



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 17 czerwca 2025 r.

Pozycja 57

WYROK

z dnia 10 czerwca 2025 r.

Sygn. akt K 10/24

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Zielonacki – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz
Stanisław Piotrowicz
Bogdan Świączkowski – sprawozdawca
Jarosław Wyrembak,

protokolant: Agnieszka Krawczyk,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, na rozprawie w dniach 20 i 27 maja oraz 10 czerwca 2025 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) „art. 191 ust. 1 [w związku] z art. 192 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/2) w związku z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniającą dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. U. UE 2003, L 275, s. 32):
 - a) w zakresie, w jakim dopuszcza, by Unia Europejska i jej organy, w ramach realizacji celów z dziedziny środowiska, zwłaszcza dotyczących ochrony klimatu, kształtowały zobowiązania państwa członkowskiego sprzecznie z celami i zadaniami suwerennego państwa demokratycznego, z art. 1, art. 2, art. 5 i art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji RP;
 - b) w zakresie, w jakim wymaga od podmiotów gospodarczych z sektora energetycznego oraz energochłonnego udziału w Europejskim Systemie Handlu Uprawnieniami do Emisji i prowadzenia działalności gospodarczej z uwzględnieniem tego systemu, z art. 22 w związku z art. 20 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP”;
- 2) „art. 192 ust. 1 [w związku] 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”;

o r z e k a:

Art. 192 ust. 1 w związku z art. 192 ust. 2 lit. c Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.) rozumiany w ten sposób, że 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 Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. W piśmie z 12 marca 2024 r. grupa posłów na Sejm X kadencji (dalej: wnioskodawca) na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji wniosła o stwierdzenie niezgodności:

1) art. 191 ust. 1 w związku z art. 192 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2; dalej: TFUE) w związku z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniającą dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2003, s. 32; dalej: dyrektywa ETS):

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

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

2) art. 192 ust. 1 w związku 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, z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji.

Zaskarżone przepisy są częścią tytułu XX części trzeciej TFUE „Polityki i działania wewnętrzne Unii” zatytułowanego „Środowisko”. Wraz z art. 193 TFUE kompleksowo regulują kompetencje unijne w obszarze środowiska, które zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. e TFUE należą do kompetencji dzielonych z państwami członkowskimi (wniosek, s. 5).

Wnioskodawca wyjaśnił, że pierwszy kwestionowany zakres polega na tym, że Unia Europejska, prowadząc w dziedzinie środowiska politykę, która ma się przyczynić do osiągnięcia celów, takich jak zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska, a także promowania

na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu, dopuszcza stosowanie instrumentów i mechanizmów, które nakładają na państwa członkowskie nieproporcjonalne zobowiązania, w rezultacie sprzeczne z celami i zadaniami suwerennego państwa demokratycznego. Mechanizmy te i zobowiązania są szczegółowo określone w dyrektywie ETS i mają związek z EU ETS (s. 23).

Wnioskodawca kwestionuje normę wynikającą z art. 191 ust. 1 w związku z art. 192 TFUE, w związku z dyrektywą ETS w zakresie, w jakim norma ta dopuszcza, by Unia Europejska i jej organy w ramach realizacji celów z dziedziny środowiska, zwłaszcza dotyczących ochrony klimatu, kształtowały zobowiązania państwa członkowskiego wynikające z polityki w dziedzinie środowiska sprzecznie z celami i zadaniami suwerennego państwa demokratycznego.

Wnioskodawca zarzucił, że wskazana norma budzi wątpliwość co do zgodności z zasadą dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji), zasadą praworządności oraz charakterem państwa prawnego, którego zadaniem jest realizacja dobra wspólnego (art. 2 Konstytucji), 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).

Zdaniem wnioskodawcy, niezgodność z zasadą dobra wspólnego wyrażoną w art. 1 Konstytucji polega na tym, że obowiązki w dziedzinie środowiska nałożone na państwo, które odnoszą się do uzależnienia możliwości prowadzenia określonych działalności od posiadanych uprawnień do emisji CO₂, nie uwzględniają dobra wspólnego rozumianego jako suma warunków życia społecznego ułatwiających rozwój członków wspólnoty politycznej. Zdaniem wnioskodawcy, zostały one również nałożone w sposób niezrównoważony, gdyż powodują nadmierne obciążenie polskich podmiotów w relacji do osiągniętych korzyści (wniosek, s. 41). Sprzeczność z zasadą dobra wspólnego polega także na tym, że zobowiązania w dziedzinie środowiska nakładane na państwo, przewidziane w kwestionowanej normie, bezpośrednio wpływają na jednostkę i tworzą warunki życia, które utrudniają rozwój jednostki, gdyż m.in. prowadzą do znaczących podwyżek cen energii. Wnioskodawca zauważył bowiem, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, dostęp do zasobów energetycznych ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia istnienia społeczeństwa i poszczególnych jednostek, suwerenności i niepodległości państwa. Ponadto, zdaniem wnioskodawcy, dostęp do nośników energii jest warunkiem koniecznym bezpieczeństwa polskich obywateli, które gwarantuje art. 5 w związku z art. 1 Konstytucji.

Z kolei, jak zauważył wnioskodawca, z art. 5 Konstytucji wynika, że Rzeczpospolita zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Zaznaczył, że zrównoważony rozwój stanowi wartość konstytucyjną, podczas gdy uczynienie EU ETS jednym ze sposobów realizacji polityki UE w dziedzinie środowiska, który nakłada określone zobowiązania na państwo, ogranicza możliwości państwa kierowania się zasadą zrównoważonego rozwoju przy realizacji swoich zadań. Zobowiązania wynikające z EU ETS utrudniają stworzenie infrastruktury uwzględniającej potrzeby cywilizacyjne, gdyż istotnie ograniczają możliwe procesy inwestycyjne, które zapewniają obywatelom dostęp do podstawowych dóbr cywilizacyjnych, takich jak ciepłownictwo, transport i elektryczność.

Niezgodność z celami państwa określonymi w art. 5 Konstytucji, w tym z nakazem kierowania się zasadą zrównoważonego rozwoju w realizacji zadań państwa, zdaniem wnioskodawcy, polega na tym, że skutkiem kwestionowanych norm, kształtujących zobowiązania do tak inwazyjnych działań w zakresie środowiska, jest to, iż Polska nie jest w stanie zapewnić wolności i praw człowieka i obywatela. W szczególności nie może zapewnić prawa do godziwego życia na odpowiednim poziomie, gdyż nie ma możliwości korygowania mechani-

zmów związanych z kształtowaniem rynku uprawnień do emisji CO₂, co przekłada się na wysokość cen energii (wniosek, s. 43).

Wnioskodawca przedstawił również analizy, z których wynika, że wpływ systemu handlu emisjami EU ETS na polskie gospodarstwa domowe w związku z reformami proponowanymi przez Komisję Europejską w ramach pakietu klimatycznego „Fit for 55”, będzie „druzgocący”. Zgodnie z przedstawionymi analizami, w ramach najbardziej optymistycznego scenariusza, 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 (wniosek, s. 44). Przedstawił również obliczenia możliwych kosztów dla gospodarstw domowych, z których wynika, że roczne koszty emisji CO₂ dla gospodarstwa domowego wzrosną dziesięciokrotnie (z 1405,26 zł w 2020 r. do ponad 14 052,64 zł w 2030 r., co stanowi koszt rzędu 1171,05 zł miesięcznie, obejmujący wyłącznie uprawnienia do emisji dwutlenku węgla, nie licząc innych składowych cen energii). Ponadto, wnioskodawca zaznaczył, że zgodnie z założeniami przyjętej polityki klimatycznej UE, to polskie społeczeństwo poniesie najwyższy w UE koszt transformacji energetycznej (wniosek, s. 48).

Wnioskodawca zarzucił również, że kwestionowana regulacja jest niezgodna z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Państwo prawne ma mianowicie urzeczywistniać zasady sprawiedliwości społecznej, czego zaprzeczeniem jest obciążanie kosztami najbiedniejszych członków społeczności (wniosek, s. 51). Ponadto, zgodnie z art. 2 Konstytucji, państwo ma też być lojalne wobec swoich obywateli w procesie tworzenia i stosowania prawa. Do naruszenia art. 2 Konstytucji dochodzi, jeśli w związku z nakazami wynikającymi z traktatów unijnych państwo musi realizować zobowiązania, które powodują naruszenie postulatów państwa prawnego, a jednostka pozostaje w niepewności co do konsekwencji przyjętych rozwiązań prawnych. Lojalność państwa względem obywatela w rozumieniu art. 2 Konstytucji nie jest zachowana, jeśli państwo mogłoby zostać zmuszone do tak istotnego ograniczenia dostępu do nośników energii, który efektywnie uniemożliwiłby obywatelowi zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych (wniosek, s. 51-52). Taki stan rzeczy stanowi również pułapkę prawną zastawioną przez system prawny na obywateli – w ramach umowy społecznej, która jest fundamentem państwowości, obywatele pośrednio powierzyli państwu zapewnienie nośników energii w stopniu, który zagwarantuje przeżycie z zachowaniem zdrowia. Warunkiem aktualności wspomnianej umowy, jaką jest istnienie państwa, jest dochowanie tej umowy przez państwo i realizacja powierzonych mu zadań (wniosek, s. 30 i 52).

Wspomniana regulacja, według wnioskodawcy, jest też niezgodna 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).

