezbędne, wskazuje, jakie skutki aktu, o którego nieważności orzekł, należy uważać za ostateczne. Czyli może on stwierdzić, że niektóre elementy zaskarżonego aktu pozostają w mocy.**

Zarzutem, jaki można podnieść i który faktycznie został podniesiony (o czym szerzej poniżej) w odniesieniu do aktów prawnych wchodzących w skład Zielonego Ładu jest niewłaściwa podstawa prawna i wynikający z niej niewłaściwy tryb ich przyjęcia. Mianowicie, zgodnie z art. 192 ust. 2 TFUE, w ramach działania w zakresie realizacji celów UE odnoszących się do środowiska naturalnego, zamiast stosować zwykłą procedurę ustawodawczą, Rada powinna stanowić jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, jeśli uchwalane przepisy:

a) mają przede wszystkim charakter fiskalny;

b) wpływają na zagospodarowanie przestrzenne, zarządzanie ilościowe zasobami wodnymi, w sposób pośredni lub bezpośredni wpływają na dostępność tych zasobów lub przeznaczenie gruntów, z wyjątkiem kwestii zarządzania odpadami albo wpływają znacząco na wybór Państwa Członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię.

Zarzutem, jaki można podnieść w odniesieniu do aktów prawnych wchodzących w skład Zielonego Ładu, jest niewłaściwa podstawa prawna i wynikający z niej niewłaściwy tryb ich przyjęcia.

Wśród aktów wchodzących w zakres Zielonego Ładu jest możliwe zidentyfikowanie takich, co do których można argumentować, że mają przede wszystkim charakter fiskalny (dyrektywa ustanawiająca system ETS II dla paliw transportowych i służących do ogrzewania budynków¹³), wpływają na przeznaczenie gruntów (tak zwane rozporządzenie LULUCF¹⁴), czy wreszcie wpływają znacząco na wybór Państwa Członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię. Ten ostatni zarzut stał się główną podstawą skarg faktycznie złożonych przez Polskę do TSUE w trybie art. 263 TFUE.

POLSKA ZASKARŻYŁA ŁĄCZNIE SIEDEM AKTÓW W TYM TRYBIE, KTÓRE WYMIONIONE ZOSTAŁY PONIŻEJ.

1. Rozporządzenie LULUCF, na które skarga została wniesiona 14 lipca 2023 r.¹⁵ Jako pierwszy podniesiono zarzut procedowania aktu w niewłaściwym trybie (gdyż jako rozporządzenie mające wpływ zarówno na przeznaczenie gruntów, jak i na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii, powinien być, według przedstawicieli Polski, przyjęty jednomyślnie przez Radę). Wskazano również, że rozporządzenie może naruszać:

a) zasadę przyznania kompetencji (art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 1 TUE), ponieważ zaskarżone rozporządzenie ustanawia zobowiązania i cele, które znacząco ingerują w sposób prowadzenia gospodarki leśnej w państwach członkowskich, pomimo że traktaty nie przyznają Unii Europejskiej kompetencji w dziedzinie leśnictwa;



Zasada przyznania kompetencji – art. 4 ust. 1 TUE

Zgodnie z art. 5 wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich.

13 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/959 z dnia 10 maja 2023 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. Urz. UE L 130 z dnia 16 maja 2023 r., s. 134–202), <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/959/oj>, dostęp: 27 marca 2025 r.

14 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/839 z dnia 19 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2018/841 w odniesieniu do zakresu stosowania, uproszczenia przepisów dotyczących sprawozdawczości i zgodności oraz określenia celów państw członkowskich na 2030 r., a także zmiany rozporządzenia (UE) 2018/1999 w odniesieniu do poprawy monitorowania, sprawozdawczości, śledzenia postępów i przeglądu (Dz. Urz. UE L 107 z dnia 21 kwietnia 2023 r., s. 1), <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/839/oj>, dostęp: 27 marca 2025 r.

15 Skarga wniesiona w dniu 14 lipca 2023 r., C-442/23, *Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=276740&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1837198>, dostęp: 31 grudnia 2024 r., dalej: *Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, C-442/23.



Zasada przyznania kompetencji – art. 5 ust. 1 TUE

Granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności

b) zasadę proporcjonalności (art. 5 ust. 4 TUE) oraz zasadę równości państw członkowskich (art. 4 ust. 2 TUE)¹⁶;



Zasada proporcjonalności – art. 5 ust. 4 TUE

Zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów. Instytucje Unii stosują zasadę proporcjonalności zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.



Zasada równości państw członkowskich – art. 4 ust. 2 TUE

Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego.

¹⁶ W skardze Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, C-442/23, uzasadniono to tak: „Polska uważa, że przyjmując zaskarżone rozporządzenie, pozwane instytucje naruszyły zasadę proporcjonalności, zasadę równości państw członkowskich oraz nie uwzględniły w wystarczającym stopniu różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Realizacja przez Polskę zobowiązań i celów w zakresie emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w sektorze LULUCF może nieść ze sobą negatywne, dotkliwe konsekwencje społeczno-gospodarcze oraz finansowe. Ponadto zaskarżone rozporządzenie ustanawia nieuzasadnioną dysproporcję w poziomach zobowiązań i celów pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi”.

c) obowiązek dokonania należytej analizy wpływu zaskarżonego rozporządzenia (art. 191 ust. 3 TFUE)¹⁷.



Art. 191 ust. 3 TFUE

Przy opracowywaniu polityki w dziedzinie środowiska Unia uwzględnia:

- dostępne dane naukowo-techniczne;
- warunki środowiska w różnych regionach Unii;
- potencjalne korzyści i koszty, które mogą wynikać z działania lub z zaniechania działania;
- gospodarczy i społeczny rozwój Unii jako całości i zrównoważony rozwój jej regionów.

2. Rozporządzenie przewidujące zakaz rejestracji samochodów spalinowych od 2035 r.¹⁸, na które skarga została wniesiona 17 lipca 2023 r.¹⁹ W skardze, oprócz ponownego podniesienia zarzutu nieprzyjęcia aktu w trybie jednomyślności (mimo iż według przedstawicieli Polski rozporządzenie wpływa znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię), wskazano również na naruszenie:

a) obowiązku wspierania dobrobytu narodów Unii (art. 3 ust. 1 TUE);

b) obowiązku wspierania sprawiedliwości społecznej, działania na rzecz zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz wspierania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz solidarności między państwami członkowskimi (art. 3 ust. 3 TUE);



Art. 3 (dawny art. 2) TUE

1. Celem Unii jest wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów.

[...]

3. Unia ustanawia rynek wewnętrzny. [...]

17 „Zdaniem Polski pozwane instytucje naruszyły obowiązek przedstawienia wystarczającej oceny skutków, ponieważ towarzysząca projektowi rozporządzenia ocena skutków regulacji zawiera zasadnicze braki w zakresie wpływu zobowiązań i celów określonych w rozporządzeniu na poszczególne państwa członkowskie. Jednocześnie nie zostały uwzględnione w wystarczającym stopniu dostępne dane naukowo techniczne, warunki środowiska w różnych regionach Unii, potencjalne korzyści i koszty związane z działaniem lub z zaniechaniem działania, a także gospodarczy i społeczny rozwój Unii jako całości i zrównoważony rozwój jej regionów, co stanowi naruszenie art. 191 ust. 3 TFUE” – *Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, C-442/23.

18 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/851 z dnia 19 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2019/631 w odniesieniu do wzmocnienia norm emisji CO₂ dla nowych samochodów osobowych i dla nowych lekkich pojazdów użytkowych zgodnie z ambitniejszymi celami klimatycznymi Unii (Dz. Urz. UE L 110 z dnia 25 kwietnia 2023 r., s. 5–20).

19 Skarga wniesiona w dniu 17 lipca 2023 r., C-444/23, *Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=276733&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1837198>, dostęp: 31 grudnia 2024 r., dalej: *Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, C-444/23.

c) obowiązku wzięcia pod uwagę wymogów związanych ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia i zwalczania wyłączenia społecznego (art. 9 TFUE) oraz zakazu dyskryminacji ze względu na majątek (wynikającego z art. 21 ust. 1 Karty praw podstawowych UE²⁰)²¹;



Art. 9 TFUE

Przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wyłączenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego.



Art. 21 ust. 1 Karty praw podstawowych UE

Zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

d) ponownie zasady proporcjonalności²² oraz

e) również ponownie obowiązku dokonania należytej analizy wpływu zaskarżonego rozporządzenia²³.

20 Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 389–405).

21 Naruszenia te mają polegać na tym, że przewidziane w rozporządzeniu „docelowe poziomy emisji dla nowych samochodów osobowych oraz nowych lekkich pojazdów użytkowych [...] spowodują dotkliwe skutki dla europejskiego przemysłu motoryzacyjnego i powiązanych z nim sektorów gospodarczych oraz dla społeczeństw” – *Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, C-444/23.

22 „Polska stoi na stanowisku, że przepisy zaskarżonego rozporządzenia są niezgodne z zasadą proporcjonalności, ponieważ, po pierwsze, nie są odpowiednie do realizacji celów art. 191 ust. 2 TFUE, a po drugie, wynikające z nich niedogodności, w tym koszty, są oczywiście nadmierne w stosunku do zamierzonych celów. Zdaniem Polski koszty dostosowania gospodarek i społeczeństw w Unii do zaostrzonych norm redukcji emisji CO₂ określonych w zaskarżonym rozporządzeniu znacznie przewyższają wynikające stąd korzyści. Zaskarżone rozporządzenie nakłada nadmierny ciężar związany z przechodzeniem na mobilność bezemisyjną na europejskich obywateli, zwłaszcza tych mniej majątnych, oraz na europejski sektor przedsiębiorców motoryzacyjnych. Zaskarżone rozporządzenie niesie ze sobą ryzyko spowodowania poważnych, negatywnych skutków dla europejskiego przemysłu motoryzacyjnego, wyłączenia społecznego, wyłączenia komunikacyjnego uboższych oraz pogłębienia różnic poziomu życia między obywatelami. Ponadto zaskarżone rozporządzenie nie uwzględniła w wystarczającym stopniu różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii, co przesądza o naruszeniu art. 191 ust. 2 TFUE” – tamże.

23 „Zdaniem Polski pozwane instytucje naruszyły obowiązek przedstawienia wystarczającej oceny skutków, ponieważ towarzysząca projektowi rozporządzenia ocena skutków regulacji zawiera zasadnicze braki w zakresie wpływu zobowiązań i celów określonych w rozporządzeniu na poszczególne państwa członkowskie. Jednocześnie nie zostały uwzględnione w wystarczającym stopniu dostępne dane naukowo techniczne, potencjalne korzyści i koszty związane z działaniem lub z zaniechaniem działania, a także gospodarzy i społeczny rozwój Unii jako całości i zrównoważony rozwój jej regionów, co stanowi naruszenie art. 191 ust. 3 TFUE” – tamże.



Art. 21 ust. 1 Karty praw podstawowych UE

Zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

3. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/852 z dnia 19 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany decyzji (UE) 2015/1814 w odniesieniu do liczby uprawnień, które mają zostać umieszczone w rezerwie stabilności rynkowej na potrzeby unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych do 2030 r.²⁴, na którą skarga została również wniesiona 17 lipca 2023 r.²⁵ W skardze ponownie zarzucono nieprzyjęcie aktu w trybie jednomyślności (mimo iż według przedstawicieli Polski decyzja wpłynie znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię), a ponadto podniesiono możliwość:

a) naruszenia zasady solidarności energetycznej (art. 194 ust. 1 lit. b) TFUE)²⁶;



Art. 194 ust. 1 lit. b) TFUE

W ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska, polityka Unii w dziedzinie energetyki ma na celu, w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi [...] zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii.

b) ponownie naruszenia obowiązku wspierania dobrobytu narodów Unii oraz spójności społecznej między państwami członkowskimi²⁷;

²⁴ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/852 z dnia 19 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany decyzji (UE) 2015/1814 w odniesieniu do liczby uprawnień, które mają zostać umieszczone w rezerwie stabilności rynkowej na potrzeby unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. (Dz. Urz. UE L 110 z dnia 25 kwietnia 2023 r., s. 21), <https://data.europa.eu/eli/dec/2023/852/oj>, dostęp: 27 marca 2025 r.

