



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 20 października 2022 r.

Opinia do ustawy o wypowiedzeniu Traktatu Karty Energetycznej oraz Protokołu Karty Energetycznej dotyczącego efektywności energetycznej i odnośnych aspektów ochrony środowiska, sporządzonych w Lizbonie dnia 17 grudnia 1994 r.

(druk nr 833)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy jest wyrażenie zgody na dokonanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wypowiedzenia Traktatu Karty Energetycznej oraz Protokołu Karty Energetycznej dotyczącego efektywności energetycznej i odnośnych aspektów ochrony środowiska, sporządzonych w Lizbonie dnia 17 grudnia 1994 r., określanych dalej jako „TKE”.

Stronami TKE są 53 państwa (w tym Rzeczpospolita Polska (RP) oraz wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej (UE), za wyjątkiem Republiki Włoskiej) i organizacje międzynarodowe (w tym UE i Europejska Wspólnota Energii Atomowej).

Z uwagi na swój charakter TKE stanowi część obowiązującego w RP prawa zarówno jako wiążące prawo międzynarodowe (umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie), jak również jako wiążące prawo UE.

Artykuł 26 TKE zawiera klauzulę rozstrzygania sporów m.in. umożliwiającą inwestorom z państw będących stronami tego Traktatu pozywanie innych jego państw-stron, w których inwestorzy ci dokonali inwestycji chronionych na jego mocy. Zastosowanie artykułu 26 TKE do sporów wewnątrzunijnych, tj. sporów zaistniałych między inwestorem z jednego państwa członkowskiego UE a innym państwem członkowskim, od lat uznawane było przez Komisję Europejską i zdecydowaną większość państw członkowskich UE za sprzeczne z prawem UE. Podstawą dla takiego stanowiska był m.in. brak poszanowania

autonomii prawa unijnego przez międzynarodowe trybunały arbitrażowe ustanowione na podstawie artykułu 26 TKE, w odniesieniu do sporów wewnątrzunijnych.

Wskazane stanowisko uzasadnia wyrok z dnia 6 marca 2018 r. Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w sprawie C-264/18, Słowacja przeciwko Achmea BV. W przedmiotowym wyroku TSUE wskazał, że zasada autonomii prawa UE uniemożliwia dwóm państwom członkowskim UE ustanowienie mechanizmu rozstrzygania sporów między inwestorem a państwem przez dwustronną umowę inwestycyjną (BIT) z pominięciem Trybunału. TSUE orzekł, że mechanizmy te są niezgodne z unijnymi Traktatami, ponieważ podważają one system środków prawnych przewidzianych w nich do rozwiązywania tego rodzaju sporów. Stanowią one zatem zagrożenie dla autonomii prawa UE i zasady wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi. W związku z tym traktaty takie powinny zostać formalnie rozwiązane w celu zapewnienia pewności prawnej w porządku prawnym UE. Wyrok w sprawie Achmea dotyczył umów wewnątrzunijnych (intra EU-BIT), dlatego 22 państwa członkowskie UE, w tym Rzeczpospolita Polska, podpisały dnia 15 stycznia 2019 r. wspólną deklarację, w której m.in. wyraziły pogląd, że wewnątrzunijne stosowanie artykułu 26 TKE jest niezgodne z prawem UE, z uwagi na tożsamość jego specyfiki z klauzulami rozstrzygania sporów na podstawie umów intra-EU BIT (jak w sprawie Achmea). Analogiczne stanowisko sformułowała Komisja Europejska.

W wyroku z dnia 2 września 2021 r. w sprawie C-741/19, Republika Mołdawii przeciwko Komstroy LLC², TSUE wskazał na brak zgodności artykułu 26 TKE z prawem UE w zakresie jego stosowania do wewnątrzunijnych sporów inwestycyjnych, tj. sporów inicjowanych przez inwestora pochodzącego z państwa UE przeciwko innemu państwu UE.

Skutki wyroku TSUE w sprawie Komstroy należy interpretować w ten sposób, że artykuł 26 TKE nie ma zastosowania do tego rodzaju sporów.

Jednocześnie wymaga zwrócenia uwagi, że trybunały arbitrażowe rozstrzygające spory na podstawie artykułu 26 TKE konsekwentnie uznają swoją jurysdykcję w sporach wewnątrzunijnych. W swoim orzecznictwie wskazują one ponadto, że nie są zobligowane stosować się do wyroków TSUE w sprawach Achmea i Komstroy. Orzeczenia trybunałów arbitrażowych co do zasady nie podlegają kontroli sądów państw członkowskich UE. Tym samym dalsze związanie Polski TKE, mając na względzie fakt, że artykuł 26 tego Traktatu jest powszechnie wykorzystywany do sporów wewnątrzunijnych, w tym przeciwko RP, będzie skutkowało naruszeniami prawa UE. W takich przypadkach będzie bowiem dochodziło

do wydawania kolejnych wyroków trybunałów arbitrażowych naruszających zasadę autonomii prawa UE w sporach między inwestorami z państw członkowskich UE a innymi państwami członkowskimi UE.

Polska była dotychczas wielokrotnie pozywana w międzynarodowym arbitrażu inwestycyjnym na podstawie TKE. Niezależnie od oddalenia roszczeń inwestorów w rozstrzygniętych dotychczas sporach, Rzeczpospolita Polska ponosi wysokie koszty postępowań arbitrażowych: zaliczki na koszty postępowania (w tym wynagrodzenie arbitrów), opinie biegłych, zorganizowanie rozpraw, tłumaczenia, udział świadków oraz koszty zastępstwa procesowego. Wystąpienie RP z TKE może więc potencjalnie istotnie zmniejszyć obciążenie państwa pod względem finansowym, ponieważ nie będzie zachodzić konieczność ponoszenia znaczących kosztów, związanych z rozstrzygnięciem sporów w oparciu o ten Traktat. W uzasadnieniu do projektu ustawy podnosi się, że „żaden polski inwestor nie wszczął dotychczas postępowania na podstawie TKE. Analizy Ministerstwa Klimatu i Środowiska oraz Ministerstwa Aktywów Państwowych wskazują na brak zainteresowania polskich podmiotów gospodarczych ochroną traktatową oferowaną przez TKE”.

Mając powyższe na uwadze – w opinii projektodawców – najbardziej efektywną ścieżką zapewnienia zgodności artykułu 26 TKE z prawem UE jest wystąpienie z tego Traktatu przez Rzeczpospolitą Polską (na podstawie jego artykułu 47).

Podkreślić ponadto należy, iż w wyniku wypowiedzenia TKE inwestorzy zagraniczni z państw będących jego stronami nie będą mogli składać przeciwko RP do trybunałów arbitrażowych skarg odnośnie do inwestycji dokonanych po wypowiedzeniu. Będą mogli natomiast realizować swe prawa przed sądami krajowymi, ETPC, organami traktatowymi ONZ w zakresie międzynarodowego prawa praw człowieka. Te zasady ochrony inwestycji będą mieć odpowiednie zastosowanie do ewentualnych inwestycji inwestorów polskich w państwach trzecich. Wypowiedzenie nie zamyka jednak drogi do zawarcia w konkretnej umowie z konkretnym inwestorem precyzyjnego i zgodnego z prawem UE i Konstytucją RP zapisu na arbitraż.

Odnośnie do inwestycji dokonanych przed wypowiedzeniem TKE inwestorzy będą mogli składać skargi do trybunałów arbitrażowych przez okres dwudziestu lat od dnia, kiedy wypowiedzenie nabierze mocy prawnej. Możliwość ta nie dotyczy jednak inwestorów unijnych, ponieważ zgodnie z regułami Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów,

sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r., oraz międzynarodowym prawem zwyczajowym klauzula arbitrażowa zawarta w artykule 26 TKE, który jest Traktatem wcześniejszym, nie może być stosowana od dnia 1 maja 2004 r. Stosowna deklaracja, w tym zakresie, zostanie dołączona do dokumentu wypowiedzenia.

W związku z tym, że TKE stanowi umowę międzynarodową ratyfikowaną za zgodą, o której mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji RP, wypowiedzenie zostanie dokonane po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy (druk sejmowy nr 2553) wpłynął do Sejmu w dniu 25 sierpnia 2022 r. Był on przedmiotem prac sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych oraz Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych. Komisje po przeprowadzeniu pierwszego czytania projektu oraz jego rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 28 września 2022 r. wniosły o jego przyjęcie w brzmieniu przedłożenia (druk sejmowy nr 2646).

Sejm uchwalił ustawę na 63. posiedzeniu w dniu 6 października 2022 r. bez poprawek. Za jej uchwaleniem opowiedziało się 418 posłów, 11 posłów było przeciw, 7 wstrzymało się od głosowania.

III. Uwagi szczegółowe

Ustawa nie budzi zastrzeżeń o charakterze legislacyjnym.

Mirosław Reszczyński

Główny legislator