

Konrad Zawodziński*

**Nakaz zaprzestania wydobycia węgla brunatnego
w kopalni Turów
nałożony w ramach środków tymczasowych
zarządzonych w sprawie C-121/21 R
(postanowienie Wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości
z dnia 21 maja 2021 r.)**

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Założenia tymczasowej ochrony prawnej w sprawach zawisłych przed Trybunałem Sprawiedliwości
- III. Specyfika środków tymczasowych w sprawach ze skarg o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego
- IV. Podsumowanie

Streszczenie

Postanowieniem z dnia 21 maja 2021 r. w sprawie C-121/21 R Wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości nakazała zaprzestanie wydobycia węgla brunatnego w kopalni Turów. Orzeczenie zapadło w sprawie ze skargi Republiki Czeskiej o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego przez Rzeczpospolitą Polską. Sprawa ilustruje podejście Trybunału do oceny wiarygodności skargi oraz pilności zabezpieczenia. O ile nie budzi wątpliwości możliwość ustanawiania tymczasowej ochrony prawnej w sprawach ze skarg o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, zastrzeżenia budzi fakt, że sposób zabezpieczenia określony przez Trybunał Sprawiedliwości wykracza poza dozwoloną treść merytorycznego orzeczenia kończącego postępowanie.

Słowa kluczowe: środki tymczasowe; zasada kompetencji przyznaných; skarga na naruszenie zobowiązań państwa członkowskiego; Trybunał Sprawiedliwości UE; spory unijne.

JEL: K20, K23, K33

* Adwokat, doktorant w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie; ORCID: 0000-0002-5420-5656.

I. Wprowadzenie

Postanowienie Wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 maja 2021 r. w sprawie środków tymczasowych wydane zostało w sprawie ze skargi Republiki Czeskiej przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej¹, wniesionej w trybie art. 259 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Spośród zarzuconych stronie pozwanej naruszeń osiem dotyczy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. U. 2012, L 26, s. 1), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. (Dz. U. 2014, L 124, s. 1).

Jest to o tyle istotne, że w postanowieniu tym orzeczono, iż Rzeczpospolita Polska zaprzestanie natychmiast i do chwili ogłoszenia wyroku kończącego sprawę C-121/21 wydobycia węgla brunatnego w kopalni Turów. Wzorzec kontroli (naruszona norma prawa unijnego) nie dotyczy natomiast reżimu koncesyjnego, podczas gdy zarządzony środek odnosi się indywidualnie i bezpośrednio do sposobu wykonywania tegoż przez państwo członkowskie.

Zapadłe orzeczenie o zabezpieczeniu spotkało się ze zrozumiałym zainteresowaniem zarówno komentatorów życia politycznego, jak i interesariuszy obrotu gospodarczego. Wobec tych dyskusji na wstępie należy zauważyć, że jego adresatem jest Rzeczpospolita Polska, przez co postanowienie to wpisuje się w wielopoziomowe egzekwowanie prawa unijnego. Innymi słowy – po stronie polskiej pozostaje przedsięwzięcie odpowiednich środków w celu realizacji orzeczenia. Jednoznaczne rozstrzygnięcie czy spółka PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. stanowi emanację państwa i nakaz nałożony na pozwane państwo członkowskie rozciąga się także bezpośrednio na operatora kopalni przekracza ramy niniejszego tekstu. Przyjęcie takiego stanowiska wydaje się jednak pochojne, jeżeli weźmie się pod uwagę w szczególności potrzebę zapewnienia ochrony interesom akcjonariatu mniejszościowego. W braku środków krajowych (w postaci decyzji właściwego organu lub orzeczenia sądowego) po stronie operatora kopalni nie zaktualizował się obowiązek zaniechania prowadzenia działalności gospodarczej, orzeczenie nie jest w tym sensie samowykonalne. Jego powstanie wydaje się natomiast intencją Wiceprezes Trybunału.

Nasuwa się w niniejszej sprawie pytanie o naturę strony powodowej. Mogłoby się wydawać, że przeznaczeniem art. 259 TFUE nie jest rozstrzygnięcie sporów bilateralnych, te bowiem – gdyby taka była wola zwaśnionych państw – mogłyby zostać poddane jurysdykcji Trybunału na mocy stosownej umowy stron (art. 273 TFUE). Rysuje się zatem wątpliwość czy Republika Czeska występuje tutaj jako *parens patriae* mieszkańców i przedsiębiorców regionu położonego w obszarze oddziaływania kopalni Turów na środowisko, czy też – wobec braku skargi Komisji Europejskiej przeciwko Polsce z powodu zarzuconych uchybień – jako swoisty „subsidiarny stranik traktatów”. W kontekście dopuszczalności skargi zasadne wydaje się pytanie o interes prawny także z perspektywy ukończonej transgranicznej procedury oddziaływania na środowisko.

¹ Postanowienie Wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości UE z 21.05.2021 r. w sprawie C-121/21 R *Czechy p. Polsce*, ECLI:EU:C:2021:420.

Złożoność materii sprawy winna natomiast wywołać kontrowersję czy ustalenia niezbędne dla udzielenia tymczasowej ochrony prawnej nie wykraczają w istocie poza ramy postępowania zabezpieczającego z uwagi na ich skomplikowany techniczny i ekonomiczny charakter. Nawet przy wdrożonej kontradiktoryjnej procedurze pisemnej uwzględnienie wniosku strony powodowej przecina pojawiające się wątpliwości w bardzo kategoriyczny sposób.

II. Założenia tymczasowej ochrony prawnej w sprawach zawisłych przed Trybunałem Sprawiedliwości

Zgodnie z art. 278 TFUE *in fine* środek tymczasowy może polegać na wstrzymaniu wykonania aktu bądź przybrać inną odpowiednią treść, jeżeli tak w danej sprawie uzna Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (art. 279 TFUE). Katalog możliwych sposobów zabezpieczenia (rzeczywiście środków tymczasowej ochrony prawnej) jest zatem otwarty (Lenaerts, Maselis i Gutman, 2014, s. 566), a przepisy traktatowe proponują jedynie egemplifikację, zrozumiałą i niezbędną w związku z brakiem suspensywnego charakteru środków ochrony sądowej.

Niezależnie od sposobu zabezpieczenia niezmiennie pozostają przesłanki zarządzenia tymczasowej ochrony prawnej. Ustanowienie prowizorycznej ochrony sądowej uzależnione jest od spełnienia dwóch przesłanek oraz dokonania przez sędziego rozpoznającego wniosek wyważenia interesów stron.

Wydaje się, że znaczenie ważenia interesów nie jest jednoznaczne i zależy od sprawy i zarządzanego przez Trybunał środka tymczasowego. W najbardziej typowy sposób może ono nie tyle rozstrzygać o udzieleniu zabezpieczenia w ogóle, ile raczej determinować sposób zabezpieczenia, aby nie obciążać pozwanego państwa członkowskiego ponad miarę, respektując zasadę proporcjonalności. Ilekroć jednak postanowienie miałoby bezpośrednio być skierowane do lub oddziaływać na sytuację prawną podmiotów niebędących stronami postępowania ważenie interesów pozwoli w istocie odpowiedzieć na pytanie, czy zachodzi możliwość odwrócenia nieodwracalnej szkody grożącej stronie poszukującej tymczasowej ochrony sądowej.

Omawiane postanowienie dostarcza ciekawego spojrzenia na ważne w ramach przedmiotowego postępowania interesy. Koncentrują się one na sytuacji w dwóch państwach członkowskich, pomiędzy którymi zawisły jest spór przed Trybunałem. Po stronie czeskiej podnoszone są takie wartości wymagające ochrony, jak środowisko naturalne czy zdrowie ludzkie, po stronie polskiej – w szczególności bezpieczeństwo energetyczne państwa, zaprzepaszczenie dalszego funkcjonowania elektrowni Turów (wylimitowanie z rynku zakładu pracy i jednostki wytwórczej) oraz skutki społeczno-ekonomiczne. Podobnie jak można by tego oczekiwać w sprawach wszczętych ze skargi Komisji Europejskiej w trybie art. 258 TFUE, ważenie interesów winno dotyczyć interesu unijnego, którego akuszerem w danej sprawie jest powodowe państwo członkowskie, oraz interesu pozwanego państwa członkowskiego, niekoniecznie zresztą odrębnego od interesu unijnego.

Pierwsza z przesłanek wymaga, aby skarga miała szanse powodzenia. Bez wglądu do akt sprawy należy powstrzymać się od komentarza co do trafności dokonanej oceny wiarygodności stanowiska strony powodowej. Warto jednak zauważyć zastosowany przez zarządzającą środki

tymczasowe Wiceprezes Trybunału liberalny test tejże wiarygodności, zgodnie z którym „bez wypowiedania się na tym etapie co do zasadności argumentów wysuwanych przez strony w ramach skargi, co leży w kompetencjach sądu orzekającego co do istoty sprawy, należy stwierdzić, że argumenty podniesione przez Republikę Czeską (...) wydają się *prima facie* niepozbawione poważnej podstawy”. Postanowienie wpisuje się zatem w ugruntowane odejście od stosowanego niegdyś testu, który bardziej rygorystycznie wymagał, aby skarga była na pierwszy rzut oka solidnie uzasadniona (Skotnicka, 2010, s. 876), potwierdzając, iż Trybunał ocenia zaistnienie nie tyle *fumus boni iuris*, co *fumus no mali iuris*.

Niezbędnym wymogiem jest również pilność, interpretowana jako groźba poważnej i nieodwracalnej szkody (*periculum in mora*), tj. takiej szkody, której naprawienie nie może nastąpić w kategoriach monetarnych. Rozumienie tej przesłanki zaprezentowane przez Wiceprezes Trybunału wpisuje się w ustabilizowaną praktykę orzecniczą: „zarządzenie i wykonanie przed wydaniem rozstrzygnięcia co do istoty sprawy jest konieczne w celu uniknięcia poważnej i nieodwracalnej szkody dla interesów skarżącego”. Odpowiada mu stanowisko, zgodnie z którym odpowiednio uprawdopodobniony uszczerbek w środowisku naturalnym ma charakter poważny oraz niedający się do finansowej rekompensaty, *ergo* – nieodwracalny.

Warto w tej sprawie zwrócić uwagę na tryb zarządzania środka tymczasowego, różniący ją choćby od sprawy C-441/17 R (*Komisja p. Polsce*) dotyczące Puszczy Białowieskiej, w której Wiceprezes Trybunału orzekła jedynie tymczasowo, a nie definitywnie w materii tymczasowej ochrony sądowej. Regułą jest wprawdzie, że środek tymczasowy w sprawie zawisłej przed Sądem UE zarządza Prezes tego Sądu, natomiast w sprawie toczącej się przed Trybunałem Sprawiedliwości, nie wyłączając spraw z odwołania od orzeczeń Sądu UE – Prezes Trybunału Sprawiedliwości (por. art. 85 Regulaminu Trybunału). Prezes Trybunał scedował tę kompetencję na swojego zastępcę. Zasadniczo o tymczasowej ochronie prawnej orzeka zatem skład jednoosobowy, a sędzia wydający zabezpieczenie niekoniecznie będzie – a często nie będzie – orzekał w sprawie głównej.

III. Specyfika środków tymczasowych w sprawach ze skarg o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego

Traktat nie określa, w jakich sprawach dopuszczalne jest zarządzenie środka tymczasowego. Wspomniana wyżej egzemplifikacja sposobu zabezpieczenia potwierdza natomiast, że tymczasowa ochrona sądowa może być zarządzona w sprawach ze skargi przeciwko aktowi. Judykatura i piśmiennictwo zgodnie potwierdzają, że środki tymczasowe mogą zostać wydane także w sprawach przeciwko państwom członkowskim (Lenaerts, Maselis i Gutman, 2014, s. 571; Postulski, 2012).

Wśród zwyczajowo stosowanych sposobów zabezpieczenia w nauce prawa unijnego wskazano w szczególności na „zobowiązanie państwa członkowskiego do podjęcia działań zmierzających do zapobieżenia naruszeniu prawa unijnego” oraz „do powstrzymania się od określonych działań mogących stanowić naruszenie prawa unijnego” (Postulski, 2012).

W każdej z powyższych grup można wyróżnić zarówno takie postanowienia, które określają nakaz lub zakaz w sposób nieskonkretyzowany, jak i orzeczenia, które formułują konkretny

nakaz lub zakaz. Przedmiotowe postanowienie Wiceprezes Trybunału bez wątpienia należy do drugiej z kategorii.

Orzekanie tego rodzaju tymczasowych nakazów i zakazów przez Trybunał Sprawiedliwości nie jest w praktyce decyzyjnej niczym nowym. Po raz pierwszy, postanowieniem z dnia 21 maja 1977 r., wydanym w sprawach połączonych 31/77 R i 53/77 R², Trybunał polecił Wielkiej Brytanii wstrzymać stosowanie środka pomocy państwa (subsydium dla hodowców świń). Sprawa ta wzbudziła wówczas szereg wątpliwości, nie można jednak zignorować jej specyfiki w kontekście podziału kompetencji między państwami członkowskimi a Unią (wówczas Wspólnotami). Problematyka pomocy publicznej pozostaje od zawsze w wyłącznej domenie instytucji, z uwagi na jej znaczenie dla wspólnego rynku. Wiele orzeczeń o zabezpieczeniu dotyczyło swobód traktatowych bądź zakazu dyskryminacji ze względu na pochodzenie. Pamiętać trzeba, że środki te miały istotne znaczenie na funkcjonowanie wspólnego rynku.

W nowszym postanowieniu o zarządzeniu środków tymczasowych Republikę Austrii zobowiązano do wstrzymania stosowania krajowego rozporządzenia regulującego korzystanie z dróg w dolinie Innu³. W sprawie tej wazono argumenty dotyczące ochrony środowiska, podnoszone przez państwo członkowskie, z racjami ekonomicznymi artykułowanymi przez Komisję Europejską (kwestie w szczególności funkcjonowania wspólnego rynku).

Zgodnie z art. 4 TFUE do kompetencji dzielonych, oprócz wspólnego rynku, należy także ochrona środowiska, której to materii oczywiście dotyczy omawiane orzeczenie. Podobny do orzeczenia skierowanego wobec Polski w sprawie Puszczy Białowieskiej środek został zarządzony w sprawie przeciwko Republice Malty, na który Trybunał włożył obowiązek zaniechania udzielania zezwoleń na polowania na określone gatunki ptactwa na wiosnę 2008 roku⁴.

Praktykę orzeczniczą, krótko powyżej scharakteryzowaną, warto krytycznie skonfrontować z prawem pierwotnym. Wyrok w sprawie ze skargi o uchybienie zobowiązaniom ma charakter deklaratoryjny, Trybunał stwierdza bowiem, że państwo członkowskie popełniło naruszenia. Z wydaniem orzeczenia wiąże się natomiast skutek „*ex tunc*, od dnia wystąpienia niezgodności między przepisami prawa krajowego i przepisami prawa wspólnotowego” (Miąsik, 2005).

Niekontrowersyjne jest, że w wyroku kończącym postępowanie Trybunał nie jest władny, aby określić, jakie środki pozwane państwo członkowskie winno wdrożyć: „Trybunał nie ma kompetencji do nakazania państwu członkowskiemu podjęcia określonych środków⁵. Analogiczne stanowisko wyrażono m.in. w sprawie przeciwko Republice Federalnej Niemiec⁶.

Doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem unijnym obciąża zatem pozwane państwo członkowskie, a niewykonanie lub niewłaściwe wykonanie, przykładowo poprzez wdrożenie nieodpowiednich środków na szczeblu krajowym, daje podstawy do wywiedzenia ponownej skargi.

Nasuwa się zatem pytanie o konsekwencje ograniczoności kompetencji Trybunału Sprawiedliwości w zakresie wyroków kończących postępowanie dla władzy trybunalskiej do

² ECLI:EU:C:1977:86.

³ Postanowienia Prezesa TS z 2.10.2003 r., ECLI:EU:C:2003:543; 27.04.2004 r., ECLI:EU:C:2004:231, C-320/03 R.

⁴ Postanowienie Prezesa TS z 24.04.2008 r., C-76/08, ECLI:EU:C:2008:252.

⁵ „*La Cour n'est pas compétente pour ordonner à un État membre de prendre des mesures déterminées*”, wyrok TS z 2.10.2008 r., C-36/08, ECLI:EU:C:2008:536, nb 9.

⁶ Wyr. TS z 14.04.2005 r., C-104/02, ECLI:EU:C:2005:219.

wydawania środków tymczasowych. Pamiętać bowiem trzeba, że pomiędzy sposobem zabezpieczenia a żądaniem skargi winien zachodzić tego rodzaju związek, że środek zapewni w przyszłości realizację wyroku.

Tymczasem Trybunał Sprawiedliwości, chociaż nie jest władny, aby skierować wobec państwa członkowskiego konkretne nakazy bądź zakazy w merytorycznym orzeczeniu kończącym sprawę główną, formułuje je przed zasadniczym kontradyktoryjnym procesem w ramach wypadkowego orzeczenia o tymczasowym charakterze (podobnie jak wyrok – niezaskarżalnym). Nieoczywisty charakter prawny środków tymczasowych zarządzanych w sprawach przeciwko państwu członkowskiemu dostrzeżono w piśmiennictwie, właśnie w kontekście braku możliwości włożenia sprecyzowanych obowiązków na pozwane państwo członkowskie w wyroku kończącym postępowanie (Lenaerts, Maselis, i Gutman, 2014, s. 571), mimo wszystko jednak opowiadając się za prawidłowością praktyki orzeczniczej.

Podkreślić przy tym należy, że artykułowana w tym miejscu wątpliwość nie dotyczy w ogóle możliwości zarządzenia tymczasowej ochrony sądowej w sprawach ze skarg o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Zastrzeżenia budzi natomiast formułowanie konkretnych nakazów i zakazów, które nie mogłyby zostać nałożone w wyroku kończącym postępowanie, zwłaszcza w sprawach wykraczających co do swojej materii poza kompetencje wyłączne Unii (zasada kompetencji przyznanych – por. art. 4 ust. 1 i 5 Traktatu o Unii Europejskiej, art. 3, 4 i 6 TFUE). Innymi słowy: w sprawach, których materia nie należy do kompetencji wyłącznych, środek tymczasowy nie powinien precyzować działań po stronie pozwanego państwa członkowskiego, lecz mieć charakter „kierunkowy”, przyspieszając *de facto* powstanie skutku prawnego wynikającego z art. 260 ust. 1 TFUE.

IV. Podsumowanie

Przedmiotowe postanowienie, wpisując się w linię orzeczniczą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zarówno obrazuje znane właściwości procedury zarządzania tymczasowej ochrony sądowej, jak i obnaża pewne mankamenty. Nie budzi wątpliwości możliwość ustanawiania tymczasowej ochrony prawnej w sprawach ze skarg o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (wywiedzionych w trybie art. 258 TFUE przez Komisję Europejską bądź art. 259 TFUE przez państwo członkowskie). Podobnie zrozumiałe jest upatrywanie pilności w szkodzie grożącej środowisku naturalnemu.

Zastrzeżenia budzi natomiast fakt, że sposób zabezpieczenia określony przez Trybunał Sprawiedliwości wykracza poza dozwoloną treść merytorycznego orzeczenia kończącego postępowanie. Związek zarządzonego środka z naruszeniem zarzuconym stronie pozwanej wydaje się niedostateczny, a złożoność sprawy może wykraczać poza ramy uproszczonego w sferze dowodowej postępowania zabezpieczającego. Zaprzepaszczenie dalszego funkcjonowania kopalni i elektrowni Turów stanowi również o powstaniu nieodwracalnej szkody, a ważenie interesów jawi się w niniejszej sprawie jako czynnik determinujący nie tyle kształt środka tymczasowego, ile możliwość jego zastosowania w ogóle.

Bibliografia

Kornobis-Romanowska, D., Łacny, J. i Wróbel, A. (red.). (2012). *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, LEX/el.

Lenaerts, K., Maselis, I. i Gutman, K. (2014). *EU Procedural Law*. Oxford: Oxford University Press.

Postulski, W. (2012). Komentarz do art. 279. W: D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, LEX/el.

Skotnicka, E. (2010). System tymczasowej ochrony prawnej jednostek w prawie unijnym. W: A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy* (t. 1). Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Wróbel, A. (red.). (2010). *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy* (t. 1). Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Miąsik, D. (2005). Temporalne skutki orzeczenia w sprawie naruszenia przez państwo traktatów. W: A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy* (t. 1). Kraków: Wolters Kluwer Polska.