

Edyta Krzysztofik · Agnieszka Parol

# **FUNKCJA PRAWODAWCZA W SYSTEMIE PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ**

## **AKTY USTAWODAWCZE I PROCEDURA ICH STANOWIENIA**



**FUNKCJA PRAWODAWCZA  
W SYSTEMIE PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ.  
AKTY USTAWODAWCZE I PROCEDURA  
ICH STANOWIENIA**

STOWARZYSZENIE ABSOLWENTÓW I PRZYJACIÓŁ  
WYDZIAŁU PRAWA  
KATOLICKIEGO UNIWERSYTETU LUBELSKIEGO



Edyta Krzysztofik, Agnieszka Parol

**FUNKCJA PRAWODAWCZA  
W SYSTEMIE PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ.  
AKTY USTAWODAWCZE I PROCEDURA  
ICH STANOWIENIA**

Lublin 2020

## **Recenzenci**

dr hab. Wojciech Gizicki (KUL)

dr hab. Ewa Tuora-Schwierskott (PWSZ w Legnicy)

## **Opracowanie redakcyjne**

Agnieszka Romanko

Publikacja współfinansowana przez Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

© Copyright by

Stowarzyszenie Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa KUL

ISBN 978-83-959518-7-9



Stowarzyszenie Absolwentów i Przyjaciół  
Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego  
Al. Raclawickie 14, c-742, 20-950 Lublin  
tel./fax 81 445-37-42  
e-mail: [kkpp@kul.pl](mailto:kkpp@kul.pl), <http://sawp.org.pl>

**Projekt okładki, skład komputerowy i druk**

Studio R-ka, ul. Lasockiego 15, 20-612 Lublin

# SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów .....	11
Wstęp.....	13

## Część I

### Akty ustawodawcze w systemie prawa Unii Europejskiej

Uwagi wprowadzające .....	19
<b>Rozdział I Kompetencje Unii Europejskiej .....</b>	<b>23</b>
1. Zasada kompetencji powierzonych (zasada przyznania) .....	23
2. Kategorie kompetencji Unii Europejskiej .....	29
2.1. Kompetencje wyłączne .....	29
2.2. Kompetencje niewyłączne .....	30
3. Zasady ograniczające wykonywanie kompetencji przez Unię Europejską .....	32
3.1. Zasada pomocniczości .....	32
3.2. Zasada proporcjonalności .....	34
3.3. Poszanowanie tożsamości państw członkowskich .....	35
<b>Rozdział II Akty ustawodawcze i nieustawodawcze jako źródło prawa</b> <b>Unii Europejskiej .....</b>	<b>37</b>
1. System źródeł prawa Unii Europejskiej .....	37
2. Akty ustawodawcze .....	41
3. Akty nieustawodawcze .....	45
3.1. Akty delegowane .....	45
3.2. Akty wykonawcze .....	48
4. Budowa aktu prawnego .....	50
5. Wiążące akty prawne Unii Europejskiej .....	53
5.1. Rozporządzenie .....	53
5.2. Dyrektywa .....	56
5.3. Decyzja .....	63
Uwagi końcowe .....	66

## Część II

### Ramy instytucjonalne procedur ustawodawczych

<b>Uwagi wprowadzające</b> .....	71
<b>Rozdział I Parlament Europejski</b> .....	77
1. Geneza i ewolucja kompetencji Parlamentu Europejskiego .....	77
2. Skład i struktura organizacyjna Parlamentu Europejskiego .....	80
3. Tryb pracy oraz sposób podejmowania decyzji w Parlamencie .....	84
3.1. Przebieg procedur ustawodawczych na poziomie komisji .....	84
3.2. Posiedzenia plenarne .....	88
4. Zasada otwartości w pracach Parlamentu Europejskiego .....	91
<b>Rozdział II Rada Unii Europejskiej</b> .....	93
1. Geneza i ewolucja kompetencji Rady Unii Europejskiej .....	93
2. Skład Rady .....	96
2.1. Formacje Rady .....	97
2.2. Prezydencja .....	100
3. Organy pomocnicze Rady .....	102
3.1. Komitety i grupy robocze .....	102
3.2. Komitet Stałych Przedstawicieli Państw Członkowskich przy Unii Europejskiej – Coreper .....	103
3.3. Sekretariat Generalny .....	106
4. Tryb funkcjonowania Rady .....	108
4.1. Porządek obrad .....	108
4.2. Sposób głosowania .....	111
5. Zasada otwartości w pracach Rady .....	114
<b>Rozdział III Komisja Europejska</b> .....	117
1. Geneza i ewolucja kompetencji Komisji Europejskiej .....	117
2. Skład i sposób powoływania Komisji Europejskiej .....	122
3. Struktura organizacyjna .....	126

4. Tryb funkcjonowania Komisji Europejskiej .....	129
4.1. Etap planowania i programowania .....	129
4.2. Konsultacje społeczne .....	131
4.3. Spotkania Komisji .....	133
4.4. Głosowanie w Komisji .....	136
5. Przejrzystość w pracach Komisji Europejskiej .....	141
<b>Rozdział IV Instytucje pośrednio wpływające na procedury decyzyjne w Unii Europejskiej .....</b>	<b>145</b>
1. Rada Europejska .....	145
1.1. Geneza Rady Europejskiej .....	145
1.2. Skład Rady Europejskiej .....	146
1.3. Tryb funkcjonowania Rady Europejskiej .....	147
1.4. Wpływ Rady Europejskiej na procedury ustawodawcze Unii Europejskiej .....	150
2. Organy doradcze Unii Europejskiej .....	153
2.1. Komitet Ekonomiczno-Społeczny .....	154
2.2. Komitet Regionów .....	156
<b>Uwagi końcowe .....</b>	<b>161</b>

### Część III

#### Procedury stanowienia aktów ustawodawczych i wykonujących je aktów nieustawodawczych

<b>Uwagi wprowadzające .....</b>	<b>165</b>
<b>Rozdział I Prace przygotowawcze .....</b>	<b>173</b>
1. Bezpośrednia i pośrednia inicjatywa ustawodawcza .....	173
2. Zasada lepszego stanowienia prawa .....	176
3. Obowiązek konsultacyjny i prace przygotowawcze .....	178
3.1. Planowanie legislacyjne .....	178
3.2. Program sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT) .....	180
3.3. Ewaluacja (ocena legislacji) .....	181



3.4. Ocena skutków .....	182
4. Badanie zgodności projektu aktu prawnego z zasadami pomocniczości i proporcjonalności .....	184
<b>Rozdział II Europejska inicjatywa obywatelska .....</b>	<b>187</b>
1. Geneza europejskiej inicjatywy obywatelskiej .....	187
2. Definicja europejskiej inicjatywy obywatelskiej .....	190
3. Procedura europejskiej inicjatywy obywatelskiej .....	193
3.1. Obowiązek informacyjny Komisji Europejskiej i organów państw członkowskich .....	194
3.2. Zawiązanie się grupy organizatorów i określenie treści europejskiej inicjatywy obywatelskiej .....	195
3.3. Rejestracja wniosku .....	196
3.4. Zbieranie podpisów .....	198
3.5. Publiczne wysłuchanie w Komisji Europejskiej i Parlamencie Europejskim .....	199
<b>Rozdział III Partycypacja parlamentów narodowych w procedurze     ustawodawczej .....</b>	<b>201</b>
1. Ewolucja pozycji parlamentów narodowych w procedurze ustawodawczej .....	201
2. Mechanizm kontroli zasady pomocniczości .....	203
2.1. Rola parlamentów narodowych w procedurze legislacyjnej .....	203
2.2. Mechanizm Wczesnego Ostrzegania .....	204
3. Polityczny dialog parlamentów narodowych z instytucjami Unii .....	209
4. Instytucjonalny wymiar współpracy międzyparlamentarnej .....	211
<b>Rozdział IV Zwykła procedura ustawodawcza .....</b>	<b>213</b>
1. Trójkąt legislacyjny .....	213
2. Pierwsze czytanie w Parlamencie Europejskim i Radzie .....	214
3. Drugie czytanie w Parlamencie Europejskim i Radzie .....	218

4. Komitet Pojednawczy i trzecie czytanie w Parlamencie Europejskim i Radzie .....	219
5. System rozmów trójstronnych .....	220
6. Zakończenie zwykłej procedury ustawodawczej .....	223
<b>Rozdział V Specjalna procedura ustawodawcza .....</b>	<b>227</b>
1. Zakres przedmiotowy specjalnej procedury ustawodawczej .....	227
2. Wariant konsultacji .....	230
3. Wariant zgody .....	233
4. Specjalna procedura ustawodawcza <i>sui generis</i> – procedura budżetowa	235
<b>Rozdział VI Procedury stanowienia aktów nieustawodawczych .....</b>	<b>237</b>
1. Delimitacja procedur nieustawodawczych. Akty delegowane i akty wykonawcze .....	237
2. System komitetowy (komitologia) .....	240
3. Procedury stanowienia aktów wykonawczych .....	241
3.1. Podmioty stanowiące akty wykonawcze .....	241
3.2. Procedura doradcza i sprawdzająca .....	243
3.3. Komitety i komitet odwoławczy .....	247
3.4. Nadzór nad procedurami stanowienia aktów wykonawczych. Pozycja Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej .....	251
4. Stanowienie aktów delegowanych .....	251
4.1. Procedura stanowienia aktów delegowanych .....	251
4.2. Grupy ekspertów .....	255
4.3. Kontrola aktów delegowanych. Pozycja Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej .....	256
<b>Uwagi końcowe .....</b>	<b>259</b>
<b>Zakończenie .....</b>	<b>267</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>281</b>



## WYKAZ SKRÓTÓW

Coreper	– Komitet Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich przy Unii Europejskiej
COSAC	– Konferencja Komisji Wspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych
DAG	– Implementation of the Treaty of Lisbon. Delegated Acts
dec. kom.	– decyzja Rady ustanawiająca warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji
Dz. Urz.	– Dziennik Urzędowy
EBC	– Europejski Bank Centralny
EBI	– Europejski Bank Inwestycyjny
EIO	– europejska inicjatywa obywatelska
ERTA	– umowa europejska dotycząca pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe
Euratom; EWEA	– Europejska Wspólnota Energii Atomowej
EWG	– Europejska Wspólnota Gospodarcza
EWWiS	– Europejska Wspólnota Węgla i Stali
F4F	– ang. Fit for Future Platform
FTK	– Federalny Trybunał Konstytucyjny
IAG	– Implementation of the Treaty of Lisbon. Implementing Acts Guidelines for the service of the Commission
JAE	– Jednolity Akt Europejski
KE	– Komisja Europejska
KES	– Komitet Ekonomiczno-Społeczny
KPP	– Karta Praw Podstawowych
KR	– Komitet Regionów
MŚP	– małe i średnie przedsiębiorstwa
MWO	– Mechanizm Wczesnego Ostrzegania
OECD	– Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
PE	– Parlament Europejski
PWBiS	– Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości
RE	– Rada Europejska
REFIT	– program sprawności i wydajności regulacyjnej
Regulamin PE	– Regulamin Parlamentu Europejskiego

rozp. kom.	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011
RP	– Rzeczypospolita Polska
RUE	– Rada Unii Europejskiej
TA	– Traktat Amsterdamski
TEWEA	– Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej
TEWGG	– Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą
TEWWiS	– Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali
TF	– Traktat ustanawiający jednolitą Radę i jednolitą Komisję dla Wspólnot Europejskich
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TK	– Trybunał Konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej
TL	– Traktat z Lizbony
TM	– Traktat z Maastricht
TN	– Traktat Nicejski
TrK	– Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy
TS	– Trybunał Sprawiedliwości
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej; Europejski Trybunał Sprawiedliwości
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
UE	– Unia Europejska
WPBiO	– Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony
WPUZiPB	– Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa
WPZiB	– Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa
ZK	– Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej

## WSTĘP

Już od ponad dekady Unia Europejska posiada własny katalog instrumentów prawnych, których przyjmowanie stanowi najbardziej widzialny sposób wykonywania powierzonych jej kompetencji. Procedury decyzyjne, w realizacji których przyjmowane są akty ustawodawcze, delegowane i wykonawcze, stanowią podstawę aktywności legislacyjnej Unii. W ciągu każdego roku instytucje jednostronnie, w autonomicznych procedurach przyjmują kilkaset aktów ustawodawczych i nawet większą liczbę wykonujących je aktów delegowanych i wykonawczych. Stanowione w drodze procedur ustawodawczych rozporządzenia, dyrektywy i decyzje kształtują dyspozycje prawne, zobowiązując zarówno państwa członkowskie, jak i jednostki, do określonego zachowania się. W większości przypadków akty ustawodawcze stanowią następnie podstawę prawną wszczęcia procedur komitologicznych i procedur stanowienia aktów delegowanych, które zwiększają jeszcze liczbę norm prawnych wiążących państwa członkowskie i ich obywateli. Obowiązując w krajowych porządkach prawnych, zachowują powszechnie uznawaną cechę pierwszeństwa stosowania przed instrumentami prawa krajowego, gdy dochodzi do konfliktu między normami zawartymi w aktach krajowych, innych niż konstytucja, a instrumentami unijnymi. Obok zasady pierwszeństwa, ich pozycję w krajowym systemie prawnym określa zasada bezpośredniego obowiązywania i zasada prounijnej wykładni. Wymienione cechy aktów prawnych Unii, a także sam sposób ich przyjmowania stanowią jeden z tych elementów, który odróżnia Unię od każdej innej organizacji międzynarodowej, nadając jej cechy autonomiczne, często określane przez przymiot ponadnarodowości Unii. Ten specyficzny, atypowy sposób wykonywania powierzonych kompetencji rodzi natomiast pytania o poziom legitymizacji demokratycznej procedur decyzyjnych.

Pytania o istnienie i przejawy mandatu demokratycznego Unii są stałym elementem dyskursu naukowego i politycznego. Wraz z pogłębianiem integracji europejskiej, który to proces polega na powierzaniu Unii coraz to nowych kompetencji, pogłębia się także zasadność prowadzonych rozważań. Jednym z fundamentalnych pytań jest pytanie o definicję i zakres demokracji, do zachowania której jest lub powinna być zobowiązana Unia.

W związku z tym, że Unia – charakteryzując się specyficznym (ponadnarodowym) sposobem wykonywania powierzonych jej kompetencji – pozostaje wciąż organizacją międzynarodową, to jej charakter prawny powinien stanowić punkt wyjścia do rozważań nad demokratycznymi podstawami. Pozwala to bowiem na odstąpienie od pełnej recepcji zasady demokratycznej rozumianej jako zasada ustrojowa demokratycznego państwa konstytucyjnego. Zasada demokratyczna jest więc zasadą ustrojową Unii, a demokracja wartością stanowiącą jej podstawę aksjologiczną. Unia może nadawać wskazanym pojęciom autonomiczny zakres i definicję. Jednocześnie nie mogą one być postrzegane w całkowitym oderwaniu od tradycji konstytucyjnej państw członkowskich Unii, które pozostają kreatorami procesów integracyjnych. Definicję i zakres legitymacji demokratycznej Unii należy więc kształtować w oparciu o wspólną tradycję konstytucyjną wszystkich państw członkowskich. Jak wskazuje A. Wróbel, elementy pojęcia demokracji muszą być o tyle dostosowane do rozwojowej struktury UE, o ile nie naruszy to jądra samego pojęcia<sup>1</sup>.

Zasada demokratyczna Unii, rozumiana jako unijna zasada ustrojowa, jest realizowana w procedurach decyzyjnych w czterech podstawowych płaszczyznach. Pierwsza z nich dotyczy wymiaru instytucjonalnego i obejmuje wzmocnienie pozycji w dialogu międzyinstytucjonalnym Parlamentu Europejskiego. Jest on bowiem jedyną instytucją, która posiada bezpośredni mandat demokratyczny. Pozycja PE jako legislatora lub współ-legislatora powinna być oceniana w relacji do charakteru uprawnień decyzyjnych posiadanych przez Radę. Granice uprawnień PE, a tym samym granice zasady demokratycznej, w wymiarze instytucjonalnym wyznaczają natomiast jednolite ramy instytucjonalne, a w szczególności zasada równowagi instytucjonalnej. Druga z wymienionych płaszczyzn dotyczy wykorzystania traktatowych instrumentów demokracji uczestniczącej. Obecnie koncentruje się ona na etapie prac przygotowawczych i obejmuje obowiązek konsultacyjny oraz dialog realizowany w oparciu o mechanizm europejskiej inicjatywy obywatelskiej. W kontekście wymienionych instrumentów należy jednak pamiętać, iż sama zasada demokracji uczestniczącej jest subsydiarna wobec zasady demokracji przedstawicielskiej stanowiącej podstawę systemu Unii. Trzecią płaszczyznę legitymizacji demokratycznej tworzy partycypacja parlamentów narodowych w procedurach ustawodawczych. Czwarta z wymienionych płaszczyzn obejmuje poszanowanie zasad demokratycznych w procesie decyzyjnym jako takich. W Unii Europejskiej szczególne znaczenie wydaje się przypisywać transparentności

---

<sup>1</sup> A. Wróbel, *Komentarz do art. 1 TFUE*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. T. I*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 169.

i rozliczalności procesu decyzyjnego. Legitymizacja demokratyczna procesu decyzyjnego wpływa natomiast na pozycję prawną rozporządzeń, dyrektyw i decyzji przyjmowanych we wskazanych procedurach. Wyznacza więc, czy też predestynuje, mandat demokratyczny zarówno aktów stanowionych w oparciu o procedury ustawodawcze, tj. aktów ustawodawczych oraz legitymuje akty delegowane i wykonawcze, które stanowione są w wykonaniu pierwszych wymienionych. W przypadku tych ostatnich mandat demokratyczny będzie miał charakter pośredni wobec pierwotnego, zawartego w akcie ustawodawczym, będącym tzw. aktem podstawowym.

Analiza wymienionych powyżej płaszczyzn współpracy pozwoliła autorom monografii na przyjęcie tezy badawczej, iż rozszerzenie procedury stanowienia aktów prawnych Unii o pozatraktatowe formy współpracy i ograniczenie korzystania z traktatowych instrumentów powoduje zmniejszenie legitymacji demokratycznej Unii. Do przyjęcia przedmiotowej tezy autorki skłoniła analiza rozwiązań prawnych przyjętych w obszarze prawa pierwotnego i prawa wtórnego, w tym w szczególności porozumień międzyinstytucjonalnych dotyczących procedur decyzyjnych i ocena ich w relacji do praktycznego aspektu współpracy międzyinstytucjonalnej, parlamentarnej oraz partycypacji społecznej.

Po pierwsze, w płaszczyźnie instytucjonalnej dla oceny mandatu demokratycznego procedur ustawodawczych kluczowe znaczenie ma pozatraktatowa współpraca instytucji, w tym PE, w ramach tzw. trilogu. W praktyce wykorzystanie dialogu międzyinstytucjonalnego, uzasadniane zasadą równowagi instytucjonalnej, powoduje zwykle rezygnację z etapu drugiego i trzeciego czytania w zwykłej procedurze ustawodawczej, które mogłyby podlegać publicznej ocenie i analizie. Brak jawności prac w ramach dialogu międzyinstytucjonalnego natomiast rodzi pytania o przejrzystość procesu decyzyjnego.

Po drugie, w płaszczyźnie wykorzystania instrumentów demokracji uczestniczącej, analiza praktycznego aspektu działań Komisji, rodzi wnioski, iż Komisja jest instytucją chętną i otwartą na dialog, czy też deliberację, jednak zdecydowanie mniej otwartą na rzeczywisty wpływ społeczeństwa obywatelskiego na proces decyzyjny. Szczególnie jest to widoczne w *quasi*-monopolistycznej pozycji KE jako inicjatora procedur ustawodawczych, gdzie Komisja zdecydowanie oszczędnie dozuje wpływ inicjatyw obywatelskich na procedurę ustawodawczą. Z drugiej strony Komisja zachęca do udziału w konsultacjach społecznych realizowanych na etapie prac przygotowawczych, które mają równoważyć brak jawności posiedzeń dotyczących procedur legislacyjnych. Jednocześnie wciąż modyfikuje narzędzia komunikacji z jednostkami



i społeczeństwem obywatelskim, co nie sprzyja utrwaleniu wiedzy o możliwym udziale w pracach przygotowawczych i „oswojeniu” narzędzi współpracy.

Po trzecie, w obszarze partycypacji parlamentów narodowych w procedurach ustawodawczych praktycznie niewykorzystany pozostaje potencjał Mechanizmu Wczesnego Ostrzegania, który wprowadziły postanowienia TL. Jak wskazuje praktyka współpracy parlamentów narodowych z instytucjami Unii (KE i PE), dominującą formą współpracy jest oparta o obowiązek konsultacyjny nieformalna wymiana pytań i stanowisk. Trudno dziwić się podejściu parlamentów narodowych, skoro trzykrotnie wszczynana procedura żółtej kartki, trudna i wymagająca z perspektywy proceduralnej, tylko jednokrotnie wstrzymała procedurę ustawodawczą.

Po czwarte, w obszarze transparentności i rozliczalności procedur legislacyjnych kluczowe znaczenie ma praktyczny aspekt realizacji zasady otwartości. W tym obszarze istotę legitymacji demokratycznej stanowi jawność dyskusji nad wnioskami dotyczącymi aktów ustawodawczych i nieustawodawczych. Korzystnie należy ocenić jawność posiedzeń komisji parlamentarnych. W przypadku prac Rady, istotny mankament stanowi procedura prac nad projektami legislacyjnymi, gdzie praca nad tekstem projektu jest realizowana na poziomie grup roboczych i Coreperu, które to posiedzenia wyłączone są z jawności. Głosowanie w Radzie jest jawne, zwykle polega na formalnym zaakceptowaniu projektu aktu prawnego. Transparentności procedur nieustawodawczych z pewnością nie wzmacnia także dostęp do prawa wewnętrznego kształtującego procedurę stanowienia aktów delegowanych i uszczegółwiającego procedurę komitologiczną tylko w niektórych językach urzędowych (francuski i angielski).

Wskazaną powyżej tezę przyjęto stosując metodę prawno-dogmatyczną oraz empiryczną. Przeprowadzenie badań nad rozwiązaniami prawnymi wraz z analizą ich praktycznej realizacji wydaje się wypełniać lukę wśród publikacji prawniczych dotyczących procedur ustawodawczych Unii.

Monografia składa się z trzech wyodrębnionych części, które poprzedza wstęp i zamyka zakończenie. Każdą z części uzupełniają uwagi wprowadzające i uwagi końcowe, które mają na celu zachowanie przejrzystości wyводу.

Pierwsza część została poświęcona analizie zakresu kompetencji Unii, które wyznaczają zakres przedmiotowy procedur ustawodawczych i nieustawodawczych. Charakteryzując uprawnienia Unii zachowano przyjęty w doktrynie podział na kompetencje wyłączne i niewyłączne. Następnie wyróżniono zasady ograniczające wykonywanie kompetencji Unii, tj. zasadę proporcjonalności, zasadę pomocniczości oraz zasadę poszanowania tożsamości państw

członkowskich. Analizie poddano system źródeł prawa uwzględniając pozycję i strukturę źródeł prawa, a także cechy aktów ustawodawczych, delegowanych i wykonawczych.

Druga część stanowi analizę systemu instytucjonalnego Unii w perspektywie realizacji funkcji legislacyjnej. Wyróżnia i obejmuje pogłębioną analizę pozycji Rady, Parlamentu Europejskiego oraz Komisji. Ponadto poddaje analizie otoczenie instytucjonalne, które w sposób istotny uczestniczy w procesie decyzyjnym, wyróżniając Radę Europejską, jako instytucję posiadającą pośrednią inicjatywę legislacyjną oraz dwa wyróżnione w TUE organy doradcze (Komitet Regionów oraz Komitet Ekonomiczno-Społeczny).

Trzecia część obejmuje pogłębioną analizę procedury ustawodawczej. W pierwszej kolejności analizie poddano prawo inicjatywy ustawodawczej. W związku z *quasi*-monopolem Komisji Europejskiej w tym obszarze, omówiono rolę KE na etapie prac przygotowawczych, w tym obowiązek konsultacyjny. Obok legislacyjnych konsultacji społecznych poddano analizie drugi z instrumentów społecznej partycypacji, tj. europejską inicjatywę obywatelską. Obok form demokracji deliberatywnej analizuje partycypację parlamentów narodowych, która wzmacnia wymiar demokracji przedstawicielskiej Unii. Poddając analizie poszczególne etapy procedury ustawodawczej szczególną uwagę zwrócono na pozatraktatową współpracę w ramach tzw. trilogu. Poddając analizie procesy prawodawcze odrębnie omówiono zwykłą i specjalną procedurę ustawodawczą. W związku z tym, że akt ustawodawczy zwykle stanowi podstawę przyjęcia aktów delegowanych i wykonawczych, procedury ich przyjęcia są także obszarem zainteresowania niniejszej części.

W monografii, w oparciu o wykładnię językową traktatów, przyjęto terminy: procedura „ustawodawcza” i akty „ustawodawcze” oraz odpowiednio procedura i akty „nieustawodawcze”. Sporadycznie zamiennie z wymienionymi przymiotnikami stosowane są terminy „prawodawcze” lub „nieprawodawcze”, a na ich łączne ujęcie przyjęto formę procedur legislacyjnych. Autorki uznają termin „procedury ustawodawcze” za materialnie nieadekwatny. Jak bowiem wiadomo wskazany termin został przyjęty w treści tzw. traktatu konstytucyjnego. W związku z tym, że jednym z powodów odrzucenia TK był brak powszechnej akceptacji dla tzw. „ustaw europejskich” i stanowiących je „procedur ustawodawczych”, niezrozumiałym jest przyjęcie w TL aparatu pojęciowego, który może rodzić mylne przekonanie o kompetencjach decyzyjnych Unii. Biorąc pod uwagę unijny obowiązek stanowienia prawa jasnego, prostego i precyzyjnego, wydawałoby się adekwatnym przyjęcie terminu „procedura prawodawcza” lub „procedura legislacyjna”. Wobec jednak utrwalenia

się w literaturze przedmiotu terminologii opartej o wykładnię językową, autorom pozostało przyjęcie powszechnie stosowanego aparatu pojęciowego.

Monografia przedstawia stan prawny z grudnia 2020 r.

# CZĘŚĆ I

## AKTY USTAWODAWCZE W SYSTEMIE PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ

### Uwagi wprowadzające

Dla prawidłowej analizy procedur ustawodawczych niezbędnym jest wskazanie możliwego ich zakresu przedmiotowego oraz instrumentów prawnych, którymi dysponują unijni legislatorzy. Z tego względu niniejsza część została poświęcona analizie pojęcia i zakresu kompetencji UE oraz „aktom prawnym” Unii.

Zagadnienie powierzenia kompetencji wywołuje szeroką dyskusję nie tylko w doktrynie, ale również na poziomie politycznym zwłaszcza w kontekście definicji tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich. W literaturze pojęcie kompetencji definiuje się w dwóch aspektach. Pozytywnym jako „zastrzeżone dla instytucji Unii Europejskiej uprawnienie i obowiązek działania w ściśle określonej sprawie” oraz negatywnym – przez brak możliwości działania poszczególnych państw członkowskich w sprawach zastrzeżonych dla Unii Europejskiej<sup>1</sup>. Wymienione podejścia wskazują dwa podmioty: państwa oraz Unię Europejską. Pierwsze posiadają nieograniczone kompetencje do działań prawotwórczych, w tym powołania organizacji międzynarodowej i wyposażenia jej w określone w traktacie kompetencje. W tej perspektywie należy podkreślić, że Unia Europejska posiada kompetencje wtórne, przekazane jej przez państwa członkowskie<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> A. Kuś, *Kompetencje wyłączne Unii Europejskiej w zakresie Wspólnej Polityki Handlowej i Unii Celnej*, Lublin 2012, s. 47.

<sup>2</sup> K. Kowalik-Bańczyk, *Zasada kompetencji powierzonych i kategorie kompetencji*, w: *System prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Warszawa 2020, s. 385.

W doktrynie występują różne podziały kompetencji Unii. Na szczególną uwagę wydaje się zasługiwać, pozostający w głównym nurcie dyskusji, podział dokonany przez K. Kowalik-Bańczyk, która dzieli kompetencje UE uwzględniając dwa kryteria: czy doszło do przekazania kompetencji oraz w jakim zakresie. Wskazuje na cztery kategorie kompetencji. Pierwsze to kompetencje horyzontalne (między instytucjami UE) i wertykalne (UE – państwa członkowskie). Następnie wskazywane są kompetencje wewnętrzne (w obszarze UE) i zewnętrzne (relacje UE i podmioty trzecie). Trzecia kategoria obejmuje kompetencje wyraźne (wprost wyrażone w Traktacie) lub dorozumiane (wyinterpretowane z ogólnych celów lub niezbędne do zapewnienia efektywności jej działań). Ostatnia grupa to kompetencje zupełne lub wyłączne (jedynym podmiotem uprawnionym do podejmowania działań prawotwórczych jest UE) i niezupełne w tym dzielone, koordynacyjne oraz wzmocniona współpraca. Dodatkowo na zakres kompetencji UE oddziałuje klauzula elastyczności, która przy spełnieniu określonych przesłanek stanowi podstawę do nadania UE prawa do działania<sup>3</sup> i tym samym wyróżnienia tzw. kompetencji subsydiarnych.

Proces integracji europejskiej wskazuje na stały wzrost kompetencji UE następujący w wyniku reformy traktatów założycielskich oraz poprzez wypracowanie mechanizmów interpretacyjnych, które prowadzą do zwiększenia uprawnień UE. Obawiając się nadmiernego wzrostu kompetencji UE, państwa członkowskie wprowadziły do traktatu mechanizmy ograniczające działalność UE, tj. zasady pomocniczości, proporcjonalności oraz poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich<sup>4</sup>. Konsekwentnie analizując zakres kompetencji UE należy odnieść się również do wskazanych zasad.

Wraz z przedstawieniem zakresu władzy delegowanej na poziom Unii należy także wskazać na akty prawa, które stanowią instrument wykonywania powierzonych Unii kompetencji. Prawo pierwotne przewiduje zamknięty katalog instrumentów, które mogą zostać przyjęte w wykonaniu procedur ustawodawczych i nieustawodawczych. Są to: rozporządzenie, dyrektywa i decyzja. W zależności od procedury, która ma zastosowanie, będą one przyjmować formy aktów ustawodawczych, delegowanych, wykonawczych lub innych nieustawodawczych. Niezależnie od rodzaju procedury, zasadą jest, że akty mają charakter normatywny, zachowując jednocześnie pewne specyficzne cechy przypisane poszczególnym ich typom (rozporządzenie, dyrektywa, decyzja).

<sup>3</sup> Tamże, s. 386.

<sup>4</sup> A. Wyrozumska, *Zasady działania UE*, w: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2020, s. 118.

Celem rozdziału jest wskazanie katalogu źródeł prawa Unii i umieszczenie w tej hierarchicznej konstrukcji aktów ustawodawczych i nieustawodawczych. Koniecznym elementem jest także analiza cech specyficznych, jakie posiadają rozporządzenia, dyrektywy i decyzje, definiowane jako instrumenty prawne Unii. Katalog źródeł prawa Unii jest bowiem jednym ze szczególnie istotnych elementów atypowych Unii, definiowanej jako specyficzna organizacja międzynarodowa. Ponadnarodowy wymiar instrumentów prawa, który wyraża się m.in. w bezpośrednim obowiązywaniu norm prawa unijnego w krajowych porządkach prawnych, wzmacnia konieczność wskazania demokratycznego mandatu tychże instrumentów. Przedmiotowa część nie stanowi pogłębionej analizy poruszonego zakresu przedmiotowego, a stanowi element wprowadzający do analizy zagadnień prezentowanych w II i III części.



# ROZDZIAŁ I KOMPETENCJE UNII EUROPEJSKIEJ

## 1. Zasada kompetencji powierzonych (zasada przyznania)

Analiza postanowień traktatów założycielskich oraz kolejnych traktatów zmieniających i uzupełniających wskazuje, że zasada kompetencji powierzonych została wprowadzona na mocy Traktatu z Maastricht<sup>5</sup>. W początkowym okresie integracji europejskiej ustalenie, czy Wspólnoty posiadały zdolność do działania opierało się na analizie celów zawartych w Traktatach. Wejście w życie TL nie tylko oznaczało wprowadzenie pojęcia kompetencji UE, ale także wyróżnienie kategorii kompetencji.

Aktualnie zasadę kompetencji powierzonych wyraża art. 5 ust. 2 TUE. Zgodnie ze wskazaną zasadą Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich. Wykładnia przywołanych postanowień wskazuje na kilka elementów. Po pierwsze, UE posiada jedynie te kompetencje, które zostały jej przekazane przez państwa członkowskie. Po drugie, działa ona jedynie w granicach kompetencji przekazanych w traktatach i wyłącznie dla osiągnięcia celów traktatowych. Uzupełnieniem wskazanych postanowień jest art. 13 ust. 2 TUE, który stanowi, że instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych<sup>6</sup>. Po trzecie, kompetencje nieprzekazane UE stanowią kompetencje wyłączne państw członkowskich.

Przekazanie kompetencji przez państwa członkowskie stanowi szczególnie ważne zagadnienie w kontekście zachowania suwerenności tychże państw. Wyjaśnienie tego zagadnienia wymaga odwołania do podstawowych zagadnień. Państwa członkowskie podpisując traktaty założycielskie ograniczyły

---

<sup>5</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (tekst skonsolidowany), Dz. Urz. UE C 224 z 31.08.1992 r., s. 1, art. 3b.

<sup>6</sup> J.C. Piris, *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, Cambridge 2010, s. 82.



część swoich uprawnień władczych i powierzyły je Wspólnotom<sup>7</sup>. Powierzenie to następuje zgodnie z wymogami konstytucyjnymi państw członkowskich, które normują warunki oraz podstawę przystąpienie do UE<sup>8</sup>. Konsekwentnie obejmuje ono nie całą sferę uprawnień władczych, ale ich fragment. Powierzenie kompetencji jest niezbędnym elementem umożliwiającym osiągnięcie, wspólnie z pozostałymi państwami członkowskimi, celów traktatowych. Pozostała część uprawnień należy do wyłącznych kompetencji państw członkowskich. W orzecznictwie stosuje się również pojęcie kompetencji nieprzenaszalnych stanowiących tzw. jądro konstytucyjności, które nie mogą być powierzone organizacji międzynarodowej<sup>9</sup>. Trybunał Konstytucyjny RP podniósł także, że w zakresie obszaru kompetencji nieprzenaszalnych ograniczeniu ulega również stosowanie wykładni prowspólnotowej<sup>10</sup>.

Jednocześnie należy podkreślić, że państwo nie może przekazać kompetencji, których nie posiada, jednakże powołując nową organizację międzynarodową dodatkowo uznaje kompetencje, które ta wykształciła wykonując kompetencje powierzone – czyli kompetencje własne (np. emisja własnej waluty)<sup>11</sup>. W tym miejscu wymaga podkreślenia fakt, że nawet powstanie prawa do konkretnego działania podczas wykonywania kompetencji nie oznacza, że UE może tworzyć własne kompetencje. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem trybunałów konstytucyjnych nie posiada ona kompetencji do określenia własnych kompetencji (niem. *kompetenz-kompetenz*)<sup>12</sup>. Przekazanie kompetencji przez państwa członkowskie ma charakter trwały i długofalowy, ale nie ostateczny. Jak podkreślił to FTK państwa członkowskie są „panami Traktatów”<sup>13</sup>,

<sup>7</sup> Wyrok Trybunału z dnia 5 lutego 1963 r., NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos p. Nederlandse administratie der belastingen, sprawa C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1; wyrok Trybunału z dnia 15 lipca 1964 r., Flaminio Costa p. E.N.E.L., sprawa C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66; wyrok Trybunału z dnia 9 marca 1978 r., Amministrazione delle Finanze dello Stato p. Simmenthal SpA., sprawa C 106/77, ECLI:EU:C:1978:49.

<sup>8</sup> Szersza analiza problemu konstytucyjnych podstaw przekazania kompetencji zob. E. Krzysztofik, *The Scope and Exercise of the Exclusive Competences of the Member States of the European Union*, „Review of European and Comparative Law” 4 (2020), s. 25-32.

<sup>9</sup> Por. wyroki trybunałów konstytucyjnych państw członkowskich po TL, np. wyrok FTK z dnia 30 czerwca 2009 r., 2 BvE 2/08, 2BvE 5/08, 2BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09, s. 249.

<sup>10</sup> Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09.

<sup>11</sup> J. Kranz, A. Wyrozumska, *Powierzenie Unii Europejskiej niektórych kompetencji a traktat fiskalny*, „Państwo i Prawo” 7 (2012), s. 22-23.

<sup>12</sup> Szerzej zob. E. Krzysztofik, *Charakter prawa unijnego w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i sądów konstytucyjnych państw członkowskich*, „Roczniki Nauk Prawnych” XXIV, 2 (2014), s. 19-20.

<sup>13</sup> Wyrok Drugiego Senatu FTK z dnia 12 października 1993 r., 2 BvR 2134, 2159/92, BVerfGE t. 89, s. 155 i nast.

wspólnie więc mogą przyjąć traktat zmieniający, w tym zawężający zakres kompetencji UE.

Unia Europejska działa jedynie więc w granicach przekazanych kompetencji. Dodatkowo należy podkreślić, że podjęcie czynności prawotwórczych musi prowadzić do osiągnięcia celów traktatowych. Konsekwentnie każde jej działanie powinno posiadać podstawę w przepisie kompetencyjnym zawartym w traktacie<sup>14</sup>.

Ostatnim elementem jest zastrzeżenie, że kompetencje nie przekazane UE należą do państw członkowskich. Traktaty nie definiują zakresu kompetencji państw członkowskich. Oczywistym jest, że jeżeli państwa członkowskie są pierwotnymi podmiotami prawa międzynarodowego, to posiadają kompetencje pełne. W wyniku podpisania umowy o przystąpieniu do UE same ograniczyły część swoich uprawnień o te obszary, które zostały ujęte w traktatach. Uwzględniając powyższy schemat należy przyjąć, że istnieje możliwość wyraźnego określenia zakresu kompetencji powierzonych, natomiast wszystkie obszary nie wymienione, zachowują swój dotychczasowy status. Należy jednak zauważyć, że traktaty dodatkowo zawierają postanowienia, które wskazują obszary (w zakresie kompetencji powierzonych) należące nadal do wyłącznych kompetencji państw członkowskich, np.: wprowadzenie niektórych ograniczeń przy swobodnym przepływie kapitału i płatności (art. 65 TFUE), określanie podstawowych zasad systemów zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego (art. 153 ust. 4 TFUE), czy określenie zasad prawa własności (art. 345 TFUE)<sup>15</sup>. Jednakże nawet w tych przypadkach działanie podjęte przez nie będzie podlegało kontroli ze strony TSUE. Wykonywanie kompetencji wyłącznych przez państwa członkowskie również podlega określonym standardom. Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy podejmując działania w danym obszarze należy uwzględniać zobowiązania wynikające z prawa UE<sup>16</sup>.

Analizując granice zasady kompetencji powierzonych należy zauważyć, że w prawie UE występują – obok kompetencji wyraźnych, które dokładnie zostały unormowane w traktacie – kompetencje dorozumiane oraz subsydiarne<sup>17</sup>. W literaturze podkreśla się, że „[...] poza kompetencjami *expressis verbis*

<sup>14</sup> K. Kowalik-Bańczyk, *Zasada kompetencji powierzonych...*, s. 389-391.

<sup>15</sup> Szerzej zob. J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2020, s. 131.

<sup>16</sup> Szerzej zagadnienie to zilustrowano na przykładzie prawa do nadawania nazwisk obywatelom migrującym: E. Krzysztofik, *Problem nazwisk obywateli migrujących w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, w: *Prawo międzynarodowe publiczne. Studia i Materiały. T. II*, red. K. Stasiak, W. Staszewski, A. Szarek-Zwijacz, Lublin 2019, s. 41-55.

<sup>17</sup> W literaturze występują dwa odmiennie stanowiska. Pierwsze, które prezentuje K. Kowalik-Bańczyk

wskazanymi w traktatach Unia Europejska ma także kompetencje, które wydają się niezbędne z logicznego i racjonalnego punktu widzenia w realizacji uprawnień już wcześniej jej przyznanych<sup>18</sup>.

Kompetencje dorozumiane dotyczą sytuacji, gdy UE nie posiada wyraźnie wskazanej w traktacie podstawy. Wówczas, gdy określone działanie jest niezbędne do osiągnięcia konkretnego celu, można jednak zastosować wykładnię systemową, uwzględniającą spójność i skuteczność systemu<sup>19</sup>. Unia Europejska może powołać się na kompetencję dorozumianą, jeżeli wykaże, że działanie jest niezbędne do osiągnięcia praktycznego skutku jednego z postanowień traktatów. Konieczne jest wykazanie ścisłej zależności między planowanym działaniem a konkretnym postanowieniem kompetencyjnym. Ponadto taki zabieg podlega kontroli ze strony Trybunału Sprawiedliwości<sup>20</sup>. Pierwszy raz odwołano się do kompetencji dorozumianych w wyroku w sprawie 8/55. Trybunał Sprawiedliwości powołał się na zasadę efektywności, aby wywieść określone kompetencje dla EWWiS<sup>21</sup>. Koncepcja kompetencji dorozumianych w sposób szczególny znalazła zastosowanie w obszarze umów międzynarodowych. W wyroku w sprawie 22/70 TS sformułował regułę „paralelizmu”, zgodnie z którą „[...] w celu ustalenia w określonym przypadku kompetencji Wspólnoty do zawierania umów międzynarodowych należy wziąć pod uwagę zarówno postanowienia materialne traktatu, jak jego systematykę [...] kompetencja taka wynika nie tylko z wyraźnego powierzenia jej w traktacie [...] lecz może wynikać również z innych postanowień traktatu lub z aktów wydawanych na podstawie tych postanowień przez instytucje Wspólnoty. W szczególności, w każdym przypadku gdy w celu wdrożenia wspólnej polityki przewidzianej w traktacie Wspólnota podjęła działania zmierzające do ustanowienia, w jakiegokolwiek formie, wspólnych zasad, państwa członkowskie nie mają już prawa, ani indywidualnie, ani nawet wspólnie, zaciągać wobec państw trzecich zobowiązań naruszających te zasady<sup>22</sup>. Co istotne raz wywiedziona kompetencja może stanowić podstawę kolejnych działań legislacyjnych.

---

wyodrębnia dwa typy kompetencji: dorozumiane i subsydiarne. Częściowo takie stanowisko proponuje również A. Kuś. Drugi pogląd zakłada, że kompetencje dorozumiane obejmują również kompetencje subsydiarne, por. R. Kownacki, *Kompetencje dorozumiane Unii Europejskiej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 4 (2010), s. 91-114.

<sup>18</sup> R. Kownacki, dz. cyt., s. 96.

<sup>19</sup> K. Kowalik-Bañczyk, *Zasada kompetencji powierzonych...*, s. 390.

<sup>20</sup> A. Kuś, dz. cyt., s. 76-77.

<sup>21</sup> Wyrok Trybunału z dnia 29 listopada 1956 r., Fédération Charbonnière de Belgique p. High Authority of the European Coal and Steel Community, sprawa C-8/55, ECLI:EU:C:1956:11.

<sup>22</sup> Wyrok Trybunału z dnia 31 marca 1971 r., Komisja Wspólnot Europejskich p. Rada Wspólnot Europejskich, sprawa C-22/70, ECLI:EU:C:1971:32.

Kompetencje subsydiarne pozostają natomiast w bezpośrednim związku z klauzulą elastyczności, wprowadzoną w postanowieniach art. 352 TFUE (wcześniej art. 235 TWE i 308 TWE) oraz art. 203 TEWEA. Państwa członkowskie przyjmując wskazane rozwiązanie kierowały się założeniem, iż restryktywne stosowanie zasady kompetencji powierzonych może powodować poważne problemy z perspektywy zmieniającej się rzeczywistości. Brak klauzuli elastyczności mógłby rodzić konieczność każdorazowej modyfikacji prawa pierwotnego. Proces reformy traktatów wymaga natomiast uruchomienia szczególnej procedury zmiany traktatu, która jest długa, czasochłonna i kosztowna, a biorąc pod uwagę wymóg ratyfikacji, jej efekt jest często trudny do przewidzenia. Dlatego też do postanowień traktatów wprowadzono otwartą klauzulę, która umożliwia podjęcie działań prawotwórczych, aby dostosować kompetencje do celów Traktatu<sup>23</sup>. Klauzula elastyczności różni się od kompetencji dorozumianych tym, że ma zastosowanie *a casu ad casum*. Szczególny charakter klauzuli elastyczności, która może negatywnie oddziaływać na zakres kompetencji powierzonych, wymusił wprowadzenie dodatkowych zabezpieczeń.

Pierwsze odnoszą się do doprecyzowania sytuacji, kiedy możliwe jest odwołanie do omawianej klauzuli. Zgodnie z brzmieniem art. 352 TFUE jej zastosowanie jest możliwe wyłącznie, gdy „działanie Unii okaże się niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk określonych w Traktatach, jednego z celów, o których mowa w Traktatach, a Traktaty nie przewidziały uprawnień do działania wymaganego w tym celu”. Podkreślona została w sposób wyraźny zależność między możliwością działania a celem, jaki musi być związany z realizacją jednej z polityk określonych w Traktacie. Ponadto, zgodnie z zastrzeżeniami ujętymi w deklaracji nr 41, zastosowanie niniejszej klauzuli odnosi się wyłącznie do realizacji celów ujętych w art. 3 ust. 2 i 3 TUE oraz art. 3 ust. 5 TUE w odniesieniu do działań zewnętrznych na podstawie części piątej TFUE. Wykluczone zostało natomiast stosowanie postanowień art. 352 ust. 1 TFUE oraz możliwość przyjmowania aktów ustawodawczych w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Kolejne zastrzeżenia dotyczą charakteru umocowania do podjęcia działania przez instytucje UE. Zgodnie z postanowieniami deklaracji nr 42 omawiane postanowienie nie może służyć jako podstawa rozszerzenia zakresu kompetencji Unii poza ogólne ramy wynikające z całości postanowień Traktatów, w szczególności poza postanowienia określające zadania i działania Unii. Artykuł ten nie może być w żadnym przypadku wykorzystywany jako

---

<sup>23</sup> K. Kowalik-Bańczyk, *Zasada kompetencji powierzonych...*, s. 392.

podstawa przyjęcia postanowień, które w istocie skutkowałyby zmianą Traktatów z pominięciem przewidzianej w nich w tym celu procedury. Ponadto zastrzeżono, że należy kierować się dotychczasową wykładnią klauzuli wynikającej z orzecznictwa TSUE. Warto w tym miejscu przywołać tezę z opinii 2/94. Zgodnie z treścią opinii klauzula elastyczności będąca częścią porządku instytucjonalnego opartego na zasadzie kompetencji powierzonych, nie może stanowić podstawy dla rozszerzenia zakresu kompetencji Wspólnoty poza ogólne ramy wynikające z całości postanowień traktatu, w szczególności określających zadania i działania Wspólnoty. Nie może w każdym razie służyć za podstawę wydania przepisów, które miałyby w istocie za skutek zmianę traktatu z pominięciem przewidzianej w nim w tym celu procedury.

Trzecie ma charakter proceduralny. Zgodnie z brzmieniem postanowień Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, przyjmuje stosowne przepisy. Jeżeli przepisy te są przyjmowane przez Radę zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, stanowi ona również jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Traktaty wprowadziły w tym przypadku jednomyślność Rady oraz zgodę PE zarówno w zwykłej, jak i specjalnej procedurze ustawodawczej. Ponadto zgodnie z ust. 2 art. 352 TFUE „Komisja zwraca uwagę parlamentów narodowych na wnioski, których podstawą jest niniejszy artykuł”. W literaturze przeważa pogląd, że niniejsze sformułowanie nadaje parlamentom narodowym uprawnienia w ramach procedury kontroli zasady subsydialności<sup>24</sup>. Należy również zwrócić uwagę na pojęcie „stosowane środki”, jakie przyjęto w analizowanych postanowieniach. Zgodnie z doktryną takie ujęcie wskazuje, że dotyczą one przyjmowania aktów prawnych stanowiących w procedurze ustawodawczej (rozporządzeń, dyrektyw i decyzji) i w tym sensie odpowiadającym wymaganiom zasady pomocniczości i proporcjonalności. Obejmują one zarówno przepisy zawierające zakazy, nakazy i sankcje, ale również postanowienia proceduralne, organizacyjne i kompetencyjne w zakresie implementacji, ochrony prawnej, budżetu i finansowaniu UE. Natomiast określenie „stosowane” należy analizować z perspektywy adekwatności, właściwości środka. Oznacza to, że należy badać proponowany środek pod kątem treści i formy z celami, które mają być osiągnięte<sup>25</sup>. Ponadto niniejsza klauzula nie może prowadzić do harmonizacji

---

<sup>24</sup> J. Barcz, *Zasadnicze reformy strukturalne Unii Europejskiej*, w: *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 77.

<sup>25</sup> A. Wróbel, *Komentarz do art. 352 TFUE*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. T. III*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 1155.

przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich, jeżeli Traktaty wykluczają taką harmonizację.

## 2. Kategorie kompetencji Unii Europejskiej

Uwagi poczynione powyżej wskazują, że państwa członkowskie powierzyły UE określony katalog kompetencji. W początkowym okresie integracji europejskiej traktaty nie wprowadzały kategorii kompetencji, jednakże analiza orzecznictwa TSUE wskazuje na wyodrębnienie trzech grup: kompetencji wyłącznych, dzielonych i uzupełniających. Po raz pierwszy katalog kompetencji w treść prawa pierwotnego wprowadziły postanowienia Traktatu z Lizbony. Za kryterium podziału TL przyjął intensywność wykonywania kompetencji. Wraz z poddaniem analizie rozwiązań traktatowych można wyodrębnić dwie grupy kompetencji: zgodne z zasadą przyznania kompetencje UE oraz wszystkie pozostałe kompetencje należące do państw członkowskich. W zakresie kompetencji przekazanych można natomiast dokonać wewnętrznego podziału i wskazać pięć kategorii: wyłączne, dzielone, do wspierania i koordynowania polityk gospodarczych, do wspierania, koordynowania i uzupełniania pewnych działań, w zakresie WPZIB<sup>26</sup>. Możliwy jest również podział na dwie zasadnicze kategorie kompetencji: wyłączne i niewyłączne. W obydwu przypadkach zarysowany podział ma charakter umowny i niewyczerpujący. Podobnie należy odnieść się do przyporządkowania poszczególnych obszarów do danej kategorii kompetencji.

### 2.1. Kompetencje wyłączne

Pierwsza kategoria kompetencji unormowana została w postanowieniach art. 2 TFUE, który stanowi: „Jeżeli Traktaty przyznają Unii wyłączną kompetencję w określonej dziedzinie, jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast Państwa Członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii”. Jak zaznaczono powyżej kompetencje *de facto* wyłączają udział państwa członkowskiego w tworzeniu prawa w przekazanych obszarach. P. Saganek podkreśla nawet, że przesądzenie wyłącznego charakteru kompetencji

---

<sup>26</sup> K. Kowalik-Bańczyk, *Zasada kompetencji powierzonych...*, s. 387.

nie jest neutralne w stosunku do prawa państw członkowskich, stanowi faktyczny zakaz działania państw członkowskich w danym obszarze<sup>27</sup>. Jedynym beneficjentem jest UE. Traktaty wskazują zamknięty katalog obszarów należących do omawianej kategorii. Są to: unia celna, wspólna polityka handlowa, ustanowienie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego, polityka pieniężna w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest EURO, zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa<sup>28</sup>. Dopełnieniem wskazanego katalogu jest przyznanie UE wyłącznej kompetencji w zakresie zawierania umów międzynarodowych. Warto przypomnieć, że w początkowym okresie traktaty nie zawierały wyraźnej podstawy w tym przedmiocie, instytucje natomiast powoływały się na stanowisko TS wyrażone w sprawie ERTA. Zgodnie z obowiązującym traktatem UE ma kompetencje do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie ustawodawczym Unii lub jest niezbędne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji lub w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres (art. 3 ust. 2 TFUE).

## 2.2. Kompetencje niewyłączne

Odmienne od kompetencji wyłącznych ta kategoria dotyczy obszarów, które co do zasady należą do kompetencji zarówno państw członkowskich, jak i UE.

Pierwsze to kompetencje dzielone, które zgodnie z brzmieniem traktatu należą zarówno do właściwości UE, jak i państw członkowskich. Zgodnie z prawem pierwotnym, „Jeżeli Traktaty przyznają Unii w określonej dziedzinie kompetencję dzieloną z Państwami Członkowskimi, Unia i Państwa Członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. Państwa Członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji. Państwa Członkowskie ponownie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji” (art. 2 ust. 2 TFUE). Katalog kompetencji dzielonych zdefiniowany został w zróżnicowany sposób. Po pierwsze traktat stanowi, że do kategorii kompetencji dzielonych należą

<sup>27</sup> P. Saganek, *Komentarz do art. 2 TFUE*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. T. I*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 179-180.

<sup>28</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. C 202 z 07.06.2016 r., art. 3 ust. 1.

wszystkie obszary, które nie zostały zaliczone do kompetencji wyłącznych lub kompetencji koordynacyjnych. Po drugie wskazuje on przykładowy katalog obszarów, który obejmuje główne dziedziny, tj. rynek wewnętrzny; politykę społeczną w odniesieniu do aspektów określonych w traktacie; spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną; rolnictwo i rybołówstwo z wyłączeniem morskich zasobów biologicznych, które objęte zostały wyłącznością UE; środowisko; ochronę konsumentów; transport; sieci transeuropejskie; energię; przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego w odniesieniu do aspektów określonych w Traktacie (art. 4 ust. 2 TFUE). Ponadto wskazany został szczególny katalog kompetencji dzielonych, w których działania UE nie mogą uniemożliwić wykonywania własnych kompetencji państwom członkowskim. Dla odróżnienia od pozostałych kompetencji dzielonych, w doktrynie i orzecznictwie TSUE, utrzymały one przedlizbońską nazwę, tzw. kompetencji równoległych. Należą do nich: badania, rozwój technologiczny, przestrzeń kosmiczna oraz współpraca na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej.

Analiza art. 2 ust. 2 zd. 2 TFUE umożliwia przyjęcie ogólnego domniemania, że obszary kompetencji dzielonych mogą ulec w całości „przejęciu” przez UE, w wyniku czego państwa członkowskie utracą zdolność działania. W literaturze zjawisko to określane jest jako „efekt zajętego pola” lub „pre-empcja”<sup>29</sup>. Oznacza ono, że państwa członkowskie tracą kompetencje w wyniku aktywności legislacyjnej UE. Innymi słowy wskazane kompetencje dzielone stają się kompetencjami wyłącznymi Unii przez ich wykonywanie. Zasada pre-empcji nie obejmuje kompetencji równoległych.

Ostatnia kategoria to kompetencje koordynacyjne, również zaliczane do kompetencji niewyłącznych UE. Unormowane zostały w art. 6 TFUE i obejmują siedem obszarów: ochronę i poprawę zdrowia; przemysł; kulturę; turystykę; edukację, kształcenie zawodowe, młodzież i sport; ochronę ludności oraz współpracę administracyjną. Zgodnie z postanowieniami traktatu w wymienionych obszarach UE nie może przyjmować aktów prowadzących do harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich. Należy zatem przyjąć, że UE nie może przyjmować dyrektyw harmonizujących, ale również rozporządzeń zastępujących krajowe rozwiązania prawne. Zadaniem UE jest jedynie wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich. Tym samym państwa członkowskie nie tracą swoich kompetencji w wymienionych obszarach.

---

<sup>29</sup> P. Saganek, *Komentarz do art. 4 TFUE*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. T. I*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 25-26.



Wzrost kompetencji UE spowodował wprowadzenie do traktatu mechanizmów zabezpieczających, do których należy zaliczyć przede wszystkim trzy zasady strukturalne UE: pomocniczości, proporcjonalności oraz poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich<sup>30</sup>.

### 3. Zasady ograniczające wykonywanie kompetencji przez Unię Europejską

#### 3.1. Zasada pomocniczości

Pierwszą zasadą posiadającą charakter ograniczający kompetencje powierzone jest pomocniczość (subszydialność). Wprowadzona została do postanowień traktatów na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego, ale jedynie w odniesieniu do jednego obszaru – ochrony środowiska naturalnego (art. 3B TWE). W obecnym znaczeniu znalazła swoje umocowanie w Traktacie z Maastricht<sup>31</sup> zyskując status ogólnej zasady ustrojowej Unii Europejskiej<sup>32</sup>. Obecnie znajduje ona swoje unormowanie w art. 5 ust. 3 TUE, który stanowi: „Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii”. Wskazane postanowienia formułują dwustopniowy test zmierzający do udzielenia odpowiedzi na dwa pytania: 1) czy „cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie” oraz 2) „czy ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii”<sup>33</sup>. Komisja

<sup>30</sup> A. Wyrozumska, dz. cyt., s. 118.

<sup>31</sup> Preambuła do Traktatu o Unii Europejskiej, gdzie podkreślono, że proces tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje są podejmowane jak najbliżej obywateli, zgodnie z zasadą pomocniczości. Ponadto art. B TUE stanowił, iż „Unia osiąga swe cele zgodnie z postanowieniami niniejszego Traktatu, określonymi w nim warunkami i harmonogramem, z poszanowaniem zasady pomocniczości”. Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. C 191 z 29.07.1992 r.

<sup>32</sup> R. Schütze, *European Constitutional Law*, Cambridge 2012, s. 177.

<sup>33</sup> W. Gagatęk, *Polityczne i prawne znaczenie zasady pomocniczości w UE (po 20 latach od wejścia w życie Traktatu z Maastricht)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 11 (2013), s. 32.

Europejska wskazany test określa jako „porównawcza ocena efektywności między działaniami Unii i państw członkowskich”<sup>34</sup>. W pierwszej kolejności badany jest rodzaj kompetencji UE. Wskazane postanowienia wyraźnie wskazują, że zasada ta ma zastosowanie w odniesieniu do kompetencji niewyłącznych UE, czyli dzielonych i koordynacyjnych. Następnie należy określić zdolność państw członkowskich do osiągnięcia danego celu na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym. Wskazane odwołanie do poziomów zarządzania w państwach miało na celu wzmocnienie pozycji władz regionalnych i lokalnych w ramach systemu stosowania i monitorowania omawianej zasady<sup>35</sup>. Doprecyzowanie drugiego pytania ujęte zostało w postanowieniach Protokołu 2 dołączonego do TL, który stanowi, że do każdego projektu aktu ustawodawczego należy przygotować uzasadnienie w odniesieniu do zasad pomocniczości i proporcjonalności, które powinno zawierać „dane umożliwiające ocenę skutków finansowych danego projektu aktu oraz, w przypadku dyrektywy, jej skutków dla regulacji wprowadzanych przez Państwa Członkowskie, w tym, w stosownym przypadku, dla prawodawstwa regionalnego. Podstawy stwierdzenia, że cel Unii może zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii, są uzasadniane na podstawie wskaźników jakościowych, a tam gdzie to możliwe, ilościowych. Projekty aktów ustawodawczych biorą pod uwagę konieczność zminimalizowania wszelkich obciążeń finansowych lub administracyjnych nakładanych na Unię, rządy krajowe, władze regionalne lub lokalne, podmioty gospodarcze i obywatele oraz to, by takie obciążenia były współmierne do zamierzonego celu”<sup>36</sup>. Ponadto Komisja zobowiązana została do przygotowania corocznego sprawozdania w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz w sprawie stosunków z parlamentami narodowymi<sup>37</sup>. Wskazany protokół ustanowił również mechanizmy kontroli realizacji zasad pomocniczości i proporcjonalności. Pierwszy ma charakter polityczny i wykonywany jest na poziomie parlamentów narodowych poprzez tzw. Mechanizm Wczesnego Ostrzegania („procedura żółtej i pomarańczowej kartki”)<sup>38</sup>. Drugi to kontrola sądowa wykonywana przez TSUE na mocy art. 263 TFUE, czyli skargi na legalność aktu prawa unijnego. Należy jednak podkreślić, że kontroluje on wykonywanie zasady pomocniczości i proporcjonalności pod kątem

<sup>34</sup> Tamże, s. 32.

<sup>35</sup> A. Gajda, *Zasada pomocniczości*, w: *Zasady ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2010, s. II-30.

<sup>36</sup> Art. 5 Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, Dz. Urz. C 202 z 07.06.2016 r., s. 206.

<sup>37</sup> Ostatnie sprawozdanie za rok 2019 przyjęte zostało 30 czerwca 2020 r. COM(2020) 272 final.

<sup>38</sup> Instrumenty te zostaną szerzej opisane w części III monografii.

proceduralnym. Bada naruszenie w postaci niewystarczającego uzasadnienia potrzeby przyjęcia aktu ustawodawczego z perspektywy analizowanych zasad lub odwołania się do niewłaściwej podstawy prawnej<sup>39</sup>.

### 3.2. Zasada proporcjonalności

Kolejnym instrumentem ograniczającym jest zasada proporcjonalności. W literaturze występuje pogląd, że pierwsza z omówionych zasad pozwala ustalić istnienie kompetencji UE do podjęcia działania prawotwórczego. Druga natomiast określa, jak te kompetencje należy wykonać<sup>40</sup>. Celem zasady proporcjonalności jest ocena relacji między podejmowanymi środkami a zakładanym celem. W prawie UE traktowana jest jako zasada ustrojowa oraz ogólna zasada prawa. W pierwszym przypadku stosowana jest w celu ustalenia reguł wykonywania kompetencji przez UE. W drugim natomiast chroni jednostkę przed nadmierną ingerencją UE i państw członkowskich w sferę jej praw i wolności<sup>41</sup>.

Omawiana zasada znalazła swoje podstawy traktatowe w 1992 r. w postanowieniach TWE (Traktat z Maastricht). Zgodnie z treścią prawa pierwotnego „Działanie Wspólnoty nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów niniejszego Traktatu” (art. 3B TWE). Aktualnie odwołanie do omawianej zasady ujęte zostało w art. 4 ust. 3 TUE, który stanowi: „Zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów”. Ponadto odniesienie do zasady proporcjonalności znajduje się w przywoływanym już Protokole nr 2. W odróżnieniu od zasady pomocniczości, zasada proporcjonalności ma zastosowanie do każdego działania prawotwórczego UE, zarówno w zakresie kompetencji wyłącznych, jak i niewyłącznych. Jej celem jest zagwarantowanie, aby środki przyjmowane na poziomie UE, nie stanowiły nadmiernego obciążenia dla państw członkowskich i ich obywateli. Badanie środka w kontekście omawianej zasady opiera się na trzelementowym teście: adekwatności, konieczności i proporcjonalności *sensu stricto*. Pierwsza przesłanka odnosi się do relacji między środkiem a celami, które mają być osiągnięte. Należy zbadać, czy jego zastosowanie prowadzi do osiągnięcia zamierzonego celu. Konieczność

<sup>39</sup> W. Gagattek, dz. cyt., s. 33.

<sup>40</sup> Tamże, s. 32.

<sup>41</sup> D. Miąsik, *Zasada proporcjonalności*, w: *Zasady ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2020, s. II-140.

(niezbędność) oznacza, że zastosowany środek jest jedyny, za pomocą którego dany cel może być osiągnięty. Natomiast przesłanka proporcjonalności sprowadza się do określenia, czy środek jest proporcjonalny do wagi zakładanego celu.

Zasada proporcjonalności jako zasada ustrojowa stosowana jest do zbadania środka przyjętego przez UE pod kątem legalności, ale również celowości i zgodności wyboru określonego rozwiązania. Ma ona na celu ograniczenie intensywności ingerencji legislacyjnej Unii Europejskiej<sup>42</sup>.

### 3.3. Poszanowanie tożsamości państw członkowskich

Podobnie, jak pozostałe wyżej wymienione zasady, zasada poszanowania tożsamości narodowej wprowadzona została po raz pierwszy do prawa pierwotnego na mocy Traktatu z Maastricht<sup>43</sup>. Zgodnie z jego postanowieniami „Unia respektuje tożsamości narodowe Państw Członkowskich, których systemy rządów opierają się na zasadach demokracji”. Traktat z Lizbony nie tylko potwierdził znaczenie omawianej zasady, ale doprecyzował jej treść. Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 2 TUE „Unia szanuje równość państwa wobec traktatów jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego”<sup>44</sup>. Kolejne odwołania do tożsamości narodowej lub jej poszczególnych aspektów znalazły swoje źródło w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>45</sup>. Zgodnie z ust. 3 preambuły do KPP „Unia przyczynia się do ochrony i rozwoju tych wartości, szanując przy tym różnorodność kultur i tradycji narodów Europy, jak również tożsamość narodową Państw Członkowskich i organizację ich władz publicznych na poziomie: krajowym, regionalnym i lokalnym”. Następnie podkreślono, że UE „szanuje różnorodność kulturową, religijną i językową” (art. 22 KPP). Wydaje się, że odwołanie to dowodzi, iż Unia opiera się o indywidualne, zróżnicowane państwa, które posiadają własną odrębność i które cechują się własną kulturą, tradycją oraz specyfiką dorobku konstytucyjnego. Stanowi to niejako wartość dodaną całej UE.

---

<sup>42</sup> Tamże, s. II-146.

<sup>43</sup> Zob. art. F TUE po Traktacie z Maastricht.

<sup>44</sup> Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2010 C 83 z 30.03.2010 r., s. 1.

<sup>45</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. C 326 z 26.10.2012 r.

Analizowana zasada występuje jako zasada ustrojowa UE i w tym zakresie oddziałuje na zakres oraz sposób wykonywania unijnych kompetencji. Uwzględniając jednocześnie zasadę równości państw członkowskich oznacza, że Unia Europejska wykonując swoje kompetencje zobowiązana jest uwzględnić, na zasadzie równości, różnorodność państw członkowskich nie tylko w sensie etycznym (rozumianym jako historia, kultura, tradycja, religia, język narodowy), ale również instytucjonalnym, czy z uwzględnieniem ich dorobku konstytucyjnego<sup>46</sup>.

Jednocześnie tożsamość narodowa stanowi wartość szczególnie chronioną przez państwa członkowskie. W szczególności może być postawą do ograniczenia stosowania prawa unijnego w krajowym porządku prawnym w oparciu o teorię wymogów imperatywnych<sup>47</sup>. Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że UE „[...] szanuje tożsamość narodową państw członkowskich [...]”<sup>48</sup> i stanowi ona „[...] uprawniony cel respektowany we wspólnotowym porządku prawnym [...]”<sup>49</sup>. Zdaniem Rzecznika Generalnego Maduro „wskazana tożsamość narodowa obejmuje bezsprzecznie tożsamość konstytucyjną państwa członkowskiego”<sup>50</sup>. W swojej opinii Rzecznik podkreślił, że państwa członkowskie mają uzasadnione prawo do identyfikowania oraz ustalenia znaczenia słusznego interesu, w określonych granicach, które może stanowić podstawę ograniczenia jednej ze swobód unijnych. Ponadto państwo członkowskie odwołując się do omawianej zasady, ma prawo do oceny środków konstytucyjnych, które służą urzeczywistnieniu zasad i reguł wynikających z prawa UE. Jednakże nie jest to jednoznaczne z bezwzględnym poszanowaniem wszystkich zasad konstytucyjnych, gdyż mogłoby to stać się instrumentem umożliwiającym państwom członkowskim niestosowanie prawa unijnego w określonych dziedzinach.

---

<sup>46</sup> Szerzej na temat poszanowania tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich zob. E. Krzysztofik, *The Position of the Principle of Respect for Constitutional Identity in EU Law*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 6 (2017), s. 155-170.

<sup>47</sup> Szerzej na temat zasady poszanowania tożsamości konstytucyjnej jako przesłanki ograniczającej stosowanie prawa unijnego zob. E. Krzysztofik, *Limitations of Freedoms of the Internal Market in View of the Protection of Constitutional Values of Member States*, Ordines, <http://www.ordines.it/limitations-of-freedoms-of-the-internal-market-in-view-of-the-protection-of-constitutional-values-of-member-states-di-edyta-krzysztofik/> [dostęp: 13.04.2020].

<sup>48</sup> Wyrok Trybunału z dnia 22 grudnia 2010 r., Ilonka Sayn-Wittgenstein p. Landeshauptmann von Wien, sprawa C208/09, ECLI:EU:C:2010:806.

<sup>49</sup> Wyrok Trybunału z dnia 2 lipca 1996 r., Komisja p. Wielkiemu Księstwu Luksemburg, sprawa C-473/93, ECLI:EU:C:1996:263.

<sup>50</sup> Opinia Rzecznika Generalnego M.P. Madura przedstawiona w dniu 8 października 2008 r., sprawa C-213/07 *Michaniki AE*, pkt 31; ECLI:EU:C:2008:544.

# ROZDZIAŁ II AKTY USTAWODAWCZE I NIEUSTAWODAWCZE JAKO ŹRÓDŁO PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ

## 1. System źródeł prawa Unii Europejskiej

Nieodzowną cechą Unii Europejskiej, która odróżnia ją od innych organizacji międzynarodowych i determinuje jej ponadnarodowy charakter, jest system źródeł prawa. Ogół unijnych źródeł prawa, ich wykładnię orzecznictwczą i doktrynalną oraz wartości stanowiące podstawę Unii określa się mianem *acquis communautaire*<sup>51</sup>. Pierwotnie termin *acquis communautaire*, semiotycznie tłumaczony jako wspólnotowy dorobek prawny, obejmował źródła prawa stanowione w ramach historycznego I filara Unii (podział wprowadzony na mocy Traktatu z Maastricht i zniesiony na mocy Traktatu z Lizbony). Obecnie jednak, wobec nieupowszechnienia się terminu *acquis unione*, jest generalnie stosowany na określenie całokształtu dorobku prawnego Unii. Zasadniczo zakres *acquis communautaire* buduje pięć elementów: zasady prawa, prawo pierwotne, umowy międzynarodowe, których stroną jest Unia Europejska, prawo wtórne oraz orzecznictwo TSUE.

Dokonując pewnej systematyki źródeł prawa i wskazując na ich hierarchiczne uporządkowanie najwyżej w hierarchii należy wskazać prawo pierwotne i zasady prawa. W skład prawa pierwotnego wchodzi traktaty założycielskie i reformujące, Karta Praw Podstawowych, traktaty akcesyjne oraz pozostałe umowy, których stronami są państwa członkowskie. O ile wymienione dokumenty są umowami międzynarodowymi, z perspektywy prawa Unii Europejskiej<sup>52</sup>, często kategoryzowane są jako unijne prawo konstytucyjne. Trybunał

---

<sup>51</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2019, s. 473.

<sup>52</sup> Zob. pkt 163 opinii 2/13 Trybunału (w pełnym składzie) z dnia 18 grudnia 2014 r., ECLI:EU:C:2014:2454, gdzie zastosowano termin „podstawowej karty konstytucyjnej” oraz pkt 23 wyroku Trybunału z dnia 23 kwietnia 1986 r., Parti écologiste „Les Verts” p. Parlamentowi Europejskiemu, sprawa 294/83, ECLI:EU:C:1986:166.

Sprawiedliwości Unii Europejskiej analizując pozycję traktatów przyjmuje termin karty konstytucyjnej<sup>53</sup>. Wydaje się jednak, że absorpcja pojęć typowych dla systemów krajowych niepotrzebnie zniekształca postrzeganie Unii Europejskiej, która, o ile posiada własne specyficzne ponadnarodowe cechy, pozostaje organizacją międzynarodową.

Ściśle powiązane z prawem pierwotnym są zasady prawa, które wprost wynikają z treści traktatów lub są „wyciągane” z tychże traktatów przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W skład zasad prawa wchodzi zasady strukturalne (ustrojowe), które są zasadami własnymi Unii oraz zasady ogólne, tj. zasady utrwalone w prawie państw członkowskich lub prawie międzynarodowym, a obowiązujące w prawie Unii w niezmienionej treści.

Potrzeba stworzenia katalogu zasad ustrojowych powstała już w latach 60-tych XX w., gdy procesowi pogłębieniu integracji europejskiej nie towarzyszyła ewolucja prawa pierwotnego. Aktywność jurydyczna TSUE skutkowałam.in. przyjęciem zasady pierwszeństwa prawa Unii przed prawem krajowym, czy utworzeniem katalogu praw podstawowych. Zasadotwórcza działalność TSUE wciąż zachowuje na swojej aktualności, przykładowo w obszarze swobodnego przepływu osób, czy kwestiach ustrojowych. Obecnie istotne znaczenie ma ożywione dążenie do określania granic i definicji zasad demokratycznych przez państwa członkowskie.

Wykładnia traktatów dokonywana przez TSUE wskazuje ponadto zakres zapożyczenia zasad ogólnych. Może także skutkować przekształceniem zasad ogólnych w zasady strukturalne. Ma to miejsce wtedy, gdy TSUE, pomimo zachowania pewnych, pierwotnych cech danej zasady, uzupełnia ją w nową treść. Zwykle wynika to ze specyficznej struktury instytucjonalnej, czy charakteru prawnego Unii, konsekwencją którego jest konieczność dostosowania dotychczasowych zasad prawa krajowego lub międzynarodowego do Unii będącej atypową organizacją międzynarodową. Ponadto, gdy zasady ogólne wynikają z porządków konstytucyjnych państw członkowskich, konieczność nadawania im nowej, „ponadnarodowej” treści wynika z różnorodności i odmienności występujących w krajowych systemach konstytucyjnych. Przykładem zasady ustrojowej Unii, zapożyczonej z systemów krajowych, jest analizowana w niniejszej monografii, zasada demokratyczna.

Drugie miejsce w hierarchii źródeł prawa zajmują umowy międzynarodowe zawierane przez Unię Europejską z innymi podmiotami prawa międzynarodowego. Unia może przystępować do wskazanych umów przy współdziałaniu

---

<sup>53</sup> Pkt 23, sprawa 294/83.

państw członkowskich (tzw. umowy mieszane) lub samodzielnie. Umowy „samodzielne” dotyczą zwykle obszarów, gdzie Unia posiada kompetencje wyłączne. W większości Unia zawiera jednak umowy mieszane, których stronami z jednej strony są zarówno państwa członkowskie, jak i Unia Europejska, a z drugiej strony inny podmiot prawa międzynarodowego. Przyjmowanie formuły umów mieszanych dotychczas było typowe w przypadkach, gdy umowa dotyczyła kompetencji dzielonych.

Trzecie miejsce zajmuje, najlichniesza kategoria – akty prawa wtórne-go. Zasadniczo jest to obszar, który obejmuje akty prawne, inne niż umowy międzynarodowe, stanowione w wykonaniu postanowień prawa pierwotnego. Jest to zarówno obszar zdecydowanie największej działalności prawotwórczej instytucji Unii, jak i największego zróżnicowania form prawnych. W obszarze kompetencji powierzonych Unia jest uprawniona do przyjmowania wiążących: rozporządzeń, dyrektyw, decyzji i porozumień międzyinstytucjonalnych<sup>54</sup> oraz niewiązących: zaleceń, opinii i pozostałych porozumień międzyinstytucjonalnych. O ile wskazany katalog aktów wiążących jest katalogiem zamkniętym, katalog aktów niewiązących powiększa liczna kategoria tzw. aktów nienazwanych.

TFUE dokonując rozróżnienia na akty wiążące i niewiążące, zobowiązuje adresatów aktów wiążących do ich wykonywania pod sankcją. Opinie i zalecenia, o ile także zawierają normy prawne i kształtują określone zobowiązania, różnią się tym, że ich niewykonywanie nie rodzi konsekwencji prawnych. Przywołane akty niewiążące wraz z aktami nienazwanymi<sup>55</sup> i większością porozumień międzyinstytucjonalnych<sup>56</sup>, stanowią typową kategorię źródeł prawa organizacji międzynarodowej, określaną często jako międzynarodowe *soft law*. Unijne *soft law* jest przyjmowane tam, gdzie Unia nie posiada kompetencji stanowienia aktów wiążących lub nie ma zgody państw członkowskich,

---

<sup>54</sup> Wiążące porozumienia instytucjonalne są stanowione jako prawo wewnętrzne i dotyczą unijnych procedur ustawodawczych i nieustawodawczych.

<sup>55</sup> Akty przyjmowane przez instytucje Unii, które nie są wprost wymienione w prawie pierwotnym jako akty prawa Unii (art. 288 TFUE), tj. uchwały, memoranda, sprawozdania, podręczniki i inne.

<sup>56</sup> Przyjmowanie porozumień międzyinstytucjonalnych jest stałą praktyką w zakresie kształtowania prawa wewnętrznego Unii (*pro foro interno*), chociaż ich zakres przedmiotowy może wchodzić w obszar *pro foro externo*. Porozumienia międzyinstytucjonalne, jeżeli odnoszą się do procedury stanowienia prawa (zob. art. 295 TFUE), powinny mieć charakter prawnie wiążący. Wskazane rozwiązanie, wprowadzone na mocy TL, z perspektywy demokratyzacji procedur decyzyjnych należy ocenić jednoznacznie pozytywnie. Procedury stanowienia aktów wtórnych powinny bowiem opierać się na aktach wiążących, które podlegają odpowiedniej kontroli sądowej, a ich nieprzestrzeganie jest obarczone sankcjami.



na przyjęcie aktów o większej doniosłości prawnej. Ze względu na specyfikę współpracy międzynarodowej, brak wiążącego charakteru często jednak nie wpływa na przestrzeganie dyspozycji zawartych w wymienionych aktach. Odrębnym bowiem zagadnieniem pozostaje doniosłość i moc polityczna dokumentu, która funkcjonuje w oderwaniu od formalnej mocy prawnej. Akty nienazwane dotyczą zarówno relacji Unia – inne podmioty prawa międzynarodowego oraz relacji wewnętrznych, dotyczących prawa wewnętrznego instytucji Unii. Ostatnie z wymienionych mogą wiązać instytucje, i w tym znaczeniu będą mieć „charakter wiążący”, ale w zakresie *pro foro interno*.

Wskazany w prawie pierwotnym (art. 288 TFUE) zamknięty katalog wiążących aktów prawnych kierowanych *pro foro externo* obejmuje: rozporządzenia, dyrektywy i decyzje. Wymienione instrumenty prawne, wraz z wejściem w życie TL, uzyskały status aktów prawnych Unii, co oznacza, że stanowią one formę działania Unii Europejskiej rozumianej jako organizacja międzynarodowa. Przed przyjęciem przywołanego traktatu reformującego były one aktami instytucji wspólnotowych. Doniosłość zmiany polega na tym, że po raz pierwszy Unia otrzymała własne instrumenty prawne, za pośrednictwem których wykonuje powierzone jej kompetencje.

Analizowane akty podlegają licznym podziałom wewnętrznym. Charakter podziału podstawowego ma – utrwalona w praktyce legislacyjnej i orzecznictwie TSUE – oparta na kryterium formalnym wykładni traktatów, delimitacja na akty ustawodawcze i nieustawodawcze<sup>57</sup>. Akty prawne przyjęte w drodze zwykłej lub specjalnej procedury ustawodawczej tworzą zamkniętą kategorię aktów ustawodawczych, a wiążące akty prawne przyjęte w drodze pozostałych procedur tworzą kategorię aktów nieustawodawczych. Zasadniczo jednak przedmiotowe rozróżnienie, o ile ma znaczenie dla wskazania relacji nadrzędności między aktami ustawodawczymi i niektórymi aktami nieustawodawczymi, nie wpływa na moc prawną aktu jako takiego. Niezależnie bowiem od procedury są to akty wiążące, których niewykonywanie rodzi określone konsekwencje prawne. Dokonując kategoryzacji aktów prawa wtórnego należy także pamiętać, iż z utrwalonego orzecznictwa TSUE wynika, że „ustalenie charakteru prawnego aktu wydanego przez Radę lub Komisję nie zależy tylko od jego oficjalnego tytułu, ale powinno przede wszystkim brać pod uwagę jego cel oraz zawartość”<sup>58</sup>.

<sup>57</sup> Tak C. Herma, *Reforma systemu aktów prawa pochodnego UE w Traktacie z Lizbony*, „Europejski Przegląd Sądowy” 5 (2008), s. 27.

<sup>58</sup> Pkt 1 i 2 wyroku Trybunału z dnia 14 grudnia 1962 r., *Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes* i inni p. Radzie, sprawy połączone 19/62

Prawo pierwotne dokonując wyraźnego podziału na akty wiążące i niewiążące wskazuje zasadniczo granicę pomiędzy przejawami działania Unii typowymi dla organizacji międzynarodowej (akty niewiążące) i ponadnarodowej formy integracji (akty wiążące). Kluczową cechą instrumentów ponadnarodowych jest to, że obok kształtowania sytuacji prawnej państw członkowskich, stanowią one dyspozycje bezpośrednio kształtujące prawa i obowiązki jednostek. Odmienny od dotychczas znanych źródeł prawa międzynarodowego charakter aktów wiążących rodził konieczność ich nazwania i klasyfikacji w systemie prawa Unii. W pierwszej dekadzie XXI w. w literaturze przedmiotu<sup>59</sup> zaproponowano przyjęcie terminu „aktu legislacyjnego” (ang. *legislative act*). Wyodrębnienia pojęcia dokonano bazując na wskazaniu wspólnych cech, które prawo wtórne powinno spełniać, tj.: 1) moc prawnie wiążąca; 2) stanowienie norm (zachowania się) o zasięgu ogólnym; 3) wywoływanie skutków zewnętrznych, w tym znaczeniu, że obowiązują one w sferze zewnętrznej lub wywołują skutki w tej sferze (w państwach członkowskich lub wobec państw członkowskich i innych adresatów); 4) przyjmowanie jednostronnie przez instytucje Unii zgodnie z przewidzianą procedurą; 5) traktatowa podstawa prawna. Wymienione przesłanki destynują normatywny charakter aktów Unii. Przy ówczesnych rozwiązaniach prawnych w kategorię aktów legislacyjnych włączono rozporządzenia i dyrektywy. Obecnie wymienione przesłanki spełniają rozporządzenia, dyrektywy i decyzje, z wyłączeniem decyzji indywidualnych. Za akty legislacyjne należy więc uznać zarówno akty ustawodawcze (ang. *legislative acts*), jak i akty nieustawodawcze (ang. *non-legislative acts*), o ile nie mają charakteru indywidualnych aktów administracyjnych.

## 2. Akty ustawodawcze

Wyznacznikiem klasyfikacji danego aktu prawnego Unii jako aktu ustawodawczego jest procedura jego przyjęcia. Zgodnie z kryterium formalnym akty ustawodawcze są przyjmowane wyłącznie w zwykłej lub specjalnej procedurze ustawodawczej. Zastosowanie wskazanych procedur powinno natomiast wprost wynikać z postanowień prawa pierwotnego.

---

do 22/62, ECLI:EU:C:1962:48.

<sup>59</sup> L. Senden, *Soft Law in European Community Law*, Hart Publishing 2004, s. 45; A. Wróbel, *Komentarz do art. 288, w: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz LEX. Tom I*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 689.

Tuż po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, część przedstawicieli doktryny<sup>60</sup>, rozszerzając wykładnię językową traktatów, proponowała klasyfikować jako akty ustawodawcze także tzw. „akty bezprzymiotnikowe”, które spełniają kryteria materialne, a są przyjmowane wprost w wykonaniu postanowień traktatowych. Wraz z przyjęciem kryterium materialnego możliwe było wskazanie uniwersalnej konstrukcji pionowej pomiędzy kategorią aktów ustawodawczych a aktami nieustawodawczymi. Te pierwsze, stanowione w oparciu o delegację pierwotną, zawartą w postanowieniach traktatowych, byłyby jednoznacznie hierarchicznie nadrzędne wobec aktów nieustawodawczych (delegowanych i wykonawczych), przyjmowanych w oparciu o delegację wtórną. Ostatecznie jednak utrzymała się wykładnia formalno-prawna. Obecnie wyróżnia się więc odrębną kategorię aktów ustawodawczych oraz zbiorczą kategorię aktów nieustawodawczych, obejmującą zarówno akty wykonawcze, delegowane i pozostałe akty wiążące stanowione w wykonaniu postanowień prawa pierwotnego, określane pierwotnie jako tzw. akty „bezprzymiotnikowe”<sup>61</sup>. Nadrzędność aktów ustawodawczych zachowuje na aktualności wyłącznie w relacji do aktów wykonawczych i delegowanych przyjmowanych w wykonaniu postanowień aktu podstawowego.

Próby wprowadzenia legalnej definicji aktów ustawodawczych zostały podjęte na konferencji rządowej w 2000 r. (Traktat z Nicei) oraz podczas obrad konwentu europejskiego. W pierwszym podejściu, sprawująca prezydencję Portugalia zaproponowała, aby obok definicji rozporządzenia i dyrektywy, które uznano za akty ustawodawcze, wprowadzić ich definicję ogólną. Zgodnie z propozycją, za akty ustawodawcze uznano akty o zasięgu ogólnym, które w miarę możliwości, przy należyтым uwzględnieniu charakteru przedmiotu regulacji, określały ogólne zasady, cele (ang. *objectives*) oraz zasadnicze (istotne) elementy danej polityki<sup>62</sup>. Propozycja jednak została odrzucona. Drugi raz do tematu powrócono w pracach konwentu. Traktat Konstytucyjny, wprowadzający zupełnie nowy katalog źródeł prawa, ustanawiał zamknięty katalog aktów ustawodawczych wymieniając ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe. TrK definiował ustawę europejską jako akt ustawodawczy o zasięgu ogólnym, który wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowany we wszystkich państwach członkowskich (aktualnie definicja rozporządze-

<sup>60</sup> Zob. A. Zawidzka-Łojek, *Komentarz do art. 289, w: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz LEX. Tom I*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 700.

<sup>61</sup> W publikacji przyjęto stosowanie terminu „akty nieustawodawcze samoistne”, który nawiązuje do doktrynalnego określenia kategorii „procedur samoistnych”.

<sup>62</sup> Za H. van Meerten, *The legal acts in the European Constitution*, „Perspectives internationales et européennes” 3 (2006), s. 2.

nia). Europejska ustawa ramowa miała natomiast wiązać każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który miał zostać osiągnięty, pozostawiając organom krajowym swobodę wyboru formy i środków (aktualnie definicja dyrektywy). Wymienione akty były hierarchicznie nadrzędne wobec aktów nieustawodawczych (rozporządzenia europejskie i decyzje europejskie). Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu<sup>63</sup> oba podziały bazowały na wspólnym założeniu, iż granica podziału między aktami ustawodawczymi i nieustawodawczymi polega na rozróżnieniu istotnych elementów danej polityki, które są regulowane aktami ustawodawczymi od pozostałych elementów stanowiących w aktach nieustawodawczych. Podział nie korespondował natomiast z przywołanym wcześniej wyróżnieniem pojęcia aktów legislacyjnych. W Traktacie z Lizbony pozostano przy dotychczasowym nazewnictwie zachowując pierwotny katalog prawa wspólnotowego (rozporządzenia, dyrektywy i decyzje). Jednocześnie podjęto próbę zachowania konwentowej hierarchii i rozróżnienia aktów ustawodawczych i nieustawodawczych. W aktualnym stanie prawnym elementy istotne dla danego obszaru kompetencji Unii mogą być jednak stanowione zarówno w aktach ustawodawczych, jak i nieustawodawczych samoistnych. Wydaje się więc, że kreatorom procesów integracyjnych nie udało się zachować koncepcji przyjętej w pracach konwentu.

Kryterium zastosowania procedury ustawodawczej nieodzownie wpływa na postrzeganie aktów ustawodawczych jako tych aktów prawa Unii, które podlegają szczególnej kontroli demokratycznej. Udział parlamentów narodowych, potencjalnie otwarty i transparentny dialog między uczestnikami procesu legislacyjnego oraz udział społeczeństwa obywatelskiego w procedurze<sup>64</sup> powoduje, że akty ustawodawcze posiadają najgłębszą legitymację demokratyczną spośród wszystkich aktów prawa wtórnego Unii. Demokratyczny mandat przekłada się także na zakres przedmiotowy aktów ustawodawczych, który powinien objąć każdy istotny obszar działalności prawodawczej Unii.

Ponadnarodowy charakter procedur ustawodawczych jest także kryterium, które pomocniczo wzmacnia wyłączenie nieustawodawczych aktów samoistnych z tejże procedury. Wydaje się bowiem, że kreatorzy procesów legislacyjnych w poszczególnych postanowieniach traktatowych zrezygnowali z zastosowania procedur ustawodawczych chcąc zachować dane obszary współpracy w gestii współpracy o charakterze międzyrządowym. Za tym argumentem przemawia zakres kompetencji Rady w procedurach samoistnych.

<sup>63</sup> Tamże, s. 7.

<sup>64</sup> Przy uwzględnieniu różnic między zwykłą i specjalną procedurą ustawodawczą.

Nieodzowną cechą charakterystyczną aktów ustawodawczych jest ogólny i abstrakcyjny charakter, typowy dla aktów legislacyjnych (stanowienia prawa)<sup>65</sup>. Wprowadzenie kategorii aktów ustawodawczych spowodowało wyłączenie możliwości stanowienia aktów ustawodawczych o charakterze indywidualnym<sup>66</sup>. Pierwotnie bowiem, rozporządzenia mogły mieć charakter zarówno indywidualny, jak i ogólny (odpowiednio akty stosowania i stanowienia prawa). Nieaktualnym wydaje się więc orzecznictwo, które pozwalało na indywidualny charakter rozporządzeń.

Akty ustawodawcze przyjmują formę rozporządzeń, dyrektyw lub decyzji. Każdy z aktów ustawodawczych, traktowany jako akt podstawowy, może zawierać delegację stanowienia aktów wykonawczych lub/i delegowanych. Na podstawie jednego aktu ustawodawczego można przyjmować zarówno akty wykonawcze, jak i delegowane, o ile spełnione są kryteria materialne dotyczące tychże aktów. Nie ma także zastosowania zależność pomiędzy rodzajem aktu ustawodawczego i aktu nieustawodawczego. Wiążące pozostaje kryterium materialne i rozróżnienie na akty harmonizujące (dyrektywy) i ujednolicające (rozporządzenia i decyzje). Tak więc rozporządzenie ustawodawcze może być podstawą przyjęcia zarówno decyzji, jak i rozporządzenia nieustawodawczego. Ze względu na kryteria materialne, dyrektywy ustawodawcze są wykonywane w drodze dyrektyw i decyzji nieustawodawczych. Zdecydowana większość aktów nieustawodawczych przyjmowanych w wykonaniu postanowień aktów ustawodawczych jest stanowiona w formie rozporządzeń i decyzji<sup>67</sup>. Akty ustawodawcze zachowują hierarchiczną nadrzędność nad aktami nieustawodawczymi, dla których stanowią akt podstawowy. W tym zakresie są kluczowe dla dokonania ich wykładni i potwierdzenia ważności.

Akty ustawodawcze spełniają te same kryteria materialne, co akty nieustawodawcze samoistne. Wymienione akty nieustawodawcze stanowione są jednak w oderwaniu od procedur ustawodawczych (a w drodze tzw. procedur samoistnych) i dlatego pozostają poza obszarem rozważań dalszej części monografii.

---

<sup>65</sup> A. Türk, *The Concept of Legislation in European Community Law: A Comparative Perspective*, Zuidpoolsingel 2006, s. 187; Tenże, *The concept of the "Legislative" Act in the Constitutional Treaty*, w: *The unity of the European Constitution*, red. P. Dann, M. Rynkowski, Berlin-Heidelberg-Nowy Jork 2006, s. 151 i nast.

<sup>66</sup> K. Lenaerts, *Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community*, „Common Market Law Review” 28 (1991), s. 13.

<sup>67</sup> Na podstawie statystyk dotyczących aktów prawnych, <https://eur-lex.europa.eu/statistics/2020/legislative-acts-statistics.html> [dostęp: 13.04.2020].

### 3. Akty nieustawodawcze

#### 3.1. Akty delegowane

Akty delegowane stanowią nowy rodzaj aktów prawnych, wprowadzony na mocy TL i wcześniej nie były znane unijnemu prawodawcy. Przyjęcie konstrukcji aktów delegowanych wynikało natomiast z doświadczeń stanowienia aktów *quasi*-legislacyjnych w ramach procedur komitetowych. Przez szereg lat, w ramach systemu komitologicznego, Komisja Europejska podejmowała zarówno działalność *quasi*-legislacyjną uszczegóławiając akty legislacyjne oraz w zastępstwie państw, gdy wymagane było jednolite stosowanie prawa UE, przyjmowała akty wykonawcze. Wyodrębnienie aktów delegowanych pozwoliło na postawienie wyraźnej granicy pomiędzy kompetencjami powierzonymi Unii, a tymi, które pozostają w gestii państw członkowskich i wyjątkowo wykonywane są przez organy Unii przy wykorzystaniu procedury komitetowej.

Definicję aktów delegowanych kształtuje prawo pierwotne. Po pierwsze, wskazuje, że mają one zasięg ogólny, uzupełniając lub zmieniając niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego (art. 290 ust. 1 akapit pierwszy TFUE). Po drugie, ich cele, treść, zakres i czas obowiązywania powinny mieścić się w wyraźnie określonych w akcie ustawodawczym celach, treści, zakresie oraz czasie obowiązywania przekazanych Komisji Europejskiej uprawnień.

Akty delegowane są stanowione na podstawie umocowania zawartego wyłącznie w akcie ustawodawczym (rozporządzenie, dyrektywa lub decyzja), przyjętym w drodze zwykłej lub specjalnej procedury ustawodawczej. Omawiane instrumenty, zgodnie ze stanowiskiem przyjętym w ramach porozumień międzyinstytucjonalnych, może przyjmować wyłącznie Komisja Europejska<sup>68</sup>. Tuż po wejściu w życie TL, TSUE w sprawie C-270/12<sup>69</sup> uznał, że Unia Europejska może delegować kompetencje wykonawcze na swoje organy niewymienione w traktatach, jeżeli są to organy Unii utworzone przez jej prawodawcę, a wykonywanie delegowanych zadań jest uzależnione od spełnienia

<sup>68</sup> Cz. I, pkt 6 niewiążące kryteria stosowania art. 290 i 291 TFUE.

<sup>69</sup> Pkt 77-81 wyroku Trybunału z dnia 22 stycznia 2014 r., Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej p. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, sprawa C-270/12, ECLI:EU:C:2014:18. Zob. także M. Federowicz, A. Michór, *O charakterze prawnym decyzji nowych europejskich organów nadzoru nad rynkiem finansowym UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 11 (2011), s. 24 i nast.

licznych kryteriów i przesłanek przewidzianych aktem ustawodawczym. Uznał także, że delegacji podlegają zarówno kompetencje przyjmowania aktów wiążących *erga omnes*, jak i *inter partes*. W szczególności stwierdził, że organy Unii, inne niż Komisja Europejska i Rada, mają kompetencję stanowienia aktów wykonawczych i delegowanych. Zdaniem TSUE, „o ile prawdą jest, że traktaty nie zawierają żadnego postanowienia przewidującego przekazanie uprawnień na rzecz organu lub jednostki organizacyjnej Unii, o tyle kilka postanowień TFUE zakłada, że taka możliwość istnieje.” Instytucje UE nie podjęły jednak działań, które zaowocowałyby powierzeniem uprawnień stanowienia aktów delegowanych innej instytucji, jak Komisja Europejska. Stałą praktyką współpracy wewnątrzunijnej jest natomiast istotny udział organów pozatraktatowych, w tym agencji zdecentralizowanych, w konsultacjach towarzyszących procedurze stanowienia aktów delegowanych.

Komisja Europejska, definiując uprawnienie do stanowienia aktów delegowanych wskazuje, że jest to w pewnym sensie, „pełnomocnictwo” udzielane przez prawodawcę<sup>70</sup>. Otrzymując wskazane „pełnomocnictwo” do przyjmowania aktów delegowanych na podstawie art. 290 TFUE, Komisja staje się upoważniona do modyfikacji działań prawodawcy<sup>71</sup>. *Ratio legis* wprowadzenia nowej kategorii aktów było wyeliminowanie zbytniej szczegółowości aktów ustawodawczych<sup>72</sup>. Przekazanie uprawnień obejmuje tylko akty o zasięgu ogólnym, tzn. Komisja nie może przyjmować aktów delegowanych mających charakter aktów indywidualnych (stosowania prawa).

Omawiane akty stanowią akty *quasi*-legislacyjne, co w praktyce oznacza, że zmieniają one lub uzupełniają inne niż istotne elementy aktów ustawodawczych. Zgodnie ze stanowiskiem TSUE granice pojęcia elementów istotnych unijny legislator określa odrębnie dla każdego obszaru polityki<sup>73</sup>. Wynika to z szerokiego zakresu uznania, które w tym obszarze posiada PE i RUE. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE definiuje pojęcie „zasadniczych elementów” jako „przepisy, które [...] są istotne dla przewidywanego przedmiotu” oraz „mają na celu nadanie konkretnego kształtu podstawowym wytycznym polityki wspólnotowej”<sup>74</sup>. Chociaż orzeczenie zapadło na potrzeby

<sup>70</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Wprowadzenie w życie art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, COM(2009)673, s. 6.

<sup>71</sup> Tamże, s. 4.

<sup>72</sup> M. Rynkowski, *Komentarz do art. 290*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz LEX. Tom I*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 706.

<sup>73</sup> Implementation of the Treaty of Lisbon. Delegated Acts (Article 290, Treaty on the Functioning of the European Union). Guidelines for the services of the Commission SEC(2011) 855, pkt 17.

<sup>74</sup> Pkt 36 i 37 wyroku Trybunału z dnia 27 października 1992 r., Republika Federalna Niemiec

zdefiniowania granic ówczesnych *quasi*-legislacyjnych procedur komitetowych, wciąż zachowuje na aktualności.

Należy jednocześnie podkreślić, że legislator nigdy nie jest zobowiązany do przekazania uprawnień Komisji, *de lege* ma pełną swobodę zachowania ich dla siebie (pkt 20 DAG). PE i RUE mogą wprowadzić pełne i całkowite uregulowania w danym obszarze działań, powierzając Komisji pieczę nad zapewnieniem ich wykonania w zharmonizowany sposób poprzez akty wykonawcze. Legislatory mogą również zdecydować o jedynie częściowym uregulowaniu danego obszaru, pozostawiając Komisji odpowiedzialność za modyfikację przepisów poprzez akty delegowane<sup>75</sup>.

Zgodnie ze stanowiskiem TSUE<sup>76</sup> posłużenie się w art. 290 ust. 1 TFUE terminami „uzupełniać lub zmieniać” świadczy o tym, że należy rozróżnić dwie kategorie uprawnień delegowanych. Powierzenie Komisji uprawnienia do „uzupełnienia” aktu ustawodawczego oznacza, że jest ona upoważniona jedynie do skonkretyzowania tego aktu. Jej umocowanie jest ograniczone do skonkretyzowania, przy zachowaniu integralności podstawowego aktu ustawodawczego, niemających zasadniczego znaczenia elementów danej regulacji, których legislator nie doprecyzował<sup>77</sup>. Natomiast powierzenie Komisji uprawnienia do „zmiany” aktu podstawowego skutkuje tym, że instytucja ta może poprawić lub uchylić wskazane jego elementy<sup>78</sup>.

Cechą konstytutywną aktów delegowanych jest także zakres uprawnień kontrolnych powierzonych PE i Radzie. Przyjęte w TL narzędzia kontrolne stanowią odpowiedź na wieloletnie postulaty Parlamentu Europejskiego i części doktryny, związane z brakiem odpowiedniego wpływu Parlamentu na *quasi*-legislacyjne procedury komitetowe<sup>79</sup>. Jest to rozwiązanie, które z jednej strony zachowuje nadrzędną rolę unijnych legislatorów w procesie stanowienia prawa, natomiast z drugiej strony – odciąża ich z obowiązku stanowienia aktów o charakterze technicznym, czy pozwala na wprowadzanie szybkich zmian będących odpowiedzią na dynamicznie zmieniającą się rzeczywistość. Traktaty przewidują, że legislatorzy alternatywnie lub kumulatywnie w akcie ustawodawczym będącym podstawą prawną przyjęcia aktu delegowanego

---

p. Komisji Wspólnot Europejskich, sprawa C-240/90, ECLI:EU:C:1992:408.

<sup>75</sup> Komunikat w sprawie aktów wykonawczych i delegowanych, s. 4.

<sup>76</sup> Pkt 40 wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 marca 2016 r., Parlament p. Komisji (instrument „Łącząc Europę”), sprawa C-286/14, ECLI:EU:C:2016:183.

<sup>77</sup> Pkt 41 sprawy C-286/14.

<sup>78</sup> Pkt 42 sprawy C-286/14.

<sup>79</sup> M. Szpunar, *Implementacja Traktatu z Lizbony: akty delegowane versus akty wykonawcze*, „Europejski Przegląd Sądowy” 3 (2012), s. 4-5.



mogą: 1) odwołać uprawnienia Komisji Europejskiej do przyjęcia aktu delegowanego; 2) wyrazić sprzeciw w terminie przewidzianym przez akt ustawodawczy. O ile nie wynika to wprost z treści prawa pierwotnego, wydaje się, że PE i Rada mogą także zrezygnować z przyznanych im uprawnień nadzorczych.

### 3.2. Akty wykonawcze

Akty wykonawcze są przyjmowane w oparciu o umocowanie zawarte w akcie prawa pochodnego (akt podstawowy). Delegacja może zostać ustanowiona zarówno w aktach ustawodawczych, podobnie jak w przypadku aktów delegowanych, oraz w samoistnych aktach nieustawodawczych<sup>80</sup>. Podstawę przyjęcia aktu wykonawczego może stanowić wyłącznie rozporządzenie, dyrektywa albo decyzja.

Co istotne, omawiane instrumenty mogą mieć charakter indywidualny lub generalny<sup>81</sup>. Akty wykonawcze skierowane do konkretnego, zidentyfikowanego podmiotu stanowią akty stosowania prawa i wiążą wyłącznie podmiot, do którego są skierowane. Zwykle akty indywidualne są stanowione w drodze decyzji wykonawczych, które swoją konstrukcją prawną będą zbliżone do indywidualnych aktów administracyjnych (ang. *Individual Administrative Acts*). Większość aktów wykonawczych ma jednak zasięg ogólny i dotyczy abstrakcyjnie określonych stanów faktycznych, zachowując cechy aktów stanowienia prawa.

Akty wykonawcze są stanowione przez Komisję, a w należycie uzasadnionych przypadkach oraz w obszarze WPZiB przyjmuje je Rada Unii Europejskiej. Procedurę przyjmowania aktów wykonawczych kształtuje art. 291 TFUE, i tylko akty stanowione w wykonaniu przedmiotowego artykułu są tak określane. O włączeniu do katalogu aktów wykonawczych decyduje zatem kryterium formalne, a nie materialne<sup>82</sup>.

O ile kreatorzy procesu integracyjnego zdefiniowali pojęcie aktu delegowanego, poprzez wskazanie jego zasięgu i skutków, to w obszarze definicji aktów wykonawczych pozostali przy wskazaniu kryterium proceduralnego. Omawiane akty są stanowione, gdy występuje konieczność przyjęcia jednolitych

---

<sup>80</sup> Implementation of the Treaty of Lisbon. Implementing Acts (Article 291, Treaty on the Functioning of the European Union). Guidelines for the services of the Commission, SEC(2012)617, pkt 3.

<sup>81</sup> Cz. II lit. A pkt 2 niewiążące kryteria stosowania art. 290 i 291 TFUE.

<sup>82</sup> Zob. np. akty wykonujące budżet UE przyjmowane przez Komisję w sensie formalno-prawnym nie są aktami wykonawczymi.

warunków wykonywania prawnie wiążących aktów Unii (art. 291 ust. 2 TFUE), co jest odstępstwem od generalnej zasady wykonywania prawa Unii przez właściwe organy krajowe<sup>83</sup>. Jak wskazuje KE, rozbieżność w podejściu do definicji aktów delegowanych i wykonawczych wynika z bardzo różnego charakteru i zasięgu przyznanych jej uprawnień do stanowienia aktów wykonawczych<sup>84</sup>. Stanowisko KE jest o tyle istotne, iż jako pierwsza ona sama decyduje o potrzebie delegowania kompetencji do przyjęcia aktu wykonawczego. Z perspektywy proceduralnej przekazanie Komisji kompetencji wykonawczych wynika pierwotnie z projektu aktu podstawowego. Ostatecznie jednak to unijny legislator decyduje, w odniesieniu do każdego aktu, czy nastąpi delegacja. Kluczowe dla określenia możliwości stanowienia aktów wykonawczych jest wskazanie, czy zakres przedmiotowy planowany do powierzenia instytucjom Unii dotyczy obszaru wykonywania prawa przez państwa członkowskie.

Wraz z wejściem w życie TL, który wyodrębnił z dotychczas ogólnej kategorii komitetowych aktów wykonawczych – akty delegowane – wystąpiła konieczność delimitacji pomiędzy stanami prawnymi, gdzie instytucje Unii powinny powierzyć Komisji kompetencje stanowienia aktów delegowanych, a kiedy pozostać przy stanowieniu aktów wykonawczych. W praktyce legislacyjnej często kierowano się, nie przesłankami materialnymi, a trybem kontroli procedury stanowienia aktów nieustawodawczych i przywiązaniem do systemu kontroli komitetowej. W konsekwencji w ciągu ostatniej dekady TSUE wydał szereg orzeczeń, których celem jest wskazanie wyraźnych kryteriów rozdziału kompetencji stanowienia aktów delegowanych i wykonawczych. Jak bowiem wynika z interpretacji prawa pierwotnego zakresy zastosowania art. 290 i art. 291 TFUE wykluczają się wzajemnie. TSUE wskazał, że zasadniczą podstawą rozdziału jest nie tyle (lub nie jedynie) konieczność wyznaczenia granicy pomiędzy stanowieniem prawa a jego wykonywaniem jako następujących po sobie faz procesu tworzenia norm Unii, lecz raczej chęć wyznaczenia granic pomiędzy odpowiednimi kompetencjami Unii i państw członkowskich<sup>85</sup>. W każdym z tych przypadków charakter planowanego aktu należy określić na podstawie kryterium materialnego, tj. z uwzględnieniem celów,

---

<sup>83</sup> Zasada wykonywania prawa Unii przez organy krajowe obejmuje zarówno organy władzy ustawodawczej (np. transpozycja dyrektyw), jak i organy władzy wykonawczej.

<sup>84</sup> Komunikat w sprawie aktów wykonawczych i delegowanych, s. 3.

<sup>85</sup> Wyrok Trybunału z dnia 18 marca 2014 r., Komisja Europejska p. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, sprawa C-427/12, ECLI:EU:C:2014:170 oraz glosa do wyroku: M. Niedźwiedz, *Akty delegowane versus akty wykonawcze – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 18.03.2014 r., C-427/12, Komisja Europejska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 3 (2020), s. 48 i nast.

treści i kontekstu planowanego aktu, a także celów, treści i kontekstu samego aktu ustawodawczego<sup>86</sup>. Wciąż więc akty wykonawcze mogą mieć charakter *quasi-legislacyjny*. Praktyka legislacyjna stanowienia aktów wykonawczych i delegowanych zaowocowała przyjęciem w 2019 r. porozumienia międzyinstytucjonalnego<sup>87</sup>, które w oparciu o dotychczasowe orzecznictwo i praktykę współpracy międzyinstytucjonalnej kształtuje ramy dobrych praktyk.

#### 4. Budowa aktu prawnego

W praktyce legislacyjnej instytucji Unii Europejskiej<sup>88</sup> podkreśla się, że akty ustawodawcze powinny być jasne, proste i zwięzłe oraz precyzyjne. Oznacza to, że ich treść powinna być zrozumiała i jednoznaczna, pozbawiona niepotrzebnych elementów oraz niepozostawiająca u odbiorcy wątpliwości. Przedmiotowe podejście do unijnej legislacji jest wynikiem rozpoznania w systemie prawa Unii Europejskiej zasad ogólnych prawa, takich jak zasada równości i pewności prawa oraz bogatego orzecznictwa TSUE, które przez kolejne dekady istotnie kształtowało systematykę źródeł prawa UE.

Obowiązek stanowienia prawa jasnego, prostego i precyzyjnego jest nieodzownie związany z zasadą bezpośredniego obowiązywania prawa Unii oraz immanentnie z nią związaną zasadą wielojęzyczności. W procesie legislacyjnym wymóg wielojęzyczności oznacza zarówno obowiązek tworzenia aktu prawnego we wszystkich językach urzędowych, jak również przyznanie wszystkim tym wersjom, jako treściom równie autentycznym, jednakowej mocy prawnej<sup>89</sup>. Przyjęcie zasady równej autentyczności wszystkich wersji językowych aktu prawnego powoduje, że każda wersja językowa ma taką samą moc prawną, jest prawnie skuteczna i wywołuje ten sam skutek prawny.

Zasada równej autentyczności ma relewantny wpływ na tworzenie prawa i jego interpretację. Jedną z istotnych konsekwencji jest odejście od powszechnego w systemach krajowych przywiązania do instytucji prawnych i precyzyjnego języka, kształtowanego przez kolejne stulecia na rzecz uniwersalnej

---

<sup>86</sup> Cz. I pkt 2 niewiążące kryteria stosowania art. 290 i 291 TFUE.

<sup>87</sup> Porozumienie w sprawie niewiążących kryteriów stosowania art. 290 i 291 TFUE.

<sup>88</sup> *Wspólny podręcznik dotyczący formy i redakcji aktów przyjmowanych zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą*, luty 2020, <https://www.consilium.europa.eu/> [dostęp: 15.09.2020], s. 10.

<sup>89</sup> A. Doczekalska, *Interpretacja wielojęzycznego prawa Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 5 (2006), s. 14 i nast.

terminologii<sup>90</sup>. Przyjęty uniwersalizm umożliwia jednolite obowiązywanie prawa unijnego w systemach prawnym państw członkowskich, kształtowanych w oparciu o różne kultury prawne. Standaryzacja/universalsność języka aktów prawnych kształtuje odpowiednią równowagę pomiędzy wymogiem precyzyjności i prostoty. Rozwiązanie to może być różne w zależności od adresatów danego aktu<sup>91</sup> oraz spójności z dotychczasowym prawodawstwem. Akty prawne Unii, tj. rozporządzenia, dyrektywy i decyzje, ze względu na możliwy krąg swoich adresatów, posiadają ustandaryzowaną formę i zawierają jednolite wyrażenia, adekwatne do rodzaju aktu<sup>92</sup>.

Akty ustawodawcze i nieustawodawcze, mające charakter generalny i abstrakcyjny, redagowane są zgodnie ze standardową strukturą, którą tworzą: 1) tytuł; 2) preambuła; 3) część normatywna.

Tytuł aktu prawnego nawiązuje i wyznacza treść części normatywnej. Zawiera także informacje o: rodzaju aktu prawnego (rozporządzenie, dyrektywa, decyzja); instytucji odpowiedzialnej za przyjęcie danego aktu prawnego; skróconą nazwę lub akronim właściwej dziedziny (UE, WPZiB, EWEA), rok i numer porządkowy aktu oraz datę przyjęcia lub podpisania aktu prawnego.

Preambuła, która występuje we wszystkich aktach o charakterze ogólnym, znajduje się między tytułem a częścią normatywną aktu prawnego. Głównym zadaniem preambuły jest przekazanie adresatom dokumentu jego *ratio legis*. Zawiera: umocowania, motywy i formułę prawodawczą. Umocowania mają zwykle standardową formę (w języku polskim rozpoczynają się zwrotem „uwzględniając”, zapisywanym z małej litery, w języku angielskim – *Having regard to*, a w języku francuskim – *vu*). Umocowania, zgodnie z semantycznym znaczeniem, wskazują podstawę prawną dla podejmowanych działań legislacyjnych. W pierwszej kolejności wskazują na prawo pierwotne, ewentualnie prawo wtórne, jeżeli ono stanowi podstawę prawną przyjęcia aktu prawnego. Następnie wymieniane są akty przygotowawcze przewidziane przez Traktaty (propozycje, inicjatywy, zalecenia, wnioski lub opinie). Obok umocowań dotyczących podstawy prawnej występują umocowania dotyczące procedury, która miała zastosowanie. W przypadku zwykłej lub specjalnej procedury ustawodawczej umocowanie zawiera informacje odnoszące się do przekazania projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym. Preambuła może zawierać ponadto odesłania do innych dokumentów, które są istotne dla właściwego zrozumienia części normatywnej lub konieczne dla kontroli

<sup>90</sup> Por. *Wspólny podręcznik...*, s. 17-19.

<sup>91</sup> Tamże, s. 10.

<sup>92</sup> Tamże, s. 11.

zgodności z prawem. Jeżeli jednak nie stanowią one podstawy prawnej danego aktu, występują one w dalszej części preambuły, tzw. motywach.

Motywy to część aktu zawierająca wyjaśnienie, dlaczego racjonalny prawodawca przyjął akt o określonej w części normatywnej treści, tzw. uzasadnienie. Motywy znajdują się pomiędzy umocowaniami a częścią normatywną. Akty stanowienia prawa obligatoryjnie powinny posiadać uzasadnienie. Z jednej strony, umożliwia ono Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej wykonywanie jego uprawnień kontrolnych. W perspektywie proceduralno-prawnej brak uzasadnienia stanowi podstawę uznania nieważności danego aktu prawnego. Z drugiej strony uzasadnienie wzmacnia legitymację demokratyczną aktu. Wyjaśnia bowiem każdej jednostce okoliczności, dlaczego instytucja przyjmująca akt skorzystała ze swych uprawnień prawodawczych<sup>93</sup>.

Preambuła nie ma w zasadzie charakteru normatywnego, lecz opisowy. Może mieć jednak znaczenie prawne jako podstawa do wykładni części normatywnej. Brak charakteru normatywnego oznacza, że adresaci aktu prawnego nie mogą na podstawie motywów preambuły określać swoich praw i obowiązków, a powinni to czynić w oparciu o wykładnię części normatywnej.

„Część normatywna” jest częścią aktu zawierającą przepisy prawne. Składa się z artykułów, które z kolei mogą być zebrane w części, tytuły, rozdziały i sekcje. Postanowienia zawarte w części normatywnej powinny być zwarte, a ich treść możliwie jednolita. Akty prawne nie powinny zawierać nadmiernej ilości artykułów i zdań, niepotrzebnie zawiłych sformułowań i nadużywanych skrótów<sup>94</sup>. Akty powinny być zarówno spójne z dotychczasowym prawodawstwem, jak i spójne wewnętrznie. Wiążące akty prawne powinny ustanawiać normy, a także zawierać wskazówki (np. zakres stosowania, definicje) konieczne do poprawnego zrozumienia i stosowania tych norm<sup>95</sup>. Jeżeli pozwala na to zakres przedmiotowy aktu prawnego w części normatywnej wyróżniają się następujące elementy: przedmiot i zakres stosowania; definicje; prawa i obowiązki; postanowienia przekazujące uprawnienia delegowane i powierzające uprawnienia wykonawcze; postanowienia proceduralne; środki wykonawcze; postanowienia przejściowe i końcowe. Części normatywnej mogą towarzyszyć załączniki.

---

<sup>93</sup> Zob. wyrok z dnia 4 lipca 1963 r., Republika Federalna Niemiec p. Komisji Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, sprawa 24/62, ECLI:EU:C:1963:14, s. 69.

<sup>94</sup> *Wspólny podręcznik...*, s. 14.

<sup>95</sup> Tamże, s. 38.

## 5. Wiążące akty prawne Unii Europejskiej

### 5.1. Rozporządzenie

Rozporządzenia mogą być stanowione w procedurze ustawodawczej, komitetowej, procedurze stanowienia aktów delegowanych lub innej, jeżeli prawo pierwotne powierza instytucjom Unii kompetencję przyjmowania aktów prawnych. Rozporządzenia, w zależności od procedury ich przyjęcia, można podzielić na dwie kategorie: rozporządzenia ustawodawcze oraz rozporządzenia nieustawodawcze. Ta druga kategoria obejmuje rozporządzenia wykonawcze, delegowane i nieustawodawcze samoistne. Niezależnie od procedury ich przyjęcia, czy podziału na akty ustawodawcze i nieustawodawcze, każde z rozporządzeń posiada te same, typowe cechy.

Zgodnie z treścią TFUE, „rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich” (art. 288, akapit 2 TFUE). Rozporządzenia są aktami normatywnymi<sup>96</sup> (akty stanowienia prawa), które mają charakter abstrakcyjny i generalny. Z treści prawa pierwotnego wprost wynika, że mają „zasięg ogólny”. Oznacza to, że są one kierowane do ogólnie (generalnie) określonego kręgu adresatów i dotyczą ogólnie (abstrakcyjnie) określonych stanów prawnych. Rozporządzenia są kierowane zarówno do państw członkowskich i ich organów, jak i jednostek. W najnowszym orzecznictwie TSUE podkreśla, że to właśnie abstrakcyjnie określony krąg adresatów pozwala na odróżnienie rozporządzenia jako aktu normatywnego (stanowienia prawa), od decyzji indywidualnej<sup>97</sup>. W tym samym orzeczeniu TSUE ponownie wskazuje, że rozporządzenie jest aktem skutecznym *erga omnes*<sup>98</sup>. Przesłanka abstrakcyjnie określonego kręgu adresatów jest natomiast interpretowana w sposób rozszerzający. W jednym ze swoich orzeczeń TSUE<sup>99</sup> stanowi, iż akt prawny pozostaje rozporządzeniem, nawet

---

<sup>96</sup> Także w świetle prawa polskiego, zob. wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r., SK 45/09, OTK-A 2011, Nr 9, poz. 97, cz. III, pkt 1.4 i 1.5 uzasadnienia.

<sup>97</sup> Pkt 187-188 wyroku Sądu pierwszej instancji z dnia 21 września 2005 r., Ahmed Ali Yusuf i Al Barakaat International Foundation p. Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich, sprawa T-306/01, ECLI:EU:T:2005:331; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki. Tom 1*, Warszawa 2000, s. 494.

<sup>98</sup> Pkt 186 sprawa T-306/01.

<sup>99</sup> Pkt 7 sprawa 64/80.

jeżeli można określić dokładnie liczbę jego adresatów, a nawet tożsamość jednostek, do których jest adresowana norma prawna w określonym czasie, tak długo, jak cecha ogólności może być na podstawie wykładni celowościowej wyinterpretowana ze stanu prawnego i faktycznego.

Rozporządzenia „wiążą w całości” (obowiązują w całości). Oznacza to, że państwa członkowskie nie mogą stosować tylko części norm rozporządzenia, np. wyłączając stosowanie wybranych jego postanowień, którym państwo sprzeciwiło się lub uważa je za sprzeczne z interesem narodowym<sup>100</sup>. Są one zobowiązane do stosowania ich w całości. Ponadto oznacza to, że rozporządzenie nie wymaga dla swojego obowiązywania podjęcia przez organy krajowe działań legislacyjnych, czy implementacyjnych. Rozporządzenie ma więc charakter kompletny. Jest to jedna z cech odróżniających rozporządzenie od dyrektywy, wiążącej co do celu, który ma być osiągnięty. Charakter wiążący „w całości” oznacza także, że taką samą moc prawną mają wszystkie elementy rozporządzenia, w szczególności załączniki.

Kolejną cechą rozporządzenia jest jego „bezpośrednie stosowanie”<sup>101</sup> (obowiązywanie), co oznacza ich automatyczne obowiązywanie po wejściu w życie, bez konieczności podejmowania przez władze krajowe działań implementacyjnych<sup>102</sup>. Wbrew praktykom występującym w pierwszych dekadach integracji europejskiej, stosowanie rozporządzenia nie jest uzależnione od przyjęcia na poziomie krajowym dodatkowych środków recypujących jego postanowienia<sup>103</sup>. Do ważności i uznania rozporządzenia nie są więc potrzebne działania implementacyjne organów krajowych. Z zasady bezpośredniego obowiązywania wynika wręcz zakaz transpozycji rozporządzeń do krajowych porządków prawnych. Zakaz obejmuje także potencjalną możliwość wydawania przez organy krajowe prawnie wiążących reguł wykładni przepisów rozporządzeń.

<sup>100</sup> A. Wróbel, *Komentarz do art. 288*, s. 646.

<sup>101</sup> W różnych wersjach językowych prawo pierwotne stanowi o bezpośredniej skuteczności (ang.; fr.) lub bezpośrednim obowiązywaniu (niem.). Biorąc pod uwagę autentyczne i wiążące brzmienie traktatów we wszystkich językach urzędowych UE oraz bazując na tradycji i doktrynie prawa polskiego, przez użyte w wersji polskiej pojęcie bezpośrednio „stosowanie” przyjęło się rozumieć *de lege* cechą bezpośredniego obowiązywania rozporządzenia. W orzecznictwie TSUE przyjęło się natomiast zamiennie stosowanie obu pojęć, co jest utrwaloną w prawie Unii metodą „radzenia sobie” z wielojęzycznością prawa Unii, zob. pkt 9 wyroku Trybunału z dnia 14 grudnia 1971 r., *Politi s.a.s. p. Ministero delle Finanze della Repubblica Italiana*, sprawa 43-71, ECLI:EU:C:1971:122.

<sup>102</sup> Tak A. Wróbel, *Komentarz do art. 288*, s. 646-647, a także przywołana tam literatura: A. Arnull, A. Dashwood, D. Wyatt, *Wyatt & Dashwood's European Union Law*, London 2000, s. 159; J. Steiner, L. Woods, Ch. Twigg-Flesner, *EC Law*, Oxford 2003, s. 54.

<sup>103</sup> Pkt 10 wyroku Trybunału z dnia 10 października 1973 r., *Fratelli Variola S.p.A. p. Amministrazione italiana delle Finanze*, sprawa 34-73, ECLI:EU:C:1973:101.

Z drugiej jednak strony, na państwach członkowskich spoczywa obowiązek zapewnienia postanowieniom rozporządzenia ich skuteczności. Oznacza to, że jeżeli wymagają tego okoliczności, albo wynika to wprost z treści rozporządzenia, państwo może przyjąć krajowe środki legislacyjne, które umożliwiłyby jednostkom nieograniczone korzystanie z uprawnień przyznanych im na mocy rozporządzenia<sup>104</sup>. Cechy konstrukcyjne wynikające z legalnej definicji rozporządzenia predestynują ponadnarodowy wymiar rozporządzenia<sup>105</sup>.

Inną cechą rozporządzenia jest jego skutek bezpośredni (ang. *direct effect*), który o ile nie wynika wprost z definicji legalnej, został przyjęty w utrwalonym orzecznictwie TSUE. W wyroku w sprawie *Politi* (pkt 9), dokonując wykładni zasady bezpośredniego obowiązywania rozporządzenia, Trybunał wskazał, iż ze względu na swoją naturę prawną i funkcję w systemie źródeł prawa, rozporządzenie posiada skutek bezpośredni, i jako takie może tworzyć prawa podmiotowe, których ochrona należy do sądów krajowych<sup>106</sup>. O ile zasada skutku bezpośredniego jest utrwaloną konstrukcją doktrynalną i orzeczniczą, nie stanowi elementu konstytucyjnego właściwego dla rozporządzenia jako aktu prawnego<sup>107</sup>.

Prawo pierwotne stanowi, że rozporządzenia obowiązują „we wszystkich Państwach Członkowskich”. Oznacza to, po pierwsze, że rozporządzenia nie są tylko wiążące „dla” wszystkich państw członkowskich, ale także są skierowane do ich obywateli. Po drugie, obowiązywanie „we wszystkich państwach członkowskich” interpretowane w ten sposób, że rozporządzenie zawiera jednakowo brzmiące reguły dla wszystkich państw członkowskich i wszystkich ich obywateli (obowiązujących na całym terytorium Unii), jest warunkiem *sine qua non* uznania danego aktu za rozporządzenie.

Wymieniona zasada bezpośredniego obowiązywania rozporządzeń we wszystkich państwach członkowskich nie stoi na przeszkodzie, wynikającym z prawa pierwotnego<sup>108</sup> wyłączeniom i klauzulom derogacyjnym, które

---

<sup>104</sup> Zob. pkt 22 wyroku Trybunału z dnia 20 marca 1986 r., Komisja Wspólnot Europejskich p. Królestwu Niderlandów, sprawa 72/85, ECLI:EU:C:1986:144.

<sup>105</sup> A. Wróbel, *Komentarz do art. 288*, s. 643, a także pkt 24 postanowienia Sądu pierwszej instancji z dnia 30 stycznia 2001 r., *Industria pugliese olive in salamoia erbe aromatiche Snc (Iposea) p. Komisji*, sprawa T-49/00, ECLI:EU:T:2001:22; pkt 11 wyroku Trybunału z dnia 14 lutego 1985 r., *Casteels PVBA p. Komisji Wspólnot Europejskich*, sprawa 40/84, ECLI:EU:C:1985:77.

<sup>106</sup> Pkt 5 sprawa 43-71.

<sup>107</sup> A. Wróbel, *Komentarz do art. 288*, s. 650 i wskazana tam literatura.

<sup>108</sup> Podstawą wyłączeń i derogacji mogą być zasady ogólne (np. zasada poszanowania tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich, czy zasada porządku i bezpieczeństwa publicznego) lub ustanowione w prawie pierwotnym klauzule *opt-out* i *opt-in*. Klauzule *opt-out* i *opt-in*



powodują ograniczenie kręgu podmiotowego państw członkowskich, adresatów rozporządzeń. W obszarze kompetencji Unii, gdzie mają zastosowanie klauzule derogacyjne (np. strefa Euro i strefa Schengen), zasadą jest tworzenie sytuacji tzw. „rozciągniętej” integracji europejskiej, „zmiennej geometrii”, „niekompatybilnych map terytorialnych”<sup>109</sup> lub zróżnicowanej integracji<sup>110</sup>. Wspólną cechą klauzul derogacyjnych jest ograniczenie zasięgu terytorialnego prawa Unii jako takiego, w sposób oczywisty obejmuje ono ograniczenie terytorialne zasięgu rozporządzeń.

Z perspektywy realizacji zasad proporcjonalności i pomocniczości należy podkreślić, że rozporządzenie jest instrumentem, który najgłębiej ingeruje w systemy krajowe prowadząc do ujednoczenia systemów prawnych (unifikacji). Polega to na tym, że normy prawne przyjęte na mocy rozporządzenia obowiązują i są jednolicie stosowane we wszystkich państwach członkowskich, do których są adresowane. Jeżeli traktatowa norma kompetencyjna przewiduje, że prawodawca unijny posiada wybór co do instrumentu prawnego (postanowienia traktatowe stanowią ogólnie, że instytucje przyjmują np. „środki”), unijny legislator jest zobowiązany do wyboru środka, który osiągnąc zamierzony cel najmniej ingerując w porządek krajowy. W takich sytuacjach pierwszeństwo będzie miała dyrektywa przed rozporządzeniem. Należy jednoznacznie podkreślić, że w systemie prawa wtórnego nie ma relacji nadrzędności (hierarchicznego podporządkowania) pomiędzy rozporządzeniami, dyrektywami i decyzjami.

## 5.2. Dyrektywa

Podobnie jak rozporządzenia dyrektywy mogą być stanowione w procedurze ustawodawczej lub nieustawodawczej (komitetowa, procedura stanowienia aktów delegowanych lub procedury samoistne). Zróżnicowanie procedur stanowienia aktów prawa wtórnego powoduje także wyróżnienie kilku rodzajów

---

oznaczają czasowe ograniczenie obowiązywania części postanowień traktatowych wobec niektórych państw członkowskich. Ograniczenie obowiązywania może wynikać z przyczyn gospodarczych, woli politycznej, czy czasowego braku zdolności administracyjnej do przyjęcia prawa Unii w całości przez państwa członkowskie.

<sup>109</sup> A. Gruszczak, *Schengen – kłopotliwy sukces*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2 (2012), s. 25.

<sup>110</sup> H.G. Nilsson, J. Siegl, *The Council in the Area of Freedom, Security and Justice*, w: *The Institutional Dimension of the AFSJ*, red. J. Monar, Brussels 2010, s. 74.

dyrektyw: ustawodawczych, wykonawczych, delegowanych oraz nieustawodawczych samoistnych.

Niezależnie od rodzaju, każda z dyrektyw stanowi akt prawny wiążący „każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków” (art. 288, akapit 3 TFUE). Ze względu na określone w prawie pierwotnym cechy charakterystyczne, dyrektywa jest aktem nieznanym w krajowych porządkach prawnych, dlatego także jest nazywana swoistym (specyficznym) aktem prawa Unii Europejskiej. Szczególną cechą dyrektyw, odróżniającą je od pozostałych aktów prawnych Unii jest to, że wymaga ona od państw członkowskich podjęcia działań zmierzających do jej wdrożenia. Współuczestnictwo państw członkowskich w stanowieniu norm zawartych w dyrektywach ma w założeniu zapewniać równowagę w podziale kompetencji między Unią a państwami członkowskimi. Zdecydowanie udział we wdrażaniu dyrektyw jest najbardziej widzialnym sposobem wykonywania prawa Unii przez państwa członkowskie.

Dyrektywa jest określana jako instrument dwupoziomowego stanowienia prawa (ang. *two-stage legislation*)<sup>111</sup> lub pośredniego modelu legislacji<sup>112</sup>. Oznacza to, że po etapie obejmującym procedurę stanowienia aktów ustawodawczych lub nieustawodawczych, następuje etap implementacji dyrektywy. Implementacja dyrektywy dokonywana jest przez państwa członkowskie, do których jest ona adresowana i polega na podjęciu działań zmierzających do związania normami prawnymi jednostki. Po prawidłowej implementacji dyrektywa przestaje być obowiązująca tylko „dla” państw członkowskich, a staje się obowiązująca „w” państwach członkowskich<sup>113</sup>. Implementacja dyrektywy polega natomiast na podjęciu takich działań wykonawczych, które włączają normy prawne zawarte w dyrektywie do systemu prawa krajowego wraz z zapewnieniem im skuteczności. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu<sup>114</sup>, jest to ciąg następujących po sobie czynności, łańcuch uzależnionych od siebie etapów, mających doprowadzić do „funkcjonowania” postanowień dyrektywy

<sup>111</sup> Tak S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, w: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia ustrojowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2006, s. 191; B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004, s. 39.

<sup>112</sup> Pkt 16 wyroku Trybunału z dnia 29 czerwca 1993 r., *Government of Gibraltar p. Radzie Wspólnot Europejskich*, sprawa C-298/89, ECLI:EU:C:1993:267.

<sup>113</sup> Tak B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej...*, s. 46, który przywołuje to sformułowanie za: M. Gellermann, *Beeinflussung des bundesdeutschen Rechts durch Richtlinien der EG*, Köln 1993, s. 10; zob. także M. Domańska, *Implementacja dyrektyw unijnych przez sądy krajowe*, Warszawa 2014, s. 25.

<sup>114</sup> Tak M. Domańska, dz. cyt., s. 44.

w prawie krajowym. Jak wskazuje rzecznik generalny L.A. Geelhoed<sup>115</sup> należy wyróżnić dwie fazy w procesie implementacji: fazę transpozycji oraz fazę wykonywania. Z kolei faza transpozycji składa się z dwóch głównych aspektów: aspektu normatywnego oraz aspektu organizacyjnego. B. Kurcz, ciąg wskazanych działań obejmujących fazę transpozycji i wykonywania dyrektywy, określa mianem implementacji *sensu largo* i odróżnia ją od pojęcia implementacji *sensu stricto*, który to termin ogranicza do etapu transpozycji<sup>116</sup>.

Podstawowym etapem implementacji jest transpozycja norm prawnych do prawa krajowego polegająca na podjęciu działań legislacyjnych. Państwa członkowskie zachowują swobodę przy wyborze środków transpozycji, zasadą jest jednak korzystanie z instrumentów wiążących. W systemie prawa polskiego transpozycja następuje w oparciu o ustawy i rozporządzenia. Podobnie jak w Polsce, zwykle są to środki przyjmowane przez centralne organy legislacyjne. Jeżeli jednak wynika to ze specyfiki krajowego systemu prawnego mogą to być także akty przyjmowane przez samorządy lokalne/regionalne. Transpozycja może polegać na przyjęciu jednego aktu prawnego lub kilku.

Jak wskazuje Rzecznik Generalny w przywołanej już wcześniej opinii<sup>117</sup> „Aspekt normatywny polega na wprowadzeniu istotnej treści dyrektywy do krajowego porządku prawnego w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny w terminie ustalonym w dyrektywie. Przepisy te muszą mieć wiążący charakter i tę samą moc prawną co przepisy, które mają być zmienione. Zapewnienie jasności i precyzji przepisów implementujących dyrektywę ma istotne znaczenie wówczas, gdy celem dyrektywy jest utworzenie praw i obowiązków dla jednostek. Pewność prawa wymaga, aby przepisy transponujące były wystarczająco przejrzyste, tak aby jednostki były w stanie w pełni zapoznać się z przysługującymi im na podstawie dyrektywy prawami. Niemniej jednak wymóg precyzji znajduje zastosowanie również i wtedy, gdy celem dyrektywy nie jest w szczególności przyznanie praw jednostkom. W takim przypadku chodzi o zapewnienie, iż przepisy dyrektywy są prawidłowo stosowane przez wszystkie właściwe organy w ramach krajowego porządku prawnego. Ponadto powinno być oczywiste również to, że przyjmowane przepisy krajowe mają wspólnotowe pochodzenie, a co za tym idzie, w razie potrzeby mogą być

<sup>115</sup> Pkt 23 opinia Rzecznika Generalnego L.A. Geelhoeda przedstawiona w dniu 23 września 2004 r., sprawa C-494/01, Komisja Wspólnot Europejskich p. Irlandii, ECLI:EU:C:2004:546.

<sup>116</sup> B. Kurcz, *Komentarz do art. 288*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz LEX. Tom I*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 662.

<sup>117</sup> Pkt 25 opinia Rzecznika Generalnego L.A. Geelhoeda.

interpretowane w świetle celów dyrektywy, a decyzje wydane na ich podstawie mogą być przedmiotem wspólnotowych środków zaskarżenia”.

Aspekt organizacyjny transpozycji polega na stworzeniu administracyjno-prawnych ram dla prawidłowego stosowania i egzekwowania krajowych przepisów inkorporujących przepisy zawarte w dyrektywie. Krajowy ustawodawca określa więc organy odpowiedzialne za wykonywanie i zapewnienie skuteczności norm materialnych dyrektywy oraz sankcje w przypadku ich naruszenia.

Transpozycja norm dyrektywy nie jest jednak etapem koniecznym. W wyjątkowych przypadkach wystarczające mogą okazać się nielegislacyjne czynności wdrożeniowe. Takimi czynnościami mogą okazać się działania skutkujące przyjęciem indywidualnych aktów administracyjnych lub działania miękkie mające na celu zapewnienie skuteczności norm krajowych, które wypełniają rezultat implementowanej dyrektywy. Niezależnie od rodzaju podjętych działań do prawidłowego zakończenia etapu transpozycji wymagana jest notyfikacja podjętych działań Komisji Europejskiej.

Wraz z transpozycją dyrektywy do systemu krajowego rozpoczyna się etap związania normami dyrektywy jednostek, nie kończy on jednak czynności implementacyjnych po stronie organów krajowych. Państwo członkowskie wchodzi bowiem w drugi etap implementacji polegający na zapewnieniu stosowania i egzekwowania dyrektywy. Faza wykonywania dyrektywy obejmuje działania operacyjne. Zgodnie ze stanowiskiem Rzecznika L.A. Geelhoed<sup>118</sup> faza wykonywania jest ciągłym procesem, w którym realizacja celów dyrektywy musi być zapewniona przez pełne i czynne stosowanie właściwych przepisów transponujących dyrektywę. System krajowy powinien także zapewnić wiarygodny system egzekwowania tych przepisów w przypadku ich naruszenia.

Zasadniczo dyrektywy stanowione przez instytucje UE wiążą wszystkie państwa członkowskie, chociaż sama treść dyrektywy może w sposób zawężający określić krąg podmiotów, do których jest adresowana. Dyrektywy są kierowane do państw, a nie ich organów, chociaż to organy krajowe będą odpowiadać za podjęcie działań implementacyjnych.

Każda z dyrektyw wskazuje termin, którego upływ zamyka ramy czasowe dla działań transpozycyjnych. Od wejścia w życie dyrektywy do upływu terminu transpozycji normy dyrektywy są wiążące (obowiązują) tylko dla państw członkowskich. W tym czasie nie mogą stać się podstawą dla rozstrzygnięć

---

<sup>118</sup> Tamże, pkt 27.

w sprawach indywidualnych. Data wejścia w życie postanowień dyrektyw stanowi moment nałożenia na państwo pozytywnego obowiązku podjęcia działań implementacyjnych. Jednocześnie od strony negatywnej oznacza wprowadzenie zakazu podejmowania działań, które udaremniałyby osiągnięcie celu wyznaczonego przez dyrektywę (efekt blokujący). Wraz z upływem terminu transpozycji normy zawarte pierwotnie w dyrektywie powinny wiązać jednostki, za pośrednictwem krajowych aktów prawnych przyjętych jako środki implementujące.

Implementując dyrektywę państwo członkowskie związane jest rezultatem, który ma być osiągnięty. Rezultat określa się na podstawie wykładni postanowień dyrektywy. Szczególne znaczenie ma wykładnia teleologiczna, która polega na poddaniu analizie celów dyrektywy. Zgodnie z orzecznictwem TSUE i stanowiskiem doktryny związanie rezultatem oznacza urzeczywistnienie wszystkich merytorycznych przepisów dyrektywy w kontekście ogólnego zamierzonego celu, wyrażonego w tym akcie<sup>119</sup>. W szczególności rezultat jest osiągnięty wtedy, gdy implementacja jest prawidłowa i przebiega terminowo<sup>120</sup>.

Dyrektywy są instrumentem harmonizacji prawa, która, jak wskazuje się w doktrynie<sup>121</sup>, polega na ograniczonej interwencji prawa unijnego wobec systemów prawnych państw członkowskich. Prawo pierwotne nie zawiera legalnej definicji pojęcia, a wobec zamiennego stosowania pojęć, tj. harmonizacja, zbliżanie, koordynacja, upodabnianie, dostosowanie, czy scalanie, nie ma jednolitego stanowiska w doktrynie<sup>122</sup>. Dodatkowo termin harmonizacji nie jest zarezerwowany dla działań implementacyjnych. Przykładowo w literaturze przedmiotu wyróżnia się harmonizację bezpośrednią i pośrednią<sup>123</sup>. W tym znaczeniu harmonizacja prowadzona za pośrednictwem dyrektyw ma charakter harmonizacji bezpośredniej (legislacyjnej), co odróżnia ją od harmonizacji pośredniej (judykacyjnej, orzeczniczej), która polega na zbliżaniu krajowych porządków prawnych na mocy wykładni prawa Unii dokonywanej

<sup>119</sup> Tak C. Mik, *Europejskie prawo...*, s. 499; zob. także np. pkt 33 wyroku Trybunału z dnia 11 lipca 1991 r., Hansgeorg Lennartz p. Finanzamt München III, sprawa C-97/90, ECLI:EU:C:1991:315.

<sup>120</sup> M. Domańska, dz. cyt., s. 24; zob. także S. Prechal, *Directives in EC Law*, Oxford 2006, s. 18-23.

<sup>121</sup> M. Baran, *Dyrektywy*, w: *System prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Warszawa 2020, s. 1000; B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej...*, s. 73; S. Prechal, *Directives in EC...*, s. 4; A. Kunkiel-Kryńska, *Metody harmonizacji prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej i ich wpływ na procesy implementacyjne w państwach członkowskich*, Warszawa 2013, s. 54.

<sup>122</sup> A. Kunkiel-Kryńska, dz. cyt., s. 55; J. Osiejewicz, *Harmonizacja prawa państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, s. 25-41.

<sup>123</sup> A. Kunkiel-Kryńska, dz. cyt., s. 60.

przez TSUE. Innym przykładem jest wyróżnienie harmonizacji twardej, dokonywanej na mocy dyrektyw, od harmonizacji miękkiej realizowanej za pomocą instrumentów *soft law*, np. zaleceń<sup>124</sup>.

Prawo pierwotne i prawo wtórne nie zawierają katalogu metod harmonizacyjnych, rozumianych jako sposoby wpływu dyrektyw na krajowe systemy prawne. Zasadniczo jednak można wyróżnić dwie rozłączne metody: harmonizację zupełną i częściową. Rozróżnienie opiera się o zakres swobody, którą dyrektywa pozostawia państwom członkowskim. Pierwsza z wymienionych polega na uregulowaniu danej materii w sposób wyczerpujący (pełny), nie pozostawiając państwom członkowskim wyboru, czy też możliwości przyjmowania odmiennych rozwiązań prawnych<sup>125</sup>. Harmonizacja zupełna jest dość zbliżona do procesu unifikacji (ujednoczenia) i dlatego powinna mieć zastosowanie subsydiarne. Druga z wymienionych pozostawia państwom członkowskim pewną swobodę, chociaż dokonuje tego na różne sposoby. Wśród metod harmonizacji częściowej należy wyróżnić harmonizację: opcjonalną, częściową, alternatywną i minimalną. Harmonizacja minimalna zakłada zobowiązanie państw do określenia norm minimalnych, pozostawiając państwu swobodę kształtowania norm „wyższego standardu”. Przykładem obszaru kompetencji Unii, gdzie ma zastosowanie harmonizacja minimalna, jest ochrona środowiska. Praktyka implementacyjna wskazuje bowiem, że w zależności od siły gospodarczej państw członkowskich i ich zamożności, przyjęte przez Unię normy minimalne są rozszerzane w systemie krajowym lub odzwierciedlają maksymalny krajowy poziom ochrony środowiska. Harmonizacja minimalna pozostawia państwom członkowskim największe pole manewru. Harmonizacja alternatywna umożliwia państwom na dokonanie wyboru spośród kilku równoważnych alternatywnych wariantów implementacyjnych. Harmonizacja opcjonalna (fakultatywna), która ma obecnie znaczenie historyczne, zakładała natomiast możliwość wprowadzenia dualizmu reżimów prawnych. Pozwalała więc na pozostawienie krajowych rozwiązań prawnych dla sytuacji wewnętrznych (krajowych), nakładając obowiązek implementacji norm dyrektywy co do stanów faktycznych, do oceny których konieczne było zastosowanie prawa Unii. Obecnie dominującymi metodami są: harmonizacja zupełna i minimalna. Często jednak dyrektywa przewiduje kilka metod. Jak wskazuje A. Kunkiel-Kryńska<sup>126</sup> wybór rodzaju harmonizacji zwykle stanowi konsekwencję wielu

<sup>124</sup> Tamże.

<sup>125</sup> Pkt 3-4 wyroku Trybunału z dnia 29 maja 1997 r., VAG Sverige AB, sprawa C-329/95, ECLI:EU:C:1997:256; por. B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej...*, s. 97.

<sup>126</sup> A. Kunkiel-Kryńska, dz. cyt., s. 63.

czynników natury prawnej i politycznej, począwszy od celu dyrektywy, poprzez przedmiot/charakter regulowanej materii, traktatową podstawę prawną wydania aktu, aż po akceptowalną dla państw intensywność oddziaływania na krajowe systemy prawne w danym obszarze regulacji.

Upływ wskazanego w treści dyrektywy terminu implementacji powoduje, że po stronie państwa powstaje odpowiedzialność za prawidłowe i terminowe jej implementowanie. Jak już wcześniej wskazano, jeżeli państwo prawidłowo transponowało normy dyrektywy do prawa krajowego, odpowiedzialność państwa sprowadza się do zapewnienia skuteczności postanowień transponujących dyrektywę. Jeżeli jednak dyrektywa została transponowana nieterminowo lub nieprawidłowo, zakres odpowiedzialności państw określa prawo Unii. Konsekwencją nieterminowej lub nieprawidłowej implementacji może być: bezpośrednio obowiązywanie postanowień dyrektywy, roszczenie odszkodowawcze, skarga na niewykonywanie zobowiązań traktatowych oraz sankcje wynikające wprost z treści dyrektywy. Nieterminowa implementacja polega na przekroczeniu daty wskazanej w treści dyrektywy. Nieprawidłowa implementacja dotyczy natomiast sytuacji, gdy państwo członkowskie, podejmując czynności implementacyjne, nie osiągnęło rezultatu wyznaczonego w dyrektywie.

Z utrwalonego orzecznictwa TSUE<sup>127</sup> wynika, że normy dyrektywy są bezpośrednio skuteczne (obowiązujące), jeżeli są sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i bezwarunkowy, a ich stosowanie „nie jest uzależnione od dalszych działań ze strony organów unijnych lub organów państw członkowskich”<sup>128</sup>. Bezpośrednia skuteczność (obowiązywanie) dyrektyw dotyczy jednak tylko relacji wertykalnych, czyli takich, gdy jednostka może żądać wykonania przez państwo, jego organy lub inne podmioty sprawujące władzę publiczną (tzw. emanacja państwa)<sup>129</sup> obowiązku wynikającego z postanowień dyrektywy. Na postanowienia dyrektyw nie można powoływać się, gdy dotyczą one relacji horyzontalnych (między jednostkami). Obok możliwości powołania się bezpośrednio na postanowienia dyrektywy jednostki mogą, przed organami krajowymi i na zasadach ogólnych, dochodzić roszczeń z tytułu odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Jednostka może wnosić o odszkodowanie,

<sup>127</sup> Pkt 4 i nast. wyroku Trybunału z dnia 8 kwietnia 1976 r., Gabrielle Defrenne p. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena, sprawa 43/75, ECLI:EU:C:1976:56; pkt 9 i nast. wyroku Trybunału z dnia 4 grudnia 1974 r., Yvonne van Duyn p. Home Office, sprawa 41-74, ECLI:EU:C:1974:133.

<sup>128</sup> Pkt 103 wyroku Trybunału z dnia 5 października 2004 r., Bernhard Pfeiffer i inni, sprawy połączone C-397/01 do C-403/01, ECLI:EU:C:2004:584 i przywołane tam orzeczenia.

<sup>129</sup> Pkt 18 wyroku Trybunału z dnia 12 lipca 1990 r., A. Foster i in. p. British Gas plc., sprawa C-188/89, ECLI:EU:C:1990:313.

jeżeli zostaną spełnione trzy warunki: dyrektywa przyznawała jednostkom określone prawa; treść przedmiotowych praw można określić na podstawie postanowień dyrektywy; zaistniał związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy naruszeniem obowiązku implementacji dyrektywy, a wyrządzoną szkodą.

Obok konsekwencji nieterminowej lub nieprawidłowej implementacji dyrektywy w relacji państwo – jednostka, niewywiązanie się państwa członkowskiego z obowiązku implementacyjnego rodzi także następstwa prawne w relacji państwo – Unia Europejska. Do podstawowych konsekwencji prawnych należą sankcje, które wynikają wprost z postanowień dyrektywy. Inną konsekwencją jest możliwość wszczęcia postępowania przez Komisję Europejską, którego skutkiem może być wniesienie skargi na niewykonywanie zobowiązań traktatowych.

### 5.3. Decyzja

Decyzje już przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony stanowiły najbardziej niejednorodną kategorię aktów Unii. Były przyjmowane zarówno w obszarze prawa wspólnotowego (I filar), jak i współpracy realizowanej w II i III filarze. W filarze wspólnotowym mogły przyjmować zarówno formę decyzji administracyjnych, jak i aktów o charakterze normatywnym. Jeden z bardziej wyczerpujących katalogów decyzji wspólnotowych wyróżniał<sup>130</sup>: a) decyzje skierowane do jednostek niepaństwowych (osób fizycznych i osób prawnych), które są bardzo zbliżone do krajowych aktów administracyjnych; b) decyzje nadzorcze skierowane do państw członkowskich, które są zbliżone do krajowych aktów administracyjnych; c) decyzje zapewniające jednolite wykonywanie zharmonizowanego prawa materialnego; d) decyzje jako instrument abstrakcyjno-generalnej regulacji. Wymienione cztery typy decyzji stanowiły katalog aktów *pro foro externo*. *Sensu largo* katalog uzupełniały akty skierowane do instytucji i organów Unii, stanowiące ich prawo wewnętrzne, określane jako decyzje *pro foro interno*. Terminu „decyzja” używano także na nazwanie niektórych instrumentów Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (II filar) oraz Wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (III filar). Te ostatnie „decyzje” stanowiły odrębny od decyzji wspólnotowych przejaw działań Unii i podlegały innym ramom prawnym. Wraz ze zniesieniem struktury filarowej instrumenty prawne III filara zostały zastąpione

---

<sup>130</sup> M. Voigt, *Die Entscheidung als handlungsform des Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Tübingen 2005, przywołane za: A. Wróbel, *Komentarz do art. 288*, s. 689.



aktami dotychczasowego I filara, przy uwzględnieniu modyfikacji wynikających z Traktatu z Lizbony.

Traktat z Lizbony, którego jednym z priorytetów było ujednoczenie systemu źródeł prawa wtórnego Unii, wprowadził dotychczas najbardziej szczegółową definicję i delimitację charakteru prawnego decyzji. W akapicie 4 art. 288 TFUE unijny prawodawca w pierwszym zdaniu stanowi, iż „decyzja wiąże w całości”. W zdaniu drugim dodaje, iż „decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów”. W kolejnych postanowieniach traktatowych (art. 297 ust 2. TFUE) wprowadzono nakaz publikacji decyzji niewskazujących adresata w Dzienniku Urzędowym Unii. W przypadku decyzji wskazujących adresata nie są one publikowane w Dzienniku Urzędowym, a notyfikowane adresatom. Pierwsze z decyzji wchodzi w życie z dniem w nich określonym lub, w jego braku, dwudziestego dnia po ich publikacji, natomiast pozostałe stają się skuteczne wraz z notyfikacją. Traktat z Lizbony podtrzymał więc podział na decyzje o charakterze normatywnym (dotyczące stanowienia prawa) oraz decyzje będące indywidualnymi aktami administracyjnymi w znaczeniu prawa europejskiego (dotyczącymi stosowania prawa)<sup>131</sup>.

Adresatami decyzji mogą być państwa członkowskie, organy Unii, jednostki i inne podmioty posiadające zdolność prawną. Z wykładni językowej wynika, że decyzje wskazujące adresatów są indywidualnymi aktami administracyjnymi w znaczeniu prawa Unii, a pozostałe decyzje, niewskazujące adresatów, stanowią akty o charakterze normatywnym. Ograniczenie kręgu adresatów decyzji, np. tylko do jednego lub niektórych państw, nie stanowi jednak podstawy do traktowania decyzji jako indywidualnego aktu administracyjnego. Decyzje kierowane do niektórych państw mogą w praktyce zawierać normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Z wykładni systemowej prawa Unii wynika, że w przypadku indywidualnych aktów administracyjnych wskazanie adresata powinno nastąpić w sposób indywidualny i konkretny. Z pewnością aktami administracyjnymi będą wszystkie decyzje kierowane do jednostek i podmiotów niepaństwowych oraz inne decyzje, które pomimo wskazania jako adresata państwa członkowskiego, czy organu Unii, stanowią akt stosowania prawa. Wydaje się więc, że przyjęte w prawie pierwotnym podmiotowe kryterium klasyfikacji decyzji jako aktu indywidualnego, należy

---

<sup>131</sup> Unia Europejska jest organizacją międzynarodową, dlatego akty przez nią przyjmowane nie będą miały definiowanego w systemie prawa krajowego charakteru aktu administracyjnego. Indywidualne akty administracyjne dotyczą bowiem relacji państwo-jednostka. Zob. M. Jaśkowski, *Administrative acts of the European Union*, „Polish Review of International and European Law” t. 6, 2 (2017), s. 36 i nast.

interpretować w ten sposób, że wskazanie adresata powinno nastąpić w sposób indywidualny i konkretny. Określenie charakteru prawnego decyzji powinno więc nastąpić na podstawie analizy jej treści. W doktrynie wskazuje się ponadto, że decyzje mogą mieć charakter hybrydalny łącząc w sobie elementy aktu normatywnego i decyzji administracyjnej<sup>132</sup>.

Decyzje o charakterze normatywnym mogą być przyjmowane w zwykłej lub specjalnej procedurze ustawodawczej, w procedurach komitologicznych oraz jako akty delegowane. Szereg decyzji jest także przyjmowanych w tzw. procedurach samoistnych. Wraz ze zniesieniem podziału na filary Unii, decyzje będące aktami prawa wtórnego Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, także straciły swoją odrębność systemową i zostały włączone do jednolitej kategorii aktów prawa Unii ustanowionej w art. 288 TFUE. W obszarze WPZiB, Unia może przyjmować decyzje określające: działania, stanowiska lub zasady wykonywania decyzji (art. 25 lit. b TUE). Decyzje określające zasady wykonywania decyzji są „aktami wykonawczymi” w rozumieniu art. 291 TFUE. Relacja nadrzędności pomiędzy decyzjami określającymi stanowiska i działania, a decyzjami określającymi zasady wykonywania decyzji jest tożsama do relacji pomiędzy aktami ustawodawczymi, a wydawanymi w ich wykonaniu aktami delegowanymi oraz wykonawczymi. Wszystkie wymienione decyzje, o ile mogą być przyjmowane przez różne instytucje, w ramach innych procedur i przy występowaniu innego systemu kontroli, powinny wypełniać przesłanki wymienione w art. 288, akapit 4 TFUE.

Zasadniczo podstawę prawną przyjmowania decyzji indywidualnych stanowi prawo pierwotne i akty nieustawodawcze. Wyjątkowo ich podstawą mogą być akty ustawodawcze. W związku z tym, że instytucje UE uznają możliwość przyjmowania aktów stosowania prawa w ramach procedur komitologicznych, Komisja Europejska i Rada mogą przyjmować indywidualne decyzje wykonawcze. Podstawą przyjęcia decyzji indywidualnych nie może być natomiast procedura stanowienia aktów delegowanych. Podstawą prawną przyjęcia decyzji o charakterze nienormatywnym mogą być decyzje WPZiB określające stanowiska i działania. Zasadniczo decyzje nienormatywne będą przyjmowane w drodze wykonywania swoich kompetencji przez instytucje Unii, głównie Komisję Europejską i Radę UE.

W systematyce TFUE zarówno decyzje o charakterze normatywnym i decyzje indywidualne są wspólnie ujęte w sekcji „akty prawne Unii”. W związku z tym, że decyzje będące indywidualnymi aktami administracyjnymi nie mają

---

<sup>132</sup> A. Wróbel, *Komentarz do art. 288*, s. 620.

cech „aktów prawnych” łączne wskazanie obu typów decyzji w art. 288 TFUE jest kontrowersyjne<sup>133</sup>.

Decyzja „wiąże w całości”. Decyzje indywidualne wiążą adresatów, do których są skierowane. Decyzje o charakterze aktów normatywnych wiążą każdego adresata normy prawnej zawartej w decyzji. Zgodnie z orzecznictwem TSUE<sup>134</sup>, decyzje powinny zawierać postanowienia wystraszająco jasne, precyzyjne i bezwarunkowe, które nie pozostawiają państwu żadnego marginesu uznania. W szczególności decyzje nie wymagają wdrożenia. Wydaje się, że co do zasady dorobek orzecznictwa TSUE, pomimo ograniczonych kompetencji TSUE w tym obszarze, będzie miał także zastosowanie do decyzji przyjmowanych w WPZiB, o ile nie będzie to naruszać specyfiki współpracy we wskazanym obszarze kompetencji.

Decyzje niewskazujące adresatów konstrukcją prawną są podobne do rozporządzeń. Jeżeli prawo Unii nie wskazuje wprost rodzaju aktu wiążącego, który ma zostać przyjęty, wybór pomiędzy rozporządzeniem i decyzją jest pozostawiony unijnemu legislatorowi. W pierwszych latach po wejściu w życie TL, komentatorzy starali się rozróżnić obszary kompetencji Unii, gdzie powinny być przyjmowane rozporządzenia, a gdzie decyzje, wskazując m.in., że te ostatnie są adresowane do jednego lub kilku państw członkowskich. Z praktyki legislacyjnej wynika jednak, że przedmiotowe kryterium nie znalazło zastosowania. Obecnie decyzje są przyjmowane m.in. w drodze zwykłej procedury ustawodawczej, chociaż zdecydowana większość jest przyjmowana w ramach procedur nieustawodawczych, w tym w szczególności w obszarze WPZiB.

## Uwagi końcowe

Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa, choć o szczególnej metodzie współpracy, wyposażona została w kompetencje, które przekazały jej państwa członkowskie. Zasada powierzenia, inaczej nazywana zasadą kompetencji, wyznacza zakres działania UE. Pozostałe obszary konsekwentnie należą nadal do państw członkowskich. Traktat z Lizbony dokonał podziału kompetencji

---

<sup>133</sup> Zob. M. Baran, *Decyzje*, w: *System prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Warszawa 2020, s. 1070.

<sup>134</sup> Wyrok Trybunału z dnia 10 listopada 1992 r., Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG p. Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg, sprawa C-156/91, ECLI:EU:C:1992:423.

przekazanych UE na trzy kategorie: wyłączne, dzielone i koordynacyjne. Jednocześnie UE przede wszystkim poprzez wykładnię celowościową Trybunału Sprawiedliwości stworzyła mechanizmy umożliwiające rozszerzenie traktatowych granic kompetencji. Równocześnie stopniowo, bo od postanowień traktatu z Maastricht wprowadzano do prawa pierwotnego instrumenty ograniczające wykonywanie kompetencji Unii, tj. zasady pomocniczości, proporcjonalności oraz poszanowania tożsamości narodowych państw członkowskich. Ich celem jest zabezpieczenie nadmiernego rozszerzenia kompetencji UE.

Zasada kompetencji powierzonych, wypracowane mechanizmy rozszerzające kompetencje Unii oraz instrumenty je ograniczające wyznaczają obszar możliwej działalności prawotwórczej instytucji legislacyjnych. Wskazane w TFUE wiążące źródła prawa, stanowią zamknięty katalog własnych i autonomicznych instrumentów Unii, przy wykorzystaniu których wykonuje powierzone sobie kompetencje.

W unijnych procedurach ustawodawczych i wtórnych wobec nich procedurach nieustawodawczych przyjmowane są rozporządzenia, dyrektywy i decyzje. Wszystkie wymienione akty mają charakter wiążący. W zdecydowanej większości przypadków oznacza to, że akty te zawierają normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Wyjątek stanowią tu niektóre z decyzji, które mają charakter zbliżony do indywidualnych aktów administracyjnych. Charakter wiążący decyzji indywidualnych oznacza, że wiążą one adresatów, do których są kierowane. Decyzje indywidualne mogą być stanowione wyłącznie w procedurach stanowienia aktów wykonawczych lub samoistnych procedurach nieustawodawczych. Zasadą jest, że procedura ustawodawcza i procedura stanowienia aktów delegowanych mogą skutkować wyłącznie przyjęciem aktów prawnych *sensu stricto*.

Generalnie rozporządzenia, dyrektywy i decyzje stanowią akty normatywne w znaczeniu prawa Unii Europejskiej. Można je także określić jako akty legislacyjne Unii, co oznacza, że: 1) mają moc prawnie wiążącą; 2) stanowią normy (zachowania się) o zasięgu ogólnym; 3) wywołują skutki zewnętrzne, w tym znaczeniu, że obowiązują one w sferze zewnętrznej lub wywołują skutki w tej sferze (w państwach członkowskich lub wobec państw członkowskich i innych adresatów); 4) przyjmowane są jednostronnie przez instytucje Unii zgodnie z przewidzianą procedurą; 5) podstawą ich przyjęcia jest prawo pierwotne (bezpośrednio lub pośrednio).

W zależności od procedury, która stanowi podstawę ich przyjęcia, akty prawne Unii dookreśla przymiotnik, który jednocześnie wskazuje na wewnętrzny podział aktów na: ustawodawcze, delegowane lub wykonawcze.

Możliwe jest także przyjmowanie wiążących aktów Unii w oparciu o samoistne procedury nieustawodawcze, tj. wtedy, gdy traktaty przewidują kompetencję proceduralną Unii przyjęcia aktu prawnego, ale nie wyznaczają procedury ustawodawczej. Akty przyjęte w wykonaniu tychże procedur doktrynalnie określane są jako „inne” akty nieustawodawcze lub akty „bezprzymiotnikowe”, a także jako samoistne akty nieustawodawcze. W przypadkach aktów delegowanych i wykonawczych wskazanie właściwego przymiotnika w nagłówku aktu wynika wprost z postanowień prawa pierwotnego.

Wymienione przymiotniki mogą wskazywać na pewne uniwersalne cechy. Po pierwsze, akty delegowane i wykonawcze będą *ex lege* hierarchicznie niższe wobec stanowiących podstawę ich przyjęcia aktów ustawodawczych i tzw. aktów „bezprzymiotnikowych”. W tym obszarze można wyróżnić trójszczeblową strukturę pianową: 1) prawo pierwotne; 2) akty ustawodawcze i akty nieustawodawcze stanowiące podstawę przyjęcia aktów wykonawczych; 3) akty delegowane i akty wykonawcze. Po drugie, akty „ustawodawcze”, ze względu na procedurę ich stanowienia, zawierają najszerszą legitymację demokratyczną. Wynika to z cech charakterystycznych samej procedury, pozostając jednak w relacji do zakresu przedmiotowego unijnych instrumentów. Konsekwencją tej relatywnie najszerszej legitymacji demokratycznej jest bowiem zasada, że akty ustawodawcze powinny obejmować każdy istotny obszar działalności legislacyjnej Unii.

Podsumowując, Unia Europejska posiada trzy wiążące instrumenty prawne, które można określić unijnymi aktami normatywnymi. Są to: rozporządzenie, dyrektywa i decyzja. Wskazane instrumenty są jednym z tych elementów, który odróżnia UE od innych organizacji międzynarodowych i determinuje jej ponadnarodowy charakter.

Rozporządzenie jest instrumentem najgłębszej ingerencji prawodawcy unijnego w krajowe porządki prawne. Prowadzi ono do unifikacji krajowych porządków prawnych. Ma charakter generalny i abstrakcyjny co oznacza, że jest kierowane do ogólnie (generalnie) określonego kręgu adresatów i dotyczy ogólnie (abstrakcyjnie) określonych stanów prawnych. Rozporządzenia są bezpośrednio stosowane, tj. obowiązują automatycznie wraz z wejściem w życie, nie wymagając podjęcia działań legislacyjnych ze strony organów krajowych. Państwa członkowskie nie mogą ograniczyć ich zasięgu terytorialnego lub przedmiotowego. Z doktryny i orzecznictwa TSUE wynika także zasada skutku bezpośredniego rozporządzeń.

Dyrektywa jest aktem nieznanym w krajowych porządkach prawnych, dlatego także jest nazywana swoistym (specyficznym) aktem prawa Unii

Europejskiej. Szczególną cechą dyrektyw, odróżniającą je od pozostałych aktów prawnych Unii, jest to, że wymaga ona od państw członkowskich podjęcia działań zmierzających do jej wdrożenia. Obowiązek państw członkowskich polegający na implementacji norm zawartych w dyrektywach ma w założeniu zapewniać równowagę w podziale kompetencji między Unią a państwami członkowskimi. Sam proces implementacji jest najbardziej widzialnym elementem wykonywania prawa Unii przez państwa członkowskie. Dwupoziomowe stanowienie prawa oznacza, że po etapie obejmującym procedurę stanowienia aktów ustawodawczych lub nieustawodawczych następuje etap implementacji dyrektywy. Po prawidłowej implementacji dyrektywa przestaje być obowiązująca tylko „dla” państw członkowskich, a staje się obowiązująca „w” państwach członkowskich. Implementacja dyrektywy polega natomiast na podjęciu takich działań wykonawczych, które włączają normy prawne zawarte w dyrektywie do systemu prawa krajowego wraz z zapewnieniem im skuteczności. W procesie implementacji należy wyróżnić dwie fazy: fazę transpozycji oraz fazę wykonywania. Transpozycja, w znaczeniu normatywnym, polega na podjęciu działań legislacyjnych mających na celu włączenie norm dyrektywy do porządku państwa członkowskiego za pomocą instrumentów krajowych. W aspekcie organizacyjnym polega natomiast na stworzeniu administracyjno-prawnych ram dla prawidłowego stosowania i egzekwowania krajowych przepisów inkorporujących przepisy zawarte w dyrektywie. Wraz z transpozycją dyrektywy do systemu krajowego rozpoczyna się etap związania normami dyrektywy jednostek, nie kończy on jednak czynności implementacyjnych po stronie organów krajowych. Państwo członkowskie wchodzi bowiem w drugi etap implementacji polegający na zapewnieniu stosowania i egzekwowania dyrektywy. Implementując dyrektywę państwo członkowskie związane jest rezultatem, który ma być osiągnięty. Rezultat określa się na podstawie wykładni postanowień dyrektywy. Upływ wskazanego w treści dyrektywy terminu implementacji powoduje, że po stronie państwa powstaje odpowiedzialność za prawidłowe i terminowe jej implementowanie (wdrożenie). Konsekwencją nieterminowej lub nieprawidłowej implementacji może być: bezpośrednie obowiązywanie postanowień dyrektywy, roszczenie odszkodowawcze, skarga na niewykonywanie zobowiązań traktatowych oraz ewentualnie sankcje wynikające wprost z treści dyrektywy.

Dyrektywy są instrumentem harmonizacji prawa, która polega na ograniczonej interwencji prawa unijnego wobec systemów prawnych państw członkowskich. Obecnie dominującymi metodami są: harmonizacja zupełna i minimalna. Harmonizacja zupełna polega na uregulowaniu danej materii

w sposób wyczerpujący (pełny), nie pozostawiając państwom członkowskim wyboru, czy też możliwości przyjmowania odmiennych rozwiązań prawnych. Jest dość zbliżona do procesu unifikacji (ujednoczenia) i dlatego powinna mieć zastosowanie subsydiarne. Harmonizacja minimalna, jest jedną z metod harmonizacji częściowej. Zakłada zobowiązanie państw do określenia norm minimalnych, pozostawiając swobodę kształtowania norm „wyższego standardu”. Zwykle dyrektywy przewidują jednocześnie kilka metod harmonizacyjnych, przypisując konkretną metodę harmonizacji do typu normy, która podlega implementacji.

Decyzja stanowi najbardziej niejednorodną kategorię aktów prawnych Unii. Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony podstawowy podział decyzji obejmuje delimitację na decyzje indywidualne i decyzje o charakterze normatywnym. Aktami prawnymi Unii w ścisłym znaczeniu są decyzje, które nie wskazują adresatów w sposób indywidualny i konkretny. Decyzje kierowane do generalnie określonego kręgu adresatów konstrukcją prawną są podobne do rozporządzeń. Jeżeli prawo Unii nie wskazuje wprost rodzaju aktu wiążącego, który ma zostać przyjęty, wybór pomiędzy rozporządzeniem i decyzją jest pozostawiony unijnemu legislatorowi. W pierwszych latach po wejściu w życie TL, komentatorzy starali się rozróżnić obszary kompetencji Unii, gdzie powinny być przyjmowane rozporządzenia, a gdzie decyzje, wskazując m.in., że te ostatnie są adresowane do jednego lub kilku państw członkowskich. Z praktyki legislacyjnej wynika jednak, że przedmiotowe kryterium nie znalazło zastosowania. Obecnie decyzje są przyjmowane m.in. w drodze zwykłej procedury ustawodawczej, chociaż zdecydowana większość jest przyjmowana w ramach procedur nieustawodawczych, w tym w szczególności w obszarze WPZiB.

## CZĘŚĆ II

### RAMY INSTYTUCJONALNE PROCEDUR USTAWODAWCZYCH

#### Uwagi wprowadzające

Analizując zagadnienie demokratyzacji procedur decyzyjnych należy zastanowić się nad charakterem podmiotów w nich uczestniczących. Przywołując rozważania dotyczące legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej należy rozróżnić dwa obszary: reguły określające źródło władzy oraz metodę sprawowania władzy unijnej<sup>1</sup>. Pierwszy odnosi się do zakresu władzy powierzonej Unii Europejskiej przez państwa członkowskie. Drugi natomiast dotyczy samej metody sprawowania władzy już powierzonej na mocy traktatów będących wyrazem woli państw członkowskich, a dokładnie demokratyzacji sprawowania władzy. C. Mik podkreśla, że zgodnie z ogólną koncepcją Traktatu z Lizbony legitymacja demokratyczna pełni zasadniczo trzy funkcje: aksjologiczną, demokratyczno-strukturalną oraz aktywizująco-integracyjną<sup>2</sup>. Z perspektywy rozważań niniejszej części pracy należy odnieść do drugiej funkcji związanej z potrzebą demokratyzacji struktur organizacyjnych Unii, w tym jej instytucji. Sam traktat o Unii Europejskiej w preambule podkreśla potrzebę „umocnienia demokratycznego charakteru i skuteczności działania instytucji, tak aby były one w stanie lepiej spełniać, w jednolitych ramach instytucjonalnych, powierzone im zadania”. Podstawą funkcjonowania Unii Europejskiej, zgodnie z postanowieniami art. 10 ust. 1 i 2 TUE, jest demokracja przedstawicielska, która nie tylko odwołuje się do organu typu przedstawicielskiego,

---

<sup>1</sup> C. Mik, *Umocnienie legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej*, w: *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 101.

<sup>2</sup> Tamże, s. 102.



jakim jest PE, ale również do instytucji opartych na zasadzie równej reprezentacji państw oraz wzajemnych interakcji tychże instytucji z innymi podmiotami.

Subsydiarnie postanowienia Traktatu o Unii Europejskiej wzmacniają realizację zasady demokratycznej poprzez umożliwienie „obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiedanie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii” (art. 11 TUE). Przywołana zasada demokracji uczestniczącej realizowana jest poprzez otwarty, przejrzysty i regularny dialog obywatelski oraz konsultacje społeczne prowadzone przez Komisję, których celem jest zapewnienie spójności i transparentności działań UE<sup>3</sup>. Wskazane formy demokracji wymagają konkretnych działań ze strony instytucji oraz dostosowania procedur, tak aby urzeczywistniały zasadę demokracji uczestniczącej. Fundamentalne znaczenie odgrywa w tym kontekście zasada otwartości unormowana w art. 15 TFUE. Należy podkreślić, że jest ona przywoływana w jeszcze kilku postanowieniach (art. 1 ust. 2 TUE; art. 10 ust. 3 TUE; art. 11 ust. 2 i 3 TUE), jednak – zdaniem A. Gubrynowicza – są one sformułowane na tyle ogólnie, że nie będą mogły być wykorzystywane przez obywateli UE w sposób skuteczny<sup>4</sup>.

Zasada otwartości skierowana jest do wszystkich instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE, które zobowiązane są do zagwarantowania jednostkom dostępu do informacji oraz „odsłonięcie mechanizmów działań publicznych”<sup>5</sup>. Konsekwentnie powstaje ogólne podmiotowe prawo dostępu do informacji o działaniach UE obejmujące: jawność obrad Parlamentu Europejskiego i Rady obradującej i głosującej nad projektem aktu ustawodawczego (art. 15 ust. 2 TFUE) oraz obowiązek publikacji dokumentów dotyczących procedur ustawodawczych. W odniesieniu do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, EBC podlegają one niniejszej zasadzie jedynie w zakresie wykonywania swoich funkcji administracyjnych (art. 15 ust. 4 TFUE).

System instytucjonalny Unii Europejskiej tworzą podmioty posiadające traktatowo określone kompetencje. Wykonują je zgodnie z zasadą równowagi instytucjonalnej, która stanowi jedną z podstawowych zasad ustrojowych Unii Europejskiej, a jej naruszenie podlega kontroli ze strony Trybunału

<sup>3</sup> K. Orzeszyna, *Spółczesność obywatelskie w Unii Europejskiej*, „TeKa Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2 (2009), s. 104-106.

<sup>4</sup> A. Gubrynowicz, *Obywatelstwo Unii Europejskiej. Stan obecny i perspektywy*, w: *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, „Zeszyty OIDE” 9 (2008), s. 42.

<sup>5</sup> K. Kowalik-Bańczyk, *Komentarz do art. 15 TFUE*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Tom I*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 291.

Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>6</sup>. Zastępuje ona w unijnym porządku prawnym zasadę trójpodziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą<sup>7</sup>. Zasada równowagi instytucjonalnej nie była wyrażona wprost w postanowieniach traktatów założycielskich, natomiast wywiedziona została przez Trybunał Sprawiedliwości z postanowień art. 3 TEWWiS oraz art. 7 TWE<sup>8</sup>. Dokonując wykładni omawianej zasady Trybunał w sprawie Meroni podkreślił, że „przekazanie kompetencji o określonym zakresie uznaniowości na instytucje inne niż takie, które zgodnie z Traktatem są uprawnione do wykonywania i kontroli tego rodzaju kompetencji, byłoby niezgodne z ustanowioną w art. 3 Traktatu zasadą podziału władzy”<sup>9</sup>. W innym wyroku stwierdził, że zasadę tę należy interpretować jako „ustanowiony przez Traktaty system podziału kompetencji między równe instytucje Unii, nadające każdej z nich określoną funkcję w strukturze instytucjonalnej UE i w realizacji powierzonych jej zadań. Jednocześnie przestrzeganie zasady równowagi instytucjonalnej wymaga, aby każda z instytucji wykonywała swe kompetencje z poszanowaniem kompetencji pozostałych. Wymaga to także, aby każde naruszenie tej zasady mogło być poddawane sankcji”<sup>10</sup>. Zasada ta oznacza, że żadna z instytucji nie wykracza poza kompetencje jej przyznane, zaś naruszenie tego obowiązku podlega kontroli ze strony TS. Nie ulega również wątpliwości, że zasada ta nie oznacza równości instytucji, ale określa wzajemne relacje między nimi<sup>11</sup>.

Aktualnie odwołanie do zasady równowagi instytucjonalnej znajduje się w postanowieniach art. 13 ust. 2 TUE, które nie tylko zachowują dotychczasowe jej rozumienie, ale również rozszerzają jej treść o sposób wykonywania kompetencji „zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych”. Tym samym zasadę równowagi instytucjonalnej należy interpretować łącznie z postanowieniami Traktatów odnoszącymi się do zakresu kompetencji poszczególnych instytucji oraz ustalającymi kształt wzajemnych relacji między nimi<sup>12</sup>. W literaturze przedmiotu treść zasady równowagi instytucjonalnej wyrażana jest poprzez następujące przesłanki: autonomia każdej

<sup>6</sup> J.P. Jacque, *The principle of institutional balance*, „Common Market Law Review” 41 (2004), s. 383.

<sup>7</sup> A. Wyrozumska, *Zasady działania UE*, w: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2017, s. 126.

<sup>8</sup> Szerzej na temat kształtowania się zasady równowagi instytucjonalnej zob. T. Dubowski, *Zasada równowagi instytucjonalnej w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 98-148.

<sup>9</sup> Wyrok Trybunału z dnia 13 czerwca 1958 r., Meroni & Co Industrie Metallurgiche SPA p. Wysoka Władza EWWiS, sprawa C-9/56, ECLI:EU:C:1958:7.

<sup>10</sup> Wyrok Trybunału z dnia 22 maja 1990 r., Parlament p. Rada WE, w sprawie C-70/88, ECLI:EU:C:1991:373, pkt 21 i 22.

<sup>11</sup> C. Mik, *Umocnienie legitymacji demokratycznej...*, s. 122.

<sup>12</sup> T. Dubowski, dz. cyt., s. 111.

instytucji konieczna do wykonywania przez nią zadań, generalny zakaz przekazywania własnych uprawnień innej instytucji, konieczność brania pod uwagę uprawnień innych instytucji w procesie podejmowania własnych zadań<sup>13</sup>. Literalne brzmienie art. 13 ust. 2 TUE wskazuje, że zakres podmiotów objętych zasadą obejmuje instytucje Unii Europejskiej określone w art. 13 ust. 1 TUE. Kierując się jednak znaczeniem zasady równowagi instytucjonalnej i jej wpływu na wykonywanie celów UE oraz odwołując się do wyroków TS należy przyjąć, że skierowana jest ona przede wszystkim do trzech instytucji stanowiących tzw. trójkąt decyzyjny, mianowicie Rady, Komisji, Parlamentu Europejskiego oraz Trybunału Sprawiedliwości, który czuwa nad poszanowaniem prawa unijnego, w tym respektowaniem zasady równowagi instytucjonalnej. Reformy traktatów założycielskich stopniowo modyfikowały procesy legislacyjne nie tylko pod kątem procedur stanowienia prawa, ale również rozszerzając zakres podmiotów oddziałujących na jej przebieg.

PE w jednej ze swoich rezolucji<sup>14</sup> podkreślił wpływ Rady Europejskiej na wykonywanie kompetencji przez instytucje wskazane powyżej, zwłaszcza w kontekście sposobu głosowania, podejmowania decyzji oraz jej wpływu na skład tych instytucji<sup>15</sup>. Traktatowe wyłączenie (art. 15 ust. 1 zd. 2 TUE) jej kompetencji prawodawczych nie oznacza więc braku oddziaływania na procedury decyzyjne oraz podkreśla potrzebę zapewnienia właściwej współpracy z instytucjami uczestniczącymi w procesach decyzyjnych. We wskazanym dokumencie PE odwołuje się do instytucji, które odpowiadają za osiągnięcie celów traktatowych zgodnie z metodą unijną. Wyróżnia mianowicie: 1) Radę Europejską określającą ogólne kierunki i priorytety polityczne; 2) Komisję, która wspiera ogólny interes Unii i podejmujące w tym celu odpowiednie inicjatywy oraz 3) PE i Radę pełniących wspólnie funkcje prawodawczą i budżetową w oparciu o wnioski Komisji. Traktat z Lizbony wzmocnił również pozycję podmiotów konsultacyjnych, które wspomagają tzw. trójkąt legislacyjny w procesie stanowienia prawa, tj. Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Ponadto włączył do procedury ustawodawczej parlamenty narodowe wyposażając je w rzeczywiste uprawnienia kontrolne.

Konsekwentnie kierując się powyższymi uwagami należy przyjąć, że podmiotami uczestniczącymi w procedurach stanowienia prawa unijnego

<sup>13</sup> Por. M.M. Kenig-Witkowska, *Ramy instytucjonalne Unii Europejskiej*, w: M.M. Kenig-Witkowska, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 155, A. Wyrozumska, dz. cyt., s. 127.

<sup>14</sup> 2008/2073(INI).

<sup>15</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 maja 2009 r. w sprawie wpływu Traktatu Lizbońskiego na rozwój równowagi instytucjonalnej w Unii Europejskiej, 2008/2073(INI), 2010/C 212 E/12.

(pochodnego) są: Rada Europejska z kompetencjami w zakresie wskazywania kierunków do podejmowania inicjatyw legislacyjnych; Komisja jako główny podmiot posiadający prawo inicjatywy legislacyjnej; instytucje prawodawcze PE i Rada oraz podmioty konsultacyjno-doradcze, w tym Komitet Regionów i Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz parlamenty narodowe.

Niniejsza część poświęcona zostanie analizie instytucji uczestniczących w procedurze stanowienia aktów ustawodawczych pod kątem czterech obszarów: składu oraz wpływu obywateli UE na procedurę wyboru członków instytucji; struktury organizacyjnej i sposobu głosowania oraz otwartości ich prac, zwłaszcza w kontekście głosowania nad projektami aktów ustawodawczych. W pracy odniesiono się do trzech instytucji tworzących tzw. trójkąt decyzyjny, czyli Rady, Komisji i Parlamentu Europejskiego. Ponadto ogólnie omówiono również instytucje i organy, które wspierają wymienione powyżej instytucje, tj. Radę Europejską oraz Komitet Regionów i Komitet Ekonomiczno-Społeczny. Ze względu na szeroki zakres materiału, który znacznie przekroczyłby ramy niniejszej pracy, pominięte zostały rozważania dotyczące roli sądowej kontroli działań instytucji oraz procedur decyzyjnych.



# ROZDZIAŁ I PARLAMENT EUROPEJSKI

## 1. Geneza i ewolucja kompetencji Parlamentu Europejskiego

PE jest aktualnie jedną z dwóch instytucji UE wyposażoną w rzeczywiste kompetencje ustawodawcze. Jego udział w procesie legislacyjnym odzwierciedla na poziomie Unii fundamentalną zasadę demokratyczną, zgodnie z którą „lud” uczestniczy w sprawowaniu władzy za pośrednictwem zgromadzenia przedstawicielskiego<sup>16</sup>. W dobie dyskusji nad deficytem demokracji w UE, PE jest jedyną instytucją, która może zapewnić legitymację demokratyczną<sup>17</sup>.

Pozycja i znaczenie PE ulegały przez cały okres trwania procesów integracyjnych nieustannym przeobrażeniom. Był jedną z czterech instytucji powołanych na mocy traktatów założycielskich. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali<sup>18</sup> ustanawiał Zgromadzenie Ogólne wyposażone jedynie w kompetencje kontrolne wobec Wysokiej Władzy, nie posiadał natomiast żadnych uprawnień w zakresie oddziaływania na tryb decyzyjny (art. 20 ust. 3 TEWWiS). Kolejny Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą wzmocnił pozycję PE poprzez wprowadzenie procedury konsultacji polegającej na wyrażaniu niewiążącej opinii odnośnie do inicjatywy legislacyjnej Komisji w określonych przypadkach<sup>19</sup>. Rada przed przyjęciem wniosku legislacyjnego zobowiązana była do uzyskania opinii Parlamentu. Traktaty wyraźnie wskazywały sytuacje, kiedy taka opinia była obligatoryjna. Rada nie była związana stanowiskiem wyrażonym w opinii, ale jej brak powodował naruszenie istotnego wymogu proceduralnego i stanowił podstawę do stwierdzenia

---

<sup>16</sup> Wyrok TS z dnia 19 lipca 2012 r., PE p. Radzie Unii Europejskiej, sprawa C-130/10, ECLI:EU:C:2012:472.

<sup>17</sup> R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 169.

<sup>18</sup> Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali podpisany 18 kwietnia 1951 r. w Paryżu, CELEX 11951K/TXT.

<sup>19</sup> Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą podpisany 25 marca 1957 r. w Rzymie, CELEX 11957E/TXT, art. 149.

nieważności aktu prawnego<sup>20</sup>. Pierwsze istotne reformy kompetencji parlamentarnych ustanowione zostały na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego<sup>21</sup>. Wprowadził on dwie nowe procedury: zgody i współpracy oraz rozszerzył zakres przypadków, gdzie stosowano konsultacje. W pierwszym przypadku wymagana była zgoda PE na przyjęcie projektowanego aktu. Jej brak skutkowało nieważnością aktu prawnego. Procedura zgody początkowo stosowana była przy przyjmowaniu nowych państw oraz w przy zawierania umów międzynarodowych. Procedura współpracy miała charakter suspensywny. Parlament nie stanowił aktu prawnego wspólnie z Radą. Posiadał jednak prawo do wyrażenia weta ze skutkiem zawieszającym do projektu aktu prawnego. Nie mógł zablokować przyjęcia aktu, ale odrzucenie jego stanowiska wymagało jednomyślności w Radzie<sup>22</sup>. Na mocy traktatu z Maastricht wprowadzono procedurę współdecydowania<sup>23</sup>. Zgodnie z postanowieniami tego traktatu Komisja Europejska przesyłała projekt aktu prawnego PE i Radzie, która po uzyskaniu opinii PE przyjmowała wspólne stanowisko. Następnie było ono kierowane do PE wraz uzasadnieniem. W tym przypadku PE mógł skorzystać w terminie 3 miesięcy z trzech możliwości. Po pierwsze, zaakceptować stanowisko (lub nie podjąć żadnych działań). Po drugie, większością bezwzględną głosów swoich członków wyrazić chęć odrzucenia stanowiska (w tym miejscu już Rada mogła zaproponować powołanie Komitetu Pojedynczego). Po trzecie, mógł potwierdzić chęć odrzucenia wniosku lub zaproponować poprawki do wspólnego stanowiska. Tekst przesyłany był ponownie do Komisji i Rady. Następnie Rada mogła działając większością kwalifikowaną zaakceptować poprawki PE (a jeżeli Komisja wyraziła opinię negatywną, akceptacja wymagała głosowania jednomyślnego) lub je odrzucić. W przypadku odrzucenia projektu zwoływano Komitet Pojedynczy. Zadaniem tego ostatniego było wypracowanie stanowiska możliwego do zaakceptowania przez Radę i PE. Traktat Amsterdamski<sup>24</sup> wzmocnił kompetencje legislacyjne PE poprzez uproszczenie procedury współdecydowania oraz rozszerzenie jej zastosowania do przypadków dotychczas objętych współpracą (z wyjątkiem unii gospodarczo-walutowej),

<sup>20</sup> Por. wyrok Trybunału z dnia 29 października 1980 r., SA Roquette Frères p. Radzie Wspólnot Europejskich, sprawa 138/79, ECLI:EU:C:1980:249.

<sup>21</sup> Jednolity Akt Europejski podpisany 17 lutego 1986 r. w Luksemburgu i 28 lutego 1986 r. w Hadze, CELEX 11986U/TXT.

<sup>22</sup> Szerzej zob. R. Kirzyński, *Parlament Europejski od Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali do Traktatu z Lizbony. Rys historyczno-instytucjonalny*, Warszawa 2012, s. 100-101.

<sup>23</sup> Art. 189 b TUE w wersji Traktatu z Maastricht.

<sup>24</sup> Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty podpisany 2 października 1997 r. w Amsterdamie, Dz. Urz. UE 1997 C 340, s. 1.

piętnastu przypadków objętych procedurą konsultacji lub zgody oraz ośmiu (z trzydziestu sześciu) nowych obszarów działalności UE. Łącznie procedurę tę stosowano w trzydziestu ośmiu obszarach funkcjonowania UE<sup>25</sup>. Traktat z Nicei ponownie rozszerzył zakres przypadków, w których obowiązywała omawiana procedura<sup>26</sup>. Aktualnie – jak zaznaczono – PE na równi z Radą Unii Europejskiej uczestniczy w procedurze ustawodawczej zwykłej lub szczególnej, która ma charakter dominujący i prowadzi do przyjęcia aktów ustawodawczych Unii Europejskiej<sup>27</sup>.

Warto również zaznaczyć, że zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami PE posiada kompetencję do samodzielnego przyjmowania aktów w granicach określonych w traktatach. Po pierwsze, posiada zdolność do uchwalenia własnego regulaminu (art. 232 TFUE). Tym samym w granicach kompetencji przyznanych w traktatach samodzielnie decyduje o swojej organizacji wewnętrznej. Po drugie, bierze udział w szczególnych procedurach legislacyjnych, np. konsultacjach dotyczących sprawozdania dotyczącego postępu w realizacji zobowiązań państw członkowskich w obszarze unii gospodarczo-walutowej, czy rozpatrywania umów dobrowolnych<sup>28</sup>.

Aktualnie PE, poza omówionymi powyżej kompetencjami ustawodawczymi, posiada jeszcze trzy inne kategorie kompetencji.

Pierwsze to kompetencje kontrolne, które w najszerszym zakresie odnoszą się do pracy Komisji Europejskiej. Parlament kompetencje kontrolne wobec KE realizuje m.in. poprzez: rozpatrywanie rocznych sprawozdań przygotowanych przez Komisję, uchwalanie absolutorium z wykonanego budżetu, możliwość uchwalenia wotum nieufności). Ponadto czuwa nad pracami Rady czy poddaje analizie sprawozdania Rady Europejskiej, bada petycje obywateli UE, powołuje komisje śledcze, wszczyna postępowania przed TSUE. Ze względu na pozycję ustrojową Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, w sposób pośredni pełni funkcję kontrolną w zakresie skarg dotyczących niewłaściwego administrowania.

Druga to kompetencje kreacyjne, które związane są przede wszystkim z wpływem PE na powoływanie składów instytucji UE. W tym miejscu

<sup>25</sup> R. Kirzyński, dz. cyt., s. 112.

<sup>26</sup> Traktat Nicejski zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnotę Europejskie i niektóre związane z nimi akty podpisany 26 lutego 2001 r. w Nicei, Dz. Urz. UE 2001 C 080, s. 1.

<sup>27</sup> Procedury te opisane są w części III niniejszej monografii.

<sup>28</sup> Szerzej na temat szczególnych procedur tworzenia prawa przez Parlament zob. R. Grzeszczak, *Komentarz do art. 223 TFUE*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. T. III*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 81-82.



należy podkreślić nowe rozwiązania wprowadzone na mocy Traktatu z Lizbony w stosunku do Komisji Europejskiej, gdzie PE zatwierdza kandydata na jej przewodniczącego i po drugim etapie procedury pozostałych komisarzy. Następnie należy wskazać na obowiązkowe konsultacje z PE przy wyborze członków Trybunału Obrachunkowego i Europejskiego Banku Centralnego.

Trzecia grupa dotyczy kompetencji w zakresie stosunków zewnętrznych. W tym obszarze należy wskazać wpływ PE na zawieranie umów międzynarodowych, kiedy to wyraża opinie fakultatywne i obligatoryjne (przy umowach stowarzyszeniowych, ustanawianie szczególnych ram instytucjonalnych, zawieranie umów istotnych dla budżetu oraz umów akcesyjnych). Ponadto uczestniczy w spotkaniach Konferencji Komisji Wyspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych (COSAC), która stanowi forum konsultacji z parlamentami narodowymi. Warto podkreślić, że może on kierować swoje spostrzeżenia nie tylko do PE, ale również Rady i Komisji<sup>29</sup>.

Analizując udział PE w procedurach ustawodawczych – jako jedynej instytucji dającej legitymację demokratyczną – rozważania tego rozdziału koncentrują się na dwóch aspektach. Po pierwsze, omówione zostały zasady wyboru posłów będących przedstawicielami obywateli UE oraz struktura organizacyjna. Po drugie, tryb funkcjonowania PE oraz sposób podejmowania decyzji.

## 2. Skład i struktura organizacyjna Parlamentu Europejskiego

PE jest jedyną instytucją ukształtowaną w wyniku demokratycznych wyborów, która reprezentuje interesy i wolę obywateli UE w procesach integracyjnych. Działania zmierzające do wzmocnienia jego pozycji w systemie instytucjonalnym i decyzyjnym UE zapoczątkowały zmiany związane ze sposobem wyboru posłów. Pierwsze regulacje normujące zasady wyborów zawierał TEWWiS, który stanowił, że powinny one mieć charakter powszechny i bezpośredni, ale to państwa członkowskie decydowały o procedurze wyborczej. Natomiast TEWG zakładał ujednoczenie procedur wyborczych. Prace nad uregulowaniem kwestii ordynacji wyborczej rozpoczęto po wejściu w życie

---

<sup>29</sup> Szerzej zob. R. Grzeszczak, *Subsydiarna demokracja. Rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony*. Raporty Fundacji Konrada Adenauera, [http://robertgrzeszczak.bio.wpia.uw.edu.pl/files/2012/10/subsydiarna-demokracja.-O-rol-pn-w-UE-po-TL\\_KAS.pdf](http://robertgrzeszczak.bio.wpia.uw.edu.pl/files/2012/10/subsydiarna-demokracja.-O-rol-pn-w-UE-po-TL_KAS.pdf) [dostęp: 10.04.2020], s. 14-15.

traktatów jednak dopiero w 1976 r. Rada Europejska przyjęła akt wyborczy dotyczący wyborów członków Parlamentu Europejskiego w sposób bezpośredni i powszechny<sup>30</sup>. Zawierał on katalog podstawowych zasad ordynacji wyborczej dla wszystkich państw<sup>31</sup>. Pierwsze takie wybory odbyły się w 1979 r. Dalsze prace nad jednolitą ordynacją wyborczą kontynuowane były na poziomie PE. Na mocy traktatu z Maastricht został on umocowany do opracowania projektu jednolitej procedury wyborów, który następnie miał być jedomyślnie przyjęty przez Radę. Ta nie zdołała jednak osiągnąć wspólnego stanowiska wobec propozycji Parlamentu Europejskiego. Kolejny, Traktat z Amsterdamu, ustanowił możliwość ustanowienia tzw. wspólnych zasad. W konsekwencji zmian prawa pierwotnego Rada przyjęła decyzję 2002/772/WE<sup>32</sup>, którą zmieniła odpowiednio akt wyborczy z 1976 r., wprowadzając zasadę proporcjonalnej reprezentacji oraz określając pewną liczbę funkcji na szczeblu krajowym i unijnym, których nie można łączyć z mandatem parlamentarnym. Ostatnia zmiana przyjęta została w 2018 r.<sup>33</sup> Zgodnie z postanowieniami decyzji wprowadzono nowe rozwiązania dotyczące: możliwości głosowania różnymi metodami (głosowanie z wyprzedzeniem, głosowanie drogą elektroniczną, głosowanie internetowe, głosowanie korespondencyjne); progów wyborczych; ochrony danych osobowych; karalności „podwójnego głosowania” ustanowionej w przepisach krajowych; głosowania w państwach trzecich; oraz możliwości wyeksponowania europejskich partii politycznych na kartach do głosowania. Demokratyczny charakter samej instytucji wzmacnia fakt, że prawo do realizowania biernego i czynnego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego stanowi prawo podstawowe wyrażone w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Zgodnie z postanowieniami art. 14 TUE skład Parlamentu wynosi nie więcej niż 751 członków<sup>34</sup>. Dokładny podział mandatów oraz zasady regulujące tę procedurę zawarte zostały w decyzji Rady Europejskiej 2018/937<sup>35</sup>.

<sup>30</sup> Akt wyborczy ustanowiony decyzją Rady z 20 września 1976 r., Dz. Urz. WE 1976, L 278.

<sup>31</sup> Sz. Bachrynowski, *Ujednolicenie ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego*, „Państwo i Prawo” 3 (2010), s. 55-58.

<sup>32</sup> Decyzja Rady 2002/772/WE, Euratom z dnia 25 czerwca i z dnia 23 września 2002 r. zmieniająca Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, dołączony do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom, Dz. Urz. UE 2002, L 283/1.

<sup>33</sup> Decyzja Rady (UE, Euratom) 2018/994 z dnia 13 lipca 2018 r. zmieniająca Akt dotyczący wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, załączony do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom z dnia 20 września 1976 r. Dz. Urz. UE 2018, L 178.

<sup>34</sup> Aktualnie w Parlamencie Europejskim jest 705 członków.

<sup>35</sup> Decyzja Rady Europejskiej z dnia 28 czerwca 2018 r. ustanawiająca skład Parlamentu Europejskiego,

Konsekwentnie przy podziale miejsc w Parlamencie w pełni wykorzystuje się minimalne i maksymalne progi dla poszczególnych państw członkowskich określone w TUE, aby w możliwie najszerszym zakresie podział ten odzwierciedlał liczbę ludności poszczególnych państw członkowskich. Zasadę degresywnej proporcjonalności, która zgodnie z traktatem decyduje o ilości mandatów, należy rozumieć jako „stosunek liczby ludności poszczególnych państw członkowskich do liczby posiadanych miejsc przed zaokrągleniem do liczb całkowitych różni się w zależności od ich liczby ludności, tak aby każdy członek Parlamentu Europejskiego z państwa członkowskiego o większej liczbie ludności reprezentował większą liczbę obywateli niż członek Parlamentu Europejskiego z państwa członkowskiego o mniejszej liczbie ludności oraz aby zagwarantować, że im większa liczba ludności państwa członkowskiego, do tym większej liczby miejsc w Parlamencie Europejskim jest ono uprawnione”<sup>36</sup>. Jednocześnie podział miejsc w Parlamencie Europejskim powinien odzwierciedlać zmiany demograficzne w państwach członkowskich. Parlamentarzyści wybrani zgodnie ze wskazanymi zasadami na poziomie Parlamentu reprezentują wszystkich obywateli UE, a nie jedynie swoich wyborców. Konsekwentnie łączą się w grupy polityczne, które zrzeszają osoby o zbliżonych poglądach<sup>37</sup>.

Celem powyższych rozwiązań prawnych było wzmocnienie partycypacji społeczeństwa obywatelskiego w procesach integracyjnych. W literaturze wskazuje się słusznie na nieosiągnięcie zakładanego celu. Przykładowo T.G. Grosse podkreśla na wyraźną słabość wyborów do PE, która uwidacznia się już na poziomie samych kampanii wyborczych. Problem dotyczy podmiotów kandydujących oraz programów wyborczych. Podkreśla, że w wyborach uczestniczą partie narodowe, których programy dotyczą przede wszystkim spraw krajowych. Ponadto wybory europejskie mają charakter wtórny w stosunku do wyborów krajowych i uzyskują dużo niższą frekwencję wyborczą<sup>38</sup>. Jednakże aktualna analiza danych wskazuje na zmianę dotychczasowych tendencji. Zauważalna jest tendencja zainteresowania wyborami parlamentarnymi w skali całej UE. Frekwencja wyborcza w 2019 r. osiągnęła próg 51% obywateli UE, który stanowi najwyższy wynik od 20 lat<sup>39</sup>.

---

Dz. Urz. UE 2018, L 165I/1.

<sup>36</sup> Art. 1 ust. 1 Rady Europejskiej 2018/937.

<sup>37</sup> Warunkiem utworzenia grupy jest zgromadzenie 25 posłów pochodzących z co najmniej 1/4 państw członkowskich.

<sup>38</sup> T.G. Grosse, *Pokryzysowa Europa. Dylematy Unii Europejskiej*, Warszawa 2018, s. 45-46.

<sup>39</sup> Zob. <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/eu-affairs/20190523STO52402/wybory-2019-najwyzsza-frekwencja-od-20-lat> [dostęp: 02.05.2020]. W przypadku Polski frekwencja wzrosła o 22 punkty procentowe, z 23,83% w 2014 r. do 45,68%.

Struktura organizacyjna Parlamentu Europejskiego obejmuje urzędy i organy kierownicze. Do pierwszej grupy zaliczyć należy urzędy: Przewodniczącego, Wiceprzewodniczących, kwestorów. Natomiast do organów kierowniczych: prezydium, Konferencję Przewodniczących, Konferencję Przewodniczących Komisji i Konferencję Przewodniczących Delegacji. Podobnie jak pozostałe instytucje UE posiada własny sekretariat generalny, któremu podlega dwanaście dyrekcji generalnych oraz wydział prawny.

Pod względem funkcjonalnym w PE tworzone są komisje, które tworzą podstawową przestrzeń pracy parlamentarzystów. Należy wyróżnić trzy typy komisji: stałe, specjalne i śledcze. Dodatkowo PE może tworzyć podkomisje powołane do konkretnych problemów. Z perspektywy uczestnictwa w procedurze ustawodawczej podstawowe znaczenie mają komisje stałe, które tworzone są podczas pierwszej sesji PE. Każda z komisji odpowiada za inny obszar kompetencji Unii (przyporządkowanie tematyczne). W kadencji 2019-2024 ustanowiono dwadzieścia komisji stałych, w skład których wchodzi od 25 do 81 posłów. Każda z nich ma własną organizację wewnętrzną: przewodniczącego, prezydium i sekretariat. Skład polityczny komisji powinien odzwierciedlać skład Parlamentu. Członkowie grup politycznych oraz posłowie niezrzeszeni przygotowują listę posłów skierowanych do poszczególnych komisji i przesyłają je Przewodniczącemu. Komisja odbywa posiedzenia raz lub dwa w miesiącu, w Brukseli. Najważniejszym zadaniem komisji jest opracowywanie projektów legislacyjnych i sprawozdań przygotowywanych z własnej inicjatywy, wprowadzanie poprawek i głosowanie nad nimi.

Obok podmiotów wskazanych powyżej na poziomie Parlamentu mogą zostać utworzone zespoły międzypartyjne. Nie są to organy parlamentarne i nie mogą się wypowiadać w imieniu PE. Stanowią natomiast nieformalne forum wymiany poglądów na określone tematy i wspierania kontaktów między posłami a społeczeństwem obywatelskim.

Zgodnie z Regulaminem Parlamentu Europejskiego<sup>40</sup>, PE odbywa sesje roczne, które rozpoczynają się w drugi wtorek marca (art. 229). Sesja trwa jeden rok. Sesje miesięczne zwoływane są z reguły co miesiąc i składają się z posiedzeń dziennych. Na żądanie większości wchodzących w jego skład członków lub na żądanie Rady bądź Komisji może zostać zwołana miesięczna sesja nadzwyczajna (art. 153 regulaminu PE). Przed każdą sesją miesięczną przygotowany jest projekt porządku obrad, który przekazywany jest posłom

---

<sup>40</sup> Regulamin Parlamentu Europejskiego, Dz. Urz. UE 2019 L 302.

co najmniej trzy godziny przed otwarciem sesji miesięcznej i przyjmowany na początku każdej sesji miesięcznej (art. 158 regulaminu PE).

PE obraduje, ustala dzienny porządek obrad i przyjmuje protokół posiedzenia niezależnie od liczby posłów obecnych na sali. Natomiast kworum jest osiągnięte, jeżeli na sali znajduje się jedna trzecia całkowitej liczby posłów. Co do zasady głosowanie jest ważne bez względu na liczbę głosujących, chyba że wcześniej co najmniej 38 posłów wystąpi o sprawdzenie kworum. PE głosuje zwykłą większością (większość oddanych głosów) oraz większością kwalifikowaną (większość posłów do PE – w głosowaniu na posiedzeniu plenarnym oznacza to 376 z 751 głosów). Ponadto Regulamin definiuje trzy progi proceduralne wyróżniając: niski – czyli jedną dwudziestą całkowitej liczby posłów do PE lub grupę polityczną; średni – jedną dziesiątą i wysoki – jedną piątą, obliczane w stosunku do całkowitej liczby posłów do PE, tworzone przez jedną lub więcej grup politycznych lub przez poszczególnych posłów lub przez kombinację obu tych opcji (art. 179 ust. 1 regulaminu PE).

### **3. Tryb pracy oraz sposób podejmowania decyzji w Parlamencie**

#### **3.1. Przebieg procedur ustawodawczych na poziomie komisji**

PE wykonuje swoje kompetencje ustawodawcze na dwóch poziomach: komisji oraz posiedzeniach plenarnych. Procedurę legislacyjną co do zasady rozpoczyna skierowanie wniosku aktu wiążącego do Przewodniczącego, który następnie kieruje go do komisji właściwej przedmiotowo. Jak wskazano powyżej, PE jest jedną z dwóch instytucji wyposażoną w uprawnienia ustawodawcze. Sama procedura omówiona została w części III, natomiast w tym miejscu poddano analizie sposób, w jaki projekty aktów ustawodawczych procedowane są na poziomie Parlamentu.

Podstawowym obowiązkiem komisji jest przygotowanie sprawozdania ustawodawczego, które stanowi przedmiot debaty podczas posiedzenia plenarnego. Przewodniczący PE przesyła wniosek komisji właściwej przedmiotowo. Jej przewodniczący proponuje zastosowanie określonej procedury. Wniosek

kierowany jest, zgodnie z zaleceniami koordynatorów<sup>41</sup>, konkretnej grupie politycznej. Następnie grupa polityczna wyznacza sprawozdawcę do wniosku dotyczącego aktu ustawodawczego. Inne grupy polityczne wchodzące w skład komisji mogą wyznaczyć kontrsprawozdawców, którzy koordynują stanowisko w danej sprawie. Sprawozdawca przygotowuje projekt sprawozdania ustawodawczego, który powinien zawierać: ewentualne poprawki do wniosku<sup>42</sup>; projekt rezolucji ustawodawczej; w stosownych przypadkach – uzasadnienie zawierające w razie konieczności kosztorys, który określa ewentualne skutki finansowe sprawozdania oraz ich zgodność z wieloletnimi ramami finansowymi; jeśli ocena jest dostępna, odniesienie do oceny skutków przeprowadzonej przez Parlament (art. 51 ust. 3 regulaminu PE). Po pierwszej debacie nad projektem sprawozdania przewodniczący właściwej komisji może podjąć decyzję aby nie nanosić poprawek. Wówczas procedura zostaje uznana za zatwierdzoną. Następnie przewodniczący komisji lub sprawozdawca przedstawiają sprawozdanie ustawodawcze PE. Jest to możliwe pod warunkiem, że nie sprzeciwią się temu posłowie lub grupa polityczna w liczbie stanowiącej co najmniej średni próg w komisji. Przewodniczący komisji może również zaproponować poprawki. Wówczas, jeżeli w terminie 10 dni posłowie lub grupy polityczne nie zgłoszą sprzeciwu, poprawki te są zatwierdzone i przesyłane komisji. Po upływie tego terminu sprawozdanie uważa się za przyjęte. W takiej sytuacji projekt rezolucji i poprawki są przedkładane PE do zatwierdzenia bez debaty. W przypadku wyrażenia zastrzeżeń do poprawek poddaje się je pod głosowanie na posiedzeniu komisji.

O ile przygotowywanie sprawozdań ustawodawczych stanowi najczęstszy obowiązek komisji parlamentarnych, wielość procedur decyzyjnych powoduje wyróżnienie także innych dokumentów. Drugi typ sprawozdań (art. 53 regulaminu PE) przyjmowany jest wobec aktów nieustawodawczych samoistnych. Kiedy akt prawny jest stanowiony w wykonaniu procedury samoistnej, a PE zgodnie z postanowieniami traktatów pełni funkcję legislacyjną, komisja powołuje sprawozdawcę, który przygotowuje projekt sprawozdania. Zawiera on:

---

<sup>41</sup> Koordynatorzy powoływani są przez grupy polityczne dla każdej z komisji na początku każdej kadencji. Spotykają się oni na posiedzeniach przy drzwiach zamkniętych. Komisji mogą zostać powierzone uprawnienia w zakresie: decydowania o przedzieleniu grupom sprawozdań i opinii do sporządzenia, organizowania wysłuchań w komisji, zleceniu analiz, wyjazdów delegacji komisji czy w innych kwestiach merytorycznych lub organizacyjnych, które powiązane są z pracą komisji. *Podręcznik na temat zwykłej procedury ustawodawczej*, 2017, <http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/82234cd9-c351-4c03-a7e9-f81a0f14b205/handbook-olp-pl.pdf> [dostęp: 02.05.2020].

<sup>42</sup> W razie potrzeby wraz z poprawkami sprawozdawca może przygotować zwięzłe uzasadnienie/uzasadnienia, które nie są poddawane pod głosowanie.

projekt rezolucji; uzasadnienie zawierające w razie konieczności kosztorys, który określa ewentualne skutki finansowe sprawozdania oraz ich zgodność z wieloletnimi ramami finansowymi; teksty projektów rezolucji, które należy ująć w sprawozdaniu.

Trzeci typ sprawozdań (art. 54 regulaminu PE) dotyczy sytuacji, gdy Komisja przyjmuje sprawozdanie z własnej inicjatywy. Może to dotyczyć samostanowienia procedur nieustawodawczych, gdzie legislatorem jest Rada oraz pośredniej inicjatywy legislacyjnej. Komisja może wystąpić z własną inicjatywą jedynie za zgodą Konferencji Przewodniczących. W tym celu kieruje wniosek do Konferencji, która podejmuje decyzje na podstawie przepisów wykonawczych w terminie 2 miesięcy. W przypadku odmowy, Konferencja musi uzasadnić swoją decyzję. Jeżeli przedmiot sprawozdania należy do zakresu prawa do inicjatywy PE może ona odmówić zgody jedynie, gdy niespełnione są wymogi traktatowe. Projekty rezolucji, które są przedstawione PE są rozpatrywane w krótkiej prezentacji. Poprawki do takich projektów oraz wnioski o głosowanie podzielone lub głosowanie odrębne do rozważania na posiedzeniu plenarnym są dopuszczone wtedy, gdy złożył je sprawozdawca w celu uwzględnienia nowych informacji lub skierowała je grupa co najmniej 10 posłów. Również grupy polityczne mogą składać projekty rezolucji w celu zastąpienia rezolucji komisji. Głosowanie w tych przypadkach jest imienne. Wskazanego rozwiązania nie stosuje się, gdy: 1) przedmiot sprawozdania uzasadnia przeprowadzenie priorytetowej debaty na posiedzeniu plenarnym, 2) zostało ono sporządzone zgodnie z prawem PE do inicjatywy lub 3) jest to sprawozdanie strategiczne.

W każdym z wymienionych przypadków sprawozdawca przygotowuje sprawozdanie wraz z uzasadnieniem i odpowiada w tym zakresie przed komisją. Prezentuje je również na posiedzeniu plenarnym PE. Uzasadnienie nie jest głosowane, ale musi być zgodne z treścią sprawozdania. Głosowanie w komisji jest ważne, gdy jedna czwarta jej członków jest faktycznie obecna. Jeżeli jednak posłowie lub grupa polityczna (grupy polityczne) w liczbie stanowiącej co najmniej reprezentujących wysoki próg w komisji złożą wniosek o przeliczenie kworum przed rozpoczęciem głosowania, jest ono ważne jedynie, gdy uczestniczy w nim większość jej członków. Każde pojedyncze lub końcowe głosowanie nad sprawozdaniem lub opinią, przeprowadzane w komisji, jest głosowaniem imiennym. Głosowanie nad poprawkami i inne głosowania przeprowadza się przez podniesienie ręki, chyba że przewodniczący postanowi przeprowadzić głosowanie elektroniczne. Wniosek o przeprowadzenie głosowania imiennego mogą także zgłosić posłowie lub grupa polityczna (grupy

polityczne) w liczbie stanowiącej co najmniej wysoki próg w komisji. Stanowiska mniejszości mogą być wyrażone pisemnie (ok. 200 słów) i dołączone w formie deklaracji do uzasadnienia rezolucji.

Inną formą działalności komisji jest przygotowanie opinii (art. 56 regulaminu PE). Są one przygotowywane w sytuacji, gdy komisja, której jako pierwszej powierzono projekt legislacyjny, zamierza uzyskać opinię innej komisji lub odwrotnie, kiedy inna komisja chciałaby ją wyrazić. W takich przypadkach komisje zwracają się do przewodniczącego o podjęcie decyzji, która z nich jest komisją właściwą, a która opiniodawcą. Komisja opiniodawcza przygotowuje swoją opinię powołując sprawozdawcę lub w formie pisma do przewodniczącego. W przypadku wniosku aktu legislacyjnego, opinia obejmuje poprawki do tekstu rozpatrywanego przez komisję wraz z krótkim uzasadnieniem, które należy do autorów i nie są poddawane głosowaniu. Jeżeli zaistnieje taka potrzeba sprawozdawca opinii może przedstawić również zwięzłe uzasadnienie dotyczące całego tekstu. Jeżeli natomiast opinia nie dotyczy aktu wiążącego, wówczas zawiera wskazówki odnoszące się do projektu rezolucji przygotowanego przez właściwą przedmiotowo komisję. Ta głosuje nad takimi poprawkami lub wskazówkami. Należy natomiast podkreślić, że opinia może dotyczyć wyłącznie kwestii należących do właściwości komisji opiniodawczej. Jeżeli zostanie wyznaczona komisja opiniodawcza, wówczas komisja właściwa przedmiotowo wyznacza jej termin do sporządzenia opinii. Po upływie terminu komisja właściwa może kontynuować procedurę. Jeżeli komisja opiniodawcza przedstawia opinię zawierającą poprawki, są one przekazywane przez jej przewodniczącego lub sprawozdawcę. Wszystkie opinie i poprawki komisji opiniodawczej są włączane do sprawozdania komisji właściwej przedmiotowo. Komisja opiniodawcza nie może następnie zgłaszać już poprawek podczas posiedzenia plenarnego. Przewodniczący oraz sprawozdawca powinni być zapraszani na spotkania komisji właściwej przedmiotowo z głosem doradczym w sytuacji, gdy posiedzenie dotyczy zagadnień wspólnych dla obydwu komisji. Powyższe rozwiązanie stosowane jest również w przypadku, gdy przedmiot wniosku należy do właściwości dwóch lub więcej komisji.

Konferencja Przewodniczących może również zdecydować o zastosowaniu procedury obejmującej wspólne posiedzenia komisji oraz wspólne głosowanie w sytuacji, gdy dana sprawa nierozzerwalnie wchodzi w zakres właściwości kilku komisji oraz Konferencja uzna, że kwestia ta ma znaczenie zasadnicze (art. 58 regulaminu PE). Wówczas sprawozdawcy przygotowują jeden projekt sprawozdania, który następnie jest analizowany przez zainteresowane



komisje. Głosowanie przeprowadzane jest podczas wspólnych posiedzeń przebiegających pod wspólnym przewodnictwem ich przewodniczących. Jeżeli w opisanej sytuacji dochodzi do drugiego czytania w zwykłej procedurze ustawodawczej, stanowisko Rady jest rozpatrywane na wspólnym posiedzeniu zainteresowanych komisji, które przy braku porozumienia między ich przewodniczącymi odbywa się w środę w pierwszym tygodniu przeznaczonym na posiedzenia organów parlamentarnych po jego przekazaniu. Głosowanie nad zaleceniami do drugiego czytania odbywa się na wspólnym posiedzeniu w oparciu o wspólny projekt przygotowany przez sprawozdawców zainteresowanych komisji. Jeżeli brak wspólnego projektu, wówczas głosowanie dotyczy jedynie przedstawionych poprawek. W ewentualnym trzecim czytaniu zwykłej procedury ustawodawczej przewodniczący i sprawozdawcy zainteresowanych komisji powoływani są do delegacji w Komitecie Pojedynczym.

### 3.2. Posiedzenia plenarne

Podstawowy tryb posiedzenia plenarnego polega na przeprowadzeniu debaty, która poprzedza głosowanie nad przyjęciem rezolucji. Jednakże regulamin przewiduje również posiedzenia bez możliwości zgłaszania poprawek oraz debaty. Taka sytuacja dotyczy sprawozdania, które zostało przyjęte przez komisję przy mniej niż jednej dziesiątej głosów przeciwnych. Co do zasady przeprowadzane jest tylko jedno głosowanie, chyba że przed ustaleniem ostatecznego projektu porządku dziennego posłowie lub grupa polityczna w liczbie stanowiącej co najmniej średni próg, złożą pisemne wnioski o dopuszczenie możliwości proponowania poprawek. Przewodniczący wówczas wyznacza termin na ich wnoszenie. Sprawozdania, które zostały wpisane do porządku obrad, jako głosowane bez poprawek, nie są również przedmiotem debaty, chyba że podczas podejmowania decyzji co do dziennego porządku na sesji miesięcznej w oparciu o propozycję Konferencji przewodniczących lub na wniosek grupy politycznej lub posłów reprezentujących liczbę co najmniej równą niskiemu progowi, PE zdecyduje inaczej (art. 159 ust. 1-4 regulaminu PE).

Porządek obrad PE może przewidywać również przeprowadzenie debat nadzwyczajnych oraz debat na aktualny temat. W pierwszym przypadku jest ona przeprowadzana na wniosek grupy politycznej lub posłów reprezentujących co najmniej niski próg. Dotyczy ona tematyki o szczególnym znaczeniu. W czasie jednej sesji miesięcznej można przeprowadzić jedną taką sesję (art. 161 ust. 2 regulaminu PE). Natomiast debaty na aktualny temat

przewidywane są na każdym posiedzeniu plenarnym i dotyczą one bieżących kwestii o istotnym znaczeniu dla polityki UE. Każda grupa polityczna może w ciągu roku zaproponować wybraną przez siebie kwestię na co najmniej jedną tego typu debatę. Wniosek w tym przedmiocie kierowany jest do Konferencji Przewodniczących i to ona podejmuje decyzję, kiedy odbędzie się debata. Może również – stanowiąc większością czterech piątych posłów do PE – odrzucić kwestię wskazaną przez grupę polityczną. Debatę rozpoczyna przedstawiciel grupy, który wprowadza do zagadnienia. Jest ona zamykana bez uchwalania rezolucji.

Zgodnie z postanowieniami regulaminu PE możliwe jest również przeprowadzenie debaty w trybie pilnym na temat projektu dotyczącego propozycji zmiany traktatów. Stosowny wniosek kierowany jest przez przewodniczącego, komisję, grupę polityczną lub posłów w liczbie odpowiadającej co najmniej niskiemu progowi, Komisję lub Radę (art. 163 ust. 1-2 regulaminu PE).

Jak zauważono powyżej, podczas posiedzenia plenarnego możliwe jest zgłaszanie poprawek do sprawozdania przedstawionego przez komisje. Wnioskodawcami mogą być: właściwa komisja, grupa polityczna lub posłowie w liczbie stanowiącej co najmniej odpowiadającej niskiemu progowi. Poprawki muszą być złożone na piśmie i podpisane przez autorów w terminie określonym przez Przewodniczącego. Natomiast wnioski odnoszące się do aktów wiążących mogą być wzbogacone o krótkie wyjaśnienie. Przedmiotem poprawek może być zmiana każdej z części projektu rezolucji, projektu rezolucji ustawodawczej, projektu decyzji lub całość wniosku dotyczącego aktu wiążącego, jak również wykreślenie, dodanie lub zastąpienie słów, czy liczb. Proponowane zmiany podlegają głosowaniu podczas posiedzenia plenarnego pod warunkiem, że zostały udostępnione we wszystkich językach urzędowych, chyba że PE postanowi inaczej. Podmiotem odpowiedzialnym za dopuszczenie poprawek jest Przewodniczący. Niedopuszczalne są zmiany, jeżeli: 1) treść poprawki nie ma bezpośredniego związku z tekstem, którego zmianę ma na celu; 2) zmiana dotyczy usunięcia lub zastąpienia całego tekstu; 3) zmienia się więcej niż jeden artykuł lub ustęp tekstu, z wyjątkiem poprawek kompromisowych oraz poprawek mających na celu naniesienie identycznych zmian w danym wyrażeniu w całym tekście; 4) zmiana wniosku dotyczy ujednolicenia unijnego aktu prawnego; 5) zmienia te części wniosku, które dotyczą przekształcenia unijnego aktu prawnego, które pozostają niezmiennie w takim wniosku; 6) ma jedynie zapewnić językową poprawność lub dotyczy spójności terminologicznej tekstu w języku, w którym poprawkę tę złożono. W ostatniej

z wymienionych sytuacji Przewodniczący poszukuje wraz z zainteresowanymi odpowiedniego rozwiązania językowego (art. 181 ust. 1 a-f regulaminu PE).

Regulamin przewiduje również inne rozwiązanie, polegające na złożeniu alternatywnego projektu rezolucji w celu zastąpienia projektu rezolucji nieustawodawczej. Wniosek w tym przedmiocie składa grupa polityczna lub posłowie w liczbie stanowiącej co najmniej niski próg. Korzystając z takiej możliwości wskazane podmioty nie mogą zgłaszać poprawek do projektu właściwej komisji.

Po upływie czasu przeznaczonych na składanie poprawek przeprowadzane jest głosowanie w określonej kolejności. Jako pierwsze głosowane są poprawki do wniosku dotyczącego aktu wiążącego, następnie przeprowadzane jest głosowanie nad całością wniosku wraz z poprawkami. Jeżeli nie uzyska on większości oddanych głosów w komisji, to proponuje ona PE odrzucenie wniosku. Kolejne głosowanie dotyczy poprawek do projektu rezolucji lub projektu rezolucji ustawodawczej, a następnie PE głosuje nad całością projektu rezolucji. Jest to tzw. głosowanie końcowe. W przypadku głosowania nad wnioskami dotyczącymi aktów wiążących oraz projektów rezolucji nieustawodawczych w pierwszej kolejności głosuje się nad częścią merytoryczną, a następnie nad umocowaniami i motywami. Jeżeli proponowana poprawka jest sprzeczna z podjętymi wcześniej w trakcie tego samego spotkania decyzjami odnośnie do tego samego zagadnienia, to upada (art. 182 regulaminu PE).

Głosowanie nad poprawkami poprzedza głosowanie nad tekstem. Ponadto, jeżeli zgłoszonych było kilka poprawek wzajemnie się wykluczających i jednocześnie dotyczących tej samej części projektu, wówczas pierwszeństwo ma ta z nich, która najbardziej różni się od tekstu podstawowego. Podobnie poprawki kompromisowe korzystają z takiego przywileju. Jeżeli właściwa komisja złożyła kilka poprawek, Przewodniczący decyduje o wspólnym głosowaniu pod warunkiem, że grupa polityczna lub posłowie reprezentujący co najmniej niski próg nie wniosą o głosowanie odrębne lub podzielone. Głosowanie wspólne może również dotyczyć poprawek, które wzajemnie się uzupełniają. W sytuacji, gdy wpłynęło więcej niż pięćdziesiąt poprawek lub wniosków o podzielone bądź odrębne głosowanie odnośnie do tekstu przedstawionego przez komisję, Przewodniczący może zwrócić się do komisji o głosowanie nad każdą poprawką lub wnioskiem. Jeżeli nie zostaną poparte przez jedną trzecią członków komisji nie są głosowane na posiedzeniu plenarnym.

Samo głosowanie odbywa się przez podniesienie ręki, ale Przewodniczący może zdecydować o głosowaniu przy pomocy systemu elektronicznego. Wynik głosowania opiera się na systemie „za i przeciw”. Przewodniczący ogłasza

wynik głosowania. Jest on również rejestrowany. W przypadku podejmowania decyzji na podstawie sprawozdania albo na wniosek grupy politycznej lub posłów reprezentujących co najmniej niski próg, Parlament głosuje imiennie. Ponadto PE może głosować tajnie przy powoływaniu na stanowiska lub w innych przypadkach, jeżeli wskazane powyżej podmioty wystąpią z takim wnioskiem.

#### **4. Zasada otwartości w pracach Parlamentu Europejskiego**

Szczególna pozycja instytucjonalna PE, znajdująca swoje odzworowanie w rozwiązaniach proceduralnych, które gwarantują w szerokim zakresie dostęp do informacji, dotyczy sposobu podejmowania decyzji. Zgodnie z postanowieniami regulaminu PE należy wskazać następujące rozwiązania.

Po pierwsze, obowiązek publikacji w Dzienniku Urzędowym UE protokołów z obrad PE i komisji łącznie z dokumentami, które stanowiły podstawę debaty, podejmowanych decyzji oraz listę mówców. Publikowane są również wszystkie teksty przyjęte przez PE, w tym: wyniki głosowania, pełne treści oraz pełne sprawozdanie z obrad z tym zastrzeżeniem, że nie są one tłumaczone, ale zamieszcza się je w języku, w jakim zostały wypowiedziane.

Po drugie, zgodnie z regulaminem obrady PE oraz komisji są transmitowane w czasie rzeczywistym, co pozwala zainteresowanym obywatelom śledzenie dyskusji. Ponadto niezwłocznie po posiedzeniu sporządza się zindeksowany audiowizualny zapis obrad w językach, w których były prowadzone, wraz z wielojęzyczną ścieżką dźwiękową ze wszystkich aktywnych kabin tłumaczeniowych. Jest on udostępniony na stronie internetowej Parlamentu przez pozostały okres bieżącej kadencji i całą kolejną kadencję parlamentarną, po czym zostaje on zachowany w archiwach Parlamentu. Wyjątek w tym zakresie stanowią trilogi (szerzej opisane w części III), których posiedzenia nie są transmitowane, podobnie jak nie są dostępne protokoły z tychże posiedzeń. Uwzględniając wagę spotkań należy traktować to rozwiązanie jako ograniczenie zasady transparentności w pracach PE<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Por. M. Słok-Wódkowska, *Decydowanie publiczne w Parlamencie Europejskim. Remedium na tzw. deficyt demokracji?*, w: *Procedury decyzyjne Unii Europejskiej*, red. J. Galster, A. Szczerba-Zawada, Warszawa 2015, s. 83.

Po trzecie, PE zgodnie z postanowieniami rozporządzenia 1049/2001<sup>44</sup> zapewnia indywidualny dostęp do dokumentów, przez który należy rozumieć dostęp do wszelkich treści bez względu na nośnik (zapisane na papierze, przechowywane w formie elektronicznej czy jako dźwięk, nagranie wizualne czy audiowizualne) sporządzonych lub otrzymanych przez posłów pełniących mandat w Parlamencie, organy Parlamentu, komisje i delegacje międzyparlamentarne oraz przez Sekretariat Parlamentu<sup>45</sup>. Konsekwentnie na mocy decyzji Prezydium utworzony został elektroniczny rejestr dokumentów<sup>46</sup>. Zawiera on odniesienia do dokumentów sporządzonych lub otrzymanych przez PE od dnia 3 grudnia 2001 r.<sup>47</sup>

Ostatnim elementem, który wzmacnia jawność pracy PE jest system tłumaczeń dokumentów PE. Ze względu na wielość języków urzędowych UE jest on przede wszystkim związany z tłumaczeniem pisemnym wszystkich oficjalnych dokumentów, tj. protokołów, sprawozdań z posiedzeń komisji, poprawek zgłaszanych przez posłów do aktów prawnych. Natomiast tłumaczenie symultaniczne przeprowadzone jest zgodnie z Kodeksem postępowania w sprawie wielojęzyczności<sup>48</sup>.

---

<sup>44</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Dz. Urz. L 145 z 31.05.2001 r., s. 43.

<sup>45</sup> Pełny wykaz dokumentów zob. decyzja Prezydium Parlamentu Europejskiego z dnia 8 marca 2010 r. przyjmująca wykaz kategorii dokumentów bezpośrednio dostępnych w rejestrze publicznym, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/rev\\_801268\\_1\\_PL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/rev_801268_1_PL.pdf) [dostęp: 10.04.2020].

<sup>46</sup> Decyzja Prezydium z dnia 28 listopada 2001 r. zawierająca przepisy dotyczące publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego (2011/C 216/07).

<sup>47</sup> Publiczny rejestr dokumentów PE dostępny na stronie <https://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/home/welcome.htm?language=pl> [dostęp: 10.04.2020].

<sup>48</sup> Decyzja Prezydium z dnia 1 lipca 2019 r. Kodeks postępowania w sprawie wielojęzyczności, PE 422.618/BUR.

## ROZDZIAŁ II RADA UNII EUROPEJSKIEJ

### 1. Geneza i ewolucja kompetencji Rady Unii Europejskiej

Drugą instytucją posiadającą rzeczywiste uprawnienia ustawodawcze jest Rada (Rada Unii Europejskiej), która jest jedną z czterech instytucji utworzonych na mocy traktatów założycielskich. Pierwszy z nich TEWWiS powołał Specjalną Radę Ministrów, którą tworzyli przedstawiciele rządów państw członkowskich. Jej podstawowym zadaniem była wymiana informacji i konsultacje z Wysoką Władzą (obecną Komisją) oraz harmonizacja jej działań (art. 26 TEWWiS). W rzeczywistości sprawowała kontrolę i hamowała jej decyzje<sup>49</sup>. Omawiany traktat wprowadzał również pierwsze zasady sprawowania przewodnictwa w Radzie, stanowiąc, że funkcję tę pełni przedstawiciel każdego państwa przez sześć miesięcy (art. 27 ust. 2 TEWWiS). Kolejne dwa traktaty powoływały niezależne od siebie Rady – EWG i EWEA. Podobnie jak w TEWWiS, tworzyli je przedstawiciele rządów państw członkowskich w randze ministra. Jednakże posiadały one inną pozycję w systemie instytucjonalnym. Rady EWG i EWEA były silnymi instytucjami wyposażonymi w kompetencje decyzyjne, odpowiadającymi za koordynację polityk gospodarczych państw członkowskich (art. 145 TEWG, art. 115 TEWEA). Ich skład determinował temat spotkania. W początkowym okresie było to 9 ministrów resortowych, którzy spotykali się w różnych konfiguracjach (np. ministrowie finansów). Przewodnictwo w spotkaniach obejmowało państwo sprawujące prezydencję według takich samych zasad, jak na mocy TEWWiS. Traktaty wprowadzały również specjalną metodę podejmowania decyzji w Radzie. Przedstawiciel każdego państwa posiadał ściśle określoną liczbę głosów do wykorzystania podczas podejmowania decyzji (Belgia i Holandia – po 2, Francja, RFN i Włochy – po 4, Luksemburg – 1). Większość kwalifikowana

---

<sup>49</sup> F. Hayes-Renshaw, *The Council of Ministers*, w: *The institutions of the European Union*, red. J. Peterson, M. Shackleton, Oxford 2012, s. 69-70.

wynosiła wówczas 12 głosów przy inicjatywie Komisji lub 12 i nie mniej niż cztery państwa w innych przypadkach (art. 148 TEWG, art. 118 TEWEA).

Podsumowując, w pierwszym okresie integracji europejskiej Wspólnoty posiadały trzy niezależne systemy instytucjonalne oparte na instytucjach o zbliżonym składzie i kompetencjach. Pierwsze działania zmierzające do ustanowienia jednolitego systemu instytucjonalnego dla trzech Wspólnot podjęte zostały jeszcze w 1957 r. Na mocy Konwencji o niektórych wspólnych instytucjach połączono te instytucje, które posiadały jednakowo unormowane kompetencje i skład – Parlament i Trybunał Sprawiedliwości<sup>50</sup>. Problemy związane z ujednoczeniem Rady i Komisji rozwiązał TF<sup>51</sup>. Na mocy art. 1 tego traktatu w miejsce Rady EWG i EWEA oraz Specjalnej Rady Ministrów EWWIS powołano jedną Radę, która weszła w całość kompetencji Rady i Specjalnej Wysokiej Władzy. Podobnie, jak w traktatach założycielskich, tu również rząd każdego z państw członkowskich delegował jednego swojego przedstawiciela. Ponadto wprowadził on zasadę sprawowania prezydencji w kolejności alfabetycznej przez okres sześciu miesięcy: Belgia, Niemcy, Francja, Włochy, Luksemburg, Holandia (art. 2 TF). Bardzo ważnym rozwiązaniem przyjętym w omawianym traktacie było powołanie Komitetu Stałych Przedstawicieli państw członkowskich (Coreper), który odpowiedzialny był za przygotowanie spotkań Rady oraz wykonywanie jej zaleceń (art. 4 TF). Ponadto Rada nabyła prawo do uchwalenia własnego regulaminu (art. 5 TF).

Rada ustanowiona na mocy TF ulegała wielu przeobrażeniom, które następowały wraz z wejściem w życie kolejnych traktatów reformujących. Główne kierunki zmian dotyczyły składu<sup>52</sup> i sposobu głosowania w Radzie<sup>53</sup>. Ponadto podjęto działania zmierzające do usystematyzowania zakresu kompetencji Rady i Komisji. Jak podkreślono powyżej, TF wyposażył Radę w kompetencje, które wcześniej posiadały Rada oraz Specjalna Rada Ministrów. Konsekwentnie kolejne traktaty zmieniające zmierzały do rozdzielania kompetencji decyzyjnych i wykonawczych oraz przekazania tych ostatnich Komisji Europejskiej. Ponadto podjęto działania mające na celu odejście od pierwotnego sposobu podejmowania decyzji w drodze głosowania jednomyślnego na rzecz

<sup>50</sup> D. Miąsik, R. Poźniak, *Historia i charakter prawny Unii Europejskiej. Powstanie i ewolucja integracji europejskiej*, w: *Prawo europejskie w zarysie*, red. R. Skubisz, E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 2003, s. 21.

<sup>51</sup> Traktat ustanawiający jednolitą Radę i jednolitą Komisję dla Wspólnot Europejskich podpisany w Brukseli 8 kwietnia 1965 r. – wszedł w życie 1 lipca 1967 r., Dz. Urz. L 152 z 13.07.1967 r.

<sup>52</sup> Zgodnie z zasadami, które przyjęto w Traktacie o fuzji, rząd każdego państwa posiadał swojego przedstawiciela w Radzie. Konsekwentnie każda akcesja państwa członkowskiego do UE wpływała na skład Rady.

<sup>53</sup> To zagadnienie szerzej ujęte zostało w dalszej części rozdziału.

większości kwalifikowanej. Jednocześnie stopniowe pogłębianie integracji, które wiązało się ze wzrostem kompetencji UE, rozszerzało obszary, w których przyjmowała akty wiążące. Kolejny obszar zmian w zakresie kompetencji Rady związany był ze wzrostem znaczenia PE w procesach decyzyjnych i ze stopniowym wprowadzaniem nowych procedur decyzyjnych: zgody, współpracy, współdecydowania<sup>54</sup>.

Aktualnie pozycję Rady w strukturze instytucjonalnej UE wyznaczają postanowienia art. 16 TUE, który w ust. 1 wskazuje jej trzy zasadnicze funkcje: prawodawczą, budżetową oraz określania i koordynowania polityki UE. W literaturze podział kompetencji Rady definiowany jest w sposób rozszerzający. R. Schütze dodaje do wskazanych powyżej funkcji jeszcze dwie: związane z zawieraniem umów międzynarodowych oraz wykonawczą<sup>55</sup>. Zbliżony podział proponuje M.M. Kenig-Witkowska podając trzy funkcje: prawodawczą i budżetową, określania polityk i koordynacji zgodnie z przepisami traktatów oraz kreacyjną i kontrolną<sup>56</sup>. C. Mik dzieli funkcje Rady w sposób szczegółowy i podaje pięć funkcji Rady: prawodawczą, kreacyjną, kontrolną, wewnątrzorganizacyjną, koordynacyjną oraz międzynarodową<sup>57</sup>. Inny podział, który również występuje w literaturze, związany jest z kompetencjami Rady. Wyszczególniane są cztery typy funkcji: prawodawcza, kreacyjna, kontrolna, w ramach realizacji polityk UE<sup>58</sup> lub też dodatkowo wyodrębniana jest kompetencja budżetowa, jako samoistna<sup>59</sup>. Wydaje się, że wskazane powyżej rozbieżności poddyktowane są przede wszystkim próbą usystematyzowania szerokich i często modyfikowanych kompetencji Rady. Powyższe przykłady pokazują, że autorzy wyróżniają funkcje i/lub kompetencje Rady. Należy zatem zastanowić się nad znaczeniem tych pojęć. Zgodnie z definicją zawartą w *Słowniku języka polskiego* „kompetencja to zakres uprawnień urzędu lub urzędnika do zajmowania się określonymi sprawami i podejmowania dotyczących ich decyzji, zakres czyjejs wiedzy, umiejętności i doświadczenia, zdolność komórek do reagowania na określone bodźce”<sup>60</sup>. Funkcja natomiast dotyczy „zadania, które spełnia lub ma spełnić jakaś osoba lub rzecz, czyjeś stanowisko lub zakres

<sup>54</sup> Szerzej zagadnienie to omówiono w kontekście wzrostu kompetencji prawodawczych PE.

<sup>55</sup> R. Schütze, *European Constitutional Law*, Cambridge 2012, s. 114-115.

<sup>56</sup> M.M. Kenig-Witkowska, *Ramy instytucjonalne...*, s. 98.

<sup>57</sup> C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki. Tom 1*, Warszawa 2000, s. 177.

<sup>58</sup> P. Wojtasik, *System instytucjonalny*, w: *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej w zarysie*, red. A. Kuś, Lublin 2012, s. 163.

<sup>59</sup> D.E. Harasimiuk, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, w: M. Muszyński, D.E. Harasimiuk, M. Kozak, *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*, Warszawa 2012, s. 152-163.

<sup>60</sup> *Słownik języka polskiego*, Warszawa 2005, s. 348.



obowiązków<sup>61</sup>. Wydaje się zatem, że funkcja jest pojęciem szerszym i może obejmować różne rodzaje kompetencji.

Przyjmując podział wprowadzony w postanowieniach traktatu, należy wskazać trzy funkcje: prawodawczą, budżetową oraz koordynowania i określania polityk UE.

Pierwsza dotyczy zdolności Rady do uczestnictwa w procesach decyzyjnych: procedurze ustawodawczej, zwykłej lub specjalnej oraz procedurze zmiany traktatów. Funkcja budżetowa również związana jest z procesem decyzyjnym, ale ograniczona jest do jednej szczególnej procedury przyjęcia budżetu UE. Ostatnia funkcja odnosi się do kompetencji o charakterze kontrolnym, kreacyjnym, dotyczących koordynowania i realizacji polityk UE oraz określania polityk UE, w tym WPZiB oraz WPBiO.

## 2. Skład Rady

Zgodnie z postanowieniami art. 16 ust. 2 TUE w skład Rady wchodzi jeden przedstawiciel szczebla ministerialnego z każdego państwa członkowskiego, upoważniony do zaciągania zobowiązań w imieniu rządu państwa, które reprezentuje, oraz do wykonywania prawa głosu. Skład Rady pozwala przyjąć, że jest to instytucja niejednorodna, międzyrządowa, niekadencyjna i kolegialna. Rozwiązanie przyjęte w TUE jest jednym z przejawów zasady równości państw w UE. Każde państwo członkowskie posiada jednego przedstawiciela szczebla ministerialnego upoważnionego do zaciągania zobowiązań w imieniu państwa. Tak zdefiniowany skład Rady oznacza, że może być ono reprezentowane przez każdego z członków rządu spełniającego powyższe warunki. Ponadto państwo członkowskie może być reprezentowane w Radzie przez sekretarzy stanu, którzy zgodnie z przepisami wewnętrznymi państw członkowskich są urzędnikami państwowymi na szczeblu ministerialnym. W praktyce jednak bardzo często w posiedzeniach Rady uczestniczą inni urzędnicy ministerialni lub dyplomaci<sup>62</sup>.

Należy podkreślić, że tak zdefiniowany skład Rady daje możliwość udziału w jej spotkaniach przedstawicielom państw federacyjnych i federalnych

---

<sup>61</sup> Tamże.

<sup>62</sup> M.M. Kenig-Witkowska, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, w: *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. M.M. Kenig-Witkowska, A. Łazowski, R. Ostrihansky, Warszawa 2011, s. 95.

jednostek administracyjnych. W tym przypadku muszą one samodzielnie zdecydować, kto je reprezentuje w Radzie<sup>63</sup>.

Podsumowując, jest to instytucja niejednorodna, a zakres kompetencji każdego z przedstawicieli wchodzących w skład danej Rady będzie determinował jej właściwość. Konsekwentnie, skoro państwa członkowskie reprezentowane są przez członków rządu, to jest ona instytucją międzyrządową. Rada jest także instytucją zależną, w tym znaczeniu, że jej przedstawiciele są związani instrukcjami swojego rządu<sup>64</sup>. Jest również instytucją niekadencyjną. Członkowie Rady wchodzi w jej skład ze względu na funkcje polityczne w państwie pochodzenia. Przepisy krajowe decydują o ich powołaniu, kadencji i jednocześnie udziale w pracach Rady.

## 2.1. Formacje Rady

Jak zasygnalizowano powyżej, Rada jest instytucją niejednorodną i może występować w różnych składach. Zgodnie z postanowieniem art. 236 TFUE, rodzaje składów Rady, z wyjątkiem Rady ds. Ogólnych i Rady ds. Zagranicznych, ustala Rada Europejska w drodze decyzji przyjętej kwalifikowaną większością głosów. Tym samym należy przyjąć, że występują dwa stałe składy Rady niezależne od stanowiska Rady Europejskiej oraz pozostałe, które ona kształtuje. Aktualnie obowiązują składy Rady określone w załączniku 1 do regulaminu wewnętrznego Rady 2009/878 z dnia 1 grudnia 2009 r. Zgodnie ze wskazanym dokumentem funkcjonuje 10 różnych konfiguracji Rady: Rada do spraw Ogólnych (GAC), Rada do spraw Zagranicznych (FAC), Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN), Rada do spraw Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (WSiSW), Rada do spraw Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów (EPSCO), Rada do spraw Konkurencyjności – Rynek Wewnętrzny, Przemysł i Badania (COMPET), Rada do spraw Transportu, Telekomunikacji i Energii (TTE), Rada do spraw Rolnictwa i Rybołówstwa (AGRIFISH), Rada do spraw Środowiska (ENV) oraz Rada do spraw Edukacji, Młodzieży i Kultury (EYCS).

W literaturze podkreśla się, że wielkość składów Rady nie wpływa na ich rangę, choć niektóre posiadają większe znaczenie. Zasadniczo Rada jest jedna,

---

<sup>63</sup> Tamże, s. 96.

<sup>64</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Komentarz do artykułu 237, w: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. T. III*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 146.

ale występuje w różnych konfiguracjach, które usystematyzowane są horyzontalnie (np. do spraw zagranicznych czy finansów) lub tematycznie (np. rolnictwa czy konkurencyjności)<sup>65</sup>. Sumując powyższe uwagi należy przyjąć następujące wnioski. Po pierwsze, akt prawny, którego treść mieści się w zakresie kompetencji Rady, może być formalnie przyjęty przez każdy z jej składów. Po drugie, składy Rady nie są hierarchicznie podporządkowane, czyli mają równą rangę. W tym jednak przypadku należy podkreślić znaczenie i rolę Rady ds. ogólnych i Rady ds. Zagranicznych. Po trzecie, powyższe uwagi przemawiające za tym, że pomimo różnych składów Rada pozostaje jedną instytucją powoduje, że nie zmienia charakteru prezydencji<sup>66</sup>.

Szczególne znaczenie Rady ds. Ogólnych i ds. Zagranicznych wynika nie tylko z faktu, że wskazane zostały w traktatach. Posiadają one również bezpośrednio przypisane kompetencje. Rada ds. Ogólnych zapewnia spójność prac składów Rady. Wspólnie z Przewodniczącym Rady Europejskiej oraz Przewodniczącym Komisji przygotowuje posiedzenia Rady Europejskiej oraz zapewnia ich ciągłość. Ponadto zgodnie z art. 2 ust. 2 regulaminu RUE odpowiada za ogólną koordynację kierunków działania, zagadnień instytucjonalnych i administracyjnych, spraw horyzontalnych, które obejmują wieloletnie ramy finansowe, rozszerzenie Unii, jak również sprawy przekazane jej przez Radę Europejską, w tym zasady funkcjonowania unii gospodarczo-walutowej. W skład Rady ds. Ogólnych wchodzi ministrowie do spraw europejskich państw członkowskich.

Rada ds. Zagranicznych natomiast opracowuje działania zewnętrzne UE zgodnie ze strategicznymi kierunkami określonymi przez Radę Europejską. Zapewnia spójność jej działań. Odpowiada za prowadzenie całości zewnętrznych działań Unii, przez które należy rozumieć WPZiB, wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony, wspólną politykę handlową oraz współpracę w zakresie rozwoju i pomocy humanitarnej. W odróżnieniu od innych składów Rady, jej przewodniczącym jest Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Bezpieczeństwa (WPUZiPB), który może być zastąpiony w wyjątkowych okolicznościach przez przedstawiciela państwa, które aktualnie przewodniczy w Radzie<sup>67</sup>. W skład Rady do spraw zagranicznych wchodzi ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich.

<sup>65</sup> D. Dinan, *Ever closer Union. An introduction to European Integration*, Palgrave Macmillan 2010, s. 212.

<sup>66</sup> Przewodnik po regulaminie wewnętrznym Rady. Regulamin wewnętrzny Rady Europejskiej i Regulamin wewnętrzny Rady, Luksemburg 2016, <https://www.consilium.europa.eu/media/29814/qc0415692pln.pdf> [dostęp: 10.04.2020], s. 13.

<sup>67</sup> Art. 2 ust. 5 decyzji Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotyczącej przyjęcia regulaminu wewnętrznego

Składy Rady, które określone zostały w załączniku do regulaminu, odpowiadają za szczegółowe sektory Unii Europejskiej.

Rada ds. Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN) odpowiada w UE za trzy dziedziny: politykę gospodarczą, kwestie podatkowe oraz regulowanie usług finansowych (w szczególności prawne i praktyczne aspekty wspólnej unijnej waluty – Euro), uzgadnianie stanowisk UE przed spotkaniami międzynarodowymi na takich forach, jak G-20, Międzynarodowy Fundusz Walutowy czy Bank Światowy, oraz odpowiada za finansowe aspekty międzynarodowych negocjacji w sprawie walki ze zmianą klimatu. W spotkaniach Rady ECOFIN uczestniczą ministrowie gospodarki i finansów ze wszystkich państw członkowskich. W przeddzień posiedzeń Rady ds. Gospodarczych i Finansowych odbywa się spotkanie nieformalnego gremium, w którym ministrowie państw strefy euro omawiają wspólne obowiązki dotyczące euro (tzw. Eurogrupa).

Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (WSiSW) zajmuje się współpracą i wspólną polityką w kwestiach transgranicznych, tworząc ogólnounijny obszar sprawiedliwości. Do jej zakresów należą: ochrona praw podstawowych, swobodny przepływ obywateli, ochrona ludności, kwestie azylu i imigracji, wspólne dochodzenia w sprawie transgranicznej przestępczości zorganizowanej, unijna strategia bezpieczeństwa, w tym walka z terroryzmem, przestępczością zorganizowaną, cyberprzestępczością i skrajną radykalizacją. W spotkaniach tej Rady uczestniczą ministrowie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych ze wszystkich państw członkowskich UE. Należy jednak podkreślić odrębny status przedstawicieli Danii i Irlandii, którzy nie uczestniczą w pełni lub uczestniczą pod pewnymi warunkami w realizacji niektórych działań z dziedziny wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów (EPSCO) zajmuje się problemami zatrudnienia oraz poprawą warunków życia i pracy. W spotkaniach EPSCO uczestniczą ministrowie odpowiedzialni za zatrudnienie, sprawy społeczne, zdrowie i politykę konsumencką ze wszystkich państw członkowskich UE.

Kolejny skład – Rada ds. Konkurencyjności (COMPET) – zajmuje się wzmacnianiem konkurencyjności i zwiększaniem wzrostu w UE w obrębie rynku wewnętrznego, przemysłu, badań i innowacji oraz przestrzeni kosmicznej. W jej spotkaniach uczestniczą ministrowie ze wszystkich państw członkowskich odpowiedzialni za handel, przemysł, badania i innowacje, gospodarkę lub przestrzeń kosmiczną.

Kompetencje Rady ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii (TTE) obejmują transport, telekomunikację i energię, w szczególności ustanawianie nowoczesnych, konkurencyjnych i wydajnych rynków oraz nowoczesnej, konkurencyjnej i wydajnej infrastruktury, tworzenie transeuropejskich sieci transportu, łączności i energii. W jej obradach uczestniczą ministrowie transportu, energii lub telekomunikacji.

Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa (AGRIFISH) reguluje kwestie związane z produkcją żywności, rozwojem wsi i zarządzaniem rybołówstwem. W jej spotkaniach uczestniczą ministrowie do spraw rolnictwa i rybołówstwa.

Rada ds. Środowiska (ENV) zajmuje się polityką środowiskową, w tym ochroną środowiska, korzystaniem z zasobów oraz ochroną zdrowia ludzi, międzynarodowymi sprawami środowiska, zwłaszcza zmianą klimatu. W spotkaniach uczestniczą ministrowie odpowiedzialni za sprawy związane ze środowiskiem.

Ostatni skład Rady – Rada ds. Edukacji, Młodzieży, Kultury i Sportu (EYCS) zajmuje się szczególnie dziedzinaми, które co do zasady należą do kompetencji państw członkowskich. W tym obszarze UE określa ramy współpracy państw członkowskich polegającej na wymianie informacji i doświadczeń w dziedzinach budzących wspólne zainteresowanie. W spotkaniach Rady uczestniczą ministrowie odpowiedzialni za edukację, kulturę, młodzież, media, komunikację lub sport ze wszystkich państw członkowskich UE<sup>68</sup>.

## 2.2. Prezydencja

Odrębnym zagadnieniem bezpośrednio związanym z Radą oraz jej strukturą organizacyjną jest instytucja prezydencji lub przewodnictwa w Radzie. Kolejność i zasady sprawowania prezydencji normuje Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną (art. 236 TFUE). Zgodnie z jej decyzją prezydencję w Radzie pełnią uprzednio ustalone grupy trzech państw przez 18 miesięcy oraz kolejno indywidualnie każde państwo z danej grupy przy wsparciu pozostałych dwóch państw<sup>69</sup>. Wprowadzona została zatem prezydencja

<sup>68</sup> Szerzej na temat poszczególnych składów Rady zob. <https://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/configurations/> [dostęp: 10.04.2020].

<sup>69</sup> Decyzja Rady 2016/1316 z dnia 26 lipca 2016 r. zmieniająca decyzję 2009/908/UE ustanawiającą środki wykonawcze do decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady oraz dotyczącą przewodnictwa w organach przygotowawczych Rady, Dz. Urz. UE 2016 L 208/42.

hybrydalna oparta na jednoczesnej osiemnastomiesięcznej prezydencji zbiorowej trzech państw oraz indywidualnej trwającej sześć miesięcy.

Samo pojęcie prezydencji wywołuje bogatą dyskusję w literaturze<sup>70</sup>. Wydaje się, że należy ją rozumieć jako sumę kompetencji, jakie zostają jej powierzone na określony czas. Przypisana jest temporalnie danemu państwu, które wykonuje je wykorzystując własne zasoby przy wsparciu organów administracji i instytucji unijnych oraz pozostałych państw członkowskich. W literaturze wskazuje się cztery podstawowe funkcje prezydencji: zarządzającą, planistyczną, mediacyjną, współpracy z instytucjami unijnymi oraz reprezentacyjną w stosunkach zewnętrznych<sup>71</sup>. Pierwsza z nich, funkcja zarządzająca, sprowadza się głównie do przewodniczenia: składom Rady, z wyjątkiem Rady do spraw Zagranicznych; Komitetowi Stałych Przedstawicieli przy Unii Europejskiej oraz komitetom przygotowującym spotkania składów Rady<sup>72</sup>. Funkcja planistyczna bezpośrednio związana jest z obowiązkiem opracowania programu pracy Rady. Zgodnie z postanowieniami regulaminu wewnętrznego (art. 2 ust. 6 regulaminu RUE) państwa sprawujące prezydencję grupową, we współpracy z WPUZiPB, Komisją oraz Przewodniczącym Rady Europejskiej, przygotowują projekt programu na 18 miesięcy. Należy również podkreślić,

<sup>70</sup> W literaturze przedmiotu pojęcie prezydencji definiowane jest z kilku perspektyw. Z. Czachór odwołując się do zdolności państwa sprawującego władzę definiuje ją jako mechanizm formalnej i nieformalnej ekspozycji i oddziaływania państwa przewodniczącego UE na system integracyjny i jego otoczenie, zob. Z. Czachór, *Proces kreowania i upowszechniania priorytetów prezydencji na przykładzie Polski*, w: *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2010, s. 53 i nast. J. Sozański natomiast odnosi się do funkcji prezydencji i rozumie ją jako zdolność lub formułę wypracowywania trybu i harmonogramu przygotowania jej programu, harmonogramu i trybu identyfikacji narodowych priorytetów i preferencji potrzebnych do realizacji w trakcie prezydencji, zob. J. Sozański, *Prezydencja w Unii Europejskiej*, Poznań 2021, s. 10-11. Podobnie J. Barcz twierdzi, że należy rozumieć ją jako sprawowanie przez państwo członkowskie przewidzianej w traktacie funkcji w Radzie, zob. J. Barcz, *Prezydencja w Radzie UE – aspekty prawne i instytucjonalne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 7 (2010), s. 4.

<sup>71</sup> J. Barcz, *Prezydencja w Radzie UE...*, s. 14.

<sup>72</sup> Szczegółowe rozwiązania w tym przedmiocie wprowadza decyzja Rady 2009/908/UE z dnia 1 grudnia 2009 r. ustanawiająca środki wykonawcze do decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady oraz dotycząca przewodnictwa w organach przygotowawczych Rady, Dz. Urz. UE 2009, L 322/28. Zgodnie z jej postanowieniami należy wskazać trzy grupy organów przygotowawczych składów Rady, którym stosownie przewodniczy prezydencja, przedstawiciel WPUZiPB (załącznik II do decyzji) lub stali przewodniczący (załącznik III do decyzji). W ostatnim przypadku będą to stali przewodniczący pochodzący z wyboru (Komitet Ekonomiczno-Finansowy, Komitet Zatrudnienia, Komitet Ochrony Socjalnej, Komitet Wojskowy, Komitet Polityki Gospodarczej, Komitet do spraw Usług Finansowych, Grupa Robocza Komitetu Wojskowego, Grupa do spraw Kodeksu Postępowania) lub Sekretariat Generalny (Komitet do spraw Bezpieczeństwa, Grupy Robocze do spraw: Informacji, Łączności Elektronicznej, Ujednolicenia Prawodawstwa, Prawników Lingwistów, Nowych Budynków).

że państwa te zobowiązane są do konsultacji z trzema kolejnymi prezydentami, tak aby zagwarantować ciągłość prac Rady. Projekt jest zatwierdzany przez Radę ds. Ogólnych. Funkcja mediacyjna związana jest przede wszystkim z nakłanianiem członków Rady do przyjęcia konkretnych rozwiązań. Ma ona istotne znaczenie przy decyzjach podejmowanych większością kwalifikowaną. Funkcja związana ze współpracą z instytucjami unijnymi rozszerzona została na mocy Traktatu z Lizbony o nowe organy, tj. Przewodniczącego Rady Europejskiej i WPUZiPB. Nastąpiło to przy jednoczesnym osłabieniu zakresu kompetencji samej Rady, które przeniesione zostały na wskazane podmioty. Ostatnia z funkcji dotycząca stosunków zewnętrznych została znacznie osłabiona po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Jest to konsekwencja powołania WPUZiPB oraz wyposażenia go w kompetencje w zakresie polityki zagranicznej UE oraz prawa do przewodniczenia Radzie do spraw Zagranicznych.

Rada jako instytucja wyposażona została w złożony system organów pomocniczych, które wspomagają ją w wykonywaniu kompetencji, zwłaszcza ustawodawczych. Należy podkreślić, że jej system decyzyjny opiera się na trzech poziomach. Pierwszy i podstawowy stanowią komitety i grupy robocze, które rozpoczynają prace nad projektem. Następnie efekt ich prac przesyłany jest do Coreperu, który po przeprowadzonej dyskusji umieszcza projekt w programie obrad Rady. Ostatni poziom przeprowadzony jest już na spotkaniu właściwej przedmiotowo Rady. Całość prac koordynuje Sekretariat Generalny.

### 3. Organy pomocnicze Rady

#### 3.1. Komitety i grupy robocze

Przyjmując za kryterium sposób powstania, należy wskazać trzy grupy organów pomocniczych Rady<sup>73</sup>. Pierwsze powstały na mocy traktatów (Komitet Ekonomiczno-Finansowy, Komitet Zatrudnienia, Komitet ds. Polityki Handlowej, Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, Stały Komitet Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komitet Ochrony Socjalnej). Kolejna grupa obejmuje komitety, które powołane zostały na mocy aktu

<sup>73</sup> Zob. <https://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/preparatory-bodies/> [dostęp: 10.04.2020].

Rady (Komitet Wojskowy Unii Europejskiej, Komitet ds. Aspektów Cywilnych Zarządzania Kryzysowego, Komitet Polityki Gospodarczej, Komitet ds. Usług Finansowych, Komitet ds. Bezpieczeństwa). Ostatnią kategorię stanowią organy powołane przez Coreper (np. Rolnictwo i Rybołówstwo, Konkurencyjność). Podczas wykonywania swoich kompetencji Coreper posiada zdolność do tworzenia komitetów i grup roboczych lub wyraża zgodę na ich powstanie w następujących obszarach: sprawy ogólne; sprawy zagraniczne; sprawy gospodarcze i finansowe; wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych; rolnictwo i rybołówstwo; konkurencyjność; transport; telekomunikacja i energia; zatrudnienie, polityka społeczna, zdrowie i ochrona konsumentów; środowisko; edukacja, młodzież, kultura i sport (art. 19 ust. 3 regulaminu RUE). Mogą być również tworzone grupy *ad hoc* do specjalnych zadań<sup>74</sup>. Aktualnie Coreper współpracuje z ok. 150 różnymi komitetami lub grupami roboczymi określanymi jako organy przygotowawcze Rady.

Komitety i grupy robocze, ustanowione przez Coreper, tworzą delegacji pochodzący z państw członkowskich. Wykaz wszystkich podmiotów prowadzi Sekretarz Generalny. Zadaniem grup roboczych jest merytoryczne oraz szczegółowe uzgodnienie postanowień projektów aktów prawnych, które następnie przesyłane są do Coreperu. Sposób procedowania jest zależny od stopnia uzgodnień dotyczących aktu prawnego na poziomie grup roboczych. Jeżeli zostanie osiągnięte porozumienie na poziomie grup roboczych, jest ono umieszczane w punkcie I porządku obrad Coreperu, a następnie jako punkt A w odpowiednim porządku obrad Rady. Niemniej w momencie zatwierdzania punktów I/A każdy członek Coreperu, Rady lub Komisji może jeszcze wyrazić swoją opinię i włączyć oświadczenia do protokołu Rady (art. 3 ust. 6 regulaminu RUE) lub zmienić opinię i wystąpić o przeprowadzenie debaty lub o przełożenie danego punktu<sup>75</sup>.

### **3.2. Komitet Stałych Przedstawicieli Państw Członkowskich przy Unii Europejskiej – Coreper**

Najważniejszym organem pomocniczym Rady jest Komitet Stałych Przedstawicieli Państw Członkowskich przy Unii Europejskiej (art. 240 TFUE). Jego pierwowzór powołany został przez ministrów EWWIS w 1953 r. jako komitet koordynujący, w skład którego wchodziłi wysocy urzędnicy. Następnie na

---

<sup>74</sup> Tamże.

<sup>75</sup> Przewodnik po regulaminie wewnętrznym Rady..., s. 23.



mocy Traktatów Rzymskich Rada nabyła prawo do powołania podobnego komitetu na podstawie regulaminu wewnętrznego. Natomiast w art. 4 traktatu o fuzji z 1965 r. zostały one zintegrowane i włączone do systemu wspólnotowego<sup>76</sup>. Aktualnie Coreper tworzą stali przedstawiciele rządów państw członkowskich. Członkowie Komitetu wyrażają zdanie rządów swoich państw pochodzenia. Składa się on z dwóch grup: Coreper I, który tworzą zastępcy stałych przedstawicieli i Coreper II, który obejmuje przedstawicieli państw członkowskich przy Unii Europejskiej w randze ambasadora.

Zadania Coreperu obejmują kilka kategorii, ale głównym obowiązkiem jest przygotowanie prac Rady i wykonywanie zadań przez nią powierzonych (art. 240 ust. 1 TFUE oraz art. 19 regulaminu RUE). Ponadto Komitet zapewnia spójność polityk unijnych oraz przestrzeganie zasad: legalności, pomocniczości, proporcjonalności i uzasadniania aktów, przepisów określających kompetencje unijnych instytucji, organów i jednostek organizacyjnych; przepisów budżetowych; przepisów proceduralnych, przepisów dotyczących przejrzystości i przepisów dotyczących jakości redakcyjnej (art. 19 ust. 1 regulaminu RUE).

W zakresie przygotowywania prac Rady należy zauważyć, że Coreper I właściwy jest do obsługi Rady do spraw: rolnictwa i rybołówstwa (tylko sprawy finansowe lub kwestie techniczne związane z ustawodawstwem weterynaryjnym, fitosanitarnym czy żywnościowym); konkurencyjności; edukacji, młodzieży, kultury i sportu; zatrudnienia, polityki społecznej, zdrowia i ochrony konsumentów; środowiska; transportu, telekomunikacji i energii<sup>77</sup>. Natomiast do obowiązków Coreper II należy przygotowywanie prac następujących składów Rady: sprawy gospodarcze i finansowe; sprawy zagraniczne; sprawy ogólne; wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne<sup>78</sup>.

Na szczególną uwagę zasługują kompetencje Coreperu w zakresie procedur decyzyjnych. Analizuje on projekty, które będą przedmiotem głosowania w Radzie. Dąży do osiągnięcia porozumienia na swoim poziomie. Prezentuje Radzie swoje stanowiska oraz w razie potrzeby formułuje wnioski, wytyczne, opcje lub proponuje rozwiązania (art. 19 ust. 2 regulaminu RUE).

Posiada zdolność do podejmowania decyzji o charakterze proceduralnym pod warunkiem, że zostało to włączone do porządku obrad na trzy dni robocze przed posiedzeniem Rady. Decyzje proceduralne mogą dotyczyć: odbycia

<sup>76</sup> N. Nugent, *The government and politics of the European Union*, Palgrave MacMillan 2006, s. 199.

<sup>77</sup> Szerzej zob. <https://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/preparatory-bodies/coreper-i/> [dostęp: 10.04.2020].

<sup>78</sup> Szerzej zob. <https://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/preparatory-bodies/coreper-ii/> [dostęp: 10.04.2020].

posiedzenia Rady w innym miejscu niż Bruksela i Luksemburg; upoważnienia do utworzenia kopii lub wyciągu z dokumentu Rady do celów postępowania sądowego; przeprowadzenia debaty jawnej w Radzie lub decyzji o zamknięciu dla publiczności obrad Rady; podaniu do wiadomości publicznej wyników głosowania i oświadczeń włączonych do protokołu Rady<sup>79</sup>; zastosowaniu procedury pisemnej; zatwierdzeniu lub zmianie protokołu Rady; decyzji o opublikowaniu lub nieopublikowaniu tekstu lub aktu w Dzienniku Urzędowym; przeprowadzeniu konsultacji z inną instytucją lub organem oraz określające lub przedłużające ich termin, jeżeli nie wymagają tego traktaty; przedłużeniu terminów podczas zajmowania stanowisk przez instytucje w procedurze prawodawczej; zatwierdzeniu brzmienia pisma, które ma być wysłane do instytucji lub organu (art. 19 ust. 7 regulaminu RUE). Decyzje te najczęściej nie mają szczególnej formy, poza wzmiankami w skrótowym sprawozdaniu z prac Rady. W przypadku pism, które adresowane są do instytucji lub organu, są one podpisywane przez przewodniczącego Coreperu.

Posiedzenia Coreperu odbywają się raz w tygodniu i co do zasady przewodniczy im stały przedstawiciel państwa członkowskiego, który aktualnie sprawuje prezydencję w Radzie ds. Ogólnych. Podobna zasada obowiązuje w organach przygotowawczych Rady. Przewodniczy im delegat państwa, które przewodniczy danemu składowi. Wyjątek od tej zasady dotyczy Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa oraz organów przygotowawczych Rady do Spraw Zagranicznych, którym przewodniczy WPUZiPB (art. 19 ust. 4 regulaminu RUE). Posiedzenia przygotowywane są przez tzw. Grupę Antici i Grupę Mertens. Pierwsza z nich utworzona została w 1975 r. Jej nazwa pochodzi od nazwiska pierwszego przewodniczącego grupy. Odpowiada ona za przygotowanie prac Coreperu II. Druga natomiast powołana została w 1993 r., a jej nazwa pochodzi od nazwiska pierwszego jej przewodniczącego. Wspiera ona Coreper I. W skład wskazanych organów wchodzi dyplomaci pochodzący ze stałych przedstawicielstw państw członkowskich, będący najbliższymi współpracownikami stałych przedstawicieli. Ich spotkania odbywają się w przeddzień spotkania Coreperu. Omawiane grupy zajmują się przede wszystkim ustaleniem ostatecznej wersji porządku obrad Coreperu, przekazaniem informacji przez prezydencję, jakich uzgodnień oczekuje od posiedzenia Coreperu, zdefiniowaniem zastrzeżeń państw członkowskich wobec części legislacyjnej porządku obrad Coreperu, określeniem etapu prac nad porządkiem obrad oraz wskazaniem problematycznych punktów obrad, jak również określeniem

---

<sup>79</sup> W przypadkach określonych w art. 9 ust. 2 regulaminu RUE.

formuły głosowania w trakcie obrad Rady<sup>80</sup>. Jak wskazano powyżej najważniejszym zadaniem Coreperu jest koordynowanie i przygotowanie prac składów Rady oraz wypracowywanie porozumienia, które później przekazywane jest Radzie. W konsekwencji odpowiada on za przygotowanie dokumentów dla Rady oraz dokonuje analizy poszczególnych punktów zamieszczonych w porządku obrad. Wyjątek stanowią sprawy pilne, kiedy to Rada podejmuje decyzję jednomyślnie o rozpatrzeniu danej sprawy bez wcześniejszej analizy dokonanej przez Coreper lub kiedy to on sam podejmuje decyzję większością kwalifikowaną o jej nieprzeprowadzeniu. Nie ulega jednak wątpliwości, że Komitet nie pełni samodzielnie funkcji decyzyjnych (poza kilkoma wyjątkami wskazanymi powyżej), a jego porozumienia mogą zostać zakwestionowane przez Radę. Podkreślił to wyraźnie Trybunał Sprawiedliwości stanowiąc, że „Funkcja Coreperu polegająca na wykonywaniu zadań powierzonych mu przez Radę nie oznacza, że może on podejmować decyzje, które zgodnie z Traktatem należą do Rady”<sup>81</sup>. Porządek obrad Coreperu składa się z dwóch części (I i II). Organizacja wskazanych części różni się tym, że w drugiej przeprowadza się dyskusje. Jeżeli dojdzie do przyjęcia stanowiska w kwestii z części I jest ona umieszczana jako punkt A w porządku obrad Rady. Natomiast jeżeli jest to stanowisko przyjęte na poziomie grupy roboczej, wówczas jest on zaznaczany jako I/A i oznacza, że zostanie zatwierdzony przez Coreper lub Radę bez przeprowadzania dyskusji<sup>82</sup>.

### 3.3. Sekretariat Generalny

Kolejnym organem pomocniczym Rady jest Sekretariat Generalny. Na jego czele stoi sekretarz generalny. Tworzy go ok. 3100 urzędników pochodzących ze wszystkich państw członkowskich. Są oni przyporządkowani do czterech kategorii: urzędników i asystentów, pracowników tymczasowych, kontraktowych i oddelegowanych ekspertów<sup>83</sup>.

<sup>80</sup> P. Rusak, *Komitet Stałych Przedstawicieli – Coreper*, w: *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej*, red. A.A. Ambroziak, M. Mielecka, K. Ostrzyniewska, I. Woicka, Warszawa 2005, s. 118-119; Przewodnik po regulaminie wewnętrznym Rady..., s. 19.

<sup>81</sup> Wyrok Trybunału z dnia 19 marca 1996 r., Komisja p. Radzie, sprawa C-25/94, ECLI:EU:C:1996:114, pkt 26 i 27.

<sup>82</sup> Za: Przewodnik po regulaminie wewnętrznym Rady..., s. 17-23.

<sup>83</sup> Szerzej na temat kategorii podmiotów zatrudnionych w instytucjach Unii Europejskiej zob. E. Krzysztofik, *Pozycja urzędnika w administracji Unii Europejskiej*, w: *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, red. K. Miaskowska-Daszkiwicz, M. Mazuryk, Lublin-Warszawa 2010, s. 441-445.

Zgodnie z brzmieniem art. 240 ust. 2 TFUE Sekretariat Generalny wspomaga Radę podczas wykonywania przez nią funkcji. Doprecyzowanie wskazanych postanowień zawiera regulamin wewnętrzny Rady, który stanowi, że stale i aktywnie zaangażowany jest on w organizowanie, koordynowanie i zapewnianie spójności prac Rady, w tym realizację 18-miesięcznego programu działań. Wspomaga prezydencję w poszukiwaniu rozwiązań akceptowanych przez wszystkich członków Rady (art. 23 ust. 3 regulaminu RUE). Zajmuje się również obsługą techniczną posiedzeń składów Rady, tj. przygotowaniem projektów porządków obrad, sprawozdań, not i protokołów posiedzeń na wszystkich szczeblach. Przewodniczy wybranym komitetom i grupom roboczym, do których należą: Komitet ds. Bezpieczeństwa i jego podgrupy (zabezpieczanie informacji, eksperci ds. GNSS, rada ds. akredytacji bezpieczeństwa); Grupa Robocza ds. Informacji; Grupa Robocza ds. e-Prawa; Komitet Koordynacyjny ds. Systemów Informacyjno-Komunikacyjnych; Grupa Robocza ds. Ujednolicenia Prawodawstwa; Grupa Robocza Prawników Lingwistów. Odpowiada on również za obsługę i rozbudowę systemu informatycznego Prado, rejestru on-line autentycznych dokumentów tożsamości i dokumentów podróży. Ponadto zarządza archiwum Rady, które zawiera dokumenty związane ze spotkaniami Rady, jej organów pomocniczych lub przygotowawczych<sup>84</sup>. Sekretariat Generalny składa się z siedmiu dyrekcji generalnych, gabinetu sekretarza oraz służby prawnej.

Z perspektywy analizy systemu legislacyjnego UE na szczególną uwagę zasługuje służba prawna Sekretariatu. Jej podstawowym zadaniem jest wsparcie Rady i Rady Europejskiej w zagwarantowaniu zgodności aktów Rady z prawem pod względem formalnym i merytorycznym. Służba prawna może interweniować w formie ustnej i pisemnej w sytuacji, gdy uzna, że jest to niezbędne na każdym ze szczebli decyzyjności: na poziomie grup roboczych, komitetów, ale również Coreperu i Rady. Oznacza to, że z własnej inicjatywy lub na wniosek Rady przygotowuje niezależną opinię odnoszącą się do przygotowywanego aktu prawnego. Ponadto służba prawna reprezentuje Radę i Radę Europejską przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Odpowiada również za jakość redakcyjną przedkładanych wniosków i projektów aktów oraz za przedstawianie propozycji redakcyjnych Radzie i jej organom<sup>85</sup>.

Na czele Sekretariatu Generalnego stoi sekretarz generalny<sup>86</sup>. Jest on powołany przez Radę działającą większością kwalifikowaną (art. 23 ust. 1

<sup>84</sup> Zob. <https://www.consilium.europa.eu/pl/general-secretariat/> [dostęp: 10.04.2020].

<sup>85</sup> Przewodnik po regulaminie wewnętrznym Rady..., s. 28.

<sup>86</sup> Aktualnie urząd sekretarza generalnego pełni Jeppe Tranholm-Mikkelsen. Dnia 1 lipca 2020 r.

regulaminu RUE). Sekretarz generalny wspiera Radę i zarządza Sekretariatem. Jest również sekretarzem generalnym Rady Europejskiej. Uczestniczy w posiedzeniach Rady ds. Ogólnych oraz zapewnia ciągłość i postępy jej prac. Przedkłada Radzie projekty preliminarza wydatków (art. 23 ust. 4 regulaminu RUE). Ponosi pełną odpowiedzialność za zarządzanie środkami budżetu Rady i Rady Europejskiej oraz podejmuje wszelkie czynności związane z właściwym ich zarządzaniem (art. 23 ust. 5 regulaminu RUE).

## 4. Tryb funkcjonowania Rady

### 4.1. Porządek obrad

Podstawowym zagadnieniem związanym z funkcjonowaniem Rady jest ustalenie jej planu działania. Prace w tym zakresie rozpoczyna grupa trzech prezydencji indywidualnych, która będzie sprawowała przewodnictwo przez 18 miesięcy. Przygotowują one program wspólnie z przewodniczącym Rady ds. Zagranicznych (jedyne składowe Rady, któremu przewodniczy Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, a więc nie przedstawiciel państwa sprawującego prezydencję), który czuwa nad uwzględnieniem zagadnień, jakimi będzie zajmowała się w tym okresie Komisja. Prezydencja przygotowując plan działania wspierana jest również przez Przewodniczącą Rady Europejskiej. Program konsultowany jest również z grupą kolejnych trzech prezydencji, jako dokument o znaczeniu długofalowym. Na około miesiąc przed rozpoczęciem prezydencji, plan jest przedstawiany do zatwierdzenia Radzie ds. Ogólnych, która przeprowadza jawną debatę na jego temat. Następnie na około tydzień przed rozpoczęciem prezydencji państwo, które ją rozpoczyna, przygotowuje projekt porządków posiedzeń Rady w okresie jego kadencji i przesyła je wszystkim składom Rady. Zawiera on m.in. informacje na temat zaplanowanych prac legislacyjnych i decyzji operacyjnych.

Posiedzenia Rady zwoływane są przez jej Przewodniczącą z własnej inicjatywy lub na wniosek jednego z członków Rady lub Komisji (art. 237 TFUE oraz art. 4 regulaminu RUE). Posiedzenia Rady odbywają się co do zasady

---

został wybrany na drugą kadencję, która upływa 30 czerwca 2025 r.

w Brukseli, z wyjątkiem jej posiedzeń w kwietniu, czerwcu i październiku, kiedy to obraduje ona w Luksemburgu. W wyjątkowych sytuacjach może ona zorganizować spotkanie w innym miejscu. W tym przypadku decyzje podejmuje jednomyślnie Coreper i Rada (art. 1 ust. 3, akapit 2 regulaminu RUE).

Wstępny porządek obrad zawiera punkty zgłoszone przez członków Rady i Komisję. Są one przesyłane do Sekretariatu Generalnego wraz z dokumentami uzasadniającymi ich zgłoszenie na 14 dni przed rozpoczęciem spotkania Rady. Jest on również przesyłany parlamentom narodowym państw członkowskich. Jeżeli głosowanie dotyczy projektu aktu ustawodawczego, który został przesłany parlamentom narodowym do konsultacji, nie może być on głosowany do końca terminu 8-tygodniowego, chyba że jest to uzasadnione pilną potrzebą. Warunkiem pozostania punktów w porządku obrad jest ukończenie ich analizy przez Coreper. W przeciwnym razie są one usuwane. Gwiazdką zaznaczane są te punkty głosowania, o które wnioskowali: prezydencja, członkowie Rady lub Komisji. Dotyczą one aktów nietypowych, tj. oświadczeń Rady, które nierozzerwalnie są związane z obowiązującymi aktami prawnymi lub projektami takiego aktu.

Zasadniczo porządek obrad składa się z dwóch części. Pierwsza określana jest jako „obrazy ustawodawcze” i dotyczy przyjęcia aktów ustawodawczych. Druga natomiast jako „działania o charakterze nieustawodawczym” i dotyczy obrad o charakterze nieustawodawczym. Każda z nich zawiera dwa działy oznaczone literami A i B. W dziale A umieszczone są punkty, w stosunku do których nastąpiło porozumienie na poziomie Coreperu i nie wymagają dyskusji na szczeblu Rady. W odniesieniu do wskazanych punktów możliwe jest wyrażenie opinii przez członków Rady czy Komisji. Punkty zostają usunięte z tej części na żądanie jednego z członków Rady lub jeżeli powinna być przeprowadzona dyskusja w tej kwestii. W dziale B umieszczone są natomiast punkty, które wymagają dyskusji na szczeblu Rady.

Zatwierdzenie wstępnego porządku obrad stanowi pierwszy punkt podczas spotkania Rady. Również na tym etapie możliwe jest włączenie punktów innych niż te, które wyszczególnione zostały we wstępnym porządku obrad. Wymaga to jednak jednomyślności w głosowaniu przez Radę. Punkty te mogą być głosowane pod warunkiem, że spełnione zostały wymogi proceduralne przewidziane w traktatach. Podział porządku obrad na dwie części – obrady nad aktami ustawodawczymi oraz obrady o charakterze nieustawodawczym determinuje również zakres transparentności i rozliczalności. Pierwsza z części ma co do zasady charakter jawny. W pozostałych sprawach, poza wyjątkami wskazanymi w regulaminie wewnętrznym Rady, obrady są niejawne.

W posiedzeniach Rady poza „właściwymi” członkami mogą uczestniczyć przedstawiciele Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego (w przypadkach, gdy występował on z inicjatywą prawodawczą), urzędnicy towarzyszący członkom Rady i Komisji. Dane takich osób powinny być wcześniej zgłoszone do Sekretariatu Generalnego, który wystawia przepustki uczestnikom spotkania. W każdym przypadku Rada może podjąć decyzję o liczbie osób, która partycypuje w jej spotkaniu (art. 5 ust. 2-4 regulaminu RUE). Jak wskazano powyżej, obrady ustawodawcze mają charakter jawny. Punkty ujęte w tej części porządku obrad są podawane do publicznej wiadomości, podobnie jak elementy protokołu, które ich dotyczą. Ta część posiedzeń jest otwarta dla publiczności. Ponadto są one transmitowane za pomocą środków audiowizualnych oraz przekazywane we wszystkich językach urzędowych instytucji UE drogą strumieniowej transmisji wideo. Zapisy posiedzeń Rady dostępne są na jej stronie internetowej przez miesiąc od terminu spotkania. Organem odpowiedzialnym za zapewnienie jawności spotkania jest Sekretariat Generalny (art. 7 ust. 1-4 regulaminu RUE).

Jak zauważono powyżej, regulamin przewiduje obrady jawne również w wyjątkowych sytuacjach. Po pierwsze, gdy Rada rozpatruje wnioski odnoszące się do aktów nieustawodawczych samoistnych i wykonawczych (nie dotyczy decyzji indywidualnych); odnoszących się do aktów dotyczących stosunków międzynarodowych lub międzyinstytucjonalnych oraz aktów o charakterze niewiążącym (konkluzji, zaleceń, rezolucji). Wówczas pierwsze spotkania w sprawie ważnych, nowych wniosków mają charakter jawny. Decyzję w zakresie wskazania, które wnioski są ważne, podejmuje prezydencja. Prezydencja władna jest zdecydować, że kolejne obrady nad daną kwestią również mają charakter jawny, pod warunkiem, że Rada lub Coreper nie postanowią inaczej (art. 8 ust. 1 regulaminu RUE). Są one oznaczane w porządku obrad jako „debaty otwarte dla publiczności”. Po drugie, odnosi się do przypadków, gdy o jawności obrad Rady decyduje Rada lub Coreper działające większością kwalifikowaną. Debata taka dotyczy ważnych zagadnień proponowanych przez prezydencję, członka Rady lub Komisji, które mają wpływ na interesy UE i jej obywateli z uwzględnieniem ich wagi i stopnia zainteresowania nimi obywateli (art. 8 ust. 2 regulaminu RUE). Są one oznaczane w porządku obrad jako „debaty jawne”. Po trzecie, jawne pozostaje posiedzenie dotyczące instrumentów planistycznych, takich jak orientacyjna debata w sprawie 18-miesięcznego programu działania w ramach Rady ds. Ogólnych i innych składach Rady, prezentacja pięcioletniego programu pracy i rocznej strategii politycznej

Komisji oraz następujące po nich debaty (art. 8 ust. 3 regulaminu RUE). One także są oznaczone jako „debaty jawne”.

## 4.2. Sposób głosowania

Sposób głosowania w Radzie stanowi szczególne zagadnienie, które podczas negocjacji nad zmianą traktatów zawsze wywoływało szeroką dyskusję, zwłaszcza w kontekście sposobu określania większości kwalifikowanej. Zgodnie z postanowieniami TL należy wyróżnić trzy różne tryby głosowania w Radzie: zwykła większość, większość kwalifikowana i jednomyślność (art. 16 TUE i art. 238 TFUE).

Pierwszy tryb obejmuje głosowanie zwykłą większością. Zgodnie z postanowieniami art. 238 ust. 2 TFUE Rada głosuje wówczas większością członków wchodzących w jej skład. Wskazany tryb nie jest często wykorzystywany. Tytułem przykładu należy wskazać postanowienia art. 240 ust. 3 TFUE, zgodnie z którymi Rada przyjmuje swój regulamin lub art. 241 TFUE umożliwiającą Radzie wystąpienie do Komisji o przedłożenie projektu aktu prawnego.

Drugi to większość kwalifikowana, która stanowi najbardziej kontrowersyjny tryb podejmowania decyzji przez Radę<sup>87</sup>. Od przyjęcia metody głosowania większością kwalifikowaną traktaty reformujące wprowadzały różne systemy jej określania. Bezpośrednio przed TL obowiązywał system ważenia głosów (system nicejski), który obecnie zastąpiono systemem tzw. podwójnej kwalifikacji (system lizboński).

Zgodnie z obowiązującym systemem głosowania do przyjęcia decyzji wymagane jest poparcie 55% państw członkowskich, jednak nie mniej niż piętnastu, których mieszkańcy stanowią 65% ogółu ludności UE. Kryterium wymaganej reprezentacji ludności będzie spełnione także wtedy, gdy przeciwko propozycji opowiedzą się najludniejsze państwa Unii, w liczbie mniejszej niż 4 państwa. Mniejszość blokująca musi obejmować bowiem co najmniej czterech członków Rady, w przeciwnym razie uznaje się, że większość kwalifikowana została osiągnięta. Jeżeli głosowanie dotyczy wniosku wniesionego przez

---

<sup>87</sup> Omówienie wskazanego trybu wymaga nie tylko odwołania do art. 16 TUE i art. 238 TFUE, ale również do Protokołu nr 9 i 36 oraz Deklaracji 7 dołączonych do Traktatu z Lizbony oraz decyzji Rady 2009/857/WE (decyzja Rady 2009/857/WE z dnia 13 grudnia 2007 r. odnosząca się do wykonania art. 9c ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 205 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w okresie między dniem 1 listopada 2014 r. a dniem 31 marca 2017 r. i od dnia 1 kwietnia 2017 r., Dz. Urz. UE L 314 z 2009, s. 73).



inny podmiot niż Komisja lub WPUZiPB wówczas większość kwalifikowana wynosi 72% członków Rady, a wymagany próg ludności pozostaje bez zmian (65%). Wskazane wyżej większości są odpowiednio modyfikowane, gdy w głosowaniu nie uczestniczą wszystkie państwa członkowskie. Wówczas większość kwalifikowana wynosi 55% państw członkowskich oraz 65% ogółu ludności UE. Natomiast zmodyfikowany zostaje próg mniejszości blokującej, który wynosi minimalną liczbę państw, które reprezentują ponad 35% ogółu ludności UE oraz dodatkowo jeden członek Rady.

Kolejna bardzo ważna kwestia związana jest z możliwością odwołania się do porozumienia z Joaniny, który umożliwia czasowe wstrzymanie procedury decyzyjnej w Radzie. Zgodnie z postanowieniami decyzji Rady 2009/857/WE obowiązuje ona w odmiennym formie w okresie przejściowym 1 listopada 2014 r. – 31 marca 2017 r. oraz od 1 kwietnia 2017 r. Konsekwentnie w pierwszym ze wskazanych okresów, jeżeli państwa niewyrażające zgodę na przyjęcie głosowanego rozwiązania zgromadzą trzy czwarte testów mniejszości blokującej, Rada zobowiązana jest do ponownego zajęcia się daną sprawą i znalezienia rozwiązania możliwego do zaakceptowania przez wszystkie państwa członkowskie<sup>88</sup>. Rozwiązania obowiązujące od 1 kwietnia 2017 r. obniżają wskazane wymogi. Państwa niezgadające się na dane rozwiązanie muszą zgromadzić 55% testów mniejszości blokującej. J. Barcz podkreślał, że aktualny system głosowania większością kwalifikowaną z jednej strony otwiera i przygotowuje UE na dalsze procesy integracyjne, w tym przyjęcie nowych państw członkowskich. Z drugiej strony, w większym stopniu dopinguje on państwa członkowskie do budowania koalicji i uzgadniania rozwiązań kompromisowych. Konsekwencją takiego założenia jest potrzeba podwyższania sprawności i wydajności struktur państwowych, które odpowiadają za sprawy europejskie<sup>89</sup>. Odmiennie stanowisko prezentuje T.G. Grosse, który wskazuje, że obecny system sztucznie zakłada, że głos każdego państwa posiada taką samą wagę na poziomie Rady. Jednakże, jak wynika z analizy prac Rady, państwa „silne” (np. Niemcy, Francja) wywierają nacisk na sposób decydowania innych państw. Wpływom państw „silnych” zwykle ulegają państwa mniejsze<sup>90</sup>.

Trzeci tryb głosowania to jednomyślność, który przede wszystkim obowiązywał w początkowym okresie integracji. Kolejne traktaty zmieniające traktaty

<sup>88</sup> Tamże, art. 1-3.

<sup>89</sup> J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, s. 32-33.

<sup>90</sup> T.G. Grosse, dz. cyt., s. 46. Podobne stanowisko zajął również A. Podrazy, który podkreślił większy wpływ państw dużych na procesy integracyjne, w tym reformy traktatów. Zob. A. Podraza, *Unia w procesie reform traktatowych*, Lublin 2007, s. 84.

założycielskie ograniczały liczne sprawy, w których obowiązywała jednomyślność na rzecz większości kwalifikowanej. W tym przypadku wszystkie państwa członkowskie musiały zaakceptować daną propozycję, ponieważ sprzeciw jednego z nich wpływał na wynik głosowania. Zgodnie z ust. 4 art. 238 TFUE wstrzymanie się od głosu jednego z członków Rady nie wpływa na jednomyślne podjęcie decyzji. Inny skutek wywiera nieobecność członka Rady i nieprzekazanie głosu innemu członkowi (tzw. polityka pustego krzesła). Wówczas nie może być przeprowadzone głosowanie. Obecnie jednomyślność wymagana jest np. do uzupełnienia praw obywatelskich (art. 22 TFUE), przyjęcia środków dotyczących prawa rodzinnego (art. 81 ust. 3 TFUE). Jak zaznaczono, członkowie Rady nie są zobowiązani do udziału w jej spotkaniach. Mogą oni być zastępowani przez stałych przedstawicieli, którzy jednak nie mogą głosować w imieniu członka Rady. Rozwiązaniem wskazanym w traktacie jest pełnomocnictwo, jakiego członek Rady może udzielić każdemu z pozostałych jej członków. Jednakże obowiązuje zastrzeżenie, że dany minister państwa członkowskiego może otrzymać pełnomocnictwo od jednego członka Rady (art. 11 ust. 3 regulaminu RUE). Jeżeli natomiast nie zostanie ono udzielone, a podjęcie decyzji wymaga jednomyślności, nie może być przeprowadzone głosowanie.

Zasady obowiązujące podczas głosowania w Radzie precyzują przepisy regulaminu. Jest ono inicjowane przez przewodniczącego z własnej inicjatywy lub z inicjatywy członka Rady lub Komisji, pod warunkiem, że postanowi tak większość jej członków przy obecności większości jej członków uprawnionych do głosowania. Głosowanie odbywa się w kolejności ustalonej zgodnie z wykazem sprawowanych prezydencji. Pierwsze jest państwo, które jako następne będzie sprawowało prezydencję (art. 11 ust. 1-4 regulaminu RUE). Jako ostatnie głosuje prezydencja. Co do zasady, Rada stanowi poprzez głosowanie członków Rady w czasie jej posiedzenia. Regulamin wprowadza również dwie alternatywne dodatkowe metody podejmowania decyzji – procedurę pisemną oraz milczącej zgody.

Pierwsza z nich stosowana jest do spraw pilnych, pod warunkiem, że Rada lub Coreper jednomyślnie zdecydowały o takiej metodzie procedowania. W wyjątkowych sytuacjach propozycję taką może skierować przewodniczący. Jeżeli wszyscy członkowie Rady zaakceptują propozycję, wówczas stosowana jest procedura pisemna. Jeżeli natomiast ma ona być zastosowana wobec wniosku zgłoszonego przez Komisję, dodatkowo wymagana jest zgoda Komisji. Sekretarz generalny sporządza raz w miesiącu zestawienia wszystkich decyzji przyjętych zgodnie z procedurą pisemną. Jeżeli zawiera elementy

związane z przyjęciem aktów ustawodawczych, wówczas podawane są one do wiadomości publicznej (art. 11 ust. 1 regulaminu RUE).

Drugie odstępstwo od osobistego głosowania podczas spotkania Rady to uproszczona procedura milczącej zgody. Jest ona stosowana z inicjatywy prezydencji w czterech określonych sytuacjach. Po pierwsze, jeżeli tekst dotyczy odpowiedzi na pytanie pisemne lub ustnie skierowane do Rady przez członka PE. Po drugie, mianowanie członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów i ich zastępców. W obydwu wskazanych przypadkach wymagana jest wcześniejsza analiza tekstu na poziomie Coreperu. Po trzecie, w celu przyjęcia decyzji dotyczącej przeprowadzenia konsultacji z innymi instytucjami, organami lub jednostkami. Odnosi się to do sytuacji, gdy taki obowiązek wynika z traktatów. Po czwarte, w celu realizacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa przez sieć COREU. Zgodnie z tą procedurą tekst jest przyjęty, jeżeli po upływie okresu ustalonego przez prezydencję żaden członek Rady nie wniósł sprzeciwu. Zakończenie procedury milczącej zgody zatwierdza Sekretariat Generalny (art. 11 ust. 2-3 regulaminu RUE).

Z każdego posiedzenia Rady w terminie 15 dni sporządzany jest przez Sekretariat Generalny protokół, który następnie przekazywany jest członkom Rady lub Coreper-owi do zatwierdzenia. Projekt protokołu może być uzupełniany na wniosek członków Rady lub Komisji. Zawiera on: tytuł dokumentów przedłożonych Radzie; decyzje podjęte lub wypracowane przez Radę; konkluzje oraz oświadczenia Rady lub te, o których włączenie wnosili członkowie Rady lub Komisji. W części, która dotyczy obrad ustawodawczych, protokół jest przekazywany bezpośrednio parlamentom narodowym i rządami państw członkowskich.

## 5. Zasada otwartości w pracach Rady

Odwołanie do zasady otwartości w sposób szczególnie podkreślone zostało w postanowieniach art. 16 ust. 8 TUE, art. 15 ust. 2 i 5 TFUE oraz art. 5-10 regulaminu Rady. Stanowią one obowiązek zachowania jawności obrad i głosowania nad projektem ustawodawczym. Ponadto nakaz ten rozszerza się na wszelkie dokumenty przedłożone Radzie, które w porządku obrad umieszczone są w części „obrady ustawodawcze”. Konsekwentnie należy przyjąć, że pozostałe posiedzenia Rady są niejawne. Regulamin wprost stanowi, że „treść obrad Rady jest chroniona zobowiązaniem do zachowania tajemnicy służbowej” (art. 6 ust. 1 regulaminu RUE). Jednakże

należy wskazać szereg odstępstw od tak sformułowanego nakazu, rozszerzających jawność obrad lub umożliwiających dostęp do dokumentów.

Pierwszą kategorię stanowią obrady otwarte dla publiczności związane z przyjęciem aktu nieustawodawczego. Pierwsze obrady nad propozycją nowych ważnych aktów o charakterze nieustawodawczym są otwarte dla publiczności w sytuacji, gdy będą wiążące dla/lub w państwach członkowskich. Decyzja dotycząca tego, które akty są ważne należy do Prezydencji, jednak Rada lub Coreper stanowiąc zwykłą większością głosów mogą zdecydować inaczej. Prezydencja może również rozszerzyć zasadę jawności na kolejne posiedzenia dotyczące aktów nieustawodawczych. Podobnie jak w pierwszej sytuacji, Rada i Coreper mogą wyrazić odmienne stanowisko (art. 8 ust. 1 regulaminu RUE).

Kolejnym odstępstwem są debaty jawne dotyczące konkretnego zagadnienia lub programów i priorytetów. Wówczas Rada lub Coreper, działając większością kwalifikowaną, decydują o odbyciu debaty jawnej na temat ważnych zagadnień mających wpływ na interesy UE i jej obywateli. Wybór tematów należy do Prezydencji, członka Rady lub Komisji (art. 8 ust. 2 regulaminu RUE). Rada ds. Ogólnych przeprowadza jawną debatę orientacyjną odnośnie do 18 miesięcznego programu działań. Taki sam charakter mają debaty orientacyjne innych składów Rady dotyczące ich priorytetów oraz prezentacja pięcioletniego planu pracy Komisji, rocznych programów prac i rocznej strategii politycznej, jak również debaty następujące po nich (art. 8 ust. 3 regulaminu RUE).

Obrady ustawodawcze, obrady otwarte dla publiczności oraz debaty publiczne Rady są udostępniane publicznie za pomocą środków audiowizualnych oraz przekazywane we wszystkich językach urzędowych drogą strumieniowej transmisji wideo. Wynik głosowania jest przekazywany za pomocą środków wizualnych. Ponadto Sekretarz Generalny podaje do wiadomości publicznej terminy i przybliżoną godzinę wskazanych transmisji.

Drugim elementem kształtującym zasadę otwartości jest dostęp do dokumentów. Podobnie jak pozostałe instytucje UE, Rada stworzyła rejestr dokumentów. Rejestr powstał w 1999 r. i obejmuje: legislacyjne dokumenty przygotowawcze, dokumenty z posiedzeń (porządki obrad, protokoły, konkluzje, głosowania, wyniki obrad) oraz komunikaty prasowe z okresu 1999-2013. Regulamin Rady wyróżnia trzy kategorie dokumentów podlegających udostępnieniu. Pierwsze są udostępniane, gdy tylko znajdują się w obiegu. Są to: dokumenty, których autorem nie jest Rada ani państwo

członkowskie i które zostały już ujawnione przez ich autora lub za jego zgodą; wstępne porządki obrad posiedzeń Rady w różnych jej składach; wszelkie teksty przyjęte przez Radę i przeznaczone do opublikowania w Dzienniku Urzędowym (art. 11 ust. 3 Załącznik II do regulaminu RUE). Druga grupa obejmuje dokumenty, które Sekretariat Generalny może udostępnić publicznie, gdy tylko znajdą się w obiegu. Są to: wstępne porządki obrad komitetów i grup roboczych; inne dokumenty, takie jak noty informacyjne, sprawozdania, sprawozdania z postępu prac i sprawozdania o zaawansowaniu dyskusji w Radzie lub w jednym z jej organów przygotowawczych, które nie odzwierciedlają indywidualnych stanowisk delegacji, z wyłączeniem opinii i uwag Służby Prawnej. Publikacji nie podlegają dokumenty Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, Komitetu Wojskowego, Grupy Roboczej ds. Komitetu Wojskowego, Grupy Polityczno-Wojskowej, Komitetu ds. Bezpieczeństwa i Grup Roboczych ds. Terroru (art. 11 ust. 4 Załącznik II do regulaminu RUE). Ponadto Sekretariat Generalny udostępnia publicznie, gdy tylko znajdą się w obiegu, następujące dokumenty ustawodawcze i inne dokumenty: pisma przewodnie i kopie pism dotyczących aktów ustawodawczych i aktów nieustawodawczych ważnych dla państw członkowskich; dokumenty przedłożone Radzie, które w porządku obrad Rady umieszczone są w punkcie „obrady ustawodawcze” lub którym towarzyszy uwaga „obrady otwarte dla publiczności” lub „debata jawna” zgodnie z art. 8 regulaminu wewnętrznego; noty przedłożone do zatwierdzenia Komitetowi Stałych Przedstawicieli lub Radzie (noty do punktów I/A oraz A) dotyczące projektów aktów ustawodawczych i aktów, o których mowa w art. 8 ust. 1 regulaminu wewnętrznego, jak również projekty aktów ustawodawczych i aktów, o których mowa w art. 8 ust. 1 wspomnianego regulaminu, których noty te dotyczą; akty przyjęte przez Radę w trybie zwykłej lub specjalnej procedury ustawodawczej i wspólne projekty zatwierdzone przez komitet pojedynczy w ramach zwykłej procedury ustawodawczej (art. 11 ust. 5 Załącznik II do regulaminu RUE).

## ROZDZIAŁ III KOMISJA EUROPEJSKA

### 1. Geneza i ewolucja kompetencji Komisji Europejskiej

Kolejną instytucją uczestniczącą w procedurze stanowienia prawa Unii jest Komisja. Dwie wcześniej omówione, Rada i PE, posiadają kompetencje ustawodawcze, a zgodnie z zasadą równowagi instytucjonalnej, która zastępuje tradycyjny model trójpodziału władzy w UE, odpowiadają za stanowienie aktów ustawodawczych. Komisja jest natomiast – w myśl postanowień TL – instytucją wykonawczą<sup>91</sup>.

Jej pozycja w systemie instytucjonalnym UE nie była jednoznacznie ukształtowana w traktatach założycielskich, podobnie jak przedstawiono to w odniesieniu do PE oraz Rady. Pierwowzorem dzisiejszej Komisji Europejskiej była Wysoka Władza. Instytucja ta posiadała najważniejsze kompetencje decyzyjne. Miała prawo wydawania decyzji, przyjmowania zaleceń i wyrażania opinii w kwestiach dotyczących modernizacji i poprawy jakości produkcji, dostaw produktów na jednakowych zasadach, wspólnej polityki handlowej oraz poprawy warunków pracy w sektorze węgla i stali. Była to instytucja, której członkowie byli niezależnymi funkcjonariuszami, wykonującymi powierzone im kompetencje w interesie Wspólnoty (art. 9 ust. 5 TEWWiS). Ponadto państwa członkowskie zobowiązane zostały do poszanowania jej ponadnarodowego<sup>92</sup> charakteru, który uwidaczniał się już w sposobie kształtowania składu. Zgodnie z postanowieniami TEWWiS Wysoka Władza obejmowała dziewięciu funkcjonariuszy wybieranych na sześcioletnią kadencję. Ośmiu z nich wybierały rządy państw członkowskich jedomyślnie, ci natomiast wybierali dziewiątego członka. Każde państwo mogło posiadać

---

<sup>91</sup> M. Poboży, *Zasada podziału władzy w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 200.

<sup>92</sup> Termin „ponadnarodowość” pojawił się w prawie pierwotnym tylko raz, właśnie na określenie składu i kompetencji Wysokiej Władzy. Wraz z przyjęciem Traktatu fuzyjnego zrezygnowano z jego recepcji do nowych podstaw prawnych KE. Jednocześnie termin „ponadnarodowość” wszedł trwale do aparatu pojęciowego opisującego integrację europejską i Unię.

nie więcej niż dwóch przedstawicieli w Wysokiej Władzy (w praktyce Niemcy, Francja i Włochy miały po dwóch przedstawicieli, a państwa Beneluksu po jednym)<sup>93</sup>.

Kolejne dwa traktaty założycielskie powoływały autonomiczny system instytucjonalny. W każdym z traktatów objął on wyodrębnienie czterech instytucji: Radę, Komisję, Zgromadzenie Parlamentarne oraz Trybunał. Komisję EWG tworzyło dziewięciu funkcjonariuszy wybieranych na cztery lata spośród obywateli państw członkowskich zgodnie ze specjalną procedurą traktatową (art. 157 ust. 1, art. 158 TEWG). Natomiast na mocy TEWEA tworzyło ją pięciu członków – ekspertów z zakresu energii atomowej (art. 126 TEWEA). Każde z państw członkowskich, z wyjątkiem Luksemburga, które nie miało żadnego narodowego programu jądrowego, posiadało jednego przedstawiciela w Komisji (art. 126 TEWEA). Podobnie jak Wysoka Władza, Komisje ustanowione na mocy Traktatów Rzymskich były instytucjami niezależnymi, wykonującymi swoje kompetencje w interesie Wspólnot. Należy jednak podkreślić, że zmianie uległa pozycja instytucji. W Traktatach Rzymskich Komisja była instytucją wyposażoną przede wszystkim w kompetencje wykonawcze (art. 126 TEWG, art. 155 TEWEA), natomiast najważniejsze decyzyjne powierzone zostały Radzie.

Jak wskazano już powyżej, problem wielości instytucji rozwiązał Traktat o fuzji. Jego celem było utworzenie wspólnych instytucji w miejsce Wysokiej Władzy i Komisji oraz Specjalnej Rady Ministrów oraz Rady. Proces wymagał szczególnych działań, ponieważ zakres kompetencji wskazanych trzech instytucji ukształtowany był odmiennie. Zasadniczo w obydwu zestawieniach składy oraz procedura wyboru były zbliżone. Istotny problem stanowiło natomiast określenie kompetencji scalonej instytucji. Na mocy Traktatu o fuzji w miejsce dotychczasowych instytucji powołano Radę i Komisję. Zgodnie z postanowieniami art. 155 tego traktatu Komisja uzyskała kompetencje: kontrolne w zakresie stosowania prawa wspólnotowego, decyzyjne polegające na udziale w procedurach decyzyjnych oraz wyrażanie opinii, zaleceń, wydawanie decyzji w przypadkach wskazanych w prawie pierwotnym oraz wykonawcze w zakresie, w jakim zostały one przekazane jej przez Radę. Skład natomiast nadal obejmował dziewięciu funkcjonariuszy wybieranych spośród obywateli państw członkowskich (art. 157 ust. 1 TF). Ujednoczono równocześnie kadencję, zrównując ją do czterech lat (art. 158 TF).

---

<sup>93</sup> K.M. Witkowska-Chrzczonevicz, *Pozycja prawna Komisji Europejskiej w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich*, Toruń 2008, s. 28.

Zasadniczo skład Komisji Europejskiej nie ulegał zmianie po TF. Kolejne traktaty zmieniające koncentrowały się na rozszerzeniu i dookreśleniu kompetencji unormowanych w traktatach założycielskich. Rozwiązanie wprowadzone TF nie przyznawały Komisji *de facto* własnych kompetencji wykonawczych, jedynie te, które zostały jej przekazane przez Radę. Jednolity Akt Europejski zapoczątkował zmianę pozycji Komisji. Przyznał on bowiem Komisji kompetencje wykonawcze, pod warunkiem jednak, że Rada na wniosek Komisji i po uzyskaniu opinii Parlamentu przyjmie zasady i reguły ich wykonywania. Ponadto Rada nadal korzystała z kompetencji wykonawczych, ale tylko w takim zakresie, w jakim wyraźnie je dla siebie zastrzegła. Pierwszy wniosek Komisja w tej kwestii wniosła 3 marca 1987 r., jednakże Rada przyjęła postanowienie dopiero 22 czerwca 1987 r. Unormowała w nim siedem różnych postępowań, natomiast w pozostałym zakresie utrzymała te, które obowiązywały do czasu wejścia w życie JAE. Omawiany traktat ustanowił nową procedurę – określaną jako procedura konsultacji – która zwiększała rolę Parlamentu Europejskiego w procesie decyzyjnym. Jednocześnie Komisja nabyła uprawnienia kontrolne oraz stała się instytucją pośredniczącą między Radą a Parlamentem Europejskim. Następnym obszarem, w którym zwiększyła się jej rola, był rynek wewnętrzny. Komisja uzyskała w tym obszarze uprawnienia kontrolne<sup>94</sup>.

Z perspektywy podziału kompetencji między Radę i Komisję bardzo ważną rolę odegrał Traktat z Maastricht, który wprowadził do unijnego porządku prawnego zasadę jednolitych ram instytucjonalnych, która umożliwiała koordynację działań we wszystkich trzech filarach UE. Jednocześnie Rada i Komisja zobowiązane zostały do zagwarantowania spójności działań w obszarach gospodarczych, polityki zagranicznej i bezpieczeństwa<sup>95</sup>. W odniesieniu do Komisji należy wskazać przede wszystkim bardzo ważną zmianę dotyczącą składu i sposobu powoływania oraz statusu członków Komisji. Zgodnie z postanowieniami traktatu wybór członków Komisji wymagał współpracy rządów państw członkowskich i Parlamentu Europejskiego.

W pierwszej kolejności za wspólnym porozumieniem rządów państw członkowskich, po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego, wyznaczano kandydata na przewodniczącego, a następnie nominowany we współpracy z rządami państw członkowskich przewodniczący wybierał pozostały skład. Cała Komisja kolegialnie podlegała zatwierdzeniu przez PE, aby następnie zostać mianowaną przez rządy państw członkowskich. Wydłużono kadencję

<sup>94</sup> J. Barcz, A. Koliński, *Jednolity Akt Europejski*, Warszawa 1991, s. 54.

<sup>95</sup> Art. C TUE w wersji przyjętej Traktatem z Maastricht.



komisarzy do pięciu lat, co w praktyce zrównało długość kadencji KE i PE. Takie rozwiązanie podkreślało każdorazową odpowiedzialność Komisji wobec PE. W literaturze występuje pogląd, że taka procedura, o ile stanowi upolitycznienie organu składającego się z niezależnych funkcjonariuszy, zwiększa udział czynnika demokratycznego<sup>96</sup>.

Kolejny traktat – Traktat Amsterdamski – dokonał modyfikacji procedury wyboru Komisarzy poprzez wzmocnienie uprawnień Parlamentu Europejskiego. Odmiennie niż dotychczas, nie tyle opiniował, a zatwierdzał on kandydata na przewodniczącego Komisji. Ponadto przyznano mu rzeczywiste uprawnienie do wyboru pozostałych członków Komisji. Tym samym przewodniczący nie tylko konsultował kandydatów, ale współuczestniczył w wyborze za wspólnym porozumieniem z rządami państw członkowskich. Ponadto w Akcie Końcowym Konferencji dołączona została deklaracja nr 32 w sprawie organizacji i funkcjonowania Komisji. Przewidywała ona reformę wewnętrzną Komisji, która miała nastąpić wraz z rozpoczęciem mandatu Komisji w 2000 r. Zmiany dotyczyć miały zwłaszcza podziału na dyrektoriaty generalne oraz określania zakresu obowiązków Komisarzy. Zakładano, iż niektórzy z nich w przyszłości odpowiadać będą za realizację obowiązków w zakresie tzw. „teki tradycyjnej”, podczas gdy inni w zakresie „zadań szczegółowych”. Deklaracja podkreślała również potrzebę przyznania przewodniczącemu szerokich uprawnień dyskrecyjnych dotyczących podziału zadań w kolegium oraz zmian w tym zakresie. Wyrażono również zgodę na reorganizację służb wewnętrznych oraz przyporządkowanie obszaru działań zewnętrznych do kompetencji wiceprzewodniczącego.

Rzeczywiste zmiany przygotowujące instytucje UE na przyjęcie nowych państw z tzw. dużego rozszerzenia (2004 r.), wprowadził traktat z Nicei. Zgodnie z postanowieniami Protokołu w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej, „Komisja Europejska, która rozpocznie swoją kadencję po 1 stycznia 2005 r., obejmuje po jednym Komisarzu z każdego państwa członkowskiego”. Jednocześnie w art. 2 Protokołu zastrzeżono, że „jeżeli liczba członków osiągnie liczbę 27, wówczas Rada działając jednomyślnie ustali liczbę członków Komisji, która będzie mniejsza niż liczba państw członkowskich. Jej skład ustalony zostanie w oparciu o zasadę równej rotacji przy uwzględnieniu stanu demograficznego i geograficznego”. Nowy skład obowiązywać miał wobec Komisji, która rozpoczęła swoją kadencję jako pierwsza po przyjęciu 27 państwa do UE.

---

<sup>96</sup> J. Kolasa, *Zarys podstawowych zagadnień konstytucyjnych*, w: *Wspólnoty Europejskie (unia). Wybrane problemy prawne. Cz. II*, red. J. Kolasa, Wrocław 1995, s. 30.

Podobnie jak TA, również TN wzmocnił pozycję przewodniczącego Komisji. Został on wyposażony w prawo do politycznego przywództwa w Komisji oraz do określenia organizacji wewnętrznej przy poszanowaniu spójności, skuteczności i kolegalności działań. Przewodniczący określa zakres obowiązków poszczególnych Komisarzy oraz może dokonywać w tym zakresie stosownych zmian. Ponadto może mianować za zgodą kolegium wiceprzewodniczących. Pozycję przewodniczącego w składzie Komisji podkreślono przyznaniem mu prawa do zobowiązania Komisarza do złożenia rezygnacji.

Aktualną pozycję ustrojową Komisji normują postanowienia Traktatu z Lizbony, który ponownie doprecyzował kompetencje Komisji, łącząc je w cztery kategorie: prawodawcze, wykonawcze, kontrolne i zewnętrzne<sup>97</sup>. Pełniąc funkcję prawodawczą wspiera ogólny interes Unii i podejmuje odpowiednie inicjatywy. W wymienionych sytuacjach Komisja staje się swoistym „motorem” integracji europejskiej<sup>98</sup>. Instrumentem, który urzeczywistnia wskazaną funkcję jest prawo inicjatywy legislacyjnej. Z dwoma wyżej wymienionymi kompetencjami w ścisłej relacji pozostaje roczne i wieloletnie programowanie Unii, zwłaszcza poprzez ewaluację legislacji. Ponadto Komisja ma prawo do przyjmowania aktów delegowanych, wykonawczych oraz samoistnych aktów nieustawodawczych.

Druga kategoria to kompetencje wykonawcze. Jej podstawowy wymiar obejmuje sferę budżetową. KE opracowuje projekt budżetu, uczestniczy w jego przyjęciu i jest odpowiedzialna za jego wykonywanie. W szczególności zarządza projektami unijnymi. Bardzo ważnym przejawem omawianych kompetencji jest także zdolność do przyjmowania aktów wykonawczych w ramach procedur komitetowych. W omawianych procedurach KE realizuje kompetencje wykonawcze na zasadzie swoistego „pełnomocnictwa” udzielonego jej przez państwa członkowskie.

Trzeci rodzaj to kompetencje kontrolne. Obejmują one czuwanie nad stosowaniem traktatów i środków przyjmowanych przez instytucje na ich podstawie oraz nadzorowanie stosowania prawa Unii pod kontrolą TSUE. Zasadniczo można wymienić dwa rodzaje działań kontrolnych, jakie podejmuje Komisja. R. Schütze określa je jako „policyjne” i „prokuratorskie”<sup>99</sup>. Dotyczą one monitorowania wykonywania prawa unijnego oraz wszczynania postępowania o naruszenie zobowiązań traktatowych.

---

<sup>97</sup> Por. P. Wojtasik, *System instytucjonalny*, s. 171; D.E. Harasimiuk, dz. cyt., s. 166-167.

<sup>98</sup> R. Schütze, dz. cyt., s. 123.

<sup>99</sup> Tamże, s. 124.

Czwarta kategoria kompetencji to reprezentowanie Unii Europejskiej na zewnątrz. Została ona określona w sposób negatywny, tj. z wyłączeniem polityki zagranicznej, która należy do uprawnień WPUZiPB.

## 2. Skład i sposób powoływania Komisji Europejskiej

Zgodnie z koncepcją ojców założycieli instytucja ta miała, i nadal ma, ponadnarodowy charakter, którego gwarancją jest m.in. skład i sposób wyboru komisarzy. Skład Komisji Europejskiej zmieniał się wraz ze wzrostem liczby państw członkowskich. Jak już wskazano wcześniej, pierwotne instytucje posiadały 9 lub 5 członków. Już po przyjęciu TF, wraz z kolejnymi rozszerzeniami, ich liczba wzrastała do 13, 14, 17, 20, 25 i ostatecznie 27 członków. Każde państwo posiadało swojego przedstawiciela w Komisji, ale nie więcej niż dwóch. W praktyce duże państwa (Francja, Hiszpania, Niemcy, Włochy oraz Zjednoczone Królestwo) posiadały po dwóch przedstawicieli. Na mocy TN przyjęto, że począwszy od 1 stycznia 2005 r., w skład Komisji Europejskiej wchodził jeden przedstawiciel z każdego państwa członkowskiego. Natomiast kiedy liczba państw osiągnie 27, jej skład powinien być mniejszy<sup>100</sup>. Stosownie do art. 17 ust. 3 TUE aktualny skład Komisji obejmuje 27 komisarzy (po jednym z każdego państwa członkowskiego), w tym jej Przewodniczącego oraz WPUZiPB<sup>101</sup>.

Skład Komisji obejmuje trzy kategorie podmiotów: Przewodniczącego Komisji, komisarzy oraz WPUZiPB. Kolegium to zasadniczo stanowi jednolitą całość, jednakże sama procedura wyboru jego członków i ich pozycja w strukturze instytucjonalnej UE jest odmienna.

<sup>100</sup> N. Nugent, dz. cyt., s. 105.

<sup>101</sup> Skład Komisji, zgodnie z art. 17 ust. 5 TUE, od 1 listopada 2014 r. miał zostać zredukowany. Liczba komisarzy powinna obejmować 2/3 liczby państw członkowskich, w tym jej Przewodniczącego oraz WPUZiPB. Zagadnienie to było następnie przedmiotem dyskusji podczas negocjacji nad ratyfikacją traktatu lizbońskiego. Po negatywnym wyniku referendum w Irlandii rozpoczęto uzupełniające negocjacje z tym państwem, które zakończyły się przyjęciem tzw. prawnie wiążących gwarancji. Jednym z przyjętych tam rozwiązań było utrzymanie dotychczasowej liczby członków Komisji. Rada zobowiązała się do przyjęcia decyzji utrzymującej zasady dotychczas obowiązujące w Unii Europejskiej. Konsekwentnie w konkluzji Rady Europejskiej przyjętej podczas spotkania 11 i 12 grudnia 2008 r. zachowano dotychczasową zasadę, iż w skład Komisji wchodzi po jednym członku pochodzącym z każdego państwa członkowskiego (konkluzja Rady Europejskiej przyjęta w Brukseli z 12 grudnia 2008 r., nr 17271/1/08 Rev. 1).

W odniesieniu do Komisji demokratyzacja procesów integracyjnych zaważalna jest już na etapie wyboru samej Komisji. Pozycja Parlamentu Europejskiego w omawianej procedurze wzrastała, począwszy od TM. Pierwotnie państwa mianowały komisarzy, ci następnie wybierali ze swojego grona przewodniczącego. Rozwiązanie to stosowano do 1977 r. W tym też roku po raz pierwszy wybrano przewodniczącego przed pozostałym składem Komisji. Rozwiązanie to stało się praktyką, która zyskała unormowanie traktatowe w TM. We wskazanym traktacie przyjęto, że procedura wyboru Komisji rozpoczyna się wskazaniem przewodniczącego. Następnie wybierano pozostały skład, który konsultowany był z przewodniczącym. Zgodnie z postanowieniami TM, PE nabył prawo do wysłuchiwanie kandydatów oraz przewodniczącego. Kolejne zmiany, które wzmocniły pozycję Parlamentu Europejskiego w omawianej procedurze, wprowadził TA. Zgodnie z jego postanowieniami wyrażał on zgodę na proponowane kandydaty, Przewodniczący Komisji zaś uczestniczył w wyborze pozostałych członków Komisji oraz przyznano mu rzeczywiste przewodnictwo nad tą instytucją. Traktat z Lizbony jeszcze mocniej wzmocnił pozycję PE.

Obecnie procedura uruchamiana jest po zakończeniu wyborów do PE. Obejmuje ona trzy etapy (art. 17 ust. 5 TUE). Pierwszy rozpoczyna się na sześć miesięcy przed końcem kadencji bieżącej Komisji. Zgodnie z postanowieniami TL inicjuje ją Rada Europejska, która działając większością kwalifikowaną, przedstawia kandydata na przewodniczącego Komisji. W tym miejscu należy podkreślić zależność między osobą proponowaną na urząd przewodniczącego a wynikami wyborów do PE. Wskazana osoba powinna reprezentować poglądy zbliżone do większości nowo wybranych parlamentarzystów<sup>102</sup>. Przewodniczący PE zwraca się do kandydata o złożenie oświadczenia oraz przedstawienie założeń politycznych. Następnie odbywa się debata nad przyjęciem kandydatyry. Kończy się ona tajnym głosowaniem. PE akceptuje kandydata większością głosów swoich członków. W przypadku negatywnego wyniku głosowania przewodniczący PE informuje o tym Radę Europejską i zwraca się o przedstawienie nowej kandydatyry w terminie miesiąca (art. 105 regulaminu PE).

Drugi etap procedury realizowany jest na poziomie Rady Unii Europejskiej, która we współpracy z zatwierdzonym kandydatem na przewodniczącego wskazuje pozostały skład Komisji. Każde z państw członkowskich, kierując się kryteriami wskazanymi w TFUE, przedstawia własnych kandydatów, z których następnie konstruowany jest skład Komisji. Pełne kolegium

---

<sup>102</sup> D.E. Harasimiuk, dz. cyt., s. 162.

przedstawiane jest następnie Parlamentowi Europejskiemu. Przewodniczący PE może zażądać od nowo wybranego przewodniczącego Komisji przedstawienia propozycji planowanego podziału obowiązków kandydatów na komisarzy. Następnie zwraca się do kandydatów na komisarzy o stawienie się przed komisjami parlamentarnymi, których właściwość przedmiotowa odpowiada proponowanemu zakresowi zadań kandydata na komisarza. Desygnowany komisarz składa oświadczenie przed właściwą komisją oraz udziela odpowiedzi na pytania parlamentarzystów. Pytania mają potwierdzić posiadanie kwalifikacji oraz wymaganej wiedzy kandydata. Po zakończeniu prac komisji parlamentarnych następuje głosowanie nad rezolucją w sprawie zatwierdzenia składu kolegium. W tym przypadku jest to głosowanie imienne i wymagana jest większość głosów. Przewodniczący Parlamentu Europejskiego informuje Radę o wyniku głosowania. W przypadku odrzucenia propozycji lub uzupełnienia składu Komisji opisana powyżej procedura przeprowadzana jest ponownie (art. 106 regulaminu PE).

Warto w tym miejscu przywołać problemy związane z powołaniem Komisji Barroso w 2004 r. Pierwsza propozycja<sup>103</sup> wywołała wiele kontrowersji związanych z dwoma kandydatami – Rocco Butiglione oraz Ingridy Udre. W związku z tym, że większość parlamentarzystów sugerowała, iż odrzuci proponowany skład Komisji, Barroso poprosił o odroczenie terminu głosowania. Następnie przyjęta została kolejna decyzja uchylająca i zastępująca poprzednią, która nie zawierała już kontrowersyjnych nazwisk<sup>104</sup>. Przeprowadzone zostały uzupełniające przesłuchania nowo przedstawionych kandydatów i ostatecznie PE zatwierdził propozycję Rady i nominowanego przewodniczącego Komisji<sup>105</sup>.

W składzie Komisji Europejskiej należy wyodrębnić także jeden podmiot o szczególnej pozycji ustrojowej, mianowicie WPUZiPB. Takie podejście jest zasadne, ponieważ, mimo że jest on członkiem Komisji, to powoływany jest odrębnie. Wchodzi w skład Komisji z racji powierzonych mu kompetencji. Wysoki przedstawiciel wybierany jest przez Radę Europejską, działającą

---

<sup>103</sup> Decyzja Rady 2004/642/WE z dnia 13 września 2004 r. podjęta za wspólnym porozumieniem z nominowanym przewodniczącym Komisji przyjmująca listę osób, które Rada zamierza mianować członkami Komisji Wspólnot Europejskich, Dz. Urz. L 294 z 17.09.2004 r.

<sup>104</sup> Decyzja Rady 2004/735/WE z dnia 5 listopada 2004 r. podjęta za wspólnym porozumieniem z nominowanym przewodniczącym Komisji przyjmująca listę osób, które Rada zamierza mianować członkami Komisji Wspólnot Europejskich, uchylająca i zastępująca decyzję 2004/642/WE, Dz. Urz. L 333 z 09.11.2005 r.

<sup>105</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 listopada 2004 r. w sprawie wyboru nominowanej Komisji, Dz. Urz. UE C 201 E z 18.08.2004 r.

większością kwalifikowaną po uzyskaniu zgody przewodniczącego Komisji. Jego kadencja nie została zdefiniowana w traktacie, może zostać zakończona przez Radę Europejską zgodnie z tą samą procedurą (art. 18 ust. 1 TUE). W zakresie wykonywanych funkcji w Komisji jest związany jej kadencją i procedurami. Zatwierdzany jest wspólnie z całym kolegium, jak również rezygnuje z wykonywanych funkcji, jeżeli Komisja w całości podaje się do dymisji – w wyniku przyjęcia wotum nieufności dla Komisji przez PE.

Ostatni etap procedury odbywa się na poziomie Rady Europejskiej. Nominuje ona pełny skład Komisji (wspólnie z nominowanym przewodniczącym), działając większością kwalifikowaną.

PE nie tylko uczestniczy w powołaniu Komisji, posiada również realne kompetencje w postaci możliwości przyjęcia wotum nieufności oraz corocznego głosowania nad absolutorium z wykonania budżetu. Procedura obowiązująca przy uchwaleniu wotum nieufności wobec Komisji obejmuje dwa etapy (art. 234 TFUE). Pierwszy to złożenie wniosku na ręce przewodniczącego PE przez jedną dziesiątą deputowanych. Dokument powinien być zatytułowany „Wniosek o wotum nieufności” i zawierać uzasadnienie. Przekazywany jest on niezwłocznie pozostałym członkom PE. Następnie najwcześniej po upływie 24 godzin od powiadomienia deputowanych odbywa się debata nad wnioskiem. Drugi etap, dotyczy już głosowania nad przyjęciem wotum nieufności, które odbywa się najwcześniej w ciągu 48 godzin od rozpoczęcia debaty w PE i ma charakter imienny. Zgodnie z regulaminem PE głosowanie odbywa się najpóźniej podczas pierwszej sesji miesięcznej następującej po złożeniu wniosku. Gdy zostanie on przyjęty większością dwóch trzecich głosów, reprezentujących większość członków PE, Komisja podaje się do dymisji. Należy podkreślić, że wymagane są w tej sytuacji dwie odrębne czynności prawne – uchwalenie wotum nieufności oraz decyzja Komisji o podaniu się do dymisji. W odniesieniu do WPUZiPB decyzja taka oznacza, że rezygnuje on z pełnionych funkcji w ramach Komisji. Wyniki głosowania przekazywane są przewodniczącemu Rady i przewodniczącemu Komisji (art. 119 regulaminu PE). Procedura uchwalenia wotum nieufności uruchamiana była już dziewięciokrotnie, w tym siedem razy doszło do głosowania nad wnioskiem. Ostatecznie jednak, wskazana procedura nigdy nie stanowiła formalno-prawnej podstawy dymisji Komisji Europejskiej.

Drugim instrumentem kontroli PE wobec Komisji Europejskiej jest obowiązek przedkładania sprawozdań. Obowiązek dotyczy składania: rocznego sprawozdania ogólnego Komisji z działalności UE, rocznego sprawozdania ze stosowania prawa UE oraz innych sprawozdań z działalności instytucji,

w tym najważniejsze z perspektywy Komisji sprawozdanie z wykonania budżetu. Na mocy art. 319 TFUE Komisja zobowiązana jest do przedstawienia co roku zarówno Parlamentowi Europejskiemu, jak i Radzie rozliczeń za poprzedni rok budżetowy oraz sprawozdania dotyczącego oceny finansów UE wykonane zgodnie z ich wskazaniem (art. 318 TFUE). Wskazane dokumenty oraz sprawozdanie Trybunału Obrachunkowego stanowią podstawę do przyjęcia absolutorium z wykonanego budżetu przez PE na zalecenie Rady, działającej większością kwalifikowaną (art. 319 TFUE), w terminie do 15 maja najpóźniej w ciągu dwóch lat następujących po roku budżetowym (art. 164 rozporządzenia 966/2012).

Trzecim instrumentem podkreślającym szczególne uprawnienia PE wobec Komisji jest prawo do kierowania pytań pisemnych lub ustnych przez posłów do Komisji oraz Rady (art. 230 TFUE). Zarówno pytania, jak i odpowiedzi są publikowane w Dzienniku Urzędowym UE.

### 3. Struktura organizacyjna

Opisana powyżej procedura wyboru Komisji wskazuje, że jej najważniejszym urzędem jest Przewodniczący, który sprawuje rzeczywiste przewodnictwo w instytucji. W literaturze przypisywane są mu trzy kategorie kompetencji: polityczne, organizacyjne oraz prawo do powołania swoich zastępców<sup>106</sup>. Po pierwsze, formułuje polityczne priorytety, które stanowią treść programu pracy Komisji. Wygłaszane są one bezpośrednio po objęciu stanowiska<sup>107</sup>. Następnie przewodniczący określa priorytety i cele w corocznym orędziu na temat stanu Unii. Po drugie, przewodniczący decyduje o organizacji wewnętrznej Komisji. Uczestniczy w procedurze wyboru członków Komisji i przydziela komisarzom zakres obowiązków. Posiada również prawo do zmiany wskazanego przydziału. Przewodniczący może również zobowiązać komisarza do złożenia rezygnacji. Warto w tym miejscu podkreślić, że na mocy porozumienia zawartego pomiędzy PE i Komisją, przewodniczący zobowiązany jest do rozważania, czy wnioskować o rezygnację komisarza, jeżeli PE zwróci się o wycofanie poparcia wobec jednego z komisarzy<sup>108</sup>. Stanowisko PE nie jest

<sup>106</sup> R. Schütze, dz. cyt., s. 119.

<sup>107</sup> U. von der Leyen, *Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej 2019-2024*, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_pl.pdf) [dostęp: 10.04.2020].

<sup>108</sup> Porozumienie ramowe w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim i Komisją

wiążące dla przewodniczącego, ale jeżeli nie zamierza go uwzględnić musi podać powody swojej decyzji podczas najbliższej sesji miesięcznej. Po trzecie, ma prawo do wyznaczenia wiceprzewodniczących<sup>109</sup>. Pierwotnie, w tym przedmiocie, przewodniczący musiał uzyskać zgodę kolegium. Obecne rozwiązania oddają przewodniczącemu władzę dyskrecyjną w tym zakresie. Wyjątek stanowi WPUZiPB, który pełni funkcję wiceprzewodniczącego z urzędu.

Każdy z komisarzy zobowiązany jest do kierowania i koordynowania pracy w wyznaczonym obszarze. W tym zakresie przewodniczący współpracuje z komisarzami w ramach tzw. Grup Komisarzy. Przedstawia inicjatywy legislacyjne, które następnie są rozważane na poziomie Komisji. Reprezentuje stanowisko Komisji w wyznaczonym obszarze w Parlamencie Europejskim, oraz wobec Rady, parlamentów państw członkowskich i innych instytucji, również na poziomie międzynarodowym. Aktualnie Przewodniczący Komisji powołał sześć Grup Komisarzy: Zielony ład; Promowanie naszego europejskiego trybu życia; Europa na miarę ery cyfrowej; Gospodarka, która służy ludziom; Nowy impuls dla demokracji europejskiej oraz Silniejsza pozycja Europy w świecie<sup>110</sup>.

Struktura organizacyjna Komisji Europejskiej obejmuje Sekretariat Generalny z Sekretarzem Generalnym na czele oraz rozbudowany system dyrekcji generalnych, które dzielą się na dyrekcje i działy oraz służby. Aktualnie powołanych zostało 33 dyrekcje generalne, 17 wyspecjalizowanych departamentów oraz 6 agencji wykonawczych. Na czele dyrekcji generalnych stoi każdorazowo dyrektor generalny<sup>111</sup>. Dyrekcje generalne, podobnie jak służby, podlegają bezpośrednio jednemu z komisarzy, który ponosi pełną odpowiedzialność za ich prace.

Uwzględniając zaangażowanie w procedury legislacyjne warto zasygnalizować działalność kilku ze służb.

Pierwsza ze wskazanych – Służba Prawna – podobnie jak Sekretariat Generalny podlega bezpośrednio przewodniczącemu Komisji. Na jej czele stoi

---

Europejską z 20 listopada 2010 r., Dz. Urz. L 304 z 2010, s. 47, § 5.

<sup>109</sup> W obecnym składzie Komisji mianowanych zostało ośmiu wiceprzewodniczących, w tym WPUZiPB, który pełni tę funkcję z urzędu. Zob. Decision of the President of the European Commission of 01.12.2019 on the organisation of responsibilities of the Members of the Commission, Brussels 01.12.2019, P (2019) 1.

<sup>110</sup> Decision of the President of the European Commission of 01.12.2019 on the creation of Commissioner's Groups, Brussels 01.12.2019, P (2019) 4.

<sup>111</sup> Zwyczajowo przyjęto, że jest on obywatelem innego państwa niż komisarz, któremu podlega dana dyrekcja.



dyrektor generalny<sup>112</sup>. W odróżnieniu od innych służb i dyrekcji generalnych dzieli się ona na zespoły, które zajmują się określonymi obszarami tematycznymi. Na czele każdego z nich stoi dyrektor. Obecnie pracuje 13 zespołów<sup>113</sup>. Zadania Służby Prawnej obejmują ogólnie dwa obszary<sup>114</sup>. Po pierwsze, Służba udziela pomocy prawnej Komisji w działaniach związanych z wypełnianiem jej obowiązków. Dotyczy to przede wszystkim przygotowywania projektów aktów normatywnych, prowadzenia negocjacji międzynarodowych, wykonywania funkcji „strażnika traktatów”, realizacji uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji w traktatach. Po drugie, Służba reprezentuje Komisję we wszystkich postępowaniach przed sądami, zwłaszcza przed TSUE<sup>115</sup>.

Kolejnym organem wykonującym istotne zadanie w zakresie funkcji prawodawczej jest Urząd Publikacji Unii Europejskiej<sup>116</sup>, który posiada swoją siedzibę w Luksemburgu. Co do zasady jest to organ międzyinstytucjonalny, który odpowiada za wydawanie, upowszechnianie publikacji o charakterze prawnym w wersji papierowej i elektronicznej<sup>117</sup>. Zarządza stronami internetowymi<sup>118</sup> oraz zapewnia cyfrowy dostęp do oficjalnych informacji i danych. Zapewnia długoterminową ochronę zasobów wytworzonych przez instytucje i organy UE. Na czele Urzędu stoi Dyrektor, który w zakresie stosowania procedur administracyjnych i finansowych działa z upoważnienia Komisji. Posiada on uprawnienia organu powołującego i organu upoważnionego do zawierania umów o pracę w stosunku do urzędników i innych pracowników zatrudnianych w Urzędzie.

Warto również zwrócić uwagę na służbę pomocniczą I.D.E.A. powołaną przez Przewodniczącą Komisji<sup>119</sup>. Zastąpiła ona Europejskie Centrum Strategii

<sup>112</sup> Obecnie funkcję tę pełni Daniel Calleja Crespo.

<sup>113</sup> Szerzej zob. [https://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/equipos\\_en.htm](https://ec.europa.eu/dgs/legal_service/equipos_en.htm) [dostęp: 10.04.2020].

<sup>114</sup> Zob. [https://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/mission\\_en.htm](https://ec.europa.eu/dgs/legal_service/mission_en.htm) [dostęp: 10.04.2020].

<sup>115</sup> Zgodnie z decyzją Komisji z dnia 8 lipca 1959 r. Służba Prawna reprezentuje Komisję przed TSUE, czyli Trybunałem Sprawiedliwości, Sądem, sądami i trybunałami krajowymi, sądami międzynarodowymi, zwłaszcza WTO.

<sup>116</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego, Rady, Komisji, Trybunału Sprawiedliwości, Trybunału Obrachunkowego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 26 czerwca 2009 r. w sprawie organizacji i działania Urzędu Publikacji Unii Europejskiej (2009/496/WE, EURATOM), Dz. Urz. UE 2009 L 168/41.

<sup>117</sup> Szerzej na temat uprawnień i zadań Urzędu zob. art. 3 i art. 5 decyzji 2009/496/WE.

<sup>118</sup> W tym: EUR-Lex, Portal Otwartych Danych UE, Publikacje UE, TED (Tenders Electronic Daily), *CORDIS*, <https://op.europa.eu/pl/web/about-us/who-we-are> [dostęp: 10.04.2020].

<sup>119</sup> Communication from the President to the Commission of 1 December 2019 on I.D.E.A. – Inspire, Debate, Engage and Accelerate actionmission, Tasks and Organisation Chart, Brussels 01.12.2019, P (2019) 5.

Politycznych<sup>120</sup> powołane przez poprzedniego Przewodniczącego J.C. Junkcera w 2014 r. Głównymi zadaniami Służby jest: 1) poszukiwanie nowych rozwiązań, inicjatyw, które będą wspierały Przewodniczącego w zakresie ustalonych priorytetów; 2) wsparcie w zakresie ich urzeczywistnienia oraz 3) współpraca z think-tankami, ośrodkami badawczymi i innymi podmiotami, które mogą wspierać koncepcyjnie Komisję.

Odrębnym podmiotem działającym w ramach Komisji Europejskiej i wspierającym ją w zakresie procedur decyzyjnych jest Rada ds. Kontroli Regulacyjnej. Powołana została w 2015 r.<sup>121</sup> Składa się z siedmiu członków: dyrektora generalnego, który pełni funkcję przewodniczącego, trzech wysokiej rangi urzędników Komisji oraz trzech ekspertów spoza służb Komisji. Kadencja trwa trzy lata. Zadaniem Rady jest centralna kontrola jakości i pomoc przy opracowywaniu przez Komisję ocen skutków i ewaluacji na początkowych etapach procesu ustawodawczego. Bada wszystkie projekty ocen skutków wydawane przez Komisję, dokonuje kontroli sprawności oraz przeprowadza inne kompleksowe oceny istniejącego prawodawstwa, wydaje opinie i zalecenia na ich temat. Nadrzędnym celem Rady ds. Kontroli Regulacyjnej jest wspieranie Sekretariatu Generalnego Komisji w zakresie realizacji zasady lepszego stanowienia prawa<sup>122</sup>.

## 4. Tryb funkcjonowania Komisji Europejskiej

### 4.1. Etap planowania i programowania

Komisja przygotowuje dokumenty programowe, które zawierają drogową strategię legislacyjną UE. W tym celu, zgodnie z zasadą lepszego stanowienia prawa, przygotowuje dokumenty o charakterze planistycznym, do których

---

<sup>120</sup> The Communication from the President of the Commission of 6 November 2014 on the European Political Strategy Centre: Mission, Task and Organisation, Brussel C (2014) 9001 final.

<sup>121</sup> Decision C (2015) 3263 of 19 May 2015 on the establishment of an independent Regulatory Scrutiny Board.

<sup>122</sup> Szerzej zob. [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board\\_pl](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_pl) [dostęp: 10.04.2020].

należą: Priorytety polityczne, Programy prac Komisji, a na poziomie departamentów – plany strategiczne i zarządcze<sup>123</sup>.

Pierwszy i najważniejszy dokument to Priorytety polityczne, które przygotowuje Przewodniczący Komisji Europejskiej, bezpośrednio po objęciu urzędu. Wyznacza on strategię realizowaną przez Komisję w czasie trwania jej kadencji<sup>124</sup>. Na tym etapie przeprowadzane są również konsultacje z Parlamentem Europejskim i Radą, które dotyczą głównych celów i priorytetów każdej z instytucji oraz, na ile jest to możliwe, harmonogramów. Z inicjatywy Komisji instytucje mogą również przyjąć tzw. wspólne konkluzje, które następnie będą podlegały przeglądowi śródkresowemu. Raz przyjęte konkluzje mogą być modyfikowane<sup>125</sup>. Na podstawie wskazanego dokumentu Komisja przygotowuje roczne programy prac Komisji, które przedstawiają plany wprowadzania w życie priorytetów politycznych określonych przez Przewodniczącego. Przyjęcie takiego dokumentu poprzedzone jest wcześniejszą dwustronną wymianą poglądów. Dotyczy ona inicjatyw na kolejny rok. Podjęta jest przed przyjęciem tzw. listu intencyjnego Przewodniczącego Komisji Europejskiej i pierwszego wiceprzewodniczącego, który określa w sposób szczegółowy inicjatywy o największym znaczeniu politycznym. Przyjęty program prac Komisji stanowi płaszczyznę dalszej współpracy między Komisją, Parlamentem Europejskim i Radą. Wymieniają one poglądy dotyczące inicjatyw na kolejny rok oraz uzgadniają wspólną deklarację w sprawie rocznego programowania międzyinstytucjonalnego (tzw. wspólna deklaracja), która obejmuje ogólne cele i priorytety na kolejny rok oraz wskazuje pozycje o największym znaczeniu politycznym, które powinny być traktowane priorytetowo.

Plan prac Komisji zawiera wnioski dotyczące nowych aktów ustawodawczych i nieustawodawczych na kolejny rok, jak również wnioski, które odnoszą się do uchylecia, przekształcenia, uproszczenia lub wycofania istniejących aktów. Plan prac powinien wskazywać proponowaną podstawę prawną, rodzaj aktu prawnego, orientacyjny harmonogram jego przyjęcia oraz niezbędne informacje dotyczące procedury, w tym zakres oceny skutków i ewaluacji<sup>126</sup>. Zawarte w nim są opisy problemu, który należy rozwiązać i celów, które mają

<sup>123</sup> Porozumienie w sprawie lepszego stanowienia prawa.

<sup>124</sup> Przewodnicząca Komisji Europejskiej pełniąca urząd w latach 2019-2024 wskazała sześć podstawowych priorytetów Komisji: Europejski Zielony Ład, Europa na miarę ery cyfrowej, Gospodarka służąca ludziom, Silniejsza pozycja Europy na świecie, Promowanie naszego europejskiego stylu życia, Nowy impuls dla demokracji europejskiej, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024\\_pl](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_pl) [dostęp: 13.06.2020].

<sup>125</sup> Porozumienie, pkt 4-5.

<sup>126</sup> Tamże, pkt 8.

zostać osiągnięte, wyjaśnienia, dlaczego określone działania są niezbędne oraz warianty strategiczne i opisy planowanych konsultacji<sup>127</sup>. Jeżeli Komisja zamierza wycofać wniosek ustawodawczy, podaje przyczyny takiej decyzji oraz podejmuje konsultacje międzyinstytucjonalne.

Dokumenty strategiczne przygotowywane są również na poziomie departamentów. Są to plany strategiczne i plany zarządzania. Zawierają one informacje, w jaki sposób dana jednostka zamierza przyczynić się do realizacji priorytetów Komisji.

## 4.2. Konsultacje społeczne

Realizując zasadę demokracji uczestniczącej Komisja Europejska prowadzi szerokie konsultacje społeczne, które poprzedzają inicjację procesów decyzyjnych (tzw. konsultacje legislacyjne). Wymóg wchodzenia w dialog ze społeczeństwem obywatelskim podkreślony został w traktatach, które stanowią, że „Komisja Europejska prowadzi szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii” (art. 1 ust. 3 TUE). Mogą się one odbywać na różnych etapach stanowienia oraz przy wykorzystaniu różnych środków: poprzez otwarte konsultacje społeczne lub narzędzia internetowe. Celem konsultacji społecznych jest umożliwienie zainteresowanym podmiotom uczestnictwa i zajęcie stanowiska (wyrażenie opinii) na temat działań prawotwórczych podejmowanych na poziomie UE.

Najstarszą formą konsultacji społecznych, z jakich korzysta Komisja Europejska, są Zielone i Białe Księgi. Księgi są publikowane w każdym z języków urzędowych UE. O ile Komisja wciąż korzysta z tej formy, ma ona niewielkie znaczenie dla całokształtu prac legislacyjnych. Zielone Księgi dotyczą obszarów działania UE, w których zdaniem Komisji należy wprowadzić nowe lub zmienić istniejące rozwiązania. Są one co do zasady przygotowywane przez dyrekcje Komisji lub inicjowane przez jednego z Komisarzy. Publikacja Ksiąg następuje w formie komunikatu Komisji. Zawierają ogólne założenia i propozycje. Ich celem jest przeprowadzenie dyskusji, która może być przydatna podczas procesu opracowywania propozycji aktu prawnego. Mogą one stanowić podstawę prac legislacyjnych podjętych w Białej Księdze. Przykładami takiej formy konsultacji mogą być np. Zielone Księgi – Mobilne zdrowie z 2014 r., lub dwie księgi z 2015 r. Detaliczne usługi finansowe:

---

<sup>127</sup> Szerzej zob. [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law\\_pl](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law_pl) [dostęp: 13.06.2020].

Lepsze produkty, szerszy wybór i większe możliwości dla konsumentów i przedsiębiorstw oraz Tworzenie unii rynków kapitałowych<sup>128</sup>.

Białe Księgi natomiast zawierają już konkretne propozycje i strategie umożliwiające rozwiązanie problemów. Nie stanowią one projektu aktu prawnego, ale są jego zapowiedzią. Zainteresowane podmioty mogą zgłaszać swoje uwagi Komisji w terminie trzech miesięcy. Po upływie tego terminu ta przedstawia ostateczny projekt aktu prawnego<sup>129</sup>. Białe Księgi mogą być przyjęte na podstawie wniosków z Zielonej Księgi lub niezależnie od jej opublikowania. Najnowszymi przykładami takiej formy konsultacji mogą być np. Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur z 2012 r., Dążenie do bardziej skutecznej kontroli połączeń z 2014 r. czy księga z 2017 r. Przyszłość Europy – Refleksje i scenariusze dla UE-27 do 2025 r.<sup>130</sup>

Po wejściu w życie TL, konsultacje społeczne wzbogacone zostały o nowe instrumenty, jakimi są powołana w 2015 r. platforma REFIT (Regulatory Fitness and Performance Program) oraz platforma F4F. REFIT jest to forum, w którym uczestniczą: Komisja, organy krajowe oraz zainteresowane podmioty. Korzystając z tej platformy zainteresowane podmioty, tj. organy krajowe czy obywatele, mogą uczestniczyć w procesie ulepszania prawa unijnego. Mogą one przedstawiać swoje uwagi, które następnie są analizowane przez platformę REFIT i Komisję, które publikują tzw. tabele wyników REFIT. Zawiera ona przegląd wyników programu w odniesieniu do priorytetów Komisji. Drugi ze wskazanych instrumentów – platformę F4F – tworzy grupa ekspertów wysokiego szczebla. Ich zadaniem jest wsparcie Komisji w upraszczaniu przepisów UE i zmniejszaniu niepotrzebnych kosztów w związku z obowiązującymi przepisami<sup>131</sup>. Dodatkowo jednostki mogą korzystać z portalu internetowego „Wyraź swoją opinię”<sup>132</sup> lub uczestniczyć w dialogu obywatelskim<sup>133</sup>.

W literaturze przedmiotu występuje słusznie krytyczne podejście do systemu konsultacji społecznych w Komisji Europejskiej, które podkreśla wady tej złożonej, kilkietapowej struktury wymiany opinii, stanowisk, projektów. T.G. Grosse uważa, że wskazana konstrukcja umożliwi w większym stopniu

<sup>128</sup> Zob. [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green\\_paper.html?locale=pl](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green_paper.html?locale=pl) [dostęp: 13.06.2020].

<sup>129</sup> Szerzej na temat Białych i Zielonych Ksiąg zob. A. Dragan, *Zielone i Białe Księgi Komisji Europejskiej. Biuro Analiz i Dokumentacji. Dział Analiz i Opracowań Tematycznych* 2010.

<sup>130</sup> Zob. [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/white\\_paper.html](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/white_paper.html) [dostęp: 13.06.2020].

<sup>131</sup> Szerzej na temat wskazanych platform zob. Część III, rozdział I, pkt 3.

<sup>132</sup> Zob. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say> [dostęp: 13.06.2020].

<sup>133</sup> Zob. [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/get-involved/citizens-dialogues\\_pl](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/get-involved/citizens-dialogues_pl) [dostęp: 13.06.2020].

wpływ grup lobbujących na propozycje Komisji, a nie wyraz demokratyzacji procesu decyzyjnego poprzez dialog ze społeczeństwem obywatelskim. Ponadto konsultacje z organizacjami obywatelskimi „są sterowane przez Komisję, która m.in. decyduje o ich ramach organizacyjnych, problematyce dyskusji, a także w dużym stopniu o podmiotach uczestniczących w debacie. Podstawą prawną tych konsultacji są jedynie ogólne regulacje, co zwiększa zakres swobody działań Komisji w zależności od własnych preferencji merytorycznych i politycznych”<sup>134</sup>. Należy również podkreślić, że w konsultacjach tych uczestniczą głównie środowiska eksperckie, instytucje reprezentujące grupy interesu biznesu oraz organizacje społeczne. W literaturze dowodzi się przykładowo, że w kwestiach gospodarczych są to głównie organizacje reprezentujące wielki biznes europejski i globalny, natomiast niewielki jest wpływ organizacji pozarządowych<sup>135</sup>.

### 4.3. Spotkania Komisji

Jak podkreślono powyżej, Komisja jest organem kolegialnym, na czele którego stoi Przewodniczący. Jednym z jego obowiązków o charakterze organizacyjnym jest zwoływanie oraz przewodniczenie jej spotkaniom. Spotkania KE odbywają się co najmniej raz w tygodniu, zwykle w środy w Brukseli<sup>136</sup>. Natomiast jeżeli trwa posiedzenie plenarne Parlamentu w Strasburgu, Komisja spotyka się we wtorki również w tym miejscu. Ponadto możliwe jest zwołanie posiedzeń „nadzwyczajnych” Komisji, np. tuż przed ważnym posiedzeniem Rady lub w trakcie takiego posiedzenia<sup>137</sup>.

Spotkania Komisji poprzedzone są cotygodniowymi spotkaniami szefów gabinetów komisarzy (tzw. *Hebbo*) oraz specjalnymi naradami szefów gabinetów komisarzy (RSCC)<sup>138</sup>. Członkowie gabinetów dyskutują nad kwestiami w imieniu komisarza. Stanowiska Komisji dotyczące kwestii międzyinstytucjonalnych przygotowywane są przez specjalną grupę – *The Group on Inter-institutional relations* (GRI), która spotyka się co do zasady raz w tygodniu. W przypadku zagadnień z zakresu polityki zagranicznej funkcję przygotowawczą pełni *The Group of External Coordination* (EXCO). W ten sposób

<sup>134</sup> T.G. Grosse, dz. cyt., s. 53.

<sup>135</sup> A. Dür, D. De Bièvre, *Inclusion without influence? NGO's in European Trade Policy*, „Journal of Public Policy” 1 (2007), s. 79-101; za: T.G. Grosse, dz. cyt., s. 54.

<sup>136</sup> Regulamin Komisji, Dz. Urz. L 308 z 08.12.2000 r., s. 26, art. 5 ust. 2.

<sup>137</sup> P. Wojtasik, *System instytucjonalny*, s. 170.

<sup>138</sup> *The Working Methods of the European Commission*, P (2019) 2.

redukuje się liczba omawianych kwestii, zaś komisarze debatuja nad istotnymi celami politycznymi.

Bardzo ważne znaczenie w pracach Komisji mają tzw. debaty orientacyjne, które organizowane są na wstępnym etapie proceduralnym i mają na celu wypracowanie wspólnego podejścia do ogólnej sytuacji politycznej. Odbywają się w oparciu o analizę zagadnień, przygotowanych przez odpowiedniego Wiceprezesa lub komisarzy w porozumieniu z Przewodniczącym. Debata Orientacja poświęcona jest konkretnej inicjatywie lub problemowi. Dokument stanowiący przedmiot dyskusji powinien zawierać opis problemu, do kogo adresowana jest inicjatywa, cel, oraz zarys możliwych rozwiązań (np. Debata orientacyjna kolegium komisarzy na temat wydarzeń w Polsce i ram prawnych w dziedzinie praworządności, 13 stycznia 2015 r.).

Komisarze zobowiązani są do udziału w spotkaniach. Jeżeli występują przesłanki uniemożliwiające partycypowanie w nim, komisarz powiadamia o nich przewodniczącego w stosownym czasie poprzedzającym datę spotkania. Zgodnie ze wskazanym powyżej dokumentem przesłankami uzasadniającymi nieobecność komisarza są zobowiązania międzyinstytucjonalne lub reprezentowanie Komisji na zewnątrz. Regulamin przewiduje również możliwość zastąpienia komisarza podczas spotkania przez szefa gabinetu. Należy jednak podkreślić, że nie posiada on wówczas prawa do udziału w głosowaniu, może zabierać głos podczas dyskusji na prośbę przewodniczącego (art. 10 ust. 2 regulaminu KE). Aktualna sytuacja epidemiologiczna spowodowała potrzebę wprowadzenia nowych rozwiązań do Regulaminu związanych z udziałem Komisarza w spotkaniu. W uzasadnionych przypadkach możliwy jest również udział członka Komisji za pośrednictwem systemu telekomunikacyjnego pod warunkiem, że możliwa jest identyfikacja osoby oraz skuteczne uczestnictwo w obradach<sup>139</sup>.

Komisja Europejska spotyka się raz w tygodniu na posiedzeniach zwykłych (art. 6 regulaminu KE). Każde z nich odbywa się zgodnie z wcześniej przygotowanym porządkiem obrad, przyjętym przez przewodniczącego i przygotowanym przez sekretarza generalnego na podstawie ustaleń podjętych podczas spotkań szefów gabinetów komisarzy. Podstawę do przyjęcia omawianego dokumentu stanowią: program prac Komisji, opublikowana strategia Komisji, zgłoszone projekty oraz ustalenia podjęte podczas poniedziałkowego spotkania szefów gabinetów komisarzy. Wskazany program prac jest dokumentem o charakterze planistycznym. Przewodniczący bezpośrednio po rozpoczęciu

<sup>139</sup> Decyzja Komisji 2020/555 amending its Rules of Procedure, Dz. Urz. UE 2020 L1 127/1, art. 5 ust. 2 Regulaminu.

kadencji przygotowuje tzw. cele strategiczne (ang. *Strategic objectives*). Dokument ten zawiera cele, jakie zamierza osiągnąć Komisja w czasie trwania pięcioletniej kadencji. Następnie jest on doprecyzowywany na każdy rok pracy (art. 2 regulaminu KE).

Porządek obrad obejmuje co do zasady istotne kwestie pod względem politycznym oraz te, co do których nie osiągnięto porozumienia na wcześniejszym poziomie procesu decyzyjnego<sup>140</sup>. Umieszczenie w porządku obrad propozycji konkretnej inicjatywy możliwe jest poprzez wprowadzenie jej do systemu na dziewięć dni, a w wyjątkowych sytuacjach, na cztery dni przed terminem spotkania. Propozycja powinna zawierać następujące elementy: tytuł inicjatywy oraz krótki opis treści, powody zgłoszenia inicjatywy, jej powiązanie ze wskazówkami politycznymi przewodniczącego, priorytety Komisji oraz program prac Komisji, opublikowaną strategię Komisji, jak również stan zaawansowania prac nad inicjatywą i stan konsultacji ze służbami Komisji. Wskazane wymogi nie mają zastosowania wobec memorandumów wygłaszanych przez komisarza dotyczących ogólnych informacji w zakresie powierzonych mu obszarów.

Zatwierdzony porządek obrad Komisji jest przesyłany przez sekretarza generalnego najpóźniej do godz. 17 dnia poprzedzającego spotkanie, natomiast projekt porządku obrad powinien być dostarczony komisarzom na trzy dni przed terminem spotkania. Przedmiotem obrad mogą być projekty, do których zostały przesłane członkom Komisji wszelkie dokumenty w terminie do południa czwartego dnia poprzedzającego spotkanie. W przypadku kwestii będących przedmiotem dyskusji spotkania szefów gabinetów, dokumenty powinny być przesłane na 48 godzin poprzedzających spotkanie. Jeżeli podczas spotkania szefów gabinetów projekty zostaną zaakceptowane, przewodniczący może postanowić, że decyzja Komisji w tym zakresie zostanie podjęta w procedurze pisemnej lub przeprowadzone zostanie jedynie głosowanie podczas spotkania Komisji<sup>141</sup>.

Porządek obrad przygotowany jest w języku francuskim, następnie tłumaczony na język angielski. Zasadniczo obejmuje on dwie części „A” i „B”. Pierwsza odnosi się do kwestii, co do których szefowie gabinetów podczas dyskusji osiągnęli porozumienie i rekomendują je do przyjęcia przez Komisję. Tę część prezentuje sekretarz generalny. Wskazane zagadnienia nie podlegają

<sup>140</sup> Wyjaśnienia do art. 6 Annex to the Commission Decision amending its Rules of Procedure: Rules giving effect to Rules of the Procedure, z dnia 24 lutego 2010 r., C (2010) 120 (przepisy wykonawcze).

<sup>141</sup> Wyjaśnienia do art. 6 przepisów wykonawczych.



ponownej dyskusji na forum Kolegium. Druga część natomiast zawiera kwestie wymagające dyskusji<sup>142</sup>. Porządek obrad jest przesyłany każdemu z członków Komisji. Podmiotem odpowiedzialnym za przepływ informacji w Komisji jest Sekretarz Generalny. Jednakże zgodnie z komentowanymi postanowieniami, na wniosek przewodniczącego, Komisja może omówić każdy punkt, który nie został umieszczony w porządku obrad, jak również zagadnienia, względem których nie dostarczono dokumentów w odpowiednim czasie. Porządku obrad, mimo że same obrady są tajne, dostępne są na stronie Komisji. Wyłączenie jawności obrad ma na celu wzmocnienie niezależności komisarzy. Przyjmując zasadę tajności obrad, stanowiska i podglądy komisarza wypowiedane w trakcie dyskusji mają charakter poufny i nie mogą być upubliczniane. Z każdego posiedzenia Komisji sporządzany jest natomiast protokół. Jest on umieszczany na stronie internetowej Komisji po jego zatwierdzeniu przez komisarzy i podpisaniu przez przewodniczącego Komisji oraz sekretarza generalnego.

#### 4.4. Głosowanie w Komisji

Regulamin Komisji przewiduje cztery tryby podejmowania decyzji przez Komisję. Pierwszy i podstawowy to procedura ustna, która bezpośrednio powiązana jest ze spotkaniami Komisji. Wskazana procedura daje w pełni gwarancję realizacji zasady kolegialnej odpowiedzialności. Przedmiotem decyzji przyjętych w trybie ustnym powinny być istotne zagadnienia pod względem politycznym, prawnym i gospodarczym. Przykładem takiej decyzji jest uprawnienie komisarza do podejmowania decyzji w imieniu Komisji<sup>143</sup>. Decyzje przyjmowane są większością głosów. W związku z tym, że aktualnie mamy 27 komisarzy, zwykła większość jest osiągnięta wtedy, gdy za daną propozycją zgłosuje co najmniej 14 komisarzy.

Komisja jest organem kolegialnym i ten charakter wpływa również na zasady głosowania. Każda uchwała jest wyrazem stanowiska całej Komisji. Nie istnieje instytucja *votum separatum*. Komisarz, który kategorycznie nie

---

<sup>142</sup> Dokument przyjęty 31 marca 2011 r. wspólnie przez szefa gabinetu przewodniczącego i Sekretarza Generalnego precyzujący zasady przygotowywania spotkań Komisji, Note A L'Attention De Mmes et MM Les Chefs de Cabinet, SEC (2011) 400, pkt 2.

<sup>143</sup> Pkt 29 wyroku Trybunału z dnia 23 września 1986 r., AKZO Chemie BV i AKZO Chemie UK Ltd p. Komisji Europejskiej, sprawa C-5/85, ECLI:EU:C:1986:328.

zgadza się ze stanowiskiem przyjętym większością głosów, powinien podać się do dymisji<sup>144</sup>.

Procedura pisemna jest drugą formą, jaką Komisja może wykorzystać do podjęcia decyzji. Projekt decyzji przygotowują konkretne służby pomocnicze Komisji, które zobowiązane są do współpracy. Zgodnie z postanowieniami regulaminu w przypadku stosowania procedury pisemnej, delegowania i uprawnienia, obligatoryjnie projekt konsultowany jest ze Służbą Prawną. Wyjątek stanowią projekty przygotowywane w ramach procedury subdelegacji. Dotyczy ona przekazania uprawnień delegowanych przez dyrektora generalnego odnoszące się do spraw finansowych właściwemu dyrektorowi lub kierownikowi jednostki. Ponadto, jeżeli projekt ma znaczenie polityczne, figuruje w rocznym programie prac Komisji lub w dokumencie programowym, podlega ocenie skutków lub konsultacji społecznych. Projekty, które zatwierdzane będą w drodze procedury ustnej, wymagają konsultacji Sekretariatu Generalnego. Kolejną jednostką, która opiniuje projekt dokumentu, jest Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych. Co do zasady opinie Dyrekcji mają charakter fakultatywny. W przypadku, gdy treść dokumentu odnosi się do: wzrostu, konkurencyjności; stabilności w Unii Europejskiej lub w strefie euro; dokumentów, które mogą mieć wpływ na wskazane obszary, są one wówczas obligatoryjne. Tekst projektu przedstawiony jest wszystkim członkom Komisji. Wyznaczony również zostaje termin, w którym komisarze mogą podjąć decyzję o jego poparciu, zgłosić zastrzeżenia lub propozycje zmian. Najczęściej obejmuje on co najmniej pięć dni, licząc od dnia przesłania projektu. Koniec terminu określa sekretarz generalny, który odpowiedzialny jest również za monitorowanie przebiegu procedury.

Zgodnie z przepisami wykonawczymi do regulaminu Komisji procedura pisemna może występować w trzech wariantach<sup>145</sup>. Obok zwykłej procedury pisemnej, występuje również procedura przyspieszona i pilna.

Pierwsza ze wskazanych procedur związana jest ze skróceniem terminu do zajęcia stanowiska do trzech dni pod warunkiem, że możliwe jest wykazanie, iż krótszy termin jest niezbędny ze względu na nieprzewidziane i wyjątkowe okoliczności, a procedura nie jest stosowana jako środek uzupełnienia zaległości wynikających z opóźnień o charakterze administracyjnym. Propozycję kieruje sekretarz generalny na wniosek komisarza lub grupy komisarzy, którzy wystąpili z inicjatywą. Decyzję podejmuje przewodniczący Komisji.

<sup>144</sup> M. Rynkowski, *Komentarz do art. 250 TFUE*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. T. III*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 212.

<sup>145</sup> Wyjaśnienia do art. 12 regulaminu KE, przepisy wykonawcze.

W celu przyjęcia środków pilnych, za uprzednią zgodą przewodniczącego, termin procedury pisemnej może być ustalony przez sekretarza generalnego jako mniej niż trzy dni robocze.

Jeżeli jest to możliwe, omawiany środek powinien być przedmiotem dyskusji podczas spotkania szefów gabinetów komisarzy. Natomiast jeżeli termin jest krótszy niż jeden dzień roboczy, powinien być on umieszczony w protokole spotkania szefów gabinetów.

Przyjęcie decyzji przez Komisję w procedurze pisemnej, jest możliwe również wobec projektów uzgodnionych przez szefów gabinetów. W tym przypadku przyjęcie decyzji wymaga wyrażenia zgody przez służbę prawną Komisji. Czas na przyjęcie projektu wynosi nie mniej niż pięć dni, natomiast termin upływa po dacie spotkania Komisji, do którego porządku został wpisany dany projekt. W trakcie trwania procedury pisemnej każdy z członków może wnioskować o przeprowadzenie głosowania. Wniosek kierowany jest przez komisarza do przewodniczącego. Jeżeli komisarz przeciwstawi się przyjęciu decyzji w trybie pisemnym dotyczącej koordynacji polityki gospodarczej i budżetowej państw członkowskich i nadzoru nad nią, zwłaszcza w strefie euro, zobowiązany jest wskazać dane elementy decyzji, powołując się na obiektywną opinię. W obydwu przypadkach przewodniczący posiada władzę dyskrecyjną w zakresie uznania wniosku i wstrzymania procedury, jak również do kontynuowania procedury pisemnej. W tym jednak przypadku sekretarz generalny zwraca się do pozostałych komisarzy o przedstawienie swojego stanowiska. Alternatywnym rozwiązaniem jest włączenie danego protestu do porządku obrad następnego posiedzenia Komisji<sup>146</sup>. Procedura pisemna może zostać zawieszona przez sekretarza generalnego na wniosek członków Komisji lub z własnej inicjatywy. W pierwszym przypadku wniosek musi wpłynąć przed upływem terminu wyznaczonego na zajęcie stanowiska. Wnioski o zawieszenie muszą zawierać jasne wskazanie punktu lub punktów, co do których komisarz nie wyraża zgody i krótkie wyjaśnienia. W drugim przypadku podejmuje on rzeczoną decyzję z powodu wad formalnych lub materialnych środka. W obydwu sytuacjach sekretarz generalny może wznowić postępowanie i wyznaczyć nowy termin do podjęcia decyzji, jeżeli wniosek o zawieszenie został wycofany lub usunięto wady projektu. Decyzja zostaje przyjęta, jeżeli w wyznaczonym terminie żaden z członków Komisji nie zażąda debaty nad projektem. Datę przyjęcia dokumentu wyznacza dzień, w którym upłynął

---

<sup>146</sup> Wyjaśnienia do art. 12 regulaminu KE, przepisy wykonawcze.

termin do wyrażenia stanowiska. Procedury pisemne mogą być rozpoczęte i zakończone w okresach, w których nie odbywają się spotkania Komisji.

Procedury uprawnienia i delegowania stanowią szczególne przykłady, kiedy to decyzje podejmowane są w imieniu Komisji przez podmioty, którym przekazano stosowne kompetencje. Należy jednak podkreślić, że w obydwu przypadkach regulamin Komisji wskazuje na trzy warunki wykonywania uprawnień. Pierwszy to precyzyjne wskazanie podmiotu uprawnionego. Drugi to charakter środka, który może być przyjęty podczas takiej procedury. Trzeci to zgodność podejmowanych działań z zasadą kolegiałności. Podmiotami, które nabywają zdolność do przyjmowania środków w imieniu Komisji, są jeden lub kilku komisarzy. Ponadto możliwa jest subdelegacja uprawnień na dyrektora generalnego lub szefa służb, chyba że jest to wyraźnie zakazane w upoważnieniu. Drugi warunek odnosi się do zakresu przedmiotowego upoważnienia – generalnego i szczegółowego<sup>147</sup>. Pierwszy dotyczy środków o charakterze zarządzającym lub administracyjnym w określonych obszarach. Druga kategoria obejmuje zadania powierzone przez przewodniczącego za zgodą Komisji dotyczące: podjęcia ostatecznej decyzji na podstawie rozważań Komisji (*implementing powers*), przyjęcia decyzji kończącej na podstawie propozycji, będących przedmiotem dyskusji w Komisji (*finalising powers*), przyjęcia szczególnych środków (*specific measure*)<sup>148</sup>. Trzeci warunek dotyczy zgodności upoważnienia oraz delegacji z zasadą kolegiałności.

Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że w obszarze procedur decyzyjnych należy zachować równowagę pomiędzy jej teoretycznym znaczeniem a praktycznym podejmowaniem decyzji przez Komisję<sup>149</sup>. Szczególne znaczenie ma procedura, zgodnie z którą następuje przekazanie upoważnienia lub delegacji. Trybunał wskazał kilka elementów proceduralnych, których spełnienie gwarantuje zachowanie zasady kolegiałności również w przypadkach, gdy decyzja jest przyjmowana w drodze procedury upoważnienia lub delegacji. Po pierwsze, decyzja o przekazaniu powinna być podjęta przez całą Komisję. Po drugie, kompetencje przekazane są dokładnie określone w decyzji o upoważnieniu podmiotowi. Po trzecie, zakres przedmiotowy obejmuje środki o charakterze administracyjnym lub zarządzającym. Po czwarte, przyjęcie decyzji uzależnione jest od zgody wskazanych w decyzji Komisji departamentów i służb.

<sup>147</sup> J. Supernat, *Proceduralne aspekty podejmowania decyzji w Komisji Europejskiej*, w: *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej*. W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 2770, Prawo CCXCV, Wrocław 2005, s. 383-395.

<sup>148</sup> Wyjaśnienia do art. 13 regulaminu KE, przepisy wykonawcze.

<sup>149</sup> Sprawa C-5/85, pkt 31.

Ostatni warunek wskazany przez TS dotyczy obowiązku przekazania decyzji o przyjętym środku członkom Komisji i stosownym służbom.

Zgodnie z wyjaśnieniami do regulaminu Komisji decyzja dotycząca uprawnienia jednego z komisarzy lub kilku z nich do przyjmowania stanowisk w imieniu Komisji, powinna być podjęta podczas spotkania Komisji lub w drodze procedury pisemnej. Projekt uprawnienia określający zakres upoważnienia oraz zasady kontroli, przewodniczący przedstawia Komisji w porozumieniu z zainteresowanym/zainteresowanymi komisarzami. W tym celu właściwy departament przesyła wstępny projekt sekretarzowi generalnemu, który przeprowadza właściwe konsultacje i podejmuje stosowne kroki w celu umieszczenia go w porządku obrad komisji. Przygotowanie decyzji w drodze procedury uprawnienia należy do obowiązków departamentu podlegającemu uprawnionemu komisarzowi. Kontrolę sprawuje sekretarz generalny, który przed podpisaniem decyzji przez uprawnionego komisarza bada ją pod kątem warunków i zasad wykonywania uprawnienia<sup>150</sup>.

Subdelegacja natomiast następuje w drodze decyzji podjętej przez uprawnionego komisarza. Powinna ona zawierać dokładne dane dotyczące dyrektora generalnego lub szefa departamentu, na którego uprawnienia są subdelegowane oraz przedmiot i zakres subdelegacji, które nie mogą być przekroczone podczas jej wykonywania. Subdelegowanie uprawnień w zakresie aktów o charakterze generalnym możliwe jest jedynie w zakresie kwestii szczegółowych lub technicznych. Zasadniczo wyłączona jest możliwość dalszej delegacji uprawnień. Wyjątek stanowią uprawnienia w zakresie selekcji projektów i niektórych decyzji indywidualnych o przyznaniu dotacji lub udzieleniu zamówienia (art. 15 regulaminu KE). Działania podejmowane w ramach subdelegacji podlegają kontroli wykonywanej przez komisarza udzielającego subdelegacji. On sam natomiast nadal odpowiada przed Komisją za wykonywanie własnego uprawnienia<sup>151</sup>.

W przypadku procedury delegowania lub upoważnienia, organ delegowany rozważa, czy środek, ze względu na znaczenie polityczne lub powagę sprawy, nie powinien być przyjęty przez Kolegium. W razie wątpliwości zwraca się do przewodniczącego, który może skierować do Służby Prawnej wniosek o analizę skutków projektowanego środka<sup>152</sup>.

Trzecia procedura podejmowania decyzji w imieniu Komisji to procedura delegowania. Analiza komentowanych postanowień wskazuje trzy zastrzeżenia

<sup>150</sup> Wyjaśnienia do art. 13 regulaminu KE, przepisy wykonawcze.

<sup>151</sup> Tamże.

<sup>152</sup> Tamże.

warunkujące jej wykonywanie. Pierwsze obejmuje zakres podmiotowy, mianowicie, kto będzie dysponentem kompetencji do podejmowania decyzji. Literalna wykładnia art. 14 wskazuje na dwie grupy – dyrektorów generalnych i szefów służb. Drugie zastrzeżenie odnosi się do zakresu przedmiotowego, czyli, jakie rodzaje decyzji mogą być podejmowane zgodnie z tą procedurą. Zasadniczo należą do nich środki w zakresie zarządzania oraz administracyjne. Możliwa jest również delegacja wobec instrumentów o charakterze ogólnym jedynie, gdy dotyczą one uszczegółowienia lub kwestii wyłącznie technicznych. Trzecie natomiast ma charakter podstawowy i dotyczy zgodności dokonanej delegacji z zasadą kolegalności. Jest ona spełniona poprzez szczególną procedurę przekazania delegacji oraz kontroli jej wykonywania.

Decyzja w zakresie procedury delegowania podejmowana jest podczas spotkania Komisji lub w trybie procedury pisemnej. Projekt decyzji dotyczącej delegacji powinien zostać przedstawiony Komisji przez przewodniczącego w porozumieniu z zainteresowanym komisarzem lub komisarzami. W tym celu właściwy departament powinien przesłać wstępny projekt decyzji sekretarzowi generalnemu, który następnie przeprowadzi wymagane konsultacje oraz podejmie kroki niezbędne do wprowadzenia projektu do porządku obrad Komisji. Projekt decyzji powinien zawierać przede wszystkim dane dyrektora lub szefa departamentu, któremu zostaną delegowane kompetencje, zakres delegacji oraz rodzaj spraw, wszystkie warunki i zasady wykonywania delegacji, przede wszystkim służby, które muszą być konsultowane i których zgoda jest niezbędna oraz te, które muszą być powiadamiane o podejmowanych działaniach w ramach delegacji. Urzędnik delegowany odpowiada przed Komisją<sup>153</sup>.

## 5. Przejrzystość w pracach Komisji Europejskiej

Komisja podobnie, jak poprzednio wskazane instytucje, zobowiązana jest do zagwarantowania przejrzystości swoich prac oraz stworzenia rozwiązań umożliwiających dostęp do dokumentów.

W celu zapewnienia przejrzystości finansowej utworzyła rejestr beneficjentów funduszy wypłacanych bezpośrednio przez Komisję lub EFRR, który zawiera nie tylko ich dane, ale również: cel wydatków, siedziba beneficjenta, kwota i rodzaj wydatków, rodzaj departamentu, który przyznał

---

<sup>153</sup> Wyjaśnienia do art. 14 regulaminu KE, przepisy wykonawcze.

środki finansowe, część budżetu UE pochodzenia środków, data zarezerwowania środków w księgach rachunkowych<sup>154</sup>.

Kolejny rejestr zawiera wykaz organizacji, które uczestniczą w procesie konsultacji podczas procedur decyzyjnych. Pokazuje on, kto reprezentuje, jakie interesy i jakim budżetem dysponuje. Pozwala on na kontrolę działalności lobbystycznej przez społeczeństwo obywatelskie. Ponadto publikowane są wszystkie informacje o spotkaniach z przedstawicielami organizacji oraz z osobami pracującymi na własny rachunek<sup>155</sup>. Publikowany jest również wykaz specjalnych doradców przy Komisji Europejskiej. Są oni wybierani ze względu na swoje doświadczenie i kwalifikacje<sup>156</sup>.

Na stronie KE znajduje się rejestr grup ekspertów, którzy wspomagają ją w zakresie: opracowywania wniosków ustawodawczych i inicjatyw o charakterze politycznym, opracowywania aktów delegowanych, wdrażania unijnych przepisów, programów i polityk, przygotowywania na wczesnym etapie projektów aktów wykonawczych przed przedłożeniem ich komitetowi<sup>157</sup>.

Ważnym elementem kształtującym realizację zasady przejrzystości stanowią konsultacje społeczne. Jak zaznaczono we wcześniejszych rozważaniach, na każdym z etapów proceduralnych obywatele mogą uczestniczyć w konsultacjach społecznych lub w inny sposób przekazywać informacje, a także zapoznawać się z dokumentami oraz z informacjami zwrotnymi przekazanymi przez innych użytkowników.

Ostatnim elementem jest stworzenie systemu gwarantującego dostęp do dokumentów Komisji według postanowień rozporządzenia 1049/2011. Zgodnie z postanowieniami regulaminu obywatele Unii i osoby fizyczne lub prawne zamieszkałe lub mające siedzibę w państwie członkowskim korzystają z prawa dostępu do dokumentów Komisji, które obejmuje dokumenty sporządzone, otrzymane przez Komisję lub znajdujące się w jej posiadaniu. Regulamin Komisji przewiduje dwa typy udostępniania. Pierwszy dotyczy bezpośrednio dostępnych dokumentów i obejmuje: porządki dzienne posiedzeń Komisji; zwykle protokoły posiedzeń Komisji, po ich zatwierdzeniu;

---

<sup>154</sup> Zob. [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/funding-recipients\\_pl](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/funding-recipients_pl) [dostęp: 12.04.2020].

<sup>155</sup> Decyzja Komisji z dnia 25 listopada 2014 r. w sprawie publikowania informacji dotyczących spotkań odbywających się między członkami Komisji a organizacjami lub osobami samozatrudnionymi, 2014/839/UE, Euratom, Dz. Urz. L 343 z 28.11.2014 r., s. 22.

<sup>156</sup> Zob. [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/special-advisers\\_pl](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/special-advisers_pl) [dostęp: 12.04.2020].

<sup>157</sup> Zob. [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/register-expert-groups\\_pl](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/register-expert-groups_pl) [dostęp: 12.04.2020].

dokumenty przyjęte przez Komisję, podlegające opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich; dokumenty pochodzące od stron trzecich, które zostały już ujawnione przez ich autora lub za jego zgodą; dokumenty już ujawnione w następstwie wcześniejszego wniosku (art. 9 ust. 2 regulaminu KE, dodatek 9). Druga grupa obejmuje dokumenty, które mogą zostać udostępnione pod warunkiem, że nie podlegają wyłączeniu ze względu na: poszanowanie interesu publicznego w odniesieniu do bezpieczeństwa publicznego, kwestii obronnych i wojskowych, stosunków międzynarodowych, finansowej, monetarnej czy ekonomicznej polityki UE lub Państwa Członkowskiego. Należą do nich: po przyjęciu wniosku w sprawie aktu Rady lub Parlamentu Europejskiego i Rady – dokumenty przygotowawcze, które zostały przedłożone Kolegium podczas procesu przyjmowania; po przyjęciu przez Komisję aktu w ramach przekazanych jej uprawnień wykonawczych – dokumenty przygotowawcze dotyczące powyższego aktu, które zostały przedłożone Kolegium podczas procesu przyjmowania; po przyjęciu przez Komisję aktu w ramach jej własnych uprawnień komunikatu, sprawozdania lub dokumentu roboczego – dokumenty przygotowawcze dotyczące powyższego dokumentu, które zostały przedłożone Kolegium podczas procesu przyjmowania (art. 9 ust. 3 regulaminu KE, dodatek 9).





# ROZDZIAŁ IV INSTYTUCJE POŚREDNIO WPŁYWAJĄCE NA PROCEDURY DECYZYJNE W UNII EUROPEJSKIEJ

## 1. Rada Europejska

### 1.1. Geneza Rady Europejskiej

Rada Europejska jest instytucją, która inaczej jak pozostałe wcześniej wymienione, nie tworzyła pierwotnej traktatowej struktury instytucjonalnej. Pierwsze nieformalne spotkanie odbyło się jeszcze 1957 r., kiedy to przywódcy sześciu państw członkowskich EWWiS spotkali się w celu omówienia problemów związanych z przyjęciem nowych państw<sup>158</sup>. Kolejny tzw. Szczyt europejski na szczycie głów państw lub szefów rządów odbył się w lutym 1961 r., a spotkania były kontynuowane w kolejnych latach. Decyzja o nadaniu formule spotkań nazwy Rada Europejska podjęta została podczas szczytu w Paryżu w 1974 r. Ponadto zarysowano ogólny charakter i cel posiedzeń, którym była wymiana doświadczeń i wzajemne konsultacje, zwłaszcza w zakresie współpracy w ramach polityki zagranicznej<sup>159</sup>. Pierwsze spotkanie już Rady Europejskiej odbyło się w 1975 r. w Dublinie. Rada Europejska stała się forum, gdzie rozwiązywano trudne i złożone problemy czy wręcz kryzysy w procesach integracyjnych<sup>160</sup>.

Podstawy traktatowe funkcjonowania omawianej instytucji ujęto w Jednolitym Akcie Europejskim, który określił jej skład, jednak nie zdefiniował zakresu jej kompetencji<sup>161</sup>. Kolejny, Traktat z Maastricht, nadał jej status instytucji Unii Europejskiej, która funkcjonowała odrębnie od instytucji wspólnotowych oraz podkreślił, że „Rada Europejska nadaje Unii impulsy niezbędne

---

<sup>158</sup> *Historia Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej*, Luksemburg 2016, s. 11.

<sup>159</sup> D.E. Harasimiuk, dz. cyt., s. 140.

<sup>160</sup> *Historia Rady Europejskiej...*, s. 13.

<sup>161</sup> J. Barcz, A. Koliński, *Jednolity Akt Europejski*, s. 24.

do jej rozwoju i określa w tej mierze ogólne kierunki polityczne<sup>162</sup>. Kolejne, Traktaty z Nicei i Amsterdamu, wyposażyły ją w kompetencje w dziedzinie WPZiB. Traktat z Lizbony dokonując reformy strukturalnej zrównał Radę Europejską z pozostałymi instytucjami Unii Europejskiej. Jednocześnie zachował jej polityczny i strategiczny charakter<sup>163</sup>.

## 1.2. Skład Rady Europejskiej

Skład Rady Europejskiej normują postanowienia art. 15 ust. 2 TUE. Zgodnie z ich brzmieniem tworzą go dwie grupy podmiotów. Pierwsza z nich to skład podstawowy, który obejmuje szefów rządów lub głowy państw członkowskich<sup>164</sup>, jej przewodniczącego, przewodniczącego Komisji Europejskiej oraz WPUZiPB. Tworząc skład rozszerzony, wymienieni powyżej członkowie Rady Europejskiej mogą podjąć decyzję, że w spotkaniu uczestniczyć będą również ministrowie rządów państw członkowskich oraz członek Komisji Europejskiej<sup>165</sup>. Podobnie jak WPUZiPB nie są oni formalnymi członkami Rady Europejskiej. Zgodnie z regulaminem Rady Europejskiej całkowita liczba osób wchodzących w skład delegacji państw członkowskich nie może przekroczyć 20 osób z każdego państwa i Komisji Europejskiej oraz pięć osób towarzyszących WPUZiPB.

Traktat z Lizbony wprowadził istotną zmianę w strukturze organizacyjnej Rady Europejskiej poprzez ustanowienie przewodniczącego Rady Europejskiej. Nie ulega wątpliwości, że jest to funkcjonariusz Unii Europejskiej. Powołuje go Rada Europejska działająca większością kwalifikowaną na 2,5 roku. Jego kadencja może być jednokrotnie odnowiona (art. 15 ust. 5 TUE). Wprowadzając urząd stałego przewodniczącego, traktaty wskazują na niepołączalność stanowiska z innymi unijnymi i krajowymi funkcjami. W czasie trwania mandatu przewodniczący nie może pełnić żadnych krajowych funkcji politycznych, tak aby zagwarantować, że wykonując swoje funkcje kieruje się

<sup>162</sup> Traktat o Unii Europejskiej, Dz.U. C 325 z 24.12.2002 r., art. 4 ust. 1.

<sup>163</sup> *Historia Rady Europejskiej...*, s. 19.

<sup>164</sup> Decyzja w zakresie określenia podmiotu, który reprezentuje państwo w Radzie Europejskiej (szef rządu czy głowa państwa) należy do właściwości ustrojowych przepisów konstytucyjnych danego państwa członkowskiego. W przypadku Polski spór ten rozstrzygnął Trybunał Konstytucyjny (sygn. akt Kpt 2/08) i podkreślił, że do Rady Ministrów należy ustalenie stanowiska RP na posiedzeniu Rady Europejskiej, a Prezes Rady Ministrów reprezentuje RP na spotkaniu Rady Europejskiej i przedstawia ustalone stanowisko.

<sup>165</sup> Art. 4 ust. 4 decyzji Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego, Dz. Urz. L 315 z 02.12.2009 r., s. 51 (regulamin RE).

wyłącznie interesem UE. Rada Europejska działając zgodnie z tą samą procedurą może uchylić mandat przewodniczącego w przypadku poważnego uchybienia lub przeszkody (art. 15 ust. 5 TUE). W przypadku choroby, śmierci lub pozbawienia mandatu przewodniczącego, do czasu wyboru nowego przewodniczącego, zastępuje go członek RE reprezentujący państwo sprawujące prezydencję Rady (art. 2 ust. 4 regulaminu RE). Zgodnie z postanowieniami art. 15 ust. 6 TUE należy wskazać dwie kategorie kompetencji przewodniczącego. Po pierwsze, pełni on funkcje organizacyjne, do których należy: przewodniczenie RE, przygotowanie jej prac i zapewnienie ich spójności, ponadto zgodnie z art. 4 ust. 4 regulaminu, przewodniczący zapewnia stosowanie regulaminu wewnętrznego oraz czuwa nad sprawnym przebiegiem obrad oraz przedstawia PE sprawozdanie z każdego posiedzenia RE. Po drugie, pełni on funkcje reprezentacyjne obejmujące reprezentację Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

### 1.3. Tryb funkcjonowania Rady Europejskiej

Tryb funkcjonowania Rady Europejskiej uległ częściowemu sformalizowaniu po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Aktualnie jej spotkania organizowane są zgodnie z postanowieniami Traktatu oraz regulaminu Rady Europejskiej<sup>166</sup> i odbywają się dwa razy w ciągu półrocza. Obok spotkań zwyczajnych przewodniczący może również zwołać posiedzenie nadzwyczajne Rady Europejskiej. Zwoływane są przez przewodniczącego. Ponadto, nie później niż przed rozpoczęciem danego półrocza i w ścisłej współpracy z państwem sprawującym przewodnictwo w Radzie w danym półroczu, podaje on do wiadomości przewidywane daty posiedzeń Rady Europejskiej. Posiedzenia odbywają się w Brukseli, ale za zgodą Rady ds. Ogólnych<sup>167</sup> lub Coreperu<sup>168</sup> stanowiących jednomyślnie, przewodniczący może zdecydować o innym miejscu posiedzenia (art. 1 regulaminu RE). Do zadań przewodniczącego należy przygotowanie oraz zapewnienie ciągłości obrad Rady Europejskiej. W tym zakresie współpracuje z Przewodniczącym Komisji. Ponadto ustanawia on ścisłą współpracę i koordynację z prezydencją Rady i Przewodniczącym Komisji,

<sup>166</sup> Warto podkreślić, że do wejścia w życie Traktatu z Lizbony Rada Europejska nie posiadała własnego regulaminu, co jeszcze bardziej podkreślało nieformalny charakter jej spotkań.

<sup>167</sup> Jeden ze składów Rady Unii Europejskiej. Organ szerzej omówiony podczas rozważań poświęconych Radzie Unii Europejskiej.

<sup>168</sup> Komitet Stałych Przedstawicieli państw członkowskich przy Unii Europejskiej. Organ szerzej omówiony podczas rozważań poświęconych Radzie Unii Europejskiej.

która przede wszystkim opiera się na regularnych spotkaniach (art. 2 regulaminu RE).

Każde zwykłe spotkanie Rady Europejskiej trwa maksymalnie dwa dni. Regulamin przewiduje również możliwość jego wydłużenia decyzją Rady Europejskiej lub Rady ds. Ogólnych podejmowaną z inicjatywy jej Przewodniczącego. Na początku spotkania przedstawiciel państwa członkowskiego sprawujący prezydencję przedstawia sprawozdanie z prac Rady. Ponadto na spotkanie Rady Europejskiej może być również zaproszony Przewodniczący PE w celu wysłuchania. Wyjątkowo mogą uczestniczyć także przedstawiciele państw trzecich lub organizacji międzynarodowych, jednak taki udział wymaga jednomyślnej zgody samej Rady Europejskiej. Posiedzenia mają charakter niejawni (art. 4 ust. 1-3 regulaminu RE).

Prace nad przygotowaniem porządku obrad Rady Europejskiej rozpoczynają się na cztery tygodnie przed każdym zwykłym posiedzeniem Rady Europejskiej i są inicjowane przez jej Przewodniczącego we współpracy z przedstawicielem państwa sprawującego prezydencję oraz Przewodniczącym Komisji. Przewodniczący przedkłada projekt porządku obrad wraz z uwagami. Nie później niż na dwa tygodnie przed planowanym spotkaniem składy Rady Unii Europejskiej przedstawiają wkłady do porządku obrad. Przewodniczący Rady Europejskiej opracowuje projekty wytycznych do konkluzji, konkluzji lub w odpowiednich przypadkach projekty decyzji, które będą przedmiotem debaty podczas obrad Rady ds. Ogólnych. Jej ostatnie spotkanie odbywa się na pięć dni przed terminem spotkania Rady Europejskiej. W oparciu o wynik tej debaty Przewodniczący ustala wstępny porządek obrad. Żaden inny skład Rady Unii Europejskiej, jak również organ przygotowawczy nie może debatować nad kwestią przedłożoną Radzie Europejskiej w okresie pomiędzy wskazanym posiedzeniem Rady ds. Ogólnych a spotkaniem samej Rady Europejskiej. Wyjątek stanowią nagle i nieprzewidziane przypadki związane m.in. z aktualną sytuacją międzynarodową. Tak opracowany porządek obrad jest przyjmowany przez Radę Europejską na początku posiedzenia (art. 3 regulaminu RE).

Z każdego posiedzenia sporządzany jest protokół. Jego projekt przygotowuje Sekretarz Generalny Rady w terminie piętnastu dni, następnie przedstawiany Radzie Europejskiej do zatwierdzenia i podpisywany przez Sekretarza Generalnego. Jego treść obejmuje: tytuły dokumentów przedłożonych Radzie Europejskiej, informację o zatwierdzonych konkluzjach, podjęte decyzje oraz oświadczenia Rady Europejskiej oraz oświadczenia, o których włączenie wniósł członek Rady Europejskiej (art. 8 regulaminu RE).

Podejmowanie decyzji w Radzie Europejskiej przyjmuje formę konsensusu (art. 15 ust. 4 TUE oraz art. 6 ust. 1 regulaminu RE) lub głosowania (art. 6 ust. 2-5 regulaminu RE). Zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 4 TUE podstawowym sposobem podejmowania decyzji jest konsensus, rozumiany jako uzgodnienie określonego stanowiska przez członków Rady Europejskiej bez formalnego głosowania. Jest to możliwe, jeżeli państwa członkowskie wypracują porozumienie w danej kwestii. Ta forma podejmowania decyzji realizuje jednocześnie zasadę równości państw członkowskich oraz stanowi „proceduralną emanację tożsamości UE jako dobrowolnego związku suwerennych państw”<sup>169</sup>. W doktrynie występuje również pogląd, że decyzja może zostać podjęta zgodnie z omawianą metodą nawet wtedy, gdy niewielka liczba członków jest przeciwna<sup>170</sup>. Druga forma podjęcia decyzji dotyczy formalnego głosowania. Jak wskazuje jednak praktyka pracy Rady Europejskiej, ta forma poprzedzona jest zazwyczaj próbą osiągnięcia kompromisu, tj. opartej na porozumieniu, konsensualnej formuły projektowanego rozstrzygnięcia<sup>171</sup>. Należy zatem przyjąć, że formalne głosowanie poprzedzone jest działaniami zmierzającymi do osiągnięcia konsensusu. A. Szczerba-Zawada podkreśla, że formuła głosowania będzie stosowana przede wszystkim w sytuacji, gdy „istnieją obawy, że nie wszyscy negocjacyjni partnerzy będą podtrzymywać chęć kontynuowania uzgodnionych politycznie rozstrzygnięć”<sup>172</sup>. Traktaty wyraźnie stanowią, w jakich przypadkach możliwe jest stosowanie formalnego głosowania w Radzie Europejskiej.

Inicjatorem głosowania jest Przewodniczący z własnej inicjatywy lub na wniosek członka Rady Europejskiej, pod warunkiem, że postanowi tak większość członków. Kworum w omawianym trybie wynosi dwie trzecie członków Rady Europejskiej z wyłączeniem jej Przewodniczącego oraz Przewodniczącego Komisji (wskazane podmioty nie biorą udziału w formalnym głosowaniu). Za zachowanie kworum odpowiada Przewodniczący Rady Europejskiej (art. 6 regulaminu RE).

Decyzje mogą być podejmowane w trybie zwykłej większości, większości kwalifikowanej oraz jednomyślnie. Zwykła większość stosowana jest podczas głosowania w Radzie Europejskiej w sprawach dotyczących: kwestii proceduralnych oraz przy uchwalaniu własnego Regulaminu (art. 235 ust. 3 TFUE),

<sup>169</sup> A. Szczerba-Zawada, *Między kompromisem a konsensusem. Modus decidendi Rady Europejskiej*, w: *Procedury decyzyjne Unii Europejskiej*, red. J. Galster, Warszawa 2015, s. 20.

<sup>170</sup> K. Wójtowicz, *Komentarz do art. 235 TFUE*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. T. III*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 138.

<sup>171</sup> A. Szczerba-Zawada, *Między kompromisem a konsensusem...*, s. 21.

<sup>172</sup> Tamże.

decyzji o rozpatrzeniu zgłoszonych zmian traktatowych, oraz decyzji o niezwoływaniu Konwentu rozpatrującego propozycje zmian traktatu (art. 48 ust. 3 TUE). Kolejna większość kwalifikowana dotyczy głosowania w ramach funkcji kreacyjnej, i obejmuje: wybór Przewodniczącego Rady Europejskiej, wybór Wysokiego przedstawiciela ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (art. 18 ust. 1 TUE), mianowanie Komisji Europejskiej (art. 17 ust. 7 TUE), mianowanie prezesa i wiceprezesów oraz pozostałych członków zarządu EBC (art. 283 ust. 2 TFUE). Zasady obliczania większości kwalifikowanej są tożsame z rozwiązaniami przyjętymi w Radzie Unii Europejskiej<sup>173</sup>. Jednomyślność obecnie stanowi regułę ogólną w przypadku decyzji z zakresu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 22 TUE) oraz w odniesieniu do wyszczególnionych postanowień traktatów (np. art. 4 ust. 2 regulaminu RE).

Wstrzymanie się od głosu podczas głosowania, podobnie jak nieobecność członków Rady Europejskiej, nie stanowi przeszkody w przyjęciu uchwały. Ponadto, zgodnie z postanowieniami Regulaminu Rady Europejskiej, na wniosek Przewodniczącego może ona podejmować decyzje w drodze głosowania pisemnego po uzyskaniu zgody wszystkich członków. Taka forma głosowania dotyczy jedynie spraw pilnych (art. 7 regulaminu RE).

#### **1.4. Wpływ Rady Europejskiej na procedury ustawodawcze Unii Europejskiej**

Literalna wykładnia postanowień art. 15 ust. 1 TUE wskazuje, że Rada Europejska nie pełni funkcji prawodawczych w Unii Europejskiej. Jednakże, ze względu na swoją pozycję instytucjonalną, oddziałuje na sam proces stanowienia prawa pochodnego w sposób pośredni oraz bezpośredni, poprzez tzw. mechanizm hamulca bezpieczeństwa.

Pośredni udział Rady Europejskiej w procesie stanowienia prawa w Unii Europejskiej podkreślił sam PE w jednej ze swoich rezolucji<sup>174</sup>. Jest ona jednym z podmiotów odpowiedzialnych za urzeczywistnienie tzw. metody unijnej (wcześniej wspólnotowej), charakteryzującej współpracę między instytucjami. Rada Europejska określa ogólne kierunki i priorytety polityczne, Komisja wspiera ogólny interes Unii i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy, natomiast PE i Rada pełnią wspólnie funkcję prawodawczą

---

<sup>173</sup> Sposób obliczania większości kwalifikowanej szerzej omówiony w części poświęconej sposobowi głosowania w Radzie Unii Europejskiej.

<sup>174</sup> Rezolucja (2008/2073(INI)).

i budżetową w oparciu o wnioski Komisji. W ten sposób niejako zarysowana została trój etapowa strategia realizowania metody. W pierwszym etapie, na poziomie Rady Europejskiej, zostają określone kierunki i priorytety polityczne. Następnie, w ramach drugiego etapu, Komisja wspierając ogólny interes UE, kierując się stanowiskiem Rady Europejskiej przygotowuje inicjatywy ustawodawcze. W trzecim etapie projekty ustawodawcze są przedmiotem pracy Rady UE i Parlamentu Europejskiego, pełniących funkcję legislatorów.

Jej podstawowym zadaniem jest nadawanie Unii impulsów niezbędnych do jej rozwoju i określanie ogólnych kierunków i priorytetów politycznych, które stanowią następnie wskazówkę dla instytucji prawodawczych do inicjowania procesów prawotwórczych<sup>175</sup>. Konsekwentnie Rada Europejska kształtuje normy programowe, które następnie są urzeczywistniane poprzez stosowne procedury decyzyjne. Jednakże nie włącza to Rady Europejskiej w sam przebieg procedury legislacyjnej, ale przyjęcie wskazanych instrumentów na poziomie politycznym stanowi zapowiedź strategii działań legislacyjnych, które będą podejmowane przez instytucje legislacyjne. Należy zaznaczyć, że w negocjacjach uczestniczą ministrowie resortowi i wspomagają szefów rządów i głowy państw członkowskich w osiągnięciu konsensusu. Tym samym w pewnym sensie deklarują zamiar ich urzeczywistnienia w zakresie własnych kompetencji prawodawczych.

Innym przykładem pośredniego wpływu na stanowienie aktów ustawodawczych jest kompetencja Rady Europejskiej w zakresie uproszczonej procedury zmiany traktatów, tzw. procedury kładki<sup>176</sup>. W ramach wskazanej procedury Rada Europejska na mocy jednomyślnej decyzji, po wyrażeniu zgody Parlamentu Europejskiego wyrażonej większością jego członków, może dokonać następujących zmian: 1) zrezygnować z wymogu jednomyślności (z wyłączeniem kwestii obronnych lub wojskowych) w Radzie na rzecz głosowania większością kwalifikowaną lub 2) wprowadzić zwykłą procedurę ustawodawczą w przypadku, gdy w traktacie przewidziane jest stanowienie przez Radę w specjalnej procedurze ustawodawczej (art. 48 ust. 7 TUE).

Analiza traktatów wskazuje także na zdolność Rady Europejskiej do interweniowania w procedury przyjmowania aktów ustawodawczych poprzez tzw. mechanizm hamulca bezpieczeństwa<sup>177</sup>. Państwa członkowskie odwołując się

<sup>175</sup> R. Grzeszczak, *Model procesu legislacyjnego w Unii Europejskiej*, w: *15 lat funkcjonowania modelu rządowego procesu legislacyjnego a perspektywa porównawcza*. Rządowe Centrum Legislacji, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Warszawa 2015, s. 67.

<sup>176</sup> Szerzej na temat „procedury kładki” zob. np.: J. Barcz, *Traktat z Lizbony...*, s. 150-160.

<sup>177</sup> A. Szczerba-Zawada, *Funkcje Rady Europejskiej w sferze unijnej władzy ustawodawczej*,



do tego rozwiązania włączają niejako Radę Europejską w przebieg procedury ustawodawczej. W tym kontekście należy wskazać postanowienia art. 48 TFUE, które stanowią, że jeżeli członek Rady uzna, że projekt aktu ustawodawczego w dziedzinie zabezpieczenia społecznego niezbędny do ustanowienia swobodnego przepływu pracowników, mógłby naruszać istotne aspekty systemu zabezpieczenia społecznego, w szczególności jego zakres stosowania, koszty lub strukturę finansową, lub mógłby naruszać równowagę finansową tego systemu, może zażądać przedłożenia tej kwestii Radzie Europejskiej. Wskazane postanowienia umożliwiają przeniesienie dyskusji nad projektowanym aktem prawnym na poziom Rady Europejskiej, gdzie państwa podejmą próbę wynegocjowania rozwiązania, które będzie akceptowane przez wszystkie państwa członkowskie. Zastosowanie wskazanego odesłania oznacza zawieszenie procedury ustawodawczej. Rada Europejska w terminie czterech miesięcy może: odesłać projekt do Rady, wówczas należy przyjąć, że osiągnięto porozumienie w danej kwestii i procedura jest wznawiana lub nie podjąć żadnego działania, albo zwrócić Komisji projekt z prośbą o przygotowanie nowego wniosku. W tym drugim przypadku przyjmuje się, że proponowany akt nie został przyjęty.

Kolejny przykład oddziaływania Rady Europejskiej na procedurę ustawodawczą dotyczy ustanawiania w drodze dyrektyw norm minimalnych w zakresie niezbędnym dla ułatwienia wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych, jak również współpracy policyjnej i wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych o wymiarze transgranicznym. Podobnie jak w poprzednim przykładzie – członek Rady, który uzna, że projekt takiej dyrektywy mógłby naruszać podstawowe aspekty jego systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, może zażądać przedłożenia tej kwestii Radzie Europejskiej. W terminie czterech miesięcy może dojść do przyjęcia konsensusu i wówczas wznawiana jest procedura ustawodawcza, projekt wraca pod obrady Rady. W przypadku braku porozumienia i w sytuacji, gdy co najmniej dziewięć państw członkowskich wyrazi taką wolę, uruchamiana jest procedura zmierzająca do ustanowienia wzmocnionej współpracy między państwami na podstawie projektowanej dyrektywy (art. 82 ust. 3 TFUE). Podobne rozwiązania przewidują postanowienia art. 83 ust. 3 TFUE oraz art. 86 ust. 1 TFUE. Pierwsze odnoszą się do przyjęcia dyrektyw w drodze procedury ustawodawczej dotyczące ustanowienia norm minimalnych w zakresie przestępstw oraz kar w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym, wynikające z rodzaju lub skutków tych przestępstw lub ze szczególnej

---

„Przegląd Sejmowy” 1 (2013), s. 50.

potrzeby wspólnego ich zwalczania. Drugie odnoszą się do szczególnej procedury ustawodawczej zmierzającej do przyjęcia jednomyślnie przez Radę rozporządzenia w sprawie Prokuratury Europejskiej w oparciu o Eurojust (art. 86 ust. 1 TFUE). W przypadku braku jednomyślności, grupa co najmniej dziewięciu państw członkowskich może wystąpić z wnioskiem o przekazanie projektu rozporządzenia Radzie Europejskiej. Podobne rozwiązania przywidują postanowienia art. 87 ust. 3 TFUE, które odnoszą się do przyjęcia w specjalnej procedurze ustawodawczej środków dotyczących współpracy operacyjnej między służbami policji, służbami celnymi oraz innymi organami ścigania wyspecjalizowanymi w zapobieganiu przestępstwom lub ich wykrywaniu i ściganiu. Opisane procedury nie oznaczają, że Rada Europejska staje się instytucją ustawodawczą, ale działania podjęte podczas odesłania bezpośrednio wpływają na rezultat procedury ustawodawczej. Po pierwsze, jeżeli dojdzie do konsensusu na forum Rady Europejskiej, projekt podlega dalszemu procedowaniu w brzmieniu, co do którego osiągnięto porozumienie. Oczywiście możliwe jest dalsze zgłaszanie poprawek do projektu, jednakże należy zastanowić się nad zasadnością takiego działania. Wypracowanie porozumienia oznacza, że jedynie taka treść aktu jest możliwa do przyjęcia przez wszystkie państwa członkowskie, więc dalsze modyfikacje w konsekwencji doprowadziłyby do nieprzyjęcia aktu. Po drugie, brak konsensusu skutkuje zakończeniem tej konkretnej procedury ustawodawczej ze skutkiem negatywnym. Przekazanie projektu do Komisji oznacza, że powinna przygotować nową propozycję aktu.

## 2. Organy doradcze Unii Europejskiej

Ważnym elementem z perspektywy demokratyzacji procedur decyzyjnych jest wzrost znaczenia organów doradczych reprezentujących interesy społeczne na poziomie Unii Europejskiej. Zgodnie z postanowieniami art. 13 ust. 4 TUE instytucje legislacyjne wspomagane są przez dwa organy doradcze: Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz Komitet Regionów. Są one w pełni niezależne w wykonywaniu swoich funkcji, nie są związane żadnymi instrukcjami. Obydwa Komitety stanowią forum wyrażania opinii społeczeństwa europejskiego włączając je pośrednio w proces podejmowania decyzji w UE.

Początkowo Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów uregulowane były indywidualnie, natomiast Traktat z Lizbony wprowadził postanowienia art. 300 TFUE, które podkreślają ich pozycję w systemie instytucjonalnym UE. Rada, Komisja i PE wnoszą o wyrażenie opinii Komitetów

obligatoryjnie w przypadkach wyraźnie określonych w traktatach, ale również fakultatywnie. Opinie obydwu organów nie mają charakteru wiążącego, jednak brak realizacji obowiązkowych konsultacji powoduje naruszenie wymogu proceduralnego, który stanowi podstawę do wniesienia skargi z art. 230 TFUE do Trybunału Sprawiedliwości. Warto już w tym miejscu podkreślić, że Traktat z Lizbony znacznie zwiększył znaczenie Komitetu Regionów, który uzyskał status podmiotu częściowo uprzywilejowanego przed TSUE i może inicjować postępowanie w celu zabezpieczenia własnych prerogatyw.

## 2.1. Komitet Ekonomiczno-Społeczny

Komitet Ekonomiczno-Społeczny funkcjonuje od 1958 r. Posiada swoją siedzibę w Brukseli. Zgodnie z postanowieniami art. 301 TFUE skład Komitetu nie może przekroczyć 350 członków, a liczba członków pochodzących z danego państwa członkowskiego musi być proporcjonalna do wielkości jego populacji. Decyzje w zakresie ilości członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego podejmuje jednomyślnie Rada na wniosek Komisji. Aktualnie skład tworzy 329 przedstawicieli państw członkowskich<sup>178</sup>. Wybierani są na pięcioletnią kadencję. Rada zatwierdza listy kandydatów przedstawione przez państwa członkowskie<sup>179</sup>. W tym zakresie Rada konsultuje się z Komisją oraz, jeżeli uzna to niezbędne, z organizacjami europejskimi reprezentującymi interesy gospodarcze i społeczne.

Komitet Ekonomiczno-Społeczny posiada własną strukturę organizacyjną<sup>180</sup>, która obejmuje: Zgromadzenie (tworzą je wszyscy członkowie Komitetu, jest organem deliberacyjnym i uchwałodawczym), Prezydium (tworzone jest przez Przewodniczącego, dwóch wiceprzewodniczących, członków w zmiennej liczbie, nieprzekraczającej liczby państw członkowskich, trzech przewodniczących grup oraz przewodniczących sekcji) oraz Przewodniczącego i sekcje specjalistyczne. Aktualnie funkcjonuje sześć sekcji specjalizujących się w konkretnych kwestiach istotnych dla obywateli Unii Europejskiej. Przedmiotowo odnoszą się one do spraw społecznych i gospodarczych, energii, środowiska,

<sup>178</sup> Decyzja Rady 2019/853 z 21 maja 2019 r. ustalająca skład Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Dz. Urz. L 139 z 27.05.2019 r., s. 15.

<sup>179</sup> Szerzej na temat zasad wyboru członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w Polsce zob. M. Górka, *Instytucje i organy UE*, w: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2020, s. 208-210.

<sup>180</sup> Art. 2 regulaminu wewnętrznego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Dz. Urz. UE 2019 L 110/43 (regulamin KES).

stosunków zewnętrznych po rynek wewnętrzny oraz jedna Komisja<sup>181</sup>. Ponadto powołano trzy centra monitorowania<sup>182</sup>. Komitet dzieli się na grupy i kategorie. Powołano trzy grupy: pracodawców (gromadzi przedsiębiorców i przedstawicieli stowarzyszeń przedsiębiorców działających w sektorze przemysłu, handlu, usług i rolnictwa w państwach członkowskich UE), pracowników (składa się z przedstawicieli krajowych organizacji związkowych, konfederacji i federacji branżowych; członkowie reprezentują ponad 80 organizacji związkowych, w tym Europejską Konfederację Związków Zawodowych) i grupę „Różnorodność Europy” (przedstawiciele podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, w szczególności z dziedzin społeczno-ekonomicznej, obywatelskiej, zawodowej i kultury)<sup>183</sup>. Natomiast kategorie reprezentują różne społeczno-gospodarcze grupy interesu zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego Unii Europejskiej. Pracę Komitetu koordynuje sekretariat z sekretarzem generalnym na czele.

Komitet Ekonomiczno-Społeczny jest organem doradczym, a jego podstawową funkcją jest wydawanie opinii na wniosek Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji lub z własnej inicjatywy. Ponadto może przygotowywać raporty oraz wydawać rezolucje. Rada, PE lub Komisja kierują wniosek o przygotowanie opinii do przewodniczącego, ten przesyła go do prezydium, a prezydium ustala porządek priorytetów związanych z wnioskowaną opinią. Następnie wniosek jest kierowany do właściwej sekcji. Ta sugeruje kategorię właściwą dla danego wniosku oraz formułuje wskazówki dotyczące wielkości grupy analitycznej, która bezpośrednio będzie opracowywać projekt opinii. Decyzje o przyporządkowaniu do kategorii podejmuje prezydium. W pracach Komitetu występują trzy kategorie. Pierwsza, kategoria A, dotyczy wniosków uznanych za priorytetowe, opinie rozpoznawcze (Parlamentu Europejskiego, przysłych prezydencji Rady, Komisji), wszystkie przyjęte propozycje opinii z inicjatywy własnej, określone wnioski obligatoryjne lub fakultatywne. Rozpatrywane są one przez grupy analityczne różnej wielkości (6, 9, 12, 15, 18, 21 lub 24 członków) dysponujące odpowiednimi środkami. Druga, kategoria B, obejmuje wnioski – obligatoryjne lub fakultatywne – dotyczące kwestii

<sup>181</sup> Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej (ECO), Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji (INT), Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego (TEN), Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa (SOC), Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego (NAT), Sekcja Stosunków Zewnętrznych (REX) oraz Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI). Zob. <https://www.eesc.europa.eu/pl> [dostęp: 10.04.2020].

<sup>182</sup> Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku, Centrum Monitorowania Rozwoju Zrównoważonego, Centrum Monitorowania Rynku Pracy. Zob. <https://www.eesc.europa.eu/pl> [dostęp: 10.04.2020].

<sup>183</sup> Zob. <https://www.eesc.europa.eu/pl/members-groups> [dostęp: 10.04.2020].

drugorzędnych albo pilnych. Są one opracowywane zazwyczaj przez samodzielnego sprawozdawcę lub sprawozdawcę generalnego, ale w wyjątkowych wypadkach, mogą być przedmiotem prac grupy redakcyjnej składającej się z trzech członków. Decyzję w tym zakresie podejmuje Prezydium. Trzecia, kategoria C, dotyczy wniosków – obligatoryjnych lub fakultatywnych – mających charakter czysto techniczny. Takie opinie przygotowywane są na podstawie standardowego wzorca, a następnie Prezydium przedkłada je Zgromadzeniu. Procedura ta nie wymaga wyznaczenia sprawozdawcy ani analizy przez sekcję, lecz przewiduje wyłącznie przyjęcie lub odrzucenie na sesji plenarnej (art. 33 ust. 3 regulaminu KES). Po przesłaniu wniosku ponownie do sekcji, ta przekazuje ją odpowiedniej grupie analitycznej. Może również on wystąpić o przygotowanie opinii uzupełniającej przez Komitet konsultacyjny ds. przemian w przemyśle. W wyjątkowych sytuacjach możliwe jest zwołanie przez Prezydium wspólnej sesji z Parlamentem Europejskim lub Komitetem Regionów. Na podstawie wniosku sporządzonego przez sprawozdawcę, na poziomie sekcji przyjmowana jest opinia, która następnie przekazywana jest Przewodniczącemu. Na piętnaście dni przed posiedzeniem Prezydium powinno przygotować porządek obrad i przesłać wszystkim członkom. Podczas posiedzenia głosowana jest opinia i ewentualne poprawki, które mogą być wcześniej zgłaszane na piśmie przez członków Komitetu.

W przypadku raportów z wnioskiem występuje Prezydium, a Zgromadzenie podejmuje decyzje o opracowaniu raportu informacyjnego, w celu zbadania zagadnień odnoszących się do dziedzin polityki Unii i możliwości ich rozwoju (art. 34 regulaminu KES). Natomiast Komitet może przyjąć rezolucję dotyczącą aktualnych spraw na wniosek sekcji, jednej z Grup lub jednej trzeciej swoich członków (art. 35 regulaminu KES).

## 2.2. Komitet Regionów

Komitet Regionów jest drugim organem doradczym instytucji UE, którego pozycja w systemie instytucjonalnym znacznie wzrosła po podpisaniu Traktatu z Lizbony. Reprezentuje on społeczności regionalne i lokalne państw członkowskich oraz ich interesy. Przyznane mu uprawnienia powodują, że może on wpływać na rozpoznanie w procesie decyzyjnym regionów i gmin w UE oraz realnie oddziaływać na unijne procesy decyzyjne.

Zgodnie z art. 305 ust. 1 TFUE skład Komitetu Regionów, podobnie jak Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, nie może przekroczyć 350. Natomiast

zgodnie z decyzją Rady obecnie jest ich 329 członków oraz w takiej samej liczbie ich zastępców<sup>184</sup>. Listę członków Komitetu zaproponowaną przez państwa członkowskie zatwierdza Rada<sup>185</sup>. Ich mandat jest odnawialny. Członkowie Komitetu Regionów nie mogą jednocześnie pełnić mandatu w Parlamencie Europejskim. Są oni w pełni niezależni w wykonywaniu swoich funkcji. KR posiada własną organizację wewnętrzną, która obejmuje Zgromadzenie Plenarne, Przewodniczącego, wiceprzewodniczących oraz komisje. Członkowie oraz ich zastępcy tworzą delegacje krajowe z własnym przewodniczącym i organizacją wewnętrzną. Na poziomie Komitetu Regionów mogą być również tworzone grupy polityczne obejmujące członków Komitetu i ich zastępców pod warunkiem, że te same poglądy reprezentuje minimum 18 reprezentantów pochodzących z co najmniej pięciu państw członkowskich, przy czym przynajmniej połowa to członkowie Komitetu. Aktualnie występuje pięć grup politycznych. Ponadto od lutego 2007 r. powoływane są grupy międzyregionalne stanowiące platformę wymiany poglądów w zakresie nowych pomysłów między władzami lokalnymi i regionalnymi w państwach członkowskich i poza nimi. Tworzy je co najmniej dziesięciu członków Komitetu, co najmniej cztery delegacje krajowe oraz grupy regionów reprezentujących współpracę transgraniczną<sup>186</sup>.

Na szczególną uwagę zasługują komisje, które odpowiedzialne są za opracowywanie opinii, sprawozdań i rezolucji, które następnie są przesyłane i zatwierdzane przez Zgromadzenie Plenarne. Ich skład musi odzwierciedlać udział procentowy państw członkowskich w Komitecie. Członkowie muszą należeć przynajmniej do jednej komisji, ale nie więcej niż do dwóch. W wyjątkowej sytuacji, kiedy liczba członków jest mniejsza niż liczba komisji, jedna osoba może uczestniczyć w pracach trzech komisji. Obecnie w KR funkcjonuje Komisja Obywatelstwa, Sprawowania Rządów, Spraw Instytucjonalnych i Zewnętrznych (CIVEX)<sup>187</sup>, Komisja Polityki Spójności Terytorialnej i Budże-

---

<sup>184</sup> Decyzja Rady (UE) 2019/852 z 21.05.2019 r. ustalająca skład Komitetu Regionów, Dz. Urz. UE L 139, s. 13.

<sup>185</sup> Zasady wyboru członków Komitetu Regionów w Polsce reguluje ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o *Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów*, Dz. U. poz. 759. Szerzej zob. M. Górka, *Instytucje i organy UE*, s. 214.

<sup>186</sup> Zob. <https://cor.europa.eu/pl/our-work/Pages/Interregional-groups.aspx> [dostęp: 13.06.2020].

<sup>187</sup> Komisja Obywatelstwa, Sprawowania Rządów, Spraw Instytucjonalnych i Zewnętrznych (CIVEX) zajmuje się następującymi obszarami: przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; polityka imigracyjna, azylowa i wizowa; Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej; aktywność obywatelska; decentralizacja; sprawy konstytucyjne; zarządzanie, lepsze stanowienie prawa, pomocniczość i proporcjonalność; stosunki zewnętrzne, w tym

tu (COTER)<sup>188</sup>, Komisja Polityki Gospodarczej (ECON)<sup>189</sup>, Komisja Polityki Społecznej, Edukacji, Zatrudnienia, Badań Naukowych i Kultury (SEDEC)<sup>190</sup>, Komisja Środowiska, Zmiany Klimatu i Energii (ENVE)<sup>191</sup>, Komisja Zasobów Naturalnych (NAT)<sup>192</sup> oraz ostatnia powołana przez Prezydium – Komisja Spraw Finansowych i Administracyjnych (CAFA)<sup>193</sup>.

Jak wskazano powyżej, główną kompetencją Komitetu Regionów jest przygotowywanie opinii, sprawozdań i rezolucji na żądanie Parlamentu Europejskiego, Komisji, Rady lub z własnej inicjatywy. W pierwszym przypadku wniosek kierowany jest do Przewodniczącego, który następnie przydziela go właściwej komisji oraz informuje Prezydium. W drugim

---

zewnątrzna współpraca administracyjna i budowanie zdolności; traktaty i negocjacje międzynarodowe, terroryzm i kontrole graniczne; polityka sąsiedztwa (w tym Partnerstwo Wschodnie i współpraca eurośródziemnomorska), zdecentralizowana współpraca na rzecz rozwoju i kwestie rozszerzenia UE, zob. <https://cor.europa.eu/pl/our-work/Pages/civex.aspx> [dostęp: 13.06.2020].

<sup>188</sup> W zakresie kompetencji Komisji Polityki Spójności Terytorialnej i Budżetu (COTER) występują: spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna, fundusze strukturalne i planowanie przestrzenne, polityka miejska i mieszkalnictwo, transport i transeuropejskie sieci transportowe, makroregiony, współpraca terytorialna, statystyki regionalne i wskaźniki regionalne, roczny budżet UE, wieloletnie ramy finansowe oraz finanse lokalne i regionalne, zob. <https://cor.europa.eu/pl/our-work/Pages/coter.aspx> [dostęp: 13.06.2020].

<sup>189</sup> Komisja Polityki Gospodarczej (ECON) zajmuje się: finansami lokalnymi/regionalnymi i inwestycjami, handlem międzynarodowym i taryfami celnymi (w tym kwestie związane z WTO), inwestycjami publicznymi, polityką: w zakresie konkurencji i pomocy państwa, gospodarczą i pieniężną, na rzecz MŚP i przedsiębiorczości, podatkową, przemysłową i przemysł 4.0, rynkiem wewnętrznym i jednolitym rynkiem cyfrowym, usługami publicznymi, zamówieniami publicznymi, zarządzaniem celami zrównoważonego rozwoju oraz zarządzaniem gospodarczym i europejskim semestrem, zob. <https://cor.europa.eu/pl/our-work/Pages/econ.aspx> [dostęp: 13.06.2020].

<sup>190</sup> Komisja Polityki Społecznej, Edukacji, Zatrudnienia, Badań Naukowych i Kultury (SEDEC) specjalizuje się w następujących dziedzinach: polityka zatrudnienia, społeczna ochrona socjalna, mobilność i równość szans, kształcenie i szkolenie, badania naukowe i innowacje, agenda cyfrowa, społeczeństwo informacyjne UE, transeuropejska sieć ICT, przemysł audio-wizualny i technologie mediów, młodzież i sport, wielojęzyczność i popularyzowanie języków mniejszości, kultura i różnorodność kulturowa, zob. <https://cor.europa.eu/pl/our-work/Pages/sedec.aspx> [dostęp: 13.06.2020].

<sup>191</sup> Komisja Środowiska, Zmiany Klimatu i Energii (ENVE) podejmuje działania w zakresie polityki środowiska, zmian klimatu, energii i polityki kosmicznej Unii Europejskiej, zob. <https://cor.europa.eu/pl/our-work/Pages/enve.aspx> [dostęp: 13.06.2020].

<sup>192</sup> Komisja Zasobów Naturalnych (NAT) zajmuje się: wspólną polityką rolną (WPR) i rozwojem obszarów wiejskich, leśnictwem, produkcją żywności, zdrowiem publicznym, ochroną konsumentów, wspólną polityką rybołówstwem, gospodarką morską, ochroną ludności i turystyką, zob. <https://cor.europa.eu/pl/our-work/Pages/nat.aspx> [dostęp: 13.06.2020].

<sup>193</sup> Jej zadaniem jest wspieranie Prezydium w sprawach administracyjnych i finansowych. Zob. art. 40 regulaminu wewnętrznego Komitetu Regionów, Dz. Urz. L 65 z 05.03.2014 r., s. 41.

przypadku wnioski mogą być przedstawiane Prezydium przez trzech jego członków, przez komisję za pośrednictwem jej przewodniczącego lub przez 32 członków Komitetu. Projekty opinii przygotowane przez komisje następnie są głosowane przez Zgromadzenie Plenarne. Przyjęcie wniosku wymaga większości oddanych głosów. Należy podkreślić, że opinie Komitetu nie są wiążące, ale w sytuacji, gdy instytucje zobowiązane pominą ten element procedury, stanowi to podstawę do wniesienia skargi na TS w związku z naruszeniem istotnego wymogu proceduralnego (art. 263 TFUE).

Z perspektywy rozważań niniejszej publikacji należy podkreślić oddziaływanie Komitetu na przebieg procedury ustawodawczej. Rozpoczyna się ono już na etapie prac programowych Komisji Europejskiej. W pierwszym semestrze danego roku Komitet Regionów uchwała rezolucję skierowaną do Komisji, w której przedstawia główne poglądy dotyczące programu prac Komisji Europejskiej na nadchodzący rok. Rezolucja ta przyjęta jest na podstawie priorytetów politycznych Komitetu Regionów oraz ocenie uprzednich opinii Komitetu. Ponadto dwa razy w roku podczas procesu przygotowania rocznego programu prac Komisji Europejskiej organizowane są spotkania Przewodniczącego Komitetu Regionów z Przewodniczącym Komisji, który przedstawia jej strategiczne priorytety na kolejny rok. Wówczas Komitet organizuje debatę na temat przyszłości Unii Europejskiej. Należy również podkreślić, że Komitet Regionów uwzględnia priorytety i harmonogram prac Komisji podczas ustalania własnych rocznych priorytetów politycznych oraz w organizacji swojej pracy. Dodatkowo raz w roku organizowane są spotkania służb Komisji i Komitetu w celu omówienia średnioterminowego projektu, do którego Komitet może wnieść istotny wkład oraz śledzić jego wdrażanie.

W chwili uruchomienia procedury ustawodawczej Komisja Europejska i Komitet zobowiązane są do przekazywania sobie niezbędnych informacji i dokumentów jak najszybciej. Przewodniczący Komitetu zaprasza członków Komisji do udziału w posiedzeniu. Przedstawiciele KE mogą zabrać głos podczas debaty nad opinią dotyczącą wniosku ustawodawczego. Należy podkreślić, że w oparciu o roczny program prac Komisji Europejskiej, sekretarz generalny Komisji przekazuje Komitetowi listę wniosków, przy których będzie wymagana opinia.

Wyrażanie opinii przez Komitet Regionów może mieć charakter obligatoryjny<sup>194</sup>, kiedy wynika to wprost z traktatu, fakultatywny, jeżeli tak postanowi Rada, PE lub Komisja w sytuacji, gdy będzie spełniony jeden z następujących

<sup>194</sup> Np. transport kolejowy, drogowy i śródlądowy (art. 91 TFUE, art. 100 ust. 2 TFUE), zatrudnienie (art. 148 ust. 2 TFUE, art. 149 TFUE), polityka społeczna (art. 153 ust. 2a i 2b TFUE).



czynników: przedmiot należy do kompetencji prawotwórczych lub wykonawczych przyznanych terenowym organom władzy, niezależnie od tego, czy działają one na szczeblu regionalnym, lokalnym czy pośrednim; przewidywane przepisy unijne lub środki krajowe, które trzeba będzie przyjąć w celu ich wprowadzenia w życie, mogą bezpośrednio oddziaływać na budżety lokalne lub regionalne lub na funkcjonowanie administracji regionalnej lub lokalnej; planowane działania unijne może oddziaływać na spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną; przysły akt ustawodawczy w szczególności istotny sposób dotyczy zasady pomocniczości; planowane środki odnoszą się do informowania europejskiej opinii publicznej i podnoszenia jej wiedzy na temat polityki Unii Europejskiej w dziedzinach należących do kompetencji Komitetu. Ponadto Komitet Regionów może wyrażać opinie perspektywiczne na temat przyszłej polityki UE w dziedzinach, w których dysponuje odpowiednimi źródłami informacji w terenie<sup>195</sup>. Jeżeli Komitet przygotowując opinię dotyczącą zwłaszcza wniosku ustawodawczego zamierza zaproponować poprawki, muszą one być wyraźnie zaznaczone. Komitet zamieszcza w każdej opinii jej streszczenie. Dodatkowo Komisja może zwrócić się do Komitetu o ponowne wydanie opinii w sprawie oddziaływania pojawiających się wyników procesu ustawodawczego na władze lokalne i regionalne. Jeżeli Komisja wprowadza poprawki do wniosku, gdzie przewidziane są obowiązkowe konsultacje, musi zwrócić się ponownie o opinię Komitetu.

Ważnym instrumentem kontrolnym, jaki posiada Komitet, jest badanie zgodności wniosków ustawodawczych z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. W tym celu wykorzystuje Sieć Monitorowania Przestrzegania Zasady Pomocniczości<sup>196</sup>. Komisja i Komitet powinny współpracować w celu wzmocnienia zasady partnerstwa przez wielopoziomowe sprawowanie rządów w tych dziedzinach polityki Unii, w których obowiązkowa jest konsultacja z Komitetem. Obydwa podmioty regularnie wymieniają się informacjami monitorowania zasady pomocniczości i proporcjonalności. Jeżeli w trakcie procedury ustawodawczej Komitet poweźmie poważne zastrzeżenia w tym przedmiocie, informuje niezwłocznie legislatorów. Komitet oraz Komisja powinny współpracować w celu ukształtowania kultury pomocniczości oraz podkreślenia potrzeby podejmowania decyzji jak najbliżej obywatela przy użyciu

<sup>195</sup> Art. 9 i 10 protokołu o współpracy między Komisją Europejską a Komitetem Regionów (2012/C 102/02).

<sup>196</sup> Do sieci należą m.in. parlamenty i władze regionalne o kompetencjach ustawodawczych, a także władze lokalne i regionalne niemające takich kompetencji i stowarzyszenia samorządów lokalnych w UE. Mogą się do niej również przyłączyć delegacje krajowe w KR oraz przedstawiciele izb parlamentów narodowych.

najbardziej odpowiednich środków i w warunkach sprzyjających osiągnięciu celów w możliwie najskuteczniejszy sposób. Służby Komisji mogą zwrócić się do Komitetu o pomoc w opracowaniu oceny skutków. Wykorzystuje ona wówczas platformy i sieci, które stanowią płaszczyznę kontaktu z władzami lokalnymi i regionalnymi.

W rocznym sprawozdaniu Komitet podsumowuje swoje działania oraz przekazuje go Komisji. Ponadto przedstawia roczne sprawozdanie na temat stosowania zasady pomocniczości, jako wkład do sprawozdania Komisji na temat lepszego stanowienia prawa.

## Uwagi końcowe

Ukształtowany po TL system instytucjonalny wraz z modyfikacją kompetencji poszczególnych podmiotów umożliwia przyjęcie tezy, że UE oparta została na zasadzie równowagi instytucjonalnej, gdzie Rada i PE pełnią funkcję ustawodawczą, Komisja Europejska wykonawczą, zaś Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej władzę sądowniczą. Z perspektywy procesów decyzyjnych, a dokładnie procedury ustawodawczej, Komisja co do zasady posiada prawo inicjatywy ustawodawczej, Rada i PE natomiast pełnią funkcję instytucji decyzyjnych. Zatem analizując zagadnienie demokratyzacji procesów decyzyjnych należy wskazać dwa obszary. Pierwszy, który analizuje realizację wskazanej zasady z perspektywy samych instytucji i rozwiązań przyjętych na ich poziomie. Drugi natomiast dotyczy jej urzeczywistnienia we wspólnym działaniu instytucji podczas stosowania procedury. Obszary te częściowo się pokrywają.

Rozważania tego rozdziału koncentrowały się na pierwszym obszarze, czyli omówieniu instytucji uczestniczących w procedurze ustawodawczej w sposób bezpośredni, tj. Rady, Komisji i Parlamentu Europejskiego oraz tych, które pośrednio oddziałują na procesy decyzyjne: Rady Europejskiej, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Celem było zbadanie, czy i w jakim zakresie realizują one elementy zasady demokratycznej podczas wykonywania swoich kompetencji. Konsekwentnie odniesiono się do trzech elementów. Po pierwsze, jaki jest charakter instytucji oraz jaki jest stopień oddziaływania instytucji przedstawicielskiej na jej skład. Po drugie, analizie poddano sposób podejmowania decyzji pod kątem systemu głosowania, podmiotów uczestniczących w procesie podejmowania decyzji ze szczególnym

uwzględnieniem partycypacji społeczeństwa obywatelskiego. Trzecim elementem był poziom realizacji zasady transparentności prac instytucji.

Nie ulega wątpliwości, że rozwój integracji europejskiej miał ogromny wpływ na kierunki zmian zachodzących w instytucjach UE. Patrząc z perspektywy wzrostu demokratyzacji, podmiotem, który przeszedł największą metamorfozę, jest PE. Z instytucji o charakterze opiniodawczym stał się jedną z dwóch instytucji posiadających kompetencje ustawodawcze w Unii Europejskiej. Zmiany, jakie wprowadzały kolejne traktaty wpłynęły nie tylko na rozszerzenie katalogu procedur decyzyjnych, w których uczestniczy PE, czy zwiększenie katalogu decyzji podejmowanych większością kwalifikowaną, ale również na samą procedurę wyboru deputowanych, tak, aby jego skład w jak największym stopniu oddawał różnorodność obywateli UE. Pozostałe dwie instytucje nie przeszły aż tak spektakularnych reform, ale wprowadzono rozwiązania, które umożliwiają szerszą kontrolę ze strony organu przedstawicielskiego. W przypadku Komisji Europejskiej jest to obowiązek współpracy z PE podczas wyboru składu, gdzie nie tylko wyraża on zgodę na proponowanych kandydatów na Komisarzy, ale ma rzeczywiste uprawnienia kontrolne w zakresie sposobu wykonywania przez nią obowiązków. Kompetencje kontrolne obejmują: pytania kierowane do KE, instytucję wotum nieufności i uchwalanie absolutorium z wykonanego budżetu. Wydaje się, że PE ma najmniejszy wpływ na skład i sposób wykonywania obowiązków przez Radę i Radę Europejską. Choć z drugiej strony należy zauważyć, że są to instytucje, które tworzą osoby wykonujące określone funkcje polityczne w państwach pochodzenia. Korzystają one zatem z krajowej legitymacji demokratycznej. Ponoszą także odpowiedzialność polityczną na poziomie krajowym. Należy się tylko zastanowić, czy obejmuje ona również działania podejmowane na poziomie UE. Wydaje się, że ten obszar aktywności politycznej nie jest szczególnie analizowany pod kątem odpowiedzialności.

Kolejne podmioty wspomniane w tej części pracy to organy doradcze, których sam udział w procesach decyzyjnych stanowi wzmocnienie demokratyzacji. Komitety Regionów i Ekonomiczno-Społeczny stanowią organy reprezentujące stanowisko określonej kategorii obywateli UE. W pierwszym przypadku reprezentują one interesy regionów oraz diagnozują ich potrzeby. W drugim przypadku Komitet tworzą przedstawiciele państw członkowskich reprezentujący szeroko rozumianą sferę społeczno-gospodarczą. Pełnią one funkcję opiniodawczo-doradczą w procesie decyzyjnym. Warto podkreślić, że rola i zaangażowanie Komitetów znacznie wzrosła po wejściu w życie TL.

Instytucje UE omówione w tej części pracy charakteryzują się złożoną strukturą organizacją (z wyjątkiem Rady Europejskiej, która w zakresie organizacyjnym wykorzystuje strukturę Rady). Przyjęte rozwiązanie strukturalne zwiększa gwarancję poszanowania różnorodności państw. Jest to szczególnie dostrzegalne w zasadach określających składy komisji w PE, czy w kontekście ściśle technicznym zapewnienia istnienia służb tłumaczeń gwarantujących dostęp do dokumentów instytucji w każdym z języków urzędowych państw członkowskich. Kolejnym kryterium struktury wewnętrznej jest specyfikacja kompetencyjna, czyli tworzenie podmiotów odpowiadających za określone kategorie kompetencji UE. Za rozbudowaniem struktury organizacyjnej Rady przemawia wielość składów technicznych tej instytucji. Tworzenie komitetów doradczych i grup roboczych dodatkowo zwiększa zdolność konsultacji eksperckich. W odniesieniu do Komisji Europejskiej należy podkreślić, że jest jedną z instytucji o najbardziej rozbudowanej strukturze organizacyjnej i dotyczy to zarówno organów sformalizowanych, jak i grup doradczych, wspierających w wielu obszarach Komisję Europejską. Pewną niedoskonałością tak rozbudowanej struktury jest wzajemne przenikanie zakresu działania podmiotów oraz sposób powoływania i odwoływania grup doradczych (np. RE-FIT, F4F). Skomplikowana struktura może ograniczać poznanie i zrozumienie procesów decyzyjnych, utrudniać dostęp do konsultacji i rozmywać odpowiedzialność za podejmowane decyzje.

Następnym elementem wzmacniającym demokrację w Unii Europejskiej jest system głosowania w instytucjach. Zagadnienie to jest szczegółowo uregulowane w traktatach w odniesieniu do każdej z instytucji. Konsekwentnie ustanawia system głosowania zwykłą większością w Komisji Europejskiej, w PE sposób głosowania zależy od przedmiotu stanowiska oraz trzy metody głosowania w Radzie. W tym miejscu warto podkreślić znaczenie głosowania większością kwalifikowaną w Radzie, które zostało zmienione na mocy TL. W literaturze często podkreśla się, że obecny system zakładający przyznanie jednego głosu każdemu z państw członkowskich wzmacnia demokratyzację procesów decyzyjnych. Twierdzenie to jest zasadne w założeniu, że głos każdego państwa posiada tę samą wagę. Jednakże, jak wskazuje analiza pracy Rady, „państwa silne” (tj. np. Niemcy, Francja) wywierają wpływ na sposób decydowania innych państw, zwłaszcza mniejszych.

Kolejnym elementem, który warto podkreślić, to przejrzystość pracy oraz sposób podejmowania decyzji. Zgodnie z wymogami rozporządzenia 1049/2001 każda instytucja jest zobowiązana do zapewnieniu dostępu do dokumentów oraz jawności podejmowania decyzji. W celu zapewnienia dostępu

do danych legislacyjnych utworzone zostały przy instytucjach specjalne rejestry dokumentów, które umożliwiają dostęp zainteresowanych podmiotów. Jak sygnalizowano powyżej nie wszystkie dokumenty tłumaczone są na każdy z języków urzędowych, co może stanowić pewną barierę. Istotnym zagadnieniem w kontekście procedury ustawodawczej jest jawność obrad instytucji uczestniczących. Co do zasady wymóg ten jest spełniony, jednakże należy zastanowić się nad efektywnością jawności obrad na poszczególnych poziomach. Wydaje się, że najlepiej zasada ta realizowana jest na poziomie PE. Zgodnie z wymogami regulaminu obrady PE oraz komisji są transmitowane w czasie rzeczywistym, co pozwala zainteresowanym obywatelom śledzenie dyskusji. Po posiedzeniu sporządza się zindeksowany audiowizualny zapis obrad w językach, w których były prowadzone, wraz z wielojęzyczną ścieżką dźwiękową ze wszystkich aktywnych kabin tłumaczeniowych. Jest on udostępniony na stronie internetowej PE. Jednakże z omówionych zasad wyłączone są tzw. *trilogi*, których posiedzenia nie są transmitowane, podobnie protokoły nie są dostępne. Uwzględniając wagę spotkań należy traktować to rozwiązanie jako ograniczenie zasady transparentności w pracach PE. Podobnie należy ocenić jawność posiedzeń Rady. Regulamin precyzyjnie normuje omawiany obowiązek jednakże, co podkreślono powyżej, proces decyzyjny w Radzie obejmuje trzy poziomy: pierwszy oparty na pracach Komitetów i grup roboczych Rady, drugi na etapie Coreperu oraz finalny odbywający się podczas spotkań Rady. Zasada jawności natomiast odnosi się jedynie do poziomu ostatniego, czyli już po wypracowaniu *de facto* końcowego stanowiska. W odniesieniu do Komisji w ogóle wyłączona jest jawność posiedzeń, która z założenia rekompensowana miała być szerokimi konsultacjami społecznymi.

Sumując powyższe rozważania należy przyjąć, że instytucje stale podejmują działania mające na celu zwiększenie realizacji zasady demokratycznej. Należy jednak pamiętać, że UE jest organizacją międzynarodową skupiającą 27 państw, która niekiedy podejmuje próbę przeniesienia rozwiązań krajowych na poziom ponadnarodowy.

## CZĘŚĆ III

# PROCEDURY STANOWIENIA AKTÓW USTAWODAWCZYCH I WYKONUJĄCYCH JE AKTÓW NIEUSTAWODAWCZYCH

### Uwagi wprowadzające

Od wejścia w życie Traktatu z Lizbony akty ustawodawcze przyjmowane są w dwóch procedurach: zwykłej i specjalnej. Specjalna procedura występuje w wariantach konsultacji lub zgody. Przyjęte w wymienionych procesach decyzyjnych akty ustawodawcze mogą następnie stanowić podstawę prawną dla aktów delegowanych lub wykonawczych. Obecnie podstawowe znaczenie ma zwykła procedura ustawodawcza, która aktualnie obejmuje 85 polityk Unii. Jej cechą charakterystyczną jest to, że akty prawne są przyjmowane wspólnie przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej. Z perspektywy historycznej oznacza to wzrost znaczenia PE, który pierwotnie był organem opiniodawczym. Rozszerzenie kompetencji Parlamentu Europejskiego, jedynej instytucji Unii posiadającej mandat demokratyczny uzyskany w wyborach bezpośrednich, jest nierozdzielnie związane z wyróżnieniem w katalogu wartości Unii zasad demokratycznych i oparciem na tych zasadach procesu decyzyjnego. Obok wzmocnienia pozycji PE w procesie decyzyjnym, za elementy szczególnie istotne w legitymizacji mandatu demokratycznego wskazuje się, na wprowadzone także na mocy TL, włączenie parlamentów narodowych w proces decyzyjny oraz europejską inicjatywę obywatelską<sup>1</sup>.

Potrzeba wyraźnego zwiększenia legitymacji demokratycznej Unii wzrastała wraz z pogłębianiem procesów integracyjnych. Jednym z pierwszych osiągnięć było wprowadzenie bezpośrednich wyborów do PE, które po raz pierwszy odbyły się w 1979 r. Kluczowe zmiany wprowadził Traktat z Maastricht,

---

<sup>1</sup> J-C. Piris, *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, Cambridge 2010, s. 112 i nast.

który m.in. urzeczywistniał rynek wewnętrzny i ustanawiał obywatelstwo Unii. Po raz pierwszy w historii integracja europejska tak bezpośrednio dotknęła jednostek. Traktat z Maasticht, który wszedł w życie w listopadzie 1993 r., rozszerzając demokratyczną legitymację Unii, wprowadził procedurę współdecyzji, poprzednika zwykłej procedury ustawodawczej. Była ona wtedy jedną z wielu metod podejmowania decyzji w Unii i nie miała wiodącej roli. Dotyczyła głównie rynku wewnętrznego. Wraz z kolejnymi zmianami traktatowymi jej pozycja umacniała się. Traktat z Amsterdamu uprościł współdecyzję i rozszerzył ją na ponad 40 obszarów. Objęła ona m.in. transport, środowisko, wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, zatrudnienie i sprawy socjalne. W Traktacie z Nicei ponownie zwiększono jej zakres przedmiotowy. Ostatecznie Traktat z Lizbony rozszerzył procedurę na wspomniane wcześniej 85 obszarów działań Unii, czyniąc ją podstawową procedurą decyzyjną w zakresie stanowienia aktów ustawodawczych.

Specjalna procedura ustawodawcza objęła natomiast pozostałe obszary kompetencji prawodawczych Unii, gdzie wciąż zastrzeżono dominującą rolę jednej z instytucji legislacyjnych (PE lub RUE). Traktat z Lizbony jednak i tutaj znacząco uporządkował proces decyzyjny, gdyż w miejsce licznych i zróżnicowanych procesów decyzyjnych wprowadził stosunkowo jednolitą strukturę wyróżniając jedną procedurę specjalną, którą wewnętrznie podzielił na dwa warianty: wariant zgody i wariant konsultacji. Zachowano natomiast pewne odrębności, wynikające z łączenia form współpracy międzyrządowej i ponadnarodowej, w procesie przyjmowania unijnego budżetu, którą to procedurę można określić jako procedurę specjalną *sui generis*.

Niezależnie od przewidzianej traktatowo procedury ustawodawczej, stanowienie aktów prawnych Unii posiada elementy wspólne. Zasadniczo w każdej procedurze występuje podobnie realizowany: etap przygotowawczy, zaangażowanie parlamentów narodowych i możliwość wykorzystania mechanizmu europejskiej inicjatywy obywatelskiej, czy sposób wejścia w życie aktu prawnego. W wymienionych obszarach o odmienności procesu będzie głównie decydować zakres przedmiotowy, a nie rodzaj procesu decyzyjnego.

Akty prawa pochodnego mogą stanowić podstawę przyjęcia aktów, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu podstawowego lub je wykonują. Akty delegowane i wykonawcze, o których tu mowa, są wydawane w oparciu o delegację ustanowioną w akcie prawnym Unii, ustanowionym w drodze realizacji postanowień prawa pierwotnego. Wyraźna hierarchia pomiędzy prawem pierwotnym, aktami ustawodawczymi i aktami

nieustawodawczymi powoduje, że te ostatnie określa się mianem aktów prawa trzeciego stopnia<sup>2</sup>.

Przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony system komitologiczny<sup>3</sup> umożliwił przyjęcie, z jednej strony, aktów wykonujących prawo Unii oraz, z drugiej strony, obejmował w pewnych okolicznościach uprawnienia do wydania aktów normatywnych (*quasi*-legislacyjnych), które uzupełniają lub zmieniają inne niż istotne elementy aktu legislacyjnego<sup>4</sup>. Konwent europejski zaproponował wprowadzenie rozróżnienia między tymi dwoma rodzajami uprawnień, co ostatecznie doprowadziło do przyjęcia art. 290 TFUE i 291 TFUE, stanowiących odpowiednio o aktach delegowanych i wykonawczych (akty nieustawodawcze). O ile TL wprowadził nową kategorię aktów prawnych i nową procedurę ich stanowienia, to utrzymał także system komitologiczny. Procedury komitologiczne, a inaczej komitetowe, sięgają natomiast do lat 60-tych XX w., kiedy to komitety rozpoczęły proces monitorowania uprawnień wykonawczych Komisji.

W praktyce większość aktów prawa pochodnego Unii zawiera postanowienia dotyczące stanowienia aktów nieustawodawczych. Często jeden akt prawny Unii stanowi podstawę wielu procedur nieustawodawczych. Oznacza to przekazanie, głównie KE, kompetencji *quasi*-ustawodawczych<sup>5</sup> lub kompetencji czysto wykonawczych. Rozległość obszarów i wielość prac KE rodzi pytania i zastrzeżenia co do demokratycznej rozliczalności, czy też odpowiedzialności<sup>6</sup>. Pomimo zastrzeżeń rezygnacja z aktów nieustawodawczych i sposobu ich przyjmowania wydaje się niemożliwa. Powszechnym argumentem przemawiającym na korzyść procedur komitetowych i procedury stanowienia aktów delegowanych jest to, że czasochłonny i absorbujący charakter pierwotnych procedur stanowienia aktów prawnych Unii może spowodować, że pilne decyzje nie będą podejmowane wystarczająco szybko. Innym argumentem jest częste traktowanie forum unijnego jako wtórnego wobec krajowej odpowiedzialności politycznej (wiarygodność polityki) i traktowanie spraw unijnych jako drugorzędnych wobec krajowych. Za wyodrębnieniem procedur nieusta-

<sup>2</sup> M. Möstl, *Vertrag von Lissabon*, München 2010, s. 98; za: M. Rynkowski, *Komentarz do art. 290, w: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz LEX. Tom I*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 705.

<sup>3</sup> Wyrażenie „uprawnienia do wykonywania” zawarte zostało w art. 202 tiret trzeci TWE, który stanowił podstawę dla kształtowania się systemu komitologicznego.

<sup>4</sup> Zob. wyrok Trybunału z dnia 17 grudnia 1970 r., Einfuhr – und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel p. Köster i Berodt & Co, sprawa 25-70, ECLI:EU:C:1970:115.

<sup>5</sup> Inaczej *quasi*-prawodawczych lub *quasi*-legislacyjnych, zob. D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, *European Union Law*, Cambridge 2010<sup>2</sup>, s. 59.

<sup>6</sup> Tamże, s. 60.



wodawczych ma także przemawiać brak wiedzy fachowej. W głównym nurcie dyskusji pojawia się ponadto argument decentralizacji procesu decyzyjnego i realizacji założeń zarządzania wielopoziomowego (ang. *multi-level governance*). Jednocześnie należy zaznaczyć, iż akty nieustawodawcze mogą mieć znaczne implikacje polityczne<sup>7</sup> i prawne.

Obok sporów dotyczących legitymacji demokratycznej, istotne jest więc zwrócenie uwagi na to, że stanowienie aktów nieustawodawczych wiąże się ściśle z zasadą równowagi instytucjonalnej oraz z dążeniem poszczególnych instytucji do zachowania pozycji wyznaczonej przez TFUE<sup>8</sup>. Zgodnie ze stanowiskiem trzech instytucji (KE, RUE i PE) akty nieustawodawcze stasowane w sposób efektywny, przejrzysty i w uzasadnionych przypadkach, są nieodłącznym narzędziem lepszego stanowienia prawa, przyczyniając się do stanowienia prostych, dostosowanych do aktualnych warunków przepisów oraz ich skutecznego i szybkiego wdrożenia<sup>9</sup>.

Podstawę prawną procedur ustawodawczych stanowi Traktat z Lizbony. Postanowienia traktatowe uszczegóławiają i dopełniają liczne porozumienia międzyinstytucjonalne, z czego trzy mają znaczenie podstawowe<sup>10</sup>. Najstarszym z porozumień jest, wciąż obowiązująca, Wspólna deklaracja w sprawie praktycznych zasad dotyczących procedury współdecyzji, która została przyjęta w 1999 r., a następnie zmieniona w 2007 r. Drugim z dokumentów jest porozumienie ramowe w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską<sup>11</sup> z 2010 r., które dostosowuje współpracę do reformy wprowadzonej Traktatem z Lizbony. Trzecim aktem jest Porozumienie

<sup>7</sup> Przykładem jest możliwość przyjęcia decyzji wykonawczej określającej obligatoryjny zakres współpracy państwa członkowskiego z Frontexem, gdy występuje zagrożenie bezpieczeństwa na granicy zewnętrznej UE, zob. art. 42 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, Dz. Urz. L 295 z 14.11.2019 r. Taka decyzja będzie miała bowiem znaczne reperkusje polityczne i prawne.

<sup>8</sup> H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2011, s. 223-224.

<sup>9</sup> Pkt 26 porozumienia w sprawie lepszego stanowienia prawa, Dz. Urz. L 123 z 12.05.2016 r., s. 1.

<sup>10</sup> Pozostałe to: porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 20 grudnia 1994 r. – Szybsza metoda pracy nad urzędową kodyfikacją tekstów prawnych, Dz. Urz. C 102/2 z 04.04.1996 r., s. 348; porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie wspólnych wytycznych dotyczących jakości prawodawstwa wspólnotowego Dz. Urz. C 73 z 17.03.1999 r., s. 1; porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 28 listopada 2001 r. w sprawie bardziej uporządkowanego wykorzystania techniki przekształcania aktów prawnych, Dz. Urz. C 77 z 28.03.2002 r., s. 1; wspólna deklaracja polityczna z dnia 27 października 2011 r. Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji dotycząca dokumentów wyjaśniających, Dz. Urz. C 369 z 17.12.2011 r., s. 15.

<sup>11</sup> Porozumienie ramowe w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską, Dz. Urz. L 304 z 20.11.2010 r., s. 47.

międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa<sup>12</sup>, które weszło w życie w kwietniu 2016 r. W obszarze stanowienia aktów nieustawodawczych mozaika unijnego prawa wewnętrznego i *soft law* jest jeszcze większa<sup>13</sup>. Wciąż podstawowe znaczenie zachowuje wymienione już wcześniej Wspólne porozumienie w sprawie lepszego stanowienia prawa, a system istotnie wzbogaca Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie niewiązujących kryteriów stosowania art. 290 i 291 TFUE<sup>14</sup>.

Wymienione porozumienia międzyinstytucjonalne, najczęściej klasyfikowane jako prawo wewnętrzne Unii<sup>15</sup>, nie mogą zmieniać ani rozszerzać uprawnień instytucji ani naruszać zasady równowagi instytucjonalnej<sup>16</sup> wynikających z prawa pierwotnego. Zawarcie tych porozumień oznacza, że wskazane instytucje w porozumieniu *pro foro interno* przyjmują wiążące wobec siebie reguły realizacji zasady równowagi instytucjonalnej w procedurach ustawodawczych i nieustawodawczych. W lizbońskim porządku prawnym możliwość przyjmowania porozumień międzyinstytucjonalnych dotyczących stanowienia aktów prawa pochodnego wynika wprost z prawa pierwotnego (art. 295 TFUE), które także wskazuje na ich wiążący charakter. Postanowieniami porozumień są więc związane instytucje, które w nich uczestniczą.

Z lektury porozumień międzyinstytucjonalnych i dokumentów instytucji wynika, że obok realizacji ram lojalnej współpracy i równowagi

---

<sup>12</sup> Porozumienie w sprawie lepszego stanowienia prawa. Porozumienie uzupełnia Kodeks postępowania w negocjacjach w kontekście zwykłej procedury ustawodawczej, [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/215160/C2\\_PL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/215160/C2_PL.pdf) [dostęp: 10.01.2020].

<sup>13</sup> Podstawowe znaczenie dla realizacji procedur nieustawodawczych mają: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Wprowadzenie w życie art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, COM(2009)673 (komunikat w sprawie aktów wykonawczych i delegowanych); deklaracja Rady z dnia 11.12.2009 r., 17477/09; rezolucja PE z dnia 05.05.2010, P7TA(2010)0127; Common Understanding on delegated acts. Letter from the President of the European Parliament on the subject. Council of the European Union. Brussels, 04.04.2011, 8640/11. PE-L40. INST 192 (Common Understanding); opinia Służby Prawnej, Stosowanie art. 290 (akty delegowane) i art. 291 (akty wykonawcze) TFUE. Bruksela, 11.04.2011 r., 8970/11 JUR 172 INST 203.39; Implementation of the Treaty of Lisbon. Delegated Acts (Article 290, Treaty on the Functioning of the European Union). Guidelines for the services of the Commission SEC(2011)855; Implementation of the Treaty of Lisbon. Implementing Acts (Article 291, Treaty on the Functioning of the European Union). Guidelines for the services of the Commission, SEC(2012)617.

<sup>14</sup> Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie niewiązujących kryteriów stosowania art. 290 i 291 TFUE, Dz. Urz. C 223 z 03.07.2019 r., s. 1 (porozumienie w sprawie niewiązujących kryteriów stosowania art. 290 i 291 TFUE).

<sup>15</sup> Por. A. Łazowski, *Komentarz do art. 295*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz LEX. Tom I*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 745.

<sup>16</sup> Zob. A. Zawidzka-Łojek, *Komentarz do art. 295 TFUE*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz LEX. Tom I*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 750.

instytucjonalnej, instytucje za kluczowe uznają dążenie do poszanowania zasad demokratycznych, zwiększenia przejrzystości procedur oraz włączenia parlamentów narodowych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w proces decyzyjny. Jednym z unijnych priorytetów ostatnich lat było więc wprowadzanie zmian demokratyzujących proces legislacyjny<sup>17</sup>, a narzędziem je realizującym miała być zasada lepszego stanowienia prawa umieszczona przez KE w centrum swojego procesu kształtowania polityki. Działania miękkie Komisji skupiają się na wzmacnianiu instrumentarium demokracji deliberatywnej i realizacji traktatowych ram demokracji uczestniczącej. Do niewątpliwych osiągnięć reform KE należy wskazać wzmocnienie pozycji UE w rankingach OECD. Jak wskazuje sama KE, przeprowadzona w 2018 r. przez OECD ocena porównawcza systemów lepszego stanowienia prawa w państwach członkowskich<sup>18</sup> wykazuje, że reformy zapoczątkowane przez Komisję w 2015 r. przyniosły znaczną poprawę. Ogólnie rzecz biorąc, polityka regulacyjna Komisji jest obecnie jedną z najlepszych w OECD<sup>19</sup>. Jednocześnie sama KE zauważa, że konsultacje publiczne wykazały, iż poziom wiedzy na temat możliwości uczestnictwa w procesie kształtowania polityki Komisji jest wciąż stosunkowo niski, a prezentacja wyników konsultacji i sposobu ich wykorzystania powinny być bardziej przejrzyste<sup>20</sup>. Do podobnych zastrzeżeń prowadzi także kwerenda literatury przedmiotu przeprowadzona przez Komisję. Ogólnie więc można przyjąć, że proces stanowienia aktów ustawodawczych i nieustawodawczych, a szerzej proces decyzyjny Unii, jest w odczuciu społecznym mało przejrzysty i trudny do zrozumienia.

Celem przedmiotowej części jest analiza procesu decyzyjnego w Unii w zakresie stanowienia aktów ustawodawczych oraz aktów nieustawodawczych. Omówiona zostanie zwykła i specjalna procedura ustawodawcza, co poprzedzi analiza prac przygotowawczych. W obszarze badań nad etapem

---

<sup>17</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Lepsze stanowienie prawa: podsumowanie dotychczasowych osiągnięć i utrzymanie dalszego zaangażowania, COM/2019/178, s. 1 (komunikat podsumowanie dotychczasowych osiągnięć i utrzymanie dalszego zaangażowania).

<sup>18</sup> OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>

<sup>19</sup> W porównaniu z poprzednią oceną OECD (pakiet lepszego stanowienia prawa sprzed maja 2015 r.) Komisja zajmuje obecnie pierwsze miejsce w rankingu OECD pod względem zaangażowania zainteresowanych stron. OECD stwierdziła też, że Komisja dopracowała i usprawniła swoją politykę w zakresie oceny skutków, przyznając jej trzecie miejsce, a także awansowała Komisję na czwarte miejsce w rankingu dotyczącym ewaluacji; za: komunikat podsumowanie dotychczasowych osiągnięć i utrzymanie dalszego zaangażowania, s. 4.

<sup>20</sup> Tamże, s. 7.

---

poprzedzającym przedstawienie wniosku legislacyjnego poddana analizie zostanie pozycja Komisji Europejskiej i realizowanego przez nią obowiązku konsultacyjnego, który stanowi jeden z wymienionych wprost w traktatach instrument demokracji uczestniczącej. Szczególna uwaga zostanie poświęcona także pozostałym instrumentom demokratyzującym proces decyzyjny: europejskiej inicjatywie obywatelskiej i partycypacji parlamentów narodowych w ramach kontroli zasad pomocniczości i proporcjonalności. Następnie, jako pochodny etap procedur ustawodawczych, zostanie omówiona procedura komitologiczna i proces stanowienia aktów delegowanych.



# ROZDZIAŁ I PRACE PRZYGOTOWAWCZE

## 1. Bezpośrednia i pośrednia inicjatywa ustawodawcza

Zgodnie z prawem pierwotnym (art. 17 ust. 1 TUE)<sup>21</sup> Komisja Europejska wspiera ogólny interes Unii i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy. *De iure* prowadzi do *quasi-monopolu* (ang. *near-monopoly*) na inicjatywę ustawodawczą Komisji<sup>22</sup> i oznacza, że wszelkie odstępstwa od tej zasady powinny wynikać z prawa pierwotnego. Traktaty, ustanawiając wyjątek od ogólnej zasady, przyznają ograniczone prawo bezpośredniej inicjatywy ustawodawczej pięciu podmiotom (art. 289 ust. 4 TFUE): 1) grupie 1/4 państw członkowskich w zakresie wniosków dotyczących PWBiS (art. 76 TFUE); 2) Parlamentowi Europejskiemu w zakresie projektu jednolitej ordynacji wyborczej do PE (art. 223 ust. 1 TFUE); 3) Europejskiemu Bankowi Centralnemu w zakresie zaleceń dotyczących wykonywania lub zmiany niektórych postanowień statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (art. 129 TFUE) oraz kursów wymiany walut (art. 219 TFUE); 4) Trybunałowi Sprawiedliwości w zakresie tworzenia sądów wyspecjalizowanych; alternatywnie wniosek może przedstawić KE (art. 257 akapit 1 TFUE); 5) Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu w zakresie zmiany jego statutu (art. 308 akapit 3 TFUE).

Bezpośrednia inicjatywa ustawodawcza polega na przygotowaniu wniosku i przedłożeniu go wprost unijnym legislatorom. Instytucje Unii i jej obywatele mogą także wpływać na prace legislacyjne korzystając z pośredniej inicjatywy prawodawczej. Polega ona na możliwości zwrócenia się do Komisji Europejskiej z żądaniem (ang. *request*) lub zaproszeniem (ang. *invitation*) do przedstawienia wszelkich właściwych wniosków legislacyjnych. Pośrednia inicjatywa ustawodawcza wynika wprost z prawa pierwotnego lub pozycji ustrojowej

---

<sup>21</sup> Przed wejściem w życie TL bezpośrednia inicjatywa Komisji była w zasadzie wyłączna.

<sup>22</sup> Pkt 63 wyroku Trybunału z dnia 19 grudnia 2019 r., Patrick Grégor Puppinc i in. p. Komisji Europejskiej, sprawa C-418/18 P, ECLI:EU:C:2019:1113 (wyrok w sprawie Puppinc i in.).

instytucji Unii. Przysługuje ona: PE, RUE, obywatelom Unii w ramach europejskiej inicjatywy obywatelskiej oraz Radzie Europejskiej.

Po pierwsze, prawo pośredniej inicjatywy legislacyjnej posiadają współlegislatorzy, tj. RUE (art. 241 TFUE)<sup>23</sup> i PE (art. 225 TFUE). Obie instytucje mogą zwracać się do KE z żądaniem przedstawienia odpowiednich wniosków ustawodawczych. Rada Unii Europejskiej uzyskała takie prawo w pierwszej dekadzie integracji europejskiej i szeroko z niego korzystała. Przyznane uprawnienie wynikało z pozycji ustrojowej Rady i pierwotnie samodzielnie realizowanej funkcji legislacyjnej. Wraz z ewolucją procesu decyzyjnego następowało rozszerzenie prawa pośredniej inicjatywy na Parlament. Pośrednia inicjatywa ustawodawcza PE została wprowadzona do prawa pierwotnego na mocy Traktatu z Maastricht, jednak już wcześniej nieformalnie PE mógł wpływać na prace KE za pośrednictwem politycznych stanowisk tzw. *initiative reports* i posiadanej ówczasie funkcji budżetowej. Zarówno w dyskusji towarzyszącej przyjęciu TM, jak i pracom Konwentu, PE wnioskował o przyznanie mu równoważnego do uprawnień posiadanych przez KE prawa inicjatywy legislacyjnej. Miało być to remedium na tzw. deficyt demokratyczny. Jednocześnie RUE domagała się zachowania równowagi w uprawnieniach swoich i PE. Przyznanie trzem instytucjom: PE, RUE i KE inicjatywy bezpośredniej, mogłoby jednak doprowadzić do rozmycia pozycji KE jako inicjatorce procesu legislacyjnego. Ostatecznie współlegislatorom pozostawiono prawo pośredniej inicjatywy legislacyjnej, którego faktyczny wpływ na proces decyzyjny zależy od nieformalnych relacji międzyinstytucjonalnych i poszanowania zasady równowagi międzyinstytucjonalnej. Postępowanie RUE i Rady Europejskiej, które były faktycznymi inicjatorkami wielu procedur prawodawczych przed wejściem w życie TL<sup>24</sup> wskazują, że doświadczenia współpracy międzyinstytucjonalnej są różne.

Obecnie każdy z posłów PE, a wspólnie maksymalnie dziesięciu posłów, może przedłożyć wniosek dotyczący aktu prawnego Unii (art. 47 regulaminu PE). Wniosek przedkładać jest Przewodniczącemu PE, który o dopuszczeniu takiego wniosku ogłasza na posiedzeniu plenarnym i przekazuje go parlamentarnej komisji przedmiotowo właściwej. Parlament może, przyjmując rezolucję na podstawie sprawozdania z własnej inicjatywy właściwej komisji, zwrócić się do Komisji o przedłożenie wszelkich stosownych wniosków mających na celu przyjęcie nowego lub zmianę istniejącego aktu prawnego. Rezolucja jest przyjmowana większością głosów całkowitej liczby posłów do Parlamentu

<sup>23</sup> Pierwotnie art. 26 akapit 3 TEWWiS.

<sup>24</sup> P. Craig, G. de Búrca, *EU Law. Text, Cases and Materials*, Oxford 2011<sup>3</sup>, s. 122.

w głosowaniu końcowym. Parlament może jednocześnie określić termin przedłożenia wniosku<sup>25</sup>. Rada, na wniosek co najmniej jednego ze swoich członków, przyjmuje stanowisko w sprawie pośredniej inicjatywy ustawodawczej zwykłą większością głosów. Zgodnie z postanowieniami Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa<sup>26</sup> KE ustosunkowuje się do takich wniosków w terminie trzech miesięcy i określa dalsze działania, jakie zamierza podjąć, w formie specjalnego komunikatu. Jeżeli KE postanawia nie przedkładać wniosku, szczegółowo wyjaśnia powody, a w razie potrzeby dołącza analizę możliwych alternatywnych rozwiązań. Na wniosek, Komisja przedstawia swoje stanowisko na forum Parlamentu Europejskiego lub Rady. Pierwsze komentarze do art. 225 i 241 TFUE<sup>27</sup> wskazywały, że legislatorom niezadowolonym ze stanowiska KE przysługuje także prawo wniesienia skargi na bezczynność (art. 266 TFUE). W świetle najnowszego orzecznictwa<sup>28</sup> należy jednak wskazać, że prawo inicjatywy legislacyjnej przyznane Komisji oznacza, że do Komisji należy decyzja o przedstawieniu bądź nieprzedstawieniu wniosku dotyczącego aktu ustawodawczego, poza wypadkiem, gdyby na mocy prawa Unii była ona zobowiązana do przedstawienia takiego projektu. Legislatorom pozostaje natomiast prawo do wniesienia skargi na nieważność komunikatu KE i wskazanego w komunikacie uzasadnienia, którego badanie jest jednak ograniczone<sup>29</sup>. Skoro bowiem komunikat wchodzi w szeroki zakres uznania Komisji, powinien podlegać ograniczonej kontroli sądowej, która obejmuje w szczególności sprawdzenie wystarczającego charakteru uzasadnienia i braku oczywistych błędów w ocenie<sup>30</sup>.

Po drugie, możliwość podobną do prawa przyznanego PE i RUE daje europejska inicjatywa obywatelska (art. 11 TUE), w ramach której obywatele Unii mogą zwracać się do KE przedkładając propozycje prawodawcze. Mechanizm

---

<sup>25</sup> Spośród 29 inicjatyw wymienionych w latach 2009-2014 i 2014-2019 rezolucja zaowocowała przyjęciem wniosku ustawodawczego, przynajmniej częściowo, w siedmiu przypadkach, zob. Parliament's right of legislative initiative, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646174/EPRS\\_BRI\(2020\)646174\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646174/EPRS_BRI(2020)646174_EN.pdf) [dostęp: 12.09.2020], s. 3.

<sup>26</sup> Pkt 10 porozumienia w sprawie lepszego stanowienia prawa.

<sup>27</sup> R. Streinz, *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, C.H. Beck 2012, Article 225, marginal number 4; cyt. za: R. Grzeszczak, *Komentarz do art. 225, w: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz LEX. Tom I*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 102.

<sup>28</sup> Pkt 109 wyroku w sprawie Puppinc i in.

<sup>29</sup> Pkt 147 wyroku w sprawie Puppinc i in.

<sup>30</sup> Pkt 96 wyroku w sprawie Puppinc i in.



EIO został wprowadzony do prawa pierwotnego na mocy Traktatu z Lizbony i stanowił już podstawę kilku wniosków ustawodawczych<sup>31</sup>.

Po trzecie, ze względu na swoją pozycję ustrojową prawo pośredniej inicjatywy legislacyjnej posiada Rada Europejska. Uprawnienia RE nie są jednak tak oczywiste, gdyż z prawa pierwotnego (Art. 15(1) TUE) wynika, że Rada Europejska nie pełni funkcji prawodawczej. Postanowienia traktatowe należy jednak interpretować restryktywnie w ten sposób, że RE nie posiada uprawnień legislatora unijnego. W procesie realizacji szeroko rozumianej funkcji prawodawczej istotnie jednak wpływa na program prac legislacyjnych. Konkluzje Rady Europejskiej, które mają na celu nadawanie Unii impulsów niezbędnych do jej rozwoju i określanie ogólnych kierunków i priorytetów politycznych (art. 15(1) TUE), mają często wpływ na akty przyjmowane w toku procedur ustawodawczych. Dzieje się tak szczególnie wtedy, gdy Rada Europejska zwraca się wprost do KE o zajęcie się daną sprawą i przedstawienie odpowiednich wniosków. W przeszłości PE wskazywał nawet, że konkluzje Rady Europejskiej dotyczą niekiedy istoty aktów ustawodawczych, przez co mogą odebrać KE, RUE i PE swobodę stanowienia prawa według własnego uznania, naruszając zasadę równowagi instytucjonalnej. Inicjatywa pośrednia RE wykracza poza jej konkluzje (tj. dokument podsumowujący posiedzenie RE) i może obejmować także inne dokumenty przyjmowane przez Radę Europejską, kluczowe znaczenie będzie mieć bowiem cel przyjęcia dokumentu politycznego RE.

## 2. Zasada lepszego stanowienia prawa

Proces decyzyjny, w tym prace przygotowawcze, jest realizowany w oparciu o zasadę równowagi instytucjonalnej i demokracji uczestniczącej. Wymienione zasady nie tworzą katalogu zamkniętego, wydaje się jednak, że budują podstawę aksjologiczną procedur decyzyjnych. Zasadę równowagi instytucjonalnej uzupełniają, także wymienione w traktatach, zasada lojalności instytucjonalnej i zasada autonomii instytucjonalnej. Komisja Europejska w ciągu ostatniej dekady do katalogu zasad o podstawowym znaczeniu dla procedur legislacyjnych włączyła natomiast zasadę lepszego stanowienia prawa, która, inaczej jak wymienione powyżej, nie posiada podstaw traktatowych. Analizując sposób

---

<sup>31</sup> Szerzej rozdział III.

realizacji prac przygotowawczych, można dojść do przekonania o jej charakterze nadrzędnym na tym etapie.

Zasadę lepszego stanowienia prawa Komisja wprowadziła na mocy własnego komunikatu z 2015 r.<sup>32</sup> i dokumentów roboczych<sup>33</sup>. W podstawowym dokumencie brak jednak klarownej definicji pojęcia. Wydaje się, że pewne podstawy definicyjne można przyjąć na podstawie wcześniejszych dokumentów Komisji<sup>34</sup>, które wprost nie odnoszą się do procedur legislacyjnych jako całości, wskazują jednak na sposób organizacji wewnętrznych prac Komisji. W świetle wymienionych dokumentów zasadę lepszego stanowienia prawa na etapie prac przygotowawczych definiuje: możliwie szerokie włączenie w uczestnictwo w pracach zainteresowanych podmiotów; zachowanie zasady otwartości, zachowanie dobrej wiary w kontaktach z innym uczestnikami procesu decyzyjnego; jasno i jednoznacznie określone cele oraz wskaźniki ich oceny; oraz zgodność działań z prawem. Ponadto dokumenty robocze Komisji definiują zasadę lepszego stanowienia prawa także poprzez określenie celów, do jakich jej stosowanie powinno doprowadzić. Wśród celów inteligentnych regulacji KE wskazuje: osadzenie ich w cyklu planowania legislacyjnego (zob. ewaluacje); wysoka jakość; oparcie na dowodach; procedowanie przy zachowaniu zasady otwartości i dialogu z partnerami; poszanowanie zasad pomocniczości i proporcjonalności; wszechstronność (uwzględniające wszystkie istotne skutki gospodarcze, społeczne i środowiskowe alternatywnych rozwiązań politycznych); spójność; proporcjonalność; transparentność; bezstronność (ograniczenie udziału decyzji politycznych na rzecz analizy merytorycznej); oraz profesjonalne przygotowanie.

Komisja Europejska przedstawiła zasadę lepszego stanowienia prawa w komunikacie dotyczącym „lepszej regulacji”<sup>35</sup>, który miał na celu restrukturyzację zarządzania administracyjnego. Zasada lepszego stanowienia prawa nie funkcjonuje jednak w oderwaniu od zasady równowagi i demokracji uczestniczącej, a wręcz przeciwnie, powinna umacniać przestrzeganie zasad

<sup>32</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Program UE – Lepsze wyniki dzięki lepszemu stanowieniu prawa, COM/2015/0215 final (komunikat lepsze wyniki dzięki lepszemu stanowieniu prawa).

<sup>33</sup> Komisja Europejska, Better Regulation Guideline, SWD(2017)350; Komisja Europejska, Commission Staff Working Document, Better regulation „Toolbox”, SWD(2015).

<sup>34</sup> *Principles for better self – and co-regulation*, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/cop-principles-better-self-and-co-regulation> [dostęp: 12.09.2020]. Zasady są częścią strategii przedstawionej w komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Odnowiona strategia UE na lata 2011-2014 dotycząca społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw COM(2011) 681.

<sup>35</sup> Komunikat lepsze wyniki dzięki lepszemu stanowieniu prawa, s. 2.

traktatowych. Wydaje się, że Komisja za podstawę nowego podejścia przyjęła umocnienie swojego mandatu w zakresie sprawowania funkcji prawodawczej<sup>36</sup>, a na etapie prac przygotowawczych swojego *quasi*-monopolu legislacyjnego. Z jednej strony, podjęte działania, szczególnie w zakresie ustrukturyzowania prac przygotowawczych i ich rozbudowy, zmniejszają przestrzeń dialogu międzyinstytucjonalnego i usztywniają podział kompetencji realizowany w ramach trójkąta legislacyjnego. Z drugiej strony, wysoka proceduralizacja prac przygotowawczych może wpływać negatywnie na jego odbiór społeczny w zakresie przejrzystości i otwartości, a pośrednio legitymizacji demokratycznej.

### 3. Obowiązek konsultacyjny i prace przygotowawcze

#### 3.1. Planowanie legislacyjne

Z inicjatywą ustawodawczą Komisji związane są bezpośrednio kompetencje przygotowywania harmonogramu prac legislacyjnych oraz konsultacji społecznych, które KE realizuje w poszanowaniu podstawowych zasad kierujących procesem legislacyjnym: równowagi instytucjonalnej i demokracji uczestniczącej. Sposób określania harmonogramu prac jest elementem stanowiącym jedną z podstaw realizacji zasady równowagi instytucjonalnej.

Zgodnie z Porozumieniem międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa<sup>37</sup> trzy instytucje prowadzą dialog zarówno przed przyjęciem, jak i po przyjęciu rocznego programu prac Komisji. Rozmowy początkowo odbywają się w sposób mało sformalizowany, dopiero po debacie na temat stanu Unii, a przed przyjęciem programu prac KE, następuje wymiana listu intencyjnego. Sama debata stanowi coroczne wysłuchanie przewodniczącego KE na posiedzeniu plenarnym PE. Po przyjęciu programu prac Komisji i na jego podstawie trzy instytucje uzgadniają wspólną deklarację w sprawie rocznego programowania międzyinstytucjonalnego, pod którym podpisują się przewodniczący trzech instytucji.

---

<sup>36</sup> A. Alemanno, *How Much Better is Better Regulation? Assessing the Impact of the Better Regulation Package on the European Union – A Research Agenda*, „European Journal of Risk Regulation” 3 (2015), s. 23.

<sup>37</sup> Pkt 5-9 porozumienia w prawie lepszego stanowienia prawa.

Realizując zasadę demokracji uczestniczącej KE prowadzi stały dialog ze społeczeństwem obywatelskim w zakresie planowanych aktów prawnych. Zgodnie z postanowieniami przyjętymi na mocy TL, Komisja Europejska prowadzi szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii (art. 11 ust. TUE). Dialog ze społeczeństwem obywatelskim przez ostatnie lata uległ znaczącym zmianom. Obecnie skupia się na wykorzystaniu instrumentów e-demokracji i jest realizowany za pomocą konsultacji społecznych prowadzonych głównie przy zastosowaniu programu REFIT<sup>38</sup>, nowopowstałej platformy F4F<sup>39</sup> oraz portalu internetowego „Wyraź swoją opinię!”<sup>40</sup>. Dwa pierwsze z wymienionych instrumentów koncentrują się na współpracy z posiadającymi już pewną strukturę formami organizacyjnymi społeczeństwa obywatelskiego. Ostatni z instrumentów stanowi natomiast przestrzeń dialogu z podmiotami indywidualnymi. Portal internetowy „Wyraź swoją opinię!” ma umożliwić udział obywateli i zainteresowanych stron w procesie opracowywania polityki przez Komisję<sup>41</sup>. Liczba odwiedzin portalu wynosi obecnie ponad 800 000 rocznie<sup>42</sup>. Wcześniej taką rolę pełnił unijny system SOLVIT, który obecnie stanowi platformę komunikacji między jednostkami a unijnymi instytucjami, dotyczącej potencjalnych naruszeń prawa Unii przez organy krajowe.

Prace przygotowawcze Komisji nieodzownie związane były z procesem przygotowywania białych i zielonych ksiąg. Zielone księgi (ang. *green papers*) to dokumenty, które miały na celu zainicjować proces konsultacji na poziomie europejskim, zmierzający do podjęcia konkretnych działań na szczeblu UE. Białe księgi (ang. *white papers*) zawierają już propozycje działań UE w określonej dziedzinie. Mechanizm tworzenia ksiąg, zaczerpnięty z systemu anglosaskiego, był przez wiele lat skrupulatnie wykorzystywany w procesie pogłębiania integracji europejskiej. Pierwsze zielone i białe księgi zostały opublikowane w latach 80-tych. Zdecydowanie najwięcej zielonych ksiąg powstało w pierwszej dekadzie XXI w. Średniorocznie było wtedy przyjmowanych 8 ksiąg. Ostatnia z dotychczasowych zielonych ksiąg została przygotowana

<sup>38</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawność regulacyjna UE, COM(2012)746.

<sup>39</sup> Decyzja Komisji z dnia 11 maja 2020 r. ustanawiająca platformę ds. dostosowania się do wymogów przyszłości (2020/C 163/03); Dz. Urz. C 163 z 12.05.2020 r., s. 3.

<sup>40</sup> Zob. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say> [dostęp: 10.09.2020].

<sup>41</sup> Komisja Europejska, Sprawozdanie roczne za rok 2019 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz w sprawie stosunków z parlamentami narodowymi, COM(2020)272, s. 2 (Sprawozdanie roczne za rok 2019 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz w sprawie stosunków z parlamentami narodowymi).

<sup>42</sup> Komunikat podsumowanie dotychczasowych osiągnięć i utrzymanie dalszego zaangażowania, s. 6.

w 2015 r. i dotyczyła detalicznych usług finansowych<sup>43</sup>, i podobnie jak pierwsza<sup>44</sup> oraz większość pozostałych, zakresem przedmiotowym objęła funkcjonowanie rynku wewnętrznego. W użyciu pozostały białe księgi. Porównując liczbę wydanych ksiąg do aktywności prawodawczej instytucji unijnych białe księgi są rzadkie, w ciągu roku jest ich przygotowywanych maksymalnie kilka. Obecnie, w miejsce białych i zielonych ksiąg, Komisja ustanowiła system oparty na tworzeniu ewaluacji i oceny skutków.

### 3.2. Program sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT)

Program sprawności i wydajności regulacyjnej (ang. *Regulatory Fitness and Performance Program* – REFIT) został ustanowiony w 2012 r. i ma na celu uproszczenie prawa UE i ograniczenie kosztów regulacyjnych przy jednoczesnym zapewnieniu pozytywnych rezultatów. Celem polityki Komisji dotyczącej lepszego stanowienia prawa jest ogólne zmniejszenie obciążeń i uproszczenie w ramach programu sprawności i wydajności regulacyjnej. Generalnie, ze względu na stopień preempcji prawa unijnego należy wskazać, że zajęcie obszarów unijnych kompetencji prawodawstwem Unii jest znaczne i aktualnym celem działań Komisji jest dostosowanie już istniejących ram regulacyjnych do zmieniających się potrzeb. To także odzwierciedla przyjęte w komunikacie podejście tworzenia tzw. inteligentnych regulacji (ang. *smart regulation*).

Program został ustanowiony w drodze komunikatu Komisji, chociaż przedstawiony w formule opisowej, stanowi o sposobie wykonywania traktatowych kompetencji Komisji w zakresie planowania legislacyjnego (art. 17 ust. 1 i 2 TUE) oraz uwzględnia realizację zasady demokracji uczestniczącej na etapie prac przygotowawczych. Wydaje się, że wobec pozycji KE w procesie legislacyjnym, komunikat stanowi akt prawa wewnętrznego, do którego przestrzegania jest zobowiązana Komisja. Ma on podobną pozycję w określaniu ram równowagi instytucjonalnej i legitymacji demokratycznej, jak porozumienia międzyinstytucjonalne na etapie dialogu międzyinstytucjonalnego.

---

<sup>43</sup> Zielona Księga w sprawie detalicznych usług finansowych, Lepsze produkty, szerszy wybór i większe możliwości dla konsumentów i przedsiębiorstw, COM(2015)630.

<sup>44</sup> Towards a Dynamic European Economy, Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment, COM(87)290.

Z opisowej formy przedstawionej przez KE oraz dokumentów następczych<sup>45</sup> wyłania się dwutorowość prac przygotowawczych. Z jednej bowiem strony, KE dokonuje ogólnych ocen, czy też ewaluacji, poszczególnych polityk Unii. Wydaje się, że dokonuje tutaj oceny systemowej polityki Unii jako systemu licznych, powiązanych ze sobą i wzajemnie uzupełniających się instrumentów prawnych. Wcześniej taką analizę przeprowadzano w ramach białych ksiąg. Z drugiej strony, ocena skutków, podobnie jak uprzednio zielone księgi, stanowi analizę legislacyjną konkretnego instrumentu prawnego.

### 3.3. Ewaluacja (ocena legislacji)

Wraz z ogłoszeniem programu REFIT Komisja rozpoczęła systemowe przeglądy unijnych polityk i obowiązującej tam legislacji, pod kątem potrzeb jej ewentualnego dostosowania do obecnych potrzeb. Rozpoczynając taki przegląd, w pierwszej kolejności Komisja dokonuje tzw. testów sprawności, które polegają na ocenie poszczególnych polityk Unii. Następnie, analizując już poszczególne akty przyjęte w ramach konkretnej polityki, przeprowadza ewaluacje.

Do końca 2018 r. Komisja opracowała 259 ewaluacji. Obecnie ewaluacja towarzyszy około 3/4 ocen skutków dotyczących zmian ustawodawczych. Ewaluacja jest jednym z kluczowych filarów lepszego stanowienia prawa. Umożliwia sprawdzenie, czy europejskie prawodawstwo i programy finansowania przynoszą oczekiwane rezultaty oraz pozostają aktualne i odpowiednie do realizacji zamierzonych celów. Na drodze do pełnego wykorzystania możliwości ewaluacyjnych stoi, po pierwsze, brak spójnego podejścia do oceny prawodawstwa pomimo zobowiązań, które legislatorzy podjęli w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa<sup>46</sup>. Po drugie, w związku z ograniczeniem sporządzanego przez KE zakresu gromadzenia i przetwarzania danych, KE wciąż nie posiada dostatecznych informacji na temat funkcjonowania prawodawstwa Unii w państwach członkowskich. Po trzecie, przeprowadzone ewaluacje nie zawsze są dobrze wykorzystywane. Przykładowo PE i Rada zasadniczo nie uwzględniają ewaluacji w swoich pracach<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Komunikat podsumowanie dotychczasowych osiągnięć i utrzymanie dalszego zaangażowania, s. 7 i nast.

<sup>46</sup> Zob. pkt 22 i 23 Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa.

<sup>47</sup> Pkt 63 i 69-70 sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 16/2018: „Przegląd *ex post* prawodawstwa UE: system dobrze ugruntowany, lecz niekompletny”.

Testy sprawności i ocena legislacji są możliwie szeroko konsultowane z opinią publiczną. Narzędziem stanowiącym podstawę dialogu Komisji z innymi podmiotami pierwotnie była platforma REFIT<sup>48</sup>, ustanowiona w 2015 r.<sup>49</sup> W ramach platformy REFIT Komisja współpracowała z organami krajowymi, obywatelami i innymi zainteresowanymi podmiotami. Platformę REFIT zastąpiła platforma ds. dostosowania się do wymogów przyszłości (ang. *Fit for Future* – F4F).

Nowa forma współpracy powstała w oparciu o doświadczenia wcześniejszych lat. Celem platformy jest gromadzenie wiedzy fachowej administracji publicznych, partnerów społecznych, małych i dużych przedsiębiorstw oraz organizacji konsumenckich, zdrowotnych i środowiskowych, a także innych organizacji pozarządowych, F4F powinna skupiać władze krajowe, regionalne i lokalne państw członkowskich, Komitet Regionów, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny i zainteresowane strony. W związku z tym, że program sprawności regulacyjnej jest ukierunkowany znacząco na sprawność rynku wewnętrznego F4F powinna ściśle współpracować z unijną siecią pełnomocników ds. MŚP reprezentowaną przez pełnomocnika UE ds. MŚP. Platforma obejmuje grupę rządową i grupę zainteresowanych stron. Grupa rządowa składa się z ekspertów wysokiego szczebla z krajowych lub regionalnych i lokalnych organów państw członkowskich, posiadających wiedzę fachową w dziedzinie lepszego stanowienia prawa oraz z przedstawicieli Komitetu Regionów. Udział organów krajowych, lokalnych i regionalnych ma na celu wzmocnić proces rozpoznania konkretnych problemów związanych z wdrażaniem prawa Unii. F4F korzysta z realizowanej w ramach Komitetu Regionów sieci organów krajowych i regionalnych RegHub. Z perspektywy formalno-prawnej F4F stanowi jedną z grup ekspertów tworzonych na podstawie prawa Unii<sup>50</sup>.

### 3.4. Ocena skutków

Oceny skutków służą głównie jako źródło informacji przydatnych Komisji przy podejmowaniu decyzji politycznych<sup>51</sup>. Uzasadniają one konieczność pod-

---

[https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18\\_16/SR\\_BETTER\\_REGULATION\\_pl.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_16/SR_BETTER_REGULATION_pl.pdf) [dostęp: 10.09.2020].

<sup>48</sup> Decyzja Komisji z dnia 19 maja 2015 r. ustanawiająca platformę REFIT, C(2015)3261.

<sup>49</sup> Jej mandat wygasł w 2019 r.

<sup>50</sup> Decyzja Komisji z dnia 30 maja 2016 r. ustanawiająca przepisy horyzontalne dotyczące tworzenia i funkcjonowania grup ekspertów Komisji, C(2016)3301.

<sup>51</sup> Komunikat lepsze stanowienie prawa: podsumowanie dotychczasowych osiągnięć i utrzymanie

jęcia działania przez Unię, określają wartość wnoszoną przez takie działanie oraz przedstawiają informacje o tym, kogo i w jaki sposób dotkną skutki działania, zapewniając całościowe ujęcie skutków gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Oceny skutków są obecnie często omawiane w ramach obrad Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczących wniosków Komisji. Wraz z opiniami Rady ds. Kontroli Regulacji są ogólnodostępne. Oceny skutków są narzędziem komunikacji służącym legitymizacji unijnych działań, ponieważ objaśniają one treść wniosków Komisji oraz sposób, w jaki Komisja oceniła wagę dowodów merytorycznych leżących u podstaw dokonanych wyborów.

Ocenię skutków powinny zostać poddane wszystkie wnioski ustawodawcze, gdy spodziewane ekonomiczne, środowiskowe lub społeczne skutki działań UE będą prawdopodobnie znaczące<sup>52</sup>. Nie każdej inicjatywie musi jednak towarzyszyć ocena skutków. W latach 2015-2018 28% wniosków nie zostało poprzedzonych oceną skutków, przy czym w 8,5% wniosków pierwotnie taka ocena miała zostać przeprowadzona. Częściowo brak ocen skutków usprawiedliwiała pilna potrzeba szybkiego reagowania na zmiany sytuacji, takie jak te w dziedzinie migracji i bezpieczeństwa. Niezależnie jest to wyjątek od zasady, który wymaga należytego wyjaśnienia<sup>53</sup>. W przypadkach, w których nie planuje się przeprowadzenia oceny skutków, społeczeństwo jest informowane za pomocą planów działania.

Przeglądu jakościowego ocen skutków i głównych ewaluacji dokonuje niezależna Rada ds. Kontroli Regulacyjnej. Składa się ona z siedmiu osób. Członkowie pełnią swoje funkcje w pełnym wymiarze czasu pracy i nie mogą sprawować jakichkolwiek obowiązków w zakresie kształtowania polityki, przy czym troje z nich powołuje się spoza Komisji. Radę ds. Kontroli Regulacyjnej ustanowiono w 2015 r.<sup>54</sup> i zastąpiła ona dawną Radę ds. Oceny Skutków<sup>55</sup>. Rada ma odgrywać kluczową rolę w zapewnieniu obiektywnej i wiarygodnej bazy dowodowej, na której opierają się decyzje polityczne Komisji. Pracownicy Komisji wskazali, że udzielanie odpowiedzi na pytania Rady stanowi

---

dalszego zaangażowania, s. 8.

<sup>52</sup> W ramach zestawu instrumentów służących lepszemu stanowieniu prawa (instrument nr 9) Komisja opracowała wytyczne objaśniające, kiedy przeprowadzenie oceny skutków jest konieczne, a kiedy nie jest. Zob. [https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-9\\_pl](https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-9_pl) [dostęp: 13.09.2020].

<sup>53</sup> Wytyczne dotyczące lepszego stanowienia prawa, ramka 1, SWD(2017) 350.

<sup>54</sup> Zob. [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board\\_pl](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_pl) [dostęp: 13.09.2020].

<sup>55</sup> Od czasu swojego ustanowienia Rada ds. Ocen Skutków od 2006 r. do 2015 r. wydała ponad 700 opinii.



dobre przygotowanie do dalszych negocjacji legislacyjnych, podczas których konieczne jest wyjaśnianie wyborów politycznych Komisji<sup>56</sup>.

Stanowiska Rady ds. Kontroli Regulacyjnej nie są wiążące dla Komisji. Nie jest to jednak zaskoczeniem, skoro w systemach państw członkowskich opinie niezależnych organów kontroli także nie są wiążące dla decydentów politycznych. Ponadto przyjęcie wiążącego charakteru nie byłoby zgodne z prawem inicjatywy Komisji, instytucjonalną rolą Parlamentu Europejskiego i Rady, a także z odpowiedzialnością wobec ogółu społeczeństwa. Kiedy jednak Komisja podejmuje decyzję polityczną o przyjęciu inicjatywy, pomimo braku pozytywnej opinii Rady ds. Kontroli Regulacyjnej potwierdzającej adekwatność oceny skutków, publicznie wyjaśnia przyczyny tej decyzji. Komisja także często dostosowywała swoje wnioski w odpowiedzi na zastrzeżenia rady dotyczące proporcjonalności przyjętych rozwiązań<sup>57</sup>.

#### **4. Badanie zgodności projektu aktu prawnego z zasadami pomocniczości i proporcjonalności**

Szczególnym elementem każdej z przeprowadzonych ocen skutków jest ocena zgodności proponowanego aktu prawnego z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Nawet jeżeli Komisja rezygnuje z przeprowadzenia oceny, powinna wciąż wskazać uzasadnienie zgodności wniosku ustawodawczego z wymienionymi zasadami. Prawo pierwotne<sup>58</sup> nakłada bowiem na legislatora unijnego obowiązek zachowania proporcjonalności wszystkich wniosków ustawodawczych oraz poszanowania zasady pomocniczości przez każdy wniosek, który nie dotyczy kompetencji wyłącznych Unii. Zgodnie z prawem pierwotnym wnioski ustawodawcze powinny zawierać szczegółowe stwierdzenie umożliwiające ich ocenę. W szczególności stwierdzenie powinno zawierać dane umożliwiające ocenę skutków finansowych propozycji legislacyjnej oraz, w przypadku dyrektywy,

---

<sup>56</sup> Komunikat lepsze stanowienie prawa: podsumowanie dotychczasowych osiągnięć i utrzymanie dalszego zaangażowania, s. 10-11.

<sup>57</sup> Więcej przykładów można znaleźć w pkt 4.3 Commission Staff Working Document Taking Stock of the Commission's better regulation agenda accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Better regulation: taking stock and sustaining our commitment, SWD(2019)156.

<sup>58</sup> Art 5 Protokołu (nr 2), w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, Dz. Urz. C 202 z 07.06.2016 r., s. 206 (Protokół nr 2).

jej skutków dla regulacji wprowadzanych przez państwa członkowskie, także na poziomie regionalnym.

Zgodność projektu z zasadą pomocniczości i proporcjonalności następuje poprzez wykazanie wskaźników jakościowych, a tam gdzie to możliwe, ilościowych. Projekty aktów ustawodawczych biorą pod uwagę konieczność zminimalizowania wszelkich obciążeń finansowych lub administracyjnych nakładanych na Unię, rządy krajowe, władze regionalne lub lokalne, podmioty gospodarcze i obywatele oraz to, by takie obciążenia były współmierne do zamierzonego celu.

W praktyce dokonywane przez KE stwierdzenia, czy też oceny poszanowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, często budziły zastrzeżenia co do ich kompletności. Sama KE<sup>59</sup> wciąż stwierdza, że oceny pomocniczości przedstawione w ocenach skutków są często raczej ogólne, nadmiernie legalistyczne i formalistyczne. Brak jest też powiązania między oceną pomocniczości a oceną proporcjonalności poszczególnych wariantów strategicznych. Ostatnim osiągnięciem w tym obszarze była akceptacja zalecenia grupy zadaniowej<sup>60</sup>, zobowiązując KE w szczególności do włączenia do ocen skutków, uzasadnień i wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa tzw. wspólnej „tabeli oceny” służącej ocenie pomocniczości i proporcjonalności.

Zaniechanie badania zgodności projektu z zasadą pomocniczości i proporcjonalności rodzi konsekwencje prawne w postaci nieważności aktu ustawodawczego, wynikające z naruszenia wymogów proceduralnych. Sam brak uzasadnienia we wniosku ustawodawczym nie jest jednak wystarczający. Trybunał Sprawiedliwości, bada bowiem przestrzeganie wymogu całościowo w oparciu o treść aktu prawnego i wniosku legislacyjnego. Uznaje się go za spełniony, jeśli przestrzeganie zasad wynika ogólnie z treści motywów i zostało uwzględnione przy analizie aktu<sup>61</sup>. Doktryna podkreśla przy tym, że sytuacja, w której Trybunał bada proporcjonalność środka unijnego, ogranicza się tylko do sprawdzenia, czy instytucje unijne nie przyjęły aktu prawnego,

<sup>59</sup> Komunikat Lepsze stanowienie prawa: podsumowanie dotychczasowych osiągnięć i utrzymanie dalszego zaangażowania, s. 9.

<sup>60</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Zasady pomocniczości i proporcjonalności: wzmacnianie ich roli w kształtowaniu polityki UE, COM(2018)703.

<sup>61</sup> Już latach 90-tych XX w. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że przestrzeganie zasady pomocniczości to jedna z okoliczności podlegających obowiązkowi uzasadnienia zgodnie z art. 253 TWE (aktualnym art. 296 TFUE), zob. wyrok Trybunału z dnia 12 listopada 1996 r. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej p. Radzie Unii Europejskiej, sprawa C-84/94, ECLI:EU:C:1996:431; wyrok Trybunału z dnia 13 maja 1997 r., Republika Federalna Niemiec p. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, sprawa C-233/94, ECLI:EU:C:1997:231.

który jest oczywiście niewłaściwy lub wyraźnie nieodpowiedni<sup>62</sup>. Dokonując oceny zachowania zasady pomocniczości TSUE<sup>63</sup> bada natomiast, czy „prawodawca Unii mógł na podstawie szczegółowych informacji stwierdzić, że cel zamierzonego działania mógł zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii”. Jeżeli chodzi o gwarancje proceduralne, a w szczególności obowiązek uzasadniania w odniesieniu do zasady pomocniczości, Trybunał przypomniał, że poszanowanie tego obowiązku „należy ocenić z uwzględnieniem nie tylko brzmienia zaskarżonego aktu, ale także kontekstu, w jakim został on przyjęty, oraz okoliczności sprawy”.

---

<sup>62</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Proporcjonalność jako zasada wyznaczająca granice działania Wspólnoty Europejskiej*, „Państwo i Społeczeństwo” 1 (2005), s. 105.

<sup>63</sup> Pkt 218 wyroku Trybunału z dnia 4 maja 2016 r., Philip Morris Brands SARL i in. p. Secretary of State for Health, sprawa C-547/14, ECLI:EU:C:2016:325.

## ROZDZIAŁ II EUROPEJSKA INICJATYWA OBYWATELSKA

### 1. Geneza europejskiej inicjatyw obywatelskiej

Europejska inicjatywa obywatelska<sup>64</sup> została włączona do prawa pierwotnego na mocy Traktatu z Lizbony, a sama dyskusja nad jej wprowadzeniem rozpoczęła się 20 lat wcześniej. W latach 90-tych XX w. austriacko-włoska propozycja wprowadzenia tzw. kwalifikowanego prawa petycji, została przedstawiona na konferencji międzyrządowej w Amsterdamie. Zgodnie z propozycją 10% obywateli reprezentujących co najmniej trzy państwa mogłoby przedłożyć Parlamentowi Europejskiemu tzw. inicjatywę pośrednią, która byłaby obowiązkowo rozpatrzona<sup>65</sup>. Projekt odrzucono w 1996 r., ale kolejne lata stanowiły czas wzmożonej dyskusji. Na przełomie XX i XXI w. swoją propozycję przedstawiła komisja petycji PE, jednak i ta opcja nie została wprowadzona.

Dyskusja odżyła wraz z rozpoczęciem prac Konwentu. Propozycjom wprowadzenia europejskiej inicjatywy obywatelskiej tym razem towarzyszył projekt ogólnounijnego referendum<sup>66</sup>. Kluczową modyfikacją, która przyczyniła się

---

<sup>64</sup> W świetle rozwiązań prawa unijnego EIO jest traktowana jak rozszerzenie katalogu demokracji uczestniczącej (przedstawicielskiej), zob. pkt 65 wyroku w sprawie Puppinck i in. Demokracja uczestnicząca jest zasadą własną Unii, co oznacza, że jej definicję i granice wyznacza *acquis communautaire*. Z pojęć stosowanych powszechnie będzie to istotny instrument demokracji deliberowanej, który nie wprowadza do Unii istotnego *novum* w zakresie demokracji bezpośredniej. Jak wskazuje rzecznik generalny Michal Bobek, w pkt. 79 opinii w sprawie Puppinck i in. (Opinia Rzecznika Generalnego Michała Bobeka przedstawiona w dniu 29 lipca 2019 r., sprawa C-418/18 P, ECLI:EU:C:2019:640), EIO wpisuje się w model inicjatyw polegających na „wyznaczaniu agendy”, różniących się od systemów „bezpośredniej inicjatywy ludowej”.

<sup>65</sup> A.B. Capik, A. Gniewek, *Wprowadzenie do prawa Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej*, Kraków 2012, s. 14-15.

<sup>66</sup> Ogólnounijne referendum wciąż pozostaje postulatem. Postulat wprowadzenia ogólnounijnego referendum pojawił się w dyskusji nad demokratyzacją Unii, zob. P.C. Schmitter, *How to Democratize the European Union... and why Bother?*, Lanham–Boulder–New York–Oxford 2000, s. 120 i nast. Dyskusja nabrała na sile wraz z pracami nad projektem traktatu konstytucyjnego, zob. J. Habermas, *Why Europe Needs a Constitution*, „New Left Review” 1 (2001), s. 21

do ostatecznej akceptacji, okazała się zmiana adresata inicjatywy z PE na Komisję. Wprowadzenie postanowień o EIO do treści traktatu konstytucyjnego nie obyło się bez oporu politycznego. Pierwsze propozycje zostały odrzucone i nie były przedmiotem prac specjalnych grup roboczych. Dopiero pod wpływem wystąpienia Przewodniczącego Konwentu V. Giscard d'Estaing<sup>67</sup>, wygłoszonego w końcowej fazie Konwentu, EIO znalazło się w treści traktatu (art. 47 ust. 4 TrK). Wydaje się, że istotną rolę odegrało zapewnienie francuskiego polityka, że EIO nie będzie naruszać monopolu legislacyjnego Komisji Europejskiej. Jak powszechnie wiadomo traktat konstytucyjny został odrzucony na etapie procedur ratyfikacyjnych. Ostatecznie to konferencja międzyrządowa z Lizbony, wprowadziła do prawa pierwotnego mechanizm EIO, zachowując jego brzmienie i zakres przyjęty w traktacie konstytucyjnym.

Prawo do zgłoszenia inicjatywy obywatelskiej jest zawarte w art. 11 ust. 4 TUE, stanowiąc element szerszego katalogu instrumentów demokracji uczestniczącej<sup>68</sup>. Po wejściu w życie TL podjęto prace nad aktem wykonawczym, którym towarzyszyły szerokie konsultacje społeczne, w ramach których Komisja Europejska przygotowała m.in. zieloną księgę<sup>69</sup>. Ostatecznie w 2011 r. przyjęto rozporządzenie o EIO<sup>70</sup>, które było podstawą prawną przedłożenia ponad 90 inicjatyw<sup>71</sup>. Rozporządzenie przewidywało regularną procedurę przeglądu funkcjonowania EIO i sprawozdawczości (art. 22 rozporządzenia o EIO (I)), co zaowocowało reformą inicjatywy. Nowe rozporządzenie<sup>72</sup>, które ma uprościć i usprawnić procedurę, w pełni weszło w życie w styczniu 2020 r.

---

i wciąż jest kontynuowana, zob. R. Rose, *Representing Europeans: A Pragmatic Approach*, Oxford 2013, s. 84 i nast.; F. Chaneval, M. Ferrin, *Referendums in the European Union: Defective by Birth?*, „Journal of Common Market Studies” 5 (2018), s. 1178 i nast.

<sup>67</sup> A.B. Capik, A. Gniewek, dz. cyt., s. 17.

<sup>68</sup> Art. 11 TUE stanowi podstawę prawną dialogu ze stowarzyszeniami obywatelskimi i społeczeństwem obywatelskim oraz konsultacji z zainteresowanymi stronami.

<sup>69</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, *Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej*, COM(2009)622.

<sup>70</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. L 65 z 11.03.2011 r., s. 1 (rozporządzenie o EIO (I)). Następnie ramy prawne dotyczące europejskiej inicjatywy obywatelskiej zostały uzupełnione rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 1179/2011 z dnia 17 listopada 2011 r. ustanawiając specyfikacje techniczne w odniesieniu do systemów zbierania deklaracji on-line na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. L 301 z 18.11.2011 r., s. 3.

<sup>71</sup> Zob. [https://europa.eu/citizens-initiative/home\\_pl](https://europa.eu/citizens-initiative/home_pl) [dostęp: 12.09.2020].

<sup>72</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/788 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie europejskiej inicjatywy, Dz. Urz. L 130 z 17.05.2019 r., s. 55 (rozporządzenie o EIO (II)).

Do końca 2020 r. zarejestrowano 76, odrzucono natomiast 23 wnioski (w tym zdecydowaną większość w okresie kwiecień 2012 r. – marzec 2015 r.)<sup>73</sup>. W tym czasie zebrano także około 9 mln podpisów. Spośród wszystkich inicjatyw tylko sześć osiągnęło wymagany próg liczby sygnatariuszy. Pierwszą z inicjatyw, która przekroczyła milion zebranych podpisów<sup>74</sup> był wniosek „Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!” („Right2water”). Drugą z inicjatyw był wniosek „Jeden z nas” („One of us”), który zebrał największą liczbę deklaracji poparcia<sup>75</sup>. Komitet organizacyjny EIO „One of us” wnioskował o podwyższenie standardów ochrony i godności życia ludzkiego w prawie Unii Europejskiej. Trzecia z inicjatyw – „Stop wiwisekcji” („Stop vivisection”) – dotyczyła propozycji stworzenia europejskich ram prawnych mających na celu zniesienie doświadczeń na zwierzętach<sup>76</sup>. Czwarta inicjatywa dotyczyła zakazu stosowania glifosatu oraz ochrony ludzi i środowiska przed toksycznymi pestycydami („stopglyphosate”)<sup>77</sup>. Piąta z inicjatyw, „Minority SafePack – milion podpisów za różnorodnością w Europie”<sup>78</sup>, wzywa UE do poprawy ochrony osób należących do mniejszości narodowych i językowych oraz do wzmocnienia różnorodności kulturowej i językowej w Unii. Najnowsza, szósta inicjatywa, „End the Cage Age”, ma na celu wprowadzenie chowu bezklatkowego zwierząt gospodarskich.

Tylko wobec dwóch podjęto się przygotowania i przedłożenia wniosków ustawodawczych, które jednak objęły część żądań przedstawionych w europejskich inicjatywach obywatelskich. W większości przypadków w ramach działań następczych Komisja Europejska wykonała szereg działań miękkich, w celu zaspokojenia żądań komitetów organizacyjnych europejskich inicjatyw obywatelskich. W przypadku jednej z inicjatyw, EIO „One of us”, KE nie podjęła żadnych działań następczych<sup>79</sup>.

<sup>73</sup> Zob. [https://europa.eu/citizens-initiative/home\\_pl](https://europa.eu/citizens-initiative/home_pl) [dostęp: 30.12.2020].

<sup>74</sup> Inicjatywa zebrała 1 659 543 deklaracji poparcia.

<sup>75</sup> Inicjatywa zebrała 1 721 626 deklaracji poparcia.

<sup>76</sup> Inicjatywa zebrała 1 173 130 deklaracji poparcia.

<sup>77</sup> Inicjatywa zebrała 1 070 865 deklaracji poparcia.

<sup>78</sup> Zob. [https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004\\_pl](https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004_pl) [dostęp: 12.01.2020].

<sup>79</sup> Szerzej A. Parol, *The European Citizens' Initiative Reform: Does it Matter?*, „Review of European and Comparative Law” 1 (2020), s. 67 i nast.

## 2. Definicja europejskiej inicjatywy obywatelskiej

Analizując pozycję EIO w systemie instrumentów prawnych należy podkreślić, iż podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska. Jak wskazuje TS, celem EIO, jako jednego z instrumentów demokracji uczestniczącej, jest wspieranie uczestnictwa obywateli w procesie demokratycznym i promowanie dialogu między obywatelami a instytucjami Unii<sup>80</sup>. Wciąż jednak demokracja uczestnicząca i jej instrumenty zachowują charakter subsydiarny i uzupełniający.

Zgodnie z prawem pierwotnym (art. 11 ust. 4 TUE) mechanizm EIO umożliwia zwrócenie się miliona obywateli UE, mających obywatelstwo znacznej liczby państw członkowskich, do Komisji o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii. Traktaty definiują EIO poprzez wskazanie jej zakresu podmiotowego i przedmiotowego oraz adresata inicjatywy.

Do skutecznego przedłożenia EIO wymagane jest spełnienie ilościowych i jakościowych kryteriów zakresu podmiotowego. Inicjatywa, która może zostać przedstawiona KE, powinna zebrać co najmniej milion ważnych deklaracji poparcia (kryterium ilościowe). Zgodnie z brzmieniem rozporządzenia o EIO, sygnatariuszem może zostać każdy, kto ukończył 18 lat i posiada obywatelstwo Unii (obywatelstwo jednego z państw członkowskich). Dodatkowo państwo członkowskie może obniżyć kryterium do 16 lat (art. 2 ust. 2 rozporządzenia o EIO (II)). Zasadniczo minimalny wiek powinien odpowiadać wiekowi, w którym obywatele uzyskują czynne prawo wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego. EIO nie rozszerza możliwości partycypacji na państwa nieczłonkowskie, niezależnie od tego, czy ich obywatele korzystają ze swobód rynku wewnętrznego, czy swobody przemieszczania się w ramach strefy Schengen.

TUE wprowadza ponadto nieostre kryterium jakościowe, wskazując, że podpisy powinny pochodzić od obywateli znacznej liczby państw członkowskich. Prawo wtórne stanowi obecnie, że przez znaczną liczbę należy rozumieć 1/4 państw członkowskich (obecnie 7) i wskazuje zasady obliczania minimalnej reprezentacji każdego z nich (art. 3 rozporządzenia o EIO (II))<sup>81</sup>.

<sup>80</sup> Pkt 65 wyroku w sprawie Puppinck i in.

<sup>81</sup> Sygnatariusz jest wliczany do liczby deklaracji poparcia w państwie członkowskim, którego jest obywatelem, niezależnie od miejsca, w którym podpisał deklarację poparcia.

Podobnie jak w przypadku określania minimalnego wieku sygnatariuszy, EIO korzysta z mechanizmów wypracowanych w PE, tym razem zasady degresywnej proporcjonalności (art. 3 rozporządzenia o EIO (II))<sup>82</sup>. Minimalna liczba deklaracji poparcia z danego państwa stanowi iloczyn liczby 705 (aktualnej liczby członków PE) i liczby określającej ilość mandatów na dane państwo. Przykładowo w Polsce minimalna liczba deklaracji poparcia wynosi 36 660, najwięcej wymaganych podpisów jest w Niemczech (67 680), a najmniej na Cyprze, Malcie i Luksemburgu (po 4 230). Elementem uzupełniającym kryterium jakościowe jest także domicyl członków komitetu organizacyjnego EIO. Zgodnie z rozporządzeniem o EIO, grupa organizacyjna powinna składać się z osób, które zamieszkują 7 różnych państw członkowskich. Wybór kryterium zróżnicowania domicylu, a nie obywatelstwa organizatorów, także jest związany z czynnym i biernym prawem wyborczym do PE. Prawodawca unijny wybierając pomiędzy większym zróżnicowaniem narodowościowym, a poszanowaniem swobody przepływu osób wynikającej z obywatelstwa Unii, nadał priorytet drugiemu podejściu. Prawo wtórne nie przewiduje natomiast zależności, iż w państwach członkowskich zamieszkania organizatorów powinny być spełnione kryteria minimalnej reprezentacji.

Europejska inicjatywa obywatelska może dotyczyć obszarów uprawnień KE, gdzie ta posiada inicjatywę legislacyjną. Projekt może zatem dotyczyć zarówno kompetencji wyłącznych, dzielonych oraz wspierających. Nie może objąć takich obszarów jak Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, w ramach których uprawnienia KE są ograniczone na rzecz form współpracy międzyrządowej, a stanowienie aktów ustawodawczych jest wyłączone. Szeroko także należy interpretować pojęcie aktów prawnych, których inicjatywa może dotyczyć. W sposób oczywisty obejmują one kategorię aktów ustawodawczych,

---

<sup>82</sup> Zasadę degresywnej proporcjonalności stosuje się przy uwzględnieniu określonych reguł, a zwłaszcza zasady efektywności (wynika z niej konieczność określenia górnego pułapu liczby miejsc w Parlamencie Europejskim), zasady reprezentacji narodowej (gwarantującej minimalną liczbę miejsc najmniejszemu państwu), zasady solidarności europejskiej (w następstwie której największe demograficznie państwa mają mniej miejsc, niż wynikałoby to z zastosowania proporcjonalnego podziału, co zapewnia mocniejszą reprezentację państwom mniejszym), zasady relatywnej proporcjonalności (poseł z państwa o większej liczbie ludności reprezentuje większą liczbę obywateli, a poseł z państwa o mniejszej liczbie ludności - mniejszą liczbę ludności), zasady sprawiedliwego rozdziału (żadne państwo nie otrzyma więcej miejsc niż państwo z większą liczbą ludności oraz mniej miejsc niż państwo z mniejszą liczbą ludności) i zasady uzasadnionej elastyczności (umożliwiającej w pewnych sytuacjach modyfikowanie przyznanych miejsc). Powyższe zasady wymienia: J. Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020, s. 228. Wydaje się, że są one aktualne także wobec mechanizmu EIO.



ale nie jest to katalog zamknięty. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu<sup>83</sup>, EIO może przykładowo dotyczyć decyzji o wszczęciu negocjacji w celu zawarcia umowy międzynarodowej. Nie ma zatem konieczności ograniczenia EIO do ostatecznych aktów prawnych Unii wywołujących skutki prawne wobec osób trzecich. W praktyce oznacza to, że EIO może pośrednio wpływać nie tylko na prawo wtórne, ale także umowy międzynarodowe, których stroną jest Unia. Ponadto postulaty EIO mogą dotyczyć zarówno ustanowienia nowego aktu prawnego, jak i uchylecia lub zmiany już istniejącego aktu. Szeroka wykładnia pojęcia aktu prawnego jest osadzona na zasadach demokratycznych Unii i dążeniu do pogłębiania dialogu ze społeczeństwem obywatelskim.

Adresatem EIO jest Komisja Europejska. Inicjatywa jest jedną z przewidzianych w prawie Unii form pośredniej inicjatywy prawodawczej, podobną do tej, która przysługuje PE i RUE<sup>84</sup>. Zgodnie z deklaracjami, towarzyszącymi pracom nad Traktatem Konstytucyjnym, nie narusza ona *quasi*-monopolu legislacyjnego Komisji. Przedłożenie inicjatywy KE nie obliguje jej do zainicjowania procedury legislacyjnej i tym bardziej nie zobowiązuje PE i RUE do przyjęcia aktu prawnego. *Effect utile*, czy inaczej jej skuteczność, obejmuje: wszczynającą debatę publikację w rejestrze, wysłuchanie publiczne w Parlamencie Europejskim oraz przed Komisją Europejską, obowiązek przedstawienia odpowiedzi na piśmie wraz z jej uzasadnieniem przez KE, prawo wniesienia odwołania od stanowiska KE do TSUE. Otwartą pozostaje kwestia, w jakim stopniu KE powinna zostać związana postulatami przedstawionymi w inicjatywach, jeżeli weźmie się pod uwagę wysoką kulturę polityczną UE i głębokie poszanowanie zasad demokratycznych i zestawie je z licznymi warunkami formalnymi, kosztochłonnością i uciążliwością procedury<sup>85</sup>.

Zgodnie z orzecnictwem TSUE prawo EIO należy wyraźnie odróżnić od prawa petycji kierowanej do Parlamentu Europejskiego<sup>86</sup>. Inicjatywa nie jest więc kwalifikowaną formą prawa petycji i powoduje inne skutki prawne i polityczne. Zasadniczo wynika to ze zdecydowanie bardziej rygorystycznych wymogów formalnych i dodatkowych warunków, w tym obowiązku zebra-

<sup>83</sup> Pkt 35 i nast. wyroku Sądu z dnia 10 maja 2017 r., Michael Efler p. Komisji Europejskiej, sprawa T-754/14, ECLI:EU:T:2017:323.

<sup>84</sup> Zob. motyw 1 rozporządzenia o EIO (II) oraz pkt 112 wyroku Sądu z dnia 23 kwietnia 2018 r., European Citizens' Initiative One of Us i in. p. Komisji Europejskiej, sprawa T-561/14, ECLI:EU:T:2018:210.

<sup>85</sup> Na temat kosztochłonności i uciążliwości zob. P. Głogowski, *European Citizens' Initiative in Central and Eastern European Countries – The Bumpy Road of Participatory Democracy in the EU*, „Studia Europejskie” 1 (2017), s. 190.

<sup>86</sup> Pkt 90 i 91 wyroku w sprawie Puppinck i in.

nia 1 mln podpisów, które ciążą na organizatorach. Konsekwencją spełnienia warunków są konkretne gwarancje proceduralne, które kształtują także jej skuteczność.

Funkcjonowanie EIO jest nierozzerwanie związane z zasadą równowagi instytucjonalnej<sup>87</sup>, na której zbudowany jest unijny proces decyzyjny. Oparcie inicjatywy o wymienioną zasadę własną Unii determinuje także charakter EIO jako instrumentu *sui generis*, który zasadniczo różni się od krajowej inicjatywy ludowej. Niezależnie bowiem, czy inicjatywa ludowa jest wiążąca, czy ma charakter wyznaczania agendy, jest ona kierowana do parlamentu, który posiada jednocześnie kompetencję inicjatywy prawodawczej i jest legislatorem. Występujący w prawie Unii Europejskiej podział funkcji pomiędzy KE, która posiada prawo inicjatywy legislacyjnej, oraz PE i RUE, pełniących funkcję współlegislatorów lub legislatorów powoduje, że potencjalny *effect utile* w postaci wiążącego aktu prawnego, powinien spotkać się z akceptacją trzech instytucji o zdecydowanie odrębnych funkcjach, a nie jednej, jak ma to miejsce w systemie krajowym. Dodatkowo z zasady równowagi instytucjonalnej, wynikającej ze specyfiki Unii Europejskiej postrzeganej jako związek państw i narodów, wynika *quasi*-monopol Komisji na inicjatywę prawodawczą. Jak uzasadnia rzecznik generalny<sup>88</sup>, przyznanie tak szerokich i zasadniczo wyłącznych uprawnień KE wynika z: 1) potrzeby powierzenia prawa inicjatywy prawodawczej niezależnemu organowi, potrafiącemu określić europejski interes ogólny i nieulegającemu krajowym agendum czy też podzielonym frakcjom politycznym przypominającym krajowe debaty polityczne; 2) nierównego znaczeniem poszczególnych państw członkowskich w Parlamencie Europejskim; 3) potrzeby zdania się na potencjał techniczny wyspecjalizowanej administracji o charakterze ponadnarodowym (i wielonarodowym), wyposażonej w odpowiednie środki. W konsekwencji kształtowana w prawie Unii inicjatywa ma znaczny potencjał jako instrument demokracji deliberatywnej, a nie bezpośredniej.

### 3. Procedura europejskiej inicjatywy obywatelskiej

Procedurę europejskiej inicjatywy obywatelskiej można podzielić na następujące etapy: 1) obowiązek informacyjny Komisji Europejskiej i organów

---

<sup>87</sup> Por. pkt 65 wyroku w sprawie Puppinck i in.

<sup>88</sup> Pkt 46 i 52 w sprawie Puppinck i in.

państw członkowskich; 2) zawiązanie się grupy organizatorów i określenie treści EIO; 3) rejestracja wniosku; 4) zbieranie podpisów; 5) publiczne wysłuchanie w Parlamencie Europejskim i Komisji Europejskiej; 6) komunikat Komisji Europejskiej oraz ewentualne działania następcze.

### **3.1. Obowiązek informacyjny Komisji Europejskiej i organów państw członkowskich**

Obowiązek informacyjny (art. 4 rozporządzenia o EIO (II)) nie stanowi etapu procedury *sensu stricto*, skoro jednak rozporządzenie nakłada na organy unijne i krajowe obowiązek promocji mechanizmu EIO, wydaje się, że można go określić jako etap przedwstępny. Z perspektywy demokracji deliberatywnej – jako środek zachęcający do dyskusji – będzie on miał porównywalne znaczenie do pozostałych etapów procedury. To uzasadnia traktowanie go jako odrębnego etapu. W celu realizacji obowiązku informacyjnego KE wykorzystuje głównie narzędzia e-demokracji, zapewniając on-line obywatelom i grupom organizatorów informacje, pomoc i praktyczne wsparcie. Adekwatnie preambuła rozporządzenia<sup>89</sup> wymienia technologie cyfrowe i media społecznościowe oraz działania propagujące obywatelstwo Unii i prawa obywateli. Ponadto KE udostępnia internetową platformę współpracy (art. 4 ust. 2 rozporządzenia o EIO (II)), która stanowi forum dyskusyjne i wsparcie, w tym zawiera informacje oraz porady prawne dotyczące europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Obok komunikacji elektronicznej KE dostarcza informacji i udziela porad drogami tradycyjnymi (art. 4 ust. 1 rozporządzenia o EIO (II)) w swoich przedstawicielstwach. Państwa członkowskie są zobowiązane do utrzymywania punktów kontaktowych (art. 4 ust. 6 rozporządzenia o EIO (II)), które także zapewniają pomoc. Krajowe punkty kontaktowe powinny udzielać w szczególności informacji, których wdrożenie należało do kompetencji organów krajowych (wymagane dane sygnatariuszy, ochrona danych osobowych, sposób zbierania podpisów i ich weryfikacja, poświadczenie zgodności indywidualnych systemów zbierania danych, weryfikacja i poświadczenie deklaracji poparcia).

---

<sup>89</sup> Zob. motyw 33 rozporządzenia o EIO (II).

### 3.2. Zawiązanie się grupy organizatorów i określenie treści europejskiej inicjatywy obywatelskiej

Prawo Unii Europejskiej przewiduje wymóg stworzenia minimalnej struktury organizacyjnej, która będzie odpowiedzialna za realizację EIO. Obecnie obejmuje ona 7-osobową grupę organizatorów, wcześniej określaną jako komitet obywatelski<sup>90</sup>. Od zmian wprowadzonych w 2020 r. państwa członkowskie są zobowiązane umożliwić organizatorom utworzenie podmiotu posiadającego osobowość prawną, który będzie zarządzać inicjatywą. Reforma stanowi akceptację postulatu przedstawionego KE przez organizatorów inicjatyw i inne aktywne fora obywatelskie. Jej celem jest ułatwienie procesu pozyskiwania środków pieniężnych oraz reprezentacji EIO przed organami krajowymi. Możliwość posiadania osobowości prawnej rozwiązuje także problem braku zdolności sądowej grup organizatorów<sup>91</sup> w postępowaniach przed TSUE.

W skład grupy organizatorów może wchodzić dowolna liczba osób, nie mniej niż 7 zamieszkujących w różnych państwach członkowskich. Organizatorami mogą być posłowie PE, ale nie są oni brani pod uwagę przy obliczaniu spełnienia warunku zróżnicowanego domicylu. Podstawowym zadaniem grupy organizatorów jest przygotowanie i zarządzanie EIO (art. 5 ust. 14 rozporządzenia o EIO (II)), w tym przygotowanie jej treści. Wniosek o rejestrację EIO powinien zawierać<sup>92</sup>: 1) tytuł inicjatywy; 2) cele inicjatywy (grupa organizatorów może także dostarczyć załącznik dotyczący przedmiotu, celów i kontekstu inicjatywy, a także projekt aktu prawnego); 3) postanowienia Traktatów uznane przez grupę organizatorów za istotne dla zaproponowanych działań; 4) dane osobowe organizatorów oraz dokumenty je potwierdzające, wraz ze wskazaniem przedstawiciela i jego zastępcy (jeżeli organizatorzy do zarządzania inicjatywą ustanowili odrębny podmiot prawny, wymagane są dane jego dotyczące); 5) wszystkie źródła wsparcia i finansowania inicjatywy w chwili rejestracji.

W razie potrzeby grupa organizatorów może zostać zobowiązana do przedstawienia dodatkowych informacji KE na etapie rejestracji. Treść EIO jest publikowana we wszystkich językach urzędowych Unii. Tłumaczenia mogą dokonać organizatorzy, ale zasadniczo zapewnia je KE (art. 4 ust. 4 rozporządzenia o EIO (II)).

<sup>90</sup> Por. rozporządzenie o EIO (I) i rozporządzenie o EIO (II).

<sup>91</sup> Zob. wyrok w sprawie Puppinck i in.

<sup>92</sup> Załącznik nr II rozporządzenia o EIO (II).

### 3.3. Rejestracja wniosku

Złożenie i rejestracja EIO następuje on-line (art. 4 ust. 3 rozporządzenia o EIO (II)). Komisja podejmuje decyzję w sprawie wniosku o rejestrację w terminie dwóch miesięcy od jego złożenia (art. 6 ust. 2 rozporządzenia o EIO (II)). Inicjatywę spełniającą warunki formalne (dotyczące grupy organizatorów) KE może odrzucić tylko wtedy, gdy EIO (art. 6 ust. 3 rozporządzenia o EIO (II)): 1) wykracza w sposób oczywisty poza uprawnienia KE w zakresie jej funkcji prawodawczej; 2) jest oczywistym nadużyciem i jest w sposób wyraźny niepoważna lub dokuczliwa; lub 3) jest w sposób oczywisty sprzeczna z wartościami Unii określonymi w art. 2 TUE oraz z prawami zapisanymi w KPP.

Wymienione przesłanki należy jednak interpretować restryktywnie. Inne bowiem postępowanie utrudniałoby korzystanie z przysługującego obywatelom prawa do udziału w życiu politycznym Unii i wpływu na procesy decyzyjne.

Obecnie rejestracja następuje w drodze decyzji wykonawczej<sup>93</sup>, co wydaje się być naruszeniem zakresu przedmiotowego aktów nieustawodawczych, jakimi są decyzje wykonawcze. Ze swej natury dotyczą one bowiem kompetencji państw członkowskich, które po spełnieniu traktatowych przesłanek – wyjątkowo – są wykonywane przez instytucje Unii. Decyzja o rejestracji inicjatywy dotyczy natomiast obszarów, gdzie Komisja posiada funkcję prawodawczą, a więc są to uprawnienia powierzone Unii. Wydaje się, że KE powinna dokonywać rejestracji w drodze samoistnych decyzji nieustawodawczych.

Dokonując rejestracji Komisja powinna w pełni przestrzegać obowiązku uzasadnienia<sup>94</sup> oraz ogólnej zasady dobrej administracji<sup>95</sup>. Z jednej strony, uzasadnienie powinno być na tyle szczegółowe i klarowne, aby uczynić załość zasadom demokratycznym Unii. Z drugiej strony, aby Sąd mógł dokonać oceny uzasadnienia, w przypadku skorzystania przez organizatorów z prawa

<sup>93</sup> Pierwsze rozporządzenie nie precyzowało formy prawnej sposobu rejestracji (art. 4 ust. 2 rozporządzenia o EIO (I)). W wykonaniu rozporządzenia KE wydawała komitetom organizacyjnym decyzje dotyczące rejestracji, których nie publikowała w dzienniku urzędowym UE. W pierwszym postępowaniu przed Sądem, dotyczącym odmowy rejestracji, Sąd określił formę prawną jako decyzję indywidualną i wywodził obowiązek jej uzasadnienia z art. 296 TFUE, zob. motyw 22 wyroku Sądu z dnia 30 września 2015 r., Alexios Anagnostakis p. Komisji Europejskiej, sprawa T-450/12, ECLI:EU:T:2015:739. Od 2017 r. Komisja wydawała decyzje o rejestracji inicjatyw, które publikowała już w Dz. Urz.

<sup>94</sup> Zgodnie z art. 296 akapit drugi TFUE.

<sup>95</sup> Motyw 18 preambuły rozporządzenia o EIO (II).

przedłożenia skargi na odmowę rejestracji. Zgodnie z zasadą dobrej administracji KE jest zobowiązana do przeprowadzenia starannego i bezstronnego badania uwzględniającego wszystkie istotne elementy danego przypadku<sup>96</sup>. Ponadto odrzucenie rejestracji EIO powinno zostać poprzedzone dialogiem z grupą organizatorów, w ramach którego będą oni mogli przedstawić dodatkowe informacje mogące zmienić stanowisko KE<sup>97</sup>.

W pierwszych latach (2012-2015) KE odrzuciła szereg wniosków o rejestrację EIO argumentując, że wykraczają one poza zakres jej uprawnień. Od 2015 r. nieformalnie rozpoczęła stosowanie procedury tzw. częściowej rejestracji oraz wchodzenie w dialog z grupą obywateli w celu doprecyzowania zakresu przedmiotowego inicjatywy. Działania KE uzyskały podstawę prawną w 2020 r. Obecnie grupa organizatorów ma możliwość zmiany inicjatywy, jeżeli ta nie spełnia kryterium właściwości przedmiotowej, a KE może także zarejestrować inicjatywę w części. KE określa proces jako rejestrację dwu-etapową (art. 6 ust. 4 rozporządzenia o EIO (II)). Jeżeli inicjatywa nie budzi żadnych zastrzeżeń co do jej zakresu przedmiotowego jest rejestrowana w całości w ramach jednego etapu. Drugi etap rejestracji jest przewidziany, gdy zdaniem KE inicjatywa wykracza w sposób oczywisty poza uprawnienia Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego aktu prawnego Unii (art. 6 ust. 4 rozporządzenia o EIO (II)). Grupa organizatorów ma wtedy dwa miesiące, aby dokonać zmiany inicjatywy w celu uwzględnienia oceny Komisji, utrzymać ją bez zmian albo wycofać pierwotną inicjatywę. W przypadku, gdy po zmianach KE nadal uważa, że inicjatywa wykracza poza jej kompetencje, może dokonać częściowej rejestracji inicjatywy, jeżeli część inicjatywy, w tym jej główne cele, nie wykracza w sposób oczywisty poza uprawnienia prawodawcze Komisji.

Na decyzję o odmowie rejestracji organizatorom przysługuje prawo wniesienia skargi do TSUE, na zasadach ogólnych (art. 263 TFUE). Takie samo prawo przysługuje organizatorom podważającym legalność komunikatu Komisji, przedstawianego po wysłuchaniu organizatorów EIO. Grupa organizatorów niezadowolona z działań Komisji może także wnieść skargę dotyczącą niewłaściwego administrowania do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 228 ust. 1 TFUE).

---

<sup>96</sup> Pkt 47 wyroku Trybunału z dnia 12 września 2017 r., Alexios Anagnostakis p. Komisji Europejskiej, sprawa C-589/15 P, EU:C:2017:663.

<sup>97</sup> Por. pkt 54 wyroku Trybunału z dnia 7 marca 2019 r., Balázs-Árpád Izsák i Attila Dabis p. Komisji Europejskiej, sprawa C-420/16 P, ECLI:EU:C:2019:177.

Rejestracja EIO następuje w internetowym rejestrze, do którego organizatorzy mają dostęp przez cały czas trwania procedury i mogą zarządzać danymi tam gromadzonymi. Rejestr obejmuje publicznie dostępną stronę internetową zawierającą kompleksowe informacje dotyczące europejskiej inicjatywy obywatelskiej ogólnie, a także aktualne informacje dotyczące poszczególnych inicjatyw, ich statusu oraz zadeklarowanych źródeł wsparcia i finansowania. Do obowiązków organizatorów należy aktualizowanie i umieszczanie szczegółowych informacji o źródłach finansowania i wsparcia dla swojej inicjatywy<sup>98</sup>.

### 3.4. Zbieranie podpisów

Grupa organizatorów powinna zarejestrować inicjatywę przed przystąpieniem do zbierania podpisów (art. 6 ust. 1 rozporządzenia o EIO (II)). Po zarejestrowaniu EIO, jej organizatorzy mają możliwość wyboru daty rozpoczęcia zbierania deklaracji w okresie sześciu miesięcy od rejestracji inicjatywy (art. 8 ust. 1 rozporządzenia o EIO (II))<sup>99</sup>. Deklaracje sygnatariuszy zbierane są przez okres nie dłuższy niż 12 miesięcy (art. 8 ust. 1 rozporządzenia o EIO (II)).

Komisja posiada i obsługuje centralny system zbierania deklaracji poparcia on-line (art. 10 rozporządzenia o EIO (II)). Jest on udostępniany bezpłatnie. Grupa organizatorów ma także możliwość tworzenia własnych systemów zbierania deklaracji on-line, ale tylko wobec inicjatyw zarejestrowanych do końca 2022 r. (art. 11 ust. 7 rozporządzenia o EIO (II)). Niezaprzeczalnym atutem korzystania z systemu zbierania deklaracji on-line jest łatwość dostępu, szybkość złożenia, ułatwienie weryfikacji ważności (w przypadku nieczytelności danych oraz możliwość weryfikacji przy wykorzystaniu instrumentów cyfrowych) i brak kosztów po stronie sygnatariusza. Wciąż jednak deklaracje poparcia mogą być składane drogą papierową (art. 9 ust. 1 rozporządzenia o EIO (II)).

---

<sup>98</sup> Art. 17 rozporządzenia o EIO (II). Deklaracja dotycząca źródeł finansowania i wsparcia złożona przez grupę organizatorów powinna zawierać informacje na temat wsparcia finansowego powyżej 500 EUR na darczyńcę, a także na temat organizacji udzielających pomocy grupie organizatorów, na zasadzie dobrowolnego udziału, jeżeli wsparcia tego nie można wymiernie oszacować pod względem ekonomicznym.

<sup>99</sup> Jest to nowe rozwiązanie wprowadzone w 2020 r. wynikające z doświadczeń problemów administracyjnych i technicznych, które *de facto* skracają okres zbierania podpisów.

### **3.5. Publiczne wysłuchanie w Komisji Europejskiej i Parlamencie Europejskim**

Etap wysłuchania następuje wobec inicjatyw, które uzyskały wymagany milion deklaracji poparcia. Grupa organizatorów przedkłada swoją inicjatywę w terminie 3 miesięcy od podsumowania liczby deklaracji (art. 13 rozporządzenia o EIO (II)), a następnie KE niezwłocznie dokonuje jej rejestracji i przekazuje odpowiednim instytucjom (art. 14 ust. 1 rozporządzenia o EIO (II)). Poprzez przekazanie EIO Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów, a także parlamentom narodowym – Komisja włącza instytucje uczestniczące w procedurach legislacyjnych w dialog rozpoczęty przez organizatorów. Poszerzenie kręgu podmiotów uczestniczących w dyskusji z pewnością przyczynia się do wzrostu znaczenia samej inicjatywy i wzmacnia ją jako instrument demokracji deliberatywnej.

Wysłuchanie w KE następuje w ciągu miesiąca od przekazania inicjatywy (art. 15 ust. 1 rozporządzenia o EIO (II)). Nie ma obowiązku organizacji wysłuchania na szczeblu komisarzy, rozporządzenie zakłada bowiem wysłuchanie na „odpowiednim” szczeblu (art. 15 ust. 1 rozporządzenia o EIO (II)). Po prezentacji przed KE organizatorzy przedstawiają swoje postulaty przed przedmiotowo właściwą (właściwymi) komisją Parlamentu Europejskiego (art. 14 rozporządzenia o EIO (II)). Praktyką jest, że następuje to w krótkim odstępie czasu od wysłuchania na forum Komisji (art. 222 regulaminu PE). W wysłuchaniu przed PE uczestniczą przedstawiciele KE, RUE, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, organizacji obywatelskich oraz parlamentów narodowych. Po wysłuchaniu publicznym PE dokonuje oceny poparcia politycznego dla inicjatywy.

W terminie sześciu miesięcy od opublikowania inicjatywy oraz po wysłuchaniu publicznym, Komisja określa w komunikacie swoje wnioski prawne i polityczne dotyczące inicjatywy, działania, jakie zamierza ewentualnie podjąć, oraz uzasadnienie podjęcia lub zaniechania działań następczych (art. 15 ust. 2 rozporządzenia o EIO (II)). W przypadku, gdy działania następcze obejmują wnioski legislacyjne, KE przedstawia przewidywany harmonogram. Działania następcze KE są oceniane przez Parlament Europejski, który przedstawia własne stanowisko (art. 16 rozporządzenia o EIO (II)).





## ROZDZIAŁ III PARTYCYPACJA PARLAMENTÓW NARODOWYCH W PROCEDURZE USTAWODAWCZEJ

### 1. Ewolucja pozycji parlamentów narodowych w procedurze ustawodawczej

Pierwotnie wpływ parlamentów narodowych na proces stanowienia prawa był bardzo ograniczony. W pierwszych trzech dekadach istnienia Wspólnot Europejskich krajowi parlamentarzyści wchodzili w skład europejskiego Zgromadzenia Parlamentarnego, którego kompetencje stanowczo jednak odbiegały od obecnych<sup>100</sup>. Powiązania personalne między parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim *de facto* determinowały wzajemną współpracę. Ograniczenie wpływu krajowych zgromadzeń parlamentarnych nastąpiło wraz z przeprowadzeniem pierwszych bezpośrednich wyborów do PE w 1979 r. Rezygnacja z bezpośrednich powiązań personalnych spowodowała także czasowe zaprzestanie współpracy. Stan taki trwał do czasu podjęcia prac nad kolejnymi traktatami reformującymi. Wraz z procesem pogłębiania integracji europejskiej istotne zmiany w zakresie wzmocnienia współpracy wprowadził Traktat z Maastricht. W dołączonych do traktatu deklaracjach<sup>101</sup> przewidziano, po pierwsze, włączenie parlamentów narodowych w proces decyzyjny w zakresie dostępu do informacji (wymóg odpowiednio wczesnego informowania ich przez rządy o projektach unijnych aktów prawnych oraz wymóg organizacji w razie potrzeby wspólnych konferencji). Po drugie, uznano potrzebę współpracy Parlamentu Europejskiego z parlamentami narodowymi poprzez intensyfikację kontaktów, regularne posiedzenia lub ewentualne przyznawanie wzajemnych ułatwień. Obok zmian na forum unijnym, w latach 90-tych XX w. państwa wzmocniły kontrolę parlamentarną nad działalnością

---

<sup>100</sup> Zob. część II.

<sup>101</sup> Deklaracja (nr 13) w sprawie roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej i deklaracja (nr 14) w sprawie Konferencji Parlamentów dołączone do Traktatu z Maastricht, Dz. Urz. C 191 z 29.07.1992 r., s. 1.

rządów w sprawach europejskich, co przełożyło się na działania Rady i Rady Europejskiej.

W Traktacie z Amsterdamu zastąpiono deklaracje, które *de lege* nie miały mocy wiążącej, protokołem stanowiącym źródło prawa pierwotnego. W protokole w sprawie roli parlamentów narodowych, załączonym do Traktatu z Amsterdamu, zachęcono do większego zaangażowania parlamentów narodowych w działania Unii Europejskiej oraz zobowiązano do wczesnego przekazywania parlamentom narodowym dokumentów i projektów, tak aby mogły one zapoznać się z nimi przed podjęciem decyzji przez Radę. Ramy instytucjonalne wzajemnej współpracy stworzył jednak dopiero Traktat Konstytucyjny. Parlamenty narodowe uczestniczące w pracach Konwentu istotnie modelowały formułę przyszłej współpracy. Ostatecznie zmiany opracowane przez Konwent, z pewnymi modyfikacjami<sup>102</sup>, zostały inkorporowane do prawa pierwotnego na mocy Traktatu z Lizbony.

Traktat z Lizbony wprowadził nowy art. 12 TUE, zgodnie z którym parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii: a) otrzymując od instytucji Unii informacje oraz projekty aktów ustawodawczych Unii<sup>103</sup>; b) czuwając nad poszanowaniem zasady pomocniczości; c) uczestnicząc, w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w mechanizmach oceniających wykonanie polityk Unii w tej dziedzinie oraz włączając się w polityczną kontrolę Europolu i ocenę działalności Eurojustu; d) uczestnicząc w procedurach zmiany Traktatów; e) otrzymując informacje na temat wniosków o przystąpienie do Unii; f) uczestnicząc we współpracy międzyparlamentarnej między parlamentami narodowymi i z Parlamentem Europejskim.

Ponadto Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej<sup>104</sup>, który wszedł w życie w styczniu 2013 r., przewiduje szczególną współpracę między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim w zakresie sprawowania kontroli parlamentarnej w dziedzinie zarządzania gospodarką i finansami. Na mocy przyjętych postanowień

---

<sup>102</sup> Głównie wzmocnienie pozycji parlamentów narodowych w Mechanizmie Wczesnego Ostrzegania, zob. pkt 11 załącznika I do Konkluzji Prezydencji przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej 21-23.06.2007 r., 11177/1/07, REV 1.

<sup>103</sup> Parlamentom narodowym przekazywane są: dokumenty konsultacyjne KE (m.in. zielone i białe księgi, komunikaty) oraz projekty aktów ustawodawczych (niezależnie od ich autorstwa), zob. art. 1 i 2 Protokołu (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, Dz. Urz. C 202 z 07.06.2016 r., s. 203.

<sup>104</sup> Art. 13 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii gospodarczej i walutowej, Dz. Urz. z 2013 r., poz. 1258.

parlamenty narodowe<sup>105</sup> wspólnie ustalają organizację oraz działania informacyjne w odniesieniu do konferencji przedstawicieli odpowiednich komisji Parlamentu Europejskiego i przedstawicieli odpowiednich komisji parlamentów narodowych mającej na celu omówienie kwestii budżetowych.

## **2. Mechanizm kontroli zasady pomocniczości**

### **2.1. Rola parlamentów narodowych w procedurze legislacyjnej**

Zasadniczo rolę parlamentów narodowych w aktualnym procesie legislacyjnym kształtują dwa instrumenty: obowiązek informacyjny (zasada informowania parlamentów narodowych) oraz Mechanizm Wczesnego Ostrzeżenia. Pierwszy z wymienionych instrumentów ma szerszy zakres przedmiotowy, ale zasadniczo parlamenty narodowe pozbawione są możliwości wiążącego wpływu na proces legislacyjny. Parlamente mogą natomiast korzystać z oferowanych przez instytucje Unii form dialogu, których jednak ramy i ewentualna skuteczność są kształtowane przez unijnych legislatorów.

Obowiązek informacyjny obejmuje dokumenty konsultacyjne Komisji (zielone księgi, białe księgi i komunikaty), które są przekazywane, po ich opublikowaniu, bezpośrednio przez Komisję. Włączając parlamenty narodowe w planowanie legislacyjne, Komisja przekazuje również roczny program prac legislacyjnych oraz wszelkie inne dokumenty dotyczące planowania legislacyjnego lub strategii politycznej równocześnie z ich przekazaniem Parlamentowi Europejskiemu i Radzie (art. 1 Protokołu nr 1)<sup>106</sup>. Zasadniczo, w związku z tym, że prawie wszystkie z wymienionych dokumentów (ewentualnie z wyłączeniem „wszelkich innych dokumentów dotyczących planowania legislacyjnego”) są publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii, dostęp do nich jest publiczny i możliwy dla parlamentów narodowych i posłów krajowych w każdym momencie. Obowiązek informowania bezpośrednio przez KE ma raczej charakter symboliczny.

---

<sup>105</sup> Zasadniczo współpraca obejmuje parlamenty narodowe strefy euro, ale, gdy sprawa dotyczy także państw objętych derogacją, ich parlamenty narodowe są włączane we współpracę.

<sup>106</sup> Również Trybunał Obrachunkowy został zobowiązany do przesyłania swoich rocznych sprawozdań parlamentom narodowym (art. 7 Protokołu nr 1).

Formą kwalifikowaną obowiązku informacyjnego jest Mechanizm Wczesnego Ostrzegania. Stanowi on połączenie zasady informowania i przekazywania parlamentom przez KE wniosków ustawodawczych z możliwością formalnej reakcji na wniosek w postaci umotywowanej opinii. Parlamente narodowe korzystają tu z prawa uprzedniej kontroli projektów aktów ustawodawczych co do ich zgodności z zasadą pomocniczości. Traktat z Lizbony po raz pierwszy w historii integracji europejskiej przyznał parlamentom narodowym prawo bezpośredniego uczestnictwa w procesie ustawodawczym w UE, chociaż ich funkcja nie ma charakteru kształtującego treść aktów ustawodawczych, lecz jedynie opiniodawczy lub czasowo blokujący<sup>107</sup>. Kształtowany w prawie pierwotnym mechanizm kontroli zasady pomocniczości jest powszechnie znany pod nazwą Mechanizmu Wczesnego Ostrzegania (ang. *Early Warning Mechanism*). Na stałe do nazewnictwa stosowanego na opisanie roli parlamentów narodowych przyjęła się także *quasi* terminologia sportowa, tj. żółtej i pomarańczowej kartki<sup>108</sup>. W związku z tym, że obecnie trwają dyskusje nad rozszerzeniem roli parlamentów o tzw. zieloną i czerwoną kartkę, można teoretycznie rozważać, czy bardziej adekwatnym nie byłoby stosowanie porównania do kolorów świateł ruchu drogowego.

## 2.2. Mechanizm Wczesnego Ostrzegania

Projekty aktów ustawodawczych, niezależnie od tego, czy przyjmowane są w procedurze zwykłej, czy specjalnej, kierowane są przez wnioskodawców do parlamentów narodowych. Komisja przekazuje parlamentom narodowym swoje projekty i swoje zmienione projekty aktów ustawodawczych równocześnie z ich przekazaniem unijnemu legislatorowi (art. 4 ust. 1 Protokołu nr 2). W wymiarze instytucjonalnym, o ile mechanizm jest inicjowany przez wnioskodawcę, zasadniczo KE, to opinie umotywowane są przesyłane do Parlamentu Europejskiego. Każdy parlament może w terminie ośmiu tygodni wydać uzasadnioną opinię zawierającą powody, dla których uważa, że dany projekt aktu ustawodawczego nie jest zgodny z zasadą pomocniczości (art. 6 Protokołu nr 2). Przed upływem tego terminu PE nie może przystąpić do głosowania

<sup>107</sup> K. Miaskowska-Daszkievicz, *Tworzenia prawa Unii Europejskiej*, w: *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej w zarysie*, red. A. Kuś, Lublin 2012, s. 272.

<sup>108</sup> Promowana także w działaniach informacyjnych Parlamentu Europejskiego, np. [https://www.europarl.europa.eu/poland/resource/static/files/2015/ulotka-a4-dl\\_parlamenty\\_narodowe1.pdf](https://www.europarl.europa.eu/poland/resource/static/files/2015/ulotka-a4-dl_parlamenty_narodowe1.pdf) [dostęp: 13.09.2020].

nad projektem. W ciągu wskazanych ośmiu tygodni nie zawiera się także żadnego porozumienia w sprawie projektu aktu ustawodawczego<sup>109</sup>.

Wydając uzasadnioną opinię, każdy z parlamentów narodowych dysponuje dwoma głosami. W przypadku parlamentów dwuizbowych każda z izb posiada jeden głos (art. 7 ust. 1 Protokołu nr 2) i dysponuje nim niezależnie od stanowiska drugiej izby. Jednocześnie nieoddanie głosu lub niedotrzymanie terminu przesłania opinii umotywowanej jest traktowane jako milcząca zgoda. W zależności od zebranej liczby głosów parlamenty mogą wystawić projektowi tzw. żółtą lub pomarańczową kartkę. Oznacza to konieczność wszczęcia procedury przeglądu wniosku ustawodawczego.

Procedurę żółtej kartki wszczyna się, gdy 1/3 parlamentów narodowych uważa, że projekt narusza zasadę pomocniczości (art. 7 ust. 2 Protokołu nr 2). Próg ilości głosów jest obniżony do 1/4, jeżeli projekt dotyczy współpracy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych lub współpracy policyjnej. Instytucja inicjująca procedurę ustawodawczą, co do zasady KE, jest zobowiązana do poddania wniosku przeglądowi. Po jego przeprowadzeniu może podjąć decyzję o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu wniosku. Żółta kartka dotyczy zarówno zwykłej procedury, jak i specjalnej (art. 7 ust. 3 Protokołu nr 2).

Procedurę pomarańczowej kartki wszczyna się, gdy większość parlamentów narodowych uzna, że projekt narusza zasadę pomocniczości (art. 7 ust. 3 Protokołu nr 2). Podobnie jak wcześniej, KE poddaje wniosek przeglądowi. Jest następnie uprawniona do jego zmiany, wycofania lub podtrzymania. Jeżeli Komisja postanowi podtrzymać wniosek, powinna przedstawić uzasadnioną opinię określającą przyczyny, dla których uważa, że wniosek ten jest zgodny z zasadą pomocniczości. Jeżeli podejmie decyzję o podtrzymaniu wniosku, przed zamknięciem pierwszego czytania współlegislatorzy (PE i RUE) w głosowaniu potwierdzają, czy wniosek jest zgodny z zasadą pomocniczości. Jeżeli PE zwykłą większością głosów swoich członków, a Rada większością kwalifikowaną (QMV) nie potwierdzą jego zgodności, wniosek nie jest dalej analizowany. Procedura pomarańczowej kartki ma zastosowanie tylko do zwykłej procedury ustawodawczej (art. 7 ust. 2 Protokołu nr 2). Chociaż jest to wysoce mało prawdopodobne, potencjalne wszczęcie procedury pomarańczowej kartki w przypadku wniosku legislacyjnego pochodzącego od innej instytucji

---

<sup>109</sup> Z wyjątkiem pilnych przypadków (zob. art. 4 Protokołu nr 1). Innym rozwiązaniem wprowadzonym w 2019 r. jest wyłączenie okresu od dnia 20 grudnia do dnia 10 stycznia przy ustalaniu ośmiotygodniowego terminu na przesyłanie uzasadnionych opinii, zob. sprawozdanie roczne za rok 2019 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz w sprawie stosunków z parlamentami narodowymi, s. 1.

niż KE (art. 294 ust. 15 TFUE), może rodzić atypowe konsekwencje proceduralne. Rozszerzone znacząco zostaną bowiem uprawnienia KE. W związku z tym, że prawo pierwotne nie przewiduje, że przeglądu dokonuje inny podmiot niż KE, to właśnie ona powinna przygotować opinię dotyczącą dalszych losów wniosku legislacyjnego, który przedstawiła inna instytucja. Jak jednak należy zauważyć, uzyskanie wymaganego progu jest mało prawdopodobne, szczególnie, że większość traktatowych wyłączeń inicjatywy ustawodawczej Komisji jest objęta specjalną procedurą ustawodawczą.

Od czasu wejścia w życie TL procedurę żółtej kartki uruchomiono tylko trzykrotnie. Po raz pierwszy mechanizm zastosowano w maju 2012 r. w przedmiocie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych (tzw. prawa do strajku) w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (rozporządzenie „Monti II”)<sup>110</sup>. Po raz drugi mechanizm wykorzystano w październiku 2013 r. w przedmiocie wniosku dotyczącego rozporządzenia mającego na celu ustanowienie Prokuratury Europejskiej<sup>111</sup>. Trzeci raz skorzystano z żółtej kartki w maju 2016 r. wobec wniosku w sprawie zmiany dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników<sup>112</sup>. Próg wymagany do wszczęcia procedury pomarańczowej kartki dotychczas nie został osiągnięty. Wykorzystanie MWO tylko jednokrotnie spowodowało wycofanie projektu aktu prawnego (rozporządzenie dotyczące prawa do strajku), a pozostałe akty prawne zostały przyjęte pomimo pierwotnego sprzeciwu parlamentów narodowych<sup>113</sup>.

---

<sup>110</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, COM(2012)130.

<sup>111</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, COM(2013)534.

<sup>112</sup> Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, COM(2016)128.

<sup>113</sup> Rozporządzenie w sprawie Prokuratury Europejskiej zostało ostatecznie przyjęte z wykorzystaniem ram prawnych wzmocnionej współpracy. W przyjęciu rozporządzenia uczestniczyło 16 państw: Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Republika Czeska, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Rumunia, Słowacja i Słowenia. W trakcie procedury prawodawczej dołączyły: Austria, Estonia, Łotwa i Włochy. Po przyjęciu rozporządzenia związała się nim jeszcze Malta. We wzmocnionej współpracy nie uczestniczą: Dania, Holandia, Irlandia, Polska, Szwecja i Węgry. Wydaje się zasadnym twierdzenie, że wzmocniona współpraca została tu wykorzystana w celu uniknięcia niepowodzenia potencjalnej debaty na forum Rady, która mogłaby zaistnieć w przypadku kontynuowania procedury ustawodawczej w pełnym gromie.

W praktyce stosowania mechanizmu kontroli zasady pomocniczości zatarciu ulegają granice tej kontroli. Szczególnie trudno jest jednoznacznie określić, czy kontroli podlega wyłącznie kwestia przestrzegania zasady pomocniczości, czy także zasada proporcjonalności. W oparciu o aktualne ramy traktatowe parlamenty narodowe są bowiem uprawnione do badania propozycji aktów ustawodawczych w zakresie poszanowania zasady pomocniczości, nie ma natomiast przepisów wykonawczych w zakresie kontroli przestrzegania zasady proporcjonalności. O ile teoretyczno-jurydyczne granice pomiędzy zasadą pomocniczości i proporcjonalności są jasno wyznaczone, w trakcie procesu legislacyjnego niekiedy trudno jest przeprowadzić delimitację. W obszarze wzajemnego dialogu między parlamentami narodowymi i Komisją Europejską ta różnica nie jest wyraźna, a umotywowane opinie dotyczą zróżnicowanych kwestii, gdzie nie ma sztywnych granic w zakresie możliwego zakresu przedmiotowego uwag. *De lege* parlamenty narodowe nie powinny więc oceniać proporcjonalności wniosków legislacyjnych, co jednak *de facto* ma miejsce<sup>114</sup>.

Do zacierania granic Mechanizmu Wczesnego Ostrzegania prowadzi także umieszczanie w umocowaniu aktu prawnego jednolitej formuły „po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym”. Formuła jest włączana w tekst aktu prawnego, nawet jeżeli akt dotyczy dziedziny należącej do kompetencji wyłącznych<sup>115</sup>, wobec których nie ma zastosowania zasada pomocniczości. O ile, w ramach obowiązku informacyjnego KE przekazuje parlamentom wszystkie projekty legislacyjne, przyjęta formuła sugeruje identyczny charakter kontroli, jak ten przysługujący parlamentom narodowym w ramach kompetencji niewyłącznych Unii. Wydaje się więc właściwym rozróżnienie treści umocowań aktów prawnych, które podlegają mechanizmowi MWO, od pozostałych aktów.

W ciągu ostatniej dekady instytucje Unii i parlamenty narodowe, przy współdziałaniu przedstawicieli nauki, prowadzą dyskusję na temat możliwości rozszerzenia uprawnień parlamentów narodowych. Dyskurs biegnie dwutorowo. Z jednej strony pojawiają się propozycje wzmocnienia pozycji w zakresie kontroli zasady pomocniczości. Do najpopularniejszych propozycji należy postulat wprowadzenia zw. późnej kartki (ang. *late card*), tj. możliwości

<sup>114</sup> Przykładowo zob. uwagi do art. 18 wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2007/2004, rozporządzenie (WE) nr 863/2007 i decyzję 2005/267/WE, COM(2015)671, <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20150671.do#dossier-COD20150310> [dostęp: 13.09.2020].

<sup>115</sup> *Wspólny podręcznik dotyczący formy i redakcji aktów przyjmowanych zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą*, luty 2020, <https://www.consilium.europa.eu/> [dostęp: 15.09.2020].



oceniań projektu aktu prawa pochodnego na dalszych etapach procedury legislacyjnej<sup>116</sup>. Inną propozycją, która miała realne szanse na realizację jest tzw. czerwona kartka<sup>117</sup> lub *quasi-czerwona kartka*<sup>118</sup>. Wprowadzenie możliwości trwałego zablokowania procedury ustawodawczej zostało zaproponowane przez rząd brytyjski wraz z debatą nad reformą Unii w 2015 r. Ostatecznie propozycję włączenia czerwonej kartki do prawa pierwotnego przedstawiła Rada Europejska w pakiecie propozycji reform, które miały zapobiec brytyjskiemu wyjściu z Unii. W związku z przegranym referendum w sprawie członkostwa i ostatecznym wyjściem ZK z Unii reformy nie zostały zrealizowane. Z drugiej strony propozycje wykraczają poza kontrolę zasady pomocniczości. W tym obszarze dyskusje skupiają się wokół wprowadzenia tzw. zielonej kartki, tj. włączenia parlamentów narodowych w proces legislacyjny poprzez przyznanie im prawa pośredniej inicjatywy ustawodawczej<sup>119</sup>.

Co istotne, zarówno późna, czerwona, jak i zielona kartka, są obecnie koncepcjami politycznymi nieposiadającymi podstaw prawnych. Istnieje więc poważne ryzyko, że włączenie parlamentów narodowych bez wyraźnego odwołania do traktatowych norm kompetencyjnych, naruszy zasadę równowagi instytucjonalnej. Wzmocnienie pozycji parlamentów narodowych jednoznacznie oceniane jako wzmocnienie legitymizacji demokratycznej, powinno więc być poprzedzone zmianami prawa pierwotnego. Rozszerzenie roli parlamentów narodowych na podstawie nieformalnych ustaleń już teraz zmniejsza rozliczalność i przejrzystość procesu legislacyjnego.

Protokół nr 2 dołączony do TL obok Mechanizmu Wczesnego Ostrzegania, który stanowi formę kontroli *ex ante* (uprzedniej), zawiera także postanowienia dotyczące badania legalności aktów już obowiązujących. W ramach kontroli *ex post* – następczej (art. 8 Protokołu nr 2), parlamenty narodowe stojące na stanowisku, że obowiązujący akt ustawodawczy Unii narusza zasadę pomocniczości, mogą wnieść skargę o stwierdzenie nieważności takiego aktu (art. 263 TFUE). W imieniu swojego parlamentu narodowego lub izby

<sup>116</sup> Za: J. Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej...*, s. 164.

<sup>117</sup> Inaczej pojęcie czerwonej kartki stosuje M. Witkowska wskazując, że jest to opcja wniesienia skargi do TS, zob. M. Witkowska, *Parlamenty narodowe jako podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej*, w: M. Witkowska, E. Kuźelewska, R. Potorski, i in., *Podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2017, s. 17. Wydaje się jednak zasadnym utrzymanie wyraźnego rozróżnienia kontroli *ex post* i *ex ante* oraz wyłączenie stosowania porównań do kolorowych kartek w odniesieniu do kontroli *ex ante*.

<sup>118</sup> J. Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej...*, s. 164.

<sup>119</sup> Szerzej M. Serwaniec, *Towards the "Green Card" – Strengthening the Role of National Parliaments in EU Affairs?*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 11 (2015), s. 29 i nast.

tęgo parlamentu skargę na nieważność aktu instytucji wnosi do TSUE rząd państwa członkowskiego, który formalnie reprezentuje państwo w kontaktach z instytucjami. Sposób realizacji uprawnień parlamentów narodowych następuje zgodnie z procedurami i zasadami określonymi w prawodawstwie krajowym.

### 3. Polityczny dialog parlamentów narodowych z instytucjami Unii

Wraz z upływem kolejnych lat od wejścia w życie Mechanizmu Wczesnego Ostrzegania parlamenty narodowe coraz rzadziej z niego korzystają, a współpracę z PE utrwalają w oparciu o niesformalizowany dialog. Dane zebrane przez KE<sup>120</sup> wskazują, że w 2019 r.<sup>121</sup> PE oficjalnie otrzymał 62 pisma od parlamentów narodowych, których podstawą prawną był Protokół nr 2. Żadne z tych pism nie stanowiło uzasadnionej opinii w rozumieniu Protokołu i nie dotyczyło zgodności z zasadą pomocniczości<sup>122</sup>. Dla porównania w 2018 r. Parlamentowi Europejskiemu oficjalnie przekazano 46 uzasadnionych opinii i 427 innych pism. Inne dane statystyczne wskazują, że w latach 2006-2016 parlamenty narodowe przesyłały do PE ponad 4 tys. stanowisk. W latach 2010-2016, kiedy parlamenty narodowe mogły już korzystać z Mechanizmu Wczesnego Ostrzegania, wciąż przeważająca większość opinii (90%)<sup>123</sup> przesyłanych do PE realizowana była w ramach współpracy nieformalnej. Wydaje się, że parlamenty narodowe nie postrzegają MWO jako instrumentu bezpośredniego wpływu na proces legislacyjny. Nieodzwrotnie wpływ na to miały doświadczenia poprzednich lat i trudności we wszczęciu procedury, skoro skorzystano z niej tylko

<sup>120</sup> Sprawozdanie roczne za rok 2019 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz w sprawie stosunków z parlamentami narodowymi, s. 5.

<sup>121</sup> W dużej mierze wynikało to ze znacznego ograniczenia działań Komisji o charakterze ustawodawczym w roku, w którym nastąpiła zmiana jej składu. W 2019 r. Komisja przygotowała 28 wniosków ustawodawczych, wobec których miał zastosowanie Mechanizm Wczesnego Ostrzegania, podczas gdy w 2018 r. liczba takich wniosków wynosiła 139.

<sup>122</sup> Wszystkie pisma parlamentów narodowych są dostępne w CONNECT – bazie danych Parlamentu Europejskiego, w której znajdują się dokumenty przedłożone przez parlamenty narodowe: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52020DC0272#footnoteref18> [dostęp: 12.09.2020].

<sup>123</sup> Na podstawie danych opracowanych przez O. Rozenberg, *The Role of National parliaments in the EU after Lisbon: Potentialities and Challenges* (2017), [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL\\_STU\(2017\)583126](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2017)583126) [dostęp: 13.09.2020], s. 20.

trzykrotnie. Wydaje się więc, że główny wymiar współpracy międzyparlamentarnej wciąż skupia się na wchodzeniu w odformalizowany dialog polityczny z Parlamentem Europejskim.

Szczególnie istotną formą dialogu politycznego, będącego także rozwinięciem obowiązku informacyjnego wynikającego z prawa pierwotnego, jest dialog pomiędzy parlamentami narodowymi a Komisją Europejską. Od 2006 r. Komisja w ramach dialogu politycznego<sup>124</sup> przedkłada wszystkie nowe wnioski parlamentom narodowym i odpowiada na ich opinie. Od 1 grudnia 2009 r. dialog ten jest wykorzystywany równolegle dla celów mechanizmu kontroli zgodności z zasadą pomocniczości.

Jak wynika ze statystyk KE jest on chętnie wykorzystywanym instrumentem wzajemnej współpracy i obejmuje zdecydowanie szerszy aspekt procesu legislacyjnego, jak Mechanizm Wczesnego Ostrzegania. Zgodnie z danymi KE<sup>125</sup> w 2019 r. parlamenty narodowe skierowały do Komisji 159 opinii. Spośród tych 159 opinii jedynie 39 (25%) dotyczyło wniosków Komisji podlegających mechanizmowi kontroli zasady pomocniczości. Pozostałe 120 opinii (75%) dotyczyło inicjatyw nieustawodawczych, takich jak komunikacja, albo stanowiło opinie z inicjatywy własnej. Jednocześnie także ta forma dialogu w ostatnich latach uległa stagnacji. Przygotowane w 2019 r. 159 opinii stanowi rezultat znacznie niższy w porównaniu do poprzednich lat (576 w 2017 r. i 569 w 2018 r.), a nawet w odniesieniu do 2015 r. (350), w którym nastąpiła poprzednia zmiana składu Komisji. Wynik ten jest najniższy od 2007 r., w którym rozpoczęto prowadzenie dialogu politycznego.

Na podstawie danych zaprezentowanych w komunikacie KE można także stwierdzić, że aktywność poszczególnych izb parlamentów i państw członkowskich w dialogu z KE jest bardzo zróżnicowana. Jest pewną stałą, że liczba opinii przesłanych Komisji znacznie się różniła między poszczególnymi parlamentami narodowymi. W 2019 r. dziesięć najaktywniejszych izb wydało 116 opinii, tj. 73% wszystkich opinii. W poprzednim roku odsetek opinii wysłanych przez najaktywniejsze parlamenty był nawet wyższy (83%). We wcześniejszych latach także oscylował wokół 3/4 całości (74% w 2017 r., 73% w 2016 r. i 72% w 2015 r.). Są także izby parlamentarne, które nie przygotowały dotychczas żadnej opinii.

<sup>124</sup> Komunikat Komisji do Rady Europejskiej – Plan osiągnięcia wyników dla Europy z myślą o obywatelach, COM(2006)211.

<sup>125</sup> Sprawozdanie roczne za rok 2019 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz w sprawie stosunków z parlamentami narodowymi, s. 12.

Izbą, która wydała najwięcej opinii w 2019 r., był czeski Senát (21 opinii). Pozostałymi 10 parlamentami narodowymi lub izbami, które przesłały największą liczbę opinii w 2019 r., były: Camera Deputaţilor – Rumunia (15 opinii), Assembleia da República – Portugalia (14 opinii), Poslanecká sněmovna – Republika Czeska (13 opinii), Sénat – Francja (12 opinii), Bundesrat – Niemcy (11 opinii), Cortes Generales – Hiszpania (8 opinii), House of Lords – Zjednoczone Królestwo (8 opinii), Senato della Repubblica – Włochy (7 opinii), Senat – Rumunia (7 opinii) oraz Riksdag – Szwecja (7 opinii). Izby te były najaktywniejsze również w 2018 r. (choć w innej kolejności).

#### 4. Instytucjonalny wymiar współpracy międzyparlamentarnej

Aktualnie umocowanie prawne dla współpracy międzyparlamentarnej stanowi Protokół (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej dołączony do TL. Przewiduje on dowolność w kształtowaniu narzędzi współpracy (art. 9 Protokołu nr 1) i jednocześnie nadaje podstawę prawną dla utrwalonej już współpracy w ramach Konferencji komisji ds. unijnych parlamentów Unii Europejskiej (fr. *Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires* – COSAC).

Z propozycją utworzenia COSAC wystąpił przewodniczący francuskiego Zgromadzenia Narodowego<sup>126</sup> w latach 80-tych XX w. Komisje parlamentów narodowych do spraw Unii Europejskiej oraz posłowie do Parlamentu Europejskiego uczestniczą regularnie w spotkaniach, które odbywają się co 6 miesięcy, od 1989 r. Konferencję zwołuje parlament państwa sprawującego prezydencję UE. Przygotowują ją wspólnie PE i parlamenty prezydencji hybrydowej, a przedmiotem obrad są główne zagadnienia integracji europejskiej. COSAC nie jest organem decyzyjnym, lecz raczej konsultacyjnym i koordynującym, który przyjmuje stanowiska w drodze konsensusu. Uwagi przedłożone przez konferencję nie wiążą parlamentów narodowych ani nie przesądzają ich stanowiska (art. 10 Protokołu nr 1).

Przez lata wzajemnych relacji wykształciły się: Konferencja przewodniczących zgromadzeń parlamentarnych Unii Europejskiej<sup>127</sup> oraz Europejskie

<sup>126</sup> Pierwsze posiedzenie odbyło się w Madrycie.

<sup>127</sup> Po spotkaniach, które odbyły się w 1963 r. i 1973 r., konferencje te formalnie wprowadzono

Centrum Badań Parlamentarnych i Dokumentacji (centrum jest prowadzone wspólnie przez PE i Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy). Od 2005 r. organizowane są także wspólne posiedzenia parlamentarne<sup>128</sup>.

Od strony praktycznej istotną platformą współpracy międzyparlamentarnej, stanowiącej także narzędzie e-demokracji, jest platforma IPEX<sup>129</sup>. IPEX powstała w wyniku zalecenia Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej z 2000 r. Najważniejszym elementem strony internetowej IPEX jest baza danych, która zawiera wnioski legislacyjne, dokumenty konsultacyjne i informacyjne Komisji Europejskiej, dokumenty parlamentów narodowych oraz informacje dotyczące Unii Europejskiej. Podobnie jak EUR-lex jest to system zarządzany przez służby Komisji Europejskiej, chociaż dokumenty parlamentarne są wprowadzane do bazy przez poszczególne parlamenty narodowe. Jednocześnie IPEX umożliwia monitorowanie terminów badania zasady pomocniczości. Dodatkowo zawiera kalendarz współpracy międzyparlamentarnej w Unii Europejskiej oraz część poświęconą parlamentom narodowym i Parlamentowi Europejskiemu.

---

w 1981 r. Na spotkania, które odbywają się obecnie raz w roku, Przewodniczący PE i przewodniczący parlamentów narodowych omawiają strategię przystąpienia do Unii Europejskiej i inne bieżące kwestie.

<sup>128</sup> Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej – 2020, PE: stosunki z parlamentami narodowymi, s. 3-4, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/home> [dostęp: 12.09.2020].

<sup>129</sup> Zob. <https://secure.ipex.eu> [dostęp: 11.09.2020].

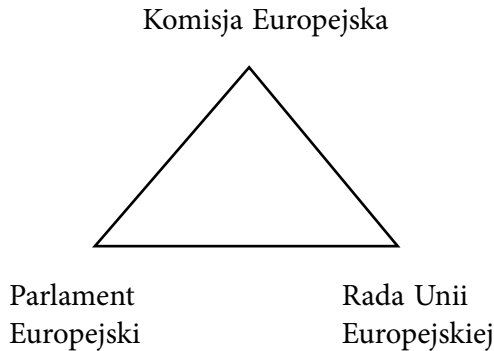
## **ROZDZIAŁ IV ZWYKŁA PROCEDURA USTAWODAWCZA**

### **1. Trójkąt legislacyjny**

Zwykła procedura ustawodawcza realizowana jest w oparciu o zasadę równości pomiędzy wybieranym w wyborach bezpośrednich Parlamentem Europejskim oraz Radą, w skład której wchodzi ministrowie państw członkowskich. Zasady współpracy ilustruje tzw. trójkąt legislacyjny. W górnym wierzchołku trójkąta znajduje się Komisja Europejska, która inicjuje proces, obserwuje, udziela wyjaśnień, a gdy jej zdaniem zaistnieje taka potrzeba – może wycofać projekt. U podstaw trójkąta, na jego wierzchołkach zlokalizowane są PE i RUE, które jako współlegislatorzy przyjmują tekst aktu prawnego. Żadna z instytucji nie może przyjąć aktu bez zgody drugiego i obaj współustawodawcy zatwierdzają identyczny tekst.

Trójkąt legislacyjny odzwierciedla zasadę równowagi instytucjonalnej, stanowiącą unijną odpowiedź na trójpodział władzy, występujący w konstytucyjnych ustrojach państw demokratycznych. Zgodnie z zasadą równowagi instytucjonalnej każda instytucja działa w granicach powierzonych jej uprawnień, zgodnie z procedurami oraz na warunkach i celach w nich określonych. Podział zakresu kompetencji decyzyjnych jest realizowany tak, aby następowała pewna równowaga w ich podziale, a instytucje mogły się wzajemnie powściągać i kontrolować. Nie oznacza to równości instytucji, stanowi system ułożenia wzajemnych relacji, mechanizmów kontroli i określonych hamulców.

Rys. Trójkąt legislacyjny (opracowanie własne)



## 2. Pierwsze czytanie w Parlamencie Europejskim i Radzie

Komisja Europejska przedstawia wniosek jednocześnie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie (art. 292 ust. 2 TFUE). Przedłożenie następuje po uprzednim przyjęciu wniosku ustawodawczego przez kolegium komisarzy, w ramach procedury pisemnej lub ustnej. Wniosek jest jednocześnie przekazywany parlamentom narodowym (art. 4 Protokołu nr 2)<sup>130</sup>, a gdy tak przewidują traktaty – Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów.

Zgodnie z prawem pierwotnym (art. 293(2) TFUE) KE dysponuje prawem do zmiany wniosku legislacyjnego, dopóki RUE nie przyjmie stanowiska w pierwszym czytaniu, ale już po przyjęciu stanowiska przez PE. Komisja Europejska wychodziła z założenia, że z jej prawa inicjatywy ustawodawczej i prawa zmiany wniosku wynika także szersze prawo do wycofania wniosku, co było jednak dyskusyjne. Trybunał Sprawiedliwości ostatecznie potwierdził, że KE może wycofać wniosek<sup>131</sup>. Nie jest to jednak „prawo weta” i ograniczają

<sup>130</sup> Wnioski ustawodawcze, których autorem jest PE, przekazuje parlamentom narodowym PE, pozostałe wnioski, których autorem nie jest KE, przekazuje Rada.

<sup>131</sup> Pkt 75 wyroku Trybunału z dnia 14 kwietnia 2015 r., Rada Unii Europejskiej p. Komisji

go uprawnienia pozostałych instytucji. Wycofanie wniosku powinno zostać należycie wyjaśnione współlegislatorom, a w razie konieczności poparte przekonującymi argumentami. Trybunał wskazał, że KE jest uprawniona do wycofania wniosku ustawodawczego, jeżeli poprawka zamierzona przez PE i RUE przeinacza wniosek w sposób, który stanowi przeszkodę w realizacji celów, jakim ma on służyć, i który pozbawia go zatem racji bytu. Dokonując oceny KE powinna uwzględnić ducha lojalnej współpracy między instytucjami. Aktualne porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa, uwzględniając wyrok TS, nakłada na KE obowiązek podania powodów wycofania wniosku, a w stosownych przypadkach określenia planowanych dalszych działań wraz z dokładnym harmonogramem. KE powinna także przeprowadzić właściwe konsultacje międzyinstytucjonalne i wziąć pod należytą uwagę stanowiska współlegislatorów i ustosunkować się do nich. O ile prawo do wycofania wniosku jest stosowane wyjątkowo rzadko, to stałym elementem procedury ustawodawczej jest opiniowanie przez KE zmian wniosku ustawodawczego proponowanych przez PE lub RUE.

W pierwszym czytaniu PE i RUE rozpatrują wniosek równolegle, chociaż PE głosuje nad nim jako pierwszy. Parlament po pierwszym czytaniu może zatwierdzić wniosek bez zmian, może wprowadzić zmiany lub go odrzucić. W literaturze przedmiotu możliwość odrzucenia wniosku określa się jako parlamentarne prawo weta (podwójnego weta uwzględniając także odrzucenie wniosku w drugim czytaniu). Należy jednak zauważyć, że PE wyjątkowo rzadko odrzuca wnioski<sup>132</sup>. Postępowanie jest uzasadnione licznymi przesłankami odnoszącymi się do sprawności legislacyjnej i potencjalnymi negatywnymi konsekwencjami politycznymi, ale dominująca wydaje się być nieformalna zasada, że niedoskonała legislacja jest lepsza, jak jej brak<sup>133</sup>. Innym rozwiązaniem, niepowodującym formalnego odrzucenia wniosku, jest przewidziana w regulaminie PE, możliwość zwrócenia się do instytucji będącej autorem wniosku o jego wycofanie (art. 59 ust. 1 regulaminu PE). Relatywnie częste wykorzystanie wskazanego sposobu wynika z założenia, że taki sposób zakończenia procedury w najmniejszym stopniu podważa pozycję KE i narusza zasadę lojalnej współpracy.

Wniosek ustawodawczy przekazany przez KE otrzymuje przewodniczący PE, który następnie kieruje go do jednej lub kilku komisji parlamentarnych. Jeżeli wniosek jest kierowany do kilku komisji mogą one współpracować

---

Europejskiej, sprawa C-409/13, ECLI:EU:C:2015:217.

<sup>132</sup> D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, dz. cyt., s. 104.

<sup>133</sup> Tamże, s. 105.



wybierając jedną ze sformalizowanych form współpracy (procedurę z udziałem komisji opiniodawczych – art. 56 ust. 1 regulaminu PE, procedurę zaangażowanych komisji – art. 57 ust. 1 regulaminu PE lub procedurę wspólnych posiedzeń komisji – art. 58 ust. 1 regulaminu PE) lub procedurę art. 56+, która obejmuje nieformalne ustalenia między komisjami i zatwierdzenie tychże ustaleń przez Konferencję Przewodniczących Komisji<sup>134</sup>. Wybór formy współpracy jest zależny od zakresu przedmiotowego wniosku ustawodawczego. Komisja przedmiotowo właściwa wyznacza z jednej z grup politycznych sprawozdawcę, którego zadaniem jest przeprowadzenie wniosku przez poszczególne etapy procedury, oraz udział w negocjacjach z KE i RUE. Pozostałe grupy polityczne mogą wyznaczyć kontrsprawozdawców, których zadaniem jest reprezentowanie stanowiska swojej grupy politycznej przy pracach nad projektem. W trilogu sprawozdawca jest wspierany przez zespół, w skład którego wchodzi kontrsprawozdawca, asystenci parlamentarni, pracownicy grup politycznych i członkowie aparatu urzędniczego tworzący tzw. zespół projektowy.

Etap prac w komisjach parlamentarnych daje możliwość przeprowadzenia wysłuchania ekspertów, zlecenia opracowania analiz lub dodatkowych ocen skutków. Ostatecznie komisja/komisje parlamentarne samodzielnie lub wspólnie z RUE i PE w ramach trilogu ustalają sprawozdanie, zwykle w postaci poprawek do wniosku KE. Sprawozdanie jest poddawane pod głosowanie na posiedzeniu plenarnym Parlamentu. Jeżeli PE uzna, że zakres wniosku tego wymaga jest ono poprzedzone debatą również na forum plenarnym. W debacie, na zaproszenie przewodniczącego PE, mogą uczestniczyć członkowie KE i RUE, którzy wypowiadają się co do wprowadzonych na komisji parlamentarnej poprawek. Na posiedzeniu plenarnym wciąż także można wnieść poprawki. Jednak zmiany mogą zaproponować tylko parlamentarzyści: komisja przedmiotowo właściwa, grupa polityczna lub grupa posłów w liczbie stanowiącej co najmniej 1/20 liczby wszystkich posłów. Wniosek i poprawki do niego uznaje się za przyjęte, jeżeli w głosowaniu uzyska większość zwykłą (tj. większość głosów posłów biorących udział w głosowaniu). Jeżeli przed głosowaniem nad wnioskiem nie został przeprowadzony trilog, może on zostać wszczęty w tym momencie. Ostatecznie wniosek trafia do RUE.

Po uchwaleniu stanowiska przez PE, Rada może zatwierdzić je bez zmian, wprowadzić zmiany lub odrzucić wniosek. Przyjęcie przez Radę wniosku bez

---

<sup>134</sup> *Podręcznik na temat zwykłej procedury ustawodawczej*, 2017, <http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/82234cd9-c351-4c03-a7e9-f81a0f14b205/handbook-olp-pl.pdf> [dostęp: 02.05.2020], s. 14.

zmian oznacza pozytywne zakończenie procedury ustawodawczej. Jeżeli Rada nanieś poprawki, wniosek wraca do PE i rozpoczyna się drugie czytanie. Pierwsze czytanie, inaczej jak drugie i trzecie czytanie, nie jest obwarowane terminami określającymi obowiązek zamknięcia czytania.

Na każdym etapie pierwszego czytania PE i RUE mogą osiągnąć nieformalne porozumienie co do tekstu aktu prawnego. Może ono doprowadzić do porozumienia w pierwszym czytaniu, jeżeli do uzgodnień doszło przed głosowaniem w PE lub do tzw. wczesnego porozumienia w drugim czytaniu, jeżeli do uzgodnień doszło już po głosowaniu w PE, a Rada nanieś poprawki.

Równoległe z pracami w PE są realizowane prace przygotowawcze w RUE. Wniosek ustawodawczy jest analizowany na trzech szczeblach: grup roboczych, Coreperu i RUE. W pierwszej kolejności wniosek ustawodawczy trafia do grupy roboczej, której prace mogą zbiegać się z pracami komisji parlamentarnej. Grupa robocza jako pierwsza prowadzi dyskusję nad projektem. Dopiero, biorąc pod uwagę delikatność i ważność sprawy, gdy prace są wystarczająco zaawansowane, możliwe jest rozpoczęcie dyskusji na szczeblu Coreperu. Wyjątkowo projekt może być przedmiotem obrad RUE. Wniosek, który trafił już do Coreperu może być ponownie przekazany do grupy roboczej. Coreper może także przyjąć mandat negocjacyjny do trilogu. Zwykle po kilku posiedzeniach w Coreperze wniosek ostatecznie trafia do RUE. Formalne głosowanie jest przeprowadzane dopiero na poziomie RUE. Jak już wspomniano Rada nie może przyjąć swojego stanowiska przed głosowaniem w PE. Czasami, oczekując na stanowisko PE, RUE przyjmuje porozumienie polityczne, tzw. „podejście ogólne”, które coraz częściej jest traktowane jako mandat RUE w negocjacjach międzyinstytucjonalnych. Prace w grupie roboczej i Coreperze są zwykle prowadzone przez prezydencję RUE w taki sposób, aby na posiedzeniu RUE nie pozostały żadne nierozstrzygnięte kwestie polityczne lub były one nieliczne, aby ostatecznie w głosowaniu uzyskać wymaganą większość. Jeżeli uda się zakończyć dyskusję nad projektem na poziomie Coreperu, jest on wpisywany w część A porządku obrad RUE. Oznacza to, że można się spodziewać porozumienia bez przeprowadzenia debaty. W praktyce oznacza to także, że wniosek może być zaakceptowany przez dowolny skład RUE.

Rada przyjmując stanowisko PE bez zmian stanowi w głosowaniu większością kwalifikowaną lub jednomyślnie, jeżeli stanowisku PE sprzeciwi się Komisja Europejska. Jednym z powodów prowadzenia nieformalnych porozumień jest pozycja Rady, która w pierwszym i drugim czytaniu może zmienić wniosek wyłącznie jednomyślnie (art. 293 ust. 1 TFUE). W przypadku wprowadzenia zmian do stanowiska PE, głosowanie jednomyślne nie dotyczy tylko

wniosków przedkładanych przez inne niż KE podmioty, głosowania w ramach Komitetu Pojedynczego oraz postanowień finansowych (art. 310, art. 312, art. 314 oraz art. 315 akapit drugi TFUE). Wtedy RUE decyduje zgodnie z podstawową formą głosowania, tj. większością kwalifikowaną (QMV). Choć nie wynika to wprost z prawa pierwotnego, głosując większością kwalifikowaną może także projekt odrzucić. W praktyce RUE zazwyczaj nie odrzuca formalnie wniosków KE, a postanawia nie rozpocząć lub nie kontynuować prac nad projektem, co oznacza jego zablokowanie<sup>135</sup>.

### 3. Drugie czytanie w Parlamencie Europejskim i Radzie

W chwili przekazania przez RUE swojego stanowiska do PE, po pierwszym czytaniu, rozpoczyna się drugie czytanie. Zgodnie z prawem pierwotnym nie powinno ona trwać dłużej niż cztery miesiące w PE i także cztery miesiące w RUE (art. 294 ust. 7 i ust. 14 TFUE). Podobnie jak w pierwszym czytaniu, tutaj także instytucje mogą korzystać z dialogu międzyinstytucjonalnego. W praktyce coraz częściej drugie czytanie odbywa się bez dyskusji i zmian projektu, zgodnie z tzw. wczesnym porozumieniem w drugim czytaniu.

Jeżeli wciąż nie doszło do porozumienia, projekt trafia do tej samej komisji i zwykle do tego samego sprawozdawcy w PE. Komisja parlamentarna tym razem przygotowuje projekt zaleceń, który następnie podlega głosowaniu na posiedzeniu plenarnym. PE może głosować za odrzuceniem, przyjęciem ze zmianami lub przyjęciem bez zmian. Prace plenarne przebiegają podobnie jak w pierwszym czytaniu. Zarówno na etapie prac w komisji i posiedzeniu plenarnym poprawki do stanowiska Rady mogą być wprowadzone tylko, gdy mają na celu (art. 68 ust. 2 regulaminu PE): 1) przywrócenie w całości bądź w części stanowiska przyjętego przez Parlament w trakcie pierwszego czytania; 2) osiągnięcie kompromisu pomiędzy Radą a Parlamentem; 3) zmianę tych elementów stanowiska Rady, które nie zostały zamieszczone w projekcie złożonym do pierwszego czytania, lub zostały w nim zamieszczone w innym brzmieniu, lub; 4) uwzględnienie nowego faktu lub sytuacji prawnej zaistniałych po przyjęciu stanowiska Parlamentu w pierwszym czytaniu.

Jeżeli PE zatwierdzi bez zmian lub odrzuci wniosek otrzymany od Rady, procedura ustawodawcza zostaje zamknięta. Jeżeli PE zatwierdza stanowisko Rady przyjęte w pierwszym czytaniu i rezygnuje z możliwości naniesienia

<sup>135</sup> Tamże, s. 23.

poprawek, przyjęcie aktu prawnego odbywa się bez formalnego głosowania. Zatwierdzenie bez zmian jest zwykle efektem osiągnięcia między PE i RUE tzw. wczesnego porozumienia w drugim czytaniu i powoduje, że akt prawny jest gotowy do podpisu i wejścia w życie. Odrzucenie stanowiska Rady oznacza natomiast to, że ponowne zajęcie się sprawą wymaga wszczęcia nowej procedury ustawodawczej na podstawie kolejnego wniosku KE (art. 294 ust. 7 TFUE). Parlament odrzuca wniosek większością głosów wchodzących w skład jego członków. Taką samą większością przyjmuje poprawki do stanowiska Rady. Wprowadzenie poprawek w drugim czytaniu formalnie angażuje w procedurę Komisję Europejską, która opiniuje zmiany zaproponowane przez Parlament (art. 294 ust. 7 lit. c TFUE).

Po zamknięciu drugiego czytania w PE wniosek trafia do RUE. Rada dysponuje podobnymi narzędziami, jak w pierwszym czytaniu. Ponownie do akceptacji stanowiska PE wymagana jest większość kwalifikowana lub jednomyślność, gdy stanowisku PE sprzeciwiła się KE (art. 294 ust. 9 TFUE). Projekt może być także odrzucony lub pozostawiony bez rozpatrzenia. Rada może również zaproponować kolejne poprawki, których akceptacja wymaga jednomyślności w głosowaniu RUE. Jeżeli jednomyślność co do propozycji zmian zostanie osiągnięta, ma miejsce zwołanie Komitetu Pojednawczego.

#### **4. Komitet Pojednawczy i trzecie czytanie w Parlamencie Europejskim i Radzie**

Komitet Pojednawczy należy zwołać w terminie sześciu, a maksymalnie ośmiu tygodni od zamknięcia przez RUE drugiego czytania i oficjalnego zawiadomienia, że RUE nie może przyjąć wszystkich poprawek PE (art. 294 ust. 8 lit. b oraz ust. 14 TFUE). W skład Komitetu Pojednawczego wchodzi taka sama liczba przedstawicieli PE i Rady, która zapewnia równą reprezentację państw członkowskich. W praktyce oznacza to, że w skład Komitetu wchodzi tylu przedstawicieli Rady, ile jest państw członkowskich. Liczba przedstawicieli RUE predestynuje następnie ilość miejsc dla członków PE. Klucz wyboru posłów nie jest już jednak oparty na ich narodowości, a przynależności do grup politycznych. Wraz z początkiem kadencji PE, w oparciu o liczebność poszczególnych grup politycznych PE, ustala się podział miejsc między grupy polityczne w ewentualnych Komitetach Pojednawczych. Nie ma stałego składu Komitetu Pojednawczego. Jest on każdorazowo stanowiony na

potrzeby negocjacji treści konkretnego aktu prawnego. Delegacji PE przewodniczy jeden z trzech wiceprzewodniczących odpowiedzialnych za procedurę pojednawczą.

W pracach Komitetu Pojednawczego uczestniczy KE (art. 294 ust. 11 TFUE), której zadaniem jest podejmowanie wszelkich niezbędnych inicjatyw na rzecz zbliżania stanowisk PE i RUE. Zwykle przedstawicielem KE jest komisarz odpowiedzialny za wniosek ustawodawczy. Ze względu na pełnioną funkcję jego stanowisko jest zbliżone do funkcji koncyliatora, odpowiednio mniej do pozycji mediatora, który jest niezależny od stron i przedmiotu negocjacji.

Na przyjęcie porozumienia w sprawie wspólnego projektu Komitet Pojednawczy ma sześć tygodni (art. 294 ust. 12 TFUE). Termin ten może zostać wydłużony o kolejne dwa tygodnie (art. 294 ust. 14 TFUE). W praktyce, ze względu na krótki termin ustalenia porozumienia, nieformalne negocjacje międzyinstytucjonalne rozpoczynają się na ogół przed formalnym powołaniem Komitetu Pojednawczego.

Zatwierdzenie wspólnego projektu<sup>136</sup> oznacza rozpoczęcie trzeciego czytania w PE i RUE. Trzecie czytanie, podobnie jak drugie, jest obwarowane terminami. Współlegislatorzy mają maksymalnie osiem tygodni na przyjęcie treści aktu (art. 294 ust. 13 TFUE). Nie mogą już nanosić jakichkolwiek zmian. PE głosuje większością zwykłą, a RUE większością kwalifikowaną. Kolejność głosowań nie ma znaczenia, zazwyczaj jednak jako pierwszy głosuje PE. Pozytywne głosowanie stanowi ostatnią możliwość przyjęcia aktu prawnego<sup>137</sup>.

## 5. System rozmów trójstronnych

Praktyka negocjacji pomiędzy uczestnikami procedur ustawodawczych jest tak długa, jak same procedury. Rozmowy prowadzone między Radą, PE i Komisją Europejską wpływają z zasady równowagi instytucjonalnej. Celem dialogu jest dążenie do porozumienia skutkującego przyjęciem wiążącego aktu prawnego. Prawo pierwotne wprost stanowi o Komitecie Pojednawczym, który opracowuje „wspólny projekt”. System rozmów trójstronnych, potocznie

<sup>136</sup> Od 1999 r. zdarzyły się tylko dwa przypadki, w których delegacji PE i RUE nie udało się osiągnąć porozumienia (dyrektywa w sprawie czasu pracy i rozporządzenie w sprawie nowej żywności).

<sup>137</sup> Jak dotąd Rada nigdy nie odrzuciła porozumienia osiągniętego w procedurze pojednawczej, PE czynił to bardzo rzadko.

określany trylogiem, jest jednak znacznie szerszy i dotyczy także wcześniejszych etapów procedury. W szczególności wprowadzona na mocy Traktatu Amsterdamskiego możliwość zakończenia procedury prawodawczej także po pierwszym czytaniu zwiększyła znaczenie i zakres zastosowania negocjacji międzyinstytucjonalnych. Obecnie, o ile prawo pierwotne nie formalizuje dialogu międzyinstytucjonalnego jako formuły realizacji pierwszego i drugiego czytania, to logicznie taki dialog z niego wynika. Aktualnie więc nieformalne negocjacje mogą doprowadzić do przyjęcia porozumienia w pierwszym czytaniu, wczesnego porozumienia w drugim czytaniu lub porozumienia w drugim czytaniu.

Zgodnie ze stanowiskiem PE<sup>138</sup> negocjacje międzyinstytucjonalne w ramach zwykłej procedury ustawodawczej powinny opierać się na zasadach przejrzystości, rozliczalności i skuteczności w celu zapewnienia wiarygodnego, identyfikowalnego i otwartego procesu podejmowania decyzji, zarówno w Parlamencie, jak i wobec opinii publicznej. System rozmów trójstronnych obecnie jest realizowany w oparciu o porozumienie międzyinstytucjonalne, na podstawie Wspólnej deklaracji w sprawie praktycznych zasad dotyczących stosowania procedury współdecyzji z 2007 r. Deklaracja stanowi, że instytucje współpracują ze sobą na wszystkich etapach procedury współdecyzji w celu możliwie najszerszego uzgodnienia zajmowanych stanowisk i tym samym stworzenia, w stosownych przypadkach, warunków do przyjęcia danego aktu prawnego na wczesnym etapie procedury. Procedura rozmów trójstronnych jest wciąż udoskonalana.

Rozmowy trójstronne, co do zasady, mają charakter negocjacji politycznych i prowadzone są przez decydentów politycznych. Mogą je jednak poprzedzać przygotowawcze posiedzenia techniczne, w których udział biorą eksperci. W praktyce stosowania rozmów trójstronnych wykształciła się metoda stosowania czterokolumnowego dokumentu, który jest obecnie podstawowym narzędziem pracy<sup>139</sup>. Trzy pierwsze kolumny obejmują stanowiska trzech instytucji (KE, PE, RUE), czwarta zawiera ewentualne postanowienia kompromisowe. Komisja pełni funkcję koncyliatora<sup>140</sup> szanując rolę PE i RUE jako

---

<sup>138</sup> Pkt 2 kodeksu postępowania w negocjacjach w kontekście zwykłej procedury ustawodawczej.

<sup>139</sup> Tamże, pkt 3.

<sup>140</sup> W teorii alternatywnych metod rozwiązywania sporów za dwie odrębne metody przyjmuje się koncyliację i mediację. Zgodnie z ogólną definicją za mediatora uznaje się podmiot niezależny od stron i sprawy, którego celem jest dążenie do osiągnięcia porozumienia przez strony (dla odróżnienia negocjator jest natomiast równorzędnym uczestnikiem rozmów). Koncyliator, o ile działa niezależnie od stron, ma kompetencję aktywnego wychodzenie z propozycjami rozwiązań. Komisja Europejska jako inicjator procedury ustawodawczej i autor wniosku nie

współlegislatorów. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że pozycja KE jest znaczna. W praktyce zarówno Radzie, jak i Parlamentowi bardzo trudno jest zmienić wniosek bez zgody Komisji. Bardzo niewiele zmian parlamentarnych jest przyjmowanych przez Radę bez uprzedniego zatwierdzenia przez Komisję. Wcześniejsze badania wykazały, że istnieje 88-procentowe prawdopodobieństwo, że poprawka parlamentarna zostanie odrzucona przez Radę, jeśli Komisja ją odrzuci, podczas gdy istnieje 83-procentowe prawdopodobieństwo, że zostanie zaakceptowana, jeśli Komisja ją zatwierdzi<sup>141</sup>. Ograniczeniem w możliwości nanoszenia poprawek we wniosku KE, wynikającym wprost z traktatów, jest natomiast wymóg głosowania jednomyślnego Rady nad poprawkami, które sama wprowadzi<sup>142</sup>.

W ramach rozmów trójstronnych trzy delegacje dążą do osiągnięcia kompromisu w sposób nieformalny oraz regularnie informują swoje instytucje o przebiegu rozmów lub domagają się nowych instrukcji zgodnie z przepisami wewnętrznymi danej instytucji. Każde porozumienie osiągnięte w ramach rozmów trójstronnych ma charakter wstępny i wymaga zatwierdzenia w toku formalnych procedur stosowanych przez każdą z instytucji. Częstotliwość i liczba spotkań negocjacyjnych zależy od zakresu przedmiotowego wniosku legislacyjnego i konkretnych uwarunkowań politycznych. Często na tryb pracy ma jednak wpływ rotacyjność prezydencji w Radzie i agenda polityczna państwa członkowskiego tę prezydencję sprawującego.

Wiele procedur i praktyk wykorzystanych w negocjacjach trójstronnych w pierwszym i drugim czytaniu ma swoje źródło w procedurze Komitetu Pojednawczego. Prace Komitetu, w związku z tym, że wynikają wprost z prawa pierwotnego, są najbardziej sformalizowaną formą dialogu. Innym kryterium wyróżniającym ten poziom jest znacznie krótszy czas negocjacji, który wynosi maksymalnie 8 tygodni. Same negocjacje prowadzone w Komitecie Pojednawczym stanowią ostatni moment na osiągnięcie porozumienia.

---

może zostać uznana za podmiot niezależny od sprawy, bo sama jest zainteresowana skutecznym zakończeniem rozmów. W związku z powyższym pozycję KE najlepiej odzwierciedla rola i stanowisko koncyliatora, który, o ile nie posiada pozycji równorzędnej do negocjatorów (RUE i PE), posiada uprawnienia do przedstawienia własnych rozwiązań. Dodatkowo dla wzmocnienia swojej pozycji posiada narzędzia wpływania na współlegislatorów (możliwość wycofania wniosku i opiniowanie proponowanych zmian, powodujące podwyższenie wymaganych progów w głosowaniach), które czynią jej stanowisko istotnym.

<sup>141</sup> D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, dz. cyt., s. 107 i literatura tam podana.

<sup>142</sup> Jednomyślne głosowanie w Radzie nad jej własnymi poprawkami jest także elementem wzmacniającym dialog PE-RUE. Praktykowanym sposobem obchodzenia wymogu jednomyślności w Radzie jest głosowanie zmian na forum Parlamentu, co zwykle następuje po nieformalnym wspólnym ustaleniu propozycji zmian w ramach trilogu.

Intensywność zastosowania rozmów trójstronnych zmieniła optykę prac legislacyjnych, które obecnie kończą się zwykle po pierwszym czytaniu. Co raz rzadziej prowadzone są prace w ramach drugiego i trzeciego czytania. Liczba procedur pojednawczych stale spada, a w trakcie ósmej kadencji PE (2014-2019) nie przeprowadzono żadnej takiej procedury, co zdarzyło się po raz pierwszy. Z dostępnych statystyk<sup>143</sup> wynika, że w poprzedniej kadencji PE prawie wszystkie zmiany wprowadzane były na etapie pierwszego czytania, co owocowało przyjmowaniem aktu w pierwszym czytaniu (89%) lub we wczesnym drugim czytaniu (10%). Zaraz po wejściu w życie TL, w kadencji 2009-2014, statystyki intensywności i skuteczności pierwszego czytania były podobne, z tym, że w 5% procedur przyjmowano akty ustawodawcze po drugim czytaniu, a w 2% przypadków zwołano Komitet Pojednawczy. W aktualnej kadencji PE efektywność prac w pierwszym czytaniu jest podobna do poprzedniej.

## 6. Zakończenie zwykłej procedury ustawodawczej

Bazując na traktatowych terminach drugiego i trzeciego czytania można by wnioskować, że instytucje Unii przyjmują akty ustawodawcze stosunkowo szybko. Ogólnie jednak jest ona uważana za proces długi i żmudny, a jej najdłuższym etapem jest pierwsze czytanie. Rozszerzając proces legislacyjny o prace przygotowawcze ten termin jeszcze się wydłuża. Prace przygotowawcze Komisji, w zależności od ważkości przedmiotu regulacji i ewentualnej jego pilności, mogą trwać od kilku miesięcy do kilku lat. Proces przygotowawczy zwykle wydłuża się w czasie wraz z rozszerzeniem katalogu podmiotów konsultujących. Przeciętnie zwykła procedura ustawodawcza, od chwili przedstawienia wniosku do jego przyjęcia, trwa niecałe dwa lata<sup>144</sup>. Zdarzają się także wnioski, które były procedowane znacznie dłużej. Przykładowo wniosek w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, który wniesiono w lipcu 2013 r.<sup>145</sup>, został przyjęty w październiku 2017 r. Co ciekawe, procedura ustawodawcza dotycząca przedmiotowego rozporządzenia<sup>146</sup>, wobec sprzeciwu niektórych państw członkowskich i ich parlamentów narodowych, została

<sup>143</sup> *Podręcznik na temat zwykłej procedury ustawodawczej*, s. 55.

<sup>144</sup> Tamże, s. 56.

<sup>145</sup> Wniosek rozporządzenie Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, COM(013)534.

<sup>146</sup> Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, Dz. Urz. L 283 z 31.10.2017 r., s. 1.



wstrzymana, a następnie wznowiona w ramach wzmocnionej współpracy (art. 86 ust. 1 oraz art. 326 i nast. TFUE)<sup>147</sup>. Zgodnie z aktualną praktyką rozmów trójstronnych przyjęcie rozporządzenia nastąpiło w pierwszym czytaniu. Odmiennym przykładem, chociaż także obejmującym przedmiotowo zakres przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości jest aktualne<sup>148</sup> i poprzednie<sup>149</sup> rozporządzenie o Frontexie, które były procedowane odpowiednio 7 i 9 miesięcy. Ten ostatni przykład jest o tyle szczególny, że wnioski ustawodawcze istotnie ingerowały w kwestie wykonywania prawa Unii w obszarze ochrony granic, co mogło stanowić obszar wzmoczonych i rozciągniętych w czasie dyskusji między decydentami legislacyjnymi<sup>150</sup>.

Niezależnie od etapu, na którym treść aktu prawnego zostanie zaakceptowana, jest on podpisywany przez przewodniczącego PE i ministra reprezentującego prezydencję w Radzie. Zanim uzgodniona treść trafi do podpisu podlega kontroli językowej. Sprawdzenia dokonują prawnicy lingwiści Parlamentu Europejskiego (Dyrekcja ds. Aktów Legislacyjnych – DLA) oraz Rady (Dyrekcja Kontroli Jakości Legislacji – DQL). Zwykle ustalenie skonsolidowanej treści porozumienia w języku oryginału wniosku ustawodawczego oraz przetłumaczenie na pozostałe języki urzędowe trwa osiem tygodni<sup>151</sup>. Akt prawny ma taką samą moc wiążącą w każdym z języków urzędowych Unii<sup>152</sup>. Zagwarantowanie takiej samej mocy wiążącej, niezależnie od wersji językowej, jest nieodzownym warunkiem realizacji zasady bezpośredniego obowiązywania prawa Unii.

Po podpisaniu akty prawne publikowane są w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. O ile akt prawny nie stanowi inaczej, wchodzi on w życie

<sup>147</sup> Wzmocniona współpraca stanowi mechanizm pozwalający grupie co najmniej dziewięciu państw członkowskich Unii Europejskiej na pogłębienie współpracy w ramach kompetencji niewyłącznych Unii. Współpraca jest otwarta także na możliwość przystąpienia innych państw członkowskich, pierwotnie niezaangażowanych.

<sup>148</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylenia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624, Dz. Urz. L 295 z 14.11.2019 r., s. 1.

<sup>149</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchyłające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, Dz. Urz. L 251 z 16.09.2016 r., s. 1.

<sup>150</sup> Obecnie kształtowany podział odpowiedzialności za kontrolę i ochronę granic zewnętrznych wykracza niestety poza obszar tematyczny monografii.

<sup>151</sup> *Podręcznik na temat zwykłej procedury ustawodawczej*, s. 45.

<sup>152</sup> Rozporządzenie nr 1 w sprawie określenia systemu językowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, Dz. Urz. 017 z 06.10.1958 r., s. 385/58 z późn. zm.

dwudziestego dnia po opublikowaniu. Brak publikacji nie powoduje nieważności aktu prawnego, ale jest warunkiem jego stosowania<sup>153</sup>. Na akty prawne Unii, które nie zostały należycie opublikowane w Dzienniku Urzędowym, nie można się powoływać wobec osób fizycznych i prawnych, a udostępnienie tych aktów w Internecie (np. na stronach instytucji Unii) nie jest równoznaczne z ważną publikacją w Dzienniku Urzędowym. Dziennik Urzędowy Unii (ang. *Official Journal*) stanowi jedyny i wystarczający oficjalny publikator prawa Unii Europejskiej. Od 2013 r.<sup>154</sup> Dziennik Urzędowy jest publikowany w formie elektronicznej<sup>155</sup>. Cyfrowe wydanie Dziennika Urzędowego jest opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym opartym na kwalifikowanym certyfikacie i wygenerowanym przez bezpieczne urządzenie służące do składania podpisu elektronicznego. Autentyczne wydanie jest udostępniane obywatelom na stronie internetowej EUR-Lex<sup>156</sup> w aktualnej formie, przez nieograniczony czas. Zapoznanie się z jego treścią jest nieodpłatne.

---

<sup>153</sup> Zob. wyrok Trybunału (Wielka Izba) z dnia 11 grudnia 2007 r., Skoma-Lux sro p. Celní ředitelství Olomouc, sprawa C-161/06, ECLI:EU:C:2007:773.

<sup>154</sup> Rozporządzenie Rady (UE) nr 216/2013 z dnia 7 marca 2013 r. w sprawie elektronicznej publikacji Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, Dz. Urz. L 69 z 13.03.2013 r., s. 1.

<sup>155</sup> Dziennik Urzędowy jest publikowany w trzech seriach: L, C i S. Ogólnie można przyjąć, że seria L obejmuje prawodawstwo, a seria C jest poświęcona informacjom i zawiadomieniom. Obecnie wskazane serie dzielą się wewnątrznie i są w nich publikowane następujące dokumenty: Seria LI (akty ustawodawcze przyjęte w zwykłej procedurze ustawodawczej i budżety); seria LII (akty ustawodawcze przyjęte w specjalnej procedurze ustawodawczej, akty delegowane i wykonawcze, umowy międzynarodowe, pozostałe decyzje, zalecenia, wytyczne, regulaminy wewnętrzne, porozumienia międzyinstytucjonalne oraz akty przyjęte przez organy ustanowione na mocy porozumień międzynarodowych); LIII (akty EOG); LIV (akty przyjęte przed dniem 1 grudnia 2009 r. na mocy Traktatu WE, Traktatu UE i Traktatu Euratom); CI (rezolucje, zalecenie i nieobowiązkowe opinie); CII (komunikaty); CIII (akty przygotowawcze); CIV (informacje); CV (ogłoszenia). Dz. Urz. posiada także podserię CA, która zawiera zaproszenia do wyrażenia zainteresowania, ogłoszenia o naborze pracowników, itp.

<sup>156</sup> Portalem EUR-Lex zarządza Urząd Publikacji Unii Europejskiej.



## ROZDZIAŁ V SPECJALNA PROCEDURA USTAWODAWCZA

### 1. Zakres przedmiotowy specjalnej procedury ustawodawczej

Na mocy Traktatu z Lizbony specjalna procedura ustawodawcza zastąpiła procedury konsultacji, współpracy i zgody, upraszczając proces decyzyjny. Wraz z rozszerzeniem zakresu przedmiotowego i uznaniem prymatu zwykłej procedury ustawodawczej, procedura specjalna jest stosowana wyjątkowo rzadko. Zwykła procedura ustawodawcza obejmuje bowiem blisko 95% unijnego ustawodawstwa, w tym stosowana jest w dziedzinach o podstawowym znaczeniu dla integracji europejskiej, zwłaszcza w obszarze rynku wewnętrznego<sup>157</sup>. Specjalna procedura jest stanowiona wtedy, gdy wynika to wprost z prawa pierwotnego (art. 289 ust. 2 TFUE) i realizowana w dwóch wariantach (typach): zgody lub konsultacji.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zawiera także inne postanowienia kompetencyjne, które umożliwiają Radzie przyjęcie aktów prawnych bez udziału PE lub po konsultacji z PE, ale prawo pierwotne nie stanowi, że akty te są przyjmowane w drodze specjalnej procedury ustawodawczej. W pierwszych latach po wejściu w życie TL powstał spór w doktrynie i wśród praktyków<sup>158</sup>, jak należy klasyfikować akty prawne przyjęte na mocy wskazanych norm kompetencyjnych. Przyjęcie za podstawę kryterium materialnego, pozwalało na zaklasyfikowanie części z nich, tj. przypadków stanowienia przez Radę po konsultacjach z PE, jako spełniających przesłanki procedury specjalnej. Zastosowaniu kryterium przesłanek materialnych sprzeciwiała się jednak teoria racjonalnego prawodawcy. Skoro bowiem państwa członkowskie, jako kreatorzy procesów integracyjnych, nie nazwali tychże procedur procedurami

---

<sup>157</sup> A. Zawidzka-Łojek, *Komentarz do art. 289, w: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz LEX. Tom I*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 698.

<sup>158</sup> Tamże, s. 700.

specjalnymi, a ich działanie było racjonalne, prawodawca unijny celowo więc wyłączył te procedury z systemu stanowienia aktów ustawodawczych. Jeszcze większy pierwotny problem powstawał przy próbie włączenia w procedury ustawodawcze przypadków podejmowania decyzji przez Radę z wyłączeniem PE. Jak bowiem wynika z wykładni językowej przesłanką specjalnej procedury jest współpraca obu legislatorów (art. 289 ust. 2 TFUE). Obecnie w doktrynie dominuje pogląd o klasyfikowaniu przedmiotowych procedur jako procedur samoistnych oraz aktów prawnych stanowionych na ich podstawie jako samoistnych aktów nieustawodawczych. W utrwalonej praktyce instytucjonalnej stosowane jest pojęcie tzw. procedur o charakterze nieprawodawczym (NLE).

Inną cechą, która odróżnia procedurę specjalną od zwykłej jest brak sformalizowania jej przebiegu. Zasady określone są doraźnie, na podstawie właściwych postanowień traktatowych. Można jednak wskazać pewne wspólne ramy wynikające z charakterystyki procesów decyzyjnych w Unii. Wraz z przedłożeniem wniosku przez KE lub inny uprawniony podmiot, rozpoczynają się prace nad projektem aktu prawnego. Prowadzone są przez właściwe organy tylko jednego z legislatorów, PE lub RUE. Cechą wspólną procedur jest to, że tylko jeden z legislatorów wpływa na treść wniosku legislacyjnego. Druga instytucja jest natomiast formalnie pytana o opinię lub zgodę na przyjęcie dawnego aktu. Instytucje mogą natomiast wciąż prowadzić nieformalny dialog międzyinstytucjonalny, chociaż w zdecydowanie mniej dookreślonej strukturze, jak ma to miejsce w zwykłej procedurze ustawodawczej. Nieformalny dialog będzie miał szczególne znaczenie przy wariacie zgody.

Oprócz tego, że prawo pierwotne zawiera zamknięty katalog sytuacji, w którym ma zastosowanie specjalna procedura ustawodawcza, przewiduje także możliwość jej przekształcenia w zwykłą procedurę ustawodawczą. Ma to miejsce, gdy unijne instytucje skutecznie skorzystają z klauzuli pomostowej<sup>159</sup>, przy zastosowaniu której może dojść do zmiany postanowień prawa pierwotnego wtedy, gdy traktaty przewidują jednomyślność w RUE i właśnie specjalną procedurę ustawodawczą (art. 48 ust. 7 TUE). W takich przypadkach Rada Europejska może przyjąć decyzję zezwalającą odpowiednio na głosowanie większością kwalifikowaną w miejsce jednomyślności oraz przekształcenie specjalnej procedury w zwykłą procedurę ustawodawczą. Rada Europejska stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody PE, wyrażonej większością członków wchodzących w jej skład. O wszczęciu procedury zmiany prawa pierwotnego informowane są parlamenty narodowe. Notyfikacja sprzeciwu

<sup>159</sup> Szerzej S. Peers, *Amending the EU Treaties*, w: *Oxford Principles of European Union Law. The European Union Legal Order*, red. R Schütze, T. Tridimas, Oxford 2018, s. 438.

przez jeden z parlamentów w terminie sześciu miesięcy od przekazania informacji, powoduje nie przyjęcie decyzji. Ogólnie zastosowanie klauzuli pomostowej (fr. *passarelle*) jest wyłączone, gdy legislatorem jest PE (art 48 ust. 7 akapit 2 TUE) oraz w innych enumeratywnie wymienionych przypadkach (art. 353 TFUE). W 2019 r. Komisja Europejska rozpoczęła oficjalnie dyskusję nad rozszerzeniem zastosowania zwykłej procedury ustawodawczej w polityce społecznej<sup>160</sup>.

Przekształcenie specjalnej procedury ustawodawczej w zwykłą może także nastąpić, gdy akt prawny jest przyjmowany w ramach wzmocnionej współpracy (art. 333 TFUE), a traktaty przewidują, że powinno zastosować się procedurę specjalną. O zmianie sposobu procedowania decyduje Rada po konsultacji z PE. Wzmocnioną współpracę (art. 20 TUE oraz art. 326-334 TFUE) może ustanowić grupa co najmniej dziewięciu państw członkowskich w ramach kompetencji niewyłącznych Unii. Celem wzmocnionej współpracy powinno być sprzyjanie realizacji celów Unii, ochrona jej interesów oraz wzmocnienie procesu jej integracji. Współpraca taka otwarta jest dla wszystkich państw członkowskich w dowolnym czasie. Akty przyjmowane w ramach wzmocnionej współpracy wiążą wyłącznie uczestniczące państwa. Nie są one uważane za dorobek, który musi zostać przyjęty przez państwa kandydujące do przystąpienia do Unii. Decyzję upoważniającą do podjęcia wzmocnionej współpracy Rada przyjmuje w ostateczności, jeżeli ustali, że cele takiej współpracy nie mogą zostać osiągnięte w rozsądnym terminie przez Unię jako całość.

Należy odróżnić specjalną procedurę ustawodawczą od innych procedur decyzyjnych, gdzie zwykle PE jest pytany o swoją zgodę i opinię. Takie procedury mogą obejmować, np. zmianę prawa pierwotnego, zawieranie umów międzynarodowych, czy przyjmowanie nowych państw członkowskich. Zgodnie z wykładnią celowościową można wskazać, że elementem wyróżniającym jest to, iż celem specjalnej procedury ustawodawczej jest przyjęcie aktu ustawodawczego (rozporządzenie, dyrektywa, decyzja).

Wnioski przedkładane w specjalnej procedurze ustawodawczej, podobnie jak pozostałe wnioski ustawodawcze, podlegają kontroli przestrzegania zasady pomocniczości, dokonywanej przez parlamenty narodowe. W przypadku uzyskania wymaganych progów może wobec nich zostać wszczęta procedura

---

<sup>160</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Skuteczniejsze podejmowanie decyzji w dziedzinie polityki społecznej: obszary, w których można wprowadzić na większą skalę głosowanie większością kwalifikowaną, COM(2019)186.

żółtej kartki. Do specjalnej procedury ustawodawczej nie ma zastosowania procedura pomarańczowej kartki. Wciąż jest także możliwe wszczęcie nieformalnego dialogu z parlamentami narodowymi.

## 2. Wariant konsultacji

Obecne konsultacje będące wariantem lizbońskiej specjalnej procedury ustawodawczej stanowią szczątkową formę pierwotnej procedury konsultacji. Wspomniana procedura dzierżyła przez szereg lat prymat wśród procedur decyzyjnych, który ostatecznie ograniczyła procedura współdecyzji. Historyczna procedura konsultacji umożliwiała PE opiniowanie wniosków przedstawianych przez RUE. Udział PE odzwierciedlał (i wciąż odzwierciedla) podstawową zasadę demokracji, zgodnie z którą społeczeństwo uczestniczy w wykonywaniu władzy za pośrednictwem zgromadzenia reprezentantów. Następstwem ówczesnych rozwiązań jest to, że traktaty wciąż nie przewidują sytuacji, w której to RUE będzie przedstawiać opinię dotyczącą wniosku Parlamentu. W swojej opinii PE może zatwierdzić, odrzucić lub zaproponować poprawki do projektu aktu prawnego. Rada może poprawki zaakceptować i wprowadzić do treści aktu, ale nie jest stanowiskiem PE związana.

Konsekwencją wieloletniej praktyki stosowania procedury konsultacji jest także bogate orzecznictwo określające ramy wzajemnej współpracy. Zgodnie z wciąż aktualnym orzeczeniem TS, konsultacja powinna być rozwiązaniem umożliwiającym Parlamentowi rzeczywisty udział w procesie legislacyjnym i stanowić zasadniczy element równowagi instytucjonalnej zamierzonej przez traktaty. Wychodząc z zasady równowagi instytucjonalnej TS sformułował szereg wzajemnych zobowiązań między PE i Radą. Regularne konsultowanie Parlamentu w przypadkach określonych przez traktaty stanowi zatem istotny wymóg proceduralny, którego naruszenie powoduje nieważność danego aktu. Nie można uznać, że wymóg ten jest spełniony przez samo tylko zwrócenie się przez Radę do Parlamentu o opinię. Rada nie może więc podejmować wiążących decyzji przed otrzymaniem rezolucji PE<sup>161</sup>. Nie oznacza to jednak zawieszenia działań RUE do czasu uzyskania opinii. TS wskazał wręcz, że Rada dobrze gospodaruje czasem, jeśli rozpatruje sprawę oczekując na opinię PE<sup>162</sup>.

<sup>161</sup> Pkt 33 i 34 wyroku Trybunału z dnia 29 października 1980 r., SA Roquette Frères p. Radzie Wspólnot Europejskich (Kwoty produkcyjne), sprawa 138/79, ECLI:EU:C:1980:249.

<sup>162</sup> Wyrok Trybunału z dnia 10 maja 1995 r., PE p. Radzie Unii Europejskiej, sprawa C-417/93, ECLI:EU:C:1995:127.

Ponadto w przypadku wprowadzenia zmian do tekstu Rada jest zobowiązana do ponownej konsultacji, co gwarantuje, że tekst przyjęty przez Radę nie różni się zasadniczo od tego, w sprawie którego konsultowano się z Parlamentem. Z obowiązku ponownej konsultacji Rada jest zwolniona wtedy, gdy poprawki te odpowiadają zasadniczo życzeniom Parlamentu<sup>163</sup>. Parlament z kolei nie może nadużywać prawa do konsultacji<sup>164</sup>.

Prace nad projektem przed uzyskaniem opinii PE niekoniecznie oznaczają naruszenie zasady równowagi instytucjonalnej czy zasady lojalności. Mogą bowiem być następstwem nieformalnych negocjacji międzyparlamentarnych i ich celem może być uwzględnienie uwag przedkładanych przez PE. Zasadniczo pozycja PE jest uzależniona od wzajemnych relacji trzech instytucji: PE, RUE i Komisji. W przypadku problemów we wzajemnej komunikacji wariant konsultacji można uznać przynajmniej za możliwość zwiększenia transparentności procesu decyzyjnego i przestrzeń do wyrażenia opinii przez uczestników procesu, których udział mógłby zostać wyłączony<sup>165</sup>. Jeżeli natomiast dialog przebiega owocnie, nie ma formalnym przeszkód, aby procedura przebiegała podobnie do etapu pierwszego czytania zwykłej procedury ustawodawczej. Z tą jednak różnicą, że poprawki będzie nanosić formalnie RUE, a nie PE (w zwykłej procedurze ustawodawczej Rada, chcąc uniknąć konieczności głosowania jednomyślnego, często na drodze rozmów trójstronnych korzysta z uprawnień PE do wniesienia stosownych poprawek).

---

<sup>163</sup> Wyrok Trybunału z dnia 16 lipca 1992 r., PE p. Radzie Wspólnot Europejskich (Cabotage II ), sprawa C-65/90, ECLI:EU:C:1992:325.

<sup>164</sup> Wyrok Trybunału z dnia 30 marca 1995 r., PE p. Radzie Unii Europejskiej (General Tariff Preferences), sprawa C-65/93, ECLI:EU:C:1995:91.

<sup>165</sup> D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, dz. cyt., s. 111.



Tabela: Zakres zastosowania specjalnej procedury ustawodawczej, wariant konsultacji

Specjalna procedura ustawodawcza, wariant konsultacji
<p>Legislator RUE:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– zabezpieczenie społeczne i ochrona socjalna (art. 21 ust. 3 TFUE)</li> <li>– wybory lokalne (art. 22 ust. 1 TFUE)</li> <li>– wybory do PE (art. 22 ust. 2 TFUE)</li> <li>– opieka dyplomatyczna i konsularna (art. 23 TFUE)</li> <li>– ograniczenia w swobodnym przepływie kapitału (art. 64 ust. 3 TFUE)</li> <li>– dokumenty tożsamości (art. 77 ust. 3 TFUE)</li> <li>– prawo rodzinne mające skutki transgraniczne (art. 81 ust. 3 TFUE)</li> <li>– policyjna współpraca operacyjna (art. 87 ust. 3 TFUE)</li> <li>– transgraniczna współpraca operacyjna (art. 89 TFUE)</li> <li>– harmonizacja podatków pośrednich (art. 113 TFUE)</li> <li>– harmonizacja przepisów dotyczących rynku wewnętrznego (art. 115 TFUE)</li> <li>– systemy językowe dotyczące europejskich praw własności intelektualnej (art. 118 TFUE)</li> <li>– zmiana protokołu w sprawie nadmiernego deficytu (art. 126 ust. 14 TFUE)</li> <li>– zadania EBC (art. 127 ust. 6 TFUE)</li> <li>– niektóre aspekty polityki społecznej (art. 153 ust. 2 TFUE)</li> <li>– szczegółowe programy badań (art. 182 ust. 4 TFUE)</li> <li>– niektóre aspekty polityki w dziedzinie środowiska (art. 192 ust. 2 TFUE)</li> <li>– opodatkowanie w ramach polityki energetycznej (art. 194 ust. 3 TFUE)</li> <li>– stowarzyszenia z krajami terytoriami zamorskimi (art. 203 TFUE)</li> <li>– właściwość TSUE (art. 262 TFUE)</li> <li>– statut EBI (art. 308 TFUE)</li> <li>– system zasobów własnych Unii (art. 311 TFUE)</li> <li>– regiony peryferyjne (art. 349 TFUE)</li> </ul>
<p>Legislator PE:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– brak</li> </ul>

### 3. Wariant zgody

Jeżeli w specjalnej procedurze ustawodawczej wymagana jest zgoda, oznacza to, że legislator (RUE lub PE) nie może przyjąć aktu prawnego nie uzyskawszy uprzednio zgody instytucji opiniującej (odpowiednio PE, RUE). Instytucja opiniująca może zaakceptować lub odrzucić wniosek, formalnie nie może zaproponować poprawek. Legislador jest tym stanowiskiem związany.

Zwykle procedura zgody dotyczy projektów aktów ustawodawczych przygotowywanych przez RUE, a opiniowanych przez PE. Wyjątkowo rzadko wnioski PE będą wymagać zgody RUE. Przed zmianami wprowadzonymi przez TL wyrażenie zgody obejmowało głównie kwestie instytucjonalne związane z funkcjonowaniem Europejskiego Banku Centralnego i Parlamentu Europejskiego.

Zgodnie ze swoim regulaminem (art. 105 regulaminu PE), jeżeli Parlament zostanie poproszony o udzielenie zgody na akt prawnie wiążący, właściwa komisja przygotowuje i przedstawia na posiedzeniu plenarnym stanowisko w sprawie przyjęcia lub odrzucenia proponowanego aktu. Zgoda lub jej brak jest wydawany w formie zalecenia, który zawiera umocowania, lecz nie zawiera motywów. Zaleceniu może towarzyszyć krótkie uzasadnienie. Uzasadnienie sporządza wyłącznie sprawozdawca i nie jest ono poddawane pod głosowanie. W razie konieczności właściwa komisja parlamentarna może również złożyć sprawozdanie obejmujące projekt rezolucji nieustawodawczej, podając przyczyny udzielenia lub nieudzielenia zgody przez Parlament oraz, w stosownych przypadkach, wydając zalecenia dotyczące wykonania proponowanego aktu. Prawo pierwotne nie przewiduje terminu, w którym PE ma przyjąć stanowisko. Regulamin stanowi jedynie, że jeżeli właściwa komisja nie przyjmie zalecenia w ciągu 6 miesięcy od daty przedstawienia jej wniosku o udzielenie zgody, Konferencja Przewodniczących może wprowadzić daną sprawę do porządku obrad celem jej rozpatrzenia podczas kolejnej sesji miesięcznej albo – w należycie uzasadnionych przypadkach – podjąć decyzję o przedłużeniu tego 6-miesięcznego okresu. W drodze jednego głosowania nad udzieleniem zgody Parlament podejmuje decyzję w sprawie proponowanego aktu prawnego bez względu na to, czy zalecenie komisji przedmiotowo właściwej dotyczy przyjęcia czy odrzucenia danego aktu – przy czym nie ma możliwości wnoszenia poprawek. W przypadku niezyskania wymaganej większości proponowany akt zostaje odrzucony.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że w praktyce wariant zgody może bardzo przypominać zwykłą procedurę ustawodawczą<sup>166</sup>. Z pewnością konieczność uzyskania zgody instytucji opiniującej wnioski powoduje, że ma ona silną pozycję względem legislatora, podobną do tej, którą RUE i PE posiadają jako współlegislatorzy. Możliwe, że w niektórych przypadkach, gdy z inicjatywą ustawodawczą wystąpi KE, instytucje będą współpracować przy wykorzystaniu zasad wypracowanych w zwykłej procedurze ustawodawczej, a przede wszystkim będą opierać współpracę na trilogu. Co ciekawe wariant zgody obejmuje także wnioski legislacyjne będące odstępstwem od wyłącznej inicjatywy prawodawczej Komisji. W tych przypadkach zasadniczą różnicą między zwykłą procedurą ustawodawczą, a wariantem zgody w specjalnej procedurze będzie relacja z KE, która traci pozycję inicjatora i koordynatora procesu legislacyjnego.

Tabela: Zastosowanie specjalnej procedury ustawodawczej, wariant zgody

Zgoda
<p>Legislator RUE:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– niedyskryminacja (art. 19 ust. 1 TFUE)</li> <li>– rozszerzenie praw obywatelskich (art. 25 TFUE)</li> <li>– Prokuratura Europejska (art. 86 ust. 1 TFUE)</li> <li>– jednolita ordynacja wyborcza do PE (art. 223 ust. 1 TFUE)</li> <li>– wieloletnie ramy finansowe (art. 312 ust. 2 TFUE)</li> <li>– procedura budżetowa (art. 314 TFUE) – specjalna procedura ustawodawcza <i>sui generis</i></li> <li>– klauzula elastyczności (art. 352 TFUE)</li> </ul>
<p>Legislator PE:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– statut posłów PE (art. 223 ust. 2 TFUE)</li> <li>– uprawnienia śledcze PE (art. 226 TFUE)</li> <li>– status i ogólne warunki pełnienia funkcji RPO (art. 228 ust. 4 TFUE)</li> </ul>

<sup>166</sup> Tamże, s. 112.

#### 4. Specjalna procedura ustawodawcza *sui generis* – procedura budżetowa

Specjalną procedurą ustawodawczą *sui generis* jest natomiast procedura budżetowa (art. 314 TFUE). Procedura przyjęcia rocznego budżetu posiada cechy, które nie dają jej jednoznacznie sklasyfikować do żadnej z dwóch procedur: zwykłej i specjalnej. Prawo pierwotne stanowi, że jest to specjalna procedura ustawodawcza (art. 314 ust. 1 TFUE), jednocześnie przewiduje znaczne odstępstwa od pozostałych takich procedur, wskazując, że RUE i PE stanowią wspólnie władzę budżetową. Ponadto analiza przesłanek materialnych wskazuje, że procedura budżetowa zawiera elementy materialnie istotne dla zwykłej procedury ustawodawczej.

Po pierwsze, procedura budżetowa oparta jest na współdziałaniu KE, która przygotowuje projekt oraz RUE i PE, będących władzą budżetową. Ma więc zastosowanie tzw. trójkąt legislacyjny. Każda z instytucji tworzących władzę budżetową może wpływać na treść budżetu. Dla porównania, w procedurze specjalnej tylko jedna instytucja kształtuje treść aktu prawnego. Możliwość przedstawienia poprawek przez PE powoduje natomiast, że budżet jest przyjmowany w dwóch czytaniach.

Po drugie, w pierwszym czytaniu, odwrotnie jak w przypadku zwykłej procedury ustawodawczej, jako pierwsza stanowisko przyjmuje RUE. Następnie Parlament, oprócz akceptacji i odrzucenia projektu, może przedstawić propozycję poprawek. Konsekwencją wprowadzenia poprawek jest niezwłoczne zwołanie komitetu pojednawczego<sup>167</sup>, który ma taki sam skład i funkcję, jak w zwykłej procedurze ustawodawczej. Komitet nie zbiera się, gdy Rada (w terminie 10 dni od przekazania projektu z poprawkami) przyjmie wszystkie poprawki PE.

Po trzecie, w ewentualnym drugim czytaniu, gdy władza budżetowa głosuje nad wspólnym projektem przyjętym przez komitet pojednawczy, PE posiada decydującą rolę w zakończeniu procedury. Odrzucenie wspólnego projektu przez PE kończy procedurę i nakłada na KE obowiązek przedstawienia nowego wniosku. Wspólny projekt, odrzucony przez RUE, może wciąż zostać przyjęty, jeżeli PE dwukrotnie w głosowaniu zatwierdzi budżet. W drugim czytaniu PE głosuje jako pierwszy, a głosowanie odbywa się przed decyzją Rady.

<sup>167</sup> Do czasu wejścia w życie TL komitet pojednawczy działał w oparciu o porozumienie międzyinstytucjonalne. Traktatowe umocowanie działalności komitetu jest nowością wprowadzoną na mocy TL. Zob. J. Łacny, *Komentarz do art. 314, w: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz LEX. Tom I*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 881.

W drugim głosowaniu PE, które odbywa się po odrzuceniu wniosku przez RUE, PE może potwierdzić niektóre lub wszystkie swoje poprawki i ostatecznie przyjąć budżet.

Po czwarte, specyficznym dla procedury budżetowej rozwiązaniem jest to, że milczenie PE i RUE co do projektu budżetu i wspólnego projektu ustalonego w pracach komitetu pojednawczego, jest traktowane jako milcząca zgoda.

Po piąte, ze specyfiki przedmiotowej wynika cykliczność procedury i to, że instytucje w niej uczestniczące są związane innymi terminami, jak w zwykłej procedurze. Wniosek legislacyjny jest każdorazowo przedkładany przez KE nie później niż 1 września roku poprzedzającego rok, w którym budżet ma być wykonany. Rada przedstawia swoje stanowisko PE nie później niż 1 października. PE ma czterdzieści dwa dni na przyjęcie. Ewentualny komitet pojednawczy dysponuje trzema tygodniami, a PE i RUE mają kolejne dwa tygodnie na zatwierdzenie wspólnego projektu. Cykliczność procedury kształtuje także tzw. semestr europejski.

Po szóste, odrębność procedury budżetowej jest także związana z niejednoznacznością charakterem prawnym budżetu. W swoim orzecznictwie TSUE przyjmuje, że podpisanie przez przewodniczącego PE uchwały przyjmującej budżet UE powoduje powstanie specyficznego aktu prawnego (ang. *a separate legal act of an objective nature*)<sup>168</sup>. Przyjmuje się, że formalne zakończenie przez przewodniczącego PE procedury budżetowej w postaci uchwały i opublikowanie jej w Dzienniku Urzędowym nadaje przyjętemu budżetowi moc wiążącą wobec instytucji UE i państw członkowskich<sup>169</sup>. Postanowienia TL, które określiły procedurę budżetową jako specjalną procedurę ustawodawczą, nie zakończyły dyskusji nad charakterem prawnym budżetu. Skoro wciąż nie uległa zmianie formuła w taki sposób, że budżet jest przyjmowany na mocy aktu ustawodawczego, trudno jest jednoznacznie zakończyć spór.

<sup>168</sup> Pkt 8 wyroku Trybunału z dnia 3 lipca 1986 r., Rada Wspólnot Europejskich p. Parlamentowi Europejskiemu, sprawa 34/86, ECLI:EU:C:1986:291.

<sup>169</sup> K. Lenaerts, P. Van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, London 2005, s. 495.

## ROZDZIAŁ VI PROCEDURY STANOWIENIA AKTÓW NIEUSTAWODAWCZYCH

### 1. Delimitacja procedur nieustawodawczych. Akty delegowane i akty wykonawcze

Jak wskazano w uwagach wprowadzających, akt ustawodawczy Unii, a szereg akt prawa wtórnego<sup>170</sup>, może stanowić podstawę do przyjęcia wykonującego go aktu nieustawodawczego. Praktyką procesów decyzyjnych jest to, że większość aktów ustawodawczych zawiera jedną, a często także więcej, delegacji do przyjęcia aktów wykonawczych i delegowanych. Stanowienie wymienionych aktów kształtuje istotny i znaczący element działalności prawotwórczej i wykonawczej instytucji Unii. Przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony Komisja Europejska wykonywała powierzone jej zadania w ramach procedur komitologicznych. Wprowadzone na mocy TL zmiany w systematyce źródeł prawa wtórnego, polegały m.in. na stworzeniu nowej kategorii aktów delegowanych oraz odrębnej od systemu komitologicznego procedury ich stanowienia. Przeprowadzona reforma doprowadziła do pierwszego tak kategorycznego podziału uprawnień KE na delegowanie legislacyjne (ang. *legislative delegation*) oraz delegowanie wykonawcze (ang. *executive delegation*)<sup>171</sup>. Obecnie więc prawodawca unijny ma dwie odrębne drogi stanowienia aktów wykonujących unijne rozporządzenia, dyrektywy i decyzje.

Ogólne ramy procedury przyjmowania aktów nieustawodawczych oraz ich cechy charakterystyczne kształtuje prawo pierwotne. Wciąż jednak to do instytucji ustawodawczych należy wybór pomiędzy rodzajem aktu nieustawodawczego, a w konsekwencji pomiędzy procedurą nieustawodawczą. Decyzja o powierzeniu, głównie KE, władzy wykonawczej (ang. *executive powers*),

<sup>170</sup> Na potrzeby niniejszego rozdziału akt prawa wtórnego, ustanawiający delegację do przyjęcia aktu nieustawodawczego, będzie określany aktem podstawowym.

<sup>171</sup> D. Ritleng, *The dividing line between delegated and implementing acts: The Court of Justice sidesteps the difficulty in Commission v. Parliament and Council (Biocides)*, „Common Market Law Review” 1 (2015), s. 244.

podobnie jak wybór formy aktu nieustawodawczego, jest bardzo istotna i brzemienna w skutki. Wybór typu aktu nieustawodawczego pociąga za sobą istotne konsekwencje proceduralne i wpływa na pozycję instytucji legislacyjnych, szczególnie w realizacji funkcji kontrolnej. Od chwili wejścia w życie TL instytucje UE (PE, RUE, KE) odmiennie interpretowały postanowienia traktatowe dotyczące aktów wykonawczych i delegowanych. Było to powodem powtarzających się problemów w negocjacjach międzyinstytucjonalnych towarzyszących określaniu ram proceduralnych wykonywania postanowień traktatowych.

Mimo, że zakresy zastosowania art. 290 i art. 291 TFUE wykluczają się wzajemnie, to jednak linia podziału nie jest wyraźna. Dlatego wskazuje się, że rozróżnienie obu kategorii aktów stało się po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego jednym z najistotniejszych problemów implementacji, zarówno z prawnego, jak i politycznego punktu widzenia<sup>172</sup>. W pierwszych latach funkcjonowania systemu postlizbońskiego KE wychodziła z założenia, że uprawnienia przysługujące jej na podstawie art. 291 TFUE (akty wykonawcze) mają charakter czysto wykonawczy, podczas gdy zgodnie z art. 290 TFUE (akty delegowane) dysponuje ona uprawnieniami o charakterze *quasi*-ustawodawczym<sup>173</sup>. Takiego stanowiska nie potwierdził TSUE, który wskazał, że zasadniczą podstawą rozdziału pomiędzy art. 290 TFUE a 291 TFUE jest nie tyle (lub nie jedynie) konieczność wyznaczenia granicy pomiędzy stanowieniem prawa a jego wykonywaniem jako następujących po sobie faz procesu tworzenia norm Unii, lecz raczej chęć wyznaczenia granic pomiędzy odpowiednimi kompetencjami Unii i państw członkowskich<sup>174</sup>. Jak wskazał rzecznik generalny P.C. Villalón „ostatecznie rozróżnienie pomiędzy aktami delegowanymi a aktami wykonawczymi nie opiera się wyłącznie na różnicy pomiędzy stanowieniem prawa (nawet jeśli jest ono delegowane) a jego wykonywaniem, lecz wynika również z tego, że akty delegowane są wynikiem wykonywania własnych kompetencji prawotwórczych Unii, podczas gdy akty wykonawcze są efektem wykonywania (pomocniczo) przez Komisję (lub Radę) kompetencji przypisanych zasadniczo państwom członkowskim”<sup>175</sup>. Rozróżnienie procedur

<sup>172</sup> M. Niedźwiedź, *Akty delegowane versus akty wykonawcze – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 18.03.2014 r., C-427/12, Komisja Europejska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 3 (2020), s. 48 i nast.

<sup>173</sup> Sprawa C-427/12.

<sup>174</sup> Pkt 24 sprawa C-427/12 oraz glosa do wyroku: M. Niedźwiedź, dz. cyt., s. 48 i nast.

<sup>175</sup> Opinia Rzecznika Generalnego Pedra Cruza Villalóna przedstawiona w dniu 19 grudnia 2013 r., sprawa C-427/12, ECLI:EU:C:2013:871, pkt 57-58.

ma więc nie tylko istotne implikacje proceduralne na poziomie Unii, ale także rodzi konsekwencje natury konstytucyjnej<sup>176</sup>.

Właściwe rozróżnienie<sup>177</sup> i wybór podstawy prawnej powoduje wybór adekwatnej procedury nieustawodawczej. Posiadając prawo inicjatywy legislacyjnej, Komisja ma do odegrania główną rolę w tym względzie. Przedstawiając swój wniosek legislacyjny, powinna w sposób jednoznaczny znać charakter potrzebnych jej uprawnień (pkt 23 DAG). Komisja Europejska w swoich dokumentach roboczych zasadniczo proponuje każdorazowe przeprowadzenie testu opierającego się na kryterium celowościowym, a opartym na dwóch prostych pytaniach: 1) Czy uprawnienie przyznane Komisji polega na określaniu, „co” adresat powinien zrobić? 2) Czy uprawnienie przyznane Komisji polega na określaniu, „jak” adresat ma działać, wypełniając obowiązki wynikające z podstawowego aktu ustawodawczego?

Twierdząca odpowiedź na pytanie, „co” oznacza generalnie, że akt prawny ustanawia dodatkowy zbiór zasad materialnych o ogólnym zastosowaniu, które należą do sfery legislacyjnej, a zatem są przyjmowane w drodze aktów delegowanych. Odpowiedź twierdząca na drugie pytanie oznacza, że należy przyjąć akt wykonawczy (pkt 43 DAG). Wybór procedury nie wynika natomiast ze związku między politycznym znaczeniem decyzji a charakterem uprawnień, jakie mają zostać przyznane Komisji. Przykładowo środki bardzo techniczne i niekontrowersyjne mogą zostać przyjęte aktem delegowanym, jeżeli spełnione są warunki art. 290 TFUE, a decyzje o charakterze wysoce politycznym mogą przyjąć formę aktu wykonawczego, jeżeli spełnione są warunki określone w art. 291 (pkt 33 DAG).

Nadużywanie kryteriów określonych w art. 290 i 291 TFUE może nie tylko wpłynąć na zgodność z prawem podstawowego aktu ustawodawczego, ale może również podważyć ważność późniejszych aktów przyjętych przez Komisję (pkt 24 DAG). Jednocześnie należy pamiętać, że jeden podstawowy akt ustawodawczy może wymagać do prawidłowego wprowadzenia w życie zarówno aktów delegowanych, jak i aktów wykonawczych (pkt 25 DAG). W każdym z tych przypadków charakter planowanego aktu należy określić z uwzględnieniem celów, treści i kontekstu planowanego aktu, a także celów, treści i kontekstu samego aktu ustawodawczego<sup>178</sup>. W procesie wyznaczania granic między aktami delegowanymi i wykonawczymi kluczowe znaczenie

<sup>176</sup> D. Ritleng, dz. cyt., s. 250.

<sup>177</sup> Na temat kryteriów rozróżnienia zob. część I.

<sup>178</sup> Cz. I pkt 2 niewiążące kryteria stosowania art. 290 i 291 TFUE.



ma obecnie porozumienie międzyinstytucjonalne z 2019 r.<sup>179</sup>, które w oparciu o dotychczasowe orzecznictwo i praktykę współpracy międzyinstytucjonalnej kształtuje ramy dobrych praktyk.

Obok różnic wynikających z wykładni celowościowej aktów delegowanych i wykonawczych zasadnicze różnice kształtują się także w zakresie procedur, którym te akty podlegają<sup>180</sup>.

Po pierwsze, w przypadku aktów delegowanych traktatowa norma kompetencyjna jest wystarczająca do określenia procedury ich przyjęcia. W praktyce oznacza to, że każdy akt ustawodawczy zawierający umocowanie do przyjęcia aktu delegowanego kształtuje także warunki przyjęcia aktu nieustawodawczego, od przypadku do przypadku (ang. *case by case*). Pełną swobodę kształtowania procedury przyjęcia aktów delegowanych ograniczają porozumienia międzyinstytucjonalne i komunikaty Komisji. Niezależnie zakres uprawnień dyskrejonalnych Komisji Europejskiej jest szerszy, w porównaniu z procedurą stanowienia aktów wykonawczych.

Po drugie, akty wykonawcze może stanowić zarówno Komisja, jak i Rada, we wskazanych w prawie pierwotnym przypadkach, akty delegowane stanowi natomiast wyłącznie Komisja.

Po trzecie, procedura stanowienia aktów delegowanych nie przewiduje włączenia w proces ich stanowienia komitetów, występujących w procedurach komitologicznych.

Po czwarte, obie procedury różnią się zakresem uprawnień nadzorczych PE i RUE.

## 2. System komitetowy (komitologia)

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu działalność wykonawcza Komisji Europejskiej, realizowana w ramach systemu komitologicznego, nie należy do jej autonomicznych, mających swoje źródło w traktatach, uprawnień. W systemie prawnym Unii Europejskiej, nieprzerwanie od traktatów rzymskich, ogólną kompetencją do wykonywania (wdrażania) i stosowania prawa wspólnotowego (obecnie unijnego) dysponowały państwa członkowskie<sup>181</sup>.

<sup>179</sup> Porozumienie w sprawie niewiążących kryteriów stosowania art. 290 i 291 TFUE.

<sup>180</sup> Por. A. Hardacre, M. Kaeding, *Delegated and Implementing Acts. The New Comitology*, Maastricht 2010, s. 14.

<sup>181</sup> M. Szpunar, *Implementacja Traktatu z Lizbony: akty delegowane versus akty wykonawcze*,

Jednocześnie powszechnie akceptowane jest stanowisko, że w niektórych przypadkach zasadne jest powierzenie wykonywania prawa Komisji Europejskiej, zachowując jednak wpływ państw na proces ich realizacji za pośrednictwem systemu komitetowego. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu<sup>182</sup>, z jednej strony, komitologia jest przywoływana przez zewnętrznych obserwatorów jako przykład niezrozumiałego dla zwykłego obywatela, nadmiernie biurokratycznego sposobu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej. Z drugiej jednak strony, eksperci uczestniczący w pracach komitetów oraz analitycy wskazują na wysoką efektywność komitologii, tzn. na przyjmowanie w jej ramach – najczęściej – właściwych rozwiązań we właściwym czasie.

Do wprowadzenia aktualnego rozporządzenia komitologicznego procedurę regulowała decyzja komitologiczna Rady<sup>183</sup>. Przedlizbońska procedura komitetowa ustanawia cztery główne procedury: procedurę doradczą, procedurę zarządzania, procedurę regulacyjną i procedurę regulacyjną połączoną z kontrolą. Wraz z ostatnią zmianą traktatową z procedur komitetowych wyłączono procedurę regulacyjną połączoną z kontrolą, która stała się matrycą dla obecnej procedury stanowienia aktów delegowanych. W miejsce pozostałych trzech procedur przyjęto obowiązującą procedurę doradczą i sprawdzającą. Dodatkowo w obecnym stanie prawnym dopuszczone jest stanowienie aktów wykonawczych przez KE bez korzystania z procedur komitetowych, ale wydaje się to zastrzeżone dla bardzo wąskiej grupy aktów o charakterze czysto technicznym, czy wydawania indywidualnych decyzji skierowanych do państw (pkt 6-8 IAG). Zasadą jest bowiem poddanie propozycji KE kontroli komitetów komitologicznych.

### **3. Procedury stanowienia aktów wykonawczych**

#### **3.1. Podmioty stanowiące akty wykonawcze**

Zasadą jest, że akty wykonawcze stanowi Komisja. Drugą instytucją, która może je przyjmować jest Rada Unii Europejskiej. Traktaty wymieniają dwa

---

„Europejski Przegląd Sądowy” 3 (2012), s. 4-5.

<sup>182</sup> Tamże.

<sup>183</sup> Decyzja Rady z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiająca warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji, Dz. Urz. L 184 z 17.07.1999 r., s. 23.

obszary kompetencji powierzonych Unii, gdzie Rada może stanowić akty wykonawcze.

Po pierwsze, Rada może przyjmować akty wykonawcze w każdym obszarze kompetencji Unii, gdzie taka delegacja mogłaby zostać ustanowiona na rzecz Komisji (Część III TFUE), jeżeli jest to należycie uzasadnione. Często Rada stanowi akty wykonawcze, na podstawie aktów prawnych, które sama przyjęła w ramach specjalnej procedury ustawodawczej lub decyzji i rozporządzeń przyjętych w procedurze nieustawodawczej wynikającej wprost z traktatów (akty nieustawodawcze samoistne). Zdecydowanie rzadziej, powierzenie uprawnień wykonawczych następuje w drodze aktów przyjmowanych w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, chociaż nie jest to zakazane.

Dotychczas Rada korzystała z przedmiotowych uprawnień najszerzej w obszarze podatków; polityki gospodarczej i pieniężnej oraz swobodnego przepływu kapitału; swobodnego przepływu pracowników i polityki społecznej; przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz ochrony środowiska, konsumentów i zdrowia. Spośród wszystkich aktów wykonawczych, zdecydowanie dominowały decyzje wykonawcze przyjmowane w obszarze podatków<sup>184</sup>. W wymienionych obszarach akty wykonawcze Rady stanowią one na wniosek Komisji Europejskiej, która w pracach przygotowawczych postępuje podobnie jak z wnioskami przedkładanymi w procedurach ustawodawczych, w szczególności przeprowadza ocenę skutków, bada poszanowanie zasady pomocniczości i proporcjonalności. Inną cechą charakterystyczną aktów wykonawczych Rady jest to, że są one stanowione w oderwaniu od procedur komitetowych. Wynika to z pozycji Rady w systemie instytucjonalnym. Skoro bowiem Rada stanowi forum reprezentacji interesów narodowych i współpracy międzyrządowej, akty wykonawcze przez nią stanowione, nie wymagają kontroli sprawowanej przez komitety.

Po drugie, Rada przyjmuje akty wykonawcze realizując Wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. W tym obszarze Rada jest jedyną instytucją uprawnioną do przyjmowania aktów wykonawczych. Akty wykonawcze są stanowione na podstawie delegacji zawartych w decyzjach określających działania lub stanowiska. Prawodawca unijny stanowi wprost, że instrumentami WPZiB są decyzje określające zasady wykonywania decyzji – decyzje wykonawcze (art. 25 lit. b podpunkt iii TUE). Zasadniczo, ze względu na specyfikę współpracy w obszarze Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, zarówno odmiennie wygląda procedura przyjęcia aktu podstawowego (decyzji

<sup>184</sup> Na podstawie danych w systemie EUR-lex.

WPZiB) oraz decyzji go wykonującej. Całość procesu, począwszy od przygotowania projektu do jego przyjęcia, spoczywa na Radzie i jej organach. Procedura jest bezpośrednio związana z międzyrządowym charakterem współpracy, który jest wciąż charakterystyczny dla Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

### 3.2. Procedura doradcza i sprawdzająca

Komisja Europejska stanowiąc akty wykonawcze podlega kontroli sprawowanej przez komitety komitologiczne uczestniczące w ocenie projektów nieustawodawczych. Rozporządzenie komitologiczne<sup>185</sup> przewiduje dwa systemy kontroli: procedurę doradczą i sprawdzającą (art. 2 ust. 1). Zastąpiły one, obowiązujące przed wejściem w życie TL, trzy procedury (pkt 11 IAG), które nadawały komitetom bardzo zróżnicowane uprawnienia. Utworzono nową procedurę doradczą, która zastąpiła dotychczasową (art. 3 dec. kom.), a procedura sprawdzająca zastąpiła procedurę zarządzania (art. 4 dec. kom.) i procedurę regulacyjną (art. 5 dec. kom.). Obecnie nie ma możliwości ustanowienia procedur *ad hoc* (pkt 12 IAG). Akt podstawowy nie może także zobowiązywać KE do uprzednich konsultacji wykraczających poza ramy procedur doradczej i sprawdzającej (pkt 13 IAG).

Fundamentalną różnicą między wymienionymi procedurami jest zakres związania KE opinią komitetu komitologicznego. Zgodnie z preambułą, kryterium warunkującym wybór pomiędzy procedurami powinna być proporcjonalność wymogów proceduralnych do charakteru i oddziaływania aktów wykonawczych, jakie mają zostać przyjęte (motyw 15 rozp. kom.). Zasadą jest przyjmowanie aktów wykonawczych zgodnie z procedurą doradczą, która przewiduje niewiążący charakter opinii komitetów (pkt 41-43 IAG). Procedura sprawdzająca, zasadniczo wiążąca Komisję stanowiskiem komitetów, jest formułą kwalifikowaną i ma zastosowanie w wymienionych w rozporządzeniu komitologicznym przypadkach. Dodatkowo, gdy rozporządzenie komitologiczne przewiduje nawet procedurę kwalifikowaną, ale zmiana zostanie należycie uzasadniona, procedurę doradczą można zastosować także w przypadkach prawnie zastrzeżonych dla procedury sprawdzającej (motyw 15 rozp. kom.).

---

<sup>185</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję, Dz. Urz. L 55 z 28.02.2011 r., s. 13.

Przygotowując projekt aktu podstawowego Komisja Europejska sugeruje także, którą z procedur uznaje za właściwą dla potencjalnie przyjmowanych aktów wykonawczych. Wyboru pomiędzy procedurami dokonuje ostatecznie unijny legislator w akcie podstawowym uwzględniając charakter lub oddziaływanie aktów wykonawczych (art. 2 ust. 1 rozp. kom.). Jeżeli legislator uzna to za właściwe, może odstąpić od przewidzianych w rozporządzeniu komitologicznym kryteriów wyboru procedury, powinien jednak to uzasadnić w motywach aktu podstawowego (pkt 18 IAG). Wybór procedury, co do zasady<sup>186</sup>, jest ostatnim etapem wpływu legislatorów na proces stanowienia aktów wykonawczych.

Zgodnie z procedurą doradczą, Komisja decyduje o tym, jaki projekt aktu wykonawczego ma zostać przyjęty, uwzględniając w jak największym stopniu wnioski płynące z dyskusji w ramach komitetu oraz wydaną opinię (art. 4 ust. 2 rozp. kom.). Nie jest jednak formalnie związana stanowiskiem komitetu. Sama opinia jest natomiast przyjmowana bez formalnego głosowania, a gdy takie głosowanie zostanie przeprowadzone, do wydania opinii potrzebna jest zwykła większość głosów wchodzących w jego skład członków (art. 4 ust. 1 rozp. kom.).

Zasadą jest stanowienie aktów wykonawczych w drodze procedury sprawdzającej wówczas, gdy akt wykonawczy ma zasięg ogólny (art. 2 ust. 2 lit. a rozp. kom.). W pozostałych przypadkach wymieniona procedura ma zastosowanie, gdy akt dotyczy (art. 2 ust. 2 lit. b rozp. kom.): 1) programów o znacznych skutkach – za programy o znacznych skutkach preambuła rozporządzenia wymienia w szczególności programy o znacznym wpływie na budżet lub ukierunkowane na państwa trzecie (motyw 12 rozp. kom.; pkt 17 IAG); 2) wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybołówstwa; 3) środowiska, bezpieczeństwa lub ochrony zdrowia lub bezpieczeństwa ludzi, zwierząt lub roślin; 4) wspólnej polityki handlowej; lub 5) opodatkowania.

Cechą charakterystyczną procedury sprawdzającej jest to, że zasadniczo powinna powodować nieprzyjęcie aktu negatywnie zaopiniowanego (motyw 11 rozp. kom.). Opinia komitetu przyjmowana jest w drodze głosowania większością kwalifikowaną, a głosy są ważne zgodnie z zasadami obowiązującymi w Radzie (art. 5 ust. 1 rozp. kom.). Wymóg formalnego przeprowadzenia głosowania nie jest obligatoryjny. Jeżeli żaden członek komitetu nie wyrazi

---

<sup>186</sup> W akcie podstawowym legislatorzy mogą przewidzieć odmienne zasady zakończenia procedury pisemnej (art. 3 ust. 5 akapit 2 rozp. kom.) lub mogą, w uzasadnionych przypadkach, zastrzec w procedurze sprawdzającej, że akt wykonawczy nie może zostać przyjęty w przypadku, gdy nie została wydana opinia (art. 3 ust. 4 akapit 2 lit. b rozp. kom.; pkt 24 IAG).

sprzeciwu, przewodniczący może, bez formalnego głosowania, stwierdzić, że komitet w drodze konsensusu wydał pozytywną opinię na temat projektu aktu wykonawczego. Ponadto nie ma wymogu spełnienia kworum dla komitetów, co w praktyce pozwala przewodniczącemu stwierdzić, że komitet nie wydał opinii w przypadku, w którym na posiedzeniu nie ma wystarczającej liczby przedstawicieli państw członkowskich, aby uzyskać większość kwalifikowaną za lub przeciw projektowi przedłożonemu przez Komisję (pkt 44 IAG).

Po analizie projektu aktu wykonawczego komitet przygotowuje opinię negatywną lub pozytywną, a następnie poddaje ją pod głosowanie, może zdarzyć się jednak tak, że nie osiągnie wymaganej większości głosów i nie jest w stanie wydać żadnej opinii. Zasadniczo, w stosunku do takich przypadków obowiązuje zasada milczącej zgody, a brak opinii jest traktowany jako opinia pozytywna. Rozporządzenie komitologiczne ogranicza jednak zakres obowiązywania zasady milczącej zgody, i wyłącza jej zastosowanie, gdy wystąpi jedna z trzech przesłanek (art. 5 ust. 4 rozp. kom.), tzw. efekt blokujący – ang. *blocking effect* (pkt 50 IAG). Po pierwsze, wydanie opinii jest wymagane ze względu na zakres przedmiotowy aktu, gdy ten dotyczy opodatkowania, usług finansowych, ochrony zdrowia lub bezpieczeństwa ludzi, zwierząt lub roślin, lub ostatecznych wielostronnych środków ochronnych. Po drugie, obowiązek wydania opinii może wynikać z aktu podstawowego. Po trzecie, gdy komitet wyraził sprzeciw wobec jego przyjęcia zwykłą większością głosów swoich członków (gdy nie było możliwości osiągnięcia większości kwalifikowanej)<sup>187</sup>. O ile KE nie może korzystać z zasady milczącej zgody, jeżeli uważa się akt wykonawczy za konieczny, to przewodniczący może przedstawić zmienioną wersję tego aktu temu samemu komitetowi w ciągu dwóch miesięcy od głosowania albo przedstawić do dalszej dyskusji projekt aktu wykonawczego komitetowi odwoławczemu w ciągu miesiąca od głosowania (art. 5 ust. 4 rozp. kom.). W przypadku gdy komitet nie wyda opinii, procedura powinna także zapewnić, aby Komisja miała możliwość przeglądu projektów aktów wykonawczych, uwzględniając opinie wyrażone w ramach komitetu (motyw 11 rozp. kom.).

Zasadniczo w procedurze sprawdzającej Komisja Europejska uzyskuje mandat przyjęcia aktu wykonawczego, gdy otrzymała pozytywną opinię komitetu (art. 5 ust. 2 rozp. kom.). Jeżeli opinia komitetu jest negatywna, Komisja nie przyjmuje projektu aktu wykonawczego, chociaż od tej reguły obowiązują dwa wyjątki.

<sup>187</sup> Odmiennie zasady obowiązują przy przyjmowaniu projektów ostatecznych środków antydumpingowych i wyrównawczych (art. 5 ust. 5 rozp. kom.).

Po pierwsze, jeżeli KE uzna, iż niezwłoczne przyjęcie jest konieczne, aby uniknąć znaczących zakłóceń w działaniu rynków rolnych lub zagrożenia dla interesów finansowych Unii (art. 7 rozp. kom.). Wymienione w zdaniu poprzednim przesłanki dają także mandat KE przyjęcia aktu wykonawczego, gdy komitet w ogóle nie wyda opinii. W przedmiotowych okolicznościach Komisja natychmiast przedkłada przyjęty akt wykonawczy komitetowi odwoławczemu, którego stanowisko decyduje o dalszych losach aktu nieustawodawczego. Jeżeli opinia komitetu odwoławczego jest negatywna, Komisja natychmiast uchyla ten akt. W przypadku wydania przez komitet odwoławczy pozytywnej opinii lub niewydania żadnej opinii akt wykonawczy pozostaje w mocy (art. 7 rozp. kom.).

Po drugie, w bardzo wyjątkowych przypadkach, gdy opinia jest negatywna, ale wystąpią nowe okoliczności, które powstały po głosowaniu, KE może przyjąć akt wykonawczy. Uprzednio jednak powinna poinformować o swoim stanowisku komitet i legislatorów<sup>188</sup>.

Rozwiązaniem pośrednim jest modyfikacja projektu aktu wykonawczego. W przypadku, gdy KE uważa akt wykonawczy za konieczny, przewodniczący może przedstawić zmienioną wersję projektu aktu wykonawczego temu samemu komitetowi w ciągu dwóch miesięcy od wydania negatywnej opinii albo przedstawić do dalszej dyskusji projekt aktu wykonawczego komitetowi odwoławczemu w ciągu miesiąca od takiego wydania opinii (art. 5 ust. 3 rozp. kom.).

Jak więc widać, Komisja Europejska dysponuje znacznym zakresem władzy dyskrecjonalnej, gdy opinie komitetów są negatywne lub komitety nie wydały opinii (pkt 51 IAG).

Wraz z wyborem procedury, w należycie uzasadnionych przypadkach, legislator może przewidzieć zastosowanie trybu pilnego (art. 8 rozp. kom.; pkt 26 IAG). W szczególności ma on automatyczne zastosowanie w razie podejmowania tymczasowych środków antydumpingowych lub wyrównawczych (art. 8 ust. 5 rozp. kom.). Procedura w sprawach pilnych nie stanowi odrębnej procedury, ale sposób procedowania jednej z dwóch procedur (pkt 26 IAG). Ponadto jej zastosowanie jest niezależne od stanowiska Komisji. Skutkiem przedmiotowego trybu jest to, że akty wykonawcze mają natychmiastowe zastosowanie (motyw 16 rozp. kom.).

Stosowanie trybu pilnego zasadniczo polega na rezygnacji z korzystania z opinii komitetów. Komisja nadal stara się jednak o uzyskanie stanowisk

---

<sup>188</sup> Oświadczenie PE, RUE i Komisji załączone do rozporządzenia komitologicznego.

państw członkowskich w ramach indywidualnych konsultacji (pkt 67 IAG). Akt wykonawczy przyjęty w trybie pilnym pozostaje w mocy przez okres nieprzekraczający sześciu miesięcy, chyba że akt podstawowy stanowi inaczej (art. 8 ust. 2 rozp. kom.). Nie później niż 14 dni od przyjęcia takiego aktu, przewodniczący KE przedstawia go odpowiedniemu komitetowi w celu uzyskania jego opinii (art. 8 ust. 3 rozp. kom.). W uzasadnionych przypadkach termin ten może być skrócony (pkt 38 IAG).

Jeżeli tryb pilny jest realizowany w ramach procedury doradczej, to sposób postępowania z przyjętym aktem wykonawczym, po uzyskaniu opinii komitetu, zależy zasadniczo od stanowiska Komisji (pkt 69 IAG). W ramach trybu pilnego w procedurze sprawdzającej środki mają charakter tymczasowy i, co do zasady, są przyjmowane na okres 6 miesięcy (pkt 28 IAG). Jeżeli zaistnieje konieczność przyjęcia środka o charakterze stałym powinien on zostać przyjęty z wykorzystaniem procedury komitetowej (pkt 69 IAG). W przypadku, gdy zastosowanie ma procedura sprawdzająca, jeżeli opinia wydana przez komitet jest negatywna, Komisja natychmiast uchyla akt wykonawczy (art. 8 ust. 4 rozp. kom.). Zasadniczo w pozostałych przypadkach akt wykonawczy pozostaje w mocy<sup>189</sup>.

### 3.3. Komitety i komitet odwoławczy

Istotą procedur komitologicznych jest opiniowanie projektów aktów wykonawczych przez niezależne od KE komitety. W związku z tym, że akty wykonawcze stanowią odstępstwo od generalnej zasady wykonywania prawa Unii przez organy krajowe, komitety stanowią instrument, za pośrednictwem którego państwa członkowskie kontrolują Komisję (motyw 6 rozp. kom.). W skład komitetów wchodzi przedstawiciele państw członkowskich, którym przewodniczy, bez prawa głosu, przedstawiciel Komisji (art. 3 ust. 2 rozp. kom.). Komitety komitologiczne są ustanawiane wyłącznie w akcie podstawowym, który przewiduje przyjęcie aktu wykonawczego, ale powierzone im zadanie realizują zgodnie z zasadami przewidzianymi w rozporządzeniu komitologicznym. Akt podstawowy nie może zmieniać ich roli (pkt 29 IAG). Komitety komitologiczne nie powinny być także wzywane w tym charakterze do pełnienia innych funkcji<sup>190</sup>.

---

<sup>189</sup> Odmienna procedura obowiązuje w przypadku tymczasowych środków antydumpingowych lub wyrównawczych (art. 8 ust. 5 rozp. kom.).

<sup>190</sup> Pkt 30 Porozumienia w sprawie lepszego stanowienia prawa.



Każdy komitet, zwykłą większością głosów wchodzących w jego skład członków i na wniosek swojego przewodniczącego, przyjmuje swój regulamin wewnętrzny w oparciu o regulamin standardowy<sup>191</sup>. W zakresie, w jakim może to być konieczne, istniejące komitety dostosowują swoje regulaminy wewnętrzne do regulaminu standardowego (art. 9 ust. 1 i ust. 2 rozp. kom.).

Mechanizm kontroli w systemie komitologicznym, podobnie jak procedury ustawodawcze, jest oparty na dialogu. W systemie komitologicznym jest on prowadzony pomiędzy przedstawicielami państw członkowskich, a służbami Komisji. W komitetach komitologicznych każde państwo członkowskie jest traktowane jako jeden członek komitetu. Każdy członek komitetu decyduje o składzie swojej delegacji i informuje o nim przewodniczącego. Za zgodą przewodniczącego delegacjom mogą towarzyszyć eksperci, którzy nie wchodzi w skład delegacji<sup>192</sup>.

Jak już wspomniano pracom komitetów przewodniczy przedstawiciel Komisji Europejskiej. Podstawowym zadaniem przewodniczącego jest przedstawienie projektu aktu wykonawczego, który ma zostać przyjęty przez Komisję (art. 3 ust. 3 rozp. kom.). Rola przewodniczącego komitetu obejmuje zwoływanie posiedzenia, przygotowanie dokumentów i praktyczne prowadzenie posiedzenia<sup>193</sup>. On także przygotowuje projekt opinii, która następnie jest dyskutowana i przyjmowana (pkt 37 IAG).

Komitety komitologiczne kierują się w swoich pracach dwoma podstawowymi zasadami (pkt 39 IAG). Pierwsza zakłada, że przewodniczący powinien dążyć do rozwiązań, które cieszą się jak największym poparciem w ramach komitetu, uwzględniając sugestie i poprawki popierane przez komitet (art. 3 ust. 4 rozp. kom.). W związku z tym przewodniczący ma margines negocjacyjny w Komisji. Do czasu wydania opinii przez komitet każdy członek komitetu może proponować poprawki, a przewodniczący może przedstawiać zmienione wersje projektu. Jeżeli jednak zmieniony tekst odejdzie od podstawowych aspektów projektu uzgodnionego w ramach konsultacji między służbami, należy przeprowadzić nowe konsultacje między służbami (w razie potrzeby uproszczone/przyspieszone).

Drugą z zasad, która ma zastosowanie tylko do procedury sprawdzającej, jest zasada „odwróconej większości” pozwalająca co do zasady przyjąć akt

<sup>191</sup> Wzór regulaminu wewnętrznego komitetów – Regulamin wewnętrzny komitetu [nazwa komitetu], Dz. Urz. C 206 z 12.07.2011 r., s. 11 (wzór regulaminu wewnętrznego).

<sup>192</sup> Tamże, art. 5 ust. 1.

<sup>193</sup> Tamże, art. 1, 2.

wykonawczy, chyba że większością kwalifikowaną zostanie wydana opinia negatywna.

Obrady komitetów są poufne<sup>194</sup>. Komitet powinien przyjąć swoje stanowisko w terminie proporcjonalnym do wagi i pilności sprawy, umożliwiającym wczesne i skuteczne przeanalizowanie projektu i wyrażenie swoich opinii, zasadniczo nie wcześniej niż 14 dni od przedłożenia komitetowi projektu aktu (art. 3 ust. 3 rozp. kom.). Po przyjęciu opinii tekst projektu aktu wykonawczego nie powinien być zmieniany (pkt 37 IAG).

Zasadą jest przyjmowanie opinii na posiedzeniach komitetu, jednak w należycie uzasadnionych przypadkach przewodniczący może uzyskać opinię komