

## dr Monika Kawczyńska

Autorka jest adiunktem w Katedrze Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie (ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7992-5513>).

# Potrącenie kar pieniężnych związanych z niewykonaniem przez Polskę środków tymczasowych przewidzianych w art. 279 TFUE

**Słowa kluczowe:** środki tymczasowe, okresowa kara pieniężna, potrącenie, wykonywanie orzeczeń TSUE, efektywna ochrona sądowa

W wyroku z 29.05.2024 r. Polska przeciwko Komisji<sup>1</sup> Sąd potwierdził możliwość egzekwowania przez Komisję w drodze potrącenia kar pieniężnych nakładanych na państwa członkowskie. O ile Komisja dokonywała już potrącenia wymagalnych wierzytelności na rzecz budżetu Unii, w tym wobec państw członkowskich, o tyle nie dotyczyły one kar pieniężnych nałożonych przez TSUE w związku z naruszeniem prawa unijnego. Powyższe rozstrzygnięcie jest tym bardziej istotne, że dotyczy kar pieniężnych ukształtowanych przez prawo sędziowskie, których stosowanie w odniesieniu do postanowień tymczasowych nie zostało wyraźnie przewidziane w traktatach. Niechlubnym prekursorem omawianych rozwiązań stała się Polska, która odmówiła wykonania środków tymczasowych zarządzonych przez TSUE w sprawach o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom wynikającym z prawa unijnego. Artykuł przedstawia teoretyczne i praktyczne aspekty egzekwowania kar pieniężnych zasądzonych w postanowieniach tymczasowych wydanych na podstawie art. 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>2</sup> oraz wykorzystane przez Polskę środki ochrony prawnej.

### 1. Wstęp

Środki tymczasowe stosowane w postępowaniach spornych przed TSUE służą zabezpieczeniu interesów stron przed powstaniem nieodwracalnej szkody oraz zapewnieniu pełnej efektywności rozstrzygnięcia wydanego co do istoty sprawy. Ich celem jest zapobieżenie negatywnym skutkom wynikającym z upływu czasu, które mogłyby powstać w oczekiwaniu na wyrok sądu, w myśl założenia *justice delayed, is justice denied*<sup>3</sup>. Trybunał Sprawiedliwości, dokonując teleologicznej wykładni art. 279 TFUE, przewidział możliwość nałożenia

okresowej kary pieniężnej na stronę postępowania, która nie stosuje się do zarządzonych środków tymczasowych. Okresowa kara pieniężna naliczana za każdy dzień trwania uchybienia ma charakter motywujący w celu skłonienia strony do efektywnego wykonania określonych nakazów lub zakazów o charakterze zabezpieczającym. Dotychczas okazało się to konieczne w trzech postępowaniach dotyczących naruszenia zobowiązań wynikających z prawa unijnego, przy czym wszystkie z tych spraw dotyczyły Polski.

Po raz pierwszy Trybunał przesądził o możliwości zastosowania okresowej kary pieniężnej wobec państwa członkowskiego nierespektującego postanowienia tymczasowego w sprawie C-441/17 R, Komisja przeciwko Polsce<sup>4</sup>, dotyczącej Puszczy Białowieskiej<sup>5</sup>. Trybunał uznał, że adekwatną karą mającą skłonić Polskę do zaprzestania wycinki Puszczy Białowieskiej

1 Wyrok Sądu z 29.05.2024 r., sprawy połączone T-200/22 i T-314/22, Rzeczpospolita Polska przeciwko Komisji Europejskiej, EU:T:2024:329 – dalej wyrok w sprawach połączonych T-200/22 i T-314/22, Polska przeciwko Komisji.

2 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47 – dalej TFUE.

3 P. Wennerås, *Interim Relief and Enforcement of the Rule of Law*[w:] *The Oxford Encyclopedia of EU Law*, 2022, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law-oeul/law-oeul-e94?prd=OEEUL> (dostęp: 30.10.2024 r.).

4 Postanowienie TS z 20.11.2017 r., C-441/17 R, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2017:877.

5 Postanowienie Wiceprezesa TS 27.07.2017 r., C-441/17 R, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2017:622.

będzie zapłata kwoty 100 tysięcy euro dziennie. Rozstrzygnięcie Trybunału odniosło zamierzony skutek, gdyż Polska w krótkim czasie zaprzestała dewastacji Puszczy Białowieskiej, a Komisja nie wniosła o zastosowanie kar finansowych. Po raz drugi kara pieniężna okazała się konieczna w sprawie C-121/21 R, Czechy przeciwko Polsce<sup>6</sup>, dotyczącej negatywnego oddziaływania na środowisko kopalni węgla brunatnego Turów. Wiceprezes Trybunału nałożyła na Polskę okresową karę pieniężną w wysokości 500 tysięcy euro dziennie do czasu wykonania postanowienia tymczasowego dotyczącego wstrzymania wydobywania węgla brunatnego w kopalni Turów<sup>7</sup>. Po raz trzeci kara pieniężna znalazła zastosowanie w sprawie C-204/21 R, Komisja przeciwko Polsce<sup>8</sup>, dotyczącej tzw. ustawy kagańcowej oraz Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Wiceprezes Trybunału nałożył karę w wysokości 1 miliona euro dziennie do czasu wykonania przez Polskę postanowienia tymczasowego w sprawie zawieszenia stosowania przepisów będących podstawą funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej oraz wstrzymania wykonalności uchwał tej izby<sup>9</sup>. Po półtora roku kara została obniżona do kwoty 500 tysięcy euro dziennie, gdyż Polska przyjęła zmiany legislacyjne polegające na zniesieniu Izby Dyscyplinarnej, lecz nie wykonała wszystkich zarządzonych środków<sup>10</sup>.

Podobnie jak w przypadku nakazów zarządzonych przez TSUE, polskie władze odniosły się krytycznie do nałożonych kar pieniężnych, wyraźnie odmawiając ich zapłaty. Z tych względów Komisja wykorzystała procedurę odzyskiwania należności i dokonała potrącenia naliczonych kar z przysługujących Polsce płatności. Kwota potrąconych należności wraz z odsetkami wyniosła ponad 626 mln euro. Polska zakwestionowała decyzje Komisji dotyczące potrącenia kar pieniężnych, wszczynając przed Sądem Unii pięć postępowań dotyczących stwierdzenia nieważności aktów Komisji. Jednocześnie polski Trybunał Konstytucyjny w sprawach „wykreowanych” przez Izbę Dyscyplinarną i Prokuratora Generalnego wydał z udziałem sędziów dublerów rozstrzygnięcia dotyczące niezgodności art. 279 TFUE z Konstytucją<sup>11</sup>.

## 2. Procedura dotycząca odzyskiwania kar pieniężnych nałożonych przez TSUE

Komisja Europejska w ramach kompetencji budżetowych przewidzianych art. 317 TFUE jest instytucją uprawnioną do ustalenia daty wykonania zobowiązania nałożonego na państwo członkowskie, określenia kwoty wierzytelności oraz jej dochodzenia. Przepisy dotyczące ustalania i egzekwowania należności przysługujących Unii, które znalazły zastosowanie w odniesieniu do Polski, zostały przewidziane w rozporządzeniu

2018/1046 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii<sup>12</sup>. W przypadku kar finansowych nakładanych przez Trybunał Sprawiedliwości istotne były przepisy zawarte w rozdziale 6 rozporządzenia finansowego z 2018 r., które dotyczą operacji po stronie dochodów (art. 98–109). W celu ustalenia należności właściwy urzędnik zatwierdzający sprawdzał istnienie długu, określał lub sprawdzał stan faktyczny i kwotę długu oraz warunki wymagalności długu. Należności uznane za pewne, o określonej wartości i wymagalne, były ustalane nakazem odzyskania środków (*recovery order*), w którym właściwy urzędnik zatwierdzający polecał księgowemu odzyskać należność. Następnie wystawiana była nota debetowa (*debit note*), która była przesyłana dłużnikowi. Nakaz odzyskania środków i notę debetową sporządził właściwy urzędnik zatwierdzający (art. 98). W przypadku braku dobrowolnej zapłaty w terminie określonym w nocie debetowej księgowy miał prawo odzyskać kwoty należne budżetowi poprzez ich potrącenie (art. 101 ust. 1). Potrącenie było możliwe, gdy dłużnik posiadał roszczenie względem Unii, które było pewne, opiewało na określonej kwocie i było należne, a także odnosiło się do sumy określonej w zleceniu płatniczym (art. 102). Potrącenie miało taki sam skutek jak płatność, zapewniając spłatę kwoty zadłużenia na rzecz Unii, w stosownych przypadkach wraz z należnymi odsetkami.

Szczegółowe zasady dotyczące dochodzenia należności zostały przewidziane w decyzji Komisji z 3.08.2018 r. w sprawie przepisów procedury wewnętrznej dotyczących odzyskiwania należności wynikających z zarządzania bezpośredniego oraz odzyskiwania grzywien, kwot ryczałtowych i kar pieniężnych na podstawie Traktatów<sup>13</sup>. W rozdziale 2 została określona procedura odzyskiwania ryczałtów i okresowych kar pieniężnych nałożonych przez TSUE na podstawie art. 260 i 279 TFUE. Jeżeli wyrok lub postanowienie TSUE nakłada na państwo członkowskie okresową karę pieniężną, urzędnik zatwierdzający ustalał należność i przygotowywał wezwanie do zapłaty (*letter requesting payment*) (art. 27 ust. 2). Dyrektor generalny w porozumieniu z księgowym i Służbą Prawną wysyłał pismo z wnioskiem o płatność do stałego przedstawicielstwa państwa członkowskiego przy Unii Europejskiej z potwierdzeniem doręczenia. O ile wyrok TSUE nie wyznaczał konkretnego terminu płatności, państwo członkowskie było wzywane do zapłaty w terminie 45 dni kalendarzowych od otrzymania wezwania do zapłaty (art. 28). Jeżeli państwo członkowskie nie dokonało

6 Postanowienie Wiceprezes TS z 21.05.2021 r., C-121/21 R, Republika Czeska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2021:420.

7 Postanowienie Wiceprezes TS z 20.09.2021 r., C-121/21 R, Republika Czeska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2021:752 – dalej postanowienie C-121/21 R, Czechy przeciwko Polsce.

8 Postanowienie Wiceprezes TS z 14.07.2021 r., C-204/21 R, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2021:593.

9 Postanowienie Wiceprezesa TS z 27.10.2021, C-204/21 R, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2021:878 – dalej postanowienie C-204/21 R, Komisja przeciwko Polsce.

10 Postanowienie Wiceprezesa TS z 21.04.2023 r., C-204/21 R-RAP, Rzeczpospolita Polska przeciwko Komisji Europejskiej, EU:C:2023:334.

