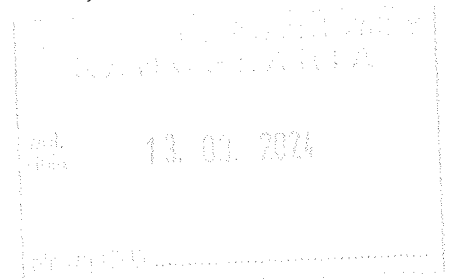


Warszawa, dnia 12 marca 2024 r.



Trybunał Konstytucyjny

Al. Jana Christiana Szucha 12a

00-918 Warszawa

Wnioskodawca:

Grupa posłów na Sejm RP X Kadencji

Reprezentowana przez:

Sebastiana Kaletę - Posła na Sejm RP

WNIOSEK GRUPY POSŁÓW NA SEJM RP

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, z 2001 r. poz. 319, z 2006 r. poz. 1471 oraz z 2009 r. poz. 946, dalej jako: „Konstytucja RP”) wnosimy o stwierdzenie niezgodności:

1) art. 191 ust. 1 w zw. z art. 192 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/2) w związku z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniającą dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. U. UE 2003, L 275, s. 32):

a) w zakresie, w jakim dopuszcza, by Unia Europejska i jej organy, w ramach realizacji celów z dziedziny środowiska, zwłaszcza dotyczących ochrony klimatu, kształtowały zobowiązania państwa członkowskiego sprzecznie z celami i zadaniami suwerennego państwa demokratycznego, z art. 1, art. 2, art. 5 i art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji RP;

b) w zakresie, w jakim wymaga od podmiotów gospodarczych z sektora energetycznego oraz energochłonnego udziału w Europejskim Systemie Handlu Uprawnieniami do Emisji i prowadzenia działalności gospodarczej z uwzględnieniem tego systemu, z art. 22 w związku z art. 20 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

2) art. 192 ust. 1 w zw. z art. 192 ust. 2 lit c. traktatu wskazanego w pkt 1), w zakresie, w jakim wymóg jednomyślności Rady ogranicza do uchwalania takich środków, których jedynie pierwszym zamierzonym rezultatem - wynikającym z celu lub treści tychże środków - jest znaczące wpływanie na wybór przez Rzeczpospolitą Polską między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę zaopatrzenia Rzeczypospolitej Polskiej w energię, z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji RP.

Do reprezentowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z prawem modyfikowania wniosku oraz udzielania dalszych pełnomocnictw Wnioskodawcy upoważniają Pana Posła Sebastiana Kaletę.

UZASADNIENIE

Przedmiot kontroli

Art. 192 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/2; dalej jako: TFUE) ma następujące brzmienie:

1. *Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów, decydują o działaniu służącym osiągnięciu celów określonych w artykule 191, które ma być podjęte przez Unię.*

2. *Na zasadzie odstępstwa od procedury decyzyjnej przewidzianej w ustępie 1 i bez uszczerbku dla artykułu 114 Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, uchwała:*

- a) przepisy przede wszystkim o charakterze fiskalnym;*
- b) środki wpływające na:
 - zagospodarowanie przestrzenne;
 - zarządzanie ilościowe zasobami wodnymi, w sposób pośredni lub bezpośredni wpływające na dostępność tych zasobów;
 - przeznaczenie gruntów, z wyjątkiem kwestii zarządzania odpadami;*
- c) środki wpływające znacząco na wybór Państwa Członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię.*

Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, może postanowić o stosowaniu zwykłej procedury ustawodawczej do dziedzin, o których mowa w akapicie pierwszym.

3. *Ogólne programy działania określające cele priorytetowe, które mają być osiągnięte, uchwalane są przez Parlament Europejski i Radę, stanowiące zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów.*

Środki niezbędne do realizacji tych programów są przyjmowane na warunkach przewidzianych w ustępie 1 lub 2, zależnie od przypadku.

4. *Bez uszczerbku dla niektórych środków przyjętych przez Unię, Państwa Członkowskie finansują i wykonują politykę w zakresie środowiska naturalnego.*

5. *Bez uszczerbku dla zasady, iż zanieczyszczający płaci, gdy środek oparty na ustępie 1 niesie ze sobą koszty uznane za nieproporcjonalne dla władz publicznych Państwa Członkowskiego, środek ten przewiduje właściwe przepisy w formie:*

- *tymczasowych derogacji i/lub*
- *Funduszu Spójności utworzonego zgodnie z artykułem 177.*

Z kolei przepis art. 191, do którego odsyła ustęp pierwszy powyższego artykułu, brzmi:

1. Polityka Unii w dziedzinie środowiska naturalnego przyczynia się do osiągnięcia następujących celów:

- *zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego;*
- *ochrony zdrowia ludzkiego;*
- *rozsądnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych;*
- *promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu.*

2. Polityka Unii w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie „zanieczyszczający płaci”.

W tym kontekście środki harmonizujące odpowiadające wymogom w dziedzinie ochrony środowiska obejmują, w odpowiednich przypadkach, klauzulę zabezpieczającą, która pozwala Państwom Członkowskim na podejmowanie, z zagospodarczych względów związanych ze środowiskiem, środków tymczasowych, podlegających unijnej procedurze kontrolnej.

3. Przy opracowywaniu polityki w dziedzinie środowiska naturalnego Unia uwzględnia:

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

4. W zakresie swoich odpowiednich kompetencji Wspólnota i Państwa Członkowskie współpracują z państwami trzecimi i właściwymi organizacjami międzynarodowymi. Warunki współpracy Unii mogą stanowić przedmiot umów między Unią i zainteresowanymi stronami trzecimi.

Poprzedzający akapit nie narusza kompetencji Państw Członkowskich do negocjowania w organach międzynarodowych i zawierania umów międzynarodowych.

Przywołane przepisy należą do tytułu XX. części trzeciej TFUE („Polityki i działania wewnętrzne Unii”) zatytułowanego „Środowisko” i wspólnie z art. 193 tegoż traktatu kompleksowo regulują kwestię kompetencji Unii w tytułowej dziedzinie, która - zgodnie z art. 4 ust. 2 lit e) TFUE - należy do kompetencji dzielonych z państwami członkowskimi.

W ustępie 1 art. 192 TFUE wskazano na cele polityki ochrony środowiska UE. Wcześniejszym odpowiednikiem analizowanego przepisu był art. 130r ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2; dalej: „TWE”), a następnie, po zmianie numeracji tego traktatu Traktatem amsterdamskim, podpisanym dnia 2 października 1997 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/31 ze zm.), art. 174 TWE. Analizowany przepis zawdzięcza swoje obecne brzmienie Traktatowi z Lizbony, sporządzonemu tamże dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569; Dz. Urz. UE 2007 r. C 306, s. 1), zmieniającemu traktat o Unii Europejskiej i TWE. Jedyna merytoryczna zmiana dotycząca ten przepis polegała na uzupełnieniu, że w ramach promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, Unia szczególną wagę będzie zwracała na kwestię zwalczania zmian klimatu.

Przypomnieć wypada, że Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wyraził zgodę na ratyfikację Traktatu z Lizbony ustawą z dnia 1 kwietnia 2008 r. (Dz. U. z 2008 r. Nr 62, poz. 388) i wszedł on w życie, po spełnieniu warunku ratyfikacji przez wszystkich sygnatariuszy, w dniu 1 grudnia 2009 r.

Jakkolwiek zatem Traktat z Lizbony nie wprowadził istotnych zmian, jeśli chodzi o politykę Unii w dziedzinie ochrony środowiska, w ostatnich latach odnotowuje się dążenie UE do zajęcia pozycji lidera w walce ze zmianami klimatu i związany z tym wzrost znaczenia tej polityki oraz liczby regulacji w ramach prawa wtórnego odnoszących się do tych kwestii (zob. M. Nowacki, A. Przyborowska-Klimczak, komentarz do art. 191 [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90-222)*, [red.] K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel, Warszawa 2012, LEX 2023). O powyższym świadczy również fakt podejmowania kwestii „środowiskowych” na niemal każdym posiedzeniu Rady Europejskiej - organu, który odgrywa w tych sprawach pierwszorzędą rolę, co znajduje odbicie w jego decyzjach oraz w konkluzjach publikowanych po kolejnych posiedzeniach (zob. G. Grabowska, *Kompetencje organów Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska*, [w:] *Polska i Wielka*

Brytania wobec Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia prawne, [red.] G. Grabowska, Katowice 2002, s. 80).

Prawo pierwotne Unii nie zawiera definicji terminów „środowisko” czy też „ochrona środowiska”. Rozumienie tych pojęć jest niekiedy ustalane na potrzeby aktów prawa wtórnego Unii (zob. M. Nowacki, A. Przyborowska-Klimczak, *op. cit.*). Jednoznaczne ustalenie znaczenia wspomnianych terminów ma jednak mniejsze znaczenie, skoro ustrojodawca europejski zdecydował się na taksatywne wskazanie celów działania Unii w rzeczonym obszarze. Już pobieżna analiza tych celów pozwala zauważyć, że nie sposób traktować ich rozłącznie, co też jest specyficzną właściwością składowych ekosystemu w ogólności. Nie sposób nie dostrzec, że problem przeciwdziałania zmianom klimatu został w ostatnich latach ujęty jako integrujący wszystkie wskazane w analizowanym przepisie cele i jednocześnie kluczowy w dziedzinie ochrony środowiska.

Jako początek zaangażowania Unii w tym obszarze wskazuje się zatwierdzenie Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, podpisanej w czerwcu 1992 r. w Rio de Janeiro (Decyzja Rady z dnia 15 grudnia 1993 r. dotycząca zawarcia Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Dz. Urz. UE z 1994 r., L 033, s. 11-12). Podobnie, to jest Decyzją Rady, Wspólnota Europejska przystąpiła do Protokołu z Kioto do Konwencji Ramowej Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, podpisanego w dniu 29 kwietnia 1998 r. w Nowym Jorku (Decyzja Rady z dnia 25 kwietnia 2002 r. dotycząca zatwierdzenia przez Wspólnotę Europejską Protokołu z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu i wspólnej realizacji wynikających z niego zobowiązań, Dz. Urz. UE, L 130, s. 1-3). Na mocy tej drugiej decyzji Wspólnota Europejska, ale też państwa członkowskie, przyjęły na siebie zobowiązanie do przestrzegania określonych poziomów emisji gazów cieplarnianych, zaś Komisja Europejska została zobowiązana, aby do 31 grudnia 2006 r. ustalić poziomy emisji przyznane Wspólnocie Europejskiej i każdemu z jej państw członkowskich, obliczone w tonach równoważnika dwutlenku węgla. Pierwszy europejski program w sprawie zmian klimatu przyjęto jeszcze w roku 2000. Z kolei, w szóstym tego rodzaju programie „Środowisko 2010: nasza przyszłość, nasz wybór”, sprawy zmiany klimatu zostały umieszczone na pierwszym miejscu wśród priorytetowych obszarów działania, zaś jako cel WE w tym obszarze przyjęto ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 8% w odniesieniu do lat 2008-2012 (zob. M. Nowacki, A. Przyborowska-Klimczak, *op. cit.*).

Kolejnym krokiem w polityce klimatycznej UE było przyjęcie 11 grudnia 2008 r. tzw. pakietu klimatyczno-energetycznego, stanowiącego zbiór dyrektyw i decyzji, których implementacja powinna doprowadzić do znacznej redukcji emisji gazów cieplarnianych. Pakiet, określany niekiedy jako „program 3x20%”, przewidywał do 2020 r. redukcję o 20% emisji gazów cieplarnianych, zwiększenie o 20% efektywności energetycznej i zwiększenie również o 20% udziału energii odnawialnej (zob. *ibidem*). Następnie, w 2014 r., w konkluzjach Rady Europejskiej ustalono cele do 2030 r.: 40% redukcji emisji gazów cieplarnianych, 27% poprawy efektywności energetycznej, 27% energii z odnawialnych źródeł energii (zob. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/climate-change/2030-climate-and-energy-framework>). Wreszcie latem 2021 r. Komisja Europejska przyjęła pakiet propozycji legislacyjnych, nazywany „Fit for 55”, mających na celu dostosowanie unijnej polityki klimatycznej, energetycznej, użytkowania gruntów, transportu i podatków do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych netto o co najmniej 55% do 2030 r. w porównaniu z poziomami z 1990 r.

Polityka Unii w dziedzinie środowiska opiera się na zasadach ostrożności, działania zapobiegawczego i usuwania zanieczyszczeń u źródła, a także na zasadzie „zanieczyszczający płaci”. Zasada ostrożności to narzędzie zarządzania ryzykiem, z którego można skorzystać, gdy określone działanie lub polityka budzą naukowe wątpliwości w związku z podejrzanym zagrożeniem dla zdrowia ludzkiego lub środowiska.

Zasada „zanieczyszczający płaci” jest realizowana w dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko, która ma na celu zapobieganie lub zaradanie w inny sposób szkodom wyrządzanym środowisku naturalnemu, gatunkom chronionym i siedliskom przyrodniczym, szkodom dotyczącym wód i gleby. Podmioty gospodarcze prowadzące określoną działalność zawodową, taką jak transport substancji niebezpiecznych, lub działalność, która wiąże się ze zrzutami do wody, muszą w przypadku bezpośredniego zagrożenia dla środowiska przedsięwziąć środki zapobiegawcze. W przypadku gdy szkoda już powstała, mają one obowiązek przedsięwziąć odpowiednie środki w celu zaradzenia jej i pokryć koszty. Zakres dyrektywy poszerzono trzykrotnie, aby objąć odpowiednio: gospodarkę odpadami powstającymi podczas wydobywania, działalność składowisk i bezpieczeństwo działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich. Ponadto włączanie aspektów środowiskowych w inne obszary polityki UE jest istotną koncepcją w polityce europejskiej.

Normatywną podstawą dla aktów prawnych wcielających poszczególne instrumenty polityki klimatycznej UE jest właśnie art. 192 TFUE.

Postanowienia art. 192 TFUE, zawierające normy kompetencyjne stanowiące podstawę prawną przyjmowania aktów prawa pochodnego dotyczących unijnej polityki w dziedzinie środowiska, wskazują dwie odmienne procedury legislacyjne: zwykłą procedurę ustawodawczą (art. 192 ust. 1 TFUE) i specjalną procedurę ustawodawczą (art. 192 ust. 2 TFUE).

Podstawową procedurą przyjmowania aktów prawa pochodnego w dziedzinie środowiska jest zwykła procedura ustawodawcza, zgodnie z którą akty prawa pochodnego są przyjmowane przez Parlament Europejski i Radę (stanowiącą większością kwalifikowaną) na wniosek Komisji i po uprzedniej konsultacji projektu aktu z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów. Odmienne zasady przewidziano w art. 192 ust. 2 TFUE, który zawiera katalog pięciu przypadków zastosowania specjalnej procedury ustawodawczej dla przyjęcia aktów prawa pochodnego służących wykonaniu celów unijnej polityki w dziedzinie środowiska wskazanych w art. 191 TFUE.

Podstawowa różnica między zwykłą a specjalną procedurą ustawodawczą sprowadza się zatem do tego, że w przypadku tej pierwszej dla przyjęcia aktu prawnego konieczne jest wspólne działanie Parlamentu Europejskiego i Rady (art. 289 ust. 1 w zw. z art. 192 ust. 1 TFUE) oraz poparcie większości kwalifikowanej członków Rady, natomiast przy tej drugiej Rada tylko konsultuje się z Parlamentem Europejskim (art. 289 ust. 2 w zw. z art. 192 ust. 2 TFUE). Jednocześnie znacząco rośnie siła głosu pojedynczego państwa członkowskiego, ponieważ konieczna jest jednomyślność członków Rady. Wybór jednej z tych dwóch podstaw prawnych ma więc olbrzymie znaczenie dla szans na przyjęcie danego środka, który zmierza do realizacji celów środowiskowych, a równocześnie, na przykład, może nakładać obciążenia lub ograniczenia na sektor energetyczny państwa członkowskiego, a tym samym pośrednio na jego gospodarkę. Naturalnie szanse na przyjęcie danego środka są większe w przypadku skorzystania z art. 192 ust. 1 TFUE, skoro Rada przyjmuje akt prawny większością kwalifikowaną. Z drugiej strony przy zastosowaniu procedury z art. 192 ust. 2 TFUE wystarczy negatywny głos jednego państwa członkowskiego w Radzie, aby uniemożliwić przyjęcie aktu (zob. K. Łuczak, *Norma art. 192(2)(c) TFUE jako podstawa prawna: skutki aktu prawnego i miks energetyczny państwa członkowskiego*, Przegląd Legislacyjny 2019, nr 1, s. 35-54). Jak wskazuje się w piśmiennictwie, zastosowanie procedury specjalnej umożliwia państwom członkowskim blokowanie prac nad projektami aktów prawnych, które mogłyby stanowić dla nich duże obciążenie finansowe lub zagrożenie dla ich bezpieczeństwa

energetycznego (zob. M. Nowacki, A. Przyborowska-Klimczak, *op. cit.*). Podobnie rzecznik generalny Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako: TSUE) P. Léger, w swojej opinii przedstawionej w ramach postępowania w sprawie C-36/98 *Królestwo Hiszpanii p. Radzie*, dokonując interpretacji odpowiednika art. 192 ust. 2 TFUE, podkreślił, że *[w]spólnym czynnikiem pomiędzy tymi trzema kategoriami środków jest to, że podczas gdy ich głównym celem jest ochrona środowiska, instytucje wspólnotowe są zobowiązane, przy wprowadzaniu środków, interweniować lub ingerować, incydentalnie lub subsydiarnie, w dziedzinach, które tradycyjnie należą do suwerennej władzy Państw Członkowskich, takich jak energia, planowanie regionalne lub podatki, oraz w których państwa członkowskie nadal chcą zachować szerokie uprawnienia* (opinia z dnia 16 maja 2000 r., w sprawie C- 36/98 *Królestwo Hiszpanii p. Radzie*, ECLI:EU:C:2000:246,pkt 89).

W ramach niniejszej sprawy kluczowe jest ustalenie, co rozumie się przez środki, o których mowa w art. 192 ust. 2 lit c TFUE, których wprowadzenie determinowałoby wykorzystanie procedury prawodawczej, o której mowa w tym przepisie. W warstwie literalnej, jak wskazuje się w piśmiennictwie, zastosowanie tego przepisu wymaga łącznego spełnienia trzech warunków: 1) środek służy osiągnięciu celów określonych w art. 191 ust. 1 TFUE; 2) środek wpływa znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii; 3) środek wpływa znacząco na ogólną strukturę zaopatrzenia w energię państwa członkowskiego (zob. K. Łuczak, *op. cit.*, s. 46). Uwagę zwraca termin „znacząco” (ang. *significantly*). Związek pomiędzy środkami w dziedzinie ochrony środowiska a kwestiami energetycznymi państw członkowskich z natury rzeczy może występować dość często, stąd wspomniany termin ma dodatkowo zawęzać konieczność zastosowania specjalnej procedury prawodawczej. Samo zaś posłużenie się tym przymiotnikiem wskazuje na stopniowalność owego wpływu, co implikuje, że dla przesądzenia ewentualnej ścieżki proceduralnej konieczne wydają się analizy skutków proponowanego aktu dla sektora lub wyboru, o których tu mowa (zob. *ibidem*, s. 46).

Jak się wydaje, nie bez znaczenia jest to, że w dotychczasowym piśmiennictwie procedura, o której mowa w art. 192 ust. 2 TFUE, jeśli chodzi o przyjmowanie środków wpływających na bezpieczeństwo energetyczne państwa, kojarzona jest właśnie z instrumentami zakładającymi ograniczenie emisji gazów cieplarnianych. M. Nowacki i A. Przyborowska-Klimczak wskazują wprost, że *[d]ziałania UE mające na celu walkę ze zmianami klimatu (obowiązek niższej emisji gazów cieplarnianych) wiążą się w głównej mierze z ograniczaniem przez sektor energetyczny wykorzystania przemysłowego węgla, które*

powoduje bardzo wysoką emisję tych zanieczyszczeń. Konieczne byłoby zatem zastąpienie węgla innymi źródłami energii (np. gazem ziemnym). Mogłoby to spowodować zasadnicze skutki dla bezpieczeństwa energetycznego takich państw jak Polska, która w związku z posiadaniem na swoim terytorium dużych zasobów węgla oraz polityką energetyczną prowadzoną przez polskie rządy w poprzednich latach, oparła produkcję energii elektrycznej w przeważającym stopniu na tym surowcu. W związku z powyższym art. 192 ust. 2 lit. c TFUE umożliwia przeciwdziałanie przez państwa, których bezpieczeństwo energetyczne mogłoby zostać zagrożone, przyjęciu przez UE niekorzystnych dla nich środków prawnych (M. Nowacki, A. Przyborowska-Klimczak, op. cit.).

Unijny system handlu emisjami w kontekście przedmiotu kontroli

W ramach unijnej polityki ochrony środowiska wprowadzono system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej (European Union Emission Trading System; dalej jako: „EU ETS”). Stanowi on podstawę polityki Unii Europejskiej w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatycznym i jest jej głównym narzędziem służącym do redukcji emisji przemysłowych gazów cieplarnianych. EU ETS jest jednym z międzynarodowych systemów handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Obejmuje on ponad 11 000 instalacji, a wśród nich elektrownie, elektrociepłownie, ciepłownie i zakłady przemysłowe oraz operatorów statków powietrznych w 31 krajach. Uczestniczące w systemie EU ETS instalacje z sektora energetycznego oraz energochłonne zakłady przemysłowe odpowiadają łącznie za niemal połowę całkowitej emisji CO₂ w UE.

EU ETS powstał w 2003 r. w celu usprawnienia ograniczania tej emisji. Na mocy ówczesnego odpowiednika art. 192 ust. 1 TFUE (art. 175 ust. 1 TWE), w dniu 13 października 2003 r. została przyjęta Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. Urz. UE 2003, L 275, s. 32; dalej jako: „Dyrektywa ETS” lub „Dyrektywa 2003/87”). Była ona wielokrotnie zmieniana, m.in. dyrektywą 2009/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. (Dz. Urz. UE. L Nr 140, s. 63), która również została przyjęta na podstawie art. 175 ust. 1 WE (obecnie art. 192 ust. 1 TFUE), a następnie dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/410 z dnia 14 marca 2018 r., zmieniającą dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod

względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzję (UE) 2015/1814 (Dz. Urz. UE. L 76, s. 3).

EU ETS funkcjonuje od dnia 1 stycznia 2005 r. we wszystkich państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Istotę i sens EU ETS, zapoczątkowanego dyrektywą 2003/87, wyraża brzmienie punktu 5 jej preambuły, który obecnie ma następującą treść:

(5) Unia oraz jej Państwa Członkowskie uzgodniły, iż będą wspólnie spełniać swoje zobowiązania w celu zmniejszenia antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych na podstawie Protokołu z Kioto, zgodnie z decyzją 2002/358/WE. Niniejsza dyrektywa ma na celu przyczynienie się do spełniania zobowiązań Unii Europejskiej oraz jej Państw Członkowskich bardziej skutecznie, przez skuteczny europejski obrót przydziałami emisji gazów cieplarnianych, z najmniejszym możliwym zmniejszeniem rozwoju gospodarczego oraz zatrudnienia.