²⁵ Skarga wniesiona w dniu 17 lipca 2023 r., C-445/23, *Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=276725&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2091882>, dostęp: 31 grudnia 2024 r., dalej: C-445/23.

²⁶ Rozwiązanie przyjęte w decyzji „zagroza bezpieczeństwu energetycznemu Polski, bez uwzględnienia interesów poszczególnych ewentualnie zainteresowanych państw członkowskich i bez wyważenia ich interesów z interesami Unii” – *Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, C-445/23.

²⁷ „W ocenie Polski pozwane instytucje naruszyły art. 3 ust. 1 i 3 TUE poprzez wydanie decyzji 2023/852, która może doprowadzić do zmniejszenia zatrudnienia w górnictwie i wzrostu bezrobocia, a w konsekwencji do zwiększenia poziomu nierówności społecznych między państwami członkowskimi oraz zwiększenia wykluczenia społecznego” – tamże.

c) naruszenia granicy przyznanych uprawnień (art. 13 ust. 2 TUE) poprzez niewłaściwą ocenę skutków regulacji (wbrew obowiązкови z art. 3 Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/1814 z dnia 6 października 2015 r. w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmiany dyrektywy 2003/87/WE²⁸) nieuwzględniającą zbrojnej napaści Rosji na Ukrainę i wynikającego z tego kryzysu energetycznego;



Art. 13 ust. 2 TUE

Każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Instytucje lojalnie ze sobą współpracują.

d) wreszcie ponownie naruszenia zasady proporcjonalności.

4. Rozporządzenie w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r.²⁹, na które skarga została złożona 18 lipca 2023 r.³⁰ – oprócz niewłaściwego trybu (braku uzyskania jednomyślności, mimo wpływu rozporządzenia na wybór między różnymi źródłami energii), przedstawiciele Polski zarzucili ponownie naruszenie zasady solidarności energetycznej i zasady proporcjonalności, a ponadto naruszenie zasady lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE)³¹.



Art. 4 ust. 3 TUE

Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów.

28 Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 z dnia 6 października 2015 r. w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmiany dyrektywy 2003/87/WE (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz. Urz. UE L 264/1 z dnia 9 października 2015 r., s. 1), <https://data.europa.eu/eli/dec/2015/1814/oj>, dostęp: 27 marca 2025 r.

29 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/857 z dnia 19 kwietnia 2023 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/842 w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1999 (Dz. Urz. UE L 111 z dnia 26 kwietnia 2023 r., s. 1).

30 Skarga wniesiona w dniu 18 lipca 2023 r., C-451/23, *Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=276735&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1837198>, dostęp: 31 grudnia 2024 r., dalej: *Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, C-451/23.

31 „W ocenie Polski pozwane instytucje naruszyły zasadę lojalnej współpracy poprzez określenie w rozporządzeniu 2023/857 celów redukcji w oparciu o nieaktualną sytuację społeczno-gospodarczo-polityczną i w oderwaniu od rzeczywistych możliwości państw członkowskich” – *Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, C-451/23.

5. Dyrektywa ustanawiająca system ETS II dla paliw transportowych i służących do ogrzewania budynków, na którą skarga została wniesiona 8 sierpnia 2023 r.³² Tym razem jako argument za niewłaściwym trybem (niespełnieniem wymogu jednomyślności), oprócz oczywiście wpływu dyrektywy na wybór między różnymi źródłami energii, wskazano przede wszystkim jej fiskalny charakter. Poza tym, według przedstawicieli Polski, dyrektywa może naruszać:

- a) po raz kolejny zasadę solidarności energetycznej;
- b) zasadę pomocniczości (zawartą również w przywołanym wyżej art. 5 ust. 3 TUE)³³;
- c) ponownie zasadę proporcjonalności poprzez wykroczenie poza to, co jest konieczne do realizacji celów dyrektywy (przy jednoczesnym powodowaniu kosztów niewspółmiernych do osiągnięcia tych celów);
- d) zasadę równego traktowania³⁴ (przez wyłączenie prawa do uzyskania nieodpłatnych uprawnień do emisji dla rozliczenia emisji powstających w sektorach objętych nowym systemem, tak zwanym ETS II, co może stanowić ich dyskryminację względem osób prowadzących instalacje objęte dotychczasowym systemem);



Art. 2 TUE

Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.

32 Skarga wniesiona w dniu 8 sierpnia 2023 r., C-505/23, *Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=277739&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1837198>, dostęp: 31 grudnia 2024 r., dalej: *Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, C-505/23.

33 „W ocenie Polski pozwane instytucje naruszyły zasadę pomocniczości, bowiem w Unii istnieje już system prawny, za pomocą którego możliwe jest osiągnięcie deklarowanych dla systemu BRT ETS celów. Po przyjęciu zaskarżonej dyrektywy w Unii istnieją obecnie dwa wzajemnie konkurencyjne systemy, przy czym w oparciu o dotychczasowy system osiągnięcie celów systemu BRT ETS jest możliwe w wyższym stopniu na poziomie lokalnym, niż na poziomie całej Unii” – tamże.

34 W skardze nie przywołano podstawy prawnej zakazu, ale zakaz taki można znaleźć m.in. w przywołanych wyżej art. 21 ust. 1 KPP czy art. 3 ust. 3 TUE, jak również np. w art. 2 TUE czy w art. 10 TFUE.



Art. 10 TFUE

Przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia dąży do zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

e) ponownie zasadę lojalnej współpracy (poprzez pominięcie w toku procesu legislacyjnego zastrzeżeń zgłaszanych przez Polskę)³⁵.

6. Rozporządzenie ustanawiające graniczny podatek węglowy (tzw. CBAM)³⁶. Skarga na ten akt została wniesiona również 8 sierpnia 2023 r.³⁷. Tym razem jako jedyny zarzut wskazano niewłaściwy tryb, a mianowicie brak uzyskania jednomyślności wymaganej ze względu na fiskalny charakter przepisów rozporządzenia³⁸.

7. Dyrektywa dotycząca efektywności energetycznej³⁹. Skargę w tej, ostatniej już, sprawie wniesiono 14 grudnia 2023 r.⁴⁰ Skarga ta ponownie zarzucała brak uzyskania jednomyślności (mimo wpływu dyrektywy na wybór między różnymi źródłami energii), a ponadto wskazywała na możliwe naruszenie zasady proporcjonalności poprzez ustanowienie środków, które powodują koszty niewspółmierne do osiągnięcia zamierzonych celów.

Warto zauważyć, że po zmianie rządu, jaka dokonana się w Polsce 13 grudnia 2023 r., przedstawiciele Polski przestali korzystać z uprawnienia do wniesienia skargi na akty prawa unijnego, o którym mowa w art. 263 TFUE. Zaniechanie to budzi szczególną wątpliwość w odniesieniu do kontrowersyjnej dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków⁴¹.

35 Zastrzeżenia te dotyczyły „konsekwencji społecznych i prawnych uchwalenia procedowanej dyrektywy i [...] jej przyjęcia] bez należytego rozważenia zgłaszanych zastrzeżeń” – *Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, C-505/23.

36 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/956 z dnia 10 maja 2023 r. ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (Dz. Urz. UE. L 130 z dnia 16 maja 2023 r., s. 52).

37 Skarga wniesiona w dniu 8 sierpnia 2023 r., C-512/23, *Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=277737&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1837198>, dostęp: 31 grudnia 2024 r.

38 „W zaskarżonym rozporządzeniu wprowadzono przepisy podatkowe, a w każdym razie przepisy fiskalne. Zarówno cel, jak i charakter przepisów wprowadzających mechanizm CBAM jest bowiem przede wszystkim fiskalny. Przepisy zaskarżonego rozporządzenia ustanawiają nową daninę publiczną i określają wszystkie przesłanki jej poboru. Funkcja fiskalna CBAM dominuje nad funkcją środowiskową tego środka. Ponadto w odróżnieniu od systemu EU ETS, CBAM nie jest środkiem opartym na rynku, w związku z czym nie zachodzą przesłanki zidentyfikowane w orzecznictwie Trybunału, sprzeciwiające się uznaniu środka będącego elementem systemu EU ETS za środek fiskalny” – tamże.

39 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1791 z dnia 13 września 2023 r. w sprawie efektywności energetycznej oraz zmieniająca rozporządzenie (UE) 2023/955 (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L 231 z dnia 20 września 2023 r., s. 1).

40 Skarga wniesiona w dniu 14 grudnia 2023 r., C-771/23, *Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=282476&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1837198>, dostęp: 31 grudnia 2024 r.

41 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1275 z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE. L 2024/1275 z dnia 8 maja 2024 r.).

Warto zauważyć, że po zmianie rządu, jaka dokonana się w Polsce 13 grudnia 2023 r., przedstawiciele Polski przestali korzystać z uprawnienia do wniesienia skargi na akty prawa unijnego, o którym mowa w art. 263 TFUE. Zaniechanie to budzi szczególną wątpliwość w odniesieniu do kontrowersyjnej dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków.

Wracając jednak do złożonych skarg, trzeba podkreślić, że póki co w żadnej z powyższych spraw nie został wydany wyrok. Jedynie w sprawie decyzji dotyczącej liczby uprawnień, które mają zostać umieszczone w rezerwie stabilności rynkowej systemu ETS, TSUE wydał 18 września 2023 r. postanowienie⁴², w którym oddalono wniosek Polski o zarządzenie zawieszenia wykonania spornej decyzji ze względu na to, że we wniosku nie wykazano należyście, „iż stosowanie decyzji w okresie między podpisaniem niniejszego postanowienia a ogłoszeniem orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie [...] może spowodować, w sposób przewidywalny z wystarczającym stopniem prawdopodobieństwa, poważną i nieodwracalną szkodę, a tym samym, że została spełniona przesłanka dotycząca pilnego charakteru”, jak można przeczytać w punkcie 44 postanowienia.

Można jednak mieć obawy co do tego, czy TSUE wyda wyrok po myśli Rzeczypospolitej Polskiej. Pewnych przesłanek w tym zakresie może dostarczać wcześniejsze orzeczenie w sprawie C-5/16⁴³. W postępowaniu tym Rzeczpospolita Polska wniosła o stwierdzenie (również w trybie art. 263 TFUE) nieważności decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/1814 z dnia 6 października 2015 r. w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmiany dyrektywy 2003/87/WE⁴⁴, przede wszystkim właśnie w oparciu o to, że akt nie został przyjęty w drodze jednomyślności, zgodnie z art. 192 ust. 2 lit. c TFUE. Decyzja przewidywała, że część uprawnień do emisji, która miała trafić do sprzedaży na aukcji w latach 2019 i 2020, zamiast tego zostanie umieszczona w rezerwie stabilności rynkowej, co zdaniem Polski miało wpłynąć na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii. Rzeczpospolita Polska stała na stanowisku, że wybór podstawy prawnej „musi opierać się na ocenie konkretnych skutków, wynikających z wdrożenia środków ochrony środowiska przewidzianych w danym akcie prawodawczym, a nie z [deklarowanych] celów realizowanych poprzez jego przyjęcie⁴⁵”. Podkreślono, że „gdyby uznać, iż wybór [...] podstawy prawnej może nie być oparty na ocenie konkretnych skutków środka, to specjalna procedura przewidziana w tym postanowieniu [art. 192 ust. 2 TFUE] stałaby się bezprzedmiotowa i sama okoliczność, że autor projektu aktu oświadczył, iż akt ten nie ma na celu wywarcia wpływu na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii, wystarczyłaby do wyeliminowania konieczności zastosowania specjalnej procedury ustawodawczej⁴⁶. Innymi słowy argumentacja Polski sprowadzała się do tego, że przy

42 Postanowienie Wiceprezesa TSUE z dnia 18 września 2023 r. w przedmiocie środków tymczasowych w sprawie C445/23 R, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=277661&mode=lst&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PL&cid=2091882>, dostęp: 31 grudnia 2024 r.