11 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

12 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z 18.07.2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.Urz. UE L 193, s. 1, ze zm.) – dalej rozporządzenie finansowe z 2018 r. Rozporządzenie to zostało zastąpione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2024/2509 z 23.09.2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.Urz. UE L 2024/2509), które weszło w życie 29.09.2024 r. Porównanie obu aktów prawnych prowadzi do wniosku, że przedstawione zasady dotyczące ustalania i egzekwowania należności przysługujących Unii nie uległy zmianie, łącznie z zachowaniem numeracji przepisów w rozdziale 6 zatytułowanym „Operacje po stronie dochodów”.

13 Commission Decision on the internal procedure provisions for the recovery of amounts receivable arising from direct management and the recovery of fines, lump sums and penalty payments under the Treaties, 3.08.2018, C(2018) 5119 final.

płatności w terminie określonym w wezwaniu do zapłaty, księgowy niezwłocznie wysłał pismo ostrzegawcze (*letter of formal notice*), w którym zwracał się o zapłatę należnej kwoty w ciągu 15 dni kalendarzowych, powiększonej o odsetki za opóźnienie. Jeżeli po upływie 15 dni nadal nie dokonano płatności, księgowy dokonywał windykacji kwoty poprzez potrącenie, po uprzednim poinformowaniu urzędnika zatwierdzającego i umożliwieniu państwu członkowskiemu przedstawienia uwag (art. 29). Całkowita kwota ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej nałożonej przez Trybunał Sprawiedliwości, wraz z odsetkami, była odliczana od płatności należnych państwu członkowskiemu (art. 31).

### 3. Egzekwowanie przez Komisję okresowych kar pieniężnych w stosunku do Polski

Mimo nałożenia przez TSUE wysokich kar finansowych Polska nie wstrzymała wydobywania węgla brunatnego w kopalni Turów, zaś w przypadku Izby Dyscyplinarnej postanowienie tymczasowe zostało wykonane jedynie częściowo. W pierwszej ze spraw kara była naliczana przez 137 dni do czasu wykreślenia sprawy z rejestru wobec zawarcia ugody pozasądowej przez Polskę i Czechy<sup>14</sup>. Z kolei w sprawie Izby Dyscyplinarnej kara była naliczana przez 579 dni do dnia wydania wyroku, w którym TS stwierdził, że Polska naruszyła art. 19 ust. 1 ak. 2 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>15</sup> w zw. z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>16</sup>, art. 267 TFUE oraz zasadę pierwszeństwa prawa Unii<sup>17</sup>.

W celu wyegzekwowania zasądzonych kwot Komisja wystosowała do Polski 16 pism dotyczących potrącenia należności (*offsetting letters*), w tym:

- 5 pism dotyczących potrącenia 5 naliczonych okresowych kar pieniężnych nałożonych w sprawie C-121/21 R, Czechy przeciwko Polsce, za okres od 20.09.2021 r. do 3.02.2022 r. wraz z odsetkami łącznie w kwocie 68 591 910,95 euro<sup>18</sup>,
- 11 pism dotyczących potrącenia 17 naliczonych okresowych kar pieniężnych nałożonych w sprawie C-204/21 R, Komisja przeciwko Polsce, za okres od 3.11.2021 r. do 4.06.2023 r., wraz z odsetkami łącznie w kwocie 557 712 678,09 euro<sup>19</sup>.

Każde z pism o potrąceniu kar pieniężnych zostało poprzedzone wezwaniem do zapłaty w terminie 45 dni (*letter requesting payment*) oraz pismem ostrzegawczym zobowiązującym do zapłaty w terminie kolejnych 15 dni (*letter of formal notice*). Wezwanie do zapłaty oraz pismo ostrzegawcze zawierało również informację, że niedotrzymanie terminu płatności będzie skutkowało naliczeniem odsetek za opóźnienie zgodnie z art. 99 ust. 4 lit. b rozporządzenia finansowego oraz potrąceniem wszelkich należnych kwot wraz z odsetkami przez księgowego Komisji na podstawie art. 101 ust. 1 i art. 102 rozporządzenia finansowego. Do pisma o potrąceniu należności załączona została kalkulacja potrącenia (*offsetting calculation*) oraz kalkulacja odsetek (*interest calculation*). Z przesłanych przez Komisję 16 pism dotyczących potrącenia kar pieniężnych Polska zakwestionowała 11 w trybie skargi na nieważność.

Komisja Europejska sukcesywnie dokonywała potrącenia wszystkich naliczonych kwot z płatnościami przysługującymi Polsce z tytułu funduszy unijnych w następującej wysokości:

- 1) z tytułu dziennych kar pieniężnych zasądzonych w postanowieniu Wiceprezes TS wydanym 20.09.2021 r. w sprawie C-121/21 R, Czechy przeciwko Polsce, w kwocie 68 591 910,95 euro z tego:
  - w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020 (POWER) w kwocie 15 030 205,47 euro,
  - w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020 w kwocie 15 007 191,78 euro,
  - w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) w kwotach 15 037 397,26 euro oraz 8 517 116,44 euro,
  - w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 (POPC) w kwocie 15 000 000,00 euro;
- 2) z tytułu dziennych kar pieniężnych zasądzonych w postanowieniu Wiceprezesa TS wydanym 27.10.2021 r. w sprawie C-204/21 R, Komisja przeciwko Polsce, w kwocie 557 712 678,09 euro, z tego:
  - w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój na lata 2014–2020 (POIR) w kwotach 69 066 164,38 euro, 63 240 205,48 euro oraz 30 083 424,66 euro,
  - w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020 (POWER) w kwotach 42 064 438,36 euro oraz 64 036 821,92 euro,
  - w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) w kwotach 30 063 287,67 euro, 33 126 575,34 euro, 60 270 027,40 euro oraz 73 655 198,63 euro,
  - w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 (POPC) w kwocie: 33 044 301,37 euro,
  - w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014–2020 (POIS) w kwocie 59 062 232,88 euro.

Łączna kwota potrąconych przez Komisję kar pieniężnych wraz z należnymi odsetkami w wysokości 3,5% w stosunku rocznym wyniosła ponad 626 mln euro.

Zastosowana przez TSUE presja finansowa nie wpłynęła zatem ani motywująco, ani odstraszaюще na polskie władze, w ten sposób, aby powstrzymać je od dalszego naruszania prawa unijnego. Mimo że kary zasądzone w sprawie kopalni Turów i Izby Dyscyplinarnej były najwyższymi okresowymi karami pieniężnymi nałożonymi na państwo członkowskie, nie przyniosły oczekiwanego rezultatu. Można więc zgodzić się z twierdzeniem, że państwa takie jak Polska wykazują tendencję

14 Postanowienie Prezesa TS 4.02.2022 r., C-121/21, Republika Czeska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2022:82.

15 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13 – dalej TUE.

16 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389 – dalej KPP.

17 Wyrok TS z 5.06.2023 r., C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2023:442.

18 Pismo z 7.02.2022 r. (Ares(2022)874731), pismo z 8.02.2022 r. (Ares(2022)908846), pismo z 16.03.2022 r. (Ares(2022)1928276), pismo z 31.03.2022 r. (Ares(2022)2390999) i pismo z 16.05.2022 r. (Ares(2022)3683073).

19 Pismo z 24.03.2022 r. (Ares(2022)2147810), pismo z 29.04.2022 r. (Ares(2022)3313639), pismo z 6.07.2022 r. (Ares(2022)4908560), pismo z 8.08.2022 r. (Ares(2022)5623654), pismo z 8.08.2022 r. (Ares(2022)6208837), pismo z 12.10.2022 r. (Ares(2022)7041596), pismo z 23.11.2022 r. (Ares(2022)8087579), pismo z 13.01.2023 r. (Ares(2023)240070), pismo z 4.08.2023 r. (Ares(2023)5406067), pismo z 4.08.2023 r. (Ares(2023)5406240) i pismo 9.08.2023 r. (Ares(2023)5501878). Powołane dokumenty zostały uzyskane z Komisji Europejskiej na podstawie przepisów rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30.05.2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.Urz. WE L 145, s. 43).



do wykorzystywania kar pieniężnych stosowanych przez TSUE do „kupowania” kontynuowania naruszania zobowiązań wynikających z prawa Unii<sup>20</sup>. W przypadku Polski nieprzestrzeganie prawa unijnego miało jeszcze dalsze konsekwencje, gdyż polskie władze wyraźnie odmówiły zapłaty naliczonych kar pieniężnych, a po dokonaniu potrącenia należności zaskarżyły decyzje Komisji, zarzucając bezprawne działanie tej instytucji.

#### 4. Potrącenie wierzytelności w prawie UE

Ze względu na to, że jednym z głównych zarzutów sformułowanych przez polskie władze było egzekwowanie przez Komisję kar pieniężnych przez dokonanie potrącenia należności z płatnościami przysługującymi Polsce z tytułu funduszy unijnych, istotne jest przedstawienie instytucji potrącenia w prawie unijnym.

Potrącenie rozumiane jako sposób wygaszania zobowiązań polegający na przeciwstawieniu wzajemnie przysługujących stronom wierzytelności ma swoje źródło w prawie rzymskim. Instytucja potrącenia (*compensatio*) występowała w dwójakiej formie: jako potrącenie dobrowolne, tj. umowne wymagające zgody stron (*pactum*), oraz przymusowe, tj. sądowe dokonane w procesie po wniesieniu skargi (*actio*). Właściwy rozwój tej instytucji dotyczy kompensacji przymusowej, traktowanej jako zagadnienie procesowe realizowane za pomocą środków formalnoprawnych<sup>21</sup>. Przy czym aż do okresu postklasycznego (kodyfikacji justyniańskiej) nie istniało spójne i systemowe uregulowanie instytucji potrącenia, które pierwotnie miało charakter bardzo kazuistyczny. Potrącenie jako instytucja materialnoprawna, rozumiana jako sposób umorzenia zobowiązania za pomocą jednostronnego oświadczenia woli w wyniku przeciwstawienia roszczeniu wierzyciela wzajemnej wierzytelności ze strony dłużnika, w zasadzie nie istniała<sup>22</sup>.

Instytucja potrącenia wierzytelności jest również znana we wszystkich europejskich porządkach prawnych. Dokonując pewnego uproszczenia, można stwierdzić, że w systemach kontynentalnych potrącenie ma charakter materialnoprawny, podczas gdy w systemach *common law* procesowy<sup>23</sup>. Potrącenie może mieć charakter umowny – przewidziany w umowie stron na warunkach, jakie strony między sobą ustaliły, oraz ustawowy – przewidziany w przepisach prawa, którego podstawowymi przesłankami są: wzajemność wierzytelności, jednorodzaowość świadczeń, wymagalność oraz zaskarżalność. W ramach potrącenia ustawowego można wyróżnić trzy modele charakterystyczne dla systemów romańskich, germańskich i anglosaskich:

- potrącenie z mocy prawa, w chwili gdy stało się możliwe na skutek ziszczenia się ustawowych przesłanek (występuje m.in. w prawie francuskim, belgijskim, włoskim, portugalskim);
- potrącenie na mocy jednostronnej czynności prawnej, konstytutywnego oświadczenia woli jednej ze stron (występuje m.in. w prawie niemieckim, austriackim, szwajcarskim, polskim, włoskim, holenderskim, duńskim, fińskim, szwedzkim, norweskim);

- potrącenie na mocy orzeczenia sądowego, na wniosek jednej ze stron (występuje m.in. w prawie angielskim, szkockim, irlandzkim)<sup>24</sup>.

Początkowo w prawie unijnym nie było powszechnie obowiązujących przepisów dotyczących prawa Komisji jako instytucji odpowiedzialnej za wykonanie budżetu Unii do wykorzystania mechanizmu potrącenia wobec podmiotów, którym należne były środki unijne<sup>25</sup>. Dopiero w rozporządzeniu nr 1605/2002 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich<sup>26</sup> przewidziano możliwość potrącenia jako sposób odzyskiwania środków należnych Wspólnotom. Zgodnie z art. 73 ust. 1 powołanego rozporządzenia księgowy miał prawo do odzyskiwania należności poprzez kompensowanie ich z równoważnymi wierzytelnościami, które Wspólnoty miały wobec dłużnika. Kwoty nadające się do potrącenia musiały być pewne, w ustalonej kwocie i wymagalne<sup>27</sup>. Instytucja potrącenia przeznaczona była przede wszystkim do odzyskiwania należności powstałych z tytułu zarządzania bezpośredniego oraz zarządzania dzielonego przez Wspólnoty i państwa członkowskie w dziedzinie polityki rolnej i funduszy strukturalnych. Wymagalne kwoty powstawały najczęściej po rozliczeniu zaliczek, wykazaniu nieprawidłowości formalnych lub błędów merytorycznych, zaś rzadziej wskutek nadużyć finansowych<sup>28</sup>.

Wewnętrzne przepisy Komisji dotyczące odzyskiwania należności z tytułu kar pieniężnych nałożonych przez TSUE, które wyraźnie odnosiły się do kwestii potrącenia, zostały ustalone już w 1994 r.<sup>29</sup> W komunikacie dotyczącym egzekwowania ryczałtów i okresowych kar pieniężnych przewidzianych w ówczesnym art. 171 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską<sup>30</sup>, wprowadzonym na mocy Traktatu z Maastricht (obecnie art. 260 TFUE), wskazano, że istnieje możliwość wykorzystania mechanizmu kompensaty. Mechanizm ten był przewidziany w decyzji Komisji z 1987 r. w sprawie wewnętrznej procedury odzyskiwania wierzytelności, innych niż grzywny i okresowe kary pieniężne, nałożonych na mocy traktatów EWG i EWEA<sup>31</sup>. W ocenie Komisji procedura ta mogła zostać zastosowana w przypadku, gdy państwo członkowskie nie dokonałoby płatności kary zasądzonej przez

20 B. Jack, *Article 260(2) TFEU: An Effective judicial procedure for the enforcement of judgements?*, „European Law Journal” 2013/3, s. 421.

21 W. Osuchowski, *Historyczny rozwój kompensacji w prawie rzymskim*, Kraków 1970, s. 333; R. Zimmermann, *Comparative Foundations of a European Law of Set-Off and Prescription*, Cambridge 2010, s. 24.

22 A. Olaś, *Zarzut potrącenia w procesie cywilnym*, Warszawa 2002, s. 58–59.

23 R. Zimmermann, *Comparative...*, s. 22–23.

24 Opinia rzecznika generalnego P. Légera z 17.05.1995 r., C-341/93, *Danværn Production A/S przeciwko Schuhfabriken Otterbeck GmbH & Co.*, EU:C:1995:139, pkt 31.

25 Wyrok Sądu z 14.12.2000 r., T-105/99, *Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE) przeciwko Komisji*, EU:T:2000:306, pkt 55 – dalej wyrok T-105/99, CCRE.

26 Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z 25.06.2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.Urz. WE L 248, s. 1) – dalej rozporządzenie finansowe z 2002 r.

27 Przepis ten stanowi odpowiednik art. 102 ust. 1 rozporządzenia finansowego 2018/1046, który stanowił podstawę potrącenia okresowych kar pieniężnych wobec Polski.

28 Communication of the Commission – Improving the recovery of Community entitlements arising from direct and shared management of Community expenditure, 3.12.2002, COM(2002) 671 final, s. 18.

29 Communication de la Commission – Recouvrement des sommes forfaitaires ou des astreintes imposees par la Cour de Justice en vertu de l'Article 171 CE, 7.12.1994, SEC(1994)2103/1.

30 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 321E z 2006 r., s. 37.

31 Decision de la Commission – Procedure interne relatives au recouvrement des creances, autres que les amendes et astreintes, au titre des Traités CEE et CEEA, 20.07.1987, EC(1987)1258.

Trybunał Sprawiedliwości w terminie wskazanym w wezwaniu do zapłaty oraz w piśmie ostrzegawczym. W takiej sytuacji księgowy, w porozumieniu z urzędnikiem zatwierdzającym i po uzyskaniu opinii służby prawnej, mógł przystąpić do windykacji przez potrącenie we wszystkich przypadkach, w których wierzytelność była pewna, w ustalonej kwocie i wymagalna. W komunikacie zalecono dokonywanie potrąceń z kwotami należnymi z tytułu zaliczek z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, ze względu na ich płatność w okresach miesięcznych na rzecz budżetów państw członkowskich. Po wejściu w życie rozporządzenia finansowego z 2002 r. przepisy te zostały ujednolicone przez Komisję w ramach wewnętrznej procedury dotyczącej odzyskiwania należności wynikających z zarządzania bezpośredniego oraz odzyskiwania grzywien, kwot ryczałtowych i kar pieniężnych na podstawie Traktatów<sup>32</sup>. Stanowi ona odpowiednik procedury przyjętej przez Komisję w 2018 r., na podstawie której dokonano potrącenia wobec Polski okresowych kar pieniężnych związanych z niewykonaniem postanowień tymczasowych.

W przypadku potrącenia należy rozważyć funkcje, jakie pełni ta instytucja w krajowych porządkach prawnych, i zestawzić je z założeniami, które może realizować w prawie unijnym:

- funkcja zapłaty, postrzegana ze strony dłużnika, którego celem jest spełnienie świadczenia na rzecz wierzyciela;
- funkcja egzekucyjna, postrzegana ze strony wierzyciela, który egzekwuje przysługującą mu wierzytelność, nawet jeżeli dłużnik nie miał zamiaru spełnić świadczenia;
- funkcja gwarancyjna, ściśle związana z egzekucyjną, która stwarza wierzycielowi szczególnie korzystną sytuację wśród innych uprawnionych. Ziszczenie się przesłanek umożliwiających dokonanie potrącenia zapewnia wierzycielowi bezpieczeństwo uzyskania należnego mu świadczenia<sup>33</sup>.

W przypadku odzyskiwania należności przez potrącenie na podstawie przepisów rozporządzenia finansowego dominuje funkcja egzekucyjna i gwarancyjna. Funkcje te przeważają również w przypadku przymusowej egzekucji kar pieniężnych zasądzanych przez TSUE. Znikomą rolę odgrywa natomiast funkcja zapłaty. W przepisach nie zostało bowiem przewidziane uprawnienie dla państwa członkowskiego do uiszczenia płatności na rzecz budżetu Unii przez złożenie jednostronnego oświadczenia woli o potrąceniu. Innym zagadnieniem jest dopuszczalność dokonania zapłaty grzywien, kar i innych należności przez państwo członkowskie z wykorzystaniem instytucji potrącenia ujmowanej jako zasada ogólna prawa unijnego.

Rozważając instytucję potrącenia, nie można pominąć kształtującego się od lat 80. XX orzecznictwa sądów unijnych oraz opinii rzeczników generalnych odnoszących się do tego zagadnienia. Można z nich wyprowadzić wniosek, że **potrącenie w prawie unijnym stanowi zwykłą metodę dokonania płatności prowadzącą do umorzenia wzajemnych wierzytelności, zaś stronie, wobec której dokonano potrącenia, przysługują środki prawne przed sądem właściwym**. Przegląd orzecznictwa TSUE pozwala wyróżnić następujące kategorie spraw w zależności

od podmiotów dokonujących kompensaty w drodze jednostronnego oświadczenia woli:

- organy krajowe, którym przysługiwały roszczenia pieniężne w stosunku do podmiotów prywatnych związane z wykonywaniem prawa unijnego na poziomie krajowym (orzeczenia wydawane w trybie pytań prejudycjalnych)<sup>34</sup>;
- instytucje unijne, którym przysługiwały roszczenia pieniężne w stosunku do podmiotów prywatnych z tytułu dopłat wyrównawczych, programów lub projektów (orzeczenia wydawane w trybie skarg bezpośrednich)<sup>35</sup>;
- instytucje unijne, którym przysługiwały roszczenia pieniężne w stosunku do państw członkowskich związane z rozliczeniem funduszy unijnych i projektów w ramach wspólnej polityki zagranicznej (orzeczenia wydawane w trybie skarg bezpośrednich)<sup>36</sup>.

Już w 1983 r. rzecznik generalny Mancini w opinii w sprawie 250/78, DEKA, wskazał, że w przypadku niewypłacalnego przedsiębiorcy potrącenie przez Wspólnotę wzajemnego lub powiązanego roszczenia może być jedynym praktycznym sposobem odzyskania niesłusznie wypłaconych kwot należnych Wspólnocie. W celu zapewnienia jednolitości prawo do dokonania potrącenia powinno opierać się na ogólnych zasadach wspólnych dla systemów państw członkowskich i być stosowane do roszczeń mających podstawę w prawie wspólnotowym<sup>37</sup>. W opinii w sprawie 125/84, Continental Irish Meat<sup>38</sup>, rzecznik generalny Mancini dokonał analizy systemów prawnych ówczesnych państw członkowskich w celu ustalenia dopuszczalności dokonania potrącenia przez krajowy organ administracyjny kwot przysługujących przedsiębiorstwu na podstawie prawa wspólnotowego. Doszedł do wniosku, że potrącenie jest możliwe, jeżeli strony reprezentują dwa oddzielne centra interesów gospodarczych. Różne zasady mają jednak zastosowanie do potrąceń między państwem a podmiotami gospodarczymi. W niektórych systemach (Francja, Włochy, Holandia i Belgia)

34 Wyrok TS z 15.10.1985 r., 125/84, Continental Irish Meat Ltd przeciwko Minister for Agriculture, EU:C:1985:409; wyrok TS z 19.05.1998 r., C-132/95, Bent Jensen i Korn- og Foderstøfkompaniet A/S przeciwko Landbrugsministeriet – EF-Direktoratet, EU:C:1998:237.