Artykuł 1 dyrektywy 2003/87 wyraża kluczowe założenia systemu:

Niniejsza dyrektywa ustanawia system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii (...) w celu wspierania zmniejszania emisji gazów cieplarnianych w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób.

Niniejsza dyrektywa przewiduje również dalszą redukcję emisji gazów cieplarnianych, aby przyczynić się do osiągnięcia takich poziomów redukcji, które według naukowców uważane są za konieczne do uniknięcia groźnych zmian klimatu. Przyczynia się ona do osiągnięcia unijnego celu neutralności klimatycznej i celów klimatycznych określonych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/111929, a tym samym do realizacji celów porozumienia paryskiego.

*Niniejsza dyrektywa ustanawia także przepisy dotyczące oceny i wprowadzania w życie ściślejszego zobowiązania Unii dotyczącego redukcji przekraczającej 20%, które ma być stosowane po zatwierdzeniu przez Unię międzynarodowego porozumienia w sprawie zmian klimatu prowadzącego do redukcji emisji gazów cieplarnianych w większym zakresie, niż wymagane zgodnie z art. 9, o*dzw*ierciedlonego w popartym przez Radę Europejską na posiedzeniu w marcu 2007 r. zobowiązaniu dotyczącym redukcji emisji o 30 %.*

EU ETS zobowiązuje emitentów do pozyskania i umarzenia uprawnień do emisji CO₂. Co do zasady, uprawnienia są kupowane na rynku z dostępnej puli, znanej wszystkim

uczestnikom rynku. Ciepłownictwo, przemysł i lotnictwo, jako sektory narażone na tzw. Ucieczkę emisji, otrzymują obecnie część uprawnień za darmo (zob. https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances/leakage_pl). Ucieczka emisji polega na tym, że z powodu kosztów związanych z polityką klimatyczną przedsiębiorstwo przenosi produkcję do innych krajów o łagodniejszych przepisach w zakresie ograniczenia emisji. Sytuacja taka może prowadzić do zwiększenia całkowitej ilości emisji tego przedsiębiorstwa. Ryzyko ucieczki emisji może być wyższe w przypadku niektórych sektorów energochłonnych (zob. https://www.forum-energii.eu/pl/blog/ets-reforma#_ftnl).

Ponieważ EU ETS ma przede wszystkim prowadzić do ograniczenia emisji CO₂ do atmosfery, pula dostępnych na rynku uprawnień z roku na rok maleje, zgodnie z celami redukcyjnymi UE. Artykuł 9 dyrektywy 2003/87, zatytułowany *Liczba uprawnień w całej Unii*, stanowi:

Począwszy od 2013 r., liczba wydawanych corocznie w całej Unii uprawnień ulega zmniejszeniu w sposób liniowy, przy czym za punkt wyjścia przyjmuje się wartość z połowy okresu 2008-2012. Liczba uprawnień ulega zmniejszeniu o współczynnik liniowy wynoszący 1,74 % w odniesieniu do średniej całkowitej rocznej liczby uprawnień wydanych przez państwa członkowskie zgodnie z decyzjami Komisji dotyczącymi ich krajowych planów rozdziału uprawnień na lata 2008-2012. W związku z przystąpieniem Chorwacji liczba wydawanych w całej Unii uprawnień zostanie zwiększona jedynie o liczbę uprawnień, które Chorwacja sprzeda na aukcji zgodnie z art. 10 ust. 1.

Począwszy od 2021 roku, współczynnik liniowy wynosi 2,2 %.

W 2024 roku liczbę uprawnień w całej Unii zmniejsza się o 90 mln uprawnień. W 2026 roku liczbę uprawnień w całej Unii zmniejsza się o 27 mln uprawnień. W 2024 roku liczbę uprawnień w całej Unii zwiększa się o 78,4 mln uprawnień dla transportu morskiego. Współczynnik liniowy wynosi 4,3 % od 2024 do 2027 r. i 4,4 % od 2028 r. Współczynnik liniowy ma również zastosowanie do uprawnień odpowiadających średnim emisjom z działalności w zakresie transportu morskiego zgłoszonym zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2015/757 za lata 2018 i 2019, o których mowa w art. 3ga niniejszej dyrektywy. Komisja publikuje liczbę uprawnień w całej Unii w terminie 6 września 2023 r.

Odpowiednio od 1 stycznia 2026 r. i 1 stycznia 2027 r. liczbę uprawnień zwiększa się w celu uwzględnienia emisji gazów cieplarnianych innych niż emisje CO₂ z działalności w zakresie transportu morskiego oraz uwzględnienia emisji ze statków typu offshore w oparciu o

ich emisje za ostatni rok, dla którego dostępne są dane. Niezależnie od art. 10 ust. 1 uprawnienia wynikające ze zwiększenia przydziału udostępnia się w celu wsparcia innowacji zgodnie z art. 10a ust. 8.

Nadmienić należy, że wzrost wskaźnika liniowego od 2021 r. został wprowadzony przez art. 1 pkt 3 i 12 dyrektywy 2018/410 z dnia 14 marca 2018 r. (Dz. U. UE., L 76, s. 3) zmieniającej Dyrektywę 2003/87 z dnia 8 kwietnia 2003 r., w oparciu o konkluzje Rady Europejskiej z dnia 23 i 24 października 2014 r. w sprawie ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 (EUCO 169/14; dalej jako: konkluzje Rady Europejskiej z 2014 r.).

W punkcie II.2 konkluzji Rady Europejskiej z 2014 r. podkreślono między innymi, że Rada Europejska zatwierdziła wiążący cel unijny zakładający ograniczenie wewnętrznych emisji gazów cieplarnianych do roku 2030 o co najmniej 40% w porównaniu z poziomem z roku 1990. W związku z tym (...) sprawnie funkcjonujący, zreformowany system handlu uprawnieniami do emisji (ETS) z instrumentem służącym stabilizacji rynku zgodnie z wnioskiem Komisji będzie głównym europejskim instrumentem wykorzystywanym do osiągnięcia tego celu, roczny wskaźnik dotyczący zmniejszenia pułapu maksymalnych dozwolonych emisji zostanie podniesiony z 1,74% do 2,2% począwszy od 2021 r.

Ograniczona podaż podnosi ceny uprawnień. EU ETS jest systemem pułapów i handlu. Polega on na wprowadzeniu limitu łącznych emisji niektórych gazów cieplarnianych emitowanych przez instalacje objęte systemem. Z czasem limit ten jest obniżany, co sprawia, że łączne emisje spadają. Jednocześnie istnieje związek między wzrostem cen energii a wzrostem cen handlu uprawnieniami do emisji CO₂ (zob. o tym mechanizmie: J. Sowiński, *Badanie wpływu nowej dyrektywy ETS na ceny energii elektrycznej*, „Rynek Energii” 2010, nr 4).

W ramach wyznaczonego pułapu firmy otrzymują lub kupują uprawnienia do emisji, którymi mogą handlować zgodnie ze swoimi potrzebami. Mogą też kupować ograniczone ilości międzynarodowych jednostek emisji pochodzących z projektów mających na celu ograniczenie zużycia energii na całym świecie. Ograniczenie całkowitej liczby dostępnych uprawnień do emisji gwarantuje, że mają one pewną wartość.

Dalsze redukcje liczby uprawnień wynikają już z przyjętej w maju 2023 r. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/959 zmieniającej Dyrektywę ETS oraz decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla

unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. UE. , L 130, s. 134; dalej: „Dyrektywa 2023/959”).

Co roku każde przedsiębiorstwo musi umorzyć liczbę przydziałów wystarczającą na pokrycie jego całkowitych emisji. W przeciwnym razie nakładane są wysokie grzywny. Jeżeli przedsiębiorstwo zmniejszy swoje emisje, może zatrzymać dodatkowe uprawnienia w celu pokrycia swoich potrzeb w przyszłości albo sprzedania ich innemu przedsiębiorstwu, któremu tych uprawnień zabrakło.

Zasady podziału uprawnień między uczestnikami EU ETS są ustalone w Dyrektywie ETS. Akt ten był, jak już wspomniano, kilkakrotnie nowelizowany w związku z kolejnymi etapami procesu reformy EU ETS, zakładającymi ograniczanie uprawnień do emisji CO₂ (zob. tekst skonsolidowany zawierający informację o aktach zmieniających Dyrektywę ETS: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02003L0087-20230301&qid=1688543815718>).

Komisja Europejska rozdziela uprawnienia na:

- pulę darmową, z której uprawnienia są obecnie przyznawane za darmo, głównie instalacjom narażonym na ucieczkę;
- pulę aukcyjną, sprzedawaną przez: państwa członkowskie (pula podstawowa + pula z mechanizmu solidarnościowego), dedykowane fundusze (Fundusz Modernizacyjny i Fundusz Innowacyjności) za pośrednictwem Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Środki pozyskane ze sprzedaży uprawnień przez państwa są przychodem ich budżetów. System handlu ma zagwarantować obniżanie emisji tam, gdzie najmniej to kosztuje. Wysokie ceny emisji CO₂ sprawiają również, że podmioty muszą inwestować w czyste technologie niskoemisyjne. Celem działania EU ETS jest bowiem doprowadzenie do redukcji emisji gazów cieplarnianych, poprzez uwzględnienie kosztu emisji CO₂ w produkcji energii i wyrobów przemysłowych. Ma to sprawić, że wysokoemisyjna działalność stanie się droższa niż w przypadku wykorzystania w niej czystych alternatyw.

Ze względu na różne uwarunkowania krajów członkowskich, w EU ETS wpisane są mechanizmy wsparcia, które mają ułatwiać redukcję emisji. Są to mechanizm solidarnościowy, Fundusz Modernizacyjny i Fundusz Innowacyjny (oraz nowy Społeczny Fundusz Klimatyczny, o którym odrębnie w dalszej części wniosku).

Odnosnie do mechanizmu solidarnosciowego, w ramach obowiazujacego okresu EU ETS (2021-2030) dziesiec procent uprawnień aukcyjnych zostalo odlozonych „w interesie solidarnosci i wzrostu w Unii w celu redukcji emisji i adaptacji do skutków zmian klimatu” (tzw. mechanizm solidarnosciowy). W praktyce pula ta jest redystrybuowana miedzy 16 państwami potrzebujacymi wsparcia.

Fundusz Modernizacyjny jest to 2% wszystkich uprawnień w UE, czyli ok. 275 mln uprawnień do emisji CO₂ (EUA). Środki pozyskane ze sprzedaży tych uprawnień przeznaczone są na projekty klimatyczne w najmniej zamożnych państwach członkowskich (zob. Komisja Europejska, Modernisation Fund, https://ec.europa.eu/clima/policies/budget/modernisation-fund_en).

Fundusz Innowacyjny to 450 mln uprawnień, które mają zostać spieniężone w celu wsparcia projektów innowacyjnych w całej UE. O środki z Funduszu Innowacyjnego mogą ubiegać się instytucje ze wszystkich państw członkowskich (Komisja Europejska, Innovation Fund, https://ec.europa.eu/clima/policies/innovation-fund_en).

Jak już wspomniano, w lipcu 2021 r. Komisja Europejska przedstawiła pakiet reform „Fit for 55”. Jego celem było przygotowanie mechanizmów wdrażania podwyższonego unijnego celu redukcyjnego na 2030 r. Ponieważ EU ETS jest kluczowym elementem ograniczania emisji w krajach członkowskich, pakiet obejmuje również jego reformę, o czym w dalszej części wniosku. Wyższy cel redukcji emisji w sektorach objętych ETS będzie oznaczał szybsze wycofywanie uprawnień do emisji w obiegu. Sumarycznie, działania w ETS i non-ETS powinny do 2030 r. ograniczyć emisję gazów cieplarnianych w UE o 55%.

W analizie historii EU ETS warto szczególnie wyróżnić jeden moment rozwojowy. W dniu 6 października 2015 r., również na podstawie art. 192 ust. 1 TFUE, Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjęły decyzję 2015/1814, która dotyczy ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej (dalej jako: MSR).

Istota tej decyzji jest ujęta w punktach 4, 5 i 8 preambuły do tego aktu, gdzie stwierdzono:

W sprawozdaniu Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stanu europejskiego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla w 2012 r. wskazano potrzebę podjęcia działań w celu złagodzenia strukturalnej nierównowagi między popytem a podażą. Ocena skutków ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 pokazuje, że taka

nierównowaga będzie najprawdopodobniej rosnąć, a dostosowanie liniowej ścieżki do bardziej surowych wartości docelowych w tych ramach nie wystarczy do rozwiązania tego problemu. Zmiana współczynnika liniowego jedynie stopniowo zmienia ogólnounijną liczbę przydziałów (pułap unijnego systemu handlu emisjami). W rezultacie, nadwyżka również zmniejszałaby się tylko stopniowo a tym samym rynek musiałby wciąż funkcjonować przez ponad dekadę z nadwyżką około 2 mld uprawnień lub wyższą, co uniemożliwiłoby unijnemu systemowi handlu emisjami zapewnienie niezbędnych zachęt do inwestycji w ograniczanie emisji CO₂ w sposób opłacalny oraz stymulowanie innowacyjności w dziedzinie technologii niskoemisyjnych, sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu i tworzeniu miejsc pracy.

Aby rozwiązać ten problem i zwiększyć odporność unijnego systemu handlu emisjami w zakresie nierównowagi między podażą a popytem, aby mógł on funkcjonować na uporządkowanym rynku, w roku 2018 należy ustanowić rezerwę stabilności rynkowej (zwaną dalej "rezerwą"), która powinna zacząć funkcjonować w roku 2019. Rezerwa zwiększy również synergię z innymi elementami polityki klimatyczno-energetycznej. Aby zachować maksymalny stopień przewidywalności, należy określić jasne zasady dotyczące umieszczania uprawnień w rezerwie i uwalniania ich z rezerwy. Rezerwa powinna funkcjonować poprzez uruchamianie dostosowania rocznych wolumenów sprzedawanych na aukcji. Jeżeli spełnione będą odpowiednie warunki, począwszy od roku 2019, kwota uprawnień odpowiadająca 12 % liczby uprawnień w obiegu określonej w najnowszych opublikowanych przez Komisję danych na temat łącznej liczby przydziałów wprowadzonych do obiegu powinna być każdego roku odejmowana od wolumenów sprzedawanych na aukcji i umieszczana w rezerwie. W każdym roku odpowiednia liczba uprawnień powinna zostać uwolniona z rezerwy i przekazana państwu członkowskim w takich samych proporcjach i kolejności, jakie zastosowano przy umieszczeniu uprawnień w rezerwie, oraz powinna zostać dodana do wolumenów sprzedawanych na aukcji, jeżeli odpowiednia łączna liczba uprawnień w obiegu jest niższa niż 400 mln. [...]

(8) Planowane ponowne udostępnienie 300 mln uprawnień w roku 2019 i 600 mln uprawnień w roku 2020, określone w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 176/20145), podważyłoby cel rezerwy, jakim jest przeciwdziałanie strukturalnej nierównowadze między podażą a popytem. W związku z tym tych 900 mln uprawnień nie należy sprzedawać na aukcji w latach 2019 i 2020, lecz umieścić je w rezerwie.

Podstawową więc przyczyną powstania MSR była w istocie nadmierna podaż uprawnień emisyjnych, która przekładała się na „niedostateczną presję” w zakresie transformacji energetycznej na państwa członkowskie. W założeniu MSR miał regulować

rynek, zwiększając bądź zmniejszając podaż uprawnień emisyjnych w zależności od potrzeby rynkowej, tak aby z jednej strony utrzymać presję transformacyjną, a z drugiej strony nie powodować nadmiernego wzrostu cen uprawnień emisyjnych, co mogłoby się przekładać na gwałtowny skok cen dla indywidualnych konsumentów.

Już w tym miejscu warto zaznaczyć, że system ten nie został dotychczas ani razu wykorzystany w celu zwiększenia podaży, a tym samym ograniczenia cen uprawnień emisyjnych.

Rzeczpospolita Polska zaskarżyła decyzję 2015/1814 do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, żądając stwierdzenia jej nieważności. W pierwszej kolejności, w skardze podniesiono, że zaskarżona decyzja narusza art. 192 ust. 1 TFUE w związku z art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE ze względu na to, że została ona przyjęta zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, pomimo że decyzja ta stanowi środek wpływający znacząco na wybór przez państwo członkowskie między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię w rozumieniu tego ostatniego postanowienia. W ocenie Polski, zgodnie z art. 192 ust. 2 TFUE taka decyzja powinna zostać przyjęta przez Radę stanowiącą jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą. Polska podniosła, że gdyby uznać, iż wybór tego postanowienia jako podstawy prawnej może nie być oparty na ocenie rzeczywistych skutków środka, to specjalna procedura przewidziana w tym postanowieniu stałaby się bezprzedmiotowa i sama deklaracja, że akt ten nie ma na celu wywarcia wpływu na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii, wystarczałaby do wyeliminowania konieczności zastosowania specjalnej procedury ustawodawczej.

Tymczasem, biorąc pod uwagę ogólny kontekst energetyczny istniejący w Polsce, zaskarżona decyzja znacząco wpływała na wybór przez Polskę źródeł energii i na ogólną strukturę polskiego zaopatrzenia w energię, ponieważ Polska jest w szczególnie wysokim stopniu zależna od paliw kopalnych - ponad 83% wytwarzanej w naszym państwie energii elektrycznej pochodzi z węgla kamiennego i brunatnego. W polskiej skardze podnoszono, że wprowadzenie MSR spowoduje wzrost cen uprawnień do emisji, co w sposób nieunikniony wymusi zmiany w sektorze energetycznym Polski. W takim wypadku jedyną dostępną alternatywą będzie wzrost zużycia gazu ziemnego, które finalnie, w roku 2035, osiągnie pułap wynoszący 700% bieżącego zużycia. Natomiast przy braku MSR polski sektor energetyczny podążałby tempem transformacji wyznaczonym przez pierwotny kształt EU ETS. Polska zaznaczyła również, że wykorzystanie gazu ziemnego przekroczyłoby znacznie krajowy

poziom wydobycia tego surowca, doprowadziłoby do wzrostu importu, a tym samym wpłynęłoby na bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie dostaw energii.

W skardze zaznaczono również, że zwalczanie nierównowagi pomiędzy podażą a popytem na rynku uprawnień do emisji jest celem instrumentalnym zaskarżonej decyzji, która zmierza w rzeczywistości do tego, aby cena uprawnień była ustalona na właściwym - odpowiednio wysokim - poziomie. Cena ta ma następnie skłaniać państwa członkowskie do korzystania z odnawialnych źródeł energii lub paliw o niższej emisji dwutlenku węgla, a tym samym prowadzić do zmiany struktury ich dostaw energii poprzez dywersyfikację tych dostaw i obniżenie udziału energii uzyskanej z paliw kopalnych. Oznacza to, że korekta istniejącej na rynku nierównowagi poprzez podwyższenie ceny uprawnień umożliwi osiągnięcie głównego celu zaskarżonej decyzji, polegającego na zmianie miksu energetycznego państw członkowskich, co potwierdza, że zaskarżona decyzja powinna być przyjęta na podstawie art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE.

Rzeczpospolita Polska zakwestionowała także argumentację pozwanych instytucji dotyczącą zmniejszającego się znaczenia udziału instalacji energetycznego spalania we wszystkich państwach członkowskich objętych EU ETS ze względu na stałe rozszerzanie zakresu zastosowania dyrektywy 2003/87. Z danych Europejskiej Agencji Środowiska (EEA) wynikało bowiem, że udział emisji ze spalania nie zmieniał się znacząco w pierwszych latach funkcjonowania trzeciego okresu rozliczeniowego, przy czym jego poziom w Polsce był wówczas znacznie wyższy od średniej stwierdzonej dla wszystkich tych państw.

Wyrokiem z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie o sygn. C-5/16, *Polska przeciwko Parlamentowi i Radzie*, TSUE oddalił skargę Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał podniósł przede wszystkim, że *[z]ważywszy, że do poznania rzeczywistych i konkretnych skutków środka legislacyjnego konieczne jest przeprowadzenie analizy tych skutków po jego wejściu w życie, wybór prawodawcy powinien opierać się na założeniach dotyczących prawdopodobnego wpływu tego środka, które z natury mają charakter spekulacyjny i nie stanowią w żadnym razie obiektywnych czynników, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 38 niniejszego wyroku. W związku z tym należy stwierdzić, że ocena skutków dla polityki energetycznej państwa członkowskiego wywieranych przez akt Unii nie stanowi elementu, który powinien być oceniany w oderwaniu od celu lub treści tego aktu lub na zasadzie odstępstwa od nich. Ponadto, jak podniosła Rada, należy podkreślić, że art. 192 ust. 2 TFUE należy interpretować w związku z art. 191 TFUE, który ma na celu powierzenie Unii roli w dziedzinie ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu, w*

szczegółności poprzez podejmowanie i wypełnianie międzynarodowych zobowiązań w tym zakresie. Ponieważ przyjęte w tym celu środki siłą rzeczy mają skutki dla sektora energetycznego państw członkowskich, 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. Tymczasem wnioszek ten jest nie do pogodzenia z orzecznictwem Trybunału, zgodnie z którym przepisy, które mają charakter wyjątku od zasady, muszą być interpretowane w sposób ścisły (zob. analogicznie wyrok z dnia 10 czerwca 2010 r., *Bruno i in.*, C-395/08 i C-396/08, EU:C:2010:329, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo). Z powyższego wynika, że art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE może stanowić podstawę prawną aktu Unii **jedynie wtedy, gdy z jego celu i treści wynika, że pierwszym zamierzonym rezultatem tego aktu jest wywarcie znaczącego wpływu na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i na ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię** (podkr. wł.) [ECLI:EU:C:2018:483, pkt 41-46]. Konkludując, TSUE stwierdził, że z analizy celu i treści zaskarżonej decyzji nie wynika, że pierwszym rezultatem, jaki miał zostać osiągnięty za pomocą tej decyzji, było wywarcie znaczącego wpływu na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię, a więc wybór art. 192 ust. 1 TFUE jako podstawy prawnej dyrektywy był właściwy (*ibidem*, pkt 62). Innymi słowy, TSUE uznał, że w istocie art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE może stanowić podstawę prawną aktu prawnego jedynie wówczas, gdy cel i treść regulacji jednoznacznie stanowi, że pierwszorzędnym jej celem jest wywarcie znaczącego wpływu na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię, niezależnie od tego, jaki jest rzeczywisty stan rzeczy.

W piśmiennictwie wskazano, że wskazanym wyżej wyrokiem TSUE uzupełnił listę warunków zastosowania art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE, zapewniając prawodawcy unijnemu komfort korzystania ze zwykłej procedury prawodawczej, niezależnie od stanowiska państw członkowskich wobec wpływu środka na ich miks energetyczny (zob. K. Łuczak, *op. cit.*, s. 46-47). Jak się zdaje, takie rozumienie przedmiotu kontroli znalazło również zastosowanie w wyroku TSUE z dnia 13 marca 2019 r., w sprawie *Polska przeciwko Parlamentowi (UE) i Radzie (UE)*, C-128/17 (ECLI:EU:C:2019:194, pkt 28 i 46).

Jak już sygnalizowano, poprzez wskazane wyżej ograniczenie warunków zastosowania art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE, to przepis art. 192 ust. 1 TFUE (zwykła procedura prawodawcza) jest konsekwentnie wykorzystywany jako podstawa prawna aktów dotyczących polityki

klimatycznej EU, w tym modyfikacji EU ETS. Nie inaczej jest w przypadku wprowadzania pakietu reform „Fit for 55”.