43 Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie C-5/16, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62016CJ0005>, dostęp: 31 grudnia 2024 r.

44 Dz. Urz. UE L 2015 r. Nr 264, s. 1.

45 Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie C-5/16, pkt 25.

46 Tamże, pkt 26.

rozstrzygnięciu, czy wydanie aktu prawnego wymaga uzyskania jednomyślności w Radzie w trybie art. 192 ust. 2 TFUE, nie należy brać pod uwagę wyłącznie deklarowanego celu danego aktu, ale również jego rzeczywiste skutki.

Argumentacja Polski sprowadzała się do tego, że przy rozstrzygnięciu, czy wydanie aktu prawnego wymaga uzyskania jednomyślności w Radzie, nie należy brać pod uwagę wyłącznie deklarowanego celu danego aktu, ale również jego rzeczywiste skutki.

W swoim wyroku TSUE jednak nie zgodził się z tą argumentacją. Wskazał, że „wybór podstawy prawnej aktu Unii musi opierać się na obiektywnych czynnikach” i za takie uznał „w szczególności cel i treść tego aktu”⁴⁷. Zarazem jednak stwierdził, że skutki, jako niemożliwe do pełnego przewidzenia przed wejściem w życie i rozpoczęciem stosowania aktu, mają tym samym „charakter spekulacyjny [...] nie stanowią w żadnym razie obiektywnych czynników, które mogą zostać poddane kontroli sądowej [...] w oderwaniu od celu lub treści tego aktu lub na zasadzie odstępstwa od nich”⁴⁸.

TSUE stanął na stanowisku, że art. 192 ust. 2 stanowi wyjątek od ogólnej zasady z art. 192 ust. 1 w zw. z art. 191, w myśl której UE ma prawo do stanowienia aktów prawnych w dziedzinie ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu w drodze zwykłej procedury ustawodawczej – i jako taki musi być interpretowany „w sposób ścisły”⁴⁹, gdyż w przeciwnym razie „szeroka wykładnia art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE mogłaby skutkować tym, że stosowanie specjalnej procedury ustawodawczej, mającej charakter wyjątku przewidzianego w traktacie FUE, stałoby się regułą”⁵⁰.

Wydaje się jednak, że przyjęcie stanowiska TSUE może prowadzić do przeciwnej sytuacji – uczynienia z art. 192 ust. 2 martwego przepisu. Obawa ta została podniesiona również w literaturze, gdzie przykładowo stwierdzono, że „stanowisko TSUE co do wykładni art. 192 ust. 2 akapit 1 lit. c) TFUE niepokojąco zmierza w kierunku bezskuteczności, ponieważ wynikają z niego dodatkowe ograniczenia oprócz konieczności spełnienia warunków zawartych już w samym przepisie. W świetle orzeczenia, jeżeli prawodawca unijny zamierza odejść od art. 192 ust. 2 akapit 1 lit. c) TFUE i przyjąć akt prawa pochodnego na podstawie art. 192 ust. 1 TFUE (zwykła procedura ustawodawcza), wystarczające wydaje się, że w ramach głównego celu i treści projektowanego aktu prawnego pominię on kwestię jego zamierzonego wpływu na energy-mix [miks energetyczny – tłum. autora] państwa członkowskiego albo sprowadzi ten cel do roli drugorzędnego, pomocniczego celu aktu. Kontrolując taki akt, TSUE zapewne stwierdzi wówczas, że skoro w wymiarze językowym główny cel i treść aktu stanowią milcząco o znaczącym wpływie na miks energetyczny państwa członkowskiego, to automatycznie wyklucza to wybór art. 192 ust. 2 akapit 1 lit. c) TFUE jako podstawy prawnej i brak

47 Tamże, pkt 38.

48 Tamże, pkt 41–42.

49 Tamże, pkt 43.

50 Tamże, pkt 44.

jest konieczności badania czy z punktu widzenia skutków aktu, prawodawca Unii zamierza jednak znacząco wywrzeć wpływ na energy-mix [miks energetyczny – tłum. autora] państwa członkowskiego⁵¹. Innymi słowy, zgodnie ze stanowiskiem TSUE, art. 192 ust. 2 nie miałyby stanowić dla państw gwarancji, że jeżeli jakiegokolwiek akty prawne przyjmowane w obszarze ochrony środowiska naruszałyby w jakkolwiek znaczący sposób jeden z obszarów kompetencji państw członkowskich ujętych w tym przepisie (lub miały charakter fiskalny), to mogą być przyjmowane wyłącznie w drodze jednomyślności, niezależnie od ich deklarowanego celu. Zamiast tego artykuł ten musiałby chyba być interpretowany jako norma kompetencyjna pozwalająca na uchwalanie w specjalnym trybie przepisów w dodatkowych obszarach, czyli nie jako przepis zawężający, ale poszerzający kompetencje Unii.

Przyjęcie stanowiska TSUE może prowadzić do uczynienia z art. 192 ust. 2 martwego przepisu.

Z takim przedstawieniem sprawy nie sposób się zgodzić. Skoro Unia opiera się na przywołanych wyżej zasadach przyznania i proporcjonalności, w myśl których działa ona wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów, zaś wszelkie kompetencje nieprzyznane pozostają przy państwach członkowskich, to za niedopuszczalną należałoby raczej uznać wykładnię rozszerzającą zakres kompetencji Unii⁵², a nie taką, która interpretuje ten zakres ściśle.

Skoro Unia opiera się na zasadach przyznania i proporcjonalności, w myśl których działa ona wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów, zaś wszelkie kompetencje nieprzyznane pozostają przy państwach członkowskich, to za niedopuszczalną należałoby raczej uznać wykładnię rozszerzającą zakres kompetencji Unii, a nie taką, która interpretuje ten zakres ściśle.

Wracając jednak do konkretnych okoliczności wyroku, to pochylając się nad nimi TSUE stwierdził, że ewentualny wzrost cen uprawnień ETS i tym samym spowodowany nim spadek emisji⁵³ (czyli

51 P. Siwior, *Podstawa traktatowa przyjmowania aktów prawa pochodnego z dziedziny środowiska i energii w prawie Unii Europejskiej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2020, nr 49, s. 275, doi: 10.31648/sp.5865. W podsumowaniu artykułu, na stronie 276, bardzo trafnie wskazano: „Wydaje się, że Trybunał w orzeczeniu wskazał prawodawcy unijnemu jak skutecznie ominąć przewidzianą w tym przepisie specjalną procedurę ustawodawczą w przypadku przyjmowania aktów prawa pochodnego wpływających na swobodę państw członkowskich UE w zakresie kształtowania krajowej struktury zaopatrzenia w energię. Czy linia orzecznicza będzie utrzymywana przez TSUE, przekonamy się zapewne w niedalekiej przyszłości”.

52 Uznanie za dopuszczalne stanowienia aktów prawa pochodnego w sposób prostszy, niewymagający zgody wszystkich państw UE, niewątpliwie należy uznać za poszerzanie zakresu kompetencji UE.

53 Na marginesie można zaznaczyć, że TSUE stwierdził, że „ze względu na szczegółowe zasady tego systemu, a w szczególności fakt, że MSR może albo blokować wprowadzanie uprawnień na rynek, albo uwolnić pewną ich liczbę, prawdopodobnym skutkiem jej funkcjonowania będzie nie wzrost ceny uprawnień do emisji, ale raczej jej ustabilizowanie” – wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie C-5/16, pkt 65. Opinia TSUE została jednak sfalsyfikowana przez rzeczywistość – koszt uprawnień ETS wzrósł znacząco w 2018 r., niejako w oczekiwaniu na utworzenie rezerwy oraz ponownie w roku 2020 – zob. Tradingeconomics.com, *EU Carbon Permits*, <https://tradingeconomics.com/commodity/carbon>, dostęp: 10 stycznia 2025 r.

w praktyce odejście od emisyjnych źródeł energii, a więc zmiana struktury zaopatrzenia w energię) nie będzie skutkiem bezpośrednio samej zaskarżonej decyzji, lecz ma wynikać z założeń systemu ETS, a decyzja stanowi jedynie korektę jego funkcjonowania, właśnie w celu zapewnienia realizacji tych celów. W związku z tym TSUE skonkludował, że „ponieważ MSR [rezerwa stabilności rynkowej] została stworzona jedynie jako uzupełnienie lub korekta EU ETS, prawodawca Unii słusznie oparł zaskarżoną decyzję na art. 192 ust. 1 TFUE. W tych okolicznościach nie ma potrzeby przeprowadzania analizy postulowanych skutków zaskarżonej decyzji dla miksu energetycznego Rzeczypospolitej Polskiej. W świetle powyższych rozważań zarzut pierwszy należy oddalić jako bezzasadny”⁵⁴.

Z powyższego wyroku pośrednio można odczytać, że być może to akty prawne ustanawiające system ETS, czyli dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE⁵⁵ oraz znacznie ją nowelizująca dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych⁵⁶ powinny być zostać uchwalone nie na podstawie art. 175 ust. 1 ówczesnego TWE (tożsamego z obecnym art. 192 ust. 1 TFUE), lecz właśnie w drodze jednomyślności, na podstawie ust. 2. Rodzi się oczywiście pytanie, czy refleksja ta zostanie podniesiona i w szczególności uwzględniona w toku wspomnianej wyżej sprawy C-451/23 dotyczącej kolejnej, znacznej modyfikacji systemu ETS, w tym zwłaszcza ustanowieniu tak zwanego ETS II dla budynków i transportu.

Z wyroku Trybunału z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie C-5/16 pośrednio można odczytać, że być może to akty prawne ustanawiające system ETS powinny być zostać uchwalone w drodze jednomyślności.

Powyżej przytoczone rozumowanie TSUE, dążącego do jak najbardziej zawężającej wykładni art. 192 ust. 2, potwierdza wskazane wyżej obawy co do rozstrzygnięcia przezeń siedmiu opisanych wyżej skarg Rzeczypospolitej Polskiej. Szczególnie trudne może być wykazanie, że z samej „treści i celu” aktów wynikał będzie znaczący wpływ na wybór między różnymi źródłami energii. Z drugiej strony wydaje się, że podważenie tego, że ustanowienie ETS II czy zwłaszcza CBAM ma „przede wszystkim charakter fiskalny” może być zadaniem karkołomnym ze strony TSUE. Niemniej nawet w tym wypadku nie można być pewnym ostatecznego rozstrzygnięcia. Należy więc rozważyć również inne środki, które pozwolą Rzeczypospolitej Polskiej uchylić się od zobowiązań wynikających z Europejskiego Zielonego Ładu.

⁵⁴ Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie C-5/16, pkt 69–71.

⁵⁵ Dz. Urz. UE. L 275 z dnia 25 października 2003 r., s. 32.

⁵⁶ Dz. Urz. UE. L z 2009 r. Nr 140, s. 63.

Podważenie tego, że ustanowienie ETS II czy zwłaszcza CBAM ma „przede wszystkim charakter fiskalny” może być zadaniem karkołomnym ze strony TSUE.

Na marginesie można wspomnieć, że zgodnie z art. 267 TFUE sądy krajowe mogą zwracać się do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi (w przypadku wątpliwości prawnych), w tym dotyczącymi wykładni Traktatów oraz ważności aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii. W obecnych realiach wydaje się jednak, że skorzystanie z tej drogi przez sądy w celu będącym przedmiotem niniejszej analizy jest mało prawdopodobne.

Brak implementacji dyrektyw

W odniesieniu do tych przepisów Zielonego Ładu, które zostały przyjęte w formie dyrektyw (a taki charakter mają chociażby przywołane wyżej: dyrektywa ustanawiająca system ETS II czy dyrektywa dotycząca charakterystyki energetycznej budynków), polski ustawodawca, chcąc chronić obywateli Polski przed ich negatywnymi skutkami, może nie dokonać implementacji przepisów dyrektywy do prawa krajowego. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem TSUE, o ile w wypadku braku implementacji dyrektywy podmioty prywatne mogą powoływać się bezpośrednio na zawarte w dyrektywie uprawnienia, o tyle nie jest możliwe stosowanie przez państwo przepisów nieimplementowanej dyrektywy w celu nałożenia obowiązków na jego mieszkańców⁵⁷.