35 Wyrok TS z 1.03.1983 r., 250/78, DEKA Getreideprodukte GmbH & Co. KG, i. L. przeciwko Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej, EU:C:1983:49; wyrok T-105/99, CCRE; wyrok TS z 10.07.2003 r., C-87/01 P, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE), EU:C:2003:400 – dalej wyrok C-87/01 P, Conseil des communes et régions d'Europe; wyrok Sądu z 8.10.2008 r., T-122/06, Helkon Media AG przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, EU:T:2008:418; wyrok Sądu z 8.11.2011 r., T-37/08, Robert Walton przeciwko Komisji Europejskiej, EU:T:2011:640; wyrok Sądu z 6.10.2015 r., T-216/12, Technion – Israel Institute of Technology i Technion Research & Development Foundation Ltd przeciwko Komisji Europejskiej, EU:T:2015:746; wyrok Sądu z 14.09.2017 r., T-393/15, Università del Salento przeciwko Komisji Europejskiej, EU:T:2017:604.

36 Wyrok Sądu z 17.01.2007 r., T-231/04, Republika Grecka przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, EU:T:2007:9; wyrok TS z 6.11.2008 r., C-203/07 P, Republika Grecka przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, EU:C:2008:606; wyrok Sądu z 15.04.2011 r., T-465/08, Republika Czeska przeciwko Komisji Europejskiej, EU:T:2011:186 – dalej wyrok T-465/08, Czechy przeciwko Polsce.

37 Opinia rzecznika generalnego Mancini z 13.01.1983 r., 250/78, DEKA Getreideprodukte GmbH & Co. KG, i. L. przeciwko Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej, EU:C:1983:5, s. 439, ak. 2.

38 Opinia rzecznika generalnego Mancini z 26.06.1985 r., 125/84, Continental Irish Meat Ltd przeciwko Minister for Agriculture, EU:C:1985:276, s. 3446.

32 Decision de la Commission – Dispositions de procédure interne relatives au recouvrement des créances nées de la gestion directe et au recouvrement des amendes, sommes forfaitaires et astreintes au titre des traités, 17.12.2002, C(2002)5048/4.

33 M. Pyziak-Szafnicka, *Potrącenie w prawie cywilnym*, Kraków 2002, s. 32–35.

tylko podmioty publiczne mają prawo do potrącenia. Z kolei zgodnie z prawem niemieckim i angielskim osoby prywatne mogą również mieć prawo do potrącenia, pod warunkiem że płatność ma zostać dokonana na rzecz tego samego funduszu, z którego ma zostać zaspokojona wierzytelność strony dokonującej potrącenia. W sprawie C-132/95, Janssen<sup>39</sup>, adwokat generalny Fenelly uznał za dopuszczalne dokonanie potrącenia przez państwo członkowskie kwoty pomocy przysługującej beneficjentowi w ramach wspólnej polityki rolnej z długiem fiskalnym należnym temu państwu. Doszedł do wniosku, że prawo wspólnotowe nie wyklucza możliwości stosowania krajowych przepisów dotyczących potrącenia do należności przysługujących podmiotom prywatnym na podstawie rozporządzeń. Porównanie poszczególnych systemów prawnych wykazało, że w tym przypadku wymagana jest wzajemność wierzytelności obejmująca tożsamość podmiotową wierzyciela i dłużnika (w tym przypadku państwa i jego agencji), zgodnie z zasadą *compensatio ex iure tertii nequit*.

Najbardziej obszerne rozważania dotyczące potrącenia przedstawił rzecznik generalny Léger w sprawie C-87/01 P, Conseil des communes et régions d'Europe (Rada Gmin i Regionów Europy)<sup>40</sup>. W celu ustalenia, czy istnieje ogólna zasada prawa unijnego zezwalająca na dokonanie potrącenia należności przysługujących Unii oraz jakie należy spełnić warunki, przeprowadził analizę porównawczą systemów prawnych państw europejskich. Pierwsza grupa państw, do której należą Belgia, Hiszpania, Francja, Grecja, Włochy, Luksemburg i Portugalia, uznaje koncepcję potrącenia z mocy prawa, które dokonuje się automatycznie z chwilą spełnienia ustawowych przesłanek. Wierzytelności muszą być wzajemne, zamienne, możliwe do ustalenia i natychmiast wymagalne. Jeśli jeden z tych warunków nie jest spełniony, potrącenie może mimo to dojść do skutku, jeśli strony wyrażą na to zgodę (potrącenie umowne) lub jeśli zostanie ono nakazane przez sąd (potrącenie sądowe). Druga grupa państw – Niemcy, Austria, Dania, Finlandia, Holandia, Norwegia i Szwecja – przyjmuje koncepcję potrącenia na podstawie oświadczenia jednej ze stron. Aby potrącenie było możliwe, wierzytelności muszą być wzajemne, zamienne i natychmiast wymagalne. Nie jest wymagane, aby były one możliwe do ustalenia, jak w przypadku potrącenia automatycznego następującego z mocy prawa. Trzecia grupa, obejmująca Anglię, Szkocję i Irlandię, przewiduje potrącenie na mocy orzeczenia sądu, przy czym pozwany może odroczyć uregulowanie całości lub części swojego długu do czasu wydania wyroku w sprawie jego własnego roszczenia. Rzecznik generalny doszedł do wniosku, że zasada potrącenia (*principle of set-off*) jest uznawana we wszystkich 15 państwach członkowskich, zaś 13 z nich przyjmuje, że potrącenie może być dokonane bez interwencji sądu. Tyle samo państw wymaga tych samych przesłanek umożliwiających dokonanie potrącenia, a mianowicie wzajemności wierzytelności, ich zamienności i natychmiastowej wymagalności. Ponadto wszystkie państwa członkowskie, z wyjątkiem Irlandii i Zjednoczonego Królestwa, uznają zasadę, zgodnie z którą organ publiczny może potrącać wierzytelności wobec osoby prywatnej.

Rozważając, czy zasada potrącenia może zostać uznana za zasadę ogólną prawa unijnego, rzecznik generalny wykorzystał metodę wartościującego porównywania prawa stosowaną począwszy od lat 70. XX w. w odniesieniu do ogólnych zasad wspólnych dla systemów prawnych państw członkowskich w celu określenia zasad i przesłanek odpowiedzialności pozaumownej Unii. Metoda ta zakłada ustalenie w drodze analizy porównawczej zasad wspólnych dla poszczególnych systemów państw członkowskich, a następnie dostosowanie ich do specyfiki unijnego systemu prawa<sup>41</sup>. Po przeprowadzeniu analizy porównawczej rzecznik generalny Léger doszedł do wniosku, że zasada potrącenia jest powszechnie uznawana w porządkach prawnych państw członkowskich i może zostać uznana za zasadę ogólną prawa unijnego. Zasada ta nie należy jednak do zasad o charakterze konstytucyjnym, lecz raczej o charakterze legislacyjnym czy administracyjnym. Pomimo istnienia różnic w poszczególnych państwach członkowskich można wyróżnić pewne wspólne kryteria, które warunkują dokonanie potrącenia. Zdaniem rzecznika Komisja miałaby prawo do odzyskania należności w drodze potrącenia, gdyby wierzytelności były wzajemne, wyrażone w kwocie pieniężnej, wymagalne i pewne co do ich istnienia i kwoty<sup>42</sup>.

Trybunał Sprawiedliwości nie podzielił jednak poglądu przedstawionego w opinii dotyczącego uznania potrącenia za zasadę ogólną prawa unijnego. W wyroku odwołał się jedynie do wcześniejszego orzeczenia w sprawie 250/78, DEKA, wskazując, że przepisy prawa Unii mogą prowadzić do powstania między organem a przedsiębiorcą wzajemnych wierzytelności, które nadają się do potrącenia, co w przypadku niewypłacalnego przedsiębiorcy może być jedynym sposobem, w jaki organ może odzyskać nienależności<sup>43</sup>. Teza adwokata generalnego Légera dotycząca uznania potrącenia za zasadę ogólną prawa unijnego była powoływana w opiniach rzeczników generalnych wydanych w późniejszych sprawach, lecz nie została ona nigdy potwierdzona w wyroku. Trybunał Sprawiedliwości powoływał raczej kazuistyczne orzecznictwo dotyczące poszczególnych przypadków potrącenia należności wynikających z prawa unijnego, dokonywanych przez organy krajowe bądź unijne. Z powyższego wynika, że stosowanie mechanizmu potrącenia w prawie unijnym nie wpływa na krajowe przepisy dotyczące tego zagadnienia, a jedynie reguluje prawa i obowiązki Unii w stosunku do państw członkowskich i podmiotów prywatnych, stanowiąc gwarancję uzyskania zapłaty przez instytucję odpowiedzialną za wykonanie budżetu Unii.

## 5. Skargi o stwierdzenie nieważności wniesione przez Polskę przeciwko aktom Komisji dotyczącym potrącenia kar pieniężnych

Polska wniosła pięć skarg o stwierdzenie nieważności aktów Komisji dotyczących potrącenia okresowych kar pieniężnych naliczonych z powodu niewykonania środków tymczasowych

39 Opinia rzecznika generalnego Fennelly z 27.11.1997 r., C-132/95, Bent Jensen i Korn-og Foderstøfkompaniet A/S przeciwko Landbrugsmønstret – EF-Direktoratet, EU:C:1997:560, pkt 59.

40 Opinia rzecznika generalnego Léger z 17.09.2002 r., C-87/01 P, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE), EU:C:2002:501, pkt 32 i n.

41 Opinia rzecznika generalnego Roemera z 13.07.1971 r., 5/71, Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich, EU:C:1971:96, s. 989–990.

42 Opinia C-87/01 P, Komisja przeciwko Conseil des communes et régions d'Europe, pkt 55 i 68.

43 Wyrok C-87/01 P, Komisja przeciwko Conseil des communes et régions d'Europe, pkt 56–57.



zarządzonych w sprawie kopalni Turów<sup>44</sup> oraz Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego<sup>45</sup>. Każde z pism Komisji o potrąceniu kar pieniężnych zawierało pouczenie o przysługujących „środkach odwoławczych od decyzji polegających na wszczęciu postępowania przed Sądem Unii na warunkach określonych w art. 263 TFUE”. Sformułowanie skarg wniesionych przez Polskę wskazuje, że mają one na celu „stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej zawartej w pismach z dnia [...] dotyczących potrącenia należności z tytułu dziennych kar pieniężnych”.

Liczba wszczętych przez Polskę postępowań wynika z dwumiesięcznego terminu na wniesienie skargi, liczonego w przypadku aktów podlegających notyfikacji od dnia doręczenia ich skarżącemu. Pisma Komisji dotyczące potrącenia kar pieniężnych z wierzytelnościami przysługującymi Polsce z tytułu funduszy unijnych były doręczane w okresie od lutego do maja 2022 r. (w odniesieniu do kopalni w Turowie) oraz w okresie od marca 2022 r. do sierpnia 2023 r. (w odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej)<sup>46</sup>. Należy zauważyć, że podniesione przez Polskę w skargach zarzuty są zbliżone do tych, które zostały sformułowane przez Czechy w podobnej sprawie dotyczącej stwierdzenia nieważności aktów Komisji o potrąceniu wierzytelności z programu Phare ze środkami przysługującymi z Europejskiego Funduszu Społecznego<sup>47</sup>. Sąd w wyroku T-465/08, Czechy przeciwko Komisji, uznał zarzuty Czech za bezzasadne i potwierdził możliwość dokonania potrącenia należnych Unii wierzytelności z przysługującymi państwu członkowskiemu środkami z funduszy unijnych. Sąd wskazał, że ustalenie i odzyskanie, w tym w drodze potrącenia, wierzytelności przysługujących od państwa członkowskiego należy do kompetencji Komisji, która jest zobowiązana do stosowania i przestrzegania przepisów rozporządzenia dotyczącego wykonywania budżetu Unii, w tym przepisów odpowiadających art. 101 i 102 rozporządzenia finansowego z 2018 r.

Z pięciu wniesionych skarg dotychczas rozstrzygnięte zostały dwie dotyczące potrącenia okresowych kar pieniężnych w związku z niewykonaniem postanowienia tymczasowego w sprawie w kopalni Turów. W wyroku z 29.05.2024 r. wydanym w sprawach połączonych T-200/22 i T-314/22, Polska przeciwko Komisji, Sąd nie uwzględnił argumentów polskich władz i oddalił skargi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji o potrąceniu kar pieniężnych<sup>48</sup>.

## 6. Wyrok Sądu dotyczący potrącenia kar pieniężnych w sprawie kopalni Turów

W przypadku kar pieniężnych naliczonych w związku z odmową wykonania środków tymczasowych w sprawie

kopalni Turów Polska wszczęła dwa postępowania, kwestionując wszystkie 5 pism Komisji o potrąceniu łącznej kwoty 68 500 000 euro wraz z odsetkami. W skardze złożonej 19.04.2022 r. w sprawie T-200/22 Polska wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji w odniesieniu do potrącenia kar naliczonych w okresie od 20.09.2021 r. do 17.01.2022 r.<sup>49</sup> Z kolei w skardze z 25.05.2022 r. w sprawie T-314/22 Polska zakwestionowała legalność decyzji Komisji w odniesieniu do potrącenia kar naliczonych od 18.01.2022 r. do 3.02.2022 r.<sup>50</sup> W obu skargach Polska sformułowała analogiczne zarzuty, tj. przekroczenie przez Komisję uprawnień przyznanych jej na mocy rozporządzenia finansowego oraz naruszenie istotnych wymogów proceduralnych polegających na braku wystarczającego uzasadnienia decyzji o dokonaniu potrącenia.

W ramach pierwszego zarzutu Polska podniosła naruszenie przez Komisję art. 101 i art. 102 w zw. z art. 98 rozporządzenia finansowego z 2018 r. poprzez zastosowanie procedury odzyskiwania należności w drodze potrącenia, pomimo że – zdaniem Polski – należności te przestały istnieć. W ocenie Polski Komisja nie mogła wydać decyzji o potrąceniu w sytuacji, w której środki tymczasowe zarządzane w postanowieniu z 20.09.2021 r. wygasły z mocą wsteczną wskutek zawarcia ugody przez rządy Polski i Czech. Na mocy zawartej ugody strony sporu zrzekły się wszelkich roszczeń będących przedmiotem sporu, a sprawa C-121/21, zainicjowana przez Czechy została 4.02.2022 r. wykreślona z rejestru Trybunału. Na poparcie swojego argumentu Polska odwołała się do orzecznictwa TSUE dotyczącego stwierdzenia nieważności aktu, które ma skutki *ex tunc*, powodując wyeliminowanie tego aktu z obrotu prawnego z mocą wsteczną. W ocenie Polski wygaśnięcie środka tymczasowego spowodowało, że kwoty wskazane w wezwaniach do zapłaty nie stanowiły istniejącego długu w rozumieniu art. 98 ust. 1 lit. a rozporządzenia finansowego, a zatem Komisja powinna była umorzyć ustalone należności i zaprzestać ich odzyskiwania. W przeciwnym wypadku państwa mogą niechętnie rozwiązywać spory w drodze ugody, będąc zobowiązanymi do poniesienia kosztów naliczonych kar pieniężnych oraz skutków zawartej ugody.

Zarzut sformułowany w skardze koncentruje się wokół braku podstaw prawnych do wydania przez Komisję kwestionowanych decyzji w sytuacji, gdy – zdaniem Polski – skutki finansowe postanowienia tymczasowego dotyczącego zarządzenia kary pieniężnej wygasły. Zarzut ten został już raz sformułowany przez Polskę w sprawie Czechy przeciwko Polsce we wniosku z 8.02.2022 r., w którym Polska domagała się uchylecia postanowienia z 20.09.2021 r. Podstawą złożenia wniosku był art. 163 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości<sup>51</sup>, zgodnie z którym na wniosek strony postanowienie tymczasowe może zostać w każdej chwili zmienione lub uchylone ze względu na zmianę okoliczności. Z treści wniosku jasno wynikało, że został on złożony w celu uchylecia postanowienia ze skutkiem wstecznym dla podważenia obowiązku zapłaty przez Polskę kary pieniężnej za okres od dnia doręczenia postanowienia z 20.09.2021 r. do dnia wykreślenia sprawy z rejestru. Nie uzyskał on jednak aprobaty Trybunału, gdyż zmiana lub uchylenie środka

<sup>44</sup> Skarga z 19.04.2022 r., T-200/22, Polska przeciwko Komisji (Dz.Urz. UE C 237, s. 58); skarga z 25.05.2022 r., T-314/22, Polska przeciwko Komisji (Dz.Urz. UE C 276, s. 19).

<sup>45</sup> Skarga z 22.12.2022 r., T-830/22, Polska przeciwko Komisji (Dz.Urz. UE C 63 z 2023 r., s. 64); skarga z 23.03.2023 r., T-156/23, Polska przeciwko Komisji (Dz.Urz. UE C 173, s. 36); skarga z 16.10.2023 r., T-1033/23, Polska przeciwko Komisji (Dz.Urz. UE C 2023/1173).

<sup>46</sup> W przypadku niewykonania postanowień tymczasowych w sprawie dotyczącej Izby Dyscyplinarnej Polska nie zaskarżyła wszystkich pism o potrąceniu kar pieniężnych. Poza zakresem zaskarżenia pozostało 5 pism Komisji dotyczących kar naliczonych od 3.11.2021 r. do 14.07.2022 r. Oznacza to, że potrącenie okresowych kar pieniężnych za 254 dni wraz z odsetkami w wysokości 3,5% w stosunku rocznym ma charakter ostateczny.

<sup>47</sup> Skarga z 15.10.2008 r., T-465/08, Republika Czeska przeciwko Komisji (Dz.Urz. UE C 327, s. 39).

<sup>48</sup> Wyrok w sprawach połączonych T-200/22 i T-314/22, Polska przeciwko Komisji.

<sup>49</sup> Skarga z 19.04.2022 r., T-200/22, Polska przeciwko Komisji.

<sup>50</sup> Skarga z 25.05.2022 r., T-314/22, Polska przeciwko Komisji.

<sup>51</sup> Dz.Urz. UE L 265, s. 1.

tymczasowego ze względu na zmianę okoliczności może nastąpić jedynie na przyszłość ze skutkiem *ex nunc*. W postanowieniu z 19.05.2022 r. Wiceprezes Trybunału odrzucił wniosek złożony przez Polskę jako niedopuszczalny, argumentując, że art. 163 regulaminu TS nie przewiduje możliwości uchylenia ze skutkiem wstecznym postanowienia, w którym zarządzono dany środek tymczasowy<sup>52</sup>. W skargach wniesionych do Sądu na podstawie art. 263 TFUE Polska ponowiła zatem zarzut dotyczący „wygaśnięcia” kar pieniężnych, które zostały naliczone zgodnie z art. 98 rozporządzenia finansowego, a następnie potrącone na podstawie art. 101 i 102 rozporządzenia finansowego.

Sąd nie zgodził się z argumentami polskich władz, wskazując, że postępowanie w sprawie zastosowania środków tymczasowych ma akcesoryjny charakter w stosunku do postępowania w sprawie głównej. Wykreślenie sprawy z rejestru spowodowało jedynie, że od tego dnia postanowienie dotyczące wstrzymania wydobywania w kopalni Turów oraz postanowienie o zarządzeniu okresowej kary pieniężnej przestały wywoływać skutki prawne. Wykreślenie sprawy z rejestru nie wywołuje jednak skutku w postaci wygaśnięcia ciężącego na Polsce obowiązku zapłaty okresowej kary pieniężnej naliczonej z powodu nieprzestrzegania prawa unijnego. W tym przypadku nie można zastosować przez analogię orzecznictwa dotyczącego skutków stwierdzenia nieważności aktu, gdyż od postanowienia tymczasowego wydanego przez Trybunał Sprawiedliwości nie przysługuje odwołanie i nie może ono zostać uchylone ze skutkiem wstecznym<sup>53</sup>.

Jednak najbardziej istotne są rozważania Sądu dotyczące celu zasądzonych na podstawie art. 279 TFUE kar pieniężnych w kontekście skutecznego stosowania prawa Unii. Należy przyznać, że zarówno postanowienie w sprawie kopalni Turów, jak i Izby Dyscyplinarnej były dość lakoniczne, jeżeli chodzi o podstawę i przesłanki zastosowania okresowych kar pieniężnych związanych z niewykonaniem środków tymczasowych. W powołanych sprawach Trybunał dokonał szerokiej interpretacji art. 279 TFUE, przyznając pierwszeństwo wykładni celowościowej. Trybunał uznał, że wskazany przepis przyznaje sędziemu kompetencję do zarządzenia dowolnego środka tymczasowego, jaki uzna za niezbędny dla zagwarantowania pełnej skuteczności ostatecznego orzeczenia. Sędzia dysponuje szerokim marginesem uznania w zakresie wnioskowanych przez stronę środków tymczasowych, a także do przyjęcia – nawet z urzędu – każdego środka uzupełniającego w celu zapewnienia skuteczności tych środków. Należy zatem przyjąć, że nałożona na podstawie art. 279 TFUE okresowa kara pieniężna nie jest środkiem tymczasowym, lecz uzupełniającym środkiem prawnym służącym efektywnemu wykonaniu zarządzonych w postępowaniu zabezpieczającym nakazów lub zakazów<sup>54</sup>. Podstaw prawnych nałożenia kar finansowych, które nie zostały wyraźnie przewidziane w traktatach, można również upatrywać w art. 4 ust. 3 TUE, z którego wywodzi się zasada efektywności prawa unijnego, a także w art. 2 TUE statuującym zasadę praworządności. Już w pierwszym orzeczeniu w sprawie Puszczy Białowieskiej, które dotyczyło niewykonania przez Polskę

środków tymczasowych, Trybunał wskazał, że celem zastosowania okresowej kary pieniężnej jest zapewnienie skutecznego stosowania prawa Unii nierozłącznie związanego z zapisaną w art. 2 TUE wartością państwa prawa, na której opiera się Unia<sup>55</sup>. Na tym samym założeniu oparł swoją argumentację Sąd w odniesieniu do podniesionego przez Polskę zarzutu wygaśnięcia naliczonych przez Komisję kar pieniężnych w związku z zawarciem ugody przez strony sporu i wykreśleniem sprawy z rejestru Trybunału. Sąd wskazał, że nałożone na podstawie art. 279 TFUE okresowe kary pieniężne mają na celu nie tylko zagwarantowanie skuteczności wyroku co do istoty, lecz także zapewnienie przestrzegania środków tymczasowych. W sytuacji, w której państwo członkowskie umyślnie uchybia obowiązkowi zastosowania się do zarządzonych środków tymczasowych aż do końca zawisłości sporu w postępowaniu głównym, narusza skuteczność prawa Unii. Uwzględnienie argumentu dotyczącego wygaśnięcia okresowej kary pieniężnej sprowadzałoby się do odejścia od celu tej kary, „jakim jest zapewnienie skutecznego stosowania prawa Unii, nierozzerwalnie związanego z przewidzianą w art. 2 TUE zasadą państwa prawa”<sup>56</sup>.

W rozpatrywanej sprawie nie budzi wątpliwości, że Komisja była uprawniona do naliczenia i potrącenia kary finansowej jako instytucja Unii, która wykonuje budżet na podstawie art. 317 TFUE. Kara nie była bowiem zarządzona na rzecz skarżącego państwa członkowskiego, lecz na rzecz budżetu Unii. Wykreślenie sprawy z rejestru na wniosek Czech nie spowodowało umorzenia kar pieniężnych wymagalnych w związku z niewykonaniem przez Polskę zarządzonych środków tymczasowych. Naruszenie prawa unijnego w postaci odmowy wykonania postanowień tymczasowych nastąpiło i nie zostało sanowane wskutek umorzenia postępowania w sprawie głównej oraz zrzeczenia się roszczeń przez strony. W tym przypadku można doszukać się analogii z karami pieniężnymi nakładanymi przez Trybunał w trybie art. 260 ust. 2 i 3 TFUE, które nie ulegają wygaśnięciu wskutek następczego wykonania przez państwo członkowskie zobowiązań wynikających z prawa Unii.

Drugi zarzut sformułowany w skardze dotyczył niewystarczającego – zdaniem Polski – uzasadnienia zaskarżonych decyzji, a tym samym naruszenia art. 296 TFUE oraz art. 41 ust. 2 lit. c i art. 47 KPP. Obowiązek uzasadnienia aktu prawnego stanowi istotne wymaganie proceduralne w rozumieniu art. 263 ak. 2 TFUE, którego naruszenie może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności kwestionowanego aktu<sup>57</sup>. W skardze wskazano, że kwestionowane decyzje nie pozwalają zrozumieć powodów, dla których Komisja pomimo zawarcia ugody przez strony sporu kontynuowała procedurę odzyskiwania należności przez potrącenie. W ocenie skarżącego państwa Komisja nie egzekwowała wcześniej okresowych kar pieniężnych wymierzonych na podstawie art. 279 TFUE, dlatego decyzje skierowane do Polski wymagały wyraźnego uzasadnienia. Ponadto w zaskarżonych decyzjach nie wskazano podstawy prawnej uprawniającej Komisję do odzyskiwania okresowych kar pieniężnych, mimo że postanowienie

52 Postanowienie Wiceprezesa TS z 19.05.2022 r., C-121/21 R-RAP, Rzeczpospolita Polska przeciwko Republice Czeskiej, EU:C:2022:408.

53 Wyrok w sprawach połączonych T-200/22 i T-314/22, Polska przeciwko Komisji, pkt 36–41.

54 M. Kawczyńska, *Spór o kopalnię Turów, czyli stosowanie i efektywność środków tymczasowych w postępowaniach dotyczących naruszenia prawa unijnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021/11, s. 34.

55 Postanowienie TS z 20.11.2017 r., C-441/17 R, Komisja przeciwko Polsce, pkt 102.

56 Wyrok w sprawach połączonych T-200/22 i T-314/22, Polska przeciwko Komisji, pkt 42, 47–48.

57 K. Lenaerts, J. Vanhamme, *Procedural Rights of Private Parties in the Community Administrative Process*, „Common Market Law Review” 1997/3, s. 562–566.



tymczasowe z 20.09.2021 r. w związku z wykreśleniem sprawy z rejestru przestało wywoływać skutki prawne.

Sąd nie podzielił argumentów podniesionych w skardze, uznając, że zaskarżone decyzje były wystarczająco uzasadnione, a Polska była w stanie precyzyjnie określić potrącone wierzytelności. Do każdego z pism załączono dokumenty, w których wyliczono potrącenie i naliczono odsetki za zwłokę. W zaskarżonych decyzjach Komisja wskazała podstawę prawną, na której zostały one oparte, a mianowicie art. 101 i 102 rozporządzenia finansowego. W ocenie Sądu zaskarżone decyzje umożliwiły Polsce poznanie powodów, dla których Komisja pomimo wykreślenia sprawy z rejestru Trybunału kontynuowała egzekucję zapłaty długu wynikającego z ustalenia okresowych kar pieniężnych nałożonych postanowieniem z 20.09.2021 r.<sup>58</sup>

W odniesieniu do zarzutu braku wystarczającego uzasadnienia należy przyznać, że treść pism kierowanych do Polski była dość lakoniczna: „Zgodnie z zasadami dotyczącymi płatności określonymi w rozporządzeniu finansowym [w przypisie powołano art. 101 i art. 102] oraz w związku z niezapłaceniem [przez] Polskę kar dziennych w terminie określonym w piśmie ostrzegawczym z dnia [...], które nastąpiło po wezwaniu do zapłaty z dnia [...], dokonuję potrącenia wyżej wymienionego długu Polski z wierzytelnością, jaka przysługuje Polsce wobec Unii z tytułu [...]”. W tabeli umieszczonej poniżej podano wyliczenie wierzytelności potrącaniej z wierzytelnością potrąconą oraz należność podlegającą wypłacie. Następnie, zgodnie z art. 102 ust. 2 rozporządzenia finansowego wskazana była informacja o planowanym potrąceniu z 10-dniowym wyprzedzeniem oraz pouczenie o przysługujących na podstawie art. 263 TFUE środkach zaskarżenia. Do każdej z decyzji o potrąceniu kar pieniężnych dołączone były pisma wymienione w jej treści, tj. wezwanie do zapłaty dziennych kar pieniężnych oraz pismo ostrzegawcze. Ponadto w celu wyjaśnienia przyjętych obliczeń do pisma załączona była kalkulacja należności potrącaniej z należnością potrąconą oraz kalkulacja odsetek.

Mimo lakonicznej treści decyzji o potrąceniu kar pieniężnych należy uznać, że ich uzasadnienie spełniało wymagania wynikające z traktatów oraz z ustalonego orzecznictwa TSUE. Przyjmuje się, że uzasadnienie danego aktu powinno być dostosowane do jego charakteru i kontekstu, w jakim został on wydany<sup>59</sup>. Wymaganie adekwatnego uzasadnienia należy oceniać w odniesieniu do konkretnej sytuacji, w szczególności do treści spornego aktu, charakteru powołanych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu informacji mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie<sup>60</sup>. Nie istnieje wymaganie, aby uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu jest wystarczające, powinna uwzględniać nie tylko brzmienie danego aktu, lecz także okoliczności jego wydania oraz całokształt przepisów prawa regulujących daną dziedzinę<sup>61</sup>. W podobnej sprawie

T-465/08, Czechy przeciwko Komisji, Sąd Unii oddalił zarzuty powołane w skardze, stwierdzając, że akt jest wystarczająco uzasadniony, gdyż został wydany w okolicznościach znanych zainteresowanemu, pozwalając mu na zrozumienie treści przyjętego względem niego środka<sup>62</sup>.

W przypadku pism dotyczących potrącenia kar pieniężnych na podstawie art. 279 TFUE okoliczności sporu były Polsce doskonale znane. Każde z pism było poprzedzone wezwaniem do zapłaty oraz pismem ostrzegawczym, w których Polska była wzywana do zapłaty określonej kwoty pieniężnej, pod rygorem dokonania potrącenia w przypadku braku dokonania dobrowolnej zapłaty. Łączny termin na uiszczenie należności wynosił 70 dni od otrzymania wezwania do zapłaty. Poszczególne pisma dotyczyły dziennych kar pieniężnych naliczonych w okresach miesięcznych lub dwumiesięcznych. Z ich treści jasno wynikało, jakie wierzytelności przysługiwały Polsce wobec Unii i z jakich względów księgowy był uprawniony do dokonania potrącenia na podstawie art. 102 rozporządzenia finansowego. Z całokształtu okoliczności faktycznych oraz właściwych przepisów rozporządzenia finansowego wynikały zatem określone skutki, z którymi polskie władze powinny były się liczyć. Odmowa dobrowolnej zapłaty wynikała ze strategii przyjętej przez członków polskiego rządu, która była szeroko prezentowana w mediach, a polegała na podważaniu zasadności wydania postanowienia zobowiązującego do wstrzymania wydobywania w kopalni Turów<sup>63</sup>, kwestionowaniu podstawy prawnej dla zarządzenia okresowej kary pieniężnej<sup>64</sup> oraz ustaleniu kary w nadmiernej wysokości<sup>65</sup>.

W konsekwencji Sąd nie uwzględnił żadnego z zarzutów Polski dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji Komisji o potrąceniu okresowych kar pieniężnych i uznał skargi za bezzasadne. W dniu 14.08.2024 r. Polska wniosła od powyższego rozstrzygnięcia odwołanie do Trybunału Sprawiedliwości<sup>66</sup>, w którym zarzuciła przyjęcie przez Sąd błędnej wykładni art. 279 TFUE oraz naruszenie obowiązku należytego uzasadnienia wyroku. Analiza zarzutów podniesionych w odwołaniu pozwala stwierdzić, że w świetle precyzyjnej argumentacji przedstawionej przez Sąd nie znajdują one racjonalnych podstaw i mają nikłe szanse powodzenia.

## 7. Wpływ orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego na obowiązek zapłaty okresowych kar pieniężnych nałożonych na podstawie art. 279 TFUE

Istotną kwestią wymagającą rozważenia jest wpływ rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego dotyczących niezgodności

58 Wyrok w sprawach połączonych T-200/22 i T-314/22, Polska przeciwko Komisji, pkt 64–67.

59 Wyrok TS z 2.09.2021 r., C-57/19 P, Komisja Europejska przeciwko Tempus Energy i Ltd i Tempus Energy Technology Ltd, EU:C:2021:663, pkt 198; wyrok TS z 9.11.2023 r., C-746/21 P, Altice Group Lux Sàrl przeciwko Komisji Europejskiej, EU:C:2023:836, pkt 217.

60 Wyrok TS z 23.11.2023 r., C-209/21 P, Ryanair DAC przeciwko Komisji Europejskiej, EU:C:2023:905, pkt 94.

61 Wyrok TS z 16.06.2022 r., C-697/19 P, Sony Corporation i Sony Electronics Inc przeciwko Komisji Europejskiej, EU:C:2022:478, pkt 82.

62 Wyrok T-465/08, Czechy przeciwko Komisji, pkt 163.

63 Oświadczenie premiera Mateusza Morawieckiego w sprawie decyzji TSUE dotyczącej kopalni Turów, 21.05.2021 r., <https://www.gov.pl/web/premier/oswiadczenie-premiera-mateusza-morawieckiego-w-sprawie-decyzji-tsue-dotyczacej-kopalni-turow> (dostęp: 30.10.2024 r.).

64 Awantura o Turów. TSUE nakłada karę na Polskę. Wiceminister: Nie dostaniecie ani centa, „Wprost” z 20.09.2021 r., <https://biznes.wprost.pl/gospodarka/przemysl/10492753/awantura-o-turow-tsue-naklada-kare-na-polske-wiceminister-marcin-romanowski-nie-dostaniecie-ani-centa.html> (dostęp: 30.10.2024 r.).

65 „Najwyższa kara dzienna w historii UE”. Kaleta komentuje decyzję ws. Turowa, „Do Rzeczy” z 20.09.2021 r., <https://dorzeczy.pl/opinie/202405/sebastian-kaleta-komentuje-wyrok-tsue-ws-turowa.html> (dostęp: 30.10.2024 r.).

66 Odwołanie od wyroku w sprawach połączonych T-200/22 i T-314/22, Rzeczpospolita Polska przeciwko Komisji, wniesione 14.08.2024 r. w sprawie C-554/24 P (Dz.Urz. UE C 2024/6081).

art. 279 TFUE z Konstytucją na obowiązek zapłaty przez Polskę okresowych kar pieniężnych nałożonych na podstawie tego przepisu. Postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zostały zainicjowane w celu uzasadnienia niewykonania przez polskie władze postanowień tymczasowych, a także odmowy zapłaty okresowych kar pieniężnych pojmowanych jako nałożenie na Polskę zobowiązania finansowego dokonanego z przekroczeniem przyznanych Unii kompetencji.

Należy również zauważyć, że oba orzeczenia zostały wydane z udziałem sędziów „dublerów”. W sprawie P 7/20 zasiadał Justyn Piskorski, zaś w sprawie K 8/21 Jarosław Wyrembak. W orzeczeniu 4907/18, Xero Flor p. Polsce<sup>67</sup>, ETPC orzekł, że Polska naruszyła art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>68</sup>, pozbawiając skarżącego prawa do „sądu ustanowionego ustawą” ze względu na udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym sędziego, „którego wybór był obciążony poważnymi nieprawidłowościami, które naruszyły samą istotę spornego prawa”. Wyrok dotyczył bezpośrednio wprawdzie tylko Mariusza Muszyńskiego, jednak konkluzja trybunału strasburskiego odnosiła się także do Justyna Piskorskiego i Jarosława Wyrembaka, co zostało wyraźnie potwierdzone w wyroku w sprawie 40119/21, M.L. przeciwko Polsce<sup>69</sup>. Należy zatem uznać, że skład z udziałem sędziego „dublera” nie spełnia wymagań sądu ustanowionego na mocy ustawy, a tym samym narusza istotę prawa do sądu gwarantowaną w art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 KPP. Co więcej, nieprawidłowa obsada sądu konstytucyjnego wywołuje poważne wątpliwości co do zgodności z art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE przewidującym obowiązek państwa członkowskiego do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii.

Pierwsze orzeczenie w sprawie P 7/20 zostało wydane w odpowiedzi na pytanie prawne Izby Dyscyplinarnej wniesione w dniu następującym po wydaniu postanowienia tymczasowego w sprawie C-791/19 R, Komisja przeciwko Polsce<sup>70</sup>, w którym Trybunał Sprawiedliwości zarządził zawieszenie przepisów ustawy z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym<sup>71</sup> stanowiących podstawę właściwości Izby Dyscyplinarnej w sprawach dyscyplinarnych sędziów. Pytanie prawne w sprawie kontroli konstytucyjności art. 4 ust. 3 ak. 2 TUE w zw. z art. 279 TFUE zostało zatem sformułowane przez podmiot bezpośrednio zainteresowany odmową wykonania przez Polskę zarządzonego środka tymczasowego. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego zapadł 14.07.2021 r.<sup>72</sup>, w odpowiedzi na wydanie w tym samym dniu postanowienie tymczasowe w sprawie C-204/21 R, Komisja przeciwko Polsce<sup>73</sup>, dotyczącej tzw. ustawy kagańcowej. Zarządzone przez Wiceprezesa TS środki tymczasowe odnosił się do zawieszenia stosowania przepisów będących podstawą funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej w pozostałych sprawach dotyczących statusu sędziów, w tym sprawach karnych, prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Trybunał Konstytucyjny stwierdził,

że art. 4 ust. 3 ak. 2 TUE w zw. z art. 279 TFUE w zakresie, w jakim TSUE nakłada *ultra vires* zobowiązania na Rzeczpospolitą Polskę 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 zw. z art. 4 ust. 1 Konstytucji. Polskie władze próbowały wykorzystać powyższy wyrok już w sierpniu 2021 r., składając wniosek o uchylenie środków tymczasowych dotyczących funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej, w którym zarzuciły sprzeczność zarządzonego środka z krajowym porządkiem konstytucyjnym. Wniosek Polski został oddalony, gdyż zgodnie z zasadą pierwszeństwa państwo członkowskie nie może w celu uchylania się od wykonania zobowiązań wynikających z prawa unijnego powoływać się na przepisy krajowe, nawet rangi konstytucyjnej. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie mógł zatem stanowić „zmiany okoliczności” w rozumieniu art. 163 regulaminu TS mających wpływ na uchylenie lub zmianę środków tymczasowych zarządzonego w postanowieniu z 14.07.2021 r., C-204/21 R-RAP<sup>74</sup>.

Drugie orzeczenie w sprawie K 8/21 zostało wydane 11.12.2023 r.<sup>75</sup> w odpowiedzi na wniosek Prokuratora Generalnego złożony niespełna dwa tygodnie po wydaniu przez Wiceprezesa TS postanowienia dotyczącego nałożenia na Polskę okresowej kary pieniężnej w wysokości 1 000 000 euro dziennie do czasu wykonania postanowienia tymczasowego w sprawie Izby Dyscyplinarnej<sup>76</sup>. W tym czasie Komisja naliczała również karę w wysokości 500 000 euro dziennie z powodu niewykonania postanowienia tymczasowego dotyczącego wstrzymania wydobywania w Kopalni Turów w sprawie C-121/21 R, Czechy przeciwko Polsce<sup>77</sup>. Prokurator Generalny zakwestionował treść normy wywiedzionej z art. 279 TFUE i art. 39 Statutu TSUE<sup>78</sup>, która pozwala na nałożenie na Polskę okresowej kary pieniężnej lub ryczałtu z tytułu niewykonania środka tymczasowego oraz upoważnia Prezesa lub sędziego TSUE do nałożenia na Polskę środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów państwa. Podobnie jak w przypadku pytania prawnego Izby Dyscyplinarnej w sprawie P 7/20, wniosek Prokuratora Generalnego został sformułowany dla doraźnych celów politycznych, w celu uzasadnienia odmowy zapłaty przez Polskę okresowych kar pieniężnych. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 279 TFUE w zakresie, w jakim pozwala na nałożenie na Polskę, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, okresowej kary finansowej lub ryczałtu, jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 Konstytucji. Ponadto art. 39 Statutu TSUE, w zakresie, w jakim upoważnia Prezesa lub sędziego TSUE do nałożenia na Polskę środków tymczasowych, jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 8 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny uznał, że norma, która dopuszcza tworzenie – poza przewidzianymi prawem procedurami – wiążących zobowiązań dla państwa, by przymusić je do określonego działania w sferze prawa międzynarodowego, jest niezgodna z zasadą praworządności.

67 Wyrok ETPC z 7.05.2021 r., 4907/18, Xero Flor Sp. z o.o. przeciwko Polsce, HUDOC.

68 Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

69 Wyrok ETPC z 14.12.2023 r., 40119/21, M.L. przeciwko Polsce, HUDOC.

70 Postanowienie TS z 8.04.2020 r., C-791/19 R, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2020:277.

71 Dz.U. z 2024 r. poz. 622 ze zm.

72 Wyrok TK z 14.07.2021 r., P 7/20 (Dz.U. z 2021 r. poz. 1309).

73 Postanowienie Wiceprezesa TS z 14.07.2021 r., C-204/21 R, Komisja przeciwko Polsce.

74 Postanowienie Wiceprezesa TS z 27.10.2021 r., C-204/21 R-RAP, Komisja przeciwko Polsce.

75 Wyrok TK z 11.12.2023 r., K 8/21 (Dz.U. z 2023 r. poz. 2735).

76 Postanowienie Wiceprezesa TS z 27.10.2021 r., C-204/21 R, Komisja przeciwko Polsce.

77 Postanowienie Wiceprezesa TS z 20.09.2021 r., C-121/21 R, Czechy przeciwko Polsce.

78 Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 210 – dalej Statut TSUE.

W odniesieniu do powołanych rozstrzygnięć należy uznać, że wywołują one wyłącznie konsekwencje w wewnętrznym porządku prawnym i nie derogują uznanej za niekonstytucyjną normy prawa unijnego, lecz – jak zostało wprost wskazane w skutkach wyroku z 14.07.2021 r., P 7/20 – wykluczają jej stosowalność przed organami krajowymi. Oznacza to, że służą one wyłącznie dla uzasadnienia niewykonania przez polskie władze zarządzonych przez TSUE środków tymczasowych. Dotyczy to także uzasadnienia odmowy dobrowolnej zapłaty przez polskie władze kar finansowych naliczonych z powodu niewykonania postanowień tymczasowych. Rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego nie wywołują natomiast żadnych skutków w sferze prawa unijnego. Stwierdzenie niekonstytucyjności norm proceduralnych adresowanych do TSUE nie pozbawia tej instytucji możliwości ich stosowania w stosunku do Polski. Nie pozbawia również ważności i skuteczności postanowień tymczasowych wydanych w sprawach dotyczących Polski ani nie zwalnia organów krajowych z obowiązku ich przestrzegania. Nie może także stanowić argumentu uzasadniającego brak kompetencji Komisji do naliczenia i egzekwowania okresowej kary pieniężnej, która ma na celu skłonienie państwa członkowskiego do wykonania środków tymczasowych.

Orzeczenie o niekonstytucyjności art. 279 TFUE nie może również stanowić skutecznego argumentu uzasadniającego stwierdzenie nieważności kwestionowanych przez Polskę decyzji Komisji dotyczących potrącenia kar finansowych. Tego rodzaju argumenty są często powoływane przez polskie władze w postępowaniach toczących się przed TSUE w celu uchylecia się od wykonania zobowiązań wynikających z prawa unijnego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów unijnych państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy, praktyki lub sytuacje w jego wewnętrznym porządku prawnym dla uzasadnienia uchybienia zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii. Dotyczy to również przepisów prawa krajowego o randze konstytucyjnej, które nie mogą podważać jedności i skuteczności prawa Unii<sup>79</sup>. Ponadto wydanie przez sąd krajowy orzeczenia stwierdzającego niezgodność przepisów traktatów z Konstytucją może stanowić podstawę wszczęcia przez Komisję postępowania w trybie art. 258 TFUE. W dniu 17.07.2023 r. Komisja wniosła do TS skargę przeciwko Polsce w związku z wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny orzeczeń w sprawie P 7/20 i K 3/21, zarzucając naruszenie zasad autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii oraz zasady wiążącego skutku wyroków TSUE<sup>80</sup>.

## 8. Uwagi końcowe

Stosowanie okresowych kar pieniężnych przeciwko państwom członkowskim w związku z niewykonaniem postanowień tymczasowych jest dziełem prawa sędziowskiego. Zarówno kompetencja TSUE do nakładania kar finansowych

na podstawie art. 279 TFUE, jak i brak jasnych kryteriów przyjętych dla ustalania wysokości tych kar, budzą liczne kontrowersje<sup>81</sup>. Jednak skoro celem postanowień tymczasowych jest zapewnienie pełnej skuteczności rozstrzygnięcia wydanego co do istoty sprawy, sędzia musi dysponować mechanizmem zapewniającym wykonalność zarządzonych środków. Należy przyjąć, że okresowa kara pieniężna nałożona na podstawie art. 279 TFUE nie jest środkiem tymczasowym, lecz uzupełniającym środkiem prawnym służącym efektywnemu wykonaniu zarządzonych w postępowaniu zabezpieczającym nakazów lub zakazów. Przyjęcie takiej koncepcji pozwala obalić jedną z tez Trybunału Konstytucyjnego wyrażoną w sprawie K 8/21, że kara finansowa jako środek tymczasowy sprzeciwia się jednej z podstawowych przesłanek stosowania takich środków, a mianowicie ich tymczasowości czy też odwracalności.

Karom finansowym, które mają służyć zapewnieniu skutecznego wykonywania prawa UE, powinien towarzyszyć skuteczny mechanizm ich egzekwowania. Można bowiem założyć – co dobitnie potwierdza przypadek Polski – że państwo członkowskie zarzucające bezprawność zastosowanych środków tymczasowych będzie uchylać się od dobrowolnej zapłaty kar pieniężnych nałożonych w związku z odmową wykonania tych środków. Zasady dotyczące egzekwowania należności zostały przewidziane w rozporządzeniu finansowym dotyczącym budżetu Unii oraz decyzji Komisji dotyczącej odzyskiwania należności i kar pieniężnych nałożonych przez TSUE. Ostatecznym sposobem windykacji jest dokonanie potrącenia należności z przysługującymi państwu członkowskiemu płatnościami. Wskutek kompensaty obie wierzytelności umarzają się do wysokości wierzytelności niższej. Potrącenie ma taki sam skutek jak płatność, zapewnia Unii spłatę kwoty zadłużenia, w stosownych przypadkach wraz z należnymi odsetkami.

W związku z niewykonaniem przez Polskę środków tymczasowych zarządzonych w sprawach dotyczących kopalni Turów i Izby Dyscyplinarnej, Komisja dokonała potrącenia wszystkich naliczonych kar wraz z odsetkami w kwocie ponad 626 mln euro. Utracone środki pochodziły z funduszy unijnych mających wspierać m.in. ochronę środowiska, bezpieczeństwo energetyczne, transformację cyfrową, konkurencyjność i innowacyjność przedsiębiorstw, zatrudnienie, edukację, rozwój obszarów wiejskich oraz efektywne wykorzystanie potencjału społecznego i gospodarczego regionów. Najbardziej widocznym przykładem było potrącenie kar finansowych naliczonych z powodu braku wstrzymania wydobywania w kopalni Turów położonej w Bogatyni w województwie dolnośląskim, ze środkami przysługującymi z funduszu rozwoju regionalnego województwa kujawsko-pomorskiego. Z przesłanych przez Komisję 16 decyzji dotyczących potrącenia kar pieniężnych, Polska zakwestionowała 11 w trybie skargi na nieważność, co dotyczy potrącenia około 60% wyegzekwowanych środków. Na wynik spraw toczących się przed Sądem nie mogą mieć wpływu rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego wydane w sprawach

79 Wyrok TS z 17.12.1970 r., 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, EU:C:1970:114, pkt 3; wyrok TS z 21.12.2021 r., sprawy połączone C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, PM i in. przeciwko Inspekția Judiciară, Inspekția Judiciară, nalta Curte de Casație și Justiție, EU:C:2021:1034, pkt 251; wyrok TS z 22.02.2022 r., C-430/21, RS, EU:C:2022:99, pkt 51.

80 Skarga z 17.07.2023 r., C-448/23, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.Urz. UE C 304 z 2023 r., s. 17).

81 W. Gontarski, *Unijne środki tymczasowe: „status quo” a nie „status quo ante”*. Polemika z „Państwem i Prawem”, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2021/5, s. 5–17; P. Szymaniak, *Kamiński: TSUE nie może „poprawiać” traktatu. Sposób kalkulowania kar nie został określony [Wywiad]*, „Gazeta Prawna” z 25.01.2022 r., <https://serwis.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8341070,kaminski-tsue-nie-moze-poprawiac-traktatu-sposob-kalkulowania-kar-nie-zostal-okreslony-wywiad.html> (dostęp: 30.10.2024 r.).



P 7/20 i K 8/21 dotyczące stwierdzenia niekonstytucyjności art. 279 TFUE. Po pierwsze, ze względu na osoby uczestniczące w wydaniu powyższych rozstrzygnięć, przez co polski sąd konstytucyjny nie spełnia wymagań sądu ustanowionego na mocy ustawy. Po drugie, ze względu na utrwalone orzecznictwo TSUE, zgodnie z którym państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy prawa krajowego o randze konstytucyjnej dla uzasadnienia naruszenia zobowiązań wynikających z prawa unijnego.

W wyroku wydanym 29.05.2024 r. w sprawach połączonych T-200/22 i T-314/22, Sąd oddalił dwie skargi wniesione przez Polskę przeciwko decyzjom Komisji dotyczącym potrącenia kar pieniężnych związanych z niewykonaniem środków tymczasowych w sprawie kopalni Turów. Potwierdził tym samym możliwość egzekwowania przez Komisję w drodze potrącenia kar pieniężnych nakładanych na państwa członkowskie. Sąd nie podzielił argumentów polskich władz, że wykreślenie sprawy z rejestru wobec zawarcia ugody przez strony sporu wywołało skutek w postaci wygaśnięcia ciążącego na Polsce obowiązku zapłaty okresowej kary pieniężnej. Sąd uznał, że celem zastosowania okresowej kary pieniężnej jest nie tylko zapewnienie wykonania środków tymczasowych, lecz także zabezpieczenie roszczenia dochodzonego w sprawie głównej. Istotą kary pieniężnej nałożonej na podstawie art. 279 TFUE jest zatem zapewnienie skutecznego stosowania prawa Unii, co jest ściśle związane z wyrażoną w art. 2 TUE zasadą praworządności.

## Bibliografia/References

- Gontarski W., *Unijne środki tymczasowe: „status quo” a nie „status quo ante”*. Polemika z „Państwem i Prawem”, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2021/5.
- Jack B., *Article 260(2) TFEU: An Effective judicial procedure for the enforcement of judgements?*, „European Law Journal” 2013/3.
- Kawczyńska M., *Spór o kopalnię Turów, czyli stosowanie i efektywność środków tymczasowych w postępowaniach dotyczących naruszenia prawa unijnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021/11.
- Lenaerts K., Vanhamme J., *Procedural Rights of Private Parties in the Community Administrative Process*, „Common Market Law Review” 1997/3.
- Olaś A., *Zarzut potrącenia w procesie cywilnym*, Warszawa 2002.
- Osuchowski W., *Historyczny rozwój kompensacji w prawie rzymskim*, Kraków 1970.

Pyziak-Szafnicka M., *Potrącenie w prawie cywilnym*, Kraków 2002.

Szymaniak P., Kamiński: TSUE nie może „poprawiać” traktatu. Sposób kalkulowania kar nie został określony [Wywiad], „Gazeta Prawna” z 25.01.2022 r., <https://serwisy.gazeta-prawna.pl/orzeczenia/artykuly/8341070,kaminski-tsue-nie-moze-poprawiac-tractatu-sposob-kalkulowania-kar-nie-zostal-okreslony-wywiad.html> (dostęp: 30.10.2024 r.).

Wennerås P., *Interim Relief and Enforcement of the Rule of Law* [w:] *The Oxford Encyclopedia of EU Law*, 2022, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law-oecl/law-oecl-e94?prd=OEEUL> (dostęp: 30.10.2024 r.).

Zimmermann R., *Comparative Foundations of a European Law of Set-Off and Prescription*, Cambridge 2010.

## Abstract

dr Monika Kawczyńska

The author is an assistant professor at the Department of European Law, Jagiellonian University in Kraków, Poland (ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7992-5513>).

### Offsetting Penalty Payments due to Poland's Failure to Implement Interim Measures under Article 279 TFEU

**Keywords:** *interim measures, periodic penalty payment, offset, implementation of CJEU judgments, effective court protection*

In the judgment of 29 May 2024 in Joined Cases T-200/22 and T-314/22, *Republic of Poland v Commission*, the Court confirmed that the Commission could recover penalty payments imposed on Member States, by offsetting. The Commission has already recovered amounts due to the EU budget by way of offsetting, but this mechanism has not been applied to penalty payments imposed by the CJEU for infringement of EU law. The aforementioned judgment is even more important because it refers to penalty payments based on judicial legislation, the application of which to interim measures is not expressly provided for in the treaties. Poland has been given the shameful status of a forerunner in this area, as it refused to implement interim measures ordered by the CJEU as a result of actions for failure to fulfil obligations under the EU law. The article presents theoretical and practical aspects of recovery of penalty payments imposed for failure to implement interim measures under Article 279 TFEU, and the legal protection measures applied by Poland.

## REKLAMA

## Legal Alert

Korzystaj z nowoczesnego narzędzia marketingu prawniczego i zwiększ zasięg swojej kancelarii

 Wolters Kluwer

[www.LEX.pl/legalalert](http://www.LEX.pl/legalalert)

- ✓ Gotowe newsy eksperckie z 20 dziedzin prawa
- ✓ Platformę do wysyłki eleganckich mailingów
- ✓ Personalizowane treści dla klientów pisane przystępnym językiem
- ✓ Profesjonalny wizerunek Twojej kancelarii