Kwestionowane przepisy prowadzą do tego, że państwo jest zmuszone do realizacji określonych zobowiązań w dziedzinie środowiska za pomocą narzuconych przez UE mechanizmów i środków. To z kolei ogranicza swobodę decyzyjną państwa w doborze najbardziej adekwatnych metod do realizacji celów w dziedzinie środowiska. Bez wątpienia EU ETS wpływa na obecną i przyszłą strukturę zaopatrzenia w energię elektryczną w Polsce, silnie premiując źródła niskoemisyjne w tzw. miksie energetycznym. W ocenie wnioskodawcy, przywołane przepisy Konstytucji stoją na przeszkodzie temu, aby w jakiejkolwiek formie organy RP powierzyły kwestie wynikające z suwerenności energetycznej procesowi decyzyjnemu, w którym wola państwa polskiego może zostać zupełnie pominięta (wniosek, s. 52). Ponadto, jeśli normy unijne określają jeden sposób i mechanizm realizacji celów z zakresu ochrony środowiska i klimatu, tj. EU ETS, a państwo nie ma wpływu na funkcjonowanie tego systemu i przez to nie może wykonywać swoich zadań w zakresie zapewnienia obywatelom

bezpieczeństwa i ochrony ich praw, w szczególności dotyczących zapewnienia odpowiedniej jakości życia przez dostęp do energii na równych zasadach, to normy takie są sprzeczne z art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji. Wychodzą one również poza zakres zobowiązania RP do przestrzegania wiążącego prawa międzynarodowego, gdyż ingerują w sposób nadmierny w konstytucyjne zasady i wartości (wniosek, s. 53-54).

Drugi kwestionowany przez wnioskodawcę zakres normatywny, wywodzony z art. 191 ust. 1 w związku z art. 192 TFUE, w związku z dyrektywą ETS, przewiduje, że Unia Europejska nakłada na podmioty gospodarcze, w tym podmioty z sektora energetycznego oraz energochłonnego, obowiązek udziału w systemie EU ETS i prowadzenia działalności z uwzględnieniem tego systemu, zwłaszcza w zakresie dysponowania uprawnieniami do emisji na zasadach określonych prawem unijnym. Wskazane rozwiązanie, zdaniem wnioskodawcy, jest niezgodne z art. 22 w związku z art. 20 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż budzi wątpliwości co do adekwatności i proporcjonalności stosowanych środków w kontekście konstytucyjnej zasady ochrony wolności gospodarczej, która współkształtuje ustrój państwa, a przez to przyczynia się do realizacji przez państwo zadań powierzonych mu przez suwerena (wniosek, s. 24).

Wnioskodawca wskazał, że art. 20 Konstytucji określa ustrój gospodarczy Rzeczypospolitej jako społeczną gospodarkę rynkową. Ustrój ten opiera się między innymi na wolności działalności gospodarczej. Ustrojodawca, pozostawiając ustawodawcy swobodę w regulowaniu ustroju społeczno-gospodarczego, zawarł w art. 20 konkretne przesłanki i granice dla tej regulacji. Zadaniem państwa jest wyważanie interesu prywatnego z publicznym oraz równoważenie różnych interesów prywatnych, a ingerencja państwa w prawa i wolności ekonomiczne podmiotów prywatnych nie może być tak głęboka, by naruszyć ich istotę. Natomiast, zgodnie z art. 22 Konstytucji, ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Ponadto, ograniczenie wolności działalności gospodarczej, dopuszczane przez Konstytucję, musi jednak być adekwatne do realizowanych celów i proporcjonalne. Należy je również powiązać z ważnym interesem publicznym, z którym łączy się bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia publicznego oraz moralność publiczna (wniosek, s. 55).

Z kolei, zgodnie z wymogami art. 31 ust. 3 Konstytucji, ingerencja w wolność działalności gospodarczej musi być celowa, konieczna i proporcjonalna. W tym wypadku wartość chroniona przez wprowadzone ograniczenie musi być wyważona z wolnością działalności gospodarczej. Zdaniem wnioskodawcy, jeśli normy prawa międzynarodowego a w konsekwencji wydane jako ich wdrożenie ustawy, wprowadzają ograniczenia działalności gospodarczej w dziedzinie energii, w ramach której UE i państwa wykonują kompetencje w sposób dzielony, to ograniczenia te należy analizować z perspektywy adekwatności i proporcjonalności zastosowanych środków. Pomijając kwestię tego, czy włączenie podmiotów gospodarczych w system EU ETS jest celowe i może usprawniać realizację polityki środowiskowej związanej z ochroną klimatu, kluczowe wątpliwości budzi konieczność zastosowania danego ograniczenia i jego proporcjonalność (wniosek, s. 56). System handlu uprawnieniami do emisji nie jest bowiem jedynym środkiem, za pomocą którego można wpływać na ograniczenie emisji CO₂. Cel ten można realizować za pomocą innych metod, co oznacza, że udział w EU ETS nie jest konieczny, gdyż istnieją inne mechanizmy, które w mniejszym stopniu ingerują w wolność działalności gospodarczej dla realizacji ochrony środowiska. Ponadto, wnioskodawcy zwrócili uwagę, że obciążenia podmiotów gospodarczych wynikające z EU ETS nie odzwierciedlają żadnego realnego kosztu poniesionego przez kogokolwiek. Są one sztucznie stworzonym paropodatkem, który ma doprowadzić do redukcji emisji dwutlenku węgla w Europie przez rozwój energetyki ze źródeł odnawialnych. Wynika z tego, że obowiązek dbałości o środowisko, który wynika także z Konstytucji, można realizować bardziej adekwatnymi metodami niż przymusowy udział w systemie EU ETS.

Wnioskodawca zarzucił również, że art. 192 ust. 1 w związku 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.

Wnioskodawca zwrócił uwagę, że trzeci wskazany problem nie jest związany już *stricte* z treścią dyrektywy ETS, ale z procedurą wdrożenia tego instrumentu oraz innych aktów w analizowanej dziedzinie. Jego zdaniem, należy przeprowadzić kontrolę konstytucyjności zaskarżonej normy od strony proceduralnej, a nie materialnej, z punktu widzenia przepisów stanowiących podstawę przekazania kompetencji na rzecz organów Unii Europejskiej.

Przedmiotem badania wnioskodawca uczynił to, czy zakres tych przekazanych kompetencji nie został samodzielnie rozszerzony przez organy Unii w sposób nieuprawniony konstytucyjnie względem tego, co było przedmiotem zgody Rzeczypospolitej Polskiej wyrażonej najpierw w traktacie akcesyjnym, a następnie w traktacie lizbońskim. Wątpliwości wnioskodawcy w tym zakresie dotyczą więc tego, czy dochowany został konstytucyjnie przewidziany tryb przekazania kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej i jej organów.

Wnioskodawca zwrócił uwagę, że Unia Europejska, a także jej organy, działają wyłącznie w ramach kompetencji przyznanych im w traktatach przez państwa członkowskie do osiągnięcia określonych w nich celów (art. 5 TUE). Jeśli natomiast państwa nie przyznały kompetencji Unii w danym obszarze, to uznaje się, że kompetencje te należą do państw członkowskich, a Unia Europejska może je wykonywać tylko w oparciu o zasadę pomocniczości, podlegającą każdorazowej kontroli parlamentów narodowych (art. 4 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 3 TUE). W świetle tych przepisów, przedmiotem zgody na związanie Rzeczypospolitej Polskiej traktatami unijnymi, wyrażonej w formie referendum unijnego, a następnie w formie ustawy ratyfikacyjnej, była konkretna treść przepisów kompetencyjnych, w tym art. 191 i art. 192 TFUE. Zatem, jeśli przepis kompetencyjny jest następnie rozumiany w sposób, który jest nie do pogodzenia z pierwotną treścią traktatów, a zatem także z treścią zgody na ratyfikację, może dojść do działania stanowiącego obejście przytoczonych przepisów Konstytucji (wniosek, s. 59).

Wnioskodawca wskazał, że na gruncie art. 192 ust. 2 lit. c TFUE, przez 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. Ze wspomnianego przepisu wynikają trzy elementy, do których dodano kolejny wymóg. Zakłada on, aby wywarcie znaczącego wpływu na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i na ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię było pierwszym zamierzonym rezultatem podejmowanego środka, wynikającym z jego celu lub treści. Zdaniem wnioskodawcy, TSUE zinterpretował wspomniany przepis rozszerzająco, naruszając przy tym dyrektywy wykładni językowej, systemowej i teleologicznej.

Tym samym doszło do bezprecedensowego naruszenia zasady kompetencji przyznanych, jeśli chodzi o sposób ich wykonywania, a w konsekwencji przyjęcia takiego rozumienia art. 192 ust. 1 w związku 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, co narusza art. 7 Konstytucji, a także podważa zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa przewidzianą w art. 2 Konstytucji. Ponadto 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 i tym

samym narusza zasadę nadrzędności Konstytucji wyrażoną w art. 8 ust. 1 Konstytucji (wniosek, s. 70).

2. W piśmie procesowym z 16 kwietnia 2024 r. Minister Spraw Zagranicznych poinformował, że nie zajmuje stanowiska w niniejszym postępowaniu.

3. W piśmie procesowym z 19 kwietnia 2024 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

4. W piśmie procesowym z 14 maja 2025 r. Prokurator Generalny poinformował, że nie zajmuje stanowiska w niniejszym postępowaniu.

II

Na rozprawę 20 maja 2025 r. stawiał się przedstawiciel wnioskodawcy. Nie stawili się przedstawiciele pozostałych uczestników postępowania. Przedstawiciel wnioskodawcy zaprezentował istotę złożonego wniosku oraz odpowiedział na pytania członków składu orzekającego.

Na rozprawę 27 maja 2025 r. stawiał się przedstawiciel wnioskodawcy. Nie stawili się przedstawiciele pozostałych uczestników postępowania. Przedstawiciel wnioskodawcy odpowiedział na dalsze pytania członków składu orzekającego.

Na rozprawę 10 czerwca 2025 r. stawiał się przedstawiciel wnioskodawcy. Nie stawili się przedstawiciele pozostałych uczestników postępowania. Przedstawiciel wnioskodawcy podtrzymał dotychczasowe stanowisko w sprawie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakres zaskarżenia.

Grupa posłów na Sejm (dalej: wnioskodawca) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności:

Po pierwsze, art. 191 ust. 1 w związku z art. 192 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.; dalej: TFUE) w związku z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniającą dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2003, s. 32; dalej: dyrektywa ETS):

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

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

Po drugie, art. 192 ust. 1 w związku 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, z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji.

2. Kompetencja Trybunału Konstytucyjnego do badania konstytucyjności regulacji traktatowych Unii Europejskiej.

2.1. Zgodnie z art. 188 pkt 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją. Na gruncie wskazanego przepisu nie ulega wątpliwości, że umowa międzynarodowa może stanowić przedmiot kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Tym samym również Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jako umowa międzynarodowa w rozumieniu art. 188 pkt 1 Konstytucji może podlegać kontroli konstytucyjności.

2.2. Powyższa ocena ma jednoznaczne potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który po akcesji Polski do Unii Europejskiej kilkakrotnie badał zgodność z ustawą zasadniczą umów stanowiących prawo pierwotne Unii Europejskiej.

W wyroku z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04 (OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49), Trybunał dokonał kontroli konstytucyjności traktatu akcesyjnego, a w wyroku z 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09 (OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108), zbadał konstytucyjność traktatu liżbońskiego.

Wyrokiem z 14 lipca 2021 r., sygn. P 7/20 (OTK ZU A/2021, poz. 49), Trybunał ponownie wypowiedział się o konstytucyjności norm traktatów unijnych, orzekając, że „[a]rt. 4 ust. 3 zdanie drugie Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.) w związku z art. 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.) w zakresie, w jakim Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nakłada *ultra vires* zobowiązania na Rzeczpospolitą Polską jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, wydając środki tymczasowe odnoszące się do ustroju i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed polskimi sądami, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i w tym zakresie nie jest objęty zasadami pierwszeństwa oraz bezpośredniego stosowania określonymi w art. 91 ust. 1-3 Konstytucji”.

Następnie w wyroku z 7 października 2021 r., sygn. K 3/21 (OTK ZU A/2022, poz. 65), Trybunał kolejny raz wypowiedział się w przedmiocie konstytucyjności regulacji Traktatu o Unii Europejskiej. W uzasadnieniu tego orzeczenia w kontekście kompetencji do badania prawa pierwotnego Unii Europejskiej Trybunał zauważył, że „hierarchiczna struktura systemu źródeł prawa implikuje wymóg zgodności z Konstytucją również względem treści ratyfikowanej umowy międzynarodowej, stanowiącej część polskiego systemu źródeł prawa od momentu ratyfikacji i ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Skoro [Traktat o Unii Europejskiej], jak każda umowa międzynarodowa ratyfikowana za zgodą wyrażoną w ustawie, stał się częścią polskiego systemu prawnego, z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw i wskutek jego ratyfikacji, a w konsekwencji został umiejscowiony w hierarchii źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej poniżej Konstytucji, oczywista jest konkluzja, że tak samo jak każda ratyfikowana umowa międzynarodowa, i szerzej – wszystkie części składowe polskiego systemu prawnego, każdy przepis [Traktatu o Unii Europejskiej] musi spełniać kryterium zgodności z treścią Konstytucji”.

Również w wyroku z 11 grudnia 2023 r., sygn. K 8/21 (OTK ZU A/2024, poz. 58), Trybunał uznał swoją właściwość do zakresowego skontrolowania regulacji Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W uzasadnieniu wskazał, że „[z]godnie z art. 188 pkt 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawie zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją. [Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jest umową międzynaro-

dową, a Statut TSUE przyjęty w formie protokołu nr 3 do [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej] jest częścią tego traktatu, a więc częścią umowy międzynarodowej. (...) Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny, realizując swoją kompetencje z art. 188 pkt 1 Konstytucji, może orzekać o zgodności wskazanych w *petitum* wniosku aktów z Konstytucją. W dotychczasowej praktyce orzeczniczej umowy międzynarodowe były już przedmiotem orzekania Trybunału Konstytucyjnego. Niniejsza sprawa nie jest pierwszą, w której Trybunał Konstytucyjny musiał ocenić zgodność traktatów unijnych z Konstytucją (...). Przedmiotem kontroli w sprawie nie są przepisy aktu normatywnego, ale normy wynikające z tych przepisów. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że przedmiotem kontroli może być akt normatywny, jego część albo przepis prawny, przez co zawsze należy rozumieć kontrolę konstytucyjności wyrażonych w nich norm. Trybunał Konstytucyjny orzeka bowiem o konstytucyjności albo niekonstytucyjności norm prawnych. Należy przypomnieć, że to między normami uporządkowanymi przez powiązania o charakterze kompetencyjnym lub treściowym może zachodzić relacja niezgodności”.

Wobec powyższego nie ulega wątpliwości, że Trybunał Konstytucyjny dysponuje kompetencją do dokonywania oceny konstytucyjności przepisów traktatów stanowiących pierwotne prawo unijne.

Nadto Trybunał stwierdził, że wniosek spełnia wymogi pisma procesowego określone w art. 47 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

3. Zidentyfikowane problemy konstytucyjne.

3.1. Lektura wniosku skutkowałą zidentyfikowaniem przez Trybunał problemów konstytucyjnoprawnych związanych z trzema zaskarżonymi przez wnioskodawcę normami traktatowymi dotyczącymi zasad oraz celów polityki Unii Europejskiej w dziedzinie środowiska.

3.2. Pierwsza zaskarżona norma prawna wskazana w punkcie 1 *petitum* wniosku polega na tym, że Unia Europejska, prowadząc w dziedzinie środowiska politykę, która ma przyczynić się do osiągnięcia celów takich jak zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska naturalnego, 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 (w tym na Rzeczpospolitą Polskę) nieproporcjonalne zobowiązania, a w rezultacie sprzeczne z celami i zadaniami suwerennego państwa demokratycznego. Mechanizmy te i zobowiązania są szczegółowo określone w dyrektywie ETS i mają związek z unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Zaskarżona norma wzbudza wątpliwości konstytucyjnoprawne wnioskodawcy w perspektywie zgodności z: zasadą dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji); zasadą praworządności oraz charakterem państwa prawnego, którego zadaniem jest realizacja dobra wspólnego (art. 2 Konstytucji); celami państwa określonymi w art. 5 Konstytucji, w tym nakazem kierowania się zasadą zrównoważonego rozwoju w realizacji zadań państwa; granicami podziału kompetencji między Unią Europejską a Rzeczpospolitą Polską 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).

3.3. Drugi zarzut dotyczy zgodności z Konstytucją nakładania przez Unię Europejską na podmioty gospodarcze, w tym podmioty z sektora energetycznego oraz energochłonnego, obowiązku udziału w systemie EU ETS i prowadzenia działalności z uwzględnieniem tego systemu, zwłaszcza w zakresie dysponowania uprawnieniami do emisji na zasadach określo-

nych prawem unijnym. Zdaniem wnioskodawcy, kontrolowany zakres normowania budzi wątpliwości co do adekwatności i proporcjonalności stosowanych środków w kontekście konstytucyjnej zasady ochrony wolności gospodarczej, która współkształtuje ustrój państwa, a przez to przyczynia się do realizacji przez państwo zadań powierzonych mu przez suwerena (art. 22 w związku z art. 20, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

3.4. Trzeci problem dotyczy konstytucyjności normy wskazanej w punkcie 2 *petitum* wniosku z punktu widzenia regulacji konstytucyjnych stanowiących podstawę przekazania kompetencji na rzecz organów Unii Europejskiej. Inaczej mówiąc, przedmiotem oceny Trybunału ma być to, czy zakres przekazanych kompetencji nie został samodzielnie – zatem z pominięciem procedury konstytucyjnej – rozszerzony przez ograny Unii, względem tego, co było przedmiotem zgody Rzeczypospolitej Polskiej wyrażonej w traktacie akcesyjnym, a następnie w traktacie lizbońskim. Problem konstytucyjny dotyczy wyłącznie aspektów proceduralnych, to jest dochowania konstytucyjnie przewidzianego trybu przekazania kompetencji na rzecz Unii Europejskiej.

4. Polityka Unii Europejskiej w dziedzinie środowiska.

4.1. Zgodnie z art. 191 ust. 1 TFUE polityka Unii w dziedzinie środowiska przyczynia się do osiągania następujących celów: zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska, ochrony zdrowia ludzkiego, ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych, promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu.

Zgodnie z art. 192 TFUE „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 [ust. 1].

(...) 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 [ust. 2].

(...) 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 [ust. 3].

(...) Bez uszczerbku dla niektórych środków przyjętych przez Unię, Państwa Członkowskie finansują i wykonują politykę w zakresie środowiska [ust. 4].

(...) Bez uszczerbku dla zasady «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, lub
- wsparcia finansowego z Funduszu Spójności utworzonego zgodnie z artykułem 177 [ust. 5]”.

4.2. W doktrynie wskazuje się, że polityka w dziedzinie środowiska jest jedną z ważniejszych polityk unijnych, a na jej powstanie i kształt istotny wpływ miała konieczność pogodzenia rozwoju gospodarczego i społecznego z wymaganiami ochrony środowiska. Artykuł 191 TFUE stanowi podstawę funkcjonowania tej polityki. Składa się on z czterech ustępów, określających: cele polityki ochrony środowiska w Unii (ust. 1), zasady polityki ochrony środowiska (ust. 2), kryteria kształtowania polityki Unii w dziedzinie środowiska (ust. 3) oraz warunki współpracy międzynarodowej Unii i jej państw członkowskich w dziedzinie ochrony środowiska (ust. 4). Do celów polityki ochrony środowiska zaliczono: 1) zachowanie, ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego; 2) ochronę zdrowia ludzkiego; 3) ostrożne i racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych oraz 4) promowanie na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu. Zgodnie z art. 191 ust. 1 TFUE Unia (przyjmując akty prawa w dziedzinie środowiska) i państwa członkowskie (przyjmując akty prawa krajowego w tej dziedzinie) są zobowiązane do jak najpełniejszego uwzględniania wymienionych w tym przepisie celów polityki Unii w dziedzinie ochrony środowiska. Jak jednak podkreślił TSUE w wyrokach w sprawach C-284/95, *Safety Hi-Tech* przeciwko *S. & T.* oraz C-341/95, *Bettati* przeciwko *Safety Hi-Tech*, art. 191 TFUE zawiera cele, zasady i kryteria, które muszą być przestrzegane przy realizacji polityki UE w dziedzinie środowiska. Aby zapewnić równowagę między nimi i jak najpełniejszą ich realizację, wszystkie cele, zasady i kryteria muszą być traktowane jako równie ważne i brane pod uwagę najdalej, jak to możliwe (pkt 36-37 wyroku w sprawie C-284/95 i pkt 34-35 wyroku w sprawie C-341/95) – por. 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.

4.3. Art. 4 ust. 2 lit. e oraz i TFUE stanowi, że kompetencje dzielone między Unią a państwami członkowskimi stosują się do dziedziny środowisko i energia.

W kontekście polityki dotyczącej środowiska szczególne znaczenie mają art. 191-193 TFUE. Dodatkowo ważną dyrektywę ogólną wprowadza art. 11 TFUE.

Z art. 11 TFUE wynika, że „[p]rzy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska”.

Polityka Unii w dziedzinie środowiska przyczynia się do osiągnięcia celów takich jak: zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska, ochrona zdrowia ludzkiego, ostrożne i racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych, promowanie na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu (art. 191 ust. 1 TFUE).

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 harmonizu-

jące odpowiadające wymogom w dziedzinie ochrony środowiska obejmują, w odpowiednich wypadkach, klauzulę zabezpieczającą, która pozwala państwom członkowskim na podejmowanie, z pozagospodarczych względów związanych ze środowiskiem, środków tymczasowych, podlegających unijnej procedurze kontrolnej. Przy opracowywaniu polityki w dziedzinie środowiska Unia uwzględnia: dostępne dane naukowo-techniczne, warunki środowiska w różnych regionach Unii, potencjalne korzyści i koszty, które mogą wynikać z działania lub z zaniechania działania, gospodarczy i społeczny rozwój Unii jako całości i zrównoważony rozwój jej regionów. W zakresie swoich odpowiednich kompetencji Unia i państwa członkowskie współpracują z państwami trzecimi i właściwymi organizacjami międzynarodowymi. Warunki współpracy Unii mogą stanowić przedmiot umów między Unią i zainteresowanymi stronami trzecimi. Poprzedni akapit nie narusza kompetencji państw członkowskich do negocjowania w organach międzynarodowych i zawierania umów międzynarodowych (zob. art. 191 ust. 2-4 TFUE).

Zgodnie z art. 192 TFUE, 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 dotyczących środowiska określonych w artykule 191 TFUE, które ma być podjęte przez Unię.

Na zasadzie odstępstwa od procedury decyzyjnej wskazanej powyżej i bez uszczerbku dla art. 114 TFUE, 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, na zarządzanie ilościowe zasobami wodnymi, w sposób pośredni lub bezpośredni wpływające na dostępność tych zasobów, na 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 powyżej.

Ogólne programy działania określające cele priorytetowe, które mają być osiągnięte, uchwalane są przez Parlament Europejski i Radę, 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 art. 192 ust. 1 lub 2 TFUE, zależnie od przypadku.

Bez uszczerbku dla niektórych środków przyjętych przez Unię, państwa członkowskie finansują i wykonują politykę w zakresie środowiska.

Bez uszczerbku dla zasady „zanieczyszczający płaci”, gdy środek oparty na art. 192 ust. 1 TFUE niesie ze sobą koszty uznane za nieproporcjonalne dla władz publicznych państwa członkowskiego, środek ten przewiduje właściwe przepisy w formie tymczasowych derogacji lub wsparcia finansowego z Funduszu Spójności utworzonego zgodnie z art. 177 TFUE.

Zgodnie z art. 193 TFUE, środki ochronne przyjęte na podstawie art. 192 TFUE nie stanowią przeszkody dla państwa członkowskiego w utrzymaniu lub ustanawianiu bardziej rygorystycznych środków ochronnych. Środki te muszą być zgodne z traktatami. Są one notyfikowane Komisji.

W wypadku energetyki znaczenie ma art. 194 TFUE, który stanowi, że „1. W ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska, polityka Unii w dziedzinie energetyki ma na celu, w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi: a) zapewnienie funkcjonowania rynku energii; b) zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii; c) wspieranie efektyw-

ności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii; oraz d) wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii. 2. Bez uszczerbku dla stosowania innych postanowień Traktatów, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, ustanawiają środki niezbędne do osiągnięcia celów, o których mowa w ustępie 1. Środki te są przyjmowane po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów. Nie naruszają one 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 artykułu 192 ustęp 2 litera c). 3. Na zasadzie odstępstwa od ustępu 2, Rada, stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, jednomyślnie i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, ustanawia środki, o których mowa w tym ustępie, jeżeli mają one głównie charakter fiskalny”.

Wobec powyższego należy zwrócić uwagę, że Unia Europejska jest uprawniona do działania we wszystkich obszarach polityki w dziedzinie środowiska, takich jak zanieczyszczenie powietrza i wody, gospodarowanie odpadami i zmiana klimatu. Zakres podejmowanych działań wyznacza zasada pomocniczości oraz wymóg uzyskania jednomyślności w Radzie w takich sprawach jak kwestie budżetowe, zagospodarowanie przestrzenne miast i wsi, użytkowanie gruntów, zarządzanie ilościowe zasobami wodnymi, wybór źródeł energii oraz struktura dostaw energii.

4.4. Prymarną procedurę wydawania aktów prawa pochodnego w dziedzinie środowiska stanowi zwykła procedura ustawodawcza, zakładająca, że akty te są przyjmowane przez Parlament Europejski i Radę (większością kwalifikowaną) na wniosek Komisji i po uprzedniej konsultacji projektu aktu z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów. Na zasadzie odstępstw od procedury decyzyjnej określonej w art. 192 ust. 1 TFUE przewidziano procedurę specjalną. W art. 192 ust. 2 TFUE zawarto katalog trzech wypadków zastosowania specjalnej procedury ustawodawczej dla przyjęcia aktów prawa pochodnego służących wykonaniu celów unijnej polityki w dziedzinie środowiska wskazanych w art. 191 TFUE.

Zasadniczym elementem różnicującym obie procedury jest to, że w pierwszej dla przyjęcia aktu prawa pochodnego konieczne jest wspólne działanie Parlamentu Europejskiego i Rady (zob. art. 289 ust. 1 w związku z art. 192 ust. 1 TFUE) oraz poparcie większości kwalifikowanej członków Rady, natomiast w wypadku zastosowania drugiej z procedur akt prawny uchwalany jest przez Radę, która tylko konsultuje się z Parlamentem Europejskim (zob. art. 289 ust. 2 w związku z art. 192 ust. 2 TFUE). Wymóg uzyskania jednomyślności w Radzie skutkuje wzrostem znaczenia (siły) głosu pojedynczego państwa członkowskiego. Tym samym wybór jednej z dostępnych procedur prawodawczych ma doniosłe znaczenie dla szansy przyjęcia danego środka zmierzającego do realizacji celów środowiskowych. Nie ulega wątpliwości, że przyjęcie danego środka jest mniej problematyczne w pierwszej procedurze, albowiem zgodnie z art. 192 ust. 2 TFUE głos jednego państwa członkowskiego w Radzie wystarcza, aby uniemożliwić przyjęcie aktu z uwagi na nieuzyskanie wymaganej traktatem jednomyślności. Inaczej mówiąc, na gruncie art. 192 ust. 2 TFUE każde z państw członkowskich dysponuje możliwością samodzielnego zablokowania aktu prawnego (*veto*). Dla wykładni przedmiotu kontroli istotne jest ustalenie, co oznaczają środki, o których mowa w art. 192 ust. 2 lit. c TFUE. W piśmiennictwie wskazuje się, że zastosowanie tego przepisu Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wymaga łącznego spełnienia trzech warunków: po pierwsze, środek służy osiągnięciu celów określonych w art. 191 ust. 1 TFUE; po drugie, środek wpływa znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii; po trzecie, środek wpływa znacząco na ogólną strukturę zaopatrzenia w energię państwa członkowskiego (zob. K. Łuczak, *Norma art. 192(2)(c) TFUE jako podstawa prawna: skutki*

aktu prawnego i miks energetyczny państwa członkowskiego, „Przegląd Legislacyjny” nr 1/2019, s. 46). Uwagę zwraca przymiotnik „znacząco” (ang. *significantly*). Związek pomiędzy środkami w dziedzinie ochrony środowiska a kwestiami energetycznymi państw członkowskich z natury rzeczy może występować dość często, stąd termin ten ma dodatkowo zawęzać konieczność zastosowania specjalnej procedury prawodawczej. Samo zaś posłużenie się tym przymiotnikiem wskazuje na stopniowalność owego wpływu, co implikuje, że dla przesądzenia ewentualnej ścieżki proceduralnej konieczne wydają się analizy skutków proponowanego aktu dla sektora lub wyboru, o których tu mowa (zob. *ibidem*, s. 46).

5. System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej.

5.1. Europejski System Handlu Emisjami (z ang. *European Union Emission Trading System*) stanowi podstawę polityki Unii Europejskiej w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatycznym i jest jej głównym narzędziem służącym do redukcji emisji przemysłowych gazów cieplarnianych. EU ETS jest jednym z międzynarodowych systemów handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Obejmuje on ponad 11 000 instalacji, a wśród nich elektrownie, elektrociepłownie, ciepłownie i zakłady przemysłowe oraz operatorów statków powietrznych w 31 krajach.

EU ETS powstał w 2003 r. w celu usprawnienia ograniczania tej emisji. Rozpoczął on funkcjonowanie 1 stycznia 2005 r. Miał on przygotować Unię Europejską do wdrożenia Protokołu z Kioto, międzynarodowego porozumienia, które nałożyło na państwa sygnatariuszy obowiązek redukcji CO₂ do 2012 r. o 5% w stosunku do 1990 r.

Uczestniczące w systemie EU ETS instalacje z sektora energetycznego oraz energochłonne zakłady przemysłowe, odpowiadają łącznie za niemal połowę całkowitej emisji CO₂ w UE. Na podstawie przyjętych przepisów, od 2012 r., systemem zostali objęci również operatorzy lotniczy. Z kolei w 2020 r. system EU ETS został połączony ze Szwajcarskim System Handlu Emisjami (CH ETS). Oznacza to, że istnieje możliwość wzajemnej wymiany uprawnień do emisji pomiędzy oboma systemami oraz rozliczania nimi emisji.

System handlu uprawnieniami funkcjonuje nie tylko w Unii Europejskiej. Na świecie podobne mechanizmy działają na poziomie regionalnym lub krajowym. Systemy te, choć mają realizować podobne cele, różnią się od siebie zasadami funkcjonowania. To powoduje, że w globalnej rywalizacji powstaje nierówna konkurencja i dochodzi do sytuacji, że produkty obciążone niższą ceną CO₂ niż w EU ETS są tańsze.

System EU ETS zobowiązuje emitentów do pozyskania i umarzania uprawnień do emisji CO₂. Co do zasady, uprawnienia są kupowane na rynku z dostępnej puli, znanej wszystkim uczestnikom rynku. Ciepłownictwo, przemysł i lotnictwo jako sektory narażone na tzw. ucieczkę emisji otrzymują część uprawnień za darmo. Ucieczka emisji polega na tym, że z powodu kosztów związanych z polityką klimatyczną przedsiębiorstwo przenosi produkcję do innych krajów o łagodniejszych przepisach w zakresie ograniczenia emisji. Sytuacja taka może prowadzić do zwiększenia całkowitej ilości emisji tego przedsiębiorstwa. Ryzyko ucieczki emisji może być wyższe w wypadku niektórych sektorów energochłonnych.

Ponieważ system EU ETS ma przede wszystkim prowadzić do ograniczenia emisji CO₂ do atmosfery, pula dostępnych na rynku uprawnień z roku na rok maleje, zgodnie z celami redukcyjnymi UE. Ograniczona podaż podnosi ceny uprawnień.

System EU ETS jest systemem pułapów i handlu. Polega on na wprowadzeniu limitu łącznych emisji niektórych gazów cieplarnianych emitowanych przez instalacje objęte systemem. Z czasem limit ten jest obniżany, co sprawia, że łączne emisje spadają. Jednocześnie istnieje związek między wzrostem cen energii a wzrostem cen za handel uprawnieniami do

emisji CO₂ (zob. o tym mechanizmie: J. Sowiński, *Badanie wpływu nowej dyrektywy ETS na ceny energii elektrycznej*, „Rynek Energii” nr 2/2010, s. 144).

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

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

Zasady podziału uprawnień między uczestnikami EU ETS są ustalone w dyrektywie 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE. Dyrektywa ETS była kilkakrotnie nowelizowana w związku z kolejnymi etapami procesu reformy EU ETS, związanymi z ograniczaniem uprawnień do emisji CO₂.

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

Środki pozyskane ze sprzedaży uprawnień przez państwa są przychodem ich budżetów. Dyrektywa ETS wskazuje procentowo, ile przychodów z puli podstawowej, a ile z puli solidarnościowej powinno trafiać na cele klimatyczne.

System handlu ma zagwarantować obniżanie emisji tam, gdzie najmniej to kosztuje. Wysokie ceny emisji CO₂ sprawiają również, że podmioty muszą inwestować w czyste technologie niskoemisyjne. Celem działania unijnego systemu ETS jest bowiem doprowadzenie do redukcji emisji gazów cieplarnianych, przez uwzględnienie kosztu emisji CO₂ w produkcji energii i wyrobów przemysłowych. Ma to sprawić, że wysokoemisyjna działalność stanie się droższa niż w wypadku wykorzystania w niej czystych alternatyw.

W lipcu 2021 r. Komisja Europejska przedstawiła pakiet reform „Fit for 55”. Jego celem jest przygotowanie mechanizmów wdrażania podwyższonego unijnego celu redukcyjnego na 2030 r. Jako że EU ETS jest kluczowym elementem ograniczania emisji w krajach członkowskich, pakiet będzie obejmował również jego reformę. Wyższy cel redukcji emisji w sektorach objętych ETS będzie oznaczał szybsze wycofywanie uprawnień do emisji w obiegu. Sumarycznie, działania w ETS i non-ETS powinny do 2030 r. ograniczyć emisje gazów cieplarnianych w UE o 55%.

5.2. Dyrektywa ETS jest podstawą prawną powołania na gruncie prawa UE systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS). Na gruncie tego aktu cele polityki klimatycznej są osiąganę przez ustanowienie ogólnoeuropejskiego limitu emisji, który w założeniu powinien odpowiadać liczbie uprawnień do emisji, dostępnych na unijnym rynku w danym okresie rozliczeniowym. Założenie to jest modyfikowane mechanizmami wynikającymi z dyrektywy ETS. W szczególności należy tu zwrócić uwagę na mechanizm związany z wprowadzeniem tzw. rezerwy stabilności rynkowej, którego celem jest sterowanie podażą uprawnień do emisji na unijnym rynku w celu utrzymywania odpowiednio wysokiej ceny na uprawnienia.

System EU ETS wprowadzany dyrektywą ETS uzupełniają regulacje dotyczące w szczególności:

1) zezwoleń na emisję gazów cieplarnianych, które są wydawane instalacjom uczestniczącym w systemie;

2) zbywania przez państwa członkowskie uprawnień do emisji na aukcjach oraz zasady przeznaczania części środków uzyskanych z ich sprzedaży na wskazane w dyrektywie cele (art. 10 dyrektywy ETS);

3) zasad udzielania wsparcia niektórym energochłonnym sektorom przemysłu narażonym na tzw. ucieczkę emisji (art. 10b dyrektywy ETS);

4) zasad udzielania wsparcia projektom inwestycyjnym proponowanym przez państwa członkowskie, związanym z modernizacją systemów energetycznych i poprawą efektywności energetycznej w ramach Funduszu Modernizacyjnego (art. 10d dyrektywy ETS);

5) zasad funkcjonowania rejestrów oraz funkcji głównego zarządcy, który nadzoruje sposób funkcjonowania niezależnego rejestru transakcji (art. 19 i art. 20 dyrektywy ETS);

6) zasad corocznej sprawozdawczości państw dokumentującej stosowanie przepisów dyrektywy w państwie członkowskim (art. 21 dyrektywy ETS);

7) zasad dobrowolnego włączania przez państwo członkowskie dodatkowych działań lub gazów cieplarnianych oraz wydawania uprawnień lub jednostek w związku z zarządzanymi przez państwa członkowskie projektami, które redukują emisje gazów cieplarnianych nieobjętych systemem EU ETS (art. 24 i art. 24a dyrektywy ETS);

8) zasad stosowania włączeń tzw. małych instalacji w zamian za objęcie tych instalacji środkami równoważnymi oraz opcjonalnego wyłączenia z systemu instalacji emitujących poniżej 2 500 ton CO₂.

Należy zwrócić uwagę, że na obecny kształt dyrektywy ETS miały wpływ różne akty prawne, w szczególności dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410 z dnia 14 marca 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzję (UE) 2015/1814 (Dz. Urz. UE L 76 z 19.03.2018, s. 3). Dyrektywa ta wprowadza wiele zmian w zasadach przydziału uprawnień do emisji po 2020 r.

Postanowienia dyrektywy ETS zostały implementowane do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1505, ze zm.) oraz aktami wykonawczymi do tej ustawy.

5.3. W kontekście niniejszej sprawy należy podkreślić, że 6 października 2015 r. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej na podstawie art. 192 ust. 1 TFUE – zatem w zwykłej procedurze – przyjęły decyzję 2015/1814, która dotyczy ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej (dalej: MSR). Przyczyną powstania MSR była – oceniana przez Unię jako nadmierna – podaż uprawnień emisyjnych. W założeniu MSR miała regulować rynek, zwiększając bądź zmniejszając podaż uprawnień emisyjnych w zależności od potrzeby rynkowej, tak aby z jednej strony utrzymać presję transformacyjną, a z drugiej strony nie powodować nadmiernego wzrostu cen uprawnień emisyjnych, co mogłoby się przekładać na gwałtowny skok cen dla indywidualnych konsumentów.

Rzeczpospolita Polska zaskarżyła decyzję 2015/1814 do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, żądając stwierdzenia jej nieważności. 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, mimo 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. Tym samym, w ocenie Polski, stosownie do art. 192 ust. 2 TFUE taka decyzja powinna zostać przyjęta przez Radę stanowiącą jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą.

Wyrokiem z 21 czerwca 2018 r. (sprawa C-5/16; dalej: wyrok TSUE z 21 czerwca 2018 r.), Polska przeciwko Parlamentowi i Radzie, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej oddalił polską skargę. W uzasadnieniu TSUE ocenił, iż „[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 odstępowstwa 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”. TSUE uznał tym samym, że w art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE (dotyczący szczególnej procedury prawodawczej) może stanowić podstawę prawną do wydania aktu prawa pochodnego jedynie wówczas, gdy cel i treść regulacji jednoznacznie stanowi, że pierwszorzędnym jej celem jest wywarcie znaczącego wpływu na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię, niezależnie od tego, jaki jest rzeczywisty stan rzeczy.

W piśmiennictwie wskazano, że powołanym 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). Podobne rozumienie przepisu traktatowego TSUE zaprezentował także, jak się wydaje, w wyroku z 13 marca 2019 r., w sprawie Polska przeciwko Parlamentowi (UE) i Radzie (UE), C-128/17 (ECLI:EU:C:2019:194, pkt 46).

Analiza wyroku TSUE z 21 czerwca 2018 r. prowadzi do wniosku, że w orzeczeniu tym Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wykreował nową normę prawną, ograniczającą zakres stosowania art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE jako podstawy prawnej przyjmowania aktów prawa unijnego w drodze specjalnej procedury prawodawczej.

Ze względu na wskazane wyżej ograniczenie warunków zastosowania art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE, to art. 192 ust. 1 TFUE (zwykła procedura prawodawcza) jest konsekwentnie wykorzystywany jako podstawa prawna wydawania aktów dotyczących polityki klimatycznej EU, w tym modyfikacji EU ETS, co z uwagi na brak wymogu uzyskania jednomyślności w Radzie pozbawia państwa członkowskie samodzielnej możliwości blokowania niekorzystnych dla ich gospodarek regulacji.

W kontekście powyższego należy zwrócić uwagę m.in. na następujące akty prawa unijnego (pierwotnego i wtórnego), wydane już po wyroku TSUE z 21 czerwca 2018 r., składające się na pakiet „Gotowi na 55” („*Fit for 55*”), wobec których Polska wniosła do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargi o stwierdzenie ich nieważności ze względu na niewłaściwą procedurę prawodawczą zastosowaną przy ich przyjmowaniu: 1) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/839 z dnia 19 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2018/841 w odniesieniu do zakresu stosowania, uproszczenia przepisów dotyczących sprawozdawczości i zgodności oraz określenia celów państw członkowskich na 2030 r., a także zmiany rozporządzenia (UE) 2018/1999 w odniesieniu do poprawy monitorowania, sprawozdawczości, śledzenia postępów i przeglądu (Dz. Urz. UE L 107 z 21.04.2023, s. 1; skarga wniesiona 14 lipca 2023 r.; sprawa C-442/23); 2) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/851 z dnia 19 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2019/631 w odniesieniu do wzmocnienia norm emisji CO₂ dla nowych samochodów osobowych i dla nowych lekkich pojazdów użytkowych zgodnie z ambitniejszymi celami klimatycznymi Unii (Dz. Urz. UE L 110 z 25.04.2023, s. 5; skarga wniesiona 17 lipca 2023 r.; sprawa C-444/23); 3) decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/852 z dnia 19 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany decyzji (UE) 2015/1814 w odniesieniu do liczby uprawnień, które mają zostać umieszczone w rezerwie stabilności rynkowej na potrzeby unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. (Dz. Urz. UE L 110 z 25.04.2023, s. 21; skarga wniesiona 17 lipca 2023 r.; sprawa C-445/23); 4) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/857 z dnia 19 kwietnia 2023 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/842 w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1999 (Dz. Urz. UE L 111 z 26.04.2023, s. 1; skarga wniesiona 18 lipca 2023 r.; sprawa C-451/23); 5) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/959 z dnia 10 maja 2023 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. Urz. UE L 130 z 16.05.2023, s. 134; skarga wniesiona 8 sierpnia 2023 r.; sprawa C-505/23); 6) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/956 z dnia 10 maja 2023 r. ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (Dz. Urz. UE L 130 z 16.05.2023, s. 52; skarga wniesiona 8 sierpnia 2023 r.; sprawa C-512/23); 7) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1791 z dnia 13 września 2023 r. w sprawie efektywności energetycznej oraz zmieniająca rozporządzenie (UE) 2023/955 (Dz. Urz. UE L 231 z 20.09.2023, s. 1; skarga wniesiona 14 grudnia 2023 r.; sprawa C-771/23).

6. Wykładnia wzorców kontroli wskazanych we wniosku.

6.1. Zgodnie z artykułem pierwszym Konstytucji, „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. W nauce prawa konstytucyjnego podnosi się, że „[z] tego, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli wynika, że ustrojodawcy chodzi o uznanie przede wszystkim służebnej roli państwa i jego organów wobec obywateli, a nie o podkreślenie znaczenia określonego zachowania się obywateli wobec państwa. Państwo zobligowane zostaje do troski o byt jednostki, o zapewnienie realizacji szans rozwoju indywidualnego zagwarantowanego w Konstytucji. Prowadzi to do zmiany charakteru praw jednostki. Stają się one celami działalności państwa. Nie wystarczą więc już tylko formalne ich gwarancje, ale państwo zmuszone jest do podejmowania działań natury poli-

tycznej, ekologicznej, socjalnej itp., aby wypełnić program sformułowany w postanowieniach Konstytucji ich dotyczących. Prawa i wolności nie chronią tylko indywidualnej sfery wolności jednostki, ale wypełniają również pewne funkcje społeczne i korzystanie z nich powinno być społecznie zorientowane, tzn. służąc ochronie interesów jednostki, powinno służyć równocześnie dobru ogółu” (B. Banaszak, komentarz do art. 1, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis).

6.2. Art. 2 Konstytucji stanowi, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Trybunał w swoim orzecznictwie wielokrotnie wypowiadał się na temat zasady demokratycznego państwa prawnego, jej treści, wynikających z niej reguł, uprawnień i obowiązków. W orzecznictwie tym z przytoczonego przepisu wyprowadzono wiele zasad niewyrażonych w nim *explicite*. Dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy kluczowe znaczenie ma jedna z tychże zasad, tj. zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana też zasadą lojalności państwa wobec obywateli. Rozumienie tej zasady ugruntowało się jako skierowany do ustawodawcy nakaz stanowienia prawa w taki sposób, aby nie stawało się swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nim następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny (zob. m.in. wyroki TK z: 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134; 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 62). Zasada ta wskazuje, z jednej strony, na pokrewieństwo z zasadą dotrzymywania umów (przez państwo, jego organy i jednostki organizacyjne), która jest oparciem całego prawa prywatnego z jego autonomią osoby, z drugiej zaś strony, w ustrojach demokratycznych stanowi wykładnik roli państwa i oparcie dla wszystkich stosunków między nim a obywatelami. Obywatel nie może oczekiwać całkowitej niezmienności systemu prawa. Ustawodawca jest uprawniony do wprowadzania modyfikacji stanu prawnego, w tym także na niekorzyść obywateli. Wszelkie zmiany nie mogą być jednakże wprowadzane w sposób arbitralny, w tym w szczególności nie mogą być zaskoczeniem dla obywatela (zob. m.in. wyrok TK z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157 oraz wyroki TK z: 8 grudnia 2011 r., sygn. P 31/10, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 114; 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16; 13 czerwca 2013 r., sygn. K 17/11, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 58). Ochronie podlegać może jedynie zaufanie, które ma racjonalne uzasadnienie. Ocena tej sytuacji musi uwzględniać specyfikę stosunków społecznych. Im bardziej rozwiązania prawne odnoszą się do sytuacji, których zmienność uzależniona jest od obiektywnej zmienności czynników ekonomicznych, demograficznych czy cywilizacyjnych, tym mniejszy jest zakres, w którym adresaci norm mogą oczekiwać niezmienności rozwiązań prawnych, w długim horyzoncie czasowym (por. wyrok z 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163).

6.3. Stosownie do art. 5 Konstytucji, „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”. Przepis ten określa podstawowe cele Rzeczypospolitej, wskazuje kierunki działania państwa, nie określa jednak środków i sposobów ich realizacji. Współcześnie warunkiem bezpieczeństwa obywateli, realizacji praw i wolności człowieka jest m.in. swobodny dostęp do źródeł energii, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 25 lipca 2006 r. o sygn. P 24/05 (OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 87).

6.4. Zgodnie z art. 7 Konstytucji, „[o]rgany władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Przepis ten kreuje zasadę legalizmu, nazywaną także zasadą praworządności w aspekcie formalnym. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zasada legalizmu stanowi jądro zasady państwa prawnego, w którym kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, natomiast wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a w razie wątpliwości interpretacyjnych, kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać (zob. wyroki TK z: 24 października 2017 r., sygn. K 3/17, OTK ZU A/2017, poz. 68 oraz 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66). Przez władze publiczne należy przy tym rozumieć każdy z rodzajów władzy wskazany w Konstytucji, tj. władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, których organy nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej. Reguła ta nie przewiduje żadnych wyjątków (zob. wyroki TK z: 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 256 oraz 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47). A zatem organ władzy publicznej nie może przypisywać sobie kompetencji, które konstytucyjnie są zastrzeżone dla innych organów. Zobowiązany jest więc do przestrzegania wszystkich przepisów określających jego uprawnienia lub obowiązki, niezależnie od usytuowania ich w systemie źródeł prawa. Organy władzy publicznej muszą zatem znać przepisy prawa materialnego, proceduralnego i ustrojowego regulujące ich kompetencje i stosować się do wynikających z nich nakazów i zakazów. Przede wszystkim chodzi o niestosowanie przez organy władzy publicznej zasady, że co nie jest zakazane, jest im dozwolone, lecz stosowanie przez nie zasady odwrotnej – co nie jest im dozwolone, jest zakazane (zob. wyrok TK z 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34). Adresatami zasady legalizmu są wszystkie organy państwowe bez względu na ich klasyfikację: władza ustawodawcza, wykonawcza lub sądownicza czy pozostające poza trójpodziałem władz. Przewidziane zasadą legalizmu standardy powinny być również wypełniane przez organy i instytucje UE wydające akty lub decyzje podlegające wykonaniu w Rzeczypospolitej Polskiej. Legalizmem działania organów władzy publicznej jest stan, w którym organy te są tworzone w drodze prawnej oraz działają na podstawie i w granicach prawa, które określa ich zadania i kompetencje oraz tryb postępowania. Prowadzi to do wydania rozstrzygnięcia w przepisanej przez prawo formie, opartego na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi konkretny organ przepisami prawa materialnego. „Działanie na podstawie prawa” oznacza wymóg legitymacji prawnej (podstawy kompetencyjnej) dla wszelkiej działalności polegającej na sprawowaniu władzy publicznej. Kompetencji tej nie wolno domniemywać, musi być określona jasno i precyzyjnie w przepisie prawa. Z kolei pojęcie „w granicach prawa” oznacza konstytucyjny obowiązek organów władzy publicznej, aby w swojej działalności ściśle przestrzegały nie tylko norm wyznaczających ich zadania i kompetencje (by nie przekraczały swych kompetencji), lecz także aby nie naruszały żadnych innych obowiązujących norm (zob. wyrok TK z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11).

6.5. Art. 8 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”. Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się na ten temat w wielu orzeczeniach, a zwłaszcza w wyrokach dotyczących traktatu akcesyjnego (zob. wyrok o sygn. K 18/04) i traktatu z Lizbony (zob. wyrok o sygn. K 32/09). W wyroku z 16 listopada 2001 r. o sygn. SK 45/09 (OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97) Trybunał stwierdził, że Konstytucja zachowuje pierwszeństwo i nadrzędność nad wszystkimi aktami prawnymi obowiązującymi w polskim porządku konstytucyjnym, w tym także nad prawem UE. 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 względem relacji Konstytucji oraz aktów instytucji UE. W wyroku z 20 kwietnia 2020 r. o sygn. U 2/20 (OTK ZU A/2020, poz. 61), Trybunał Konstytucyjny powtórzył, że art. 8 ust. 1 Konstytucji jednoznacznie gwarantuje postanowieniom Konstytucji status „najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej”, także w zestawieniu z przepisami prawa Unii Europejskiej (zob. wyroki TK z: 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 42; 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04; 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09). W wyroku o sygn. K 32/09 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że istnieje ścisły związek zasady nadrzędności Konstytucji z suwerennością Rzeczypospolitej Polskiej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, normy Konstytucji stanowią wyraz suwerennej woli narodu i dlatego nie mogą utracić mocy obowiązującej bądź ulec zmianie, przez samo powstanie nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy określonymi przepisami, czyli aktami prawa pierwotnego Unii Europejskiej a Konstytucją (podobnie w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 18/04), a zachowanie pierwszeństwa obowiązywania Konstytucji w warunkach integracji europejskiej musi być uznane za równoznaczne z zachowaniem suwerenności państwa.

6.6. W niniejszej sprawie – z uwagi na kwestionowany przez wnioskodawcę przedmiot kontroli – szczególnie istotny jest ten aspekt nadrzędności polskiej ustawy zasadniczej, który odnosi się do relacji pomiędzy prawem krajowym oraz prawem Unii Europejskiej, a to z kolei wymaga uwzględnienia jako wzorców kontroli art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z 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”.

Art. 90 ust. 1 Konstytucji określa podstawy prawne przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do organizacji międzynarodowych oraz konsekwencje członkostwa w takiej organizacji dla krajowego porządku prawnego, stanowiąc warunki przekazywania kompetencji władz państwa organom organizacji międzynarodowej. Przekazanie kompetencji organów władzy państwowej, rozumianej jako prawo do regulowania lub rozstrzygania spraw w określonym zakresie, dopuszczalne jest jedynie: 1) na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego, 2) w niektórych sprawach i 3) za zgodą Sejmu i Senatu, wyrażoną w drodze ustawy przyjmowanej większością kwalifikowaną dwóch trzecich głosów lub suwerena działającego w trybie referendum ogólnokrajowego. Zaprezentowane ograniczenia konstytucyjne muszą być zachowane dla zapewnienia zgodności przekazania wskazanych kompetencji z ustawą zasadniczą. Rzeczpospolita Polska nie może w drodze ratyfikacji umowy międzynarodowej, o której stanowi art. 90 ust. 1 Konstytucji, przekazać całości kompetencji jakiegось organu. Wpływ procesu integracji europejskiej na sferę suwerenności państwa stanowi formę ograniczenia wykonywania suwerenności państw członkowskich Unii, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w powołanym już wyroku o sygn. K 32/09. Nie oznacza to jednak wyzbycia się przez państwo suwerenności: „w sferze kompetencji przekazanych państwa zrzekły się uprawnienia do podejmowania autonomicznych działań prawodawczych w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, co jednak nie prowadzi do trwałego ograniczenia suwerennych praw tych państw, ponieważ przekazanie kompetencji nie jest nieodwracalne, a relacje między kompetencjami wyłącznymi i konkurencyjnymi mają charakter dynamiczny”. Ponadto Trybunał doprecyzował, że tożsamość konstytucyjna jest pojęciem wyłączającym możliwość przekazania, na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji, kompetencji

o fundamentalnym znaczeniu dla podstaw ustroju danego państwa. Tym samym Trybunał podtrzymał i rozwinął funkcjonujący w jego poprzednim orzecznictwie pogląd, wyrażony zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 18/04, że przekazanie kompetencji w „niektórych sprawach” rozumiane musi być zarówno jako zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie, jak i jako zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej, a także jako zakaz przekazywania kompetencji do kreowania kompetencji. Konieczne jest więc precyzyjne określenie dziedzin i wskazanie zakresu kompetencji objętych przekazaniem. Wymieniona zasada wyklucza uznanie, że podmiot, któremu kompetencje przekazano, może samodzielnie rozszerzać ich zakres. 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. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie dawał wyraz w orzecznictwie, że w demokratycznym państwie prawnym nie jest możliwe kreowanie kompetencji w drodze domniemania. Przenosząc ten pogląd na płaszczyznę integracji europejskiej, Trybunał przyjął, że zasada ta dotyczy także stosunków w obrębie UE, 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”. Zauważył ponadto, że „[n]iezależnie od trudności związanych z ustaleniem szczegółowego katalogu kompetencji nieprzekazywalnych, należy zaliczyć do materii objętych całkowitym zakazem przekazania postanowienia określające zasady naczelne Konstytucji, (...) w tym w szczególności (...) zakaz przekazywania władzy ustrojodawczej oraz kompetencji do kreowania kompetencji”. Konstytucja dopuszcza jedynie przekazanie kompetencji na podstawie umowy międzynarodowej, a to oznacza, że przedmiotem przekazania mogą być jedynie kompetencje wskazane w umowie międzynarodowej. Każde rozszerzenie katalogu kompetencji przekazanych na rzecz UE wymaga odpowiedniej podstawy prawnej w treści umowy międzynarodowej i wyrażenia zgody w trybie przewidzianym w art. 90 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok o sygn. K 32/09; cz. III, pkt 2.6), przy czym na gruncie prawa UE obowiązuje zasada domniemania kompetencji na rzecz państw członkowskich (por. wyrok o sygn. P 7/20).

Tym samym zakazane jest przekazanie ogółu kompetencji danego organu, przekazanie kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie, jak i przekazanie kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej (zob. wyrok TK o sygn. K 18/04). 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. Tym samym, z punktu widzenia analizowanego przepisu Konstytucji, niedopuszczalne jest, aby Rzeczpospolita Polska mogła związać się tego rodzaju umową międzynarodową, która przewiduje niedookreślone uprawnienia organizacji międzynarodowej ze skutkiem obowiązywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, albo, co więcej, pozwala tej organizacji na samookreślanie własnych kompetencji w późniejszym czasie, kosztem kompetencji organów Rzeczypospolitej Polskiej. Państwa członkowskie pozostają bowiem gospodarzami traktatów, zachowując tzw. kompetencje kompetencji, czyli kompetencje do ustalania nowych kompetencji, co następuje przez zmianę traktatów (zob. M. Florczak-Wątor, komentarz do art. 4, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, teza 26).

Powierzenie kompetencji w ramach umowy, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, 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 suo 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) – za postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 21 kwietnia 2020 r., sygn. Kpt 1/20, OTK ZU A/2020, poz. 60.

Art. 4 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „[w]ładza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”. Przepis ten nie operuje wprost pojęciem „suwerenności”, jednak przyjmuje się zgodnie w orzecznictwie i doktrynie, że chodzi właśnie o suwerenność Narodu, którą zrównuje się także w jej rozumieniu z suwerennością państwa. W aspekcie prawnym, suwerenność to taki stan prawny, który obejmuje niezależność od innych państw i władzę najwyższą w obrębie państwa. W tym rozumieniu suwerenność znaczy także wyłączną zdolność państwa do samookreślenia się prawnego. Zasadę suwerenności wyrażają (choć w różny sposób) wszystkie konstytucje państw Unii Europejskiej. Suwerenna władza w państwie sprawowana jest za pośrednictwem organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej. W wyroku o sygn. K 32/09 Trybunał Konstytucyjny, formułując zasadę zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej, stwierdził m.in., że zasada ta wymaga respektowania granic przekazywania kompetencji, a w wypadku kompetencji składających się na istotę suwerenności (w tym wymiar sprawiedliwości) obejmuje zakaz ich przekazywania.

6.7. Zgodnie z art. 20 Konstytucji, „[s]połeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Zacytowany przepis charakteryzuje system gospodarczy Rzeczypospolitej, wskazując na jego trzy podstawowe filary, a jednocześnie wyraża skierowany do ustawodawcy nakaz takiego ukształtowania warunków gospodarowania czy instytucji społecznych, by odpowiadał wizji ustrojodawcy (zob. L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 20, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom I*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 514). Jednym z elementów społecznej gospodarki rynkowej jest wolność działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 22 Konstytucji, „[o]graniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”. Wolność działalności gospodarczej stanowi jedną z najważniejszych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej oraz stanowi konkretyzację ogólniejszych zasad wyrażonych w art. 20 Konstytucji. Jednocześnie jest filarem ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej (zob. M. Szydło, komentarz do art. 22, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, *op. cit.*, s. 604).

7. Ocena zgodności art. 192 ust. 1 w związku z art. 192 ust. 2 lit. c TFUE rozumianego w ten sposób, że 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.

7.1. W pierwszej kolejności Trybunał postanowił rozpoznać, jako najdalej idący, zarzut formalnoprawny zawarty w punkcie 2 *petitum* wniosku, a dotyczący dochowania konstytucyjnie przewidzianego trybu przekazania kompetencji na rzecz Unii Europejskiej w obszarze objętym system EU ETS.

7.2. Granice kompetencji Unii Europejskiej, a zatem i jej organów, wyznacza zasada przyznania oznaczająca, że działają one wyłącznie w ramach kompetencji przyznanych im w traktatach przez państwa członkowskie, do osiągnięcia określonych w nich celów – art. 5 TUE. Kompetencje nieprzyznane Unii Europejskiej należą do samych państw członkowskich, a Unia może działać tylko w oparciu o zasadę pomocniczości, podlegającą każdorazowej kontroli parlamentów narodowych – art. 4 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 3 TUE. Art. 13 ust. 2 TUE stanowi, 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 Rzeczypospolitej Polskiej na zasadzie wynikającej z art. 91 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04).

W świetle powyższego, przedmiotem zgody na związanie Rzeczypospolitej Polskiej traktatami unijnymi, wyrażonej w formie referendum unijnego upoważniającego Prezydenta do ratyfikowania traktatu akcesyjnego, a później w formie ustawy ratyfikacyjnej upoważniającej Prezydenta do ratyfikacji traktatu lisbońskiego, była konkretna treść przepisów kompetencyjnych, w tym art. 191 i art. 192 TFUE.

Jeśli następnie przepis kompetencyjny zostaje rozszerzony w sposób, niedający się pogodzić z pierwotną treścią traktatów, a co za tym idzie, treścią zgody na ratyfikację, to dochodzi wówczas do działania z obejściem przytoczonych postanowień Konstytucji.

7.3. Jak już wcześniej wskazano, wyrok TSUE z 21 czerwca 2018 r. doprowadził do uzupełnienia listy warunków, których ziszczenie determinuje wskazaną w art. 192 ust. 2 lit. c TFUE procedurę prawodawczą dla podjęcia środków realizujących cele Unii w dziedzinie ochrony środowiska, a więc sposób realizowania przez organy Unii jej traktatowej kompetencji. Do trzech elementów wynikających literalnie z tego przepisu dodano kolejny – zakładający, żeby wywarcie znaczącego wpływu na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i na ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię było pierwszym zamierzonym rezultatem podejmowanego środka, wynikającym z jego celu lub treści. W tym kontekście w pierwszej kolejności należy podnieść, że TSUE odszedł zupełnie od językowej zawartości analizowanego przepisu, przechodząc od razu do etapu wykładni celowościowej. Trybunał w Luksemburgu powinien dostrzec, że prawodawca 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 prawodawca unijny założył, iż wpływ środków na miks energetyczny państw członkowskich jest kategorią podlegającą ocenie ilościowej. Oznacza to, 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, czy wpływ ten jest znaczący, a w konsekwencji kontrolę prawidłowości podstawy prawnej przyjmowanego środka.

Niewskazanie przez prawodawcę jako celu środka lub w jego treści, że środek ten wpływa na miks energetyczny państwa członkowskiego, umożliwia korzystanie 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 nie) nie doszło do błędu w ocenie lub naruszenia granic uznania, a w konsekwencji wyboru niewłaściwej podstawy prawnej. W ten sposób wyrażenie „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 sformułowanie odnoszące się do kwalifikacji ilościowej danego oddziaływania przyjmowanych środków („znacząco”) nie zostało przez ustrojodawcę unijnego przypadkowo zastrzeżone w tekście przepisu.

Wobec powyższego, należało zgodzić się z poglądem wnioskodawcy, 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 (...) przewidzianej w jej art. 8 ust. 1. Prawodawca unijny, przyjmując, iż posiada kompetencję do przyjęcia środków mających znaczący wpływ na wybór przez Polskę między różnymi źródłami energii i na ogólną strukturę zaopatrzenia kraju w energię, w trybie niewymagającym zgody Rzeczypospolitej, doprowadził do obejścia reguł wynikających z art. 90 ust. 1 Konstytucji i, jak wykazano powyżej, dokonał tego w sposób całkowicie arbitralny, to znaczy nie licząc się ani z literą traktatów, ani systematyką czy *ratio legis*. Nie można zaś dokonać prokonstytucyjnego podejścia do takiej wykładni prawa pierwotnego Unii, która neguje podstawowe zasady tej organizacji: zasadę kompetencji przyznanych, zasadę lojalności i wzajemnej współpracy czy zasadę pomocniczości. Wykładnia przyjazna prawu europejskiemu nie może bowiem polegać na tym, że Rzeczpospolita Polska traci kontrolę nad zakresem przekazanych kompetencji, a tym samym, że istnieją obszary, w których Jej suwerenność (tu: energetyczna) nie podlega ochronie. Jeszcze raz przypomnieć należy, że «ani art. 90 ust. 1, ani też art. 91 ust. 3 nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej (czy też jej organowi) upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególności wskazane tu unormowania nie mogą posłużyć do przekazania kompetencji w zakresie, który powodowałby, iż Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne (wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, op. cit.; zob. także - wydany w pełnym składzie - powołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2021 r., sygn. K 3/21)»”.

Tym samym zaskarżona norma wykreowana w drodze orzeczenia TSUE – a ograniczająca stosowanie procedury prawodawczej, w której z uwagi na wymóg uzyskania jedno-myślności Rady państwa członkowskie dysponują możliwością samodzielnego blokowania aktów prawa pochodnego – nie była objęta procedurą ratyfikacji ze strony Rzeczypospolitej Polskiej. Inaczej mówiąc, wykreowanie kontrolowanej normy ograniczającej stosowanie specjalnej procedury ustawodawczej nastąpiło z pominięciem woli państwa członkowskiego. Trybunał przypomniawszy raz jeszcze, że przedmiotem zgody na związanie Rzeczypospolitej Polskiej traktatami unijnymi, wyrażonej w procedurze ratyfikacji była konkretna treść przepisów kompetencyjnych, w tym art. 191 i art. 192 TFUE. Zaskarżonej normy w żaden sposób nie da się pogodzić z pierwotną treścią traktatów, a co za tym idzie, treścią zgody na ratyfikację.

W ocenie Trybunału, tego rodzaju ograniczenie stosowania specjalnej procedury ustawodawczej wymagałoby stosownej zmiany traktatowej podlegającej ratyfikacji państw członkowskich. Jako bezwzględnie niedopuszczalne należało ocenić „dotworzenie” przez TSUE nowego warunku – niewynikającego z tekstu traktatu – który spowodował zawężenie możliwości stosowania specjalnej procedury ustawodawczej w celu przyjęcia danego środka zmierzającego do realizacji celów środowiskowych.

W konsekwencji należało uznać, że kontrolowana norma prawna jest niezgodna ze wskazanymi wzorcami kontroli.

8. Umożnienie postępowania w pozostałym zakresie.

W odniesieniu do zarzutów postawionych w punkcie 1 lit. a i b *petitum* wniosku Trybunał uznał, że ich merytoryczne rozpoznanie jest niedopuszczalne.

Wnioskodawca zaskarżył – w dwóch zakresach – wskazane związkowo przepisy prawa traktatowego oraz cały akt prawa pochodnego UE, tj. art. 191 ust. 1 w związku z art. 192 TFUE, w związku z dyrektywą 2003/87/WE.

Jako podstawę prawną złożenia wniosku wskazano art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji. Pierwszy przepis wskazuje legitymację 50 posłów do inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm, drugi natomiast stanowi, że Trybunał orzeka w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie badał zgodność z Konstytucją umów międzynarodowych, w tym składających się na unijne prawo pierwotne (zob. wyroki o sygn.: K 18/04, K 32/09, P 7/20, K 3/21, K 8/21).

Odnosnie do badania pochodnego prawa unijnego, w wyroku z 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, Trybunał ocenił konstytucyjność regulacji rozporządzenia UE. Należy jednak zwrócić uwagę, że wyrok ten został wydany w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną, w wypadku którego zakres przedmiotowy aktów normatywnych, mogących być poddanymi kontroli zgodności z Konstytucją został określony w sposób autonomiczny i niezależny od art. 188 Konstytucji (zob. wyrok o sygn. SK 45/09). Trybunał orzekający w tym składzie nie wyklucza, że przepisy rozporządzenia UE mogłyby także stanowić przedmiot abstrakcyjnej kontroli norm w trybie wnioskowym, przy czym sytuacja ta nie dotyczy niniejszej sprawy, albowiem wnioskodawca uczynił przedmiotem kontroli inny rodzaj aktu pochodnego prawa unijnego w postaci dyrektywy.

Trybunał zauważył, że dyrektywy unijne, jako jeden z typów prawa pochodnego Unii Europejskiej, posiadają inny charakter normatywny w stosunku do unijnych rozporządzeń. O ile bowiem rozporządzenia mają zasięg ogólny, wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich (zob. art. 288 drugi akapit TFUE), o tyle dyrektywy wymagają implementacji przez organy krajowe do systemu prawnego. Wskazana implementacja, w zakresie odnoszącym się do dyrektywy 2003/87/WE, uczynionej przez wnioskodawcę przedmiotem kontroli w ramach zarzutów z punktu 1 lit. a i b *petitum* wniosku, została dokonana, jak już wskazał uprzednio Trybunał, ustawą z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Mimo to, wnioskodawca nie objął zakresem zaskarżenia, chociażby związkowo, także tego ostatniego aktu normatywnego. Powyższe prowadzi w konsekwencji do błędnego, albowiem niepełnego z formalnego punktu widzenia, określenia w niniejszej sprawie przedmiotu kontroli, w części obejmującej zarzuty postawione w punkcie 1 lit. a i b *petitum* wniosku. Trybunał nie jest przy tym władny samodzielnie konwalidować wskazanego uchybienia przez rozszerzenie przedmiotu kontroli we wskazanym zakresie, albowiem prowadziłoby to do orzekania przez Trybunał poza granicami wniosku.

Podobnie jak w wypadku rozporządzeń unijnych, Trybunał nie wyklucza, że także przepisy dyrektyw mogłyby w pewnych sytuacjach stanowić przedmiot abstrakcyjnej kontroli

norm, dokonywanej w trybie, o którym mowa w art. 188 Konstytucji. Kontrola taka mogłaby okazać się dopuszczalna w szczególności wówczas, gdy przepisy pochodnego prawa unijnego zostałyby powiązane z implementującymi je przepisami prawa krajowego, jak również w wypadku wykazania przez podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności norm, że przepisy dyrektywy, mimo braku transpozycji, są bezpośrednio stosowane przez sądy krajowe i inne organy władzy publicznej, a tym samym, że kształtują one bezpośrednio sytuację prawną jednostek. Obie przesłanki nie zaktualizowały się jednak w niniejszej sprawie.

Przedstawione wyżej okoliczności uniemożliwiają merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał zarzutów przedstawionych w punkcie 1 lit. a i b *petitum* wniosku, a tym samym stanowią podstawę umorzenia podstępowania w rzeczonym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

9. Skutki wyroku.

Skutkiem niniejszego wyroku nie jest utrata mocy obowiązującej jednostek redakcyjnych Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, lecz stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej określonego w sentencji wyroku sposobu wykładni normy prawnej stanowiącej przedmiot kontroli.

Wyrok nie odnosi się do regulacji zawartych w ustawie z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz w aktach wykonawczych do tej ustawy, gdyż nie zostały one wskazane jako przedmiot kontroli w niniejszej sprawie.

Do władzy ustawodawczej oraz wykonawczej należy podjęcie stosownych działań publicznoprawnych w celu wykonania niniejszego wyroku.

Wyrok ma moc powszechnie obowiązującą i wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Z przedstawionych racji Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.