W dniu 10 maja 2023 r. przyjęto wspomnianą już Dyrektywę 2023/959. Elementem pakietu jest także 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. U. UE., L 130, s. 52).

Jak wskazano w motywach Dyrektywy 2023/959, ma ona dostosować EU ETS do ambitnego celu polegającego na ograniczeniu emisji netto gazów cieplarnianych w całej gospodarce UE do roku 2030, z celem polegającym na osiągnięciu neutralności klimatycznej najpóźniej do roku 2050 oraz z celem polegającym na osiągnięciu następnie ujemnych emisji. Najważniejsze zmiany jakie obejmą EU ETS dotyczą:

- objęcia systemem sektora transportu morskiego (od dnia 1 stycznia 2026 r.);
- rozszerzenia EU ETS w zakresie instalacji spalania paliw o spalarnie odpadów komunalnych o nominalnej mocy cieplnej powyżej 20 MW (początkowo poprzez monitorowanie i raportowanie; ewentualne włączenie do systemu od 2028 r.);
- ponowne zmniejszenie liczby uprawnień do emisji CO₂ w całej Unii, także poprzez podniesienie współczynnika liniowego do 4,3 % od 2024 do 2027 r. i 4,4 % od 2028 r.;
- zwiększenie rocznej stopy redukcji wskaźników referencyjnych, czyli zmniejszanie liczby darmowych uprawnień przyznawanych instalacjom, a także wprowadzenia mechanizmu warunkowości (przydział darmowych uprawnień będzie uzależniony od inwestycji w techniki zwiększenia efektywności energetycznej i redukcji emisji).

Niemniej, bodaj najistotniejszą nowością jest przyjęcie ram prawnych pod EU ETS 2, równoległy system handlu emisjami obejmujący sektor budowlany, sektor transportu drogowego, a także niektóre sektory działalności przemysłowej nieobjęte dotąd EU ETS. W motywach Dyrektywy 2023/959 założono, że handel uprawnieniami w nowym systemie należy rozpocząć w 2025 r., przy czym zakłada się, że nie będzie przydziału darmowych uprawnień, lecz będą one nabywane wyłącznie na aukcjach. Dla przeciwdziałania negatywnym skutkom społecznym działalności nowego systemu powołano nowy Społeczny Fundusz Klimatyczny.

Na zakończenie tej części należy porządkowo wskazać, że postanowienia Dyrektywy ETS zostały implementowane do polskiego porządku prawnego ustawą z 12 czerwca 2015 r. o

systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. z 2023 r. poz. 589 ze zm.) oraz aktami wykonawczymi do tej ustawy.

Właściwość Trybunału Konstytucyjnego

Stosownie do treści art. 188 pkt 2 Konstytucji RP, umowy międzynarodowe, ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie, podlegają kontroli Trybunału Konstytucyjnego co do ich zgodności z ustawą zasadniczą. Intencją grupy posłów nie jest stwierdzenie niekonstytucyjności wszystkich norm wynikających z zaskarżonych przepisów traktatowych, lecz jedynie specyficznego zakresu normowania, zdeterminowanego, po pierwsze, działaniem prawodawcy unijnego w postaci aktu wtórnego prawa europejskiego, a po drugie, interpretacją tychże przepisów przez Trybunał w Luksemburgu. Niniejszy wniosek z jednej strony wpisuje się zatem w uznaną już przez Trybunał Konstytucyjny jego własną kognicję do kontroli norm aktów prawa pierwotnego Unii Europejskiej, w takim zakresie, w jakim ich treść może zostać odtworzona poprzez praktykę stosowania przepisów traktatów (zob. wydany w pełnym składzie -wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2021 r., sygn. K 3/21, OTK ZU seria A z 2022 r., poz. 65). Z drugiej jednak strony kilku słów wyjaśnienia wymaga wskazanie Dyrektywy ETS jako związkowego przedmiotu kontroli.

Akty wtórnego prawa Unii Europejskiej nie zostały wprost wskazane w art. 188 Konstytucji RP, co sprawia, że formalnie wydają się one pozostawać poza kontrolą abstrakcyjną Trybunału Konstytucyjnego. Jednocześnie pozostawienie poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego jakiegokolwiek aktu, który mógłby wywoływać skutki prawne w porządku RP, wydaje się dysfunkcjonalne z punktu widzenia zasady nadrzędności Konstytucji RP. Z tego względu w piśmiennictwie postuluje się wprowadzenie formuły „złożonej normy traktatowej”, w skład której wchodziłaby norma traktatu oraz normy aktów prawa wtórnego, wydanych na podstawie poddanej kontroli normy traktatowej. Jest to konstrukcja analogiczna do sformułowanej w orzecznictwie TK koncepcji „złożonej normy ustawowej” (por. orzeczenie TK z dnia 7 października 1992 r., o sygn. U. 1/92, OTK w 1992 r., cz. II, poz. 38 oraz wyrok z dnia 23 kwietnia 2008 r., sygn. SK 16/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 45). W myśl orzecznictwa Trybunału podlegająca ocenie norma prawna każdorazowo, wymaga rekonstrukcji przez odniesienie do szerszego kontekstu normatywnego i w konsekwencji nie może być rozpatrywana w izolacji (zob. wyroki TK z dnia 4 września 2007 r., sygn. P 43/06, OTK ZU nr

8/A/2007, poz. 95 i z dnia 4 lipca 2013 r., sygn. P 7/10, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 74). W takiej sytuacji pojęcie „ratyfikowanej umowy międzynarodowej”, zawarte w art. 188 Konstytucji, obejmowałoby nie tylko poddany kontroli przepis takiej umowy lecz również dookreślające go przepisy prawa stanowione na jego podstawie (w tym wypadku przepisy prawa pochodnego UE) [zob. M. Muszyński, *Granice kompetencyjne Trybunału Konstytucyjnego wobec prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Tempora Mutantur Cum Legibus. Księga jubileuszowa z okazji 20-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie*, [red. nauk.] A. Tarwacka, Warszawa 2019, s. 134-135]. Względy wynikające z zasady nadrzędności Konstytucji RP przemawiają za przyjęciem takiej optyki, co znalazło swoje odzwierciedlenie w ujęciu przedmiotu kontroli.

Problemy konstytucyjne

W niniejszej sprawie występuje triada problemów konstytucyjnych, albowiem sprawa ta dotyczy trzech zakresów normatywnych wynikających z przepisów traktatowych regulujących zasady i cele polityki UE w dziedzinie środowiska (art. 191 w związku z art. 192 TFUE).

Jak już wskazywano, treść i sposób realizacji wyżej wskazanej polityki w odniesieniu do ochrony klimatu (art. 191 TFUE) są wypełniane i rozwijane przez prawodawstwo unijne, w tym dyrektywy. Dyrektywa ETS jest jedną z form realizacji celów polityki UE zarówno w dziedzinie środowiska, jak i w dziedzinie energii.

Wiążąc przepisy TFUE z treścią konkretyzujących ją postanowień Dyrektywy ETS, można zrekonstruować dwie normy traktatowe, które budzą wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją RP. Kształtują one bowiem zobowiązania państwa (Rzeczypospolitej Polskiej) w sposób utrudniający jego suwerenne działanie i realizowanie zadań. Nakładają także na podmioty gospodarcze zobowiązania budzące wątpliwości co do wolności działalności gospodarczej.

Zasadne jest zatem uczynienie tych norm przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Należy przy tym zaznaczyć, że przedmiotem zaskarżenia są normy traktatowe. Przywołanie w petitum wniosku w sposób związkowy Dyrektywy ETS służy

rekonstrukcji norm prawnych wynikających z TFUE, a odnoszących się do dziedziny „środowisko”.

Pierwszy kwestionowany zakres polega na tym, że Unia Europejska prowadząc w dziedzinie środowiska politykę, która ma się przyczynić do osiągnięcia celów takich jak zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska, a także promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu, dopuszcza stosowanie instrumentów i mechanizmów, które nakładają na państwa członkowskie nieproporcjonalne zobowiązania w rezultacie sprzeczne z celami i zadaniami suwerennego państwa demokratycznego. Mechanizmy te i zobowiązania są szczegółowo określone w Dyrektywie ETS i mają związek z EU ETS.

Wskazana norma budzi wątpliwość co do zgodności z:

- zasadą dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP);
- zasadą praworządności oraz charakterem państwa prawnego, którego zadaniem jest realizacja dobra wspólnego (art. 2 Konstytucji RP);
- celami państwa określonymi w art. 5 Konstytucji RP, w tym nakazem kierowania się zasadą zrównoważonego rozwoju w realizacji zadań państwa;
- granicami podziału kompetencji między UE a Rzeczpospolitą w zakresie kształtowania i realizowania polityki w dziedzinie środowiska w związku z zasadą suwerenności (art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji RP).

Drugi kwestionowany zakres normatywny przewiduje, że Unia Europejska nakłada na podmioty gospodarcze, w tym podmioty z sektora energetycznego oraz energochłonnego, obowiązek udziału w systemie EU ETS i prowadzenia działalności z uwzględnieniem tego systemu, zwłaszcza w zakresie dysponowania uprawnieniami do emisji na zasadach określonych prawem unijnym.

Wskazane rozwiązanie budzi wątpliwości co do adekwatności i proporcjonalności stosowanych środków w kontekście konstytucyjnej zasady ochrony wolności gospodarczej, która współkształtuje ustrój państwa, a przez to przyczynia się do realizacji przez państwo zadań powierzonych mu przez suwerena.

I wreszcie występuje trzeci problem, niezwiązany już stricte z treścią Dyrektywy ETS, ale procedurą wdrożenia tego instrumentu, jak i innych aktów w analizowanej dziedzinie. W

tym wypadku chodzi o kontrolę konstytucyjności zaskarżonej normy z punktu widzenia przepisów stanowiących podstawę przekazania kompetencji na rzecz organów Unii Europejskiej, ale od strony proceduralnej, a nie materialnej. Innymi słowy, przedmiotem badania jest to, czy zakres tych kompetencji przekazanych nie został samodzielnie - a więc w sposób konstytucyjnie nieuprawniony - rozszerzony przez organy Unii, względem tego, co było przedmiotem zgody Rzeczypospolitej Polskiej wyrażonej najpierw w traktacie akcesyjnym, a następnie w traktacie lizbońskim. Omawiany w tym miejscu problem konstytucyjny dotyczy zatem aspektów proceduralnych, to jest dochowania konstytucyjnie przewidzianego trybu przekazania kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej i jej organów, i w tym sensie ma charakter wtórny w odniesieniu do dwóch pozostałych problemów.

Wzorce kontroli

Zgodnie z treścią art. 1 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Jak wskazuje M. Piechowiak, w odniesieniu do normatywnej zawartości art. 1 Konstytucji, *rdzeń znaczeniowy terminu „dobro wspólne” wyznaczony jest przytoczonym w trakcie drugiego czytania określeniem, iż dobro wspólne to suma tych warunków życia społecznego, dzięki którym jednostki, rodziny i zrzeszenia mogą pełniej i łatwiej osiągnąć swoją własną doskonałość, i polega ono przede wszystkim na poszanowaniu przyrodzonych praw oraz obowiązków osoby ludzkiej* (M. Piechowiak, komentarz do art. 1 Konstytucji RP, [w:] M. Safjan i L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, Tom I, art. 1-86*, Legalis 2016, teza 59). *Dobrem wspólnym jest państwo rozumiane jako demokratycznie zorganizowana wspólnota upodmiotowionych obywateli, a nie tylko aparat państwowy, choćby i pojmowany najszerzej, jako całokształt (system) organów, urzędów i instytucji działających w imieniu i z upoważnienia zwierzchniej władzy państwowej* (zob. wypowiedź P. Winczorka, „Biuletyn KK.ZN” nr XI, s. 89). (...) *Dobrem wspólnym są przy tym instytucje władzy państwowej ujmowane nie statycznie, lecz w działaniu, pracujące według określonych demokratycznych procedur, zapewniających tzw. sprawiedliwość proceduralną, stanowiące przeto struktury złożone tak z elementów materialnych, jak proceduralnych* (W. Osiatyński, *Uwagi na temat...*). *Na tle Konstytucji RP szczególnie wyraziście rysują się podstawowe funkcje państwa określone w jej art. 5 jako strzeżenie jego niepodległości, nienaruszalności terytorium, zapewnienie wolności i praw obywatelskich oraz bezpieczeństwa obywateli, piecza nad dziedzictwem narodowym oraz zagwarantowanie ochrony środowiska. Każda z tych funkcji jest nastawiona na ochronę i realizację jakiegoś dobra wspólnego, ponieważ zaś są to funkcje państwa - ujawniają i*

umacniają kolejny aspekt samego państwa jako dobra wspólnego (por. J Oniszczyk, Dobro wspólne jako..., s. 186-187). Jednocześnie są to dobra na tyle doniosłe, że ich prymat nad dobrami partykularnymi zdaje się nie budzić żadnych zastrzeżeń (zob. M Lewaszkiewicz-Petrykowska, Dobro wspólne..., s. 73). [...] Trybunał wyraził pogląd, że równowaga finansów państwa stanowi dobro wspólne (w wyroku z 4 maja 2004 r., K 40/02), chociaż w tym wypadku prymat dobra wspólnego nad innymi wartościami konstytucyjnymi nie jest już ani tak oczywisty, ani tak absolutny. (...) Za dobro wspólne w pełni można uznać państwo, które jest zdolne do działania i wypełniania swoich podstawowych funkcji. Państwo niesprawne, nierealizujące jakiegokolwiek swojego zadania, traci swój walor jako »dobro«, a staje się ciężarem dla swoich obywateli. Zazwyczaj spotka się wówczas z odrzuceniem i nie zapewni integracyjnej ani regulacyjnej roli. Ustrojowe zadanie ciążyące na wszystkich władzach, zapewnienia instytucjom publicznym »rzetelności i sprawności«, o czym wspomina wstęp do konstytucji, wiąże się z jeszcze jedną okolicznością. Państwo jest bowiem »pierwszym instytucjonalnym strażnikiem i gwarantem« trwania i rozwoju wartości, na których fundamencie zostało zorganizowane, a także realizacji wolności i praw człowieka (por. wyrok z 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, pkt 3.2; czy w kontekście konieczności ochrony pracy jako elementu dobra wspólnego - wyrok z 14 czerwca 2011 r., Kp 1/11, pkt 4.1, a także M Zubik, »Wolność« a »prawo« (pięć hipotez o stosowaniu pojęć konstytucyjnych dotyczących praw człowieka), PiP 2015, z. 9, s. 17-18) [W. Sokolewicz, M. Zubik, komentarz do art. 1 Konstytucji, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej - Komentarz, t. I, wyd. 2016, Lex 2023, teza 18].

Za dobro wspólne lub jego element TK uznawał: byt państwa (określony także mianem interesu wspólnego; wyr. TK z 7.3.2000 r., K 26/98, OTK 2000, Nr 2, poz. 57, pkt 111.2), bezpieczeństwo państwa (wyr. TK z: 25.11.2003 r., K 37/02, OTK-A 2003, Nr 9, poz. 96; 3.7.2001 r., K 3/01, OTK 2001, Nr 5, poz. 125, pkt III.3), bezpieczeństwo i obronność kraju (wyr. TK z 3.7.2001 r., K 3/01, OTK 2001, Nr 5, poz. 125, pkt III.3), bezpieczeństwo zewnętrzne (wskazane pośrednio jako dobro wspólne w wyr. TK z 10.4.2002 r., K 26/00, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 18, pkt V.2), niepodległy byt państwowy, niepodzielność terytorium i nienaruszalność granic (wyr. TK z: 7.3.2000 r., K 26/98, OTK 2000, Nr 2, poz. 57, pkt III.2; 10.4.2002 r. K 26/00, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 18, pkt V.2), niepodległość i nienaruszalność terytorium (wyr. TK z 3.7.2001 r., K 3/01, OTK 2001, Nr 5, poz. 125, pkt III.3), niepodległość państwa (wyr. TK z 11.5.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, Nr 5, poz. 49, pkt III.18) [M. Piechowiak, *op. cit.*, teza 136]. Trybunał Konstytucyjny wskazał, m.in. w wyroku z dnia 6 lipca 2011 r., sygn. P 12/09 (OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 51), takie elementy dobra wspólnego jak:

prestiz organów państwa, zaufanie obywateli do RP, identyfikacja obywateli z państwem. W imię dobra wspólnego ograniczana może być wolność osobista (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 1 czerwca 1999 r., sygn. SK 20/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 93; 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144, pkt III.8; 5 lipca 2005 r., sygn. SK 26/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 78, pkt III.3; 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75, pkt III.3.1; 10 czerwca 2008 r., sygn. SK 17/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 78, pkt III.5.1; postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 22 października 2008 r., sygn. Ts 231/08, OTK ZU nr 3/B/2009, poz. 205; 3 czerwca 2009 r., sygn. Ts 231/08, OTK ZU nr 3/B/2009, poz. 206; 20 listopada 2012 r., sygn. SK 3/12, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 123). W wyroku z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. P 24/05, Trybunał Konstytucyjny zauważył: *Dostęp do zasobów energetycznych ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia istnienia społeczeństwa i poszczególnych jednostek, suwerenności i niepodległości państwa - a zatem zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela. Dysponowanie zasobami energetycznymi warunkuje możliwość urzeczywistnienia dobra wspólnego, o którym mówi art. 1 Konstytucji* [OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 87].

Analizowany wyżej wzorzec, w kontekście niniejszej sprawy wykazuje łączność z art. 5 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

Jak wskazuje się w piśmiennictwie, *[p]ojęcie bezpieczeństwa na podstawie art. 5 Konstytucji RP należy rozumieć szeroko, jako stan dający poczucie pewności i stabilności oraz gwarancji jego ochrony. Chodzi przy tym nie tylko o bezpieczeństwo o charakterze politycznym czy militarnym, ale również bezpieczeństwo prawne, materialne, społeczne czy ekologiczne. (...) Zapewnianie obywatelom bezpieczeństwa nabiera szczególnego wymiaru wówczas, gdy jest ono zagrożone. Państwo zobowiązane jest bowiem wówczas do przedsięwzięcia konkretnych działań o charakterze ochronnym względem własnych obywateli. Cel, o którym mowa w art. 5 wymaga jednak realizacji również wówczas, gdy nie ma bezpośredniego zagrożenia dla życia lub zdrowia obywateli. Wówczas państwo zobowiązane jest do czuwania nad bezpieczeństwem obywateli oraz umacniania w nich poczucia pewności i stabilności, jako elementów zaufania do państwa i gwarantowanej przez niego ochrony* (M. Florczak-Wątor, komentarz do art. 5 Konstytucji RP, [w:] M. Safjan i L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, Tom I, art.1-86*, wyd. 2016, Legalis 2022, teza 33-35). Jak wynika z powyższego, jednym z aspektów bezpieczeństwa

obywateli, które podlega ochronie na mocy art. 5 Konstytucji, jest bezpieczeństwo materialne, a więc te aspekty, które daje się przedstawić *jako spokój, ochrona własności, jakość życia obywateli* (zob. H. Zięba-Załucka, *Konstytucyjne aspekty bezpieczeństwa*, St.Iur.Lubl. 2014, nr 22, s. 423), inaczej *bezpieczeństwo ekonomiczne (które jest podzielone na: surowcowe, technologiczne, żywnościowe, finansowe, rolne itp.) [ibidem]*. Bezpieczeństwo ekonomiczne obywateli bez wątpienia determinuje rzeczywisty zakres wolności, która zgodnie z ustawą zasadniczą podlega ochronie prawnej (art. 31 ust. 1 Konstytucji).

Współcześnie warunkiem bezpieczeństwa obywateli, warunkiem realizacji praw i wolności człowieka jest swobodny dostęp do źródeł energii, co trafnie zauważył w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny (zob. wyrok z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. P 24/05, *op. cit.*).

Również sądy administracyjne konsekwentnie stoją na stanowisku, że dystrybucja energii elektrycznej i inne zadania wykonywane przez przedsiębiorstwo energetyczne, a także dystrybucja ropy i inne zadania wykonywane przez przedsiębiorstwo ropociągowe, ze względu na znaczenie źródeł energii dla rozwoju cywilizacyjnego i poziomu życia obywateli stanowią urzeczywistnianie dobra wspólnego, o którym mowa w art. 1 Konstytucji (zob. zamiast wielu, wyroki NSA: z dnia 7 maja 2020 r., sygn. I OSK 834/19, LEX nr 3047263; z dnia 24 października 2019 r., sygn. I OSK 761/18, LEX nr 3073041; z dnia 9 marca 2018 r., sygn. I OSK 1974/16, LEX nr 2486258; z dnia 28 kwietnia 2015 r., I OSK 1881/14, LEX nr 1773584, z dnia 9 stycznia 2015 r., I OSK 230/14, LEX nr 1624285; z dnia 5 września 2014 r., I OSK 2931/13, LEX nr 1569507; z dnia 5 września 2014 r., I OSK 2931/13, LEX nr 1569507; z dnia 18 sierpnia 2010 r., I OSK 851/10, LEX nr 737513). Bez dostępu bowiem do energii elektrycznej współcześnie nie da się funkcjonować w ogóle, bez dostępu do energii cieplnej w zimie w polskich warunkach nie da się zachować zdrowia, a bez dostępu do paliw nie da się realizować swobody przemieszczania się, choćby w formie transportu zbiorowego. Z tego względu, żeby realizacja konstytucyjnych wartości miała charakter realny, a nie pozorny, energia musi być dla obywateli z jednej strony dostępna, a z drugiej strony musi być dostępna w cenie, w której zaopatrzenie się w nią będzie realne.

Zapewnienie powyższych warunków stanowi m. in. cel funkcjonowania Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, określony w art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2022 r. poz. 1385), który stanowi, że Prezes URE reguluje działalność przedsiębiorstw energetycznych zgodnie z ustawą i polityką energetyczną państwa, zmierzając do równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii.

Podstawowym instrumentem realizacji tego zadania jest zatwierdzanie i kontrolowanie taryf zgodnie z art. 44, 45 i 46 rzeczonyj ustawy (zob. wyrok WSA w Warszawie z 31 maja 2017 r., II SAB/Wa 1/17, LEX nr 2394570; zob. także A. Kościuk, komentarz do art. 23, [w:] *Prawo energetyczne. Komentarz*, wyd. 2020, Lex 2023).

Artykuł 2 Konstytucji stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Ten przepis ustawy zasadniczej daje podstawę do rekonstruowania zasad o fundamentalnym znaczeniu, które nie znajdują bezpośredniego, literalnego odzwierciedlenia w tekście Konstytucji (zob. wyrok TK z dnia 31 stycznia 2005 r., sygn. P 9/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 9).

Rozumienie zawartej w tym przepisie klauzuli demokratycznego państwa prawnego wraz z zasadą praworządności, sprawiedliwości, godności człowieka, proporcjonalności, równości wobec prawa oraz prawa do sądu współtworzy dorobek konstytucyjny Trybunału Konstytucyjnego, zawierający zbiór norm stanowiących wzorce kontroli. Klauzula ta ma charakter „wielopiętrowy”. Na jej treść składa się szereg zasad, które nie zostały wprawdzie *expressis verbis* ujęte w Konstytucji, ale które wynikają z istoty i aksjologii demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z dnia 4 stycznia 1999 r., sygn. K. 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1). Trafnie wskazuje B. Banaszak, że (...) *demokratyczne państwo prawne to państwo, w którym istnieją i funkcjonują wzajemnie ze sobą powiązane:*

1) suwerenność narodu - podstawa demokratycznej legitymizacji władzy państwowej i demokratycznego systemu tworzenia prawa oraz instytucji określających odpowiedzialność organów państwowych; 2) wolność i równość wobec prawa, tj. oparcie stosunków między państwem a jednostką na konstytucyjnym systemie praw podstawowych, nakierowanym przede wszystkim na zapewnienie równości oraz wolności osobistych i politycznych, a w przypadku tych ostatnich na stworzenie jednostce możliwości wpływu na kształtowanie woli państwa; 3) konstytucja jako zasadniczy porządek prawny i najwyższa rangą norma prawna w państwie stanowiąca podstawę całego systemu prawa; 4) prawo jako podstawa i granica wszystkich działań państwa, tj. związanie ustawodawcy normami konstytucyjnymi, a władzy wykonawczej i sądowniczej - ustawą, wszystkich zaś organów normami pozakrajowymi, których państwo zobowiązało się przestrzegać; patrząc natomiast od strony jednostki - pewność prawna, rozumiana jako trwałość prawa i przewidywalność państwowych rozstrzygnięć (ochrona zaufania obywatela do państwa); 5) podział władz jako przyporządkowanie funkcji państwowych i wzajemna kontrola władz; 6) ochrona sądowa - zapewnienie pełnej i efektywnej ochrony prawnej, przede wszystkim w odniesieniu do aktów publicznoprawnych (także działań

*państwa w drodze ustawy), przez system niezależnych i niezawisłych sądów, opierających swą procedurę na ustawie; 7) odpowiedzialność organów państwa za błędne działania (również odszkodowawcza); 8) zakaz podejmowania działań przez państwo ponad potrzebę (B. Banaszak, komentarz do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis 2023, teza 2).*

W piśmiennictwie wskazuje się także, że z rzeczonego przepisu wynika m. in. zasada demokratyzmu, która wymaga oparcia na rygorach demokracji całego procesu tworzenia, interpretowania i stosowania prawa (zob. W. Sokolewicz, komentarz do art. 2, [w:] *Konstytucja. Komentarz. Tom V*, [red.] L. Garlicki, s. 11). Ujęcie to koresponduje z zasadą praworządności rozumianą w sposób formalny i wówczas oznacza ona *zgodne z prawem funkcjonowanie państwa, tj. jego organów lub innych podmiotów działających w jego imieniu. Wiąże się ona wówczas z omówionym już nakazem działania organów państwowych wyłącznie w granicach ich kompetencji określonych przez prawo oraz z nakazem wydawania aktów stosowania prawa na podstawie norm generalnych i abstrakcyjnych. Ponadto zakłada podejmowanie przez organy państwowe rozstrzygnięć i uchwalanie aktów prawnych w trybie określonym przez prawo (np. normy proceduralne dotyczące trybu ustawodawczego)* [zob. B. Banaszak, *op. cit.*, teza 9).

W kontekście niniejszej sprawy, ważną normą wynikającą z art. 2 Konstytucji jest zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana też zasadą lojalności państwa. Ma ona podstawowe znaczenie i wyznacza ramy działania organów władzy publicznej (zob. np. wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. K. 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165). Z zasadą lojalności związana jest konieczność zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego. Z kolei, bezpieczeństwo prawne jest związane z pewnością prawa, a więc z przewidywalnością działań organów państwa (zob. np. wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138). Pewność prawa jest to zespół cech przysługujących prawu, które gwarantują jednostce bezpieczeństwo prawne, i umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć (zob. np. wyroki TK z dnia: 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, *op. cit.*; 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157; 20 stycznia 2009 r., sygn. P 40/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 4). Wymienione wartości muszą być analizowane w perspektywie wewnętrznej, ale także w kontekście spełnienia przez Państwo Polskie ciężących na nim konstytucyjnych obowiązków związanych z zakresem przekazania kompetencji

organów władzy publicznej w niektórych sprawach organizacji lub organowi międzynarodowemu na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP. To przekazanie kompetencji musi uwzględniać zobowiązanie państwa do budowania zaufania obywateli (jednostek) do państwa i stanowionego przez nie prawa i zapewnienia bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. Czuwanie nad realizacją państwa prawnego dotyczy też kształtowania kompetencji organów władzy publicznej po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

Zasada lojalności, związana z bezpieczeństwem prawnym jednostki, ma też inny aspekt, istotny w kontekście niniejszej sprawy. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, *»by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny«* (wyr. TK z 7.2.2001 r., K 27/00, OTK 2001, Nr 2, poz. 29) [P. Tuleja, komentarz do art. 2 Konstytucji RP, [w:] M. Safjan i L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, Tom I, art.1-86*, Legalis 2023, teza 25]. Podkreślić należy, że w ramach umowy społecznej stanowiącej fundament państwowości, obywatele powierzyli pośrednio państwu zapewnianie nośników energii w stopniu gwarantującym przeżycie w warunkach zachowania zdrowia. Nakładane na obywateli istotne i gwałtowne ograniczenia w tym zakresie muszą być również oceniane z tej perspektywy.

Związek z zasadą demokratycznego państwa prawa wykazuje również zasada legalizmu, wynikająca z art. 7 Konstytucji, który stanowi, że *[o]rgany władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*.

Legalizm stanowi jądro zasady państwa prawnego (zob. B. Banaszak, teza 7. do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 32 - 33 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2017 r., sygn. K 3/17, OTK ZU seria A z 2017 r., poz. 68). Trybunał Konstytucyjny z tego przepisu ustawy zasadniczej wywodzi, że *kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a - w razie wątpliwości interpretacyjnych - kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać* (wyrok TK z dnia 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66). Przez władze publiczne należy przy tym rozumieć wszystkie władze w sensie konstytucyjnym - ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą (zob. wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 256). Z art. 7 Konstytucji RP wynika więc, że organy władzy publicznej nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej (zob.

wyrok TK z dnia 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47 i przywołana tam literatura). W tym kontekście warto zwrócić uwagę na pogląd P. Tulei, który - rozważając kwestię zawartego w art. 7 Konstytucji nakazu działania na podstawie i w granicach prawa - stwierdził, że ma on charakter reguły nieprzewidującej żadnych wyjątków (P. Tuleja, komentarz do art. 7 Konstytucji, [w:], *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz. Art. 1-86*, [red.] M. Safjan, L. Bosek, *op. cit.*, s. 302).

Nie sposób w badanym kontekście pominąć innego fundamentu ustroju Rzeczypospolitej, który stanowi także wzorzec kontroli w niniejszej sprawie, tj. zasady sprawiedliwości społecznej, wynikającej również z art. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach rozciągnął pojęcie sprawiedliwości społecznej, obejmując nim takie wartości jak: tworzenie warunków zdrowego i stabilnego rozwoju gospodarczego, zachowanie równowagi budżetowej, prawo obywateli i ich reprezentacji do ustalania priorytetów polityki gospodarczej i społecznej, równość praw, solidarność społeczna, zapewnienie minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz podstawowych warunków egzystencji osobom pozostającym bez pracy nie z własnej winy (zob. W. Sokolewicz, M. Zubik, komentarz do art. 2 Konstytucji, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej - Komentarz, t. I*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 160). Jak zauważa się w piśmiennictwie, *[s]prawiedliwość społeczna np. zakazuje dyskryminującego rozłożenia ciężarów kryzysu gospodarczego albo przeprowadzanych przez państwo reform na poszczególne grupy społeczne (ibidem, s. 166). Przyjmuje się, że celem działań państwa w obszarze życia społecznego i gospodarczego jest stwarzanie dla obywateli w miarę równych szans do zajmowania przez nich i utrzymywania właściwego i stosownego do ich predyspozycji miejsca w życiu społecznym, niezależnie od czasem niesprawiedliwych i nieobiektywnych uwarunkowań, którym mogliby podlegać (P. Sarnecki, [w:] *Prawo...*, s. 76). Zadania te powinny być wykonywane w zgodności z konstytucyjnie ustaloną hierarchią zadań państwa, zajmując w niej odpowiednio wysokie miejsce (por. Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna ...*, s. 59) [ibidem].* Nakładanie na obywateli znacznych ograniczeń w zakresie dostępu do nośników energii musi również być oceniane przy uwzględnieniu zasady sprawiedliwości społecznej.

Artykuł 8 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że *Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej*.

Piotr Tuleja, podkreślając szczególną moc Konstytucji, stwierdził, iż *[u]żyte w art. 8 ust. 1 Konstytucji RP sformułowanie, w myśl którego Konstytucja RP jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, oznacza, że wszystkie akty prawne powinny być zgodne z Konstytucją*

RP. Dotyczy to aktów stanowienia i stosowania prawa. Nakaz zgodności obejmuje też faktyczne działania organów władzy publicznej podejmowane na podstawie i w granicach prawa. W odniesieniu do organów stanowiących prawo zasada nadrzędności Konstytucji RP oznacza zakaz stanowienia norm prawnych niezgodnych z Konstytucją RP oraz nakaz konkretyzacji przepisów Konstytucji RP. W pierwszej kolejności art. 8 ust. 1 adresowany jest do ustawodawcy. (...) naruszenie przez ustawodawcę zakazu stanowienia przepisów niezgodnych z Konstytucją RP nie oznacza ich nieważności, nie powoduje ich automatycznej derogacji, nie uzasadnia stwierdzenia takiej derogacji przez organ stosujący prawo. Uzasadnia natomiast wszczęcie postępowania prowadzącego do stwierdzenia przez TK hierarchicznej zgodności norm. Uzasadnienie to wynika zarówno z właściwości norm konstytucyjnych oraz sposobu formułowania ocen o hierarchicznej niezgodności, jak i z zasad ustrojowych. Konsekwencją tak rozumianej zasady nadrzędności Konstytucji RP jest sposób ukształtowania kompetencji TK, charakteru i skutków jego orzeczeń. Szczególna moc Konstytucji RP stanowi źródło powszechnie obowiązującego charakteru wyroków TK oraz skutków tych wyroków polegających na derogacji niekonstytucyjnych norm.

Zakaz stanowienia aktów normatywnych niezgodnych z Konstytucją RP stanowi tzw. negatywny aspekt zasady nadrzędności. Zasada ta ma również aspekt pozytywny, wyrażający się nakazem konkretyzacji przepisów Konstytucji RP. Nakaz ten również skierowany jest przede wszystkim do ustawodawcy.

*Brak regulacji konstytucyjnej oznacza swobodę ustawodawcy w stanowieniu prawa oraz sposobie regulacji danej materii. Konstytucja RP w wielu przepisach odsyła wprost do regulacji ustawowej lub konieczność takiej regulacji wynika pośrednio z jej przepisów. (...) Zasada nadrzędności Konstytucji RP jest również skierowana do organów stosujących prawo, w szczególności do sądów (P. Tuleja, komentarz do art. 8 Konstytucji, [w:], *Konstytucja RP. Tom I, ..., op.cit.*, [red.] M. Safjan, L. Bosek, s. 313-316), które w przypadku powzięcia wątpliwości co do zgodności przepisów ustawy z Konstytucją są zobowiązane do uruchomienia procedury pytań prawnych do TK (art. 193 Konstytucji).*

W niniejszej sprawie szczególnie istotny jest ten aspekt nadrzędności Konstytucji w polskim systemie prawnym, który odnosi się do relacji prawo krajowe - prawo Unii Europejskiej, a to z kolei wymaga uwzględnienia jako wzorców kontroli art. 90 ust. 1 w zw. z art. 4 Konstytucji.

Zgodnie z przepisem art. 90 ust. 1 Konstytucji, *Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach*. Jak stwierdził B. Banaszak, art. 90 ust. 1 Konstytucji określa tryb wyrażania zgody na przekazanie podmiotom międzynarodowym kompetencji organów władzy państwowej. Przepis ten nie zawiera słowa o suwerenności, chociaż z jego treści jednoznacznie wynika, że dotyczy on tej materii. Nie wskazuje też kompetencji, jakie mogą być przekazane. Z tego, że przedmiotem przekazania mogą być kompetencje organów państwowych jedynie w niektórych sprawach, wynika też, że państwo nie może wyrzec się suwerenności. Przez ratyfikację z art. 90 ust. 1 Konstytucji RP nie można też przekazać organizacji całości kompetencji jakiegoś organu (zob. B. Banaszak, komentarz do art 90, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis 2023).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, odnoszącym się do zagadnienia przekazania kompetencji w niektórych sprawach, podkreśla się, że chodzi tu zarówno o zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie, jak i zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej (zob. wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49). Oznacza to, że również treść przepisów prawa unijnego można analizować z perspektywy prawidłowego, tj. zgodnego z Konstytucją, przekazania kompetencji, ale także już po przekazaniu można oceniać, czy zakres przekazania kompetencji nie jest w sposób nieuprawniony modyfikowany, wbrew zobowiązaniom wynikającym z umowy międzynarodowej, ratyfikowanej w trybie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP. Tym samym, z punktu widzenia analizowanego przepisu Konstytucji RP, niedopuszczalne jest, aby Rzeczpospolita Polska mogła związać się tego rodzaju umową międzynarodową, która przewiduje niedookreślone uprawnienia organizacji międzynarodowej ze skutkiem obowiązywania na terenie RP, albo, co więcej, pozwala tej organizacji na samookreślenie własnych kompetencji w późniejszym czasie, kosztem kompetencji organów RP. Państwa członkowskie pozostają bowiem gospodarzami traktatów, zachowując tzw. kompetencje kompetencji, czyli kompetencje do ustalania nowych kompetencji, co następuje poprzez zmianę traktatów (zob. M. Florczak-Wątor, komentarz do art. 4 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz. Art. 1-86*, [red.] M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2016, teza 26).

Zgoda na ratyfikację odnosi się bowiem do enumeratywnie wskazanych kompetencji i określonego w ten sam sposób zakresu spraw. To, że ustrojodawca posłużył się niedookreślonym sformułowaniem „niektórych”, nie oznacza przecież, że w ten sam sposób może być sformułowana delegacja kompetencji.

Powierzenie kompetencji w ramach umowy, o której mowa w art. 90 ust. 1 ustawy zasadniczej, nie może zatem zakładać samoistnej ewolucji i musi być wyraźne, gdyż na podstawie traktatu organy tej organizacji stają się organami władzy „w niektórych sprawach”, łącznie z możliwością stanowienia prawa powszechnie obowiązującego na terenie RP (art. 91 ust. 3 Konstytucji). Przekazanie owego władztwa i jego wykonywanie przez organy międzynarodowe podlega zatem tym samym regułom, którym podlegają krajowe organy władzy państwowej, a więc w szczególności zasadom opisanym w art. 2 i art. 7 Konstytucji. Także bowiem na gruncie prawa publicznego mamy do czynienia z refleksem *zasady nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet*, którą bodaj najtrafniej ujął jurysta Julian: *More maiorum ita comparatum est, ut is demum iurisdictionem mandare possit, qui eam sua iure, non alieno benefi cio habet (ze zwyczaju przodków wynika, że ten jedynie może delegować jurysdykcję, komu przysługuje ona z jego własnego prawa, a nie z cudzej łaski)* [Digesta, 2,1,5 - tłum. za F. Longchamps de Berier; materiały własne; zob. także postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2020 r., sygn. Kpt 1/20, OTK ZU seria A z 2020 r., poz. 60].

Najbardziej trafne ujęcie relacji prawo unijne - prawo polskie było przedmiotem przywoływanego już wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, wydanego w pełnym składzie Trybunału, gdzie zauważono, że *Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się na ten temat w wielu orzeczeniach, a zwłaszcza w wyrokach dotyczących Traktatu akcesyjnego (zob. wyrok sygn. K 18/04) i Traktatu z Lizbony (zob. wyrok K 32/09).*

Konstytucja RP zachowuje nadrzędność i pierwszeństwo wobec wszystkich aktów prawnych obowiązujących w polskim porządku konstytucyjnym, w tym także prawa unijnego. Taka pozycja Konstytucji wynika z art. 8 ust. 1 Konstytucji i została potwierdzona w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego (sygn. K 18/04) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że 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”. Konstytucja korzysta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania. Wskazane stanowisko znalazło również potwierdzenie w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony (sygn. K 32/09). Tezę tę, sformułowaną w kontekście relacji Konstytucji do traktatów należy odnieść także do relacji do aktów instytucji unijnych (OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97). W orzeczeniu tym podkreślono, że Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na konieczność rozróżnienia, z jednej strony, badania zgodności aktów unijnego prawa pochodnego z traktatami, czyli prawem pierwotnym Unii, a z drugiej strony, badania ich zgodności z Konstytucją. Organem, który decyduje ostatecznie o zgodności rozporządzeń unijnych z traktatami jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a o zgodności z Konstytucją - Trybunał Konstytucyjny, jako że także ze względu na treść art. 8 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany do takiego pojmowania swej pozycji, że w sprawach zasadniczych, o wymiarze ustrojowym zachowa pozycję „ sądu ostatecznego słowa” w odniesieniu do polskiej Konstytucji (ibidem).

Warto też odnotować wyraźny pogląd Trybunału Konstytucyjnego, że [w]ykładnia „przyjazna dla prawa europejskiego” ma swoje granice. Nie może prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję (ibidem). Jak wskazuje się w piśmiennictwie, zachowanie pierwszeństwa Konstytucji RP, w warunkach integracji europejskiej, jest równoznaczne z zachowaniem suwerenności państwa (zob. K. Wójtowicz, Suwerenność w procesie integracji europejskiej, [w:] Spór o suwerenności, [red.] W. Wołpiuk, Warszawa 2001, s. 174).

Z kolei art. 4 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że: Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Jak wskazuje się w piśmiennictwie [n]aród jest piastunem władzy zwierzchniej na terytorium państwa polskiego. Nie wyklucza to jednak sytuacji, w której władza zwierzchnia Narodu będzie sprawowana w stosunku do osób i zdarzeń mających miejsce poza granicami Polski. Dopuszczalne jest również sprawowanie na terytorium Polski władzy publicznej przez podmioty ponadnarodowe lub organy państw obcych. W każdym takim przypadku sprawowanie władzy musi być zakotwiczone w woli zwierzchniej Narodu polskiego (P. Tuleja, komentarz do art. 4, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, P. Tuleja [red.], wyd. 2021, LEX 2023). Dlatego, jak już wyżej wskazywano, właśnie zasada suwerenności wyznacza granice przekazania kompetencji w procesie integracji europejskiej. Jest to szczególnie istotne, (...) gdy kompetencje te są powiązane z istotą suwerenności i dotyczą

m. in.: reguł konstytucyjnych, wymiaru sprawiedliwości, władztwa nad terytorium państwa, siłami zbrojnymi. Nie mogą zostać przekazane kompetencje, które decydują o tożsamości konstytucyjnej państwa polskiego. Na tożsamość tę składają się zasady: ochrony godności człowieka i jego praw podstawowych, ochrony państwowości, demokracji, państwa prawnego, sprawiedliwości społecznej, pomocniczości oraz zakaz przekazywania władzy ustrojodawczej oraz uprawnień do kreowania kompetencji (ibidem).

Zgodnie z art. 20 Konstytucji, [s]połeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

Powyższy przepis charakteryzuje system gospodarczy Rzeczypospolitej, wskazując na jego trzy podstawowe filary, a jednocześnie wyraża skierowany do ustawodawcy nakaz takiego ukształtowania warunków gospodarowania czy instytucji społecznych, by odpowiadał wizji ustrojodawcy (zob. L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 20, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom I, Wstęp, art. 1 - 29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 514). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano jednak na potrzebę kompleksowego i komplementarnego traktowania poszczególnych elementów składających się na społeczną gospodarkę rynkową. Kompleksowość wyraża się w konieczności ujmowania tych elementów jako całości, bez wyróżniania żadnego z nich, zaś komplementarność w takim ich powiązaniu aby wzajemnie się wspierały, jak i ograniczały (zob. wyrok TK z dnia 24 stycznia 2001 r., sygn. K 17/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 4). *Konsekwencją takiego ujęcia jest to, że badając zgodność działań prawodawcy z art. 20 konstytucji nie wystarczy wskazać na naruszenie którejkolwiek z wymienionych w tym artykule wartości (. . .), trzeba jeszcze ustalić, czy i w jakim zakresie naruszenie takie nie nastąpiło ze względu na pozostałe wartości w celu zachowania koniecznej między nimi równowagi (ibidem).*

Podstawową treścią omawianej w tym miejscu klauzuli ustrojowej jest osadzenie porządku gospodarczego na mechanizmach wolnego rynku - z jednoczesnym zastrzeżeniem uprawnień państwa do urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej. Nie wszystkie stosunki społeczne powinny być bowiem poddane wyłącznie regułom wolnego rynku i władze publiczne muszą korygować niektóre aspekty jego funkcjonowania (zob. L. Garlicki, M. Zubik, *op. cit.*, s. 519). W ujęciu negatywnym art. 20 Konstytucji zabezpieczać ma przed niebezpieczeństwem „powrotu” do elementów gospodarki centralnie planowanej (z dominującą rolą własności państwowej), jak również przed pozostawieniem całokształtów

stosunków gospodarczych wyłącznie mechanizmom wolnego rynku. Ustawodawcy zwykłemu, który, w świetle tego unormowania, jest odpowiedzialny za stan gospodarki (por. wyrok TK z dnia 17 stycznia 2001, sygn. K 5/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 2), pozostawiono jednocześnie dużą swobodę, co do wyboru konkretnego wzorca systemu gospodarczego (zob. L. Garlicki, M. Zubik, *op. cit.*, s. 521).

Elementem społecznej gospodarki rynkowej jest wolność działalności gospodarczej, którą ustrojodawca zadekretował w art. 22 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem *[o]graniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.*

Wolność działalności gospodarczej jest jedną z podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiąc konkretyzację ogólniejszych zasad wyrażonych w art. 20 Konstytucji i jednocześnie filar ustroju gospodarczego RP (zob. M. Szydło, komentarz do art. 22, [w:] *Konstytucja RP, Tom I. Komentarz. Art. 1 - 86*, red. M. Safjan, L. Bosek, *op. cit.*, s. 604). W tym ujęciu zasada ta, na płaszczyźnie stanowienia prawa, tworzy po stronie władz publicznych obowiązki zarówno o charakterze negatywnym (zakaz wydawania aktów prawnych kolidujących z tą zasadą), jak i pozytywnym (nakaz tworzenia warunków urzeczywistniających tę zasadę) [zob. *ibidem*]. Z kolei, w procesie stosowania prawa realizacją zasady wolności działalności gospodarczej będzie stosowanie reguły *in dubio pro libertate* oraz zakaz rozszerzającej wykładni przepisów przewidujących wyjątki od przedmiotowej zasady (zob. *ibidem*).

W drugim ujęciu, art. 22 Konstytucji normuje jedną z podstawowych wolności jednostek i podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 7 maja 2001 r., sygn. K. 19/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 82, 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56 i 27 lipca 2004 r., sygn. SK 9/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 71). Treścią wolności działalności gospodarczej jest przede wszystkim swoboda podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej w dowolnie wybranych formach prawnych. Jak wskazuje się w doktrynie, zasada wolności gospodarczej implikuje prawo do podjęcia wszelkich działań ukierunkowanych na realizację podmiotowego prawa do wolności działalności gospodarczej, z zastrzeżeniem wszakże, iż tego rodzaju działania nie mogą być sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa, z zasadami uczciwej konkurencji, z dobrymi obyczajami oraz ze słusznym interesem konsumentów (zob. M. Szydło, *op. cit.*, s. 605).

Działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza ze względu na bliski związek z interesami innych osób, jak i z interesem publicznym, może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż wolności i prawa o charakterze osobistym bądź politycznym (zob. L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 22, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom I, Wstęp, art. 1 - 29, op. cit.*, s. 568). Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej nie jest bowiem rozumiana jako wolność absolutna. Jej ograniczenie jest dopuszczalne w drodze ustawy ze względu na ważny interes publiczny, gdyż pełna swoboda działalności gospodarczej we wszelkich dziedzinach mogłaby zagrażać nie tylko bezpieczeństwu państwa i obywateli, ale także porządkowi publicznemu (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2003 r., sygn. SK 15/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 103).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się pogląd, że ograniczeniami wolności działalności gospodarczej są regulacje, które formułują bezwzględne lub względne zakazy podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Regulacje ustawowe, które mają charakter uniwersalny i odnoszą się do wszystkich przedsiębiorców, stawiając im wymagania i obowiązki w zakresie legalizacji działalności gospodarczej poprzez uzyskiwanie wpisu w rejestrze przedsiębiorców lub ewidencji działalności gospodarczej, obowiązków wobec statystyki publicznej, rejestracji podatkowej i w zakresie ubezpieczeń społecznych, przestrzegania wymagań związanych z oznaczeniem przedsiębiorcy i jego towarów, podstawowej organizacji finansów przedsiębiorstwa, właściwej dla jego formy organizacyjno-prawnej, przestrzegania zasad ochrony życia i zdrowia ludzkiego oraz bezpieczeństwa, moralności publicznej i ochrony środowiska, a także wymagań natury technicznej i technologicznej, zapewnienia wykonywania czynności objętych działalnością gospodarczą przez osoby posiadające uprawnienia zawodowe, przestrzegania zasad pozyskiwania kontrahentów, ochrony konkurencji i konsumentów, obciążeń publicznoprawnych, korzystania z pomocy publicznej, przestrzegania norm prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, kontroli i nadzoru państwowego, nie są objęte pojęciem ograniczeń (w rozumieniu art. 22 Konstytucji) wolności działalności gospodarczej. Należy je uznać - w świetle stanowiska Trybunału Konstytucyjnego - raczej za przejaw swego rodzaju kształtowania przez prawodawcę wolności działalności gospodarczej, nie zaś jako jej ograniczenia, wymagające usprawiedliwienia na gruncie przesłanek z art. 22 Konstytucji (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 stycznia 2010 r., sygn. SK 35/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 2; podobnie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 2016 r., sygn. SK 7/15, OTK ZU seria A z 2016 r., poz. 100).

W doktrynie prawa konstytucyjnego podnosi się jednak, że w praktyce trudno jednoznacznie sformułować kryteria, według których możliwe byłoby odróżnić regulacje prawne stanowiące „właściwe” ograniczenia wolności działalności gospodarczej, wymagające konstytucyjnego uzasadnienia na gruncie art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, od tych, które jedynie określają prawne ramy, w jakich prowadzona może być działalność gospodarcza, i nie stanowią ograniczeń wolności prowadzenia działalności gospodarczej (zob. M. Szydło, *op. cit.*, s. 615), tym bardziej że również Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż w zakresie wolności działalności gospodarczej mieści się nie tylko wolność podejmowania działalności gospodarczej, ale także wolność jej wykonywania, co obejmuje swobodę podejmowania różnych składających się na działalność gospodarczą działań faktycznych i prawnych (zob. wyroki TK z dnia: 7 maja 2001 r., sygn. K. 19/00, *op. cit.*, 7 czerwca 2005 r., sygn. K 23/04, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 62).

Artykuł 22 Konstytucji zawiera zatem szczególną klauzulę limitacyjną odnoszącą się w sposób specyficzny do wolności działalności gospodarczej. W związku z jej treścią ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest konstytucyjnie dopuszczalne, gdy spełnia przesłankę formalną (zostało ustanowione „w drodze ustawy”) oraz przesłankę materialną (istnieje „ważny interes publiczny” uzasadniający dane ograniczenie). Przepis ten, w zakresie, w jakim ustanawia obie wskazane przesłanki, ma więc charakter unormowania szczególnego względem art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednocześnie trzeba podkreślić, że regulacji zawartej zarówno w art. 22, jak i w art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie można sprowadzić wyłącznie do kwestii określenia formalnych i materialnych przesłanek ograniczenia wolności działalności gospodarczej czy innych konstytucyjnych wolności i praw. Artykuł 22 Konstytucji nie może być przeto traktowany wyłącznie jako regulacja o charakterze technicznym, dotycząca techniczno-legislacyjnej problematyki ustanawiania norm prawnych ingerujących w wolność działalności gospodarczej (zob. M. Szydło, *op. cit.*, s. 602). Z przepisu art. 22 Konstytucji wynika wprawdzie *explicite* jedynie to, jaki jest zakres dopuszczalnych wyjątków od zasady wolności działalności gospodarczej, to jednocześnie - jak już była o tym mowa - wypływa z niego *implicite* ogólna zasada wolności działalności gospodarczej.

Z kolei art. 31 ust. 3 Konstytucji, poza materialnymi i formalnymi przesłankami ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych, określa również inne zasady wyznaczające zakres ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw konstytucyjnych: zasadę proporcjonalności oraz zasadę zakazu naruszania istoty wolności lub prawa. W konsekwencji, ograniczenia wolności działalności gospodarczej są dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko

ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji), jeśli są one konieczne w demokratycznym państwie oraz nie naruszają istoty tej wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Ograniczenia wolności działalności gospodarczej mogą być uzasadnione ważnym interesem publicznym (nie jest więc wymagane powołanie się na którekolwiek z dóbr uzasadniających ograniczenie praw i wolności konstytucyjnych w świetle art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej) oraz powinny spełniać warunek proporcjonalności wprowadzonych ograniczeń, nie naruszając przy tym istoty wolności działalności gospodarczej (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 maja 2009 r., sygn. SK 54/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 69). W takim ujęciu art. 22 Konstytucji stanowi więc *lex specialis* wobec art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej jedynie w zakresie przesłanek uzasadniających ingerencję w sferę wolności gospodarczej, wyłączając - w odniesieniu do usprawiedliwienia ograniczeń wolności działalności gospodarczej - stosowanie przesłanki zawartej w ogólnej klauzuli ograniczającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji, która pozwala usprawiedliwić wprowadzone ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw jedynie ze względu na wartości wyczerpująco określone w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz ochrona wolności i praw innych osób).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że w pojęciu „ważny interes publiczny” mieści się każdy przypadek konieczności ochrony dóbr z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Równocześnie jednak, w zakresie „ważnego interesu publicznego” mieszczą się również wartości niewymienione w mi. 31 ust. 3 Konstytucji, toteż zakres dopuszczalnych ingerencji w wolność działalności gospodarczej jest - w zakresie ich materialnych podstaw - szerszy niż zakres dopuszczalnych ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. K 46/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 104).

Ocena zgodności przedmiotu kontroli w zakresie ujętym w pkt 1) lit. a *petitum* wniosku

Wnioskodawcy kwestionują normę wynikającą z art. 191 ust. 1 w związku z art. 192 TFUE w związku z Dyrektywą ETS, w zakresie, w jakim norma ta dopuszcza, by Unia Europejska i jej organy w ramach realizacji celów z dziedziny środowiska, zwłaszcza dotyczących ochrony klimatu, kształtowały zobowiązania państwa członkowskiego wynikające

z polityki w dziedzinie środowiska sprzecznie z celami i zadaniami suwerennego państwa demokratycznego.

Niezgodność z zasadą dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP) polega na tym, że obowiązki w dziedzinie środowiska nałożone na państwo, a odnoszące się do uzależnienia możliwości prowadzenia określonych działalności od posiadanych uprawnień do emisji CO₂ nie biorą pod uwagę dobra wspólnego rozumianego jako suma warunków życia społecznego ułatwiających rozwój członków wspólnoty politycznej oraz zostały nałożone w sposób niezrównoważony - nadmiernie obciążają polskie podmioty w relacji do osiągniętych korzyści.

Zgodnie z art. 1 Konstytucji Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Przepis ten wskazuje na charakter państwa i jego obowiązki wobec obywateli. Państwo pełni służebną rolę wobec członków wspólnoty politycznej. Dobra wspólne w sensie podmiotowym stanowi uzasadnienie systemu prawnego. To znaczy, że podstawą dobra wspólnego jest realizowane w społeczeństwie dobro jednostki i - chroniące to dobro - prawa człowieka.

Jeśli nakładane na państwo zobowiązania w dziedzinie środowiska, o których mowa w kwestionowanej normie, wpływają bezpośrednio na jednostkę i powodują, że tworzone są warunki życia istotnie utrudniające jej rozwój (np. poprzez znaczące podwyżki cen energii), to norma kształtująca taki stan prawny jest sprzeczna z zasadą dobra wspólnego. Należy bowiem powtórzyć za Trybunałem Konstytucyjnym, że dostęp do zasobów energetycznych ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia istnienia społeczeństwa i poszczególnych jednostek, suwerenności i niepodległości państwa - a zatem również zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela w rozumieniu art. 5 Konstytucji, a dysponowanie zasobami energetycznymi warunkuje możliwość urzeczywistnienia dobra wspólnego, o którym mówi art. 1 Konstytucji (zob. wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. P 24/05, *op. cit.*). Zasadnie sądy administracyjne stoją na stanowisku, że dystrybucja energii elektrycznej i inne zadania wykonywane przez przedsiębiorstwa energetyczne, a także dystrybucja ropy i inne zadania wykonywane przez przedsiębiorstwa ropociągowe, ze względu na znaczenie źródeł energii dla rozwoju cywilizacyjnego i poziomu życia obywateli, stanowią urzeczywistnianie dobra wspólnego (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 5 września 2014 r., sygn. I OSK 2931/13, LEX nr 1569507; z dnia 9 marca 2018 r., sygn. I OSK 1974/16, LEX nr 2486258; z dnia 24 października 2019 r., sygn. I OSK 761/18, LEX nr 3073041; z dnia 7 maja 2020 r., sygn. I OSK 834/19, LEX nr 3047263 - oraz przytoczone tam orzecznictwo). Dostęp do nośników energii stanowi warunek konieczny bezpieczeństwa polskich obywateli,

gwarantowanego przez art. 5 w zw. z art. 1 Konstytucji. Stąd kluczowe znaczenie ma istnienie w tych sferach mechanizmów bezpieczeństwa, chroniących obywateli przed nieuzasadnioną reglamentacją dostępu do energii. Jednym z najważniejszych mechanizmów tego typu jest działalność Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

Jednakże współcześnie Prezes URE ma ograniczony wpływ na zjawiska cenowe dotyczące energii w Polsce. Wynika to z obciążenia polskich wytwórców kosztami emisji dwutlenku węgla w ramach EU ETS. Należy podkreślić, że już współcześnie koszt wytworzenia energii w Polsce to w istotnej mierze koszt uprawnień do emisji CO₂ wynikających z polityki klimatycznej EU, a konkretnie właśnie z EU ETS, o czym w dalszej części wniosku.

Z kolei ze wspomnianego art. 5 Konstytucji RP wynika, że, realizując cele państwa, Rzeczpospolita musi kierować się zasadą zrównoważonego rozwoju. Ustrojodawca uznał zrównoważony rozwój za wartość konstytucyjną. W wyroku z dnia 6 czerwca 2006 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *[w] ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla - uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby - życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia* (sygn. K 23/03, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 62).

Wymaganie przestrzegania zasady „zrównoważonego rozwoju” oznacza, że zawsze, kiedy miałyby dochodzić do ingerencji w cel państwa, należy dbać nie tylko o to, aby ingerencja ta była najmniej szkodliwa, lecz także o to, by osiągnęte korzyści społeczne były co najmniej proporcjonalne, społecznie adekwatne do strat, jakie się wówczas ponosi (zob. w kontekście ingerencji w środowisko: L. Garlicki, komentarz do art. 5, [w:] *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1999-2007, s. 6).

Uczynienie EU ETS jednym ze sposobów realizacji polityki UE w dziedzinie środowiska, który nakłada określone zobowiązania na państwo, powoduje, że ma ono ograniczone możliwości kierowania się zasadą zrównoważonego rozwoju przy realizacji swoich zadań. Nałożone zobowiązania, dotyczące realizacji polityki klimatycznej, nie uwzględniają różnych wartości konstytucyjnych. Zobowiązania wynikające z EU ETS utrudniają stworzenie infrastruktury uwzględniającej potrzeby cywilizacyjne, gdyż istotnie

ograniczają możliwe procesy inwestycyjne mające zapewnić obywatelom dostęp do podstawowych dóbr cywilizacyjnych takich jak ciepłownictwo, transport i elektryczność.

Niezgodność z celami państwa określonymi w art. 5 Konstytucji RP, w tym z nakazem kierowania się zasadą zrównoważonego rozwoju w realizacji zadań państwa, polega na tym, że kwestionowane normy - kiedy kształtują zobowiązania do tak inwazyjnych działań w zakresie środowiska - powodują, iż w rezultacie Polska nie jest w stanie zapewnić wolności i praw człowieka i obywatela. W szczególności nie może zapewnić prawa do godziwego życia na odpowiednim poziomie, gdyż nie ma możliwości korygowania mechanizmów związanych z kształtowaniem rynku uprawnień do emisji CO₂, co przekłada się na wysokość cen energii.

Energia jest współcześnie jednym z podstawowych dóbr, które wpływają na jakość życia. Do państwa należy zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, przez które należy rozumieć utrzymanie takiego stanu gospodarki, który umożliwi pokrycie perspektywnego zapotrzebowania odbiorców (w tym również obywateli) na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony. Jeśli normy traktatowe nakładają na państwo zobowiązania, które ograniczają je w realizacji wyżej wskazanych celów, tj. zapewnienia bezpieczeństwa oraz zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela, to normy te naruszają art. 5 Konstytucji RP.

Wszystkie wspomniane aspekty niekonstytucyjności objawiają się w pełni jeśli weźmiemy pod uwagę, że uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych, wynikające z EU ETS, nie stanowią odzwierciedlenia żadnego realnego kosztu poniesionego przez kogokolwiek, lecz, na gruncie standardów Eurostatu czy Komisji Statystyki ONZ, są sztucznie stworzonym - dla celów polityki klimatycznej - parapodatkiem, mającym faktycznie determinować redukcję emisji dwutlenku węgla w Europie poprzez rozwój energetyki ze źródeł odnawialnych. Na gruncie prawa unijnego uprawnienia do emisji dwutlenku węgla od 3 stycznia 2018 r. zostały zaklasyfikowane jako instrumenty finansowe z mocy Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniającej dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE.

Najbardziej doniosłym zobrazowaniem poruszanych problemów jest analiza konsekwencji przyjęcia przez Komisję Europejską wspomnianego już pakietu propozycji legislacyjnych, nazywanego potocznie „Fit for 55”, mających na celu dostosowanie unijnej polityki klimatycznej, energetycznej, użytkowania gruntów, transportu i podatków do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych netto o co najmniej 55% do 2030 r. w porównaniu z

poziomami z 1990 r. Przypomnieć należy, że jednym z istotniejszych założeń tego pakietu - wcielonych w życie Dyrektywą 2023/959 - jest dalsze rozszerzanie EU ETS m.in. poprzez objęcie nim emisji w ramach transportu i budownictwa.

W czerwcu 2021 r. Polski Instytut Ekonomiczny we współpracy z European Roundtable on Climate Change and Sustainable Transition i Cambridge Econometrics opracował raport, w którym obliczono, jakie będą koszty takiej operacji dla krajów członkowskich Unii Europejskiej [M. Maj, W. Rabięga, A. Szpor, S. Cabras, A. Marcu, D. Fazekas (2021), *Impact on Households of the Inclusion of Transport and Residential Buildings in the EU ETS*, Polish Economic Institute, Warszawa 2021; dalej jako: raport PIE]. Należy podkreślić, że oszacowany w raporcie minimalny koszt tony dwutlenku węgla w ramach EU ETS dla 2030 r. został osiągnięty i przekroczony już 6 miesięcy po publikacji raportu (80 Euro w grudniu 2021 r., zob. <https://pl.investing.com/commodities/carbon-emissions>), i osiągnął wówczas w pikie niemal wartość szacowaną w raporcie jako „umiarkowany wzrost” (*moderate*) dla roku 2030 (*ibidem*, s. 14). Z tego względu wzrost kosztów gospodarstw domowych i transportu, szacowany w raporcie dla pesymistycznego scenariusza „wysoki wzrost” (*high*, 175 Euro za tonę CO₂ w 2030 r.) rysuje się jako zbyt optymistyczny i nierealny, skoro - jak wskazują autorzy raportu - *aby osiągnąć wymaganą 40% redukcję, ceny uprawnień do emisji CO₂ powinny kształtować się na poziomie prawie 180 EUR/t CO₂ (w cenach z 2015 roku)* [<https://pie.net.pl/wlaczenie-transportu-drogowego-i-budynkow-mieszkalnych-do-eu-ets-to-dla-gospodarstw-domowych-ue27-koszt-1-112-mln-eur-w-latach-2025-2040/>; zob. także M. Lachowicz, *Oszacowanie wpływu systemu handlu emisjami EU ETS na polskie gospodarstwa domowe w kontekście reform zaproponowanych przez Komisję Europejską w ramach pakietu klimatycznego Fit for 55*, materiały własne, s. 19].

Wnioski płynące z tych analiz, nawet przy przyjęciu najbardziej optymistycznych założeń, są dla Polski druzgoczące, w szczególności dla polskich gospodarstw domowych (M. Lachowicz, *Oszacowanie wpływu systemu... op. cit.*, s. 26). W najbardziej optymistycznym scenariuszu, w którym zakładana przez Komisję Europejską obrona ceny na poziomie 45 Euro za uprawnienie EU ETS 2 okaże się skuteczna, same koszty uprawnień emisji CO₂, nie licząc innych składowych cen nośników energii, będą pochłaniać ponad 9% rocznego dochodu do dyspozycji polskich gospodarstw domowych, a więc jedną miesięczną pensję w skali roku (*ibidem*, s. 26).

Jednak scenariusz ten wydaje się mało prawdopodobny: *Wystarczy, by obrona ceny 45 Euro za jedno uprawnienie do emisji w systemie ETS 2 okazała się nieskuteczna, by koszt*

całości systemu ETS drastycznie wzrósł. W scenariuszu bazowym zakłada się, że KE ograniczyła się jedynie do zadeklarowanej obrony, tj. uwolnienia dodatkowych 20 mln uprawnień na rynek. Przyjmuje się, że ich wpływ na obniżenie ceny nie spowodował zahamowania popytu ze strony Inwestorów, którzy przeforsowali dalszą aprecjację ceny. Ponieważ w systemie ETS 2 cena uprawnień nie jest odgórnie ograniczona, logicznym jest założyć, że cena uprawnień w obu systemach będzie do siebie zbliżona, gdyż z punktu widzenia Inwestorów, instrumenty te są do siebie bardzo podobne, jeżeli nie identyczne. Identyczna jest zwłaszcza konstrukcja obu systemów, które umożliwiają finansjerze granie na wzrost ceny.

Konsekwencją nieudanej obrony poziomu 45 Euro i zbiegnięcia do siebie cen uprawnień w obu systemach będzie zwiększenie kosztu systemów ETS, ceteris paribus, do 14.9% dochodu rozporządzalnego statystycznego gospodarstwa domowego w roku 2030 i 15.8% w 2040 r. (ibidem, s. 27)

Co więcej, w tym scenariuszu dla I grupy kwintylowej (20% najuboższych gospodarstw domowych) koszt samych uprawnień EU ETS będzie pochłaniał w 2030 r. prawie 37% dochodu do dyspozycji (dla porównania - ok. 6,5% w 2020 r.; *ibidem*, s. 31). *Konsekwencją polityki klimatycznej w obecnym kształcie będzie zatem pogłębienie podziałów i rozwarstwienia społecznego. Proponowane mechanizmy osłonowe (społeczny fundusz klimatyczny), w obecnej konstrukcji polegają na transferze środków klasy średniej do najuboższych gospodarstw domowych. Spowoduje to pauperyzację społeczeństwa, przy ograniczonych pozytywnych skutkach dla klimatu (ibidem, s. 30).* Należy przy tym mieć na uwadze, że inwazja Rosji na Ukrainę będzie miała bez wątpienia długofalowy, trudny do oszacowania wpływ na ceny nośników energii z uwagi na drastyczny wzrost cen surowców pochodzących z Rosji, a także na kurs złotego.

Z raportu PIE wynika, że w oparciu o ceny emisji z daty publikacji raportu wydatki na transport gospodarstw domowych w pierwszym kwintylu (20% najbiedniejszych gospodarstw) w Polsce wzrosną do 2030 r. o 41%, do 2040 r. - 50% (raport PIE, *op. cit.*, tab. 14, s. 26), a wydatki na energię odpowiednio 83% i o 108% (tab. 15, *ibidem*). Jeśli uwzględnimy fakt, że cena tony CO₂ oszacowana w raporcie dla 2030 r. w scenariuszu zakładającym minimalny wzrost zrealizowała się już w grudniu 2021 r., nawet najbardziej pesymistyczne wyliczenia ekspertów PIE rysują się jako niezwykle optymistyczne, tym bardziej, że te oszacowania nie uwzględniają nieprzewidzianych skoków wartości uprawnień do emisji tony CO₂, takich jak wzrost ceny w 2021 r. z 55 Euro do ponad 80 Euro. Patrząc przy tym na historię wartości

uprawnień, w tym reakcję ze strony MSR, wzrost cen uprawnień do emisji jest zjawiskiem o wiele bardziej prawdopodobnym niż ich spadek lub stabilizacja.

Nawet mimo wprowadzenia w Dyrektywie 2023/959 mechanizmów mających przeciwdziałać wzrostowi cen w systemie ETS prognozy nie uległy istotnej poprawie. Zgodnie z wyliczeniami ekspertów, przy założeniu, że ceny ETS BRT (a więc element systemu EU ETS, wynikający z rozszerzenia go na budynki mieszkalne i transport, wprowadzony tą dyrektywą) będą wzrastać nieco wolniej niż w przypadku uprawnień EUA i wynosić będą połowę ceny uprawnienia EUA, koszty uprawnień emisji CO₂, nie licząc innych składowych cen nośników energii, będą pochłaniać ponad 11,33% rocznego dochodu do dyspozycji polskich gospodarstw domowych w 2030 r., a więc nadal ponad jedną miesięczną pensję w skali roku (M. Lachowicz, *Suplement do ekspertyzy „Oszacowanie wpływu systemu handlu emisjami EU ETS na polskie gospodarstwa domowe w kontekście reform zaproponowanych przez Komisję Europejską w ramach pakietu klimatycznego „Fit for 55”*, s. 4-5).

Jak wskazują eksperci, *[m]ożliwym jest, że ceny uprawnień do emisji wzrosną szybciej, niż jest to zakładane w scenariuszu bazowym. Decyzje podjęte przez KE już po rozpoczęciu wojny na Ukrainie wskazują, że nie jest ona skłonna do jakiegokolwiek wstrzymania czy ponownego rozważenia swojej strategii rozwoju przewidzianej dla Europy. Jako reakcję na wojnę, KE zaproponowała REpowerEU, w myśl którego uzależnienie od surowców z Rosji ma zostać zastąpione czterokrotnym wzrostem inwestycji w fotowoltaikę, mimo że generacja z fotowoltaiki charakteryzuje się zupełnie innymi cechami niż generacja z paliw kopalnych. Szereg innych dyrektyw klimatycznych oznacza dalszy wzrost kosztów przemysłu w Europie. CBAM może spełnić swoją rolę, a może też oznaczać, że zagraniczni producenci zaczną sprzedawać mniej surowców emisyjnych, takich jak stal, do Europy, a koncentrować się na innych rynkach. Brak jakiegokolwiek refleksji ESMA czy KE na drastyczny wzrost cen uprawnień do emisji stanowi ponadto jasny sygnał dla Inwestorów, że nadzorcy nie są krytyczni wobec ich działań, tzn. je aprobują. W perspektywie do 2040r. (o ile nie do 2030r.) zapewne zakończy się również wojna na Ukrainie, co oznacza, że część krajów UE powróci do proponowanej przez lata tzw. Energiewende polegającej na bilansowaniu generacji z OZE gazem z Rosji. Całkowite porzucenie tej strategii jest nieprawdopodobne, gdyż w samą infrastrukturę zainwestowano zbyt duże środki.*

W scenariuszu negatywnym koszt obu systemów ETS, ceteris paribus, przekroczy 17% dochodu rozporządzalnego, czyli, w cenach bieżących, ok 14 tys. zł w 2030r. oraz 19.6 tys. zł w

2040 r. Emisje z systemu ETS 2 odpowiadają za ok połowę tych wartości (M. Lachowicz *Oszacowanie wpływu systemu ...*, op. cit., s. 28-29).

Oznacza to dziesięciokrotny wzrost rocznych kosztów emisji CO₂ dla gospodarstwa domowego, z 1.405,26 zł w 2020 r. do ponad 14.052,64 zł w 2030 r. (*ibidem*, tab. 5). Jak łatwo policzyć, jest to koszt rzędu 1.171,05 zł miesięcznie, obejmujący wyłącznie uprawnienia do emisji dwutlenku węgla, nie licząc innych składowych cen energii.

Należy przy tym pamiętać, że jeszcze w 2018 r. 43,2% pracujących Polaków zarabiała mniej niż ok. 2 864 zł *netto* (kwota ta stanowi wartość *netto* od kwoty 3752,83 zł *brutto*, a więc 0,75 ówczesnego przeciętnego wynagrodzenia ogółem *brutto* 5003,78 zł), a 80% zatrudnionych Polaków zarabiała poniżej 6254 zł miesięcznie *brutto* (125% średniej krajowej, około 4500 zł *netto*), więc nawet uwzględniając wzrost wynagrodzeń do 2030 r., wydatki tego rzędu stanowiłyby niezwykle dotkliwe obciążenie dla zdecydowanej większości społeczeństwa. Należy przy tym ponownie zauważyć, że wspomniane wyżej koszty są wyłącznie kosztami samych uprawnień do emisji CO₂, a nie kosztami nośników energii bądź paliw w całości. Powyższe wartości nie uwzględniają więc wielu innych czynników wpływających na wzrost kosztów energii.

Podkreślenia wymaga, że wydatki na energię i transport są wydatkami niezbędnymi człowiekowi do elementarnego funkcjonowania i z tego względu są niezwykle trudne do ograniczenia. Oznacza to, że koszty te będą ponosić wszyscy obywatele w zbliżonych kwotach, niezależnie od indywidualnych dochodów. Jak wskazują eksperci, *[w]zrost kosztów ciepła, energii elektrycznej czy paliwa jest najczęściej bezpośrednio przeliczany przez firmy na klientów (inaczej musiałyby one uszczuplić swoją marżę). Powoduje to wzrost kosztów komponentów i dóbr finalnych, czego efektem jest samonapędzający się mechanizm wzrostu cen. Z tego powodu można sądzić, że ostateczny wpływ na gospodarstwa domowe, który te odczują np. w rosnących cenach żywności lub leków, będzie o wyższy niż bezpośrednie koszty systemu EU ETS. Sprawia to, że dochód, jaki pozostanie do przeznaczenia na np. edukację lub kulturę, będzie wręcz niezauważalny.*

Nawet gdyby jednak polityka klimatyczna UE nie oddziaływała na gospodarkę szeregiem sprzężeń zwrotnych, i tak można by było się spodziewać postępującej pauperyzacji polskich gospodarstw domowych. Koszty polityki klimatycznej będą rosły z czasem, podczas gdy tempo wzrostu dochodów maleje w miarę upływu czasu. W połączeniu z cenami polityki klimatycznej oznacza to dużo mniejszą pulę dochodów do dyspozycji na wydatki takie jak

edukacja, kultura i rozrywka, czy nawet odzież. Już teraz (2020) polskie gospodarstwa domowe wydają np. na jedzenie proporcjonalnie dużo mniej niż Holandia czy Niemcy (17.9% vs 12.8% i 12%). O ok 5 punktów procentowych mniejsze są też wydatki na kulturę i rekreację. Choć wydatki na edukację są zbliżone w kategoriach odsetkowych, to jednak z uwagi na dużo niższy dochód do dyspozycji, nie są one porównywalne ilościowo. Jednocześnie podkreślić należy, że np. w Niemczech, minimum egzystencji wynosi ponad 9 tys. Euro, tj. przy obecnym kursie, ponad 45 tys. PLN (ok 3 750 PLN miesięcznie). Jest to kwota sześciokrotnie wyższa niż w Polsce i około 1000 zł mniej, niż wynosi polska mediana zarobków. Oznacza to, że już teraz, według definicji niemieckiej, kilkadziesiąt procent polskich gospodarstw domowych znajduje się poniżej granicy ubóstwa (ibidem, s. 32). Minimum egzystencji to miara ubóstwa, która wyznacza niski, „alarmowy” poziom zaspokajania potrzeb, poniżej którego występuje biologiczne zagrożenie życia oraz rozwoju psychofizycznego człowieka [IPISS, Informacja o poziomie i strukturze minimum egzystencji w 2020 r. (na podstawie danych średniorocznych), <https://www.ipiss.com.pl/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=3669>].

Należy przy tym pamiętać, że wspomniane wartości nie uwzględniają ryzyka walutowego wynikającego z tego, że ceny uprawnień do emisji tony CO₂ funkcjonują w Euro, ani skutków napaści Rosji na Ukrainę dla cen nośników energii, ani kwestii demograficznych.

Tymczasem, zgodnie z wyliczeniami ekspertów z Polskiego Instytutu Ekonomicznego, European Roundtable on Climate Change and Sustainable Transition oraz Cambridge Econometrics, w Polsce we wszystkich scenariuszach koszty objęcia programem EU ETS emisji budynków mieszkalnych i transportu są znacząco wyższe niż w pozostałych krajach Unii Europejskiej (*op. cit.*, s. 23). Innymi słowy, zgodnie z założeniami przyjętej polityki klimatycznej UE, to polskie społeczeństwo miałoby ponosić najwyższy w UE koszt transformacji energetycznej.

Jak przy tym podkreślają eksperci, *[z]łagodzeniu negatywnych szczególnie dla najbardziej niebezpiecznych skutków ekonomicznych polityk klimatycznych UE służyć ma nowo utworzony Społeczny Fundusz Klimatyczny (CSF). [...] Plan wydatkowania środków z CSF musi jednak zostać zatwierdzony przez Komisję Europejską. Na przykładzie KPO widać, że uzyskanie takiej zgody może być trudne i obwarowane spełnieniem kolejnych warunków wymyślanych przez brukselskich urzędników. Wymagania te i ocena ich realizacji mogą okazać się zupełnie uznaniowe. (...) W najlepszym razie, nawet gdyby polski plan wydatkowania środków spotkał się z aprobatą KE, CSF i tak jest systemem powodującym zubożenie polskiej klasy średniej. Oferta nowoczesnych technologii klimatycznych kierowana jest do klasy średniej bogatych*

społeczeństw zachodnich. Jej przedstawiciele byliby uznani w krajach Nowej Unii za zamożnych. Pompy ciepła czy samochody elektryczne, mimo różnorodnych subsydiów, są, z perspektywy Polaka, kosztowne. Nie każde gospodarstwo domowe może w ogóle skorzystać z dotowanych proklimatycznych rozwiązań. Przykładowo, auta elektryczne są obecnie pojazdami typowo miejskimi, co, przynajmniej na razie, wyklucza z grona potencjalnych nabywców te gospodarstwa domowe, które funkcjonują poza dużymi obszarami miejskimi. Polska klasa średnia nie będzie również kwalifikować się na pomoc z CSF, gdyż najpewniej nie wystarczy na pokrycie potrzeb najuboższych. Najnowsze dane mówią o ok 15 mld Euro, tj. mniej więcej 70 mld zł, jakie w latach 2025-2032 trafić mogą do Polski. Jak obliczono dalej w tekście, sam koszt systemu ETS 2 może wynieść blisko 100 mld zł, jeżeli na cenie uprawnień ETS BRT wytworzy się podobnego rodzaju bańka cenowa, co na EUA. Choć sama nie skorzysta ani na subsydiach, ani na wsparciu w ramach CSF, klasa średnia pokryje koszty obu rozwiązań (M. Lachowicz, *Oszacowanie wpływu systemu ...*, op. cit., s. 4-5). Jak się okazało, nawet te przewidywania były zbyt optymistyczne. Zgodnie z regulacjami przyjętymi w Dyrektywie 2023/959 rozmiar CSF jest mniejszy, niż planowane pierwotnie 87 mld Euro i ma wynosić 65 mld Euro, jeżeli ETS 2 rozpocznie funkcjonowanie w roku 2026r. Jeżeli jednak start się opóźni i przypadnie na 2028r. wówczas Fundusz będzie dysponował jedynie 54.6 mld Euro. Można odnieść wrażenie, że ograniczenie Funduszu o ponad 10 mld Euro w razie zaledwie dwuletniego opóźnienia w starcie systemu ma być swoistą karą dla krajów planujących opierać się zmianom. Mniejszy, niż uprzednio przewidywano (zanim ustalono 87 mld Euro, CSF miał wynieść nawet 72 mld Euro powiększone o dodatkowe 72 mld Euro z budżetów członkowskich, razem 144 mld Euro), rozmiar CSF utrudni krajom takim jak Polska przeprowadzenie transformacji sektora budynków oraz transportu (M. Lachowicz, *Suplement ...*, op. cit., s. 2).

Należy również zauważyć, że EU ETS w obecnej postaci i wynikająca z niego konieczność gwałtownej zmiany miksu energetycznego państw członkowskich niesie ze sobą zagrożenia dla dostępności do energii elektrycznej w ogóle. W ostatnim okresie odnotowano w Europie okresowe poważne problemy z dostępnością energii elektrycznej, wynikające z niedostatków produkcji energii przez OZE, przy jednoczesnym braku możliwości zastąpienia jej drogą importu. Tytułem przykładu, w Niemczech w dniu 14 sierpnia 2021 r. doprowadziło to do nagłego wyłączenia prądu zakładom przemysłowym (zob.

<https://energyeducation.se/germany-near-blackout/>; <https://www.money.pl/gos-podarka/to-bedzie-zima-blackoutow-niemcy-juz-sie-przygotowuja-polska-bagatelizuje-6695831175813696a.html>; <https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2021-12->

17/blackouts-could-darken-europe-this-winter). Jak przewidują eksperci, takie zdarzenia będą coraz częstsze w razie konsekwentnego forsowania OZE jako głównych źródeł energii - a w sytuacji ograniczonej dostępności paliw kopalnych z Rosji i Białorusi, spowodowanej rosyjską agresją na Ukrainę, taki scenariusz rysuje się jako najbardziej realny.

Założenie EU ETS, polegające na tym, że w warunkach europejskich zostanie stworzony jeden wspólny, wewnętrzny rynek energetyczny, co zagwarantuje poszczególnym państwom stały dostęp do energii w sytuacjach deficytów z Odnawialnych Źródeł Energii, spowodowanych niesprzyjającymi warunkami pogodowymi, jak się wydaje, również zostało negatywnie zweryfikowane. Już obecnie bowiem zdarzają się odmowy dostaw energii z innych krajów wspólnoty z powodu niedostatku energii w tych krajach (zob. <https://energyeducation.se/germany-near-blackout/>). Mimo tego, że np. niemiecki mikś energetyczny opiera się na założeniu dostępności importu energii elektrycznej, w ostatnim czasie koncepcja ta jest negatywnie weryfikowana z powodu trudności w zakresie produkcji energii we Francji, które doprowadziły do braku możliwości stabilizowania systemów przesyłowych w UE przez ten kraj - wbrew odmiennym wcześniejszym założeniom w tym zakresie (zob. [https://energetyka24.com/niemcy-blisko-blackoutu-winne-odnawialne-zrodla-energii-i-struktura-ryнку-komentarz](https://energetyka24.com/niemcy-blisko-blackoutu-winne-odnawialne-zrodla-energii-i-struktura-ryнку-komentarz;); <https://www.reuters.com/article/germany-electricity-statistics-idUSL8N2JF16X>; <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-02-11/niemcy-coraz-wiekszy-zakres-rozbudowy-sieci elektroenergetycznej>; <https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2021-12-17/blackouts-could-darken-europe-this-winter>; <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-01-23/french-nuclear-giant-s-fall-risks-energy-security-for-all-europe>).

Jak wskazuje się w piśmiennictwie, EU ETS jest niefortunnie skonstruowany, w sposób, który naraża go w bardzo wysokim stopniu na działania spekulacyjne (M. Lachowicz, *Oszacowanie wpływu systemu...*, *op. cit.*, s. 6-12). W rezultacie, ceny uprawnień podlegają istotnym wahaniom, co ma katastrofalny wpływ na ceny energii cieplnej i elektrycznej - a tym samym na portfele konsumentów - w Europie. Nawet więc obecnie niebezpieczeństwa związane z EU ETS przekładają się wprost na bezpieczeństwo energetyczne Polaków, czego w ostatnim okresie doświadcza każdy obywatel otrzymujący rachunki za prąd i ogrzewanie (zob. <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/8246395,zaplacimy-wiecej-za-ogrzewanie-mieszkan.html>; <https://www.money.pl/gospodarka/cieplownictwo-pod-kreska-branza-w-tarapatach-zaplacimy-za-to-wszyscy-6738305790638880a.html>). *Niewiele w tym zakresie zmieniają zmiany w systemie EU ETS przewidziane Dyrektywą 2023/959. Jak wskazują*

*eksperti, [p]omimo szeregu istotnych zmian zawartych w omawianej dyrektywie, ogólne wnioski dotyczące wpływu na polską gospodarkę pozostają pesymistyczne [...]. W zależności od zrealizowanego scenariusza, w roku 2030, Polska poniesie koszty działania systemu ETS na poziomie między 100 a 190 mld zł rocznie. W roku 2040 kwota ta wzrośnie do poziomu 135-268 mld zł. [...] Wydatki związane z systemami ETS i ETS 2, jakie poniosą polskie gospodarstwa domowe nie zostaną skompensowane okrojonymi środkami ze Społecznego Funduszu Klimatycznego ani z innych funduszy. Ewentualne dotacje z ww. są jednorazowe, a ponadto uznaniowe, zależne od dobrej woli KE. Tymczasem obciążenie systemem ETS będzie krótko i średniookresowo stałe. Do jego rzeczywistego zmniejszenia niezbędna będzie transformacja energetyczna i oparcie się o źródła niskoemisyjne, co realne jest w horyzoncie kilkudziesięciu lat. Podobnie czasochłonne będzie wybudowanie odpowiednio energooszczędnych budynków (M Lachowicz, *Suplement...*, *op. cit.*, s. 6).*

Przytoczone wyżej okoliczności jednoznacznie potwierdzają wcześniejszą analizę w przedmiocie niezgodności przedmiotu kontroli z zasadą dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP) oraz celami państwa określonymi w art. 5 Konstytucji RP, w tym nakazem kierowania się zasadą zrównoważonego rozwoju w realizacji zadań państwa. Skoro za dobro wspólne można uznać tylko państwo, które jest zdolne do działania i wypełniania swoich podstawowych funkcji - w tym przypadku zagwarantowania obywatelom dostępu do zasobów energetycznych w celu zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela, w szczególności elementarnego bezpieczeństwa - to bez wątplenia kwestionowana norma prawna, która w istocie uniemożliwia wypełnianie tych funkcji, stoi w rażącej sprzeczności z art. 1 w zw. z art. 5 Konstytucji, jako że czyni państwo nieprawnym, nierealizującym tego zadania mimo oczywistej możliwości, co powoduje, że traci ono walor jako »dobro«, a staje się jedynie ciężarem dla swoich obywateli.

W przedstawionym wyżej kontekście ujawnia się ponadto niezgodność zaskarżonych regulacji z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Państwo prawne w rozumieniu tego przepisu ma urzeczywistniać zasady sprawiedliwości społecznej, czego zaprzeczeniem jest obciążanie kosztami najbiedniejszych członków społeczności. Państwo ma też być lojalne wobec swoich obywateli w procesie tworzenia i stosowania prawa. Jeśli zatem w związku z nakazami wynikającymi z traktatów unijnych państwo musi realizować zobowiązania, które powodują, że postulaty państwa prawnego nie mogą być realizowane, a jednostka pozostaje w niepewności co do konsekwencji przyjętych rozwiązań prawnych, to norma kształtująca takie zobowiązania narusza art. 2 Konstytucji RP. Trudno bowiem jest mówić o lojalności państwa względem obywatela w rozumieniu art. 2 Konstytucji, jeśli

państwo mogłoby zostać zmuszone do tak istotnego ograniczenia dostępu do nośników energii, który efektywnie uniemożliwiłoby obywatelowi zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych. Akceptowanie takiego stanu rzeczy jest niczym innym jak formą prawnej pułapki zastawionej przez system prawny państwa na obywatela. Warunkiem koniecznym aktualności umowy społecznej, jaką jest istnienie państwa, jest dochowanie tej umowy przez organizm państwowy i realizowanie powierzonych mu zadań - co wynika wprost z rozważań poczynionych powyżej na gruncie art. 1 i 5 Konstytucji.

Niezgodność z granicami podziału kompetencji między UE a Rzeczpospolitą w zakresie kształtowania i realizowania polityki w dziedzinie środowiska, wyznaczonymi zakresem przekazywania kompetencji (art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji RP) polega na tym, że państwo jest zmuszone do realizacji określonych zobowiązań w dziedzinie środowiska za pomocą narzuconych przez UE mechanizmów i środków, co ogranicza jego swobodę decyzyjną - wyrażaną w przewidzianych w Konstytucji formach sprawowania władzy przez Naród - w doborze najbardziej adekwatnych metod do realizacji celów w dziedzinie środowiska. Nie ma bowiem wątpliwości, że EU ETS wpływa na obecną i przyszłą strukturę zaopatrzenia w energię elektryczną w Polsce, silnie premiując źródła niskoemisyjne w tzw. miksie energetycznym (M. Lachowicz, *Oszacowanie wpływu systemu ...*, *op. cit.*, s. 34). W ocenie Wnioskodawców, przywołane przepisy Konstytucji RP stoją na przeszkodzie temu, aby w jakiegokolwiek formie organy RP mogły związać się zobowiązaniem międzynarodowym, powierzającym kwestie wynikające z suwerenności energetycznej procesowi decyzyjnemu, w którym wola państwa polskiego może zostać zupełnie pominięta.

Należy bowiem podkreślić, że środowisko to wartość konstytucyjna. Pojęcie „środowisko” występuje w Konstytucji RP siedem razy w różnych kontekstach, w szczególności jako: konstytucyjny przedmiot ochrony (art. 5 Konstytucji, art. 68 ust. 4 Konstytucji, art. 74 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji), przedmiot obowiązku obywatelskiego (art. 86 Konstytucji RP), przedmiot prawa podmiotowego (art. 74 ust. 3 Konstytucji RP), wartość będąca kryterium uzasadniającym ograniczenie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw w przepisie regulującym zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Poprzez uznanie ochrony środowiska za cel państwa ustrojodawca potwierdził, że środowisko jest jedną z podstawowych wartości chronionych przez Konstytucję RP. Podejście to potwierdziło dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki TK z: 7 czerwca 2001 r., sygn. K 20/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 119; 6 czerwca 2006 r., sygn. K 23/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 62; 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68). Trybunał

Konstytucyjny stwierdzał, że *Konstytucja w art. 74 ust. 2 i 4 nakłada obowiązek ochrony środowiska na władze publiczne i zobowiązuje je do wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska, a jednocześnie - w art. 86 - nakłada taki obowiązek na każdego.*

Obowiązek ochrony środowiska jest rozłożony na podmioty publiczne i prywatne. Jednak nie można stawiać między nimi znaku równości; ustrojodawca przewidział, że to władze publiczne są zobowiązane do wspierania obywateli w tym obowiązku (art. 74 ust. 4 Konstytucji RP), a więc do stworzenia odpowiednich warunków prawnych i faktycznych w tym zakresie, odpowiednich - to znaczy również proporcjonalnych. Wynika to także z proklamowanej konstytucyjnie zasady pomocniczości (wyrok TK z dnia 10 lipca 2014 r., sygn. P 19/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 71).

Powyższe ustalenia potwierdzają, że przepisy Konstytucji RP wyrażają regulacje środowiskowe w formie norm programowych (zasad polityki państwa), oraz obowiązków z jednej strony organów władzy publicznej, a z drugiej - każdego podmiotu. Ponadto w Konstytucji określono prawo podmiotowe dotyczące prawa do informacji o stanie i ochronie środowiska. Całokształt regulacji konstytucyjnych związanych z kwestiami środowiskowymi odnosi się jednak przede wszystkim do zadań państwa, które mają polegać na prowadzeniu określonej polityki dbałości o środowisko. Wyrazem urzeczywistniania tego zadania i założonych celów środowiskowych mają być określone rozwiązania prawne, uwzględniające jednak zasadę zrównoważonego rozwoju (art. 5 in fine Konstytucji).

Wobec powyższego, nawet jeśli pewne kompetencje organów władzy państwowej zostały przekazane w trybie art. 90 ust. 1 Konstytucji Unii Europejskiej, to w przypadku, gdy to przekazanie spowodowało, że kompetencje są podzielone między UE a Rzeczpospolitą w danej dziedzinie (jak w przypadku środowiska), państwo zachowuje prawo do decydowania o kluczowych rozwiązaniach w danym zakresie. Ma tym większe możliwości działania, im bardziej określona materia jest przedmiotem regulacji konstytucyjnej, która jest nadrzędna wobec wiążącego Polskę prawa międzynarodowego.

Trzeba więc uznać, że granice wykonywania kompetencji w dziedzinie środowiska przez Unię Europejską wyznaczają wyżej wskazane zasady i normy konstytucyjne dotyczące środowiska. Jeśli normy unijne określają jeden - wiążący państwo członkowskie - sposób i mechanizm realizacji celów z zakresu ochrony środowiska i klimatu, tj. EU ETS, a państwo nie ma wpływu na funkcjonowanie tego systemu i przez to nie może wykonywać swoich zadań w

zakresie zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa i ochrony ich praw, w szczególności dotyczących zapewnienia odpowiedniej jakości życia przez dostęp do energii na równych zasadach, to normy takie są sprzeczne z art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji. Wychodzą one również poza zakres zobowiązania RP do przestrzegania wiążącego prawa międzynarodowego, gdyż ingerują w sposób nadmierny w konstytucyjne zasady i wartości.

Z powyższych względów należy przyjąć, że art. 191 ust. 1 w zw. z art. 192 TFUE w związku z Dyrektywą ETS, w zakresie, w jakim dopuszcza, by Unia Europejska i jej organy w ramach realizacji celów z dziedziny środowiska, zwłaszcza dotyczących ochrony klimatu, kształtowały zobowiązania państwa członkowskiego sprzecznie z celami i zadaniami suwerennego państwa demokratycznego, jest niezgodny z art. 1, art. 2, art. 5, art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji RP.

Ocena zgodności przedmiotu kontroli w zakresie ujętym w pkt 1) lit. b petitum wniosku

Wnioskodawcy jako drugą normę (wywodzoną z art. 191 ust. 1 w związku z art. 192 TFUE w związku z Dyrektywą ETS) zakwestionowali tę, z której wynika, że podmioty gospodarcze z sektora energetycznego oraz energochłonnego, by prowadzić swoją działalność, muszą uczestniczyć w Europejskim Systemie Handlu Uprawnieniami do Emisji i prowadzić działalność gospodarczą z uwzględnieniem tego systemu.

Wynikające z wyżej wskazanej normy zobowiązanie budzi wątpliwości co do adekwatności i proporcjonalności ingerencji w wolność działalności gospodarczej.

Art. 20 Konstytucji RP określa ustrój gospodarczy Rzeczypospolitej jako społeczną gospodarkę rynkową. Opiera się on między innymi na wolności działalności gospodarczej. Ustrojodawca, pozostawiając ustawodawcy swobodę w regulowaniu ustroju społeczno-gospodarczego, określa w art. 20 konkretne przesłanki i granice dla tej regulacji. Zadaniem państwa jest wyważanie interesu prywatnego z publicznym oraz równoważenie różnych interesów prywatnych. Ingerencja państwa w prawa i wolności ekonomiczne podmiotów prywatnych nie może być tak głęboka, by naruszyć ich istotę.

W tym kontekście można analizować wolność działalności gospodarczej, która choć nie jest zdefiniowana w Konstytucji, ma utrwalone znaczenie i oznacza swobodę podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w dowolnie wybranych formach prawnych oraz na

zasadzie samodzielności, chociaż bez naruszenia interesów publicznych. Wolność ta obejmuje więc co do istoty wolność wyboru rodzaju działalności gospodarczej oraz wolność wykonywania i zaprzestania wykonywania wybranej działalności gospodarczej. Konstytucja nie różnicuje działalności gospodarczej wedle kryterium podmiotu, który ją prowadzi.

Zgodnie z art. 22 Konstytucji RP, ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Działalność gospodarcza może być ograniczona wyłącznie ustawowo. Łączy się z tym zasada ochrony wolności działalności gospodarczej, która implikuje zakazy (*oraz a contrario nakazy*) adresowane do obligatoryjnych korporacji (samorządów) zawodowych i innych, dysponujących pewnym władztwem publicznym wobec prowadzących działalność gospodarczą (J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009, s. 363).

Z takim rozumieniem wolności działalności gospodarczej koresponduje orzecznictwo TK, według którego podmiot korzystający z tej wolności podejmuje podstawowe decyzje w kilku kwestiach. W szczególności decyduje o: podjęciu działalności w określonej dziedzinie; o sprecyzowaniu przedmiotu działalności; doborze i kształtowaniu formy prawno-organizacyjnej działalności; sposobach i zakresie prowadzenia działalności, w tym działalności w sferach: kontraktowej, konkurencyjnej, koncentracji i inwestowania; ograniczeniu, zawieszeniu albo zaprzestaniu prowadzenia działalności (por. wyrok TK z 19 stycznia 2010 r., sygn. SK 35/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 2). Trybunał zwraca ponadto uwagę, że na konstytucyjną wolność działalności gospodarczej składa się nie tylko swoboda podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej, lecz także swoboda konkurencyjnej z innymi podmiotami.

Konstytucja dopuszcza ograniczenie wolności działalności gospodarczej. Ograniczenie to musi jednak być adekwatne do realizowanych celów i proporcjonalne. Należy je powiązać z ważnym interesem publicznym, z którym łączy się bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowia publicznego oraz moralności publicznej (por. np. L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 2001, z. 10, s. 5 i n.)

Ciężar oceny, czy ograniczenie wolności gospodarczej odpowiada przyjętemu w konstytucji kryterium, spoczywa na organach projektujących i tworzących ustawy oraz kontrolujących ich konstytucyjność (zob. C. Kosikowski, *Zasady ustroju społeczno-*

gospodarczego, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, K. Działocha [red.], Warszawa 2004, s. 34).

Zgodnie z wymogami art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ingerencja w wolność działalności gospodarczej musi być celowa, konieczna i proporcjonalna. W tym wypadku wartość, którą chroni się wprowadzając ograniczenie należy wyważyć z wolnością działalności gospodarczej. Należy przy tym uwzględnić, że wolność gospodarcza to nie tylko prawo podmiotowe, ale także element ustroju gospodarczego państwa. Dzięki niemu tworzy się warunki rozwoju i realizacji celów rynkowych i społecznych w społecznej gospodarce rynkowej.

W związku z powyższym, jeśli normy prawa międzynarodowego a w konsekwencji wydane jako ich wdrożenie ustawy - wprowadzają ograniczenia działalności gospodarczej w dziedzinie energii (czyli także dziedzinie, w której Unia Europejska i państwa wykonują kompetencje w sposób podzielony), to ograniczenia te muszą być analizowane z perspektywy adekwatności i proporcjonalności zastosowanych środków.

Abstrahując od oceny, czy włączenie podmiotów gospodarczych w system EU ETS jest celowe i może usprawniać realizację polityki środowiskowej w zakresie ochrony klimatu, kluczowe wątpliwości budzi konieczność zastosowania danego ograniczenia i jego proporcjonalność. System handlu uprawnieniami do emisji nie jest bowiem jedynym środkiem, by wpłynąć na ograniczenie emisji CO₂ i gdyby przeprowadzić analizę specjalistyczną, można wskazać inne metody realizacji danego celu. Zatem udział w EU ETS nie jest konieczny, skoro można wskazać inne mechanizmy, ingerujące z mniejszą intensywnością w wolność działalności gospodarczej dla realizacji ochrony środowiska. Przypomnieć przy tym należy, że obciążenia podmiotów gospodarczych wynikające z EU ETS, nie stanowią odzwierciedlenia żadnego realnego kosztu poniesionego przez kogokolwiek, lecz są sztucznie stworzonym - dla celów polityki klimatycznej - paropodatkami, mającym faktycznie determinować redukcję emisji dwutlenku węgla w Europie poprzez rozwój energetyki ze źródeł odnawialnych.

Dla wielu polskich przedsiębiorstw dalsze rozszerzanie systemu ETS będzie druzgoczące. Efektem polityki klimatycznej UE będzie znaczne obniżenie konkurencyjności, w wyniku rosnących cen energii, paliw, kosztów transportu i obłożenia go nowymi paropodatkami klimatycznymi. Polityka klimatyczna UE musi być uwzględniona m.in. w strategiach rozwoju CPK (uprawnienia EUAA), portów Trójmiasta i Szczecina (CBAM, ETS na transport morski).

Obecnie, obserwować można wzrost cen wszystkich nośników energii. Przekłada się to na wzrost cen wszystkich dóbr konsumpcyjnych (inflację). Jednocześnie rosyjska inwazja na

Ukrainę zwiększa niepewność i grozi stabilności dostaw surowców. Wprowadzanie w takiej sytuacji kolejnych danin obciążających budżety obywateli uznać należy za nierozsądne, a konsekwencjami forsowania owych sztucznych opłat mogą być znaczące spowolnienie produkcji przemysłowej, wzrostu gospodarczego oraz postępująca pauperyzacja ludności. Dokładne, liczbowe oszacowania, są w tym momencie niemożliwe do uzyskania, częściowo z uwagi na daleki horyzont prognozy, ale przede wszystkim dlatego, że nie zostały jeszcze ustalone ostateczne propozycje zmian w przepisach unijnych. Europa i UE zmagają się obecnie z pilniejszymi wyzwaniem niż klimat: odbudową pocovidową i wojną na granicy. Ta ostatnia spowodowała już przesiedlenia prawie 10 mln ludności ukraińskiej, z czego ponad 3 mln opuściło kraj, a około 2 znalazło schronienie w Polsce. Wydaje się, że kwestie te powinny być priorytetowe wobec polityki klimatycznej, której dobroczynne efekty planowane są w horyzoncie kilkunasta-kilkudziesięcioletnim, ale obciążenia fiskalne wprowadzane będą natychmiast. Tradycyjnie, polityka fiskalna jest antycykliczna, tj. w okresie spowolnienia gospodarczego (wywołanego np. pandemią albo wojną) zaciągany jest dług, a społeczeństwo 'dotowane' jest przez państwo. Podnoszenie podatków w okresie recesji jest niespotykane (M. Lachowicz, Oszacowanie wpływu systemu ... ,op.cit.,s. 35-36).

Jeśli zatem analiza ograniczenia wolności nie spełnia wymogu konieczności należy uznać, że norma wprowadzająca dane ograniczenie - pomijając okoliczność, że jest kształtowana na poziomie międzynarodowym, a nie krajowym (ustawowym), narusza zasadę adekwatności i proporcjonalności ingerencji w wolność działalności gospodarczej.

Biorąc pod uwagę okoliczność, że od tego, w jaki sposób ukształtowany jest ustroj gospodarczy państwa, zależy jego zdolność do realizacji określonych celów i wykonywania zadań powierzonych przez suwerena, to należy stwierdzić, że obowiązek dbałości o środowisko (wynikający także z Konstytucji RP) można realizować bardziej adekwatnymi metodami niż przymusowy udział w systemie EU ETS.

Za powyższą oceną przemawia nie tylko obowiązkowa przynależność do EU ETS instalacji sektora energetycznego i energochłonnych czy operatorów statków powietrznych, ale też rozbudowany system sankcji za błędne wykonywanie lub niewykonywanie obowiązków wynikających z systemu, do zakazu wykonywania działalności włącznie.

Powyższe oznacza zatem, że art. 191 ust. 1 w zw. z art. 192 TFUE w związku z Dyrektywą ETS w zakresie, w jakim wymaga od podmiotów gospodarczych z sektora energetycznego oraz energochłonnego udziału w EU ETS i prowadzenia działalności

gospodarczej z uwzględnieniem tego systemu, jest niezgodny z art. 22 w związku z art. 20 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Ocena zgodności przedmiotu kontroli w zakresie ujętym w pkt 2) petitum wniosku

Rozpocząć należy od tego, że ogólne przepisy unijnych traktatów, a zatem podstawowe zasady funkcjonowania Unii Europejskiej, wyraźnie korespondują z tym, jaki stopień dopuszczalnej integracji z organizacjami międzynarodowymi przewiduje Konstytucja RP. Analogicznie jak to bowiem wynika z art. 90 ust. 1 ustawy zasadniczej, granice kompetencji Unii Europejskiej, a zatem i jej organów, wyznacza zasada przyznania, a zatem działają one wyłącznie w ramach kompetencji przyznanych im w traktatach przez państwa członkowskie, do osiągnięcia określonych w nich celów (zob. art. 5 TUE i na tle tego przepisu ustne motywy - wydanego w pełnym składzie - powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2021 r., sygn. K 3/21, a w piśmiennictwie K. Lenaerts, P. van Nuffel, *Constitutional Law*, s. 88 za M. Florczak-Wątor, komentarz do art. 4 Konstytucji, *op. cit.*, teza 25).

Tam, gdzie państwa członkowskie nie przyznały kompetencji Unii, uznaje się, że kompetencje te należą do samych państw członkowskich, a Unia może działać tylko w oparciu o zasadę pomocniczości, podlegającą każdorazowej kontroli parlamentów narodowych (zob. art. 4 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 3 TUE).

Także w art. 13 ust. 2 TUE przewidziano, że każda instytucja unijna działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Pod takimi też warunkami realizacja przyznanych Unii kompetencji zyskuje bezpośrednią skuteczność w porządku prawnym RP na zasadzie wynikającej z art. 91 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, *op. cit.*; zob. także M. Szpunar, komentarz do art. 90, [w:] *Konstytucja RP, Tom II, Komentarz. Art. 87-243*, [red.] M. Safjan, L. Bosek, *op. cit.*, teza 18).

W świetle powyższych przepisów, przedmiotem zgody na związanie Rzeczypospolitej Polskiej traktatami unijnymi, wyrażonej w formie referendum unijnego, a później w formie ustawy ratyfikacyjnej, była konkretna treść przepisów kompetencyjnych, w tym art. 191 i art. 192 TFUE. Tym samym, jeśli przepis kompetencyjny jest następnie rozumiany w sposób,

którego w żaden sposób nie da się pogodzić z pierwotną treścią traktatów, a co za tym idzie, treścią zgody na ratyfikację, może dojść do działania z obejściem przytoczonych postanowień Konstytucji RP. W tym sensie organy RP, w tym w szczególności Trybunał Konstytucyjny, muszą czuwać nad przestrzeganiem kompetencji przez organy Unii, albowiem kontrolna rola TSUE nie uwzględnia perspektywy konstytucyjnej i w tym sensie może okazać się niewystarczająca. Gdyby było tak, że kontrola zgodności prawa wtórnego Unii z traktatami dokonana przez TSUE jest zawsze wiążąca dla Trybunału Konstytucyjnego, Rzeczpospolita Polska nie miałaby żadnego instrumentu obrony przed - jak w tym przypadku - arbitralnym zawłaszczaniem kompetencji przez instytucje unijne, co wypaczałoby sens nie tylko zasady nadrzędności Konstytucji RP oraz zasady kompetencji przyznanych, ale także rolę Trybunału Konstytucyjnego jako „sądu ostatniego słowa”.

Należy podkreślić, że identyczne stanowisko w tej kwestii jest powszechnie prezentowane w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Szczególnie stanowczo i precyzyjnie wyartykułowane ono zostało w wyroku niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 października 1993 r. w sprawie *Maastricht*, w którym ów Trybunał jednoznacznie wskazał, że jedynym źródłem kompetencji jest ustawa zasadnicza, zaś Unia korzysta tylko z takich kompetencji, jakie zostały jej przekazane przez państwa członkowskie (zob. BVerfGE 89, 155). W przeciwieństwie bowiem do suwerennych państw członkowskich UE nie posiada kompetencji do określania własnych kompetencji. Zasada kompetencji powierzonych nie wyklucza wprawdzie interpretowania postanowień Traktatów, których treścią jest przyznanie wspólnotowych zadań lub kompetencji, w świetle celów tych Traktatów, jednak cele te nie stanowią wystarczającej podstawy do konstruowania nowych zadań i kompetencji ani do rozszerzania zadań i kompetencji powierzonych. FTK podkreślił również, że przekazanie kompetencji nie ma też charakteru bezwzględnego, ponieważ możliwe jest ponowne przejęcie kompetencji przez państwa członkowskie. W tym stanie rzeczy UE nie posiada kompetencji samodzielnych, ale „dzierżawi” je od państw członkowskich. Trybunał zaznaczył bowiem, że Niemcy są jednym z „panów traktatów”, swoje związanie Traktatem zawartym „na czas nieokreślony” opierają na woli długofalowego członkostwa, które w ostateczności mogłoby jednak zostać zniesione przez akt przeciwny. Tym samym RFN zachowuje charakter państwa suwerennego z mocy własnego prawa oraz status suwerennej równości z innymi państwami. FTK zaakcentował także, że granice powierzenia kompetencji UE kończą się w miejscu, powyżej którego państwa traciłyby swoją tożsamość konstytucyjną (zob. *Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem*

wspólnotowym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej, oprac. B. Banaszkiewicz, P. Bogdanowicz, Trybunał Konstytucyjny 2006, s. 79- 82).

Umocowanie do przeniesienia kompetencji nie jest zatem wystarczającą podstawą do bezwarunkowego przyjęcia zasady pierwszeństwa prawa unijnego, ponieważ musi być ono zgodne z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi (zob. r. Arnold, *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego a proces integracji europejskiej*, Studia Europejskie, 1/1999, s. 99-100; *Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej*, op. cit., s. 68).

Bazując na powyższym, także w ostatnim czasie, Federalny Sąd Konstytucyjny samodzielnie stwierdził niezgodność decyzji Europejskiego Banku Centralnego z prawem pierwotnym Unii i dokonał oceny skutków tej niezgodności na gruncie niemieckiego porządku konstytucyjnego, odmawiając prawnej skuteczności decyzji EBC na terytorium RFN (zob. wyrok Federalnego Sądu Konstytucyjnego z dnia 5 maja 2020 r., sygn. 2 BvR 859/15 i inne; dostęp: http://www.bverfg.de/e/rs20200505_2bvr085915.html w dniu 30 grudnia 2020 r.; tłum. wł.). PTK podtrzymał stanowisko, że pozostaje właściwy w zakresie oceny, czy akty organów UE nie wykraczają poza przyznane w traktatach kompetencje, w szczególności kiedy przyjmują one interpretację oznaczającą w praktyce modyfikację postanowień traktatów lub poszerzenie kompetencji przyznanych (zob. M. Jaśkowski, *Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN w sprawach dotyczących decyzji Europejskiego Banku Centralnego*, Zeszyty Prawnicze nr 3/2020, s. 109). Co więcej, w sprawie tej FTK odmówił uwzględnienia wyroku TSUE zawierającego ocenę decyzji EBC, zapadłego na skutek pytania prejudycjalnego skierowanego przez niemiecki trybunał, uznając to orzeczenie za arbitralne.

Dla porządku pozostaje jedynie zastrzec, że argumenty warunkujące ocenę działań organów UE jako podejmowanych z przekroczeniem kompetencji traktatowych, w szczególności odmienną niżli ocena dokonana przez TSUE, muszą być odpowiednio doniosłe, gdyż powinny być to sytuacje absolutnie wyjątkowe. Wynika to przede wszystkim z konieczności przestrzegania przez Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji), ale także zapewnienia bezpośredniej skuteczności prawa UE w jego jednolitym rozumieniu we wszystkich państwach wspólnoty. W ocenie grupy posłów z taką wyjątkową sytuacją mamy do czynienia w przedmiotowym wypadku, a prezentację argumentów na rzecz niekonstytucyjności przedmiotu kontroli należy rozpocząć od wykazania dalece posuniętej arbitralności w pojmowaniu kompetencji UE na gruncie analizowanych przepisów.

Jak już wyżej wskazano, na gruncie art. 192 ust. 2 lit. c TFUE, poprzez orzecznictwo TSUE, uzupełniono listę warunków, których ziszczenie determinuje wskazaną w tym przepisie procedurę prawodawczą dla podjęcia środków realizujących cele Unii w dziedzinie ochrony środowiska, a więc sposób realizowania przez organy Unii jej traktatowej kompetencji. Do - literalnie wynikających z tego przepisu - trzech elementów dodano kolejny, mianowicie wymóg, aby wywarcie znaczącego wpływu na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i na ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię było pierwszym zamierzonym rezultatem podejmowanego środka, wynikającym z jego celu lub treści (zob. K. Łuczak, *op. cit.*, s. 46).

W pierwszej kolejności podnieść należy, że TSUE zupełnie abstrahował przy tym od językowej zawartości analizowanego przepisu, przechodząc od razu do etapu wykładni celowościowej. Tymczasem gdyby Trybunał w Luksemburgu przyjrzał się konstrukcji art. 192 ust. 2 TFUE, dostrzegłby, że ustrojodawca unijny wyraźnie odróżnia charakter przepisów (zob. art. 192 ust. 2 lit. a TFUE, gdzie mowa o „fiskalnym charakterze”) od stopnia ich oddziaływania („wpływu”), przy czym w odniesieniu do tego drugiego operuje dodatkowym zastrzeżeniem, że ma to być wpływ „znaczący”. Oznacza to jednocześnie, że ustrojodawca unijny założył, że wpływ środków na miks energetyczny państwa członkowskich jest kategorią podlegającą ocenie ilościowej (mierzalną). To zaś z natury rzeczy oznacza, że bez analizy skutków oddziaływania danego środka na wybór państwa członkowskiego pomiędzy różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię, w ogóle trudno jest mówić o możliwości ustalenia wielkości tego wpływu, warunkującego ewentualną ocenę przyjmowanego środka. W tym sensie brak wskazania tego wpływu w ramach celu lub treści podejmowanego środka w ogóle uniemożliwia kontrolę tego, czy wpływ ten jest znaczący, a w konsekwencji kontrolę prawidłowości podstawy prawnej przyjmowanego środka.

Tymczasem z wykładni przyjętej przez TSUE wynika odwrotna koncesja na rzecz prawodawcy unijnego. Niewskazanie przez prawodawcę jako celu środka lub w jego treści, że środek ten wpływa na miks energetyczny państwa członkowskiego (nie mówiąc już o kwalifikacji ilościowej tego wpływu), otwiera drogę do korzystania ze zwykłej procedury prawodawczej, zwalniając jednocześnie TSUE z konieczności dokonania oceny, czy w ramach wyboru procedury prawodawczej wynikającej z rzeczzonego wpływu (oceny tego, czy ma on charakter znaczący, czy też nie) nie doszło do błędu w ocenie lub naruszenia granic uznania, a w konsekwencji wyboru niewłaściwej podstawy prawnej. W ten sposób traktatowy zwrot „znaczący wpływ” przestaje mieć jakiegokolwiek znaczenie dla wyboru procedury przyjmowania

środków, o ile projektodawca nie odniesie się do kwestii miksu energetycznego państwa członkowskiego, w ramach deklarowanego celu lub w treści tychże środków.

Jak się jednak wydaje, należy zakładać, że zwrot odnoszący się do kwalifikacji ilościowej danego oddziaływania przyjmowanych środków („znacząco”) nie został przez ustrojodawcę unijnego przypadkowo zastrzeżony w tekście przepisu. W każdym razie, forsowane przez TSUE rozumienie wyjątku z art. 192 ust. 2 lit. c TFUE wydaje się być obarczone błędem polegającym na naruszeniu zakazu wykładni *per non est*. Innymi słowy, w określonej przez TSUE konfiguracji, czyli w braku wskazania przez prawodawcę - jako celu środka lub w jego treści - że środek ten wpływa na miks energetyczny państwa członkowskiego, istotna część analizowanego przepisu przestaje mieć znaczenie.

Niezależnie od powyższego, w drugiej kolejności wypada dostrzec, że także na innych poziomach procesu interpretacji, spostrzeżenia TSUE dotyczące wykładni art. 192 ust. 2 lit. c TFUE rażą dowolnością. TSUE przyjmuje bowiem, co trzeba przypomnieć, że (...) *art. 192 ust. 2 TFUE należy interpretować w związku z art. 191 TFUE, który ma na celu powierzenie Unii roli w dziedzinie ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu, w szczególności poprzez podejmowanie i wypełnianie międzynarodowych zobowiązań w tym zakresie. Ponieważ przyjęte w tym celu środki siłą rzeczy mają skutki dla sektora energetycznego państw członkowskich, 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. Tymczasem wniosek ten jest nie do pogodzenia z orzecznictwem Trybunału, zgodnie z którym przepisy, które mają charakter wyjątku od zasady, muszą być interpretowane w sposób ścisły (...) [cytowany uprzednio wyrok z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie o sygn. C-5/16, Polska przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 43-45].*

Po pierwsze, TSUE nie wyjaśnił, dlaczego przyjął aprioryczne założenie, że każdy środek, który realizuje cele Unii w dziedzinie ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu, siłą rzeczy ma skutki dla sektora energetycznego. Arbitralność tego założenia jest kilkupoziomowa. Instrumentarium środków w obszarze przeciwdziałania zmianom klimatu - z uwagi na notoryjną wiedzę co do struktury (w tym antropogeniczność) czynników wpływających na te zmiany - jest na tyle szerokie, że nie podobna uznać, iż wszystkie z nich związane są ze strukturą zaopatrzenia w energię lub jej źródłami. Oznaczałoby to zresztą, że ustrojodawca unijny nie do końca poprawnie skonstruował zależność pomiędzy zasadniczą procedurą prawodawczą w tym obszarze i procedurą wyjątkową, skoro - gdyby nie twórca

wykładnia TSUE - właściwie każdy środek unijny musiałby być przyjmowany tylko w jednej z nich. Uderzałoby to w założenie o racjonalności ustrojodawcy unijnego. Co więcej, stwierdzenie to dezawuuje inne środki podejmowane przez Unię w obszarze ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu, gdyż oznaczałoby, że właściwie Unia nie podejmuje środków, które nie dotyczą sektora energetycznego.

Po drugie, Trybunał w Luksemburgu uchybił dyrektywom wykładni systemowej, w efekcie czego nieprawidłowo zrekonstruował relację wyjątek- zasada. W pierwszej kolejności, wydaje się, że TSUE stracił z pola widzenia, jaki charakter mają kompetencje Unii w obszarze ochrony środowiska. Należą one do kompetencji dzielonych, a to oznacza, że w dziedzinie ochrony środowiska Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii (zob. art. 5 ust. 3 TUE). Podobnie, to jest w oparciu o tę samą zasadę, Unia dysponuje kompetencjami w obszarze energetyki (zob. Tytuł XXI TFUE). W tym kontekście, w rzeczonych obszarach to jednak kompetencje Unijne (w tym prawodawcze) stanowią pewien wyjątek w relacji do pierwotnych kompetencji państw członkowskich, mających swoje źródło w zasadzie suwerenności.

Owa wyjątkowość wynika właśnie z konieczności spełnienia przez organy Unii dodatkowych warunków przy podejmowaniu aktów prawodawczych, które zostały wyznaczone przez układające się strony. Taka jest rola drugiego protokołu do TFUE w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (zob. wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE 115 z 09/05/2008, p. 0206 - 0209). I tak, zgodnie z art. 5 tegoż protokołu, wszelkie projekty aktów prawodawczych winny być uzasadniane w odniesieniu do zasad pomocniczości i proporcjonalności. Każdy projekt aktu prawodawczego powinien zawierać szczegółowe stwierdzenie umożliwiające ocenę zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Takie stwierdzenie powinno zawierać dane umożliwiające ocenę skutków finansowych danego projektu aktu oraz, w przypadku dyrektywy, jej skutków dla regulacji wprowadzanych przez państwa członkowskie, w tym, w stosownym przypadku, dla prawodawstwa regionalnego. Podstawy stwierdzenia, że cel Unii może zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii, są uzasadniane na podstawie wskaźników jakościowych, a tam gdzie to możliwe, ilościowych. Najbardziej znamienne jest jednak ostatnie zdanie wskazanego przepisu: *Projekty aktów prawodawczych biorą pod uwagę konieczność zminimalizowania wszelkich obciążeń*

finansowych lub administracyjnych nakładanych na Unię, rządy krajowe, władze regionalne lub lokalne, podmioty gospodarcze i obywateli oraz to, by takie obciążenia były współmierne do zamierzonego celu.

Tymczasem, w odniesieniu do dyrektywy wprowadzającej MSR, lektura materiałów towarzyszących procesowi legislacyjnemu wskazuje, że prawodawca unijny usiłował nawet wyjść naprzeciw wskazanym wymogom. Problem jednak w tym, że nawet nie ukrywano, iż wprowadzenie mechanizmu rezerwy stabilności rynkowej w ramach EU ETS ograniczy inwestycje zorientowane na węgiel i spowoduje ich zwiększenie w odnawialne źródła energii (zob. K. Łuczak, *op. cit.*, s. 52). Zatem w świetle zasad wykonywania kompetencji dzielonych, konstatacja TSUE, marginalizująca rzeczywiste rezultaty wejścia w życie aktu prawnego jako mające znaczący wpływ na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i na ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię, jawi się jako nieuzasadniona. Jednocześnie, wobec jawnych zamiarów prawodawcy unijnego, tylko taki sposób wykładni art. 192 ust. 2 lit. c TFUE, który abstrahuje od prognozowanych skutków aktu prawodawczego, pozwolił bronić politycznej woli o wyborze zwykłej procedury prawodawczej dla takich instrumentów prawnych jak np. dyrektywa MSR.

Obrazu wadliwości wniosków zawartych w wyroku C-5/16 na płaszczyźnie wykładni systemowej dopełnia jeszcze jeden - być może nawet istotniejszy - kontekst normatywny. Otóż, zgodnie z art. 194 ust. 2 zd. 1 TFUE, bez uszczerbku dla stosowania innych postanowień traktatów, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, ustanawiają środki niezbędne do osiągnięcia celów UE w dziedzinie energetyki. Jednak w akapicie drugim tego przepisu zastrzeżono, że środki te nie mogą naruszać prawa państwa członkowskiego do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię, bez uszczerbku dla art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE. Tym samym, art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE rozstrzyga o braku suwerenności energetycznej Unii, co oznacza wyłączną kompetencję państw członkowskich. W piśmiennictwie zauważa się, że *ze względu na suwerenność państw członkowskich zawartą w art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE unijne prawo pochodne dotyczące energetyki opiera się na miękkich mechanizmach kontroli w celu koordynowania realizacji celów polityki energetycznej i klimatycznej prowadzonej na poziomie państw członkowskich. W związku z brakiem konsensusu politycznego między państwami członkowskimi co do tego, jak powinien wyglądać europejski koszyk energetyczny, nie było możliwe zaktualizowanie celów uzgodnionych na szczepku europejskim w formie wiążących*

celów krajowych w zakresie rozwoju odnawialnych źródeł energii ani wprowadzenie ich w celu zwiększenia efektywności energetycznej (zob. S. Schlacke, M. Knodt, *Das Governance-System für die Europäische Energieunion und für den Klimaschutz*, *Zeitschrift für Umweltrecht* 2019,7-8, s. 408; cyt. za: W. Gontarski, opinia prawna z 14 października 2022 r., materiały własne).

Co więcej, wyrażoną w doktrynie tezę o suwerenności energetycznej państw członkowskich zdaje się potwierdzać sam TSUE w wyroku z 22 września 2020 r., *Austria p. Komisji*, sygn. C-594/18 P (EU:C:2020:742). Trybunał najpierw jako zasadę wskazał art. 194 ust. 1 lit. a oraz lit. b TFUE (objęte zwykłą procedurą ustawodawczą, o której mowa w art. 194 ust. 2 akapit pierwszy), przytaczając swoje wcześniejsze orzecznictwo. Następnie zaś zaakcentował (wskazując trzy alternatywne przesłanki z art. 194 ust. 2 akapit drugi) suwerenność energetyczną państwa członkowskiego w zakresie koszyka energetycznego obejmującą prawo do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię (zob. pkt 48 przywołanego orzeczenia).

W tym kontekście należy przyjąć, że to właśnie art. 194 ust. 2 zd. 1 TFUE konstituuje zasadę, zgodnie z którą środki przyjmowane przez Unię w dziedzinie energetyki nie mogą naruszać prawa państwa członkowskiego do kształtowania miksu energetycznego. Zasadniczo zatem kwestia kształtowania przez państwa członkowskie wewnętrznej struktury zaopatrzenia w energię jest wyłączona z kompetencji UE, chyba że chodzi o środki wynikające z celów ochrony środowiska, ale wówczas na warunkach określonych w art. 192 ustęp 2 lit. c) TFUE.

Z tego względu art. 192 ustęp 2 lit. c) TFUE jest przepisem, który wyjątkowo dopuszcza unijną ingerencję w tym obszarze, z uwagi na względy ochrony środowiska, ale właśnie przy konieczności zastosowania specjalnej procedury prawodawczej opartej o zasadę jednomyślności. Należy bowiem przyjąć, że w art. 194 ust. 2 zd. 3 TFUE nie bez powodu odwołano się do przepisu przewidującego wyjątkową procedurę prawodawczą, a nie do przepisu odsyłającego do zwykłej procedury prawodawczej w dziedzinie ochrony środowiska - art. 192 ust. 1 TFUE. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, *[z]a niezwykle istotne uznać należy wyłączenie poza kompetencję UE kwestii kształtowania przez państwa członkowskie wewnętrznej struktury zaopatrzenia w energię na podstawie art. 194 ust. 2 akapit 2 TFUE (zob. pkt 194.1. 7). Oznacza to, że państwa członkowskie dysponują co do zasady pełną niezależnością w kształtowaniu tej struktury, a więc w zakresie decyzji, jakie źródła energii składają się na krajowy bilans energetyczny (procentowy udział wykorzystania na terytorium*

państwa poszczególnych źródeł energii) [M. Nowacki, komentarz do art. 194 [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom 11 (art. 90-222)*, [red.] K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel, Warszawa 2012, LEX 2023]. Z tej perspektywy widać już wyraźnie, że to kompetencja Unii w dziedzinie ochrony środowiska, wpływająca jednocześnie na miks energetyczny państwa członkowskiego, ma charakter wyjątku, zaś art. 192 ustęp 2 lit. c) TFUE jest wyrazem niejako powrotu do zasady, zgodnie z którą to państwa członkowskie zachowują suwerenne uprawnienia w obszarze decydowania o miksie energetycznym. Nieuwzględnienie tego kontekstu nie pozwoliło TSUE na prawidłowe odczytanie charakteru przepisu art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE, co przełożyło się na nietrafność ostatecznych konkluzji.

Z kolei na poziomie teleologicznym, w analizowanej wykładni TSUE już *prima facie* dostrzegalna jest sprzeczność. Otóż podstawa prawna, determinująca procedurę prawodawczą przyjęcia aktu, nie może zależeć od tego, czy wpływ na miks energetyczny państwa członkowskiego wynika z celu tego aktu, gdyż warunkiem przyjęcia takiego aktu jest realizacja celów Unii w dziedzinie ochrony środowiska, o których mowa w art. 191 ust. 1 TFUE. W tym sensie pierwszym celem aktu, warunkującym uruchomienie kompetencji Unii w dziedzinie ochrony środowiska, zawsze będzie jakiś cel wskazany w art. 191 ust. 1 TFUE, a cel, o którym mowa art. 192 ustęp 2 lit. c) TFUE, będzie co najwyżej celem drugoplanowym lub ubocznym (zob. K. Łuczak, *op. cit.*, s. 52). Jeśli prawodawca unijny wskazałby na znaczący wpływ na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i na ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię jako pierwszorzędny cel danego środka, ryzykowałby zarzut działania poza kompetencjami Unii już na etapie prac koncepcyjnych.

W świetle powyższego przyjąć należy, że kwestionowany zakres normatywny art. 192 ust. 1 w zw. z art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE, determinowany praktyką stosowania tych przepisów, doznał wypaczenia w stosunku do pierwotnej treści normatywnej. W zamyśle ustrojodawcy unijnego - wysokich umawiających się stron, czyli państw członkowskich, tak skonstruowane normy miały służyć zabezpieczeniu właściwej procedury prawodawczej dla przyjmowania środków w dziedzinie ochrony środowiska, które znacząco wpływają na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i na ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię, bez względu na to, co jest przedmiotem deklarowanego celu lub treści danego środka. Chodzi bowiem o wejście Unii, z wykorzystaniem kompetencji dzielonych, w obszar dotyczący tak wrażliwej kwestii jak suwerenność energetyczna. Sposób w jaki TSUE wyłożył analizowaną normę na potrzeby oceny zarzutu przekroczenia kompetencji pozwala uznać, że

doszło w tym wypadku do tej wyjątkowej sytuacji, w której prawodawca unijny wykorzystał arbitralną wykładnię przepisu prawa pierwotnego Unii, interpretując kompetencje tej organizacji w sposób ignorujący wolę państw członkowskich wyrażoną w odnośnych procedurach ratyfikacyjnych. Jest to zatem sytuacja wprost opisana w przywołanym już wyroku K 18/04, gdzie Trybunał Konstytucyjny zauważył, że *[w]ykładnia prawa wspólnotowego, dokonywana przez ETS, winna mieścić się w zakresie funkcji i kompetencji przekazanych przez państwa członkowskie na rzecz Wspólnot. Powinna też korelować z zasadą subsydiarności, determinującą działania instytucji wspólnotowo-unijnych. Wykładnia ta winna być ponadto oparta na założeniu wzajemnej lojalności pomiędzy instytucjami wspólnotowo-unijnymi a państwami członkowskimi. Założenie to generuje - po stronie ETS - powinność przychylności dla krajowych systemów prawnych, po stronie zaś państw członkowskich - powinność najwyższego standardu respektowania norm wspólnotowych (...). Państwa członkowskie zachowują prawo do oceny czy prawodawcze organy wspólnotowe (unijne), wydając określony akt (przepis prawa), działały w ramach kompetencji przekazanych i czy wykonywały swe uprawnienia zgodnie z zasadami subsydiarności i proporcjonalności (op. cit.).*

W tym stanie rzeczy zastosowanie musi znaleźć przede wszystkim gwarancyjna funkcja art. 90 ust. 1 Konstytucji, który Trybunał Konstytucyjny nazwał „kotwicą normatywną” służącą ochronie suwerenności RP. Jak bowiem Trybunał wskazał w wyroku z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09, *[g]warancją zachowania tożsamości konstytucyjnej Rzeczypospolitej pozostaje art. 90 Konstytucji i określone w nim granice przekazywania kompetencji. Art. 90 Konstytucji nie może być rozumiany w ten sposób, że wyczerpuje on swoje znaczenie po jednorazowym zastosowaniu. Tego rodzaju interpretacja wynikałaby z przyjęcia, że przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony ma charakter jednorazowy i otwiera drogę do dalszego ich przekazywania, już z pominięciem wymagań określonych w art. 90. Takie rozumienie art. 90 pozbawiałoby tę część Konstytucji cech aktu normatywnego. Przepisy art. 90 należy stosować w odniesieniu do zmian postanowień traktatowych stanowiących podstawę Unii Europejskiej, które następują w inny sposób aniżeli w drodze umowy międzynarodowej, jeżeli zmiany te powodują przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej (tak w projekcie zmiany Konstytucji przygotowanym przez zespół pod przewodnictwem prof. K. Wójtowicza, por. Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2010, s. 28).[...]*

Wymieniona zasada wyklucza uznanie, że podmiot, któremu kompetencje przekazano, może samodzielnie rozszerzać ich zakres. W doktrynie podkreślono, że „Konstytucja nie udziela

upoważnienia do przekazywania w sposób ogólny zwierzchnictwa w określonym zakresie, przy pozostawieniu szczegółowego określenia kompetencji samemu podmiotowi, na rzecz którego nastąpiło przekazanie” (K. Wojtyczek, op.cit., s. 120). Zarówno modyfikacje zakresu kompetencji przekazanych, jak i jego rozszerzenie są możliwe „tylko w drodze zawarcia umowy międzynarodowej i pod warunkiem jej ratyfikacji przez wszystkie zainteresowane państwa” (L. Garlicki, op. cit., s. 57), jeżeli nie zrezygnowały z tego w treści zawieranej umowy, co pociąga za sobą konieczność każdorazowego zatwierdzania ewentualnych zmian zakresu kompetencji, z zachowaniem rygorów określonych w art. 90 Konstytucji.[...]

Nie jest również możliwe rozumienie przekazania kompetencji w taki sposób, który oznaczałby dopuszczenie możliwości ustalania jakichkolwiek kompetencji objętych przekazaniem w drodze domniemania. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, że w demokratycznym państwie prawnym nie jest możliwe kreowanie kompetencji w drodze domniemania. Dotyczy to także stosunków w obrębie Unii Europejskiej, która nie będąc państwem, posługuje się prawem, a zatem musi sprostać standardom w tej dziedzinie właściwym. Przekazanie kompetencji nie może prowadzić do stopniowego pozbawiania państwa suwerenności na skutek dopuszczenia możliwości przekazania kompetencji „w niektórych sprawach”. Jako wyjątek od zasady niepodległości i suwerenności państwa (por. L. Garlicki, op. cit., s. 55 i n.) przekazywanie kompetencji nie może być interpretowane rozszerzająco. Przekazanie kompetencji w żadnym razie nie może być rozumiane jako przesłanka dopuszczenia dokonywania dorozumianej zmiany Konstytucji polegającej na tym, że na skutek przekazania następuje otwarcie możliwości obejścia wymagań sformułowanych w art. 90 ust. 1 Konstytucji. Tego rodzaju obejście reguł konstytucyjnych miałyby miejsce w przypadku uznania dopuszczalności rozszerzającej interpretacji zakresu kompetencji przekazanych, zwłaszcza przez dopuszczenie możliwości przekazania kompetencji innemu podmiotowi aniżeli organizacja międzynarodowa lub organ międzynarodowy, ewentualnie objęcie zakresem kompetencji przekazanych uprawnienia do uznania za przekazane kompetencji nieobjętych przekazaniem. Instytucja przekazania kompetencji nie stwarza możliwości dokonywania zmian Konstytucji w drodze wykładni przyjaznej integracji europejskiej.[...]

W myśl Konstytucji możliwe jest przekazanie kompetencji w niektórych sprawach, co wyklucza przekazanie kompetencji do kreowania kompetencji. A zatem każde rozszerzenie katalogu kompetencji przekazanych wymaga odpowiedniej podstawy w treści umowy

międzynarodowej i zgody, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji (OTK ZU nr 9/A/20 I O, poz. I 08).

Znamienne również, że w cytowanym wyroku Trybunał dostrzegł także związek pomiędzy koniecznością dochowania trybu określonego w art. 90 ust. 1 Konstytucji a spełnieniem wymogów demokratycznego państwa prawnego, o którym mowa w art. 2 ustawy zasadniczej, oraz poszanowaniem zasady nadrzędności Konstytucji, o której stanowi ona sama w art. 8. Wyraźnie bowiem zastrzegł, że *[z] racji wynikającej z art. 8 ust. 1 Konstytucji nadrzędności mocy prawnej korzysta ona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że ani art. 90 ust. 1, ani też art. 91 ust. 3 nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej (czy też jej organowi) upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. [...] Art. 90 Konstytucji, rozumiany z perspektywy zasad i wartości wywiedzionych z art. 2 Konstytucji, a dotyczących uznania, że nie istnieją kompetencje, które nie wynikają z wyraźnego przepisu prawnego (tak Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 10 maja 1994 r., sygn. W7/94, OTK w 1994, cz. 1, poz. 23), wyklucza przekazywanie kompetencji bez zachowania przewidzianej w nim podstawy prawnej i demokratycznej procedury jej stanowienia. Zmiana treści traktatu bez zachowania trybu ratyfikacyjnego prowadząca do przekazania kompetencji na rzecz Unii wymaga - ze względu na obowiązywanie art. 2 Konstytucji - właściwej podstawy ustawowej stosownie do reguł zawartych w art. 90 Konstytucji (ibidem).*

Powyższe tezy zostały potwierdzone w - wydanym w pełnym składzie - powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2021 r., sygn. K 3/21. W przypadku tego judykatu już z jego najważniejszej, i mającej normatywny charakter, części wynika, że przepisy prawa pierwotnego Unii, 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 organy Unii Europejskiej działają poza granicami kompetencji przekazanych przez Rzeczpospolitą Polską w traktatach, są niezgodne z art. 2, art. 8 i art. 90 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wobec powyższego, ocenić należy, że w analizowanym przypadku doszło do bezprecedensowego naruszenia zasady kompetencji przyznaných, jeśli chodzi o sposób ich wykonywania, a w konsekwencji przyjęcia takiego rozumienia art. 191 ust. 1 w zw. z art. 192

ust. 2 lit c TFUE, które nie było objęte procedurą przewidzianą w art. 90 ust. 1 Konstytucji, a co za tym idzie, instrumenty przyjmowane na ich podstawie przez organy Unii Europejskiej nie mieszczą się w granicach prawa, jak tego wymaga art. 7 ustawy zasadniczej, czym podważają zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Sytuacja, w której organy organizacji międzynarodowych, których członkiem jest Rzeczpospolita Polska, przyjmą akty prawne z naruszeniem podstawy prawnej własnych kompetencji, stanowi pominięcie także konstytucyjnego umocowania do tego działania, a w rezultacie pogwałcenie zasady nadrzędności Konstytucji RP przewidzianej w jej art. 8 ust. 1.

Prawodawca unijny, przyjmując, iż posiada kompetencję do przyjęcia środków mających znaczący wpływ na wybór przez Polskę między różnymi źródłami energii i na ogólną strukturę zaopatrzenia kraju w energię, w trybie niewymagającym zgody Rzeczypospolitej, doprowadził do obejścia reguł wynikających z art. 90 ust. 1 Konstytucji i, jak wykazano powyżej, dokonał tego w sposób całkowicie arbitralny, to znaczy nie licząc się ani z literą traktatów, ani systematyką czy *ratio legis*. Nie można zaś dokonać prokonstytucyjnego podejścia do takiej wykładni prawa pierwotnego Unii, która neguje podstawowe zasady tej organizacji: zasadę kompetencji przyznanych, zasadę lojalności i wzajemnej współpracy czy zasadę pomocniczości. Wykładnia przyjazna prawu europejskiemu nie może bowiem polegać na tym, że Rzeczpospolita Polska traci kontrolę nad zakresem przekazanych kompetencji, a tym samym, że istnieją obszary, w których Jej suwerenność (tu: energetyczna) nie podlega ochronie. Jeszcze raz przypomnieć należy, że *ani art. 90 ust. 1, ani też art. 91 ust. 3 nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej (czy też jej organowi) upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególności wskazane tu unormowania nie mogą posłużyć do przekazania kompetencji w zakresie, który powodowałby, iż Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne* (wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, op. cit.; zob. także - wydany w pełnym składzie - powołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2021 r., sygn. K 3/21).

W tym stanie rzeczy należy uznać, że art. 192 ust. 1 w zw. z art. 192 ust. 2 lit c. TFUE), w zakresie, w jakim wymóg jednomyślności Rady ogranicza do uchwalania takich środków, których jedynie pierwszym zamierzonym rezultatem - wynikającym z celu lub treści tychże środków - jest znaczące wpływanie na wybór przez Rzeczpospolitą Polską między różnymi

źródłami energii i ogólną strukturę zaopatrzenia Rzeczypospolitej Polskiej w energię, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji RP.

Wobec powyższego wnosimy jak w petitum.

Załączniki:

1. Lista podpisów posłów na Sejm RP X kadencji.
2. Cztery odpisy wniosku z załącznikami.