O ile w wypadku braku implementacji dyrektywy podmioty prywatne mogą powoływać się bezpośrednio na zawarte w dyrektywie uprawnienia, o tyle nie jest możliwe stosowanie przez państwo przepisów nieimplementowanej dyrektywy w celu nałożenia obowiązków na jego mieszkańców.

Oczywiście takie rozwiązanie może (i niemal na pewno będzie) wiązało się dla państwa z negatywnymi konsekwencjami w postaci nałożenia przez TSUE kary pieniężnej w trybie art. 260 ust. 2 w związku z ust. 1 TFUE, której koszt ostatecznie obciążałoby polskich podatników.



Art. 260 ust. 1 TFUE

Jeśli Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdza, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciążyą na mocy Traktatów, Państwo to jest zobowiązane podjąć środki, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału.

⁵⁷ „[O]bowiązek zapewnienia skuteczności prawa UE oraz obowiązek lojalnej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi a Unią, którego konsekwencją jest obowiązek prowsólnotowej interpretacji prawa krajowego, nie może prowadzić do nakładania na podmioty prywatne obowiązków, które wprawdzie wynikają z dyrektywy unijnej, ale nie zostały transponowane do prawa krajowego. Dlatego do czasu prawidłowego wdrożenia dyrektywy podmiot prywatny ma wybór i może albo powoływać się na bezpośrednio skuteczny przepis dyrektywy, albo stosować przepisy krajowe, które są niezgodne z dyrektywą. TSUE podkreślił, że tylko takie rozwiązanie jest zgodne z zasadą pewności prawa, która jest ogólną zasadą prawa Unii” – A. Kraińska, *Nieprawidłowe wdrożenie dyrektywy – skutki dla podmiotów prywatnych*, 14 stycznia 2016 r., <https://litigationportal.com/p/nieprawidlowe-wdrozenie-dyrektywy-skutki-dla-podmiotow-prywatnych>, dostęp: 10 stycznia 2025 r.



Art. 260 ust. 2 TFUE

Jeżeli Komisja uzna, że dane Państwo Członkowskie nie podjęło środków zapewniających wykonanie wyroku Trybunału, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, po umożliwieniu temu Państwu przedstawienia uwag. Wskazuje ona wysokość ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez dane Państwo Członkowskie, jaką uzna za odpowiednią do okoliczności.

Jeżeli Trybunał stwierdza, że dane Państwo Członkowskie nie zastosowało się do jego wyroku, może na nie nałożyć ryczałt lub okresową karę pieniężną.

Procedura ta nie narusza artykułu 259.

Czy Polska może się uchronić przed tą negatywną konsekwencją? Teoretycznie, oprócz oczywiście opisanego wyżej stwierdzenia nieważności w trybie art. 263 TFUE, istnieje również jeden przepis traktatowy, którego treść w dość oczywisty i niebudzący wątpliwości sposób sugeruje, że powinien on mieć zastosowanie w tym momencie. Mowa o art. 277 TFUE, ustanawiającym tak zwany zarzut bezprawności, w myśl którego „bez względu na upływ terminu przewidzianego w artykule 263 akapit szósty, każda strona może, w postępowaniu dotyczącym aktu o zasięgu ogólnym przyjętego przez instytucję, organ lub jednostkę organizacyjną Unii, podnieść zarzuty określone w artykule 263 akapit drugi [zarzut braku kompetencji, naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia Traktatów lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem lub nadużycia władzy], w celu powołania się przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej na niemożność stosowania tego aktu”.

Innymi słowy przepis ten ustanawia upoważnienie, aby, w przypadku gdy wobec danej strony jest prowadzone postępowanie mające na celu wyegzekwowanie obowiązku wynikającego z prawa unijnego, strona mogła wskazać, że obowiązek ten jest bezprawny i tym samym jej nie wiąże⁵⁸. Jakkolwiek, w przeciwieństwie do art. 263 TFUE, nie jest to upoważnienie do stwierdzenia abstrakcyjnej i ogólnej nieważności aktu prawnego, a jedynie do stwierdzenia jego bezskuteczności w konkretnej sprawie wobec indywidualnej strony, to w praktyce skutek stwierdzenia bezprawności powinien być podobny – obalenie domniemania zgodności danego aktu prawa pochodnego z prawem pierwotnym i tym samym możliwość jego kwestionowania przez inne podmioty w analogicznej sytuacji⁵⁹.

58 Jak się wskazuje w doktrynie, nie jest natomiast możliwe samodzielne wszczęcie przez stronę postępowania w celu abstrakcyjnego stwierdzenia bezprawności danego aktu prawnego w trybie art. 277 TFUE. Zawarty w tym przepisie środek prawny można więc określić jako „typowy środek akcesoryjny” – Ł. Augustyniak, *Zarzut bezprawności jako środek ochrony prawnej – kontrola legalności aktów prawa UE*, „Kontrola Państwowa” 2024, nr 1, DOI: 10.53122/ISSN.0452-5027/2024.1.04, s. 79–80.

59 „Niemniej nie można nie odnotować, że orzeczenie wskazujące na niemożność zastosowania określonej normy wywołuje pewne pośrednie skutki prawne, głównie przez obalenie domniemania jej zgodności z prawem, a tym samym otwiera drogę do formułowania analogicznych roszczeń przez wszystkie podmioty, które zostały dotknięte tym aktem” – tamże, s. 68.

Art. 277 TFUE ustanawia upoważnienie, aby, w przypadku gdy wobec danej strony jest prowadzone postępowanie mające na celu wyegzekwowanie obowiązku wynikającego z prawa unijnego, strona mogła wskazać, że obowiązek ten jest bezprawny i tym samym jej nie wiąże.

Wydaje się więc, że indywidualne postępowanie wobec danego państwa członkowskiego o brak implementacji dyrektywy jest dokładnie taką sytuacją, która spełnia warunki opisane w art. 277 TFUE. Trybunał Sprawiedliwości UE zajął jednak stanowisko przeciwne, wbrew zarówno dosłownej treści przepisu traktatowego, jak i całej systematyce prawa unijnego opartego na zasadzie przyznania. Mianowicie, przykładowo w wyroku z 5 marca 2019 r. w sprawie C-502/13⁶⁰, Trybunał stwierdził w punkcie 56 uzasadnienia że „[w] braku wyraźnie do tego upoważniającego postanowienia traktatu FUE dane państwo członkowskie nie może skutecznie powoływać się na niezgodność z prawem dyrektywy, której jest ono adresatem, jako na środek obrony przeciwko skardze o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom opartej na niewykonaniu tej dyrektywy. Mogłoby być inaczej tylko wtedy, gdyby rozpatrywany akt był dotknięty szczególnie ciężkimi i oczywistymi wadami, tak że mógłby zostać zakwalifikowany jako akt nieistniejący, przy czym istnienie tych wad nie było zarzucane przez Wielkie Księstwo Luksemburga (zob. wyrok Komisja/Austria, C189/09, EU:C:2010:455, pkt 15-17 i przytoczone tam orzecznictwo)”.

Innymi słowy TSUE wprowadził tutaj konstrukcję, w myśl której, dopóki żaden przepis traktatowy nie stanowi tego wprost, to państwo członkowskie nie może bronić się przed zarzutem braku implementacji dyrektywy poprzez wskazanie, że została ona przyjęta w sposób wadliwy. Należałoby więc to zinterpretować w taki sposób, że jeśli państwo nie skorzysta z uprawnienia, o którym mowa w art. 263 TFUE, na co zresztą ma stosunkowo krótki termin dwóch miesięcy, to Unia Europejska może z dużym zakresem swobody egzekwować wobec niego obowiązki wynikające z prawa pochodnego, nawet jeśli zostanie ono ustanowione z naruszeniem przepisów traktatowych. Oznacza to zaprzeczenie zasady przyznania, na której powinny się opierać wszelkie uprawnienia prawodawcze UE i ustanawia furtkę do niemal nieograniczonej możliwości poszerzenia swoich uprawnień władczych przez Unię w drodze czegoś, co należałoby określić jako uzurpację.

TSUE wprowadził konstrukcję, w myśl której, dopóki żaden przepis traktatowy nie stanowi tego wprost, to państwo członkowskie nie może bronić się przed zarzutem braku implementacji dyrektywy poprzez wskazanie, że została ona przyjęta w sposób wadliwy.

Stanowisko takie czyni zresztą art. 277 TFUE przepisem bezcelowym i częściowo martwym. Z jednej strony może to prowadzić do działań nieracjonalnych z punktu widzenia ekonomiki procesowej

60 Wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 5 marca 2015 r., C-502/13, Komisja Europejska przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga, ECLI: EU:C:2015:143.

i prowadzących do niepotrzebnego przeciążenia TSUE, takich jak prewencyjne zaskarżanie zdecydowanej większości aktów przez państwa członkowskie w trybie art. 263 TFUE, byle tylko zmieścić się w terminie dwóch miesięcy⁶¹. Z drugiej strony rzeczywisty charakter danego aktu prawnego, w tym wywoływane przez niego skutki, uzasadniające dążenie do jego uchylecia, mogą się ujawnić dopiero po jakimś czasie, zwłaszcza po wykształceniu się praktyki jego stosowania lub po wydaniu odpowiednich aktów wykonawczych, a wtedy złożenie skargi w trybie art. 263 TFUE nie będzie już możliwe⁶². Wreszcie w sytuacji, gdy w wyniku procesów demokratycznych w danym państwie członkowskim dojdzie do zmiany władzy, a wcześniejszy rząd z powodów politycznych nie skorzystał z uprawnienia z art. 263 TFUE w terminie, to kolejny rząd nie powinien być pozbawiony możliwości skorzystania z art. 277 TFUE w celu uchronienia swoich obywateli przed nałożeniem na nich dotkliwych obowiązków.

O ile pewną furtką teoretycznie mogłaby być, przywołana przez TSUE, możliwość uznania dyrektywy za nieistniejącą z powodu szczególnie ciężkich i oczywistych wad, to można mieć słuszne obawy, że Trybunał szczególnie niechętnie byłby skłonny do kwalifikowania jakichkolwiek aktów prawa pochodnego w ten sposób. Wręcz przeciwnie – przykładowo, w wyroku z 5 października 2004 r. w sprawie C-475/01 stwierdzono, że „akty dotknięte wadą, której powaga jest tak oczywista, że nie może być tolerowana przez wspólnotowy porządek prawny uznawane są za nie wywołujące żadnego, nawet tymczasowego, skutku prawnego, tj. uznawane za prawnie nieistniejące. [...] Ze względów pewności obrotu prawnego, powaga skutków związanych ze stwierdzeniem nieistnienia aktu instytucji Wspólnoty wymaga, by takie stwierdzenie było ograniczone do skrajnych przypadków”⁶³. Wydaje się więc mało prawdopodobne, by akt przyjęty w zwykłej procedurze ustawodawczej z udziałem Parlamentu i Rady, a następnie stosowany przynajmniej przez niektóre państwa członkowskie lub organy unijne mógłby zostać uznany w tym rozumieniu za nieistniejący.

Tym samym stanowisko TSUE można przyrównać do sytuacji, gdy osoba, wobec której toczy się postępowanie o nałożenie kary administracyjnej, nie może kwestionować zgodności z Konstytucją ustawy, na podstawie której wydano decyzję, gdyż mogła to uczynić jedynie przez dwa miesiące od opublikowania danej ustawy. Na marginesie można natomiast dodać, że TSUE dopuścił możliwość zastosowania zarzutu z art. 277 TFUE przez państwo członkowskie wobec rozporządzenia, mimo że

61 Na ryzyko takie wskazano w doktrynie – zob. Ł. Augustyniak, dz. cyt., s. 83.

62 Zob. tamże, s. 65 i 80–81.

63 Wyrok Trybunału (pełny skład) z dnia 5 października 2004 r., C-475/01, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Greckiej*, ECLI: EU:C:2004:585, pkt. 19–20.

upłynął termin dwóch miesięcy od jego publikacji⁶⁴. Nie powinno zatem dziwić, że stanowisko TSUE jest krytykowane przez niektórych autorów jako nieuzasadnione i niespójne⁶⁵.

