

Dopuszczalność stosowania środków tymczasowych wobec uchybień zobowiązaniom państwa członkowskiego UE

1. Zagadnienia wprowadzające

Poddanie sporu pod rozstrzygnięcie Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej wiąże się, jak w każdym procesie, z koniecznością oczekiwania na wyrok. Dzięki reformom ostatnich lat czas trwania postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości (dalej: TS) i tak można uznać za krótki, zwłaszcza w porównaniu z wieloletnią walką przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, skoro w 2020 r. było to średnio rekordowo krótkie 15,4 miesiąca¹. Oczywiście z perspektywy oczekiwań skarżącego, ale i ogólnego interesu unijnego, zwłaszcza skutecznej ochrony prawnej czy swobody przepływu, takie odroczenie rozstrzygnięcia może być nadmierne, zwłaszcza jeżeli druga strona podejmie działania o skutkach nieodwracalnych, pozabawiając tym samym prawomocny wyrok TSUE praktycznego znaczenia. Dlatego też, wzorując się na krajowych procedurach, także w tej sądowo-unijnej, ustanowiono mechanizm tymczasowej ochrony, który pozwala zastosować środki niezbędne dla prawidłowego przebiegu postępowania, zabezpieczenia interesów jego stron oraz efektywnego wykonania zapadłego w przyszłości orzeczenia².

W ramach tego mechanizmu można najpierw wskazać na przełamywanie zasady braku suspensywności środków zaskarżenia – np. art. 278 TFUE³ przewiduje, że skargi wniesione do TSUE nie mają skutku zawieszającego, a jednak może on, gdy

* Dr hab. Aleksander Cieśliński, prof. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, ORCID: [0000-0001-7459-564X](https://orcid.org/0000-0001-7459-564X).

** Mgr Ewa Bobin-Dobrzańska, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, ORCID: [0000-0001-6260-9194](https://orcid.org/0000-0001-6260-9194).

¹ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, *Panorama roku. Sprawozdanie roczne za rok 2020*, s. 22-24, https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-06/20205918_qdaq20101pln_pdf.pdf [dostęp 21.10.2021].

² K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman, *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford 2015, s. 563; K. Piasecki, *Zarys sądowego prawa procesowego Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 304.

³ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zawarty w Rzymie w dniu 25 marca 1957 r. jako Traktat Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r. (dalej: TFUE).

wymagają tego okoliczności, zarządzić zawieszenie wykonania kwestionowanego aktu⁴. Są to jednak rozwiązania adekwatne do sporów z instytucjami UE, natomiast w omawianym kontekście warto zwrócić uwagę na tzw. „niezbędne środki tymczasowe”, jakie Trybunał może podjąć na podstawie art. 279 TFUE. Mają one ogólne zastosowanie bez ograniczenia rodzaju spraw, a orzecznictwo dowiodło ich szczególnej przydatności w postępowaniach „uchybieniowych” wszczynanych przeciwko państwom członkowskim – w dominującym zakresie na podstawie skarg z art. 258 TFUE wnoszonych przez Komisję Europejską lub z art. 259 TFUE przez innego członka UE.

Generalnie środki tymczasowe zapobiegają nieodwracalnej szkodzie w sytuacji skonkretyzowanej postępowaniem i umożliwiają późniejsze, pełne wykonanie wyroku co do istoty, a więc eliminują skutki uchybienia zobowiązaniom⁵. Natomiast w ramach tej procedury odgrywają ogólniejsze znaczenie systemowe jako element integralności porządku ponadnarodowego oraz skutecznej ochrony prawnej na terytorium unijnym⁶.

Artykuł 279 TFUE obowiązuje właściwie w niezmienionej treści od zarania EWG, ale jego znaczenie wzrasta, zwłaszcza w ostatnich latach, i jest to obszar prawa UE dynamicznie się rozwijający. Niestety, Polska dopracowała się szczególnego wkładu w ten rozwój i to nie tylko z powodu wielości postępowań, lecz także niespotykanej dotąd obstrukcji i kontestowania zobowiązań unijnych. Wymusiło to poszukiwanie nowych instrumentów egzekwowania przestrzegania prawa i to właśnie w tym duchu udało się ostatnio wypracować mechanizm kary pieniężnej, stosowany także w przypadku niewykonywania tymczasowych postanowień TSUE. Jak dotąd stało się to w postępowaniach z zakresu dwóch obszarów kluczowych dla spójności systemu unijnego, a więc praworządności i skutecznej ochrony prawnej oraz ochrony środowiska naturalnego. Co interesujące, pierwszy z nich dotyczy typowego postępowania ze skargi Komisji⁷, natomiast drugi rzadkiej skargi innego państwa członkowskiego⁸. Państwa we wzajemnych relacjach starają się bowiem rozwiązywać spory innymi metodami, a sytuacja pomiędzy Republiką Czeską a Rzeczpospolitą Polską stała się dodatkowo precedensowa – wniosek o nałożenie kary pieniężnej za brak wdrożenia środka tymczasowego, i to skutecznie uwzględniony, nie zdarzył się nigdy wcześniej.

⁴ Zob. też art. 41 Statutu – Protokół (nr 3) w sprawie statutu TSUE, Dz. Urz. UE L 228 z 23.08.2012 r. oraz R. Geiger, D.E. Khan, M. Kotzur (eds.), *European Union Treaties, Treaty on European Union, Treaty on the Functioning of the European Union*, C.H. Beck-Hart, München 2015, s. 918; W. Postulski, *Art. 278*, [w:] A. Wróbel (red. nauk.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. III, LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2011, s. 528 i n.

⁵ K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman, *EU procedural law...*, s. 563; W. Postulski, *Art. 278...*, s. 528 i n.

⁶ K. Scheuring, *Ochrona praw jednostek w postępowaniach przed sądami wspólnotowymi*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2007, s. 188.

⁷ Postanowienie Wiceprezes TS z 14 lipca 2021 r., C-204/21 R, *Komisja Europejska p. Rzeczpospolitej Polskiej* (dalej: RP), ECLI:EU:C:2021:593.

⁸ Postanowienie Wiceprezes TS z 21 maja 2021 r., C-121/21 R, *Republika Czeska p. RP*, ECLI:EU:C:2021:420.

Ze względu na intensywność „sprawy polskie” przed TSUE stworzyły dobry asumpt do rekapitulacji dorobku orzecznictwa w zakresie środków tymczasowych, przez co stanowią interesujący materiał badawczy. Generalnie systemowo wyodrębnić można w tym względzie kilka obszarów problemowych, a więc sam model postępowania, który stosuje sędzia orzekający, katalog ustanawianych środków oraz przesłanki dopuszczalności, których spełnienie warunkuje ich zastosowanie. Niewątpliwie największych wyzwań teoretycznych wydaje się dostarczać ten ostatni obszar i dlatego właśnie on stanowić będzie przedmiot rozważań niniejszego tekstu.

2. Pojęcie, charakter i podstawa prawna środków tymczasowych

W ujęciu doktrynalnym środki tymczasowe to rozstrzygnięcia incydentalne stosowane przed wydaniem przez Trybunał orzeczenia co do istoty sporu⁹. Ich celem jest udzielenie uprawnionemu ograniczonej w czasie ochrony roszczenia stanowiącego przedmiot przyszłego, toczącego się przed TSUE postępowania głównego¹⁰. Postępowanie incydentalne, w ramach którego środki te są ustanawiane, ma charakter akcesoryjny. Zgodnie z samą nazwą mają one charakter doraźny i okresowy, a ich tymczasowość można rozpatrywać formalnie i materialnie. W pierwszym znaczeniu nacisk kładzie się na uregulowanie stosunków prawnych stron jedynie na czas toczącego się postępowania sądowo-unijnego, przy czym, o ile nie wygasną wcześniej, stanie się to najpóźniej z chwilą wydania orzeczenia co do istoty sprawy¹¹.

Materialna tymczasowość implikuje natomiast brak charakteru prejudykatu przedmiotowych środków, które mają ograniczoną skuteczność i nie mogą wywierać skutków nieodwracalnych czy też idących dalej niż przyszłe rozstrzygnięcie Trybunału kończące postępowanie¹². Postanowienie o tymczasowej ochronie nie jest wydawane na podstawie w pełni przeprowadzonego postępowania dowodowego ani dogłębnej analizy prawnej, a zasadność roszczenia nie jest jeszcze ostatecznie przesądzona. Stąd nie może ono przesądzać ostatecznie kwestii prawnych lub faktycznych będących przedmiotem sporu ani rozstrzygać go, determinować treści wyroku czy zagrażać jego istocie, ani też krępować składu wyrokującego.

Ramy prawne postępowania incydentalnego określono zarówno na poziomie unijnego prawa pierwotnego, jak i wtórnego¹³. Wspomniany już art. 279 TFUE stanowi materialną podstawę otwartego katalogu, którego konkretyzacja zależy od

⁹ W. Postulski, *Art. 278...* s. 528 i n.

¹⁰ B. Wägenbaur, *Court of the Justice of the European Union. Commentary on Statute and Rules of Procedure*, C.H. Beck, München 2013, s. 444.

¹¹ W. Postulski, *Art. 278...*, s. 528 i n.

¹² K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman, *EU procedural law...*, s. 573-574; postanowienie Prezesa Trybunału z 19 lipca 1995 r., C-149/95 P(R), *Komisja WE vs. Atlantic Container Line AB i in.*, ECLI:EU:C:1995:257, p. 22 oraz postanowienie Prezesa SPI z 20 lipca 2000 r., T-149/00 R, *Innova p. Komisji WE*, ECLI:EU:T:2000:197, p. 8.

¹³ I.C. Kamiński, *Wymiar sprawiedliwości we Wspólnocie Europejskiej. Praktyczny komentarz i przepisy*, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 90.

wnioskodawcy, zobowiązanego zaproponować sposób zabezpieczenia postępowania, a przede wszystkim od swobodnego uznania obecnie wiceprezesa TS, który postanawia o zastosowaniu konkretnego środka¹⁴. Natomiast Statut w art. 39 ma już charakter procesowy, ustanawiając lakonicznie procedurę doraźną, ale bez uregulowania sprecyzowanych aspektów postępowania, poprzestając na odesłaniu do Regulaminu TS¹⁵, gdzie w przepisach art. 160-166 uszczegółowiono już dokładny przebieg i sposób orzekania o ustanowieniu środków¹⁶.

3. Współczesny rozwój orzecznictwa na przykładzie spraw polskich

Orzecznictwo w sprawach polskich związane ze stosowaniem środków tymczasowych zostało zapoczątkowane już kilka lat po akcesji sporem z 2007 r. o budowę dróg przez cenną przyrodniczo dolinę rzeki Rospudy. Zarzuty ze skargi Komisji stały się także podstawą do jej dwóch odrębnych wniosków, począwszy od wstrzymania prac kompensacyjnych, do czego niezwłocznie przychylił się Prezes Trybunału jeszcze na czas postępowania o środki tymczasowe¹⁷. Na podstawie zobowiązania Polski złożonego w jego trakcie Komisja wniosła wycofała i sprawę wykreśliła z rejestru¹⁸. Jednakże wkrótce KE musiała wystąpić z kolejnym – już o wstrzymanie samej budowy – ze względu na zawiedzione zaufanie, kiedy to strona polska, pomimo oświadczenia o wstrzymaniu jej kontynuacji do czasu wyroku, powzięła zamiar wznowienia prac. W tym odrębnym postępowaniu incydentalnym potrzebne były kolejne zobowiązania polskiego rządu, aby ostatecznie przekonać Komisję do wycofania wniosku¹⁹, a rok później – sam Trybunał – do wykreślenia całej sprawy z rejestru ze względu na całkowite zaprzestanie prac²⁰.

Już wtedy pojawiły się symptomy stanu niepewności prawnej kreowanej przez polski rząd, które nasiliły się w kolejnej dekadzie. W sprawie Puszczy Białowieskiej i obszaru Natura 2000 o walorach lasu naturalnego z martwym drewnem oraz starodrzewami stanowiącymi siedliska naturalne Komisja w 2017 r. zarzucała naruszenie przepisów o ich ochronie oraz zagrożenie dla dzikiej fauny i flory. Wynikały one z wdrożenia aktywnej gospodarki leśnej – wycinki oraz usuwania starych drzew – oficjalnie z powodu gradacji kornika drukarza, czego jednak nie potwierdzili

¹⁴ W. Postulski, *Art. 279*, [w:] A. Wróbel (red. nauk.), *Traktat o funkcjonowaniu...*, s. 528 i n.

¹⁵ Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z dnia 25 września 2012 r., Dz. Urz. UE L 265 z 29.09.2012 r. (dalej: Regulamin TS, RTS).

¹⁶ B. Wägenbaur, *Court of the Justice...*, s. 444.

¹⁷ Postanowienie Prezesa TS z 18 kwietnia 2007 r., C-193/07 R, *Komisja WE vs. RP*, ECLI:EU:C:2007:218.

¹⁸ Postanowienie Prezesa TS z 18 lipca 2007 r., C-193/07 R, *Komisja WE vs. RP*, ECLI:EU:C:2007:464.

¹⁹ Postanowienie Prezesa TS z 25 stycznia 2008 r., C-193/07 R-2, *Komisja WE vs. RP*, ECLI:EU:C:2008:45.

²⁰ Postanowienie Prezesa TS z 25 sierpnia 2009 r., C-193/07, *Komisja WE vs. RP*, ECLI:EU:C:2009:495.

eksperti. Wnioskowane środki tymczasowe ustanowiono niezwłocznie, jeszcze przed wysłuchaniem RP²¹. Precedensowy brak ich wykonywania zmusił Komisję do wystąpienia uzupełniającego o ustanowienie kary pieniężnej na wypadek dalszego ignorowania nakazów TS. Ale tu sama jej zapowiedź w kolejnym postanowieniu okazała się wystarczająca²².

Kolejne postępowanie co do niezależności Sądu Najwyższego rozpoczęło serię spraw o ochronę praworządności w polskim wymiarze sprawiedliwości²³. Stanowiło następstwo ustawowych zmian obniżających wiek przejścia w stan spoczynku już powołanych sędziów, dotykając ponad 1/3 jego ówczesnego składu oraz skracając konstytucyjną kadencję I Prezes. Zmiany te uzależniły los sędziów od dyskrejonanego uznania Prezydenta RP, z którego zaczął on już korzystać. Dlatego złożenie przez Komisję wraz ze skargą wniosku o tymczasowe wstrzymanie reformy i umożliwienie dalszego wykonywania funkcji stało się niezbędne ze względu na bezpośrednie ryzyko poważnej i nieodwracalnej szkody dla skutecznej ochrony prawnej. Trybunał przychylił się do tego jeszcze przed złożeniem uwag przez RP i ostatecznym postanowieniem incydentalnym, które środki te potwierdziło po kilku miesiącach²⁴.

Następnie Komisja złożyła pierwszą skargę co do Izby Dyscyplinarnej SN oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Zarzuty były jeszcze poważniejsze: niezapewnienie niezależności i bezstronności sędziów tej Izby, przyznanie jej przesywnie dużej władzy dyskrejonanej, brak wstrzymania biegu postępowań przez czynności związane z podejmowaniem obrony czy usprawiedliwioną nieobecność obwinionego lub jego obrońcy. Podnoszono również, że treść orzeczeń sądowych oraz kierowanie wniosków prejudycjalnych można było zakwalifikować jako przewinienie dyscyplinarne, a Rzecznika Dyscyplinarnego powoływał Minister Sprawiedliwości. Wnioskowane środki tymczasowe o zawieszenie przepisów o właściwości ww. Izby w sprawach dyscyplinarnych sędziów uzasadniano zapadłymi już wyrokami TSUE i SN kwestionującymi jej status jako niezawisłego i bezstronnego organu, którym nie chciała się ona podporządkować. Trybunał odrzucił tu ponownie kwestionowanie swojej jurysdykcji w takich sprawach oraz argumenty niedopuszczalnej ingerencji w sądownictwo krajowe, nieusuwalność sądów czy braku precedensu w zarządzaniu środkami tymczasowymi takiego rodzaju²⁵.

Z kolei skarga Republiki Czeskiej z tytułu udzielenia kopalni Turów koncesji na wydobycie węgla z rażącym naruszeniem prawa UE – bez oceny oddziaływania na środowisko i z wyłączeniem zainteresowanej społeczności, dotkniętej sytuacją

²¹ Postanowienie Wiceprezesa TS z 27 lipca 2017 r., C-441/17 R, *Komisja Europejska vs. RP*, ECLI:EU:C:2017:622.

²² Postanowienie TS z 20 listopada 2017 r., C-441/17 R, *Komisja Europejska vs. RP*, ECLI:EU:C:2017:877.

²³ Wyrok TS z 24 czerwca 2019 r., C-619/18, *Komisja Europejska vs. RP*, ECLI:EU:C:2019:531.

²⁴ Postanowienie Wiceprezesa TS z 19 października 2018 r., C-619/18 R, *Komisja Europejska vs. RP*, ECLI:EU:C:2018:852 oraz postanowienie Trybunału z 17 grudnia 2018 r., C-619/18 R, *Komisja Europejska vs. RP*, ECLI:EU:C:2018:1021.

²⁵ Postanowienie TS z 8 kwietnia 2020 r., C-791/19 R, *Komisja Europejska vs. RP*, ECLI:EU:C:2020:277.

utruty dostępu do wody – okazała się wyjątkowa nie tylko dlatego, że postępowania międzypaństwowe są rzadkie. Uwzględniono tutaj bowiem wniosek tymczasowy o niezwłoczne wstrzymanie działalności kopalni, kwestionując przy tym polskie argumenty o niewykazaniu związku tej sytuacji z naruszeniem prawa oraz konieczności jedynie konwalidacji procedury koncesyjnej, a nie zakończenia wydobycia w przypadku przegranej²⁶. Nie udało się też następnie uzyskać uchylecia tego postanowienia TS wskutek zmiany okoliczności, skoro jedynie rozwinięto uprzednie argumenty, a ewentualnych zagrożeń dostaw ciepła i wody nie wykazano. A kiedy okazało się, iż nie jest ono wykonywane, niezbędne stało się precedensowe nałożenie na Rzeczpospolitą Polską okresowej kary pieniężnej²⁷.

Niestety została ona zastosowana także w ostatniej jak dotąd sprawie polskiej ze środkami tymczasowymi, gdzie mimo deklaracji rządu RP nie zlikwidowano Izby Dyscyplinarnej. Wszczęte niedawno postępowanie ponownie dotyka odpowiedzialności sędziów – wskutek literalnego i ograniczonego czasowo wdrożenia postanowienia we wcześniejszej sprawie zaczęto nadużywać prawa karnego, a to ta Izba może zezwalać na pociągnięcie ich do takiej odpowiedzialności, tak jak na tymczasowe pozbawienie wolności. Weszła w życie także tzw. ustawa kagańcowa, grożąca sędziom skutkami dyscyplinarnymi za badanie przez nich spełnienia unijnych wymogów niezawisłości i bezstronności sądu, a wyłączne rozpatrywanie zarzutów w tych sprawach powierzono drugiej, nowej Izbie SN – Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, która orzeka także o statusie sędziów i przeniesieniu ich w stan spoczynku.

Sąd Komisji zależało nie tylko na zawieszeniu stosowania kwestionowanych przepisów, lecz także skutków wydanych już rozstrzygnięć oraz wpływu nowych spraw, co Trybunał uwzględnił²⁸. Ponownie odrzucono argumenty strony polskiej o braku jego jurysdykcji, tak jak nowy zarzut nierównego traktowania członków UE, skoro Komisja nie reagowała na brak immunitetów sędziów w części z nich, który oparto na wyrywanych z szerszego kontekstu krajowych gwarancji rozwiązaniach. Złożony następnie wniosek Polski o uchylenie środka został oddalony²⁹, a wkrótce została ona obciążona historyczną okresową karą pieniężną z tytułu jego niewykonywania – jeden milion euro dziennie³⁰.

²⁶ Postanowienie Wiceprezes TS z 21 maja 2021 r., C-121/21 R, *Republika Czeska vs. RP*, ECLI:EU:C:2021:420.

²⁷ Postanowienie Wiceprezes TS z 20 września 2021 r., C-121/21 R, *Republika Czeska vs. RP*, ECLI:EU:C:2021:752.

²⁸ Postanowienie Wiceprezes TS z 14 lipca 2021 r., C-204/21 R, *Komisja Europejska vs. RP*, ECLI:EU:C:2021:593.

²⁹ Postanowienie Wiceprezes TS z 6 października 2021 r., C-204/21 R, *Komisja Europejska vs. RP*, ECLI:EU:C:2021:834.

³⁰ Postanowienie Wiceprezes TS z 27 października 2021 r., C-204/21 R, *Komisja Europejska vs. RP*, ECLI:EU:C:2021:878.

4. Przesłanki zastosowania

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TS przede wszystkim środki tymczasowe: „mogą zostać zarządzone jedynie wtedy, gdy zostanie ustalone, iż ich zastosowanie jest *prima facie* uzasadnione przez zarzuty prawne i faktyczne (*fumus boni iuris*) oraz że są one pilne, w tym sensie, iż ich zarządzenie i wykonanie przed rozstrzygnięciem w sprawie głównej jest konieczne w celu uniknięcia poważnej i nieodwracalnej szkody dla interesów skarżącego. Te przesłanki mają charakter kumulatywny w takim znaczeniu, że brak spełnienia jednej z nich uzasadnia niezastosowanie środków tymczasowych”³¹.

Nacisk położony jest więc na zasadność skargi w ramach postępowania głównego, a więc w omawianych tu sprawach zarzutów uchybienia zobowiązaniom członkowskim, oraz niezbędności środka dla zapobieżenia poważnym i nieodwracalnym szkodom. Intuicyjnie ta druga przesłanka wydaje się kluczowa, uzasadniając rozstrzygnięcie na tak wczesnym etapie, a nawet dominująca dla rozważań sędziego orzekającego, zwłaszcza że brak pilności wystarczy dla odmowy jego ustanowienia. Nie pozwala to jednak pomijać innych przesądzających okoliczności – zwłaszcza przez wnioskodawcę, który musi wszechstronnie uzasadnić, dlaczego proponowane rozwiązanie należy zastosować. Natomiast w tym postępowaniu incydentalnym choć sędzia ma dokonać całościowej oceny, to korzysta ze znacznego marginesu swobody i możliwości dostosowania się do specyfiki danej sprawy. Implikuje to autonomiczny model badania uwzględniający brak narzuconego z góry schematu kolejności lub wagi przesłanek oraz brak obowiązku odniesienia się do wszystkich argumentów wnioskodawcy.

Przywołany powyżej cytat odzwierciedla raczej tradycyjne podejście, nieuwzględniające jeszcze jednej przesłanki, która ukształtowała się ewolucyjnie w praktyce orzeczniczej, a nie była pierwotnie przewidywana w spisanej procedurze. W duchu całego systemu unijnego należy bowiem jeszcze dokonać wyważenia różnych interesów, na które wpływ może mieć nałożony środek – zarówno stron, osób trzecich, jak i ogólnego interesu unijnego. To wydaje się tylko zwiększać swobodę rozstrzygnięcia, zarówno co do zasadności zastosowania środka, jak i jego doboru. Dopiero w tym kontekście należy wypuklać kumulatywny charakter wszystkich trzech przesłanek pod rygorem oddalenia wniosku³².

W dalszej części niniejszego tekstu przesłanki te zostaną poddane dokładniejszej analizie, z uwzględnieniem najnowszego dorobku orzeczniczego w sprawach przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej.

³¹ Postanowienie Prezesa TS z 27 września 2004 r., C-7/04 P(R), *Komisja WE vs. Akzo Nobel Chemicals Ltd i Akros Chemicals Ltd.*, ECLI:EU:C:2004:566, s. 28.

³² Postanowienie Prezesa TS z 24 kwietnia 2008 r., C-76/08 R, *Komisja WE p. Republice Malty*, ECLI:EU:C:2008:252, s. 21; postanowienie Prezesa TS z 10 grudnia 2009 r., C-573/08 R, *Komisja Europejska p. Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:2009:775, s. 11 oraz postanowienie Wiceprezesa TS z 3 grudnia 2014 r., C-431/14 P-R, *Republika Grecka p. Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:C:2014:2418, s. 19.

4.1. Problem zasadności roszczenia *prima facie*

Badanie, jakiego dokonać ma sędzia orzekający o środkach tymczasowych, nie może być oczywiście utożsamiane z przeprowadzeniem pełnego postępowania i przesądzenia o istocie sporu. Na tym etapie chodziłoby raczej o wyjściowe ustalenie, na ile roszczenie co do istoty mogłoby zostać skutecznie uwzględnione, głównie aby wykluczyć skargi, które nie mają żadnych szans, gdzie stosowanie środków byłoby nawet szkodliwe i krzywdzące. Twierdzenia wnioskodawcy nie mogą więc być pozbawione podstaw – zarówno faktycznych, jak i prawnych, co wymaga poparcia dowodami i argumentami, aby nie dało się z góry wykluczyć, że w omawianych przypadkach doszło do uchybienia zobowiązaniom członkowskim. Nieodzowna jest zatem wstępna ocena zarzutów Komisji celem ustalenia, że przynajmniej niektóre z nich mają ciężar gatunkowy, który wyklucza aprioryczne odrzucenie skargi w ogóle, a przynajmniej bez głębszej analizy, oraz wszelkich działań typowych dla całościowego postępowania głównego.

Stopień rygoryzmu takiego badania może być zróżnicowany. W bardziej tradycyjnym ujęciu oczekiwano silnego domniemania, że skarga ma mocne podstawy, czy istotnych dowodów zasadności roszczeń, co w omawianym zakresie przekładało się na przynajmniej poważne wątpliwości co do legalności działań państwa. W tym właśnie kontekście używano określenia *fumus boni iuris*, przez które rozumiano możliwość uprawdopodobnienia zasadności skargi głównej, a więc i przyszłego sukcesu procesowego dzięki wykazaniu, że ma ona mocne podstawy *prima facie*. Przeciwstawiano mu tzw. *fumus non mali iuris* wiązany oryginalnie z brakiem oczywistej bezpodstawności, gdzie właściwie wystarczy przekonać, że na tak wczesnym etapie nie jest możliwe uznanie, że skarga jest ewidentnie bezzasadna, pozbawiona racjonalnego uzasadnienia, aby mieć podstawy do zasądzenia środków. Jest to formuła liberalniejsza, a tym samym bardziej pojemna, która pozwala zastosować środki tymczasowe w szerszym zakresie przypadków, nawet jeżeli owa zasadność skargi byłaby znacznie mniej pewna. Z pewnością brak bezpodstawności łatwo jest wykazać w tych sprawach, które mają charakter precedensowy, a więc gdy Trybunał rozstrzyga przy braku ugruntowanego orzecznictwa³³.

Analiza współczesnego orzecznictwa dowodzi, że Trybunał konsekwentnie posługuje się tym pierwszym terminem, a jednak sposób rozumienia samej przesłanki zdaje się być dość pojemny. Stąd okazuje się, że uznaje się ją za spełnioną już wtedy, gdy na tym wczesnym etapie postępowania incydentalnego „występuje istotny spór prawny lub faktyczny, którego rozstrzygnięcie nie nasuwa się od razu, wobec czego skarga w postępowaniu głównym nie jest *prima facie* pozbawiona poważnych podstaw”³⁴, albo alternatywnie – „gdy jeden z zarzutów dotyczy istnienia złożonych kwestii prawnych, których rozwiązanie nie nasuwa się od razu i wymaga tym samym przeprowadzenia dogłębnej oceny, która nie może być dokonywana przez sąd orzekający w przedmiocie środków tymczasowych, lecz powinna stanowić przedmiot

³³ K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman, *EU procedural law...*, s. 595-598.

³⁴ C-441/17 R z 20 listopada 2017 r., *Komisja Europejska vs. RP*, ECLI:EU:C:2017:877, s. 31.

postępowania co do istoty sprawy, lub jeżeli dyskusja pomiędzy stronami wskazuje na istnienie poważnej kontrowersji prawnej, której rozstrzygnięcie nie jest oczywiste”³⁵.

Warto na to spojrzeć także z perspektywy proceduralnej – sędzia orzekający o środkach tymczasowych nie może przecież podejmować decyzji całkowicie autonomicznych, odrywając postępowanie incydentalne od głównego. Nie należy oczywiście zasądzać ich tam, gdzie skarga jest bezzasadna, co wymaga jednak już na samym wstępie jakiejś analizy zarzutów. Ale z drugiej strony nie wolno przesądzać o ich ostatecznej zasadności i tym samym wiązać składu wyrokującego, co raczej sugeruje ostrożność oraz analizę o charakterze raczej ograniczonym do wstępnej niemożności wykluczenia dopuszczalności skargi. Im staranniej bowiem się ją przeprowadzi, tym mniej swobody pozostanie dla sędziów ostatecznie rozstrzygających spór – często bez wiceprezesa odpowiedzialnego za środki tymczasowe.

Powyższe sprzyja bazowaniu na argumentacji powołanej w skardze głównej, a przede wszystkim zawartości wniosku o ich ustanowienie, o ile nie byłyby one oczywiście bezzasadne z powodu niedopełnienia wymogów formalnych lub nawet braku jurysdykcji Trybunału, co wymaga kontroli podejmowanej przez TS z urzędu. Natomiast poza tym, szczególnie w postępowaniach przeciwko państwu, może to implikować zaufanie do stanowiska Komisji Europejskiej i tym bardziej utrudniać jego sytuację procesową, przechylając swoiście szalę na rzecz nałożenia środków, nawet w sytuacjach niejednoznacznych. Stąd dostrzec można gotowość do czynienia tego niezwłocznie, jeszcze przed wysłuchaniem drugiej strony i wydaniem postanowienia incydentalnego. Generalnie więc podnoszone wątpliwości co do przyszłego wyroku czy nawet silne kontrargumenty nie muszą działać na korzyść państwa i wystarczać do zablokowania środków, co bywa szczególnie uzasadnione tam, gdzie zagrożone są podstawowe unijne wartości i cele.

Sprawa wycinki w Białowieży jest przykładem właśnie takiego niezwłocznego działania Trybunału, kiedy od razu wydano wstępne postanowienie, opierając się na samym wniosku Komisji – wystarczyło tu bowiem uznanie, że jej argumenty nie wydają się bezpodstawne, a naruszenia prawa i niespełnienia wymagań ochronnych przez polskie władze nie można wykluczyć. W dalszym postępowaniu Komisja dowodziła, że działania aktywnej gospodarki leśnej są bezprawne już dlatego, że polskie władze nie upewniły się co do braku negatywnego wpływu na obszar Natura 2000 i nie uwzględniły opinii naukowych. Odrzucono stanowisko, że nie zdołała ona odpowiednio wykazać, by zarzuty były *prima facie* zasadne, zastępując to uznaniem, że jej argumenty nie wydają się *prima facie* pozbawione poważnych podstaw i nie można wykluczyć, że owe działania w Puszczy nie spełniają unijnych wymogów ochrony. Nawet przedstawienie przeciwstawnych ekspertyz zadziało na niekorzyść polskiej obrony, bo istnienie sprzecznych opinii naukowych jedynie potwierdzało wystarczający w tym kontekście stan wątpliwości, gdy ocena musi być uproszczona³⁶.

³⁵ C-121/21 R z 21 maja 2021 r., *Czechy vs. RP*, ECLI:EU:C:2021:420, s. 35.

³⁶ C-441/17 R z 20 listopada 2017 r., *Komisja Europejska vs. RP*, ECLI:EU:C:2017:877, s. 31-42.

W powyższym postępowaniu Komisji sprzyjała działająca na korzyść ochrony przyrody zasada ostrożności. Natomiast do przychylności Trybunału w sprawach dotyczących polskiego wymiaru sprawiedliwości mogła przyczynić się waga przypisywana ochronie praworządności. W sprawie niezawisłości Sądu Najwyższego Komisja uwypukliła znaczenie postępującego już wysyłania w stan spoczynku urzędujących sędziów i uzależnienie ich losu od uznania Prezydenta RP. Zarazem nawet jeżeli przedmiotem sporu miałyby pozostawać zastosowanie unijnych gwarancji skutecznej ochrony prawnej wobec autonomii państwa w organizacji systemu sądownictwa, to argumentacja taka nie wywołała rezultatu pożądanego przez stronę polską. Tak złożone i dyskusyjne kwestie prawne, gdy rozwiązanie nie nasuwa się od razu, nie pozwalały na deliberację w ramach postępowania incydentalnego, a więc raczej przemówiły za ustanowieniem środków tymczasowych. Trybunał ponownie uznał, że argumenty Komisji nie wydają się *prima facie* pozbawione poważnych podstaw, w przeciwieństwie do stanowiska polskiego rządu, że wniosek tego rodzaju rozpatrywano po raz pierwszy i to bazując na hipotezach w sytuacji, gdy miano stosować rozwiązania znane już z innych krajów³⁷.

W pierwszej ze spraw dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunał zgodził się z Komisją, że na tym etapie wystarczy wykazać spełnienie wymogów przedmiotowej przesłanki przez jeden z zarzutów skargi, a nie badać zasadność każdego z nich. To ułatwiło uwzględnienie jej wniosku, gdyż podnoszony m.in. brak niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej można było wywieść z wcześniejszego orzecznictwa, wspierając się tylko nowymi, potwierdzającymi to okolicznościami. Co prawda chodziło głównie o wyrok prejudycjalny³⁸, gdzie ostatecznie nie stwierdzono naruszenia traktatów, pozostawiając to sądowi odsyłającemu, jednak okazało się to wystarczające w świetle natury rozstrzygnięć tego rodzaju, zwłaszcza że znalazło potwierdzenie w kolejnych wyrokach TS dotyczących SN. Na tej podstawie Trybunał stwierdził, że nie można *prima facie* wykluczyć uchybienia art. 19 TUE przez sporne przepisy krajowe, przez co ponownie mógł on uznać, że argumenty Komisji ukazały się *prima facie* jako niepozbawione poważnej podstawy – bez wypowiedzania się na tym etapie co do zasadności argumentów obu stron, pozostawiając to do wyłącznej właściwości składu orzekającego co do istoty³⁹.

Również we wniosku Republiki Czeskiej o środki tymczasowe nastąpiła koncentracja na jednym zarzucie – dotyczącym wydania koncesji na wydobycie węgla bez przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, pomimo takiego wyraźnego wymogu w unijnej dyrektywie. Ze względu na tak ewidentny charakter naruszenia Trybunał mógł uznać – bez wypowiedzania się w pełni o zasadności całej skargi – że zarzuty strony skarżącej wydają się *prima facie* niepozbawione poważnej podstawy⁴⁰.

³⁷ C-619/18 R z 17 grudnia 2018 r., *Komisja Europejska vs. RP*, ECLI:EU:C:2018:1021, s. 30-59.

³⁸ Wyrok TS z 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *A.K. p. Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO p. Sądowi Najwyższemu*, ECLI:EU:C:2019:982.

³⁹ C-791/19 R z 8 kwietnia 2020 r., *Komisja Europejska vs. RP*, ECLI:EU:C:2020:277, s. 52-81.

⁴⁰ C-121/21 R z 21 maja 2021 r., *Czechy vs. RP*, ECLI:EU:C:2021:420, s. 35-52.

Odmienne podejście przyjęto w drugiej ze spraw dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, gdzie ze względu na szeroki katalog wnioskowanych środków tymczasowych analizę podzielono na kilka kategorii. Najpierw badano zarzuty uzasadniające pełne zawieszenie działalności Izby Dyscyplinarnej, zwłaszcza w sprawach karnych i statusu sędziów SN oraz skutków wydanych już uchwał. W świetle już wcześniejszych rozstrzygnięć dosyć łatwo przyszło uznać za nieopozbawiony *prima facie* poważnej podstawy ten brak gwarancji niezawisłości i bezstronności. Bez przesądzania na tym etapie o zasadności argumentów stron podkreślono ryzyko wykorzystywania kompetencji Izby jako narzędzia politycznej kontroli treści orzeczeń oraz ograniczania niezawisłości sędziów, a także wzbudzenia w przekonaniu jednostek wątpliwości w tym zakresie⁴¹.

Trudne do wykluczenia *prima facie* naruszenie wiązało się także z pozbawieniem ich możliwości badania spełnienia unijnych wymogów dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu w kontekście kontroli zgodności z prawem powołań sędziowskich, zwłaszcza że godziło to w zasadę pierwszeństwa oraz możliwość kierowania pytań prejudycjalnych. W tym samym duchu oceniono żądania Komisji dotyczące zawieszenia tzw. ustawy kagańcowej pozwalającej na pociągnięcie ich za to do odpowiedzialności dyscyplinarnej, czego przypadki zostały nawet powołane w jej wniosku. Już na tym etapie Trybunał nie pozostawił wątpliwości, że konstytucyjny charakter aktu powołania sędziego nie może usprawiedliwiać wyłączenia jego kontroli sądowej, tak jak uznania, że prawo jednostki do żądania tego nie mieści się w zakresie art. 47 KPP, tym bardziej w świetle najnowszego orzecznictwa ETPC. Wobec powyższego trudno było analogicznie nie traktować osobno badanego żądania Komisji zawieszenia przepisów o wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN do rozpoznawania zarzutów braku niezależności sądu lub niezawisłości sędziego, nawet w świetle polskiego argumentu konieczności zapewnienia specjalizacji w kwestiach natury ustrojowej i eliminacji ryzyka rozbieżności orzeczniczych⁴².

4.2. Kwestia pilności

Zważywszy na konsekwencje środków tymczasowych, tak jak w innych postępowaniach sądowych, właśnie przesłanka pilności wydaje się mieć znaczenie wiodące, sprawiając nawet wrażenie zdominowania całego toku rozumowania sędziego orzekającego, chociaż bywa to bardziej kwestią rozłożenia akcentów, a nie pomijania innych przesłanek. Ogólnie chodzi o sytuację niecierpiącą zwłoki, gdy nie można się obejść bez niezwłocznego działania ze względu na zagrożenie poważnej i nieodwracalnej szkody. Stanowi to naturalną konsekwencję trwania postępowania przez pewien czas, gdy następstw owej zwłoki nie uda się w przyszłości zniwelować mimo korzystnego dla wnioskodawcy wyroku, który może wtedy mieć ograniczoną siłę

⁴¹ C-204/21 R z 14 lipca 2021 r., *Komisja Europejska vs. RP*, ECLI:EU:C:2021:593, s. 79-114 oraz 154-177.

⁴² *Ibidem*, s. 193-205 oraz 219-240.

oddziaływania lub nawet być praktycznie bezużyteczny⁴³. Kładzie się tu nacisk na zagwarantowanie jego przyszłej pełnej skuteczności, aby uniknąć luk w ochronie prawnej prowadzących do takiej szkody, i właśnie temu podporządkowana jest ocena dopuszczalności środków tymczasowych. Stąd o ile na tym etapie sędzia w ograniczonym stopniu bada zasadność zarzutów skargi, to właśnie wyłącznie dla tych celów ma założyć, że mogą one zostać uwzględnione, gdyż chodzi o szkodę, jaka wynikłaby z odmowy ustanowienia środków w przypadku jej uwzględnienia co do istoty⁴⁴.

W tym zakresie nie mieści się jednak naprawienie albo eliminacja skutków takiej szkody, która została już wyrządzona, chyba że udałoby się powstrzymać ich pogłębianie albo w inny sposób zapewnić korzyść dodatkową w stosunku do przyszłego wyroku. Jeżeli więc bezprawie po stronie państwa się już dokonało, wywołując wszelkie negatywne konsekwencje, Trybunał powinien to autorytatywnie przesądzić, aby istniała podstawa dochodzenia odszkodowań lub zmian ustawodawczych, ale dopiero w rozstrzygnięciu kończącym postępowanie główne. Może to jednak zależeć od charakteru żądanych środków – czy ograniczają się do powstrzymania się od określonych działań przez państwo czy też może wymagają działań pozytywnych.

Wnioskodawca w postępowaniu incydentalnym zobowiązany jest rygorystycznie do wykazania ewentualności szkody, chociaż na poziomie wystarczającego prawdopodobieństwa, a nie absolutnej pewności. Należy więc dowieść istnienia wyraźnego ryzyka dla dobra zasługującego na ochronę – bezpowrotnego uszczerbku przed wydaniem wyroku, o ile żądane środki nie zostaną zarządzone. W ujęciu systemowym szkoda powinna nosić cechy zarówno poważnej, jak i nieodwracalnej, choć współcześnie Trybunał niekoniecznie rozdziela te dwa warunki, wykazując tendencję do zbiorczej analizy, zwłaszcza tam, gdzie zamierza przychylić się do wniosku, podczas gdy odmowa może nastąpić już z powodu niespełnienia jednej z nich⁴⁵.

O ile szkoda jest nieodwracalna, gdy nie uda się jej naprawić korzystnym wyrokiem, to ustalenie, że jest poważna, zależy od zbadania sytuacji faktycznej i prawnej wnioskodawcy, a więc wymaga zindywidualizowanego podejścia. Inna będzie perspektywa małego przedsiębiorstwa, gdy jej zakres podważy dalszą egzystencję, a inna państwa członkowskiego, gdzie może chodzić o wymiar ogólniejszy czy też systemowy⁴⁶. Poza wyjątkowymi okolicznościami nie może mieć ona charakteru *stricte* majątkowego, gdyż to udaje się co do zasady naprawić odszkodowaniem pieniężnym obciążającym stronę przegrywającą, chyba że nie zapewniłoby ono

⁴³ B. Wägenbaur, *Court of the Justice...*, s. 446.

⁴⁴ C-76/08 R z 24 kwietnia 2008 r., *Komisja Europejska p. Republice Malty*, ECLI:EU:C:2008:252; C-573/08 R z 10 grudnia 2009 r., *Komisja Europejska p. Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:2009:775 oraz postanowienie Wiceprezesa TS z 20 lipca 2018 r., C-238/18 R, *Europejski Bank Centralny p. Republice Łotewskiej*, ECLI:EU:C:2018:581.

⁴⁵ W. Postulski, *Art. 278...*, s. 528 i n.; C-76/08 R z 24 kwietnia 2008 r., *Komisja Europejska p. Republice Malty*, ECLI:EU:C:2008:252; C-573/08 R z 10 grudnia 2009 r., *Komisja Europejska p. Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:2009:775 oraz postanowienie Wiceprezesa Trybunału z 10 stycznia 2018 r., C-442/17 P(R), *Komisja Europejska vs. RW*, ECLI:EU:C:2018:6.

⁴⁶ K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman, *EU procedural law...*, s. 599, 603.

pełnej ochrony dóbr – np. prowadząc do upadłości przedsiębiorstwa⁴⁷. W orzecznictwie uwzględniano natomiast, obok takiego zagrożenia, nieodwracalną zmianę pozycji przedsiębiorstwa na rynku⁴⁸, kwestie ochrony środowiska, czy też utratę mandatu przez członka PE⁴⁹. Ryzyko wystąpienia szkody musi być przy tym także realne, a nie hipotetyczne, tj. oparte na przyszłych i niepewnych wydarzeniach, chociaż skoro nie musi być całkowicie pewne, chodzi o jej skonkretyzowaną postać oraz relatywną przewidywalność⁵⁰.

Analizowane w tym tekście polskie sprawy wiązały się właśnie ze szkodami niemajątkowymi o szczególnym ciężarze gatunkowym – w środowisku naturalnym oraz praworządności. Z pewnością trudno odmawiać środków tymczasowych, gdy chodzi o kluczowe unijne wartości i prawa podstawowe, tak jak wtedy, gdy zaskarżane działania godzą we wspólną przestrzeń sądową lub rynek wewnętrzny, podważając wzajemną uznawalność czy swobodny przepływ, względnie spójność społeczną, gospodarczą i terytorialną. Generalnie jednak wydaje się, że nawet w takich sprawach bardziej uwypukla się aspekt nieodwracalności, a stopień poważności bywa traktowany jako bardziej ocenny i mniej wymierzalny.

Zarządzając wstępnymi środkami w sprawie Białowieży, Trybunał zgodził się z Komisją, że działania gospodarki leśnej grożą trwałą dewastacją naturalnych siedlisk rzadkich gatunków, często reliktywów lasów pierwotnych oraz zmianami w strukturze i funkcjach drzewostanów, prowadząc do nieodwracalnego przekształcenia w las gospodarczy. W ostatecznym postanowieniu dodano nieodwracalność szkody wynikającej z wycinki i usuwania starodrzewu – pierwotnych siedlisk nie da się przywrócić odszkodowaniem lub innymi rekompensatami. Musiała ona zarazem być poważna, skoro nastąpił trzykrotny wzrost etatu pozyskiwania drewna na znacznym obszarze Puszczy. Nie przyjęto przy tym polskiego uzasadnienia tych działań gradacją kornika drukarza mającego zagrażać drzewostanom, gdyż jego co najmniej sporny charakter wykluczył dążenie do ustalenia złożonego stanu faktycznego ograniczonymi instrumentami postępowania incydentalnego. Stąd, jak zawsze w takich sytuacjach, na jego potrzeby założono, że zarzuty mogą zostać uwzględnione, tym bardziej że nawet strona polska nie kwestionowała wpływu na siedliska, choć miał być krótkookresowy, ale brak było, *prima facie*, danych naukowych wykluczających ponad racjonalną wątpliwość owe szkodliwe skutki⁵¹.

⁴⁷ Postanowienie Prezesa SPI z 12 lipca 2002 r., T-163/02 R, *Montan Gesellschaft Voss i in. p. Komisji WE*, ECLI:EU:T:2002:196, s. 30; postanowienie Prezesa SPI z 5 lipca 2005 r., T-117/05 R, *Andreas Rodenbröcker i inni p. Komisji WE*, ECLI:EU:T:2005:273, s. 76 oraz postanowienie prezesa SPI z 3 grudnia 2002 r., T-181/02 R, *Neue Erba Lautex GmbH Weberei und Veredlung p. Komisji WE*, ECLI:EU:T:2002:294, s. 88.

⁴⁸ Postanowienie Prezesa SPI z 20 lipca 2000 r., T-169/00 R, *Esedra SPRL p. Komisji WE*, ECLI:EU:T:2000:198, s. 45.

⁴⁹ Postanowienie Prezesa SPI z 26 stycznia 2001 r., T-353/00 R, *Jean-Marie Le Pen p. Parlamentowi Europejskiemu*, ECLI:EU:T:2001:21, s. 96 oraz B. Wägenbaur, *Court of the Justice...*, s. 448, 808-809.

⁵⁰ Postanowienie Prezesa SPI z 15 stycznia 2001 r., T-241/00 R, *Azienda Agricola „Le Canne” Srl p. Komisji WE*, ECLI:EU:T:2001:6, s. 37.

⁵¹ C-441/17 R z 27 lipca 2017 r., *Komisja Europejska vs. RP*, ECLI:EU:C:2017:622, s. 43-61.

Przyjmując na analogicznej zasadzie hipotezę bezprawności zmian w sprawie niezależności Sądu Najwyższego, prawdopodobieństwo szkody nasuwało się samo, tym bardziej że były one już wdrażane. Nieodwracalność uzasadniono rolą tego organu, którego wyroki korzystają z powagi rzeczy osądzonej, co mogłoby wpływać także na ogólny odbiór polskiego wymiaru sprawiedliwości w przestrzeni sądowej UE⁵². W tym kontekście podkreślono znaczenie niezależności sądów dla całego systemu unijnego, zwłaszcza współpracy sądowej i procedury prejudycjalnej, co zostało ponownie wykorzystane w pierwszej sprawie Izby Dyscyplinarnej, której kwestionowana niezależność zaczęła już wpływać na sytuację polskich sędziów, spełniając omawianą przesłankę nieodwracalności⁵³. Co ciekawe, Trybunał nie zgodził się z argumentem braku pilności, skoro oddalono wnioski o tryb przyspieszony, wskazując na brak korelacji tych dwóch aspektów, zwłaszcza że nie stosuje się go w sprawach złożonych, do których ta się zaliczała⁵⁴.

Natomiast we wniosku Republiki Czeskiej podkreślano różne negatywne konsekwencje kontynuacji wydobycia węgla, z których nie wszystkie mogły uzasadnić środki tymczasowe. Obniżanie terenu powodujące uszkodzenia budynków prowadziło do szkód o głównie materialnym charakterze, a więc możliwych do wyrównywania odszkodowaniem. Podstawą do ich nałożenia stało się jednak negatywne oddziaływanie na poziom wód podziemnych po drugiej stronie granicy, które uznano za prawdopodobne, gdyby taka kontynuacja do ostatecznego wyroku miała miejsce. Nie miało znaczenia, że mogła być to niejedyna przyczyna, tym bardziej że pośrednio potwierdzono jej znaczenie, budując wielki ekran przeciwfiltracyjny, który ma być ukończony dopiero w 2023 r. Wszakże celem postępowania incydentalnego nie jest ustalanie złożonego stanu faktycznego, to już samo prawdopodobieństwo wystarczyło, by postanowienie o środkach oparto na założeniu przyszłego uwzględnienia zarzutów. Natomiast wpływ na zaopatrzenie w wodę pitną populacji uczynił szkodę dla środowiska i zdrowia ludzkiego poważną i nieodwracalną⁵⁵.

Pilność żądania zawieszenia całej działalności Izby Dyscyplinarnej SN było łatwo wykazać ze względu na wzrastającą intensywność jej działalności w spornym zakresie – Komisja przedstawiła dowody szeregu rozstrzygnięć o uchyleniu immunitetu, zezwoleniu na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej czy zawieszeniu sędziów w czynnościach i obniżeniu wynagrodzenia. W tym kontekście za prawdopodobne uznano wystąpienie poważnej i nieodwracalnej szkody dla porządku prawnego Unii, jego wartości oraz wywodzonych z niego przez jednostki praw. Trybunał przypomniał, że sama wizja narażenia na powyższe ryzyko, gdy właściwy jest organ niegwarantujący niezależności, może negatywnie wpływać na sędziów. Zwiększa to wątpliwości co do niepodatności na czynniki zewnętrzne także tych nieobjętych takimi rozstrzygnięciami, pozbawiając oznak niezawisłości i bezstronności, a więc

⁵² C-619/18 R z 19 października 2018 r., *Komisja Europejska vs. RP*, ECLI:EU:C:2018:852, s. 60-90.

⁵³ C-791/19 R z 8 kwietnia 2020 r., *Komisja Europejska vs. RP*, ECLI:EU:C:2020:277, s. 82-103.

⁵⁴ Zob. też postanowienie Prezesa TS z 18 października 2017 r., C-493/17, *Heinrich Weiss i in.*, ECLI:EU:C:2017:792, s. 13.

⁵⁵ C-121/21 R z 21 maja 2021 r., *Czechy vs. RP*, ECLI:EU:C:2021:420, s. 53-79.

podważając zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w demokratycznym państwie prawnym, nawet jeżeli ewentualny proces karny toczyłby się przed innym sądem⁵⁶.

Podobnie potraktowano pozbawienie możliwości weryfikowania spełnienia przez składy orzekające unijnych wymogów niezbędnych do realizacji skutecznej ochrony prawnej oraz przekazanie do wyłącznej właściwości drugiej nowej Izby SN. Niezbędne okazało się wreszcie zawieszenie stosowania tzw. ustawy kagańcowej przewidującej odpowiedzialność dyscyplinarną za dokonywanie takiej weryfikacji, nawet jeżeli miało wystarczyć wcześniejsze zawieszenie orzekania przez Izbę Dyscyplinarną w sprawach dyscyplinarnych. Zdaniem Trybunału w ten sposób zmniejszono ryzyko poważnej i nieodwracalnej szkody, ale go nie wyeliminowano, gdyż znowu sama wizja wszczęcia postępowania może wpłynąć na niezawisłość oraz wątpliwości w odbiorze społeczeństwa co do jej zachowania⁵⁷.

4.3. Nakaz wyważenia interesów

Ważenie różnych interesów stanowi bardzo istotny element rozstrzygnięcia o środkach tymczasowych, przesądzając ostatecznie o stanowisku Trybunału, niezależnie od stopnia pilności sprawy. Nie chodzi jedynie o strony w ścisłym rozumieniu, bo przecież w sporach z państwami członkowskimi Komisja realizuje rolę „strażnika traktatów”, a więc także zabezpiecza interesy podmiotów prywatnych korzystających z gwarancji przestrzeni sądowej, rynku wewnętrznego czy czystego środowiska. Natomiast skutki ewentualnych środków nakładanych na władze krajowe, chociażby w postaci zawieszenia stosowania prawa czy pomijania wyroków sądów państwowych, ale nawet wstrzymania określonej inwestycji, oddziałują na znaczny krąg podmiotów dalece wykraczający poza organy krajowe. Często dzieje się to w dłuższym horyzoncie czasowym, zanim ostateczny wyrok nie wyeliminuje ich z obrotu, ale mogą one sięgać nawet dalej. Zadaniem Trybunału w ramach rozstrzygnięcia incydentalnego będzie więc ustalenie, na ile interes, który ma być chroniony środkami tymczasowymi, przeważa nad innymi, które powinny zostać wzięte pod uwagę. Niezbędne jest uwzględnienie nieodwracalnych konsekwencji, które wywoła podjęcie lub uchylenie się od określonych działań, nie zapominając też, że skarga w postępowaniu głównym może nie zostać ostatecznie uwzględniona.

Kolizja może natomiast obejmować tak różne interesy, jak bezpieczeństwo energetyczne, stabilność finansów państwa, funkcjonowanie danego rynku sektorowego albo systemu ochrony zdrowia lub zabezpieczenia społecznego. Szczególnie ciekawie kształtuje się to w sprawach ze sporów pomiędzy dwoma państwami, jak w sprawie Turowa, gdzie zderzyły się interesy głównie ekonomiczne dalszego funkcjonowania przedsiębiorstwa i jego otoczenia, być może także strategiczne związane

⁵⁶ C-791/19 R z 8 kwietnia 2020 r., *Komisja Europejska vs. RP*, ECLI:EU:C:2020:277, s. 115-141 oraz 178-188.

⁵⁷ C-204/21 R z 14 lipca 2021 r., *Komisja Europejska vs. RP*, ECLI:EU:C:2021:593, s. 206-213 oraz 241-249.

z energetyką z jednej strony, oraz dobro środowiska naturalnego i zaspokajanie potrzeb wodnych ludności po stronie czeskiej. Dlatego zadaniem sędziego orzekającego jest uwzględnienie ryzyka związanego z każdym ewentualnym rozwiązaniem i zbadanie, na ile interes ich wnioskodawcy przeważa nad dalszym stosowaniem kwestionowanych decyzji i norm krajowych. Należy rozważyć z jednej strony, czy skutki takiego stosowania udałoby się odwrócić, gdyby doszło do ich uchylecia po uwzględnieniu skargi przez TSUE, a z drugiej czy w przypadku jej oddalenia zawieszenie uniemożliwiłoby osiągnięcie celów, dla których je przyjęto⁵⁸.

Także w tym względzie wnioskodawca powinien starać się wykazać niezbędność środków w świetle całokształtu okoliczności i poszanowania zasady proporcjonalności, łącznie z najmniejszą możliwą dotkliwością dla tych przeciwstawianych interesów. Natomiast państwo, przeciwko któremu mają zostać zastosowane, może podkreślać wagę powoływanych przez nie interesów oraz proporcjonalność stosowanych instrumentów, zagrożonych rozstrzygnięciem Trybunału, jak też wykazywać możliwość zastosowania bardziej ograniczonych środków niż te proponowane. Stanowi to alternatywną lub uzupełniającą linię obrony wobec kwestionowania pilności, gdy podjęcie określonych działań dopiero w następstwie ostatecznego wyroku miałyby być wystarczające dla osiągnięcia pożądanego celu albo samego prawdopodobieństwa jego wydania na korzyść Komisji.

Stąd proces ważenia powinien wiązać się ze starannymi analizami faktycznymi i prawnymi, z odwołaniem do kategorii zobiektywizowanych, chociaż sędzia orzekający dysponuje znacznym, trudnym do kwestionowania marginesem uznania. Pozwala mu to na przyjęcie innych, choćby bardziej ograniczonych środków tymczasowych niż proponowane, a nawet odmowy ich zastosowania, pomimo spełnienia przesłanki pilności oraz zasadności *prima facie*. Zresztą im mniej rygorystycznie podchodzi się do pierwszej z przesłanek, poprzestając na badaniu braku oczywistej bezpodstawności, tym większe znaczenie przypisać należy właśnie wyważaniu interesów w danej sprawie, co jeszcze zwiększa władzę sędziego.

Dla zobowiązania do zaprzestania wycinki w Białowieży wystarczyło założenie, że nie można skutecznie uzasadniać celu polskich władz ograniczeniem gradacji kornika, tym bardziej że Komisja wykazała także naukowo brak zagrożenia siedlisk, których kornik ten stanowi naturalny element, wcześniej nie traktowany jako zagrożenie. Należy to do zwykłego cyklu przyrody, a zwiększona gradacja nie podważa rekreacyjnej, turystycznej i krajobrazowej atrakcyjności puszczy, jedynie ewentualnie gospodarczą. Okazało się zresztą, że działania aktywnej gospodarki prowadzono tylko na niewielkiej części obszaru chronionego, w pozostałej nie przejmując się tą gradacją. Zdaniem Trybunału interes publiczny w zachowaniu właściwego stanu siedlisk i lasów naturalnych przeważał nad interesem państwa w zwalczaniu kornika, szczególnie przy uwzględnieniu zasady ostrożności, tym bardziej gdy chodziło

⁵⁸ Postanowienie Prezesa TS z 25 czerwca 1998 r., C-159/98 P (R), *Gouvernement des Antilles néerlandaises p. Radzie UE*, ECLI:EU:C:1998:329 oraz z 10 stycznia 2018 r., C-442/17 P(R), *Komisja Europejska vs. RW*, ECLI:EU:C:2018:6.

o zachowanie bioróżnorodności, a nie traktowanie lasu jako źródła surowca. Natomiast ochrona przed utratą jego ekonomicznej wartości, także dla lokalnej ludności pożywiającej runo, stanowiłaby interes o zupełnie innej wadze w zderzeniu z interesem przyrody, zagrożonej poważnymi i nieodwracalnymi szkodami. Strona polska nie wykazała, że wstrzymanie kwestionowanych działań na czas postępowania groziło szkodami porównywalnymi, zwłaszcza że procedowano w trybie przyspieszonym. Równocześnie jednak, w poszanowaniu proporcjonalności, określono wyjątki, wyłączając z zakresu orzeczonych środków działania bezwzględnie konieczne i najmniej radykalne dla zapewnienia bezpośrednio i natychmiastowo bezpieczeństwa publicznego osób w bezpośrednim otoczeniu dróg lub innej ważnej infrastruktury⁵⁹.

W podobnym duchu uznano przewagę interesu polegającego na zapobieżeniu poważnej i nieodwracalnej szkodzie dla środowiska naturalnego i zdrowia ludzkiego, wynikającej z kontynuacji wydobywania w Turowie, nad społeczno-gospodarczym i energetycznym interesem RP, tym bardziej że zasada ostrożności wymagała szczególnej troski o wody podziemne. Z drugiej strony Trybunał wskazał na możliwość uniknięcia lub kompensaty konsekwencji społeczno-gospodarczych takimi instrumentami, jak unijne fundusze umożliwiające tworzenie nowych miejsc pracy oraz zaopatrywanie się w węgiel dla elektrowni w innych kopalniach w przypadku zaprzestania wydobywania w Turowie. Trybunał przypomniał, że odwracalnych szkód czysto finansowych nie można traktować tak jak nieodwracalnych zmian środowiskowych, a strona polska nie potrafiła wykazać konkretnymi dowodami, że to wstrzymanie wydobywania miało zagrażać równowadze środowiskowej ze względu na niemożność zabezpieczenia wyrobiska. Podobnie było z argumentem bezpieczeństwa energetycznego i zaopatrzenia odbiorców w prąd, zwłaszcza że operatorzy systemu mogą to rekompensować⁶⁰.

W kolejnych sprawach związanych z polskim wymiarem sprawiedliwości Trybunał przychylił się do stanowiska Komisji o szczególnej wadze zagrożenia dla funkcjonowania systemu prawnego Unii, który ma być oparty na skutecznej ochronie prawnej oraz wspólnej przestrzeni sądowej ze wzajemną uznawalnością zarówno orzeczeń, jak i praw jednostek, którym mogła zostać wyrządzona nieodwracalna szkoda. Na tym tle czasowe przywrócenie do pracy sędziów SN, zawieszenie funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej czy pozwolenie wszystkim sądom na badanie spełnienia unijnych wymogów niezawisłości i bezstronności do czasu wydania odpowiednich wyroków nie miałyby porównywalnego ciężaru gatunkowego. Każdorazowo TS rozważał to starannie tak z perspektywy przyjęcia środków i późniejszego oddalenia skargi Komisji, jak i odmowy ich zastosowania przy następnym jej uwzględnieniu. Nie przekonały Trybunału polskie argumenty uderzenia w podstawowe zasady ustrojowe państwa i interes wymiaru sprawiedliwości, gdy jedni sędziowie mieliby składać z urzędu innych oraz osłabione zostałyby w oczach jednostek wrażenie niezależności tegoż Sądu Najwyższego. Przypomniano, że państwo nie może skutecznie powoływać

⁵⁹ C-441/17 R z 20 listopada 2017 r., *Komisja Europejska vs. RP*, ECLI:EU:C:2017:877, s. 62-84.

⁶⁰ C-121/21 R z 21 maja 2021 r., *Czechy vs. RP*, ECLI:EU:C:2021:420, s. 80-94.

się na sprzeczność przepisów krajowych, w tym rangi konstytucyjnej, ze skutkami zastosowania środka tymczasowego, zwłaszcza jeżeli chodzi o zagrożenie szkody dla ogólnego interesu UE w prawidłowym funkcjonowaniu jej porządku prawnego⁶¹.

Podobnie potraktowano zarzut naruszenia prawa do sądu, a nawet pewności prawa, poprzez pozbawienie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych jej kompetencji, gdyż wykonanie środka tymczasowego może wymagać przywrócenia stanu prawnego sprzed wejścia w życie spornego przepisu, a więc stosowania poprzednio obowiązujących przepisów. Dlatego też chybiona była teza o ryzyku bezkarności sędziów naruszających prawo ze względu na brak zagrożenia postępowaniem dyscyplinarnym, skoro wystarczyło przynajmniej czasowo ponownie pozwolić orzekać w takich sprawach uprzednio umocowanemu organowi. Zresztą też o poważnym zagrożeniu pospolitymi przestępstwami sędziów, takimi jak gwałt czy przemoc domowa, nie poparto stosownymi dowodami, tak jak nie wykazano możliwości wykorzystywania przez przywróconych sędziów swojej funkcji dla realizacji partykularnych interesów czy wzbudzania wtedy wątpliwości co do ich niezawisłości⁶².

Podsumowanie

Problematyka stosowania środków tymczasowych jeszcze do niedawna nie stanowiła szczególnego przedmiotu zainteresowania w polskiej literaturze, gdyż wydawała się nie tylko bardzo specjalistyczna, ale i odległa od wyzwań naszego członkostwa w Unii Europejskiej. Stąd wystarczała podstawowa wiedza, że zapobiegają one nieodwracalnej szkodzie i umożliwiają późniejsze, pełne wykonanie wyroku co do istoty. Natomiast szczególnie w ostatnich latach środki te stały się istotnym instrumentem zapewniania przestrzegania zobowiązań członkowskich.

Orzecznictwo TSUE dowiodło ich szczególnej przydatności w tzw. postępowaniach „uchybieniowych” jako gwarancji zapobieżenia nieodwracalnej szkodzie dla całego systemu unijnego. Niestety we wzroście znaczenia tej procedury szczególny udział ma Polska, której uporczywe kontestowanie niektórych rozstrzygnięć Trybunału doprowadziło do wypracowania mechanizmu kary pieniężnej. Za symptomatyczne uchodzić może także i to, że środki tymczasowe wobec naszego kraju nakładano w dwóch szczególnie znaczących dziedzinach, a więc praworządności oraz ochrony środowiska, ukazując ewolucję podejścia – od początkowej wstrzeźliwości orzeczniczej w przypadku Rospudy, aż do daleko posuniętego rygoryzmu historycznie rekordowej kary pieniężnej w sprawie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów.

Celem niniejszego artykułu było przedstawienie tego instrumentu nie tylko w ujęciu systemowym, lecz także przez pryzmat konkretnych postępowań – właśnie

⁶¹ C-619/18 R z 17 grudnia 2018 r., *Komisja Europejska vs. RP*, ECLI:EU:C:2018:1021, s. 91-116 oraz C-791/19 R z 8 kwietnia 2020 r., *Komisja Europejska vs. RP*, ECLI:EU:C:2020:277, s. 104-113.

⁶² C-204/21 R z 14 lipca 2021 r., *Komisja Europejska vs. RP*, ECLI:EU:C:2021:593, s. 142-153, 189-192, 214-218 oraz 250-254.

dotyczących Polski ze względu na ich reprezentatywność. Punktem wyjścia była oczywiście konstatacja jego doraźnego charakteru w ramach postępowania incydentalnego, w celu udzielenia ograniczonej w czasie ochrony roszczenia stanowiącego przedmiot przyszłego, toczącego się przed TSUE postępowania głównego.

Niewątpliwe interesujący okazuje się już sam charakter prawny art. 279 TFUE, który pozostawia znaczny margines swobodnego uznania wiceprezesowi TSUE orzekającemu o tych środkach. To właśnie pojemność tej formuły, przy jednoinstancyjnym postępowaniu bez możliwości skorzystania ze środka odwoławczego, była nagłaśniana i spotkała się z największą krytyką. Natomiast z normatywnego punktu widzenia istotne wydają się zwłaszcza przesłanki ich zastosowania i to im poświęcono najwięcej uwagi w niniejszym tekście, z uwzględnieniem poszczególnych rozstrzygnięć w analizowanych sprawach.

W tym kontekście interesującą ewolucję dostrzec można w odniesieniu do rozumienia zasadności roszczenia *prima facie*. Początkowo bazowało ono na silnym domniemaniu, że skarga ma solidną szansę uwzględnienia, aby ostatecznie przestać na raczej odwróconym podejściu, zgodnie z którym wystarcza założenie, że nie jest ona pozbawiona poważnych podstaw.

Przesłanka pilności wymaga oczywiście uwzględniania specyficznego kontekstu postępowań przeciwko państwom członkowskim organizacji ponadnarodowej, ale nie wydaje się, aby konstrukcyjnie zasadniczo odbiegało to od podejścia znanego z klasycznych środków zabezpieczenia skargi przed sądami powszechnymi. Ogólnie chodzi o sytuację niecierpiącą zwłoki, gdy nie można się obejść bez niezwłocznego działania jeszcze przed wyrokiem ze względu na zagrożenie poważnej i nieodwracalnej szkody. Na pewno interesujące okazało się stosowanie przez TSUE, także w przedstawionych tutaj postanowieniach, zindywidualizowanego podejścia.

Szczególną natomiast uwagę zwrócić warto na model wyważania interesów. Stanowi on przejaw ogólniejszego podejścia Trybunału do rozstrzygania wszelkich sporów – z zastosowaniem zasady proporcjonalności, a zwłaszcza poszukiwaniem środków najmniej dotkliwych. Analizowane rozstrzygnięcia w sprawach polskich można potraktować jako ogólnie reprezentatywne w tym obszarze. To, co wydaje się dodatkowo interesujące, wiąże się z zakresem uwzględnianych dóbr, gdyż nie chodzi jedynie o strony w ścisłym rozumieniu, a więc samą Komisję jako instytucję oraz pozwane państwo, lecz raczej interes systemu unijnego jako całości oraz obywateli jako jego beneficjentów.

