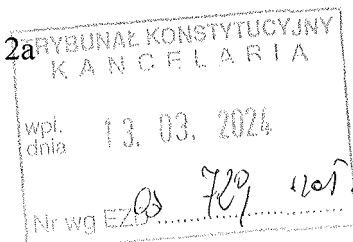


Warszawa, dnia 12 marca 2024 r.

Trybunał Konstytucyjny

Al. Jana Christiana Szucha 12a

00-918 Warszawa



Wnioskodawca:

Grupa posłów na Sejm RP X kadencji

Reprezentowana przez:

Marcina Warchoła - Posła na Sejm RP

Michała Wójcika - Posła na Sejm RP

WNIOSEK GRUPY POSŁÓW NA SEJM RP

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. 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 art. 1 ust. 5a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/631 z dnia 17 kwietnia 2019 r. określające normy emisji CO₂ dla nowych samochodów osobowych i dla nowych lekkich pojazdów użytkowych oraz uchylające rozporządzenia (WE) nr 443/2009 i (UE) nr 510/2011 (Dz. U. UE L 111 z 25.4.2019 r., s. 13), w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/851 z dnia 19 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2019/631 w odniesieniu do wzmocnienia norm emisji CO₂ dla nowych samochodów osobowych i dla nowych lekkich pojazdów użytkowych zgodnie z ambitniejszymi celami klimatycznymi Unii (Dz. U. UE. L 110 z 25.4.2023 r. s. 5)**

- a) **w zakresie, w jakim przepis ten 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 przepis ten nakłada na jednostki nadmierne uciążliwości wynikające z wprowadzenia z dniem 1 stycznia 2035 r. zakazu rejestrowania w państwach członkowskich Unii Europejskiej nowych niezeroemisyjnych samochodów osobowych i lekkich pojazdów użytkowych, z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą zakazu nadmiernej ingerencji prawodawcy;

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 Panów Posłów Marcina Warchoła i Michała Wójcika.

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 pozagospodarczych 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 z zawierania umów międzynarodowych.*

Przywołane przepisy należą do tytułu XX. części trzeciej TFUE („Polityki i działania wewnętrzne Unii”) zatytułowanego „Środowisko” i wespół 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 promowana 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 pierwszorzędną 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 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.

Jednym z elementów polityki klimatycznej jest ograniczenie emisyjności transportu, w tym ograniczenie emisji pochodzącej z samochodów osobowych i lekkich pojazdów dostawczych. W tej sferze Unia podejmowała aktywność prawodawczą od szeregu lat, a podstawowym aktem normatywnym jest obecnie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/631 z dnia 17 kwietnia 2019 r. określające normy emisji CO₂ dla nowych samochodów osobowych i dla nowych lekkich pojazdów użytkowych oraz uchylające

rozporządzenia (WE) nr 443/2009 i (UE) nr 510/2011 (Dz. U. UE L 111 z 25 kwietnia 2019 r., s. 13; dalej rozporządzenie 2019/63).

Podejmując prace nad kolejnym etapem modyfikacji polityki klimatycznej Komisja Europejska uznała, że *transport drogowy jest szczególnie istotnym źródłem emisji gazów cieplarnianych, a samochody osobowe odgrywają w nim dominującą rolę, emitując prawie 500 Mt CO₂ rocznie, co stanowi niecałą połowę łącznej emisji z transportu w UE. KE doszła do wniosku, że jest to powodowane stosunkowo wysoką liczbą pojazdów osobowych na drogach. Kolejnym znaczącym źródłem emisji są pojazdy ciężarowe, odpowiadające za około jedną czwartą emisji w transporcie drogowym. Choć jest ich znacznie mniej niż samochodów osobowych, ciężarówki, autobusy i autokary wytwarzają rocznie około 200 Mt CO₂. Łączny wzrost emisji zarówno z samochodów osobowych, jak i ciężarowych od 1990 r. przekroczył 20 procent.*

*Udział UE w globalnych emisjach wyłącznie w sektorze transportu wynosił w 2021r. 16%. Wzrost względem roku 1990 w tym segmencie wyniósł zaś Unii 16%. Jednocześnie globalny wzrost emisji z transportu w tym czasie sięgnął 65% i odpowiada obecnie za 37% rocznych emisji na świecie. Mając na względzie że UE odpowiada za około 8% rocznych emisji antropogenicznych, to udział emisji pochodzących z samochodów osobowych w bilansie globalnym wynosi 1.3%. W Polsce transport drogowy łącznie odpowiada za emisję ok 62 Mt CO₂, czyli 1.9% całkowitych emisji w Unii Europejskiej. W ujęciu globalnym jest to 0.16% (M. Lachowicz, *Analiza ekonomicznych i społecznych skutków wejścia życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/851 z dnia 19 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2019/631 w odniesieniu do wzmocnienia norm emisji CO₂ dla nowych samochodów osobowych i dla nowych lekkich pojazdów użytkowych zgodnie z ambitniejszymi celami klimatycznymi Unii*, Warszawa 2023 r., niepublikowane, s. 1-2 oraz powołane tam źródła).*

W dniu 23 marca 2023 r. Rada Unii Europejskiej przegłosowała zmianę przepisów dotyczących ograniczenia emisji dwutlenku węgla z nowych samochodów osobowych ostatecznie przyjmując rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/851 z dnia 19 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2019/631 w odniesieniu do wzmocnienia norm emisji CO₂ dla nowych samochodów osobowych i dla nowych lekkich pojazdów użytkowych zgodnie z ambitniejszymi celami klimatycznymi Unii (Dz. U. UE. L 110 z 25 kwietnia 2023 r., s. 5; dalej rozporządzenie 2023/851). Aktem tym, który wszedł w

życie w dniu 15 maja 2023 r., między innymi wprowadzono do art. 1 rozporządzenia 2019/631 ustęp 5a o brzmieniu:

5a. Od dnia 1 stycznia 2035 r. zastosowanie mają następujące docelowe poziomej emisji dla unijnego parku pojazdów:

a) w odniesieniu do średniego poziomu emisji parku nowych samochodów osobowych docelowy poziom emisji dla unijnego parku pojazdów równy 100 % redukcji docelowego poziomu w 2021 r. ustalony zgodnie z załącznikiem I część A pkt 6.1.3.;

b) w odniesieniu do średniego poziomu emisji parku nowych lekkich pojazdów użytkowych docelowy poziom emisji dla unijnego parku pojazdów równy 100 % redukcji docelowego poziomu w 2021 r. ustalony zgodnie z załącznikiem I część B pkt 6.1.3.

Wejście w życie owych zmian w praktyce uniemożliwi rejestrację nowych samochodów osobowych i lekkich pojazdów ciężarowych o napędzie spalinowym na terytorium całej Unii Europejskiej po 31 grudnia 2034 r. - aczkolwiek nie wykluczy z użytku dotychczas wykorzystywanej floty pojazdów. Regulacja została poparta w Radzie UE przez większość państw członkowskich, bowiem 23 państwa głosowały za przyjęciem nowych norm, przy trzech głosach wstrzymujących się i jednym głosem przeciwko. Jedynym państwem sprzeciwiającym się przyjęciu regulacji była Polska.

W ramach wspomnianego pakietu legislacyjnego „Fit for 55” oprócz zmiany tego rozporządzenia, przewidziano szerszy zestaw metod redukcji emisji w transporcie drogowym, poprzez:

- ustanowienie oddzielnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS 2) obejmującego również sektor transportu (a także sektor ogrzewania budynków);
- zaostrzenie wymogów zawartych w dyrektywie w sprawie energii ze źródeł odnawialnych;
- zmianę dyrektywy o podatku energetycznym pod kątem wyeliminowania korzyści podatkowych na rzecz paliw kopalnych;
- wzmocnienie działań w ramach rozporządzenia w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych wzrost liczby pojazdów zeroemisyjnych i niskoemisyjnych.

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. Leger, 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; 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 zawężać 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.*).

Normatywna treść art. 191 ust 1 i art. 192 ust. 2 TFUE w tym zakresie została ukształtowana wyrokiem TSUE z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie o sygn. C-5/16, *Polska przeciwko Parlamentowi i Radzie* (ECLI:EU:C:2018:483). W sprawie tej Rzeczpospolita Polska zaskarżyła decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 z dnia 6 października 2015 r. w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmiany dyrektywy 2003/87 /WE (Dz. U. UE L 264 z 9 października 2015 r., s. 1), 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 była zostać 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.

Powołanym wyrokiem z dnia 21 czerwca 2018 r. TSUE oddalił jednak 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 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 (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 pierwszorzędym 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”.

Nadmienić należy, że w dniu 17 lipca 2023 r. Rzeczpospolita Polska wniosła do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargę przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej (sprawa C-444/23) domagając się stwierdzenia nieważności rozporządzenia 2023/851. W skardze zarzucono między innymi oparcie tego rozporządzenia na niewłaściwej podstawie prawnej oraz naruszenie zasady proporcjonalności.

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 Posłów Wnioskodawców 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 jako związkowego przedmiotu kontroli aktów europejskiego prawa wtórnego.

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 dysfunkcyjne 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 stanowiące 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 zespół 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 rozporządzenia.

Wiążąc przepisy TFUE z treścią konkretyzujących ją postanowień 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, a przywołanie w *petitum* wniosku w sposób związkowy 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. Taki właśnie charakter ma norma wynikająca z art. 191 ust. 1 w zw. z art. 192 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z art. 1 ust. 5a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/63, zaskarżona w pkt 1) *petitum* niniejszego wniosku.

We wskazanym wyżej kontekście norma ta 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).

W drugim kontekście kwestionowany zakres normatywny przewiduje, że Unia Europejska nakłada na wszystkich adresatów rozporządzenia (osoby fizyczne, prawne, podmioty gospodarcze - akt ten obowiązuje przecież bezpośrednio) obowiązki podjęcia szeregu określonych działań lub zaniechania aktywności, które to działania i zaniechania cechują się wysokim stopniem uciążliwości, nieadekwatnym do osiągnięcia zamierzonych celów. Tym samym rozwiązanie budzi wątpliwości co do proporcjonalności stosowanych środków w kontekście konstytucyjnej zasady zakazu nadmiernej ingerencji prawodawcy.

I wreszcie występuje trzeci problem, niezwiązany już *stricte* z merytoryczną zawartością kontrolowanych norm, ale z procedurą legislacyjną w jakiej uchwalono te właśnie akty normatywne (a także inne akty podejmowane przez organy UE 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, i kompetencyjnych, 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.

Powyższe okoliczności determinują tym samym przedmiot zaskarżenia określony w punkcie 1 *petitum* wniosku. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, po wejściu w życie przepisów nowelizujących możliwe jest kierowanie wobec nich zarzutów jedynie wtedy gdy kwestionowane są uchybienia proceduralne. Jeżeli zarzuty dotyczą natomiast warstwy materialnej przepisów w nowym brzmieniu, to jako przedmiot kontroli wskazany powinien być przepis znowelizowany (por. A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 188 Konstytucji RP, [w:] M. Safjan i L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, Tom II, art. 8-243*, Legalis 2016, nb. 58).

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, nb 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 KKZN” 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«, zadanie ciążące 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, (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 111.2; 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 111.3), niepodległość państwa (wyr. TK z 11.5.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, Nr 5, poz. 49, pkt 111.18)* [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: prestiż 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 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, op. cit.*, nb. 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.lur.Lubi. 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 cieplej 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.

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 wprowadzone *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 2000r. sygn. P.3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz.138). Pewność prawa to zespół cech przysługujący 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.

~~Przytoczenie wyroku TK z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138, w tym fragmentu: „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, op. cit.*, nb. 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.~~

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, op. cit.*, nb. 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.

Odnosząc się do wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady proporcjonalności (inaczej: zasady zakazu nadmiernej ingerencji prawodawcy) Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie potwierdzał, że choć podstawowym instrumentem umożliwiającym ocenę dopuszczalności

ingerencji w prawa i wolności jednostki jest zasada proporcjonalności wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji, to wyprowadzanie zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji ustawodawcy) z zasady demokratycznego państwa prawnego jest nadal dopuszczalne i celowe. Wprowadzenie przez ustrojodawcę art. 31 ust. 3 Konstytucji nie oznaczało bowiem zaprzeczenia więzi istniejących pomiędzy zasadą proporcjonalności a zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, gwarantowaną przez art. 2 Konstytucji. W szczególności, w wyroku z dnia 13 marca 2007 r. (sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zarzut nieproporcjonalności kwestionowanego uregulowania może być oparty również wyłącznie na naruszeniu art. 2 Konstytucji.

Ważne są jednak istotne różnice między treścią zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 2 oraz tej zasady przewidzianej przez art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przywołanie art. 2 Konstytucji, jako bezpośredniej podstawy zasady zakazu nadmiernej ingerencji, jest dopuszczalne, gdy w danej sytuacji nie można przeprowadzić testu proporcjonalności zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Brak możliwości przeprowadzenia takiego testu może wynikać z tego, że kwestionowana regulacja ogranicza wprawdzie prawa lub wolności jednostki (osoby fizycznej lub osoby prawnej prawa prywatnego), ale zagwarantowane jedynie na poziomie ustawowym, a nie konstytucyjnym, albo też wprowadza ograniczenia w zakresie praw różnie rozumianych podmiotów publicznych (najczęściej jednostek samorządu terytorialnego), wreszcie gdy dotyczy oceny ograniczenia praw majątkowych wynikającego z nałożenia lub zwiększenia obowiązku daninowego. W wypadku gdy zarzut braku proporcji opiera się na naruszeniu art. 2 Konstytucji, tj. na braku adekwatności zastosowanych przez prawodawcę środków prawnych do celów, jakie zamierza osiągnąć, to zarzut ów będzie oceniany bez nawiązania do wkroczenia w czyjekolwiek podmiotowe prawo konstytucyjne (zob. wyroki TK z dnia: 14 października 2015 r., sygn. Kp 1/15, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 147 oraz 25 maja 2016 r., sygn. Kp 5/15, OTK ZU nr A/2016, poz. 24). Niezgodne z przedstawianą zasadą jest takie działanie prawodawcy, które z punktu widzenia zasad racjonalności jest nadmierne w stosunku do założonych celów. Szczególny nacisk kładzie bowiem na sam zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy, co sprawia, że nie jest konieczne odnoszenie się do wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, takich jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, które mogą uzasadniać konieczność ograniczenia konkretnego prawa lub konkretnej wolności konstytucyjnej. W rozważanym wypadku ocena korzystania przez

ustawodawcę ze swobody regulacyjnej musi przebiegać w oderwaniu od wkroczenia w prawa lub wolności konstytucyjne. Trybunał Konstytucyjny nie może więc ocenić wprost, czy waga szeroko rozumianego interesu publicznego przeważa w określonym przypadku nad dolegliwościami, jakimi jest ograniczenie określonych praw lub wolności. Zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy nie może być także rozumiany w ten sposób, że ustalenie jego przekroczenia wymaga przeprowadzenia rygorystycznego testu proporcjonalności według zasady przydatności, zasady konieczności i zasady proporcjonalności *sensu stricto*. W świetle powyższych ustaleń niezgodne z zasadą zakazu nadmiernej ingerencji będzie więc takie działanie ustawodawcy, które z punktu widzenia aktualnej wiedzy jest nadmierne w stosunku do założonych celów. Charakter zarzutu niezgodności z Konstytucją (nadmierna ingerencja ustawodawcy) przemawia za potrzebą daleko idącej wstrzemięźliwości Trybunału Konstytucyjnego w ocenie posunięć ustawodawcy. Trybunał - co wielokrotnie podkreślał - nie jest bowiem powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę, a punktem wyjścia oceny zgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją jest założenie o racjonalności ustawodawcy i domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją. Trybunał interweniuje dopiero w tych przypadkach, gdy ustawodawca przekracza zakres przyznanej mu swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że ewidentne stało się naruszenie konstytucyjnych zasad. Nie ocenia przy tym samej merytorycznej trafności przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania jako jednego z możliwych do realizacji danego celu), ale stwierdza, że jest ono niedopuszczalną, nadmierną ingerencją w sferę praw jednostki lub w sferę innych prawnie chronionych interesów. Oznacza to konieczność przedstawienia w postępowaniu przed Trybunałem silnych argumentów za obaleniem konstytucyjności ustawodawczego rozwiązania. Ponieważ jednak Trybunał nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę, aby obalić domniemanie konstytucyjności kwestionowanej regulacji, ma wykazać oczywiste przekroczenie przez ustawodawcę swobody regulacyjnej, a więc uprawdopodobnić w stopniu niebudzącym wątpliwości, że doszło do niemającego dostatecznego uzasadnienia działania ustawodawcy, a jednocześnie zaskarżona regulacja nakłada na jej adresatów wyjątkowo ciężkie obowiązki (zob. wyroki TK z: 11 lutego 2014 r., sygn. P 24/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 9; 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96; 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26; 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7 /A/2009, poz. 112; 12 kwietnia 2011 r., sygn. P 90/08,

OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 21; 9 lipca 2012 r., sygn. P 8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 75; 9 października 2012 r., sygn. P 27/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 104).

Należy przy tym zauważyć, że istnieje daleko idąca zbieżność między przedstawioną wyżej zasadą zakazu nadmiernej ingerencji prawodawcy (czyli zasadą proporcjonalności wywodzoną z art. 2 Konstytucji), a zasadą proporcjonalności funkcjonującą w prawie Unii Europejskiej. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.; dalej: TUE) wykonywanie przez Unię Europejską jej kompetencji podlega zasadzie proporcjonalności. Z kolei artykuł 5 ust. 4 TUE stanowi, że zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów traktatów.

Syntetyczne ujęcie normatywnej treści tej zasady prezentowane jest w literaturze w następujący sposób: *Zasada proporcjonalności wiąże każdą instytucję UE wykonującą swoje kompetencje (art. 5 ust. 1 TUE i art. 1 Protokołu nr 2 do TFUE w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności). Również TS UE w swym orzecznictwie podkreśla, że zasada proporcjonalności, która jest jedną z ogólnych zasad prawa unijnego, wymaga, aby środki podejmowane przez instytucje Unii nie przekraczały granic tego, co jest odpowiednie i konieczne dla osiągnięcia celów prawnie uzasadnionych. Gdy istnieje wybór pomiędzy kilkoma odpowiednimi środkami, należy dać pierwszeństwo temu spośród nich, który jest najmniej uciążliwy, a spowodowane niedogodności nie mogą pozostawać w dysproporcji w stosunku do zamierzonego celu.*

W myśl art. 5 Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, dołączonego do TUE i TFUE, projekty aktów ustawodawczych powinny brać pod uwagę konieczność zminimalizowania wszelkich obciążeń nakładanych na podmioty gospodarcze oraz to, by takie obciążenia były współmierne do zamierzonego celu. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TS UE zasada proporcjonalności wymaga, aby akty prawne instytucji unijnych były odpowiednie do realizacji zgodnych z prawem celów zamierzonych przez dane uregulowanie i nie wykraczały poza to, co konieczne do realizacji tych celów.

Powszechnie przyjmuje się, że zbadanie proporcjonalności danego środka wymaga jego oceny w trzech aspektach:

- a) czy środek nadaje się do osiągnięcia zakładanego celu - kryterium adekwatności środka,*
- b) czy środek jest niezbędny do osiągnięcia danego celu - kryterium niezbędności środka,*
- c) czy środek nakłada na jednostkę ciężary, które są nadmierne w stosunku do zakładanego celu - proporcjonalność sensu stricto,*

Na podstawie bogatego orzecznictwa Trybunału można stwierdzić, że z zasady proporcjonalności wynika, że środki przyjmowane przez prawodawcę Unii dla realizacji określonych celów:

- a) nie mogą wykraczać poza to, co jest konieczne dla ich osiągnięcia,*
- b) mają być jak najmniej dotkliwe,*
- c) niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do celów, a także*
- d) muszą opierać się na jasnych i jednoznacznych danych będących ich podstawą.*

*Dodatkowo, gdy prawodawca Unii posiada w danej dziedzinie szeroki zakres władzy dyskrecjonalnej, to oprócz obowiązku uwzględnienia celu podstawowego (np. ochrony środowiska naturalnego), ma on obowiązek w pełni uwzględnić inne istotne interesy, a także ma zapewnić, że ustanowione środki nie spowodują skutków w oczywisty sposób mniej adekwatnych niż skutki wynikające z innych środków, równie dostosowanych do tych celów. Ponadto, zgodnie z orzecznictwem, oceniając przestrzeganie zasady proporcjonalności, Trybunał weryfikuje m.in., czy prawodawca Unii należycie zbadał wpływ przepisów na sytuację podmiotów, które będą dotknięte skutkami funkcjonowania aktu prawnego (P. Siwior, *Ramy prawne sporządzania oceny skutków regulacji i jej znaczenie dla kontroli realizacji zasady proporcjonalności w prawie UE (perspektywa orzecznicza TS UE)*, Problemy współczesnego prawa międzynarodowego, europejskiego i porównawczego, Vol. 17, 2019 r.; także powołana tam literatura i orzecznictwo).*

Związek z przedstawioną już zasadą demokratycznego państwa prawa wykazuje 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 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 sena 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:], M. Safjan i L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz. Art. 1-86, 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 ... , 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:], M. Safjan i L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I, ... , op. cit.*, 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 samookreślanie 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:] M. Safjan i L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, Tom I Komentarz. Art. 1-86, op. cit.*, 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 beneficio 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 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 ostatniego 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 z 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*).

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

Poddane kontroli unormowania są jedynie jednym z instrumentów prawnych wprowadzonych przez Unię Europejską w celu realizowania jej polityki klimatycznej, jednakże mają one ogromny, długofalowy wpływ na kształtowanie się stosunków społeczno-gospodarczych tak w UE traktowanej jako całość, jak w poszczególnych państwach członkowskich, nakładając na nie obowiązek podjęcia niezwykle trudnych zadań. Co więcej, prawodawca unijny wydaje się nie dostrzegać istnienia znacznych różnic w systemach gospodarczych i społecznych oraz w poziomie zamożności między poszczególnymi państwami członkowskimi, a te właśnie różnice w zasadniczy sposób wpływają na możliwość zrealizowania przez część z tych państw - w tym przez Polskę - niezwykle ambitnych założeń polityki klimatycznej UE.

W konsekwencji, w punkcie 1. *petitum* wniosku kwestionowana jest norma wynikająca z art. 191 ust. 1 w związku z art. 192 TFUE w związku z art. 1 ust. 5a rozporządzenia 2019/63 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. W tym kontekście kwestionowane unormowania poddane są kontroli zgodności z podstawowymi ustrojowymi zasadami konstytucyjnymi, którymi powinny kierować się władze publiczne. Tylko przestrzeganie tych zasad daje pewność, że Rzeczpospolita Polska trwać będzie jako państwo demokratyczne, sprawiedliwe, prawne, suwerenne i bezpieczne.

Dla wykazania sprzeczności między zobowiązaniami wynikającymi z prawa Unii a celami i zadaniami państw, które wynikają z norm Konstytucji RP, konieczne jest syntetyczne przedstawienie następstw wejścia w życie zaskarżonych unormowań.

Do zobrazowania wpływu rozwoju elektromobilności na zapotrzebowanie na energię elektryczną należy przedstawić prognozy, z których wynika, że następstwem wprowadzonych zmian będzie znaczny wzrost zapotrzebowania na ten rodzaj energii. W polskich warunkach wzrost popytu wygenerują *głównie pojazdy osobowe, których zapotrzebowanie na energię może wynieść około 3 TWh w 2030 r. i aż 22 TWh w 2050 r. W 2050 r. przewidywany jest znaczny wzrost zapotrzebowania na przewóz towarów w segmencie lekkich pojazdów dostawczych (ponad dwukrotny w stosunku do scenariusza bazowego), a udział tej grupy pojazdów w zapotrzebowaniu na energię elektryczną może wynieść ponad 30% (około 11 TWh). Całkowite zapotrzebowanie na energię elektryczną w transporcie drogowym w 2050 r.*

może wynieść około 35 TWh, co stanowiłoby około 15% krajowego zapotrzebowania na energię elektryczną (w odniesieniu do projekcji zużycia energii w 2050 r.) [W. Rabięga, P. Sikora, Ścieżki redukcji emisji CO₂ w sektorze transportu w Polsce w kontekście „Europejskiego Zielonego Ładu”, IOŚ-PIB (KOBiZE), Warszawa 2022 r., s. 34].

Według innych źródeł w Polsce w 2022 r. zużycie trzech głównych paliw w transporcie drogowym wyniosło łącznie ok 35mln m³ W tym oleju napędowego 22.66 mln m³ w przypadku benzyn było to ok 7.15mln m³ a w przypadku LPG 5.13mln m³ Aby przeliczyć zużycie oleju napędowego, benzyny i LPG na energię w terawatogodzinach (TWh), należy przemnożyć wolumeny objętościowe przez gęstość i pomnożyć masę każdego rodzaju paliwa przez jego wartość kaloryczną. Przyjmując, że wartość kaloryczna dla oleju napędowego wynosi 9.8 kWh/kg, dla benzyny wynosi 9.7 kWh/kg, a dla LPG wynosi 12.9 kWh/kg, możemy przeliczyć energię dla każdego rodzaju paliwa. Energia z oleju napędowego około 183.966 TWh, energia z benzyny to około 52.039 TWh, energia z LPG to około 2.926 mln około 37.806 TWh. Z powyższego wynika, że całkowita ilość energii chemicznej paliw w przeliczeniu na energię elektryczną wynosi około 274 TWh (...). Biorąc pod uwagę energię zawartą w paliwie konsumowanej dziś i sprawność w konwersji energii silników /CE i elektrycznych wynika, że do zastąpienia całej floty samochodów spalinowych na elektryczne potrzeba by dodatkowo ok 130-150 TWh energii elektrycznej. Roczna produkcja energii w Polsce w 2022 r. wyniosła ok 174 TWh. Oczywiście wzrost zapotrzebowania na taką skalę wystąpić może dopiero, gdy cała flota pojazdów spalinowych zostałaby wymieniona na elektryczne. Zakładając zakaz rejestracji samochodów spalinowych od 2035 r. taki wolumen energii wystąpi w okolicach 2050-55 roku, chyba że inne czynniki stymulujące wpłynęłyby na przyspieszenie - np. wzrost cen uprawnień do emisji CO₂ w tzw. systemie ETS2. Koszty nowych źródeł energii niezbędnych do zaopatrzenia floty BEV w energię są bardzo trudne do oszacowania. Zależą one od przyjętego modelu energetycznego i kosztu źródeł energii. Promowanym przez unijną politykę rozwiązaniem jest wykorzystanie źródeł o niskim zmiennym koszcie energii, czyli OZE, a co za tym idzie, dostosowywanie życia obywateli do reżimu meteorologicznego (M. Lachowicz, Analiza ekonomicznych i społecznych skutków wejścia w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/851 z dnia 19 kwietnia 2023 r. ..., op. cit., s. 15-16 oraz powołane tam źródła).

W tym kontekście należy podkreślić, że polityka klimatyczna UE w obecnej postaci i wynikająca z niej 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/gospodarka/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>; dostęp 20 września 2023 r.).

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, spowodowanej rosyjską agresją na Ukrainę, taki scenariusz rysuje się jako najbardziej realny.

Założenie, 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 miks 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>; [germany electricity-statistics-idUSL8N2JF16X](https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-02-11/niemcy-coraz-wiekszy-zakres-rozbudowy-sieci-ektoenergetycznej); [/publikacje/analizy/2021-02-11/niemcy-coraz-wiekszy-zakres-rozbudowy-sieci-ektoenergetycznej](https://publikacje/analizy/2021-02-11/niemcy-coraz-wiekszy-zakres-rozbudowy-sieci-ektoenergetycznej); <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>; dostęp 20 września 2023 r.).

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, spowodowanej rosyjską agresją na Ukrainę, taki scenariusz rysuje się jako najbardziej realny.

Założenie, 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 energu z innych krajów wspólnoty z powodu niedostatku energu w tych krajach (zob. <https://energyeducation.se/germany-near-blackout/>). Mimo tego, że np. niemiecki miks 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;); [germany electricity-statistics-idUSL8N2JF16X](https://www.bloombergenvironment.com/news/germany-electricity-statistics-idUSL8N2JF16X); [/publikacje/analizy/2021-02-11/niemcy-coraz-wiekszy-zakres-rozbudowy-sieci-ektoenergetycznej](https://publikacje/analizy/2021-02-11/niemcy-coraz-wiekszy-zakres-rozbudowy-sieci-ektoenergetycznej); <https://www.bloombergenvironment.com/news/newsletters/2021-12-17/blackouts-could-darken-europe-this-winter>; <https://www.bloombergenvironment.com/news/articles/2022-01-23/french-nuclear-giant-s-fall-risks-energy-security-for-all-europe>; dostęp 20 września 2023 r.). Oprócz wzrostu zapotrzebowania na energię [e]lektromobilność może też w sposób znaczący wpłynąć na polską sieć energetyczną. Wzrost liczby pojazdów elektrycznych stawia przed operatorami sieci dystrybucyjnych, ale i przesyłowych, wiele wyzwań, związanych z rozbudową infrastruktury ładowania, dynamicznym zarządzaniem siecią, integracją z odnawialnymi źródłami energii oraz wzrostem zapotrzebowania.

Szybkie tempo wzrostu liczby pojazdów elektrycznych oznacza naturalnie wzrost zapotrzebowania na moc oraz energię elektryczną w systemie energetycznym. Niezależnie od miejsca ładowania i czy będzie odbywało się za pośrednictwem domowego gniazdka, prądu trójfazowego, czy szybkiej ładowarki stałoprądowej, w odniesieniu do systemu elektroenergetycznego liczyć będą się: łączny wzrost konsumpcji, czyli ilość dodatkowej

energii, którą będzie trzeba wyprodukować w danym okresie czasu oraz moc, jaka będzie niezbędna aby zasilić określoną liczbę odbiorników energii w danym momencie. Wiąże się to z sukcesywnie rosnącym zapotrzebowaniem na nowe moce zarówno w OZE, jak i jednostkach sterowalnych, które zabezpieczają pracę zależnych od reżimu pogodowego źródeł wiatrowych czy słonecznych.

W przyszłości operatorzy sieci dystrybucyjnych (OSD) i, w mniejszym stopniu, przesyłowych (OSP) będą musieli uwzględnić rosnące zapotrzebowanie na energię i dostosować swoje systemy, aby zapewnić wystarczającą dostępność energii dla ładowarek samochodowych. Wiąże się to z wysokimi nakładami w obrębie sieci dystrybucyjnych, w zakresie modernizacji ciągów i węzłów linii niskiego i średniego napięcia (M. Lachowicz, Analiza ekonomicznych i społecznych skutków wejścia w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/851 z dnia 19 kwietnia 2023 r. . . . , op. cit., s. 9)

Część krajów członkowskich posiada już w pewnym stopniu rozwiniętą infrastrukturę stacji ładowania. Według danych Komisji Europejskiej w Europie znajduje się 482 000 publicznych stacji ładowania, ale 71 % z nich (343 000) skupionych jest w pięciu bogatych krajach (tj. w Niemczech, Francji, Wielkiej Brytanii, Włoszech i Holandii). Dla porównania, pod koniec lipca 2023 r. w Polsce funkcjonowało 2953 ogólnodostępnych stacji ładowania pojazdów elektrycznych (5884 punktów) przy czym 32% z nich stanowiły szybkie stacje ładowania prądem stałym (DC), a 68% - wolne ładowarki prądu przemiennego (AC) o mocy mniejszej lub równej 22 kW (zob. <https://www.pzpm.org.pl/pl/Rynek-motoryzacyjny/Licznik-elektromobilnosci/LIPIEC-2023>; dostęp 19 września 2023 r.). Dla Polski - podobnie jak dla innych mniej zamożnych państw Unii Europejskiej, które na starcie wprowadzania obecnie obowiązujących rozwiązań normatywnych są w gorszej pozycji - rozwinięcie wymaganej infrastruktury, będzie niezwykle trudne, a nawet niemożliwe do zrealizowania. Taka sytuacja prowadzi do realnego zagrożenia możliwości zapewnienia przez państwo dostępu obywatelom do energii niezbędnej dla zaspokajania ich potrzeb w zakresie transportu.

Przejście na elektromobilność rodzi także poważne zagrożenia dla sfer gospodarki narodowej bezpośrednio związanych z produkcją i eksploatacją samochodów. *Chociaż Polska nie posiada własnych marek samochodów osobowych, to sektor motoryzacyjny jest ważnym elementem jej gospodarki. W 2021 r. Polska wyeksportowała łącznie prawie 467 tysięcy*

samochodów osobowych o wartości ponad 22 mld zł. Blisko 55 mld zł wart był eksport części do tychże. Import samochodów wyniósł blisko 538 tysięcy sztuk o łącznej wartości 39. 75 mld zł, z kolei części były warte 33. 75 mld zł. Oznacza to, że w sektorze automoto, Polska posiada nadwyżkę eksportową, widoczna zwłaszcza w produkcji części, gdzie wynosi ona ponad 21 mld zł, aczkolwiek jest nieco redukowana negatywnym bilansem w handlu całymi samochodami (M. Lachowicz, *Analiza ekonomicznych i społecznych skutków wejścia w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/851 z dnia 19 kwietnia 2023 r. ...*, op. cit., s. 26-27 oraz podane tam źródła). Istotną częścią gospodarki narodowej są także firmy zajmujące się handlem i naprawą pojazdów samochodowych. Polskie firmy dostarczyły także w 2022 r. usługi transportu samochodowego o wartości 51,75 mld zł (zob. *ibidem*, s. 27).

W całej Unii Europejskiej przemysł motoryzacyjny generuje 7% PKB. Zatrudnia 14,6 mln Europejczyków (6,7% zatrudnienia w UE). UE jest jednym z największych producentów motoryzacyjnych na świecie oraz liderem technologicznym. Sektor motoryzacyjny inwestuje w badania i rozwój niemal 61 mld EUR rocznie, najwięcej ze wszystkich w UE, co stanowi niemal 30% nakładów na badania i rozwój w UE (zob. *Dokument roboczy służb Komisji ocena skutków; Część 1, towarzyszący dokumentowi Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego I Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2019/631 w odniesieniu do zaostrzenia norm emisji CO2 dla nowych samochodów osobowych i nowych lekkich pojazdów użytkowych zgodnie z ze zwiększonymi ambicjami klimatycznymi Unii*, SWD(2021) 613 finał - part 1, page 4).

Negatywny wpływ na polski przemysł motoryzacyjny będzie miał przede wszystkim spodziewany w całej Europie spadek popytu na auta ogółem. Nie jest przesądzone, czy sam zakaz rejestracji w UE (a faktycznie i produkcji) samochodów z silnikami spalinyowymi osłabi pozycję konkurencyjną europejskich producentów, jednakże *pozycja producentów azjatyckich i amerykańskich w światowym rynku aut elektrycznych i hybrydowych jest silniejsza od europejskich, a różnice jedynie się powiększają. Na rynku aut typu plug-in, największy europejski producent, Volkswagen, jest dopiero trzeci na świecie, a jego udział w rynku spada. W I kwartale 2023 r. wyniósł on 7.4% i spadł rdr o 1.4 punktu procentowego. Liderem jest chińska BYD Group, której udział w rynku wyniósł 21.3% w I kw2023 r. wobec 14.3% w I kwartale roku ubiegłego. Na drugim miejscu znajduje się amerykańska Tesla, która również zwiększyła swój udział w rynku o 1 punkt procentowy, do 16.5%*. (M. Lachowicz, *Analiza ekonomicznych i społecznych skutków wejścia w życie rozporządzenia Parlamentu*

Europejskiego i Rady (UE) 2023/851 z dnia 19 kwietnia 2023 r. . . . , op. cit., s. 27 oraz powołane tam źródła).

Z podanych wyżej powodów w dostępnych opracowaniach nie ma jednoznacznych przewidywań co do przyszłości polskiego sektora produkcji samochodów. Jest jednak oczywiste, że nie tylko rozmiar, ale i samo istnienie tego sektora w Polsce jest obecnie zagrożone. Przyszłość tej dziedziny gospodarki staje się bowiem uzależniona od decyzji o lokalizacji produkcji pojazdów podejmowanych przez światowe koncerny motoryzacyjne. Jeżeli dotychczasowi właściciele zlokalizowanych w Polsce linii produkcyjnych przegrają walkę o klienta, to linie te mogą co prawda składać gotowe auta także dla producentów amerykańskich czy azjatyckich, ale zależy to jedynie od decyzji zagranicznych koncernów (zob. *ibidem*).

Zakaz rejestracji samochodów spalinowych z całą pewnością odbije się też na polskim sektorze części samochodowych. W Polsce produkuje się nie tylko elementy karoserii, ale też silniki oraz części do silników, które w autach *stricte* elektrycznych nie są potrzebne. Z badań zleconych przez Europejskie Stowarzyszenie Dostawców Motoryzacyjnych (CLEPA) wynika, że w Unii Europejskiej do 2040 r. zbędne stanie się 501 tys. miejsc pracy u dostawców przy produkcji komponentów układu napędowego silników spalinowych, a w to miejsce powstanie jedynie 226 tys. nowych miejsc pracy przewidzianych w produkcji układów napędowych do pojazdów elektrycznych, co oznacza utratę netto 275 tys. miejsc pracy (- 43 %). Wiele firm z tej branży stanie więc przed wyzwaniem w postaci konieczności dywersyfikacji oferty produktowej, albo też zaniechania produkcji (zob. [intarnethttps://clepa.eu/mediaroom/an-electric-vehicle-only-approach-would-lead-to-the-loss-of-half-a-million-jobs-in-the-eu-study-finds/](https://clepa.eu/mediaroom/an-electric-vehicle-only-approach-would-lead-to-the-loss-of-half-a-million-jobs-in-the-eu-study-finds/); dostęp 20 września 2023 r.).

W Polsce (według szacunków CLEPA przytaczanych przez przedstawicieli branży motoryzacyjnej), najbardziej narażone na ubytek miejsc pracy w kontekście wycofania produkcji silników spalinowych są województwa śląskie i dolnośląskie. W przypadku pierwszego ubytek może wynieść ponad 30 tys., a drugiego ponad 27 tys. miejsc pracy. Oznacza to także, że województwo śląskie jest w ścisłej czołówce najbardziej narażonych regionów w całej Unii Europejskiej. Na dalszych miejscach są województwa wielkopolskie, małopolskie i mazowieckie, gdzie ubytki mogą wynieść w przedziale odpowiednio od ponad 10 tys. do ponad 6 tys. etatów (materiały własne).

Zakaz rejestracji samochodów spalinowych wpłynie też istotnie na te firmy z sektora eksploatacji pojazdów, które zajmują się mechaniką samochodową. *Serwis aut elektrycznych*

jest o tyle prostszy, że nie posiadają one wielu najtrudniejszych w naprawie części. W BEV nie ma silnika i skrzyni biegów. Te znajdują się jednak w samochodach hybrydowych. Przyszłość sektora zależy zatem od ostatecznego kształtu zakazu. Jeżeli wykluczy on auta hybrydowe i na paliwa syntetyczne, wówczas mechanika samochodowa ograniczy się do napraw eksploatacyjnych zawieszenia, wymiany opon oraz usług blacharsko-lakierniczych. Wspecjalizowani w naprawach aut spalinowych mechanicy najprawdopodobniej nie będą w stanie łatwo się przekwalifikować np. na elektrykę samochodową, na którą popyt będzie wzrastał, z uwagi na coraz więcej układów elektronicznych w nowych pojazdach (M. Lachowicz, Analiza ekonomicznych i społecznych skutków wejścia w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/851 z dnia 19 kwietnia 2023 r. ... , op. cit., s. 28 oraz powołane tam źródła).

Zarazem sama tylko ilość etatów związanych bezpośrednio z produkcją samochodów i części samochodowych to jedynie element większej całości, gdyż do tego trzeba jeszcze dodać miejsca pracy które zostaną utracone w obszarach powiązanych, produkcją paliw (w tym biopaliw) i olejów silnikowych - wraz z zapleczem naukowym, czy infrastrukturą w postaci rafinerii, rurociągów, zbiorników, autocystern, cystern kolejowych oraz prawie 8 tys. stacji paliw. Warto tu odnotować, że w Polsce zakaz sprzedaży nowych samochodów z silnikami spalinowymi dotkliwie wpłynie także na branżę autogazu, która jest największa w Europie (materiały własne).

W polskich warunkach istotny jest też problem tzw. wykluczenia komunikacyjnego, a wprowadzenie zakazu rejestracji nowych samochodów spalinowych istotnie utrudni rozwiązywanie wynikających z tego wykluczenia problemów społecznych. Obecnie w Polsce samochód osobowy jest *jednym z najpopularniejszych środków lokomocji. Auto nie posiada jedynie 28.4% gospodarstw domowych, niemal 55% posiada jedno auto, a pozostałe przynajmniej dwa. Decyzja o kupnie i utrzymaniu samochodu jest nierzadko koniecznością. Poza dużymi ośrodkami miejskimi często brak jest alternatyw. Kolejowy portal branżowy podał w 2021r. że w poprzednich trzech dekadach zlikwidowano blisko cztery tysiące kilometrów linii. Inny portal, powołując się na dane Ministerstwa Infrastruktury, z 2022r. wskazuje, że 42% polskich miast, czyli łącznie ponad 400 ośrodków, pozbawionych jest dostępu do kolei. Stowarzyszenie Ekonomiki Transportu, (...), informuje, że do 20% miejscowości w Polsce nie dojeżdża komunikacja publiczna, zaś Adrian Furgalski z TOR szacuje liczbę Polaków mieszkających na terenach pozbawionych transportu publicznego na*

15 milionów. Do innych regionów transport publiczny dojeżdża sporadycznie. Dla mieszkańców tych terenów jedynym środkiem komunikacji umożliwiającym dojazd do pracy, czy dowiezenie dzieci do szkoły jest samochód (ibidem, s. 24-25 oraz powołane tam źródła).

Jednocześnie, w polskich warunkach, czynnikiem który decyduje o możliwości zakupu przez Polaków nowych aut elektrycznych jest cena tych pojazdów. W szczególności, *średnia cena samochodu z napędem w pełni elektrycznym w styczniu 2023r. wynosiła 260 000 złotych i w stosunku rocznym zwiększyła się o 13.5%. W tym samym okresie średnia ważona cena nowego samochodu osobowego wynosiła 162 400 złotych, przy zachowaniu identycznego 13, 5%-krotnego wzrostu rdr. Dane te potwierdza portal money.pl, który podaje, iż ceny samochodów spalinowych o podobnych parametrach do samochodów elektrycznych wciąż pozostają niższe i określa czas potrzebny na pojawienie się na rynku taniego samochodu elektrycznego, będącego w stanie konkurować z autami spalinowymi na co najmniej kilka lat (ibidem, s. 21 oraz powołane tam źródła). Rynek używanych aut elektrycznych istnieje. Rzeczpospolita podaje, że w I kwartale b.r. średni wiek używanego BEV wyniósł niecałe 3 lata, a cena przekroczyła 130 tysięcy złotych. Oznacza to, że używane auta elektryczne dostępne są w cenach nieosiągalnych dla przeciętnego gospodarstwa domowego. GUS podaje, że w 2022r. przeciętny dochód rozporządzalny na osobę wyniósł niecałe 2 250 zł. co przy średniej liczbie osób w gospodarstwie wynoszącej 2.61 osoby daje niecałe 5 900 zł do rozporządzenia w przeciętnym gospodarstwie domowym. Oznacza to, że nawet używany samochód BEV kosztuje takie gospodarstwo dwukrotność rocznego dochodu do dyspozycji. Dla porównania mediana ceny używanego auta spalinowego wyniosła 31.5 tys. zł, wieku 11.5 roku, a przebiegu 178 tys. km. Auto elektryczne o ww. przebiegu i wieku najpewniej straciłoby już gwarancję na baterię i wymagało jej wymiany w niedalekiej przyszłości (ibidem, s. 24 oraz powołane tam źródła).*

Z powyższych danych wynika, że zakup nowego **lub** używanego samochodu elektrycznego jest poza możliwościami finansowymi przeciętnego polskiego gospodarstwa domowego. **Zakaz rejestracji aut spalinowych nie wymusza wprawdzie nabycia auta elektrycznego, jednakże połączenie go z wprowadzeniem w większych ośrodkach miejskich stref czystego transportu, uniemożliwiających wjazd do centrum pojazdów niespełniających wymogów emisji spowoduje wykluczenie komunikacyjne milionów Polaków** [podkreślenie własne]. *W przeciagu zaledwie kilkunastu - dwudziestu kilku lat Polska, obciążona kosztami realizacji innych pomysłów klimatycznych KE, nie będzie w stanie sfinansować budowy*

niezbędnej infrastruktury kolejowej, zakupu taborów i przywrócić połączeń autobusowych (*ibidem*, s. 25 oraz powołane tam źródła).

Skutki społeczne wprowadzenia zakazu rejestracji nowych samochodów spalinowych nie mogą być rozpatrywane w oderwaniu od pozostałych elementów unijnej polityki klimatycznej, a w szczególności bez powiązania ze skutkami systemu EU ETS. 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.

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. Szpar, 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 piku 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*, niepublikowane, s. 19].

Wnioski płynące z tych analiz, nawet przy przyjęciem najbardziej optymistycznych założeń, są dla Polski druzgoczące, w szczególności dla polskich gospodarstw domowych (M. Lachowicz, *Oszacowanie wpływu systemu handlu emisjami ...*, *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).

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 przierzucany 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 wyższy niż bezpośrednie koszty systemu EU ETS. Sprawi 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 szeregami sprzężeń zwrotnych, i tak można by było się spodziewać postępującej pauperyzacji polskich gospodarstw domowych. Koszty polityki klimatycznej będą rosnąć 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 1 000 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>; dostęp 20 września 2022 r.].

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 i transportu budynków mieszkalnych 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, *oceniając wpływ rozwiązań przewidzianych w pakiecie Fit for 55, na sytuację społeczeństwa polskiego zauważa że nawet przy wykorzystaniu środków planowanego Społecznego Funduszu Klimatycznego (CSF) mającego służyć złagodzeniu - szczególnie dla najbardziej negatywnych ekonomicznych polityk klimatycznych. Oferta nowoczesnych technologii klimatycznych kierowana jest do klasy średniej bogatych społeczeństw zachodnich. Jej przedstawiciele byłiby 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 handlu emisjami ...*, *op. cit.*, s. 4-5).*

Podsumowując tę część wniosku należy skonstatować, że rozwiązanie zakładające osiągnięcie 100% celu redukcyjnego dla nowych samochodów od 2035 r. jest istotnym

elementem strategii odejścia od ewolucyjnego modelu zmian struktury gospodarek UE i zastosowaniem modelu szybkich i dogłębnych zmian, jako konsekwencji transformacji klimatycznej UE. Prowadzić to będzie do kumulacji obciążeń dla sektorów gospodarki i poszczególnych przedsiębiorstw. Obciążenia te będą przenoszone na społeczeństwo, a ze względu na swoją skalę mogą stać się trudne do uniesienia przez obywateli i przyczynić się do pogłębienia rozwarstwienia społecznego oraz powiększenia skali ubóstwa i wykluczenia (obniżenie standardu życia obywateli, zagrożenie wzrostem bezrobocia, powiększające się koszty dostępu do dóbr, energii, środków transportu, wykluczenie komunikacyjne). Państwo jest oczywiście zobowiązane do przeciwdziałania negatywnym dla obywateli skutkom transformacji energetycznej, jednakże środki, które może przeznaczyć na minimalizację zagrożeń wynikających z narzuconego przez organy Unii Europejskiej sposobu przeprowadzenia tej transformacji, są obiektywnie ograniczone. Ponadto, zmniejszenie zużycia paliw płynnych skutkować będzie znaczną utratą dochodów budżetu państwa, ponieważ podatki stanowią większą część ceny paliw płynnych (prawie 60% w przypadku oleju napędowego i benzyny) [por. W. Rabięga, Sikora, J. Gąska, *Potencjał redukcji emisji CO₂ w sektorze transportu w Polsce i UE w perspektywie roku 2050#Podsumowanie*, IOŚ-PIB (KOBiZE), 2019 r., s.1 O).

Przypomnieć należy, że niezgodność z zasadą dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP) w tej konkretnej sytuacji polega na tym, że obowiązki w dziedzinie środowiska - nałożone zaskarżonymi normami na państwo - 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.

Jeśli nakładane na państwo zobowiązania w dziedzinie środowiska, o których mowa w normie kwestionowanej w punkcie 1 *petitum* niniejszego wniosku, wpływają bezpośrednio na jednostkę i powodują, że tworzone są warunki życia istotnie utrudniające jej rozwój - w tym przypadku przez ograniczenie mobilności w następstwie wykluczenia możliwości wykorzystania w transporcie określonych środków energii, zagrożenie wykluczeniem społecznym i konieczność ponoszenia istotnych obciążeń finansowych - to norma kształtująca taki stan prawny jest sprzeczna z zasadą dobra wspólnego. Należy bowiem powtórzyć za Trybunałem Konstytucyjnym, że dostęp do zasobów energetycznych, w tym również w kontekście zapewnienia energii wykorzystywanej w środkach transportu, 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 chemicznej (pochodzącej z paliw), 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, w tym możliwość zapewnienia powszechnego dostępu do energii wykorzystywanej do napędzania środków transportu, 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.

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 osiągnięte 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 zakazu rejestracji nowych samochodów osobowych jednym ze sposobów realizacji polityki UE w dziedzinie środowiska, który nakłada określone zobowiązania na państwo, powoduje, że państwo to ma ograniczone możliwości kierowania się zasadą zrównoważonego rozwoju przy realizacji swoich zadań. Zobowiązania państwa w zakresie realizacji polityki klimatycznej, wynikające z zaskarżonych unormowań, istotnie utrudniają bowiem prowadzenie polityki gospodarczej uwzględniającej potrzeby cywilizacyjne, gdyż istotnie wpływają na procesy inwestycyjne i inne działania państwa mające zapewnić obywatelom dostęp do podstawowych dóbr cywilizacyjnych takich jak 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 radykalnych działań w zakresie ochrony środowiska - powodują, iż w rezultacie Polska nie jest w stanie zapewnić wolności i praw człowieka i obywatela. Ograniczenie mobilności obywateli może przecież uniemożliwić realizację takich podstawowych praw jak prawo do pracy, prawo do nauki, prawo do ochrony zdrowia, prawo do odpoczynku czy prawo do ochrony życia rodzinnego. 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 swobodny dostęp odbiorców (w tym również obywateli) w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony do paliw i energii - w tym również do tych wykorzystywanych do napędzania środków transportu. 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.

Przytoczone wyżej okoliczności jednoznacznie wzmocniają tezę o 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 wypełni ani a swoich podstawowych funkcji - w tym przypadku zagwarantowania obywatelom dostępu do korzystania ze środków transportu - w celu zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela, w szczególności elementarnego bezpieczeństwa - to bez wątpienia 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 niesprawnym, 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 mobilności, który efektywnie uniemożliwiłby 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 art. 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 wdrożenie rozporządzenia istotnie wpływa na tzw. miks energetyczny, poprzez radykalne ograniczenie możliwości wykorzystania energii uzyskanej z paliw i zastąpienie jej energią elektryczną. Jednocześnie, w powiązaniu z pozostałymi elementami pakietu „Fit for 55”, istotnie wpływa to na adekwatność istniejącej obecnie przyszłej struktury zaopatrzenia w energię elektryczną w Polsce do konieczności zaspokojenia popytu na tę energię - dodatkowo premiując jej

niskoemisyjne źródła. W ocenie Posłów 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 mechanizmy realizacji celów z zakresu ochrony środowiska i klimatu, 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 art. 1 ust. 5a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/631 z dnia 17 kwietnia 2019 r. określające normy emisji CO₂ dla nowych samochodów osobowych i dla nowych lekkich pojazdów użytkowych oraz uchylające rozporządzenia (WE) nr 443/2009 i (UE) nr 510/2011), w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/851 z dnia 19 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2019/631 w odniesieniu do wzmocnienia norm emisji CO₂ dla nowych samochodów osobowych i dla nowych lekkich pojazdów użytkowych zgodnie z ambitniejszymi celami klimatycznymi Unii, 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.

Przedstawiając wzorce kontroli przypomniano, że zasada proporcjonalności ma podstawowe znaczenie dla oceny konstytucyjności lub zgodności z prawem Unii Europejskiej rozwiązań przyjętych w krajowych lub unijnych aktach normatywnych. Nie ulega wątpliwości, że skutki wprowadzenia zakazu rejestracji nowych samochodów spalinowych należy oceniać nie tylko w kontekście możliwości realizacji przez państwo konstytucyjnych zasad ustrojowych, lecz także w kontekście wpływu na wieloaspektowo ocenianą sytuację jednostek.

Przedstawiając sposób naruszenia przez zaskarżone unormowania ustrojowych norm konstytucji zwrócono już uwagę na skutki, jakie wynikać mogą dla jednostek - tak dla osób fizycznych, ale też dla innych podmiotów - w następstwie wdrożenia zaskarżonych unormowań.

Należy pamiętać, że według Instytutu Badań Rynku Motoryzacyjnego SAMAR u końca 2022r. w Polsce zarejestrowanych było 26 675 000 samochodów osobowych, z czego jedynie 19 669 000 było pojazdami pozostającymi w użytku (pozostałe auta należały do kategorii tzw. martwych dusz, czyli pojazdów uznawanych za nieistniejące i niewy rejestrowane).

Samochody elektryczne w liczbie niecałych 43 tysięcy stanowią zaledwie około 0,002% wszystkich zarejestrowanych w Polsce samochodów pozostających w użytku (19 669 000) na koniec 2022 roku. W celu całkowitej wymiany floty polskich samochodów ze spalinowych na elektryczne w okresie od 1 czerwca 2023 do 31 grudnia 2034, bez uwzględniania wzrostu w liczbie zarejestrowanych samochodów, Polacy musieliby kupować 141 195 samochodów miesięcznie, a więc 77-krotnie więcej w stosunku do tempa, z jakim kupowali je w pierwszych pięciu miesiącach 2023r. Oczywiście taka statystyka nie ma praktycznego znaczenia, gdyż celem unijnych przepisów nie jest zastąpienie samochodów spalinowych elektrycznymi do 1 stycznia 2035r. a w tym okresie rejestrowanie nowych samochodów spalinowych będzie możliwe. Niemniej jednak te obliczenia pokazują skalę wyzwania, przed jakim stoją państwa członkowskie i obywatele Unii Europejskiej, w

realizowaniu polityki dążącej do stworzenia kontynentu neutralnego klimatycznie (M. Lachowicz, *Analiza ekonomicznych i społecznych skutków wejścia w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/851 z dnia 19 kwietnia 2023 r. . . .*, *op. cit.*, s. 21) Podobna sytuacja dotyczy floty lekkich pojazdów ciężarowych. Podaje się, że na koniec 2021 r. w Polsce było zarejestrowanych (po wyłączeniu tzw. martwych dusz) 2 292,2 tys. lekkich samochodów dostawczych o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 tony. Udział w tej liczbie pojazdów elektrycznych jest ciągle jedynie śladowy (1,5 tys. szt.) [zob. *Branża Motoryzacyjna. Raport, Automotive Industry Raport 2022/2023*, Polski Związek Przemysłu Motoryzacyjnego, s. 48].

Forsowne przejście na elektromobilność będzie przejawiało się rosnącymi ograniczeniami użytkowania samochodów napędzanych silnikami spalinowymi. Skala podanych powyżej liczb jednoznacznie świadczy o tym, że krąg podmiotów, dotkniętych tymi ograniczeniami, będzie bardzo liczny. Obejmie on osoby fizyczne, oraz różnego rodzaju podmioty gospodarcze, zwłaszcza te prowadzące drobną lub średnią działalność produkcyjną, usługową i handlową.

Jak to już przedstawiono, dla osób fizycznych - zwłaszcza tych zamieszkałych w regionach mniej zurbanizowanych, z niewystarczająco rozwiniętą komunikacją publiczną - pojawiać się będą coraz większe uciążliwości w najróżniejszych sferach życia. Rosnące koszty użytkowania pojazdów napędzanych silnikami spalinowymi (wynikające z wprowadzenia systemu EU ETS 2), przy jednocześnie wysokich - w stosunku do uzyskiwanych dochodów - kosztach nabycia pojazdów elektrycznych, doprowadzą do trudności w zaspokajaniu potrzeb komunikacyjnych, ograniczając możliwość wykonywania zatrudnienia czy utrudniając dostęp do tak istotnych sfer jak edukacja czy ochrona zdrowia. Znaczącemu ograniczeniu ulegnie też możliwość zaspokojenia różnorodnych potrzeb społecznych i kulturalnych. Zasadne jest wyrażenie obawy, że przedstawiona wyżej sytuacja będzie też miała istotny i negatywny wpływ na życie rodzinne Polaków. Nawet nabycie samochodu elektrycznego nie rozwiąże jednak wszystkich problemów wynikających z wykluczenia komunikacyjnego, jeśli równocześnie nie będzie istniała wystarczająco rozbudowana infrastruktura stacji ładowania tak ogólnodostępnych, jak i indywidualnych. Realna jest więc groźba nie tylko wykluczenia komunikacyjnego, lecz nawet wykluczenia społecznego znacznej części populacji.

W istotnym stopniu ograniczenia mobilności wpłyną na warunki wykonywania działalności gospodarczej przez część małych firm. Należy podkreślić, że w Polsce w

mikroprzedsiębiorstwach i małych przedsiębiorstwach pracuje łącznie około 5,2 mln osób (2020 r.), a udział tego sektora w tworzeniu PKB wynosi około 40% (zob. *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce 2022*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2022, s.19-23). Uciążliwości dla sektora w skrajnych przypadkach sprowadzić się mogą do uniemożliwienia kontynuowania działalności gospodarczej. Dotyczy to sytuacji, w której nie będzie możliwości dalszego wykorzystywania niezbędnego do prowadzenia tej działalności spalinowego samochodu osobowego lub dostawczego, a uzyskanie samochodu elektrycznego będzie poza możliwościami finansowymi przedsiębiorcy. Nawet jeśli nie dojdzie do zaniechania aktywności, to jednak przystosowanie się do prowadzenia działalności gospodarczej w nowych warunkach będzie wymagała poniesienia znacznych kosztów.

Przypomnieć też należy o przedstawionych już ciężarach nałożonych przez zaskarżone unormowanie na polski sektor przedsiębiorców motoryzacyjnych. Oczywiście jest, że jeśli dojdzie do zmniejszenia produkcji w tym zakresie, nie zrekompensowanego wystarczającym wzrostem zatrudnienia w sektorach związanych z elektromobilnością, to - równoległe z negatywnymi skutkami dla samego przedsiębiorcy- dojdzie do utraty licznych miejsc pracy.

Nie kwestionując konieczności ograniczenia emisji gazów cieplarnianych pochodzącej z samochodów spalinowych, należy jednak podkreślić, że w polskich warunkach samo wprowadzenie zakazu rejestracji nowych samochodów osobowych i samochodów dostawczych napędzanych silnikami niezeroemisyjnymi nie gwarantuje uzyskania redukcji emisji CO₂. Z analiz eksperckich wynika bowiem, że na ograniczenie tej emisji znaczący wpływ ma przede wszystkim tempo wprowadzania na rynek nowych niskoemisyjnych pojazdów. Wymaga to przede wszystkim zapewnienia odpowiedniego finansowania dopłat do nowych pojazdów niskoemisyjnych, wspomaganego przez Unię Europejską i poszczególne państwa członkowskie, a więc zastosowania również środków o charakterze ekonomicznym, a jedynie uzupełniające stosowanie forowanych przez Unię zakazów administracyjnych.

Środki przewidziane w zaskarżonym unormowaniu są więc niewątpliwie środkami o znacznej, wieloaspektowej przedmiotowo i podmiotowo uciążliwości. W literaturze przedmiotu znajdują się opracowania wskazujące na to, że „administracyjne wymuszenie elektromobilności” może pozwolić na uzyskanie większej redukcji emisji CO₂, jednakże zastosowanie tej ścieżki powoduje nieakceptowalny - tak dla państwa, jak i dla konsumentów - wzrost kosztów transformacji (zob. W. Rabiega, P. Sikora, J. Gaska, *Potencjał redukcji*

emisji CO2 ... , op. cit., s. 9 i n.; W. Rabiega, P. Sikora, Ścieżki redukcji emisji CO2 ... , op. cit., s. 42-43).

Przypomnieć trzeba, że światowa emisja CO₂ wynikająca z działalności człowieka wyniosła w 2021 r. niemal 37 858 mln ton. Największym emitentem pozostają Chiny, które odpowiadają za 32,93 % (12 466 mln ton CO₂) rocznych emisji antropogenicznych. Unia Europejska odpowiada z kolei za niespełna 8% (dokładnie 7,33%, 2775 mln ton CO₂) tej emisji, a Polska emituje rocznie 321 mln ton CO₂ (0,85% emisji światowej). W Polsce transport drogowy łącznie odpowiada za emisję ok. 62 mln ton CO₂, z czego około 54% (33,5 mln ton CO₂) pochodzi z samochodów osobowych. Stanowi to około 6,7% emisji z samochodów osobowych w całej UE (ok. 500 mln ton CO₂).

Nie kwestionując konieczności redukcji emisji CO₂ w skali globalnej, europejskiej i krajowej należy jednak zwrócić uwagę na to, że Unia Europejska podejmuje działania o nieproporcjonalnie wysokim stopniu zaangażowania w stosunku do skali działań podejmowanych przez inne państwa. W szczególności, mimo *wielomiliardowych nakładów i znacznych wysiłków Unii Europejskiej, której w latach 2005-2022 udało się obniżyć roczne emisje o niemal 30% (redukcja 1.0 Gt z ok 4.2 do 3.2 Gt CO₂e/r), globalne roczne emisje w tym czasie wzrosły o 28% (o 8.3 Gt, z 29.6 do 37.9 Gt CO₂e/r). Tym samym, od momentu wdrożenia w EU pierwszego na świecie, tak ambitnego mechanizmu, którego celem jest redukcja stężenia gazów cieplarnianych w atmosferze, globalny wzrost emisji w ujęciu rocznym okazał się ponad ośmiokrotnie wyższy niż redukcja, jaką udało się osiągnąć w UE.* (M. Lachowicz, *Analiza ekonomicznych i społecznych skutków wejścia w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/851 z dnia 19 kwietnia 2023 r. . . . , op. cit., s. 1-2).* Nie oznacza to oczywiście, że należy zanegować celowość wszelkich działań zmierzających do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, lecz jedynie to, by nie podejmować wyzwań, które są mało efektywne i jednocześnie łączą się z nadmierną uciążliwością dla jednostek, a- jak to wykazano - właśnie tego rodzaju ciężary wprowadzają unormowania zaskarżone niniejszym wnioskiem.

Z oceną tą w pełni harmonizuje stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej przedstawione w powołanej skardze przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej z dnia 17 lipca 2023 r. (sprawa C-444/23). Polska stoi w tej skardze na stanowisku, że *przepisy zaskarżonego rozporządzenia są niezgodne z zasadą proporcjonalności, ponieważ, po*

pierwsze, nie są odpowiednie do realizacji celów art. 191 ust. 2 TFUE, a po drugie, wynikające z nich niedogodności, w tym koszty, są oczywiście nadmierne w stosunku do zamierzonych celów. Zdaniem Polski koszty dostosowania gospodarek i społeczeństw w Unii do zaostrzonych norm redukcji emisji CO₂ określonych w zaskarżonym rozporządzeniu znacznie przewyższają wynikające stąd korzyści. Zaskarżone rozporządzenie nakłada nadmierny ciężar związany z przechodzeniem na mobilność bezemisyjną na europejskich obywateli, zwłaszcza tych mniej majątnych, oraz na europejski sektor przedsiębiorców⁷¹ motoryzacyjnych. Zaskarżone rozporządzenie niesie ze sobą ryzyko spowodowania poważnych, negatywnych skutków dla europejskiego przemysłu motoryzacyjnego, wykluczenia społecznego, wykluczenia komunikacyjnego uboższych oraz pogłębienia różnic poziomu życia między obywatelami (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=276733&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=23976>; dostęp 19 września 2023 r.)

Nic więc dziwnego, że wobec oczywistej uciążliwości rozwiązań wprowadzonych zaskarżonymi unormowaniami zdecydowana większość polskiego społeczeństwa odnosi się do nich krytycznie (zob. np. T. Żółciak, G. Osiecki, *Zakaz rejestracji aut spalinowych. Co o tym sądzą Polacy?* Dziennik Gazeta Prawna, nr 71(59850) z 12 kwietnia 2023 r., s. A5).

Przedstawiona wyżej argumentacja jednoznacznie przemawia więc za tym, że art. 191 ust. 1 w zw. z art. 192 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z art. 1 ust. 5a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/631 z dnia 17 kwietnia 2019 r. określające normy emisji CO₂ dla nowych samochodów osobowych i dla nowych lekkich pojazdów użytkowych oraz uchylające rozporządzenia (WE) nr 443/2009 i (UE) nr 510/2011 w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/851 z dnia 19 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2019/631 w odniesieniu do wzmocnienia norm emisji CO₂ dla nowych samochodów osobowych i dla nowych lekkich pojazdów użytkowych zgodnie z ambitniejszymi celami klimatycznymi Unii w zakresie, w jakim przepis ten nakłada na jednostki nadmierne uciążliwości wynikające z wprowadzenia dniem 1 stycznia 2035 r. zakazu rejestrowania w państwach członkowskich Unii Europejskiej nowych niezeroemisyjnych samochodów osobowych i lekkich pojazdów użytkowych, jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą zakazu nadmiernej ingerencji prawodawcy.

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:] M. Safjan i L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, Tom II Komentarz. Art. 87-243, 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 o bej ściem 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 zawłaszczeniem kompetencji przez instytucje unijne, co wypaczałoby sens nie tylko zasady nadrzędności Konstytucji RP oraz zasady kompetencji przyznanych, ale także rolę Trybunału Konstytucyjnego jako „sądu ostatecznego 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 „dierzawi” 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. Banaszkiwicz, 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.). FTK 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 Posłów Wnioskodawców 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.

W świetle przedstawionych już konsekwencji wejścia w życie unormowań rozporządzenia nie może być wątpliwości, że unormowania te mają bezpośredni i nie tyle znaczący, lecz wręcz pierwszoplanowy wpływ na ogólną strukturę zaopatrzenia Polski w energię oraz na dokonywane przez nasze państwo wybory między różnymi źródłami energii. Bezpośrednim następstwem wprowadzonych unormowań jest bowiem konieczność zastąpienia znacznego wolumenu energii pochodzącej ze spalania paliw silnikowych energią elektryczną uzyskiwaną ze źródeł niskoemisyjnych. Okoliczność ta pozostaje poza wszelkim sporem i nie jest kwestionowana przez organy Unii Europejskiej.

Jednak, 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 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 państw 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 rzeczowego 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 obciążone 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 twórcza 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.*

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 rozporządzenie.

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. Zdaniem piśmiennictwa, *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 szczeblu 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, tezę doktryny 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 II (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 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/201 O, poz. 108).

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 JO maja 1994 r., sygn. W 7/94, 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 - powołanym 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 przyznanych, 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, przyjmują 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 przyznaných, 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.