Stanowisko TSUE jest krytykowane przez niektórych autorów jako nieuzasadnione i niespójne.

Z drugiej strony państwo polskie mogłoby zdecydować się na pójście drogą nieimplementacji dyrektyw nie tylko w sposób bierny, lecz i aktywny – na przykład deklarując w stosownej uchwale rządu czy wręcz Sejmu świadomy i celowy brak woli wdrożenia przedmiotowych aktów prawa pochodnego. Takie działanie mogłoby być czymś analogicznym do obywatelskiego nieposłuszeństwa – otwartym zakwestionowaniem przepisów prawa budzących poważne wątpliwości aksjologiczne, przy pełnej gotowości poniesienia z tego tytułu konsekwencji. Celem takiej postawy byłoby natomiast dążenie do tego, by zainspirowała ona przedstawicieli innych państw do podjęcia podobnych działań, dzięki czemu możliwe byłoby uzyskanie większości potrzebnej do uchylecia Zielonego Ładu.

Brak implementacji dyrektyw mógłby być czymś analogicznym do obywatelskiego nieposłuszeństwa – otwartym zakwestionowaniem przepisów prawa budzących poważne wątpliwości aksjologiczne, przy pełnej gotowości poniesienia z tego tytułu konsekwencji. Celem takiej postawy byłoby zainspirowanie przedstawicieli innych państw do podjęcia podobnych działań, dzięki czemu możliwe byłoby uzyskanie większości potrzebnej do uchylecia Zielonego Ładu.

Powyższy przekaz mógłby ulec wzmocnieniu, gdyby został wsparty również przez kolejny środek, o charakterze czysto krajowym.

64 Tak na przykład w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 15 maja 2008 r., sprawa C-442/04, *Królestwo Hiszpanii przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, ECLI:EU:C:2008:276, gdzie w pkt. 22 stwierdzono: „Z artykułu tego [art. 241 TWE, tożsamy z obecnym art. 277 TFUE] wynika, że państwo członkowskie może w ramach sporu zakwestionować zgodność z prawem rozporządzenia, przeciwko któremu nie wniosło skargi o stwierdzenie nieważności przed upływem terminu przewidzianego w art. 230 akapit piąty WE. W tym względzie należy zauważyć, że ponieważ prawo państw członkowskich do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności rozporządzenia nie jest ograniczone, uznanie zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Radę i Komisję, zgodnie z którym zasadniczo państwo członkowskie nie może podnosić zarzutu niezgodności z prawem rozporządzenia po wygaśnięciu przepisane terminu, jako że mogło wnieść o stwierdzenie jego nieważności w tym terminie, oznaczałoby odebranie państwu członkowskim prawa do kwestionowania zgodności z prawem danego rozporządzenia w celu powołania się przed Trybunałem na niemożność jego stosowania. Ponieważ takie rozwiązanie byłoby, co podnosi rzecznik generalny w pkt 61 opinii, sprzeczne z treścią samego artykułu 241 WE, który przyznaje to prawo «każdej stronie» (zobacz wyrok z dnia 10 lipca 2003 r. w sprawie C-11/00 Komisja przeciwko EBC, Rec. s. I-7147, pkt 76), należy oddalić ten zarzut niedopuszczalności”.

65 „Niemniej z analizy orzecznictwa wynika brak jasnej koncepcji zakresu oddziaływania zarzutu bezprawności na inne postępowania. Odejście od językowej wykładni art. 277 TFUE rodzi pytania o uzasadnienie pierwszeństwa wykładni funkcjonalnej przed interpretacją językową. Z całą mocą należy stwierdzić, że orzeczenia TSUE ani nie są jednolite, ani też nie dostarczają jasnego uzasadnienia do wprowadzonych zasad czy też stosowanych od nich wyjątków” – Ł. Augustyniak, dz. cyt., s. 85.

Stwierdzenie sprzeczności Zielonego Ładu z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przez Trybunał Konstytucyjny

Zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji najwyższy akt prawny w Rzeczypospolitej korzysta z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania.



Art. 8. ust. 1 Konstytucji RP

Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej.

Moc wiążąca prawa unijnego w Polsce nie ma charakteru samoistnego, lecz wynika z polskiej Konstytucji. W związku z tym przez znaczną część doktryny aprobowany jest pogląd, w myśl którego w razie konfliktu między przepisami polskiej Konstytucji a prawem unijnym, pierwszeństwo przysługiwać będzie tym pierwszym⁶⁶. Tak też wprost stwierdził Trybunał Konstytucyjny: „Konstytucja pozostaje – z racji swej szczególnej mocy – »prawem najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej« w stosunku do wszystkich wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych. Dotyczy to także ratyfikowanych umów międzynarodowych o przekazaniu kompetencji »w niektórych sprawach«. Z racji wynikającej z art. 8 ust. 1 Konstytucji nadrzędności mocy prawnej korzysta ona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania»⁶⁷. Wobec powyższego

⁶⁶ „Ustawa zasadnicza nie przyznaje prawu międzynarodowemu pierwszeństwa przed normami rangi konstytucyjnej. Nie robi tego w sposób ani wyraźny, ani dorozumiany. Takie uregulowanie jest zabiegiem świadomym i celowym, bowiem na etapie redakcji Konstytucji z 1997 r. odrzucono propozycję przepisu, który stawiłby prawo organizacji międzynarodowej ponad normy prawa krajowego, a tym samym ponad Konstytucję. Mając zatem na uwadze brak stanowczego odrzucenia prymatu Konstytucji w systemie źródeł prawa oraz brzmienie art. 8, że Konstytucja jest aktem o najwyższej mocy prawnej, a także założenie, że prawo unijne stanowi element polskiego systemu źródeł prawa, należy wysnuć wniosek, że polska ustawa zasadnicza zastrzega najwyższą moc prawną dla siebie, nie przyjmując wypracowanej w unijnym orzecznictwie zasady pierwszeństwa prawa unijnego” – M. Francka, *Możliwość kontroli konstytucyjności prawa unijnego w świetle uregulowań polskiej ustawy zasadniczej z 1997 r.* [w:] *Ze studiów nad prawem, administracją i ekonomią*, red. M. Sadowski, A. Spychalska, K. Sadowa, Wrocław 2014, http://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/51966/PDF/16_Magdalena_Francka.pdf, dostęp: 22 stycznia 2024 r., s. 360.

⁶⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09, OTK ZU 9A/2010, poz. 108, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&po-kaz=dokumenty&sygnatura=K%2032/09>, dostęp: 22 stycznia 2024 r., pkt 162 uzasadnienia.

możliwe jest zbadanie zgodności prawa unijnego z Konstytucją przez TK w oparciu o art. 188 pkt 1 Konstytucji⁶⁸.



Art. 188 pkt 1 Konstytucji RP

Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach: 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją [...].



Fragment wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2010 r.:

Konstytucja pozostaje – z racji swej szczególnej mocy – »prawem najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej« w stosunku do wszystkich wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych. Dotyczy to także ratyfikowanych umów międzynarodowych o przekazaniu kompetencji »w niektórych sprawach«. Z racji wynikającej z art. 8 ust. 1 Konstytucji nadrzędności mocy prawnej korzysta ona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania.

Kontrowersje budzi natomiast możliwość badania zgodności aktów prawa pochodnego UE z Konstytucją RP. Trybunał niewątpliwie wprost dopuścił tę ewentualność w ramach procedury skargi konstytucyjnej składanej przez indywidualnego obywatela⁶⁹. Bezspornie z tej drogi będą mogli skorzystać obywatele polscy, wobec których sąd lub organ administracji publicznej orzeknie ostatecznie o ich wolnościach lub prawach na podstawie przepisów wchodzących w skład Zielonego Ładu. Odnośnie natomiast do możliwości kontroli abstrakcyjnej prawa pochodnego, czyli zainicjowanej przykładowo wnioskiem grupy posłów lub prezydenta Rzeczypospolitej w oderwaniu od postępowania toczącego wobec indywidualnego obywatela, Trybunał w swoim dotychczasowym orzecznictwie podchodził raczej do niej sceptycznie⁷⁰. Należy jednak zauważyć, że utrzymanie

68 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 (dalej: Konstytucja RP).

69 „Normy rozporządzeń unijnych mogą być źródłem praw i obowiązków jednostek [...]. Mając na uwadze powyższe, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że rozporządzenia unijne mogą zawierać normy, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzeka ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach jednostek, określonych w Konstytucji” – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, OTK ZU 9A/2011, poz. 97, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=SK%2045/09>, dostęp: 22 stycznia 2024 r., pkt. 51–52 uzasadnienia.

70 Przykładowo, w postanowieniu z dnia 17 grudnia 2009 r., sygn. U 6/08, Trybunał Konstytucyjny, umarzając postępowanie, stwierdził: „Przechodząc do analizy argumentacji zawartej we wniosku, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że, zgodnie z art. 188 pkt 1–3 Konstytucji, którego treść powtórzona

takiego stanowiska rodzi poważne wątpliwości. W doktrynie słusznie wskazuje się, w oparciu o zasadę ogólną *a maiori ad minus*, że „[s]koro dopuszczalna jest kontrola konstytucyjności prawa pierwotnego, to tym bardziej dopuszczalna jest kontrola prawa tworzonego na podstawie i w granicach prawa pierwotnego”⁷¹ – jakkolwiek autorka, wychodząc z tego założenia, dalej jednak przychyliła się do stanowiska TK, stwierdzając, że „w obecnym stanie prawnym abstrakcyjna kontrola konstytucyjności norm unijnego prawa pochodnego, inicjowana w formie wniosku, jest wykluczona”⁷² i odnosi to założenie raczej do skarg konstytucyjnych. Należy jednak zauważyć, że dopuszczalność badania prawa pochodnego w trybie skargi konstytucyjnej opiera się na dosłownej wykładni⁷³ pojęcia „akt normatywny”, użytego w art. 79 ust. 1 Konstytucji, więc rozumowanie *a maiori ad minus* nie jest w tym kontekście potrzebne. Natomiast jest ono jak najbardziej zasadne w odniesieniu do możliwości kontroli abstrakcyjnej aktów prawa pochodnego właśnie dlatego, że art. 188 Konstytucji nie przewiduje wprost takiej kompetencji. Jednakże bez niej Trybunał nie mógłby w sposób skuteczny stać na straży przywołanego wyżej art. 8 ust. 1 Konstytucji wobec znaczącej części obowiązującego w Polsce prawodawstwa. Skoro więc może stać na jego straży wobec prawa pierwotnego, w trybie kontroli abstrakcyjnej, możliwej do przeprowadzenia w sposób łatwiejszy niż rozpatrzenie skargi konstytucyjnej, zależnej od okoliczności danej indywidualnej sprawy, to tym bardziej powinien mieć taką możliwość wobec prawa pochodnego, które, jak wskazano wyżej, musi być zgodne nie tylko z Konstytucją, ale i prawem pierwotnym.



Art. 79 ust. 1 Konstytucji RP

Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

została w art. 2 ust. 1 pkt 1–3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), kontrola Trybunału obejmuje ustawy, umowy międzynarodowe i przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwowe. Takie sformułowanie kognicji Trybunału pozostawia poza zakresem jego kontroli, między innymi, prawo stanowione przez organizację międzynarodową, o którym mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji, czyli wtórne prawo UE. Brak wskazania w enumeratywnym katalogu zawartym w art. 188 pkt 1–3 Konstytucji wtórnego prawa UE jako przedmiotu kontroli konstytucyjnej, uniemożliwia Trybunałowi orzekanie w sprawie jego zgodności z Konstytucją. Brak kognicji Trybunału w tym zakresie znaczy, że zarzuty w sprawie zgodności aktów wtórnego prawa wspólnotowego z Konstytucją nie mogą być przez Trybunał rozpatrzone” – OTK ZU 11A/2009, poz. 178, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=4&dokument=5081&sprawa=4667>, dostęp: 22 stycznia 2024 r., pkt 36 uzasadnienia.

71 A. Chmielarz, *Kontrola konstytucyjności prawa pochodnego Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 4, <https://orka.sejm.gov.pl/przeglad.nsf/0/D7FD82B192CF2818C1257A83002550B2/%24File/ps111.pdf>, dostęp: 22 stycznia 2024 r., s. 12. Autorka w kolejnym zdaniu podkreśla, że „[s]twierdzenie przez TK niekonstytucyjności przepisów prawa pierwotnego nie oznacza utraty mocy obowiązującej wydanych na ich podstawie aktów prawa pochodnego”. Trudno jednak zgodzić się z takim postawieniem sprawy – w wypadku bowiem stwierdzenia niekonstytucyjności aktu prawa pierwotnego, w oparciu o który zostały ustanowione akty prawa pochodnego, dochodzi do zerwania więzi między polskim porządkiem prawnym a aktem prawa pochodnego, o której mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji i opartej właśnie na ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowie konstytuującej organizację międzynarodową.

72 Tamże, s. 13.

73 Wykładnia ta jest zresztą dokonana dalej przez autorkę – zob. tamże, s. 14–15.



Art. 188 Konstytucji RP

Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

- 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,**
- 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,**
- 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,**
- 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,**
- 5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1.**

Bez możliwości kontroli abstrakcyjnej prawa pochodnego UE Trybunał nie mógłby stać na straży art. 8 ust. 1 Konstytucji wobec znaczącej części obowiązującego w Polsce prawodawstwa.

Rozwiązaniem wątpliwości formalnych powstających na kanwie dosłownego brzmienia art. 188 pkt 1 Konstytucji mogłoby być zaskarżenie przez podmiot uprawniony do składania wniosków o dokonanie kontroli abstrakcyjnej przez TK nie bezpośrednio aktu prawa pochodnego, lecz odpowiednich przepisów danego traktatu, na podstawie których dany akt został przyjęty, w zakresie takim, w jakim miałby on upoważniać instytucje UE do przyjęcia tego aktu. Zakresowa kontrola zgodności prawa pierwotnego UE z Konstytucją została zresztą dopuszczona przez TK, aczkolwiek w nieco innym

kontekście⁷⁴. Na marginesie można również dodać, że w opinii doktryny⁷⁵ za dopuszczalne należałoby uznać również zbadanie przez TK zgodności prawa pochodnego UE z Konstytucją w ramach odpowiedzi na pytanie prejudycjalne zadane przez sąd krajowy w trybie art. 193 Konstytucji⁷⁶. W obecnych realiach, podobnie jak wskazano wyżej *à propos* pytań prejudycjalnych do TSUE, możliwość skorzystania z tej drogi w celu będącym przedmiotem niniejszej analizy wydaje się jednak mało prawdopodobna.

Rozwiązaniem mogłoby być zaskarżenie nie bezpośrednio aktu prawa pochodnego, lecz odpowiednich przepisów danego traktatu, na podstawie których dany akt został przyjęty, w zakresie takim, w jakim miały on upoważniać instytucje UE do przyjęcia tego aktu.

Wątpliwości natomiast nie budzi możliwość zbadania zgodności z Konstytucją polskiej ustawy implementującej prawo unijne⁷⁷, co zresztą wprost stwierdził Trybunał Konstytucyjny⁷⁸.

Nie budzi wątpliwości możliwość zbadania zgodności z Konstytucją polskiej ustawy implementującej prawo unijne⁷⁹, co zresztą wprost stwierdził Trybunał Konstytucyjny.

Rozważywszy samą kwestię możliwości zbadania przez TK zgodności Zielonego Ładu z Polską Konstytucją, należy wskazać, w oparciu o które przepisy możliwe byłoby stwierdzenie takiej niezgodności.

Po pierwsze, podstawą stwierdzenia bezskuteczności aktów prawnych wchodzących w zakres Zielonego Ładu w polskim porządku prawnym mogłyby być przedstawione wyżej⁸⁰ wątpliwości dotyczące trybu ich przyjęcia, bez uzyskania jednomyślności. W tym zakresie należy raz jeszcze przywołać

74 W pierwszym punkcie sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2021 r., sygn. K 3/21, OTK ZU A/2022, poz. 65, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%203/21>, dostęp: 22 stycznia 2025 r., stwierdzono, że: „Art. 1 akapit pierwszy i drugi w związku z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.) w zakresie, w jakim Unia Europejska ustanowiona przez równe i suwerenne państwa, tworząca »coraz ściślejszy związek między narodami Europy«, których integracja – odbywająca się na podstawie prawa unijnego oraz poprzez jego wykładnię dokonywaną przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – osiąga »nowy etap«, w którym: a) organy Unii Europejskiej działają poza granicami kompetencji przekazanych przez Rzeczpospolitą Polską w traktatach, b) Konstytucja nie jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, mającym pierwszeństwo obowiązywania i stosowania, c) Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne – jest niezgodny z art. 2, art. 8 i art. 90 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

75 Zob. A. Chmielarz, dz. cyt., s. 23–30.

76 „Každy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”.

77 M. Francka, dz. cyt., s. 379–380.

78 „Podstawową funkcją ustrojową Trybunału Konstytucyjnego jest badanie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, a obowiązek ten dotyczy także sytuacji, gdy zarzut niekonstytucyjności dotyczy tego zakresu ustawy, który służy implementacji prawa Unii Europejskiej” – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05, OTK ZU 4A/2005, poz. 42, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=P%201/05>, dostęp: 22 stycznia 2025 r., pkt 54 uzasadnienia.

79 M. Francka, dz. cyt., s. 379–380.

80 Zob. rozdz. 2.

zasadę przyznania, zgodnie z którą UE dysponuje tylko takimi kompetencjami, jakie zostały jej przekazane przez państwa członkowskie w traktatach. Wprawdzie, zgodnie z art. 267 TFUE, to TSUE jest właściwy do orzekania o wykładni traktatów, w świetle jednak przywołanej wyżej⁸¹ praktyki tego organu dążącego do ciągłego poszerzenia kompetencji UE kosztem państw członkowskich (jak w przypadku zawężającej wykładni wymogu uzyskania jednomyślności w Radzie przy przyjmowaniu aktów ustawodawczych lub pozbawienia państw członkowskich możliwości podniesienia zarzutu bezprawności w toku postępowania o brak implementacji dyrektyw), państwa byłyby bezbronne wobec tego typu uzurpacji, co czyniłoby samą zasadę przyznania fikcyjną. Wobec powyższego za konieczną należy uznać również możliwość rozpatrywania tych kwestii przez TK.

Podstawą stwierdzenia bezskuteczności aktów prawnych wchodzących w zakres Zielonego Ładu w polskim porządku prawnym mogłyby być wątpliwości dotyczące trybu ich przyjęcia, bez uzyskania jednomyślności. W tym zakresie należy raz jeszcze przywołać zasadę przyznania, zgodnie z którą UE dysponuje tylko takimi kompetencjami, jakie zostały jej przekazane przez państwa członkowskie w traktatach.

Podobny tok rozumowania został zresztą dobitnie wyrażony przez niemiecki sąd konstytucyjny, który sformułował tak zwaną doktrynę Kompetenz-Kompetenz, w myśl której „skoro Unia Europejska nie jest suwerennym państwem, to nie ma legitymacji do określania własnych kompetencji. Unia Europejska może działać jedynie w ramach kompetencji powierzonych jej przez suwerenne Państwa Członkowskie. Zgodnie z doktryną Kompetenz-Kompetenz organy unijne takie jak np. TSUE mają zakaz działania poza powierzonymi kompetencjami, tj. *ultra vires* [łac. „ponad siły”]⁸². Innymi słowy, parafrazując inną niemiecką doktrynę *solange* (niem. „tak długo”), w myśl której „[d]opóki [*solange*] proces integracyjny we Wspólnocie nie jest na tyle zaawansowany, i by prawo wspólnotowe zawierało [...] wiążący katalog praw podstawowych, odpowiadający katalogowi zawartemu w niemieckiej U[stawie] Z[asadniczej], dopuszczalne i konieczne jest przedstawienie Federalnemu Sądowi Konstytucyjnemu przez sąd niemiecki [...] pytania prawnego w zakresie, w jakim sąd pytający twierdzi, że kwestionowany przepis prawa wspólnotowego [...] nie może być zastosowany przez niemiecki sąd z powodu kolizji z którymś z praw podstawowych zagwarantowanych w UZ”⁸³, można zasugerować,

81 W rozdz. 2 i 3.

82 T. Chudziński, J. Modrzewska, P. Pietrzak, W. Przebierała, A. Wawrzyniak, *Analiza orzecznictwa sądów wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej dotyczącego nadrzędności regulacji konstytucyjnych nad prawem Unii Europejskiej*, <https://ordoiuris.pl/wolnosc-obywatelskie/analiza-orzecznictwa-sadow-wybranych-panstw-czlonkowskich-unii-europejskiej>, dostęp: 22 stycznia 2025 r. Zob. zwłaszcza przywołane w tym tekście wyroki: Drugiego Senatu (Izby) FTK z dnia 12 grudnia 1993 r., 2BvR 2134, 2159/92 – „interpretacja norm Traktatu nie może prowadzić do rezultatów podobnych do rozszerzenia jego postanowień; taka wykładnia traktatowych norm kompetencyjnych nie wywołałaby skutków wiążących na terenie Republiki Federalnej Niemiec [...]”. Gdyby na przykład europejskie instytucje lub organy stosowały Traktat lub twórczo go interpretowały w sposób nieodpowiadający tej jego treści [...] niemieckie organy państwowe ze względów konstytucyjnych nie mogłyby stosować takich aktów [...] FTK bada, czy wydane przez instytucje i organy europejskie akty prawne mieszczą się w granicach przyznanych im praw zwierzchnich, czy też je przekraczają” oraz Drugiego Senatu (Izby) FTK z dnia 5 maja 2020 r., sygn. BvR 859/15, z którego „uzasadnienia [...] można odczytywać m.in. następujące tezy [...] 2. szeroki zakres uznaniowości stosowany przez TSUE wraz z ograniczonym standardem kontroli, w oczywisty sposób nie zapewniają wystarczającej skuteczności zasadzie przyznania kompetencji. Zjawisko to toruje drogę do ciągłego pomniejszania kompetencji państw członkowskich; [...] 5. niemieckie organy konstytucyjne, organy administracji i sądy nie mogą uczestniczyć w opracowywaniu, wdrażaniu, wykonywaniu czy operacjonalizacji ustaw *ultra vires*”.

83 E. Krzysztofik, *Charakter Prawa Unijnego w Orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i Sądów Konstytucyjnych Państw Członkowskich*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2014, t. XXIV, nr 2, https://www.kul.pl/files/1374/public/rmp_2014/nr_2/s_7_30_art_Krzysztofik.pdf, dostęp: 22 stycznia 2025 r., s. 16.

że dopóki TSUE będzie w swoim orzecznictwie dążył do poszerzenia kompetencji UE wbrew literalnemu brzmieniu traktatów, bez poszanowania dla gwarancji i środków prawnych przysługujących państwom członkowskim, to polski TK powinien również stać na straży prawidłowości przyjmowania aktów prawa unijnego w tym zakresie. Wzorcem kontroli konstytucyjnej byłby tutaj art. 91 ust. 3 w związku z art. 90 ust. 1 Konstytucji.



Art. 90 ust. 1 Konstytucji RP

Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

Niemiecki sąd konstytucyjny sformułował doktrynę zwaną *Kompetenz-Kompetenz*, w myśl której „skoro Unia Europejska nie jest suwerennym państwem, to nie ma legitymacji do określania własnych kompetencji. Unia Europejska może działać jedynie w ramach kompetencji powierzonych jej przez suwerenne Państwa Członkowskie”, a zatem organy UE, np. TSUE, nie mogą działać poza powierzonymi kompetencjami. Wynika z tego, że dopóki TSUE będzie w swoim orzecznictwie dążył do poszerzenia kompetencji UE wbrew literalnemu brzmieniu traktatów, to polski TK powinien również stać na straży prawidłowości przyjmowania aktów prawa unijnego w tym zakresie.

Drugim rodzajem norm, w oparciu o które możliwe byłoby stwierdzenie niezgodności z Konstytucją europejskiego Zielonego Ładu są zasady ogólne określone w rozdziale I Konstytucji RP oraz prawa i wolności obywatelskie zagwarantowane w jej rozdziale II. Wstępne propozycje w tym zakresie zostały przedstawione przez profesora Ryszarda Piotrowskiego⁸⁴. W pierwszej kolejności wskazał on, że już sama koncepcja Europejskiego Zielonego Ładu zakładająca „ignorowanie praw mniejszości i narzucanie odgórną wizji dobra wspólnego, egzekwowanej przy zastosowaniu przymusu państwowego”⁸⁵, „radykalną zmianę społeczną, mającą w istocie rewolucyjny charakter”⁸⁶, „przekształcenie Unii w sprawiedliwe i dostatnie społeczeństwo» niezależnie od ceny, którą ma ono za to zapłacić, i niezależnie od jego stosunku do tempa tego przekształcenia oraz możliwości »oddzielenia wzrostu

84 R. Piotrowski, *Opinia o zgodności postanowień Europejskiego Zielonego Ładu z Konstytucją Rzeczypospolitej [w:] Drapieżny Zielony (Nie) Ład. Skutki ideologii Europejskiego Zielonego Ładu w polityce społeczno-gospodarczej*, red. A. Bartoszewicz, https://preczzzielonymladem.pl/wp-content/uploads/2024/10/Zielony_Lad_07A_online.pdf, dostęp: 22 stycznia 2025 r.

85 Tamże, s. 51.

86 Tamże.

gospodarczego od wykorzystania zasobów⁸⁷, „realizację projektu przebudowy społeczeństwa, opartą na jedynie słusznej, naukowo uzasadnionej koncepcji⁸⁸ czy „[w]ymuszanie mającej nastąpić w krótkim czasie radykalnej zmiany sposobu życia ukształtowanego w rezultacie wielowiekowych doświadczeń, obciążającej obywateli nieoczekiwanymi kosztami i obowiązkami administracyjnymi⁸⁹ jest nie do pogodzenia z art. 1 i 30 Konstytucji.



Art. 1 i 30 Konstytucji RP

Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

Już sama koncepcja Europejskiego Zielonego Ładu jest nie do pogodzenia z art. 1 i 30 Konstytucji.

Profesor wskazał również na wątpliwości co do zgodności z art. 2 Konstytucji, w myśl którego Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej może polegać na „nieuzasadnionym zróżnicowaniu sytuacji obywateli, z których większość stanie w obliczu zagrożenia negatywnymi konsekwencjami Europejskiego Zielonego Ładu, polegającymi na ryzyku przekreślenia ich dorobku życiowego bez jakichkolwiek zależnych od nich okoliczności prawnych lub gospodarczych, które mogłyby to uzasadniać⁹⁰. Natomiast „[w] przypadku regulacji składających się na Europejski Zielony Ład mamy do czynienia z arbitralną ingerencją w życie obywateli, polegającą na zmuszeniu ich pod groźbą kar do dostosowania się, na własny koszt lub ze znacznym udziałem środków własnych, do nowych wymagań, niezależnie od tego, jakie są możliwości obywateli i ich przekonanie o słuszności samego przedsięwzięcia, które ma być realizowane ambitnie i szybko. Tego rodzaju założenie jest nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego⁹¹.

87 Tamże.

88 Tamże.

89 Tamże.

90 R. Piotrowski, dz. cyt., s. 52.

91 Tamże.

Zasady Zielonego Ładu byłyby niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego również ze względu na brak spełnienia kryterium proporcjonalności: „W orzecznictwie TK znalazło wyraz przekonanie, że w demokratycznym państwie prawnym środki zastosowane do osiągnięcia założonego przez prawodawcę celu powinny być do tego celu proporcjonalne; dotyczy to w szczególności tych środków, których zastosowanie koliduje z usprawiedliwionymi interesami obywatela. [...] Nie jest jasne, czy regulacje składające się na Europejski Zielony Ład są w stanie doprowadzić do zamierzonych skutków, ponieważ zależy to zarówno od sposobu określenia tych skutków, jak i od znaczenia nadawanego eksperckim ocenom szans powodzenia zamierzeń. Trudno też o jednoznaczną ocenę niezbędności regulacji dla ochrony interesu publicznego, z którym jest ona powiązana. [...] Skala arbitralności odzwierciedlona w projektowanych regulacjach powoduje, że wątpliwa jest ich niezbędność dla ochrony interesu publicznego. Realizacja Europejskiego Zielonego Ładu jest niezgodna z zasadą proporcjonalności także dlatego, że efekty wprowadzonej regulacji nie pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela, skoro ciężary są pewne, co wynika z przepisów, a efekty można określić jako niepewne. Nieproporcjonalność polega również na tym, że koncepcja Europejskiego Zielonego Ładu nie obejmuje mechanizmu adaptacyjnego, uwzględniającego konsekwencje epidemii albo wojny, i nie zważa na specyfikę poszczególnych państw członkowskich, związaną np. z wprowadzeniem w stosunku do nich mechanizmu nadmiernego deficytu czy też napływem uchodźców w związku z wojną”⁹².

Zasady Zielonego Ładu byłyby niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego również ze względu na brak spełnienia kryterium proporcjonalności.

Kolejna podstawowa zasada, która jest podważana przez same założenia Europejskiego Zielonego Ładu, to zasada społecznej gospodarki rynkowej, o której mowa w art. 20 Konstytucji.



Art. 20 Konstytucji RP

Spółeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

92 Tamże, s. 52-53.

Według profesora Piotrowskiego „[z]astąpienie reguł rynkowych regułami poprawności klimatycznej w procesie przekształcania UE, wymuszonym w Europejskim Zielonym Ładzie, powoduje, że kryterium przewagi konkurencyjnej staje się nie zdolność wytwarzania, ale niskoemisyjność. Wolność działalności gospodarczej jest wartością konstytucyjną i nie może zostać zastąpiona przez niskoemisyjność działalności gospodarczej. Jednakże Europejski Zielony Ład uzależnia – poprzez przymus ekonomiczny i administracyjny oraz stosowanie sankcji karnych – możliwość prowadzenia działalności gospodarczej od spełnienia arbitralnie ustalonych wymagań, wynikających z dokonanego przez państwo wyboru politycznego, opartego na akceptacji prymatu ochrony klimatu w stosunku do praw ekonomicznych i socjalnych obywateli. Mechanizmy gospodarki rynkowej zostają zastąpione centralnym planowaniem, znajdującym zastosowanie do realizacji Europejskiego Zielonego Ładu”⁹³.

Kolejna podstawowa zasada, która jest podważana przez same założenia Europejskiego Zielonego Ładu, to zasada społecznej gospodarki rynkowej, o której mowa w art. 20 Konstytucji.

Przechodząc do rozwiązań szczegółowych wchodzących w zakres Europejskiego Zielonego Ładu, szczególną uwagę warto poświęcić dyrektywie dotyczącej charakterystyki energetycznej budynków. Jak wskazuje profesor Piotrowski: „Nałożenie na obywateli obowiązków dotyczących termomodernizacji mieszkań, pod rygorem kar przewidzianych w art. 34 dyrektywy 2024/1275, godzi w podstawową w demokratycznym państwie prawnym zasadę ochrony praw nabytych, skoro nawet ostatecznie ukształtowane i respektowane prawo do mieszkania może zostać podważone w sposób zarysowany w powołanej dyrektywie w postaci ryzyka eksmisji”⁹⁴. Ten akt prawny rodzi również poważne wątpliwości co do zgodności z art. 21 i art. 64 Konstytucji, które gwarantują ochronę prawa własności. Jak wskazuje profesor: „Należy podkreślić, że według TK unormowania nakładające na właściciela obowiązki w skali przewyższającej dochody, które przynosi przedmiot tej własności, naruszają istotę prawa własności, niweczą bowiem jedno z podstawowych uprawnień właściciela, jakim jest prawo do pobierania pożytków. Obowiązki właścicieli wynikające z realizacji Europejskiego Zielonego Ładu w niektórych wypadkach mogą naruszać istotę prawa własności”⁹⁵. Tym samym przewidziane w tej dyrektywie ograniczenia dotyczące prawa własności nie spełniałyby kryteriów, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

93 R. Piotrowski, dz. cyt., s. 54.

94 Tamże, s. 53.

95 R. Piotrowski, dz. cyt., s. 55.



Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP

Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Jak wskazuje profesor Piotrowski: „Należy podkreślić, że według TK unormowania nakładające na właściciela obowiązki w skali przewyższającej dochody, które przynosi przedmiot tej własności, naruszają istotę prawa własności, niweczą bowiem jedno z podstawowych uprawnień właściciela, jakim jest prawo do pobierania pożytków.

Na zakończenie tych rozważań należy wskazać, jakie byłyby skutki orzeczenia przez TK o sprzeczności Europejskiego Zielonego Ładu z Konstytucją. Jak wskazał sam Trybunał: „Skutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego byłoby zatem zawieszenie stosowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej niezgodnych z Konstytucją norm prawa unijnego”⁹⁶. Jednocześnie takie orzeczenie nie wywoływałoby żadnych skutków prawnych w świetle prawa unijnego. W związku z powyższym, mając na uwadze dualistyczny charakter prawa unijnego (podobnego pod tym względem do prawa międzynarodowego) oraz prawa krajowego, na Polsce wciąż spoczywałby obowiązek implementacji lub bezpośredniego stosowania przedmiotowych przepisów⁹⁷. Sytuacja taka nie różniłaby się zatem istotnie od omówionego w rozdziale trzecim braku implementacji dyrektywy – o ile obywatele polscy byli uchronieni od konieczności realizacji dotkliwych obowiązków wynikających z prawa UE, o tyle musieliby ponieść koszt związany z obciążeniem Polski ewentualną karą nałożoną przez TSUE w trybie art. 260 ust. 2 TFUE.

⁹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, pkt 76 uzasadnienia.

⁹⁷ „Następstwem omawianego stanu rzeczy mogłoby być postępowanie przeciwko Polsce prowadzone przez Komisję Europejską i skarga do Trybunału Sprawiedliwości przeciwko Polsce na naruszenie zobowiązań ciążących na podstawie traktatów (art. 258–260 TFUE)”. Tamże, pkt 77 uzasadnienia.

Jak wskazał sam Trybunał Konstytucyjny: „Skutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego byłoby zatem zawieszenie stosowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej niezgodnych z Konstytucją norm prawa unijnego”.

Co w takiej sytuacji powinna zrobić Polska? TK wskazał trzy możliwości: „podjęcie decyzji albo o zmianie Konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach wspólnotowych, albo – ostatecznie – decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Decyzję tę winien podjąć suweren, którym jest Naród Polski, lub organ władzy państwowej, który w zgodzie z Konstytucją może Naród reprezentować”⁹⁸. Pierwsze rozwiązanie oczywiście nie jest zasadne jako nierealizujące celu ochrony obywateli Polski przed niekorzystnymi regulacjami prawa UE. Drugie, jak wskazano w rozdziale pierwszym, wydaje się mało prawdopodobne, by móc je zrealizować. Alternatywą wobec trzeciej możliwości byłoby trwanie w UE pomimo nakładania przez nią na Polskę kar – przyjęcie tego rozwiązania oczywiście wymagałoby uprzedniego oszacowania, czy jest ono mniej niekorzystne dla polskiej gospodarki.

Alternatywą wobec trzeciej możliwości byłoby trwanie w UE pomimo nakładania przez nią na Polskę kar – przyjęcie tego rozwiązania oczywiście wymagałoby uprzedniego oszacowania, czy jest ono mniej niekorzystne dla polskiej gospodarki.

Stwierdzenie sprzeczności Europejskiego Zielonego Ładu z Konstytucją, oprócz wewnętrznych skutków prawnych, niewątpliwie wzmacniałoby również przekaz polityczny wskazujący na sprzeciw Polski wobec obowiązywania tychże przepisów prawnych. Tym samym owo stwierdzenie nieważności mogłoby zachęcić przedstawicieli innych państw do dołączenia do tej inicjatywy, zgodnie z tym, co zasygnalizowano pod koniec poprzedniego rozdziału.

Stwierdzenie sprzeczności Europejskiego Zielonego Ładu z Konstytucją, oprócz wewnętrznych skutków prawnych, niewątpliwie wzmacniałoby również przekaz polityczny wskazujący na sprzeciw Polski wobec obowiązywania tychże przepisów prawnych.

Sygnal ten można zresztą wzmocnić w jeszcze jeden sposób – w drodze referendum.

98 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, pkt 302 uzasadnienia.

Odrzucenie Zielonego Ładu w referendum

Na marginesie powyższych rozważań należy również pokrótce odnieść się do podnoszonego w ostatnim czasie w debacie publicznej⁹⁹ postulatu zorganizowania referendum w sprawie odrzucenia Zielonego Ładu. W pierwszej kolejności należy w tym miejscu wskazać, że zarówno przepisy prawne, jak i praktyka ich stosowania, pozostawiają poważne wątpliwości co do faktycznej skuteczności tej instytucji. Konstytucja stwierdza jedynie w art. 125, że w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe (ust. 1), a jeżeli weźmie w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, to jego wynik jest wiążący (ust. 3). Z kolei doprecyzowująca powyższy przepis Konstytucji ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym¹⁰⁰ w art. 67 stwierdza jedynie, że właściwe organy państwowe podejmują niezwłocznie czynności w celu realizacji wiążącego wyniku referendum zgodnie z jego rozstrzygnięciem przez wydanie aktów normatywnych bądź podjęcie innych decyzji, nie później jednak niż w terminie 60 dni od dnia ogłoszenia uchwały Sądu Najwyższego o ważności referendum w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Taka sytuacja zresztą nie miała jak dotąd miejsca – spośród pięciu referendum, które odbyły się w Polsce po 1989 r. (w tym trzech po wejściu w życie obecnej Konstytucji), tylko te dwa¹⁰¹, które odbyły się na innej, szczegółowej podstawie prawnej ściśle określającej ich skutki, okazały się wiążące.

Wobec powyższego instytucja referendum w polskim porządku prawnym bywa określana jako fasadowa¹⁰². W szczególności wskazuje się, że bardzo poważne wątpliwości budzi możliwość wyekwowania od właściwych organów podjęcia działań w celu realizacji wyniku referendum – wydaje się zwłaszcza, że brak jest takiej możliwości w odniesieniu do Sejmu¹⁰³.

Ponadto, jako że referendum nie może stanowić w Polsce samodzielnego źródła prawa, należy odrzucić możliwość uznania przepisów wchodzących w skład Zielonego Ładu za nieskuteczne wyłącznie w oparciu o jego wynik, abstrahując od trudności, jakie wiązałyby się z odpowiednim sformułowaniem takiego pytania. Z kolei dopuszczalność wezwania organów administracji i przede

99 Zob. „Precz z Zielonym Ładem” – zbieramy podpisy!, 21 czerwca 2024 r., <https://www.solidarnosc.org.pl/precz-z-zielonym-ladem-zbieramy-podpisy/>, dostęp: 22 stycznia 2024 r.

100 Dz. U. z 2024 r. poz. 574 ze zm.

101 Były to mianowicie: referendum w sprawie przyjęcia Konstytucji z 25 maja 1997 r., zorganizowane na podstawie Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 67, poz. 336) oraz referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej z 7 i 8 czerwca 2003 r., zorganizowane na podstawie art. 90 ust. 3 Konstytucji. To drugie było zresztą jedynym referendum, w którym frekwencja wyniosła powyżej 50% uprawnionych do głosowania.

102 M. Suska, *Referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa jako symboliczna instytucja prawna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2022, nr 4, s. 22, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2022.84.4.02>.

103 Tamże, s. 25.

wszystkim sądownictwa do niestosowania Zielonego Ładu w polskim porządku prawnym może budzić wątpliwości co do zgodności z art. 9 i 91 ust. 3 Konstytucji. Chyba najmniej kontrowersji budziłoby zobowiązanie rządu w wyniku referendum do podjęcia działań, takich jak: dążenie do uchylecia Zielonego Ładu w ramach procedury ustawodawczej UE i niepopieranie żadnych nowych rozwiązań w ramach głosowań w Radzie (UE), dążenie do uchylecia przedmiotowych aktów prawnych przez TSUE (na podstawie art. 263 lub 277 TFUE) czy wreszcie niepodejmowanie działań w celu implementacji Zielonego Ładu do prawa krajowego oraz zwrócenie się (przez Prezesa Rady Ministrów) do TK o zbadanie jego zgodności z Konstytucją. Działania te w istocie byłyby tożsame z opisanymi w poprzednich rozdziałach i musiano by się liczyć z tymi samymi trudnościami i ograniczeniami, co w nich zasygnalizowane.



Art. 9 Konstytucji RP

Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.

Zarazem jednak wyrażenie jasnej i jednoznacznej woli wyborców, odrzucających Europejski Zielony Ład, byłoby kolejnym silnym sygnałem politycznym, który mógłby zainspirować zarówno obywateli, jak i władze innych państw członkowskich do dołączenia do wspólnych działań mających na celu uchylenie przedmiotowych aktów prawa unijnego.

Jednak wyrażenie jasnej i jednoznacznej woli wyborców, odrzucających Europejski Zielony Ład, byłoby kolejnym silnym sygnałem politycznym, który mógłby zainspirować zarówno obywateli, jak i władze innych państw członkowskich do dołączenia do wspólnych działań mających na celu uchylenie przedmiotowych aktów prawa unijnego.

Podsumowanie

W świetle przyjętej przez Unię Europejską zasady pierwszeństwa prawa unijnego nad prawem krajowym możliwości uchylenia się przez Polskę od realizacji Zielonego Ładu pozostają mocno ograniczone. O ile uchronienie obywateli Polski przed negatywnymi skutkami tych polityk unijnych jest możliwe w oparciu o środki czysto krajowe takie jak stwierdzenie niezgodności Zielonego Ładu z Konstytucją czy też po prostu brak jego implementacji do prawa krajowego, o tyle rozwiązania te rodzą ryzyko nałożenia kar przez TSUE na Polskę, czego skutki i tak w ostateczności będą musieli sfinansować polscy podatnicy.

Z kolei uchylenie Zielonego Ładu na szczeblu unijnym, czy to w drodze procedury legislacyjnej, czy też na skutek wyroku TSUE, jakkolwiek nie wiązałoby się z tego typu negatywnymi konsekwencjami i byłoby bardzo pożądane, to jednak w obecnych realiach politycznych szanse na nie należy ocenić jako umiarkowane.

Z drugiej jednak strony podejmowanie opisanych wyżej działań krajowych (brak implementacji dyrektyw, stwierdzenie niezgodności z Konstytucją, odrzucenie w referendum) może stanowić jasny sygnał polityczny, który po dotarciu na forum europejskie zainspirowałby inne kraje do dołączenia do oporu wobec Zielonego Ładu, a być może wręcz nawet zmusił samą Komisję Europejską do zwerifikowania jej stanowiska i zaproponowania alternatywnych rozwiązań. W świetle podnoszonych powszechnie w ostatnim okresie, przez polityków bardzo różnych opcji, postulatów konieczności rewizji Zielonego Ładu, Polska mogłaby skorzystać z tej sprzyjającej atmosfery i, przechodząc jako pierwsza w tym zakresie od słów do czynów, zainicjować proces prowadzący do realnego uchylenia przedmiotowych, szkodliwych rozwiązań.

Biogram autora



Jędrzej Jabłoński

Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego (dyplom z wyróżnieniem) i studiów podyplomowych „Polskie kadry dla UE”. Starszy Analityk w Instytucie Ordo Iuris koordynujący program „Wolność i odpowiedzialność”. Wcześniej pracował jako Główny Specjalista w Biurze Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od początku działalności tego organu w 2018 r. do końca kadencji pierwszego Rzecznika. W swoich publikacjach naukowych podejmuje głównie tematykę zasady pomocniczości.



WSPARCIE DARCYŃCÓW

Instytut Ordo Iuris jest fundacją i zakres naszej aktywności jest ściśle uzależniony od funduszy, które pozyskamy na działalność statutową.

Ceniąc sobie niezależność, nie korzystamy ze środków publicznych i grantów, których pozyskanie mogłoby ją ograniczać. Naszą działalność prowadzimy tylko dzięki hojności naszych Darczyńców, zwłaszcza tych, którzy wspierają nas regularnie co miesiąc w ramach Kręgu Przyjaciół (więcej na: www.przyjaciele.ordoiuris.pl).

Razem możemy realnie wpływać na rzeczywistość!

DAROWIZNĘ MOŻNA PRZEKAZAĆ NA KONTO

32 1160 2202 0000 0002 4778 1296

Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris
ul. Zielna 39, 00-108 Warszawa

oraz za pomocą przelewów internetowych
Tpay i PayPal (szczegóły na stronie www.ordoiuris.pl).



WESPRZYJ ORDO IURIS

Europejski Zielony Ład to określenie pakietu unijnych aktów prawnych, przyjmowanych od 2021 r., które łączy wspólny cel osiągnięcia przez gospodarkę Unii Europejskiej przymiotu bezemisyjności do 2050 r. Przedmiotem niniejszej publikacji jest wskazanie sposobów, za pomocą których możliwe jest uchylenie przez państwa członkowskie obowiązujących tychże przepisów.

Europejski Zielony Ład to przyjęte w ramach zwykłej procedury ustawodawczej Unii Europejskiej akty, które albo wkrótce staną się wiążące, albo już są wiążące dla Polski w świetle prawa unijnego. Czy jednak Polska jest skazana na bezalternatywne wdrożenie tych rozwiązań, których łączny koszt jest szacowany na niemal 2,5 biliona euro? Niniejszy raport ma na celu wskazanie środków, które pozwolą tego uniknąć. Już sam proces przyjmowania tych aktów, bez spełnienia wymogu uzyskania jednomyślności w Radzie Unii Europejskiej, rodzi poważne wątpliwości co do jego skuteczności. Szczegółowe rozwiązania przewidziane w ramach Zielonego Ładu, takie jak przykładowo obowiązek termomodernizacji budynków, stoją natomiast w sprzeczności z polską Konstytucją, w tym zwłaszcza zawartymi w niej gwarancjami dla prawa własności. Podjęcie przez polski rząd środków opisanych w raporcie mogłoby zainicjować ogólnoeuropejski ruch sprzeciwu wobec Zielonego Ładu i w konsekwencji całkowite uchylenie, a przynajmniej gruntowną rewizję, zarówno przyjętych rozwiązań, jak i samej idei, na której się opierają.

Jędrzej Jabłoński, Starszy Analityk Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

Instytut Ordo Iuris przeprowadził badania nad historią wprowadzania Europejskiego Zielonego Ładu oraz działaniami polityków za to odpowiedzialnych, a także nad wzrostem kosztów życia spowodowanych wprowadzeniem takiej polityki, podejmuje się próby odpowiedzi na najważniejsze pytanie: jak skutecznie uchylić się od konsekwencji Zielonego Ładu. W niniejszym raporcie przeanalizowane zostało pięć narzędzi prawnych – począwszy od tych wymagających decyzji politycznej, poprzez te wykorzystujące drogę sądową, aż po ostatecznie, czyli przejęcie inicjatywy przez samo społeczeństwo. Ich zastosowanie pozwoli ocalić Polaków i polską gospodarkę od zgubnych skutków europejskiej zielonej polityki.

dr Łukasz Bernaciński, Członek Zarządu Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

WIĘCEJ O ZIELONYM ŁADZIE



ISBN 978-83-68211-41-2



9 788368 211412

WESPRZYJ ORDO IURIS



INSTYTUT NA RZECZ KULTURY PRAWNEJ ORDO IURIS

www.ordoiuris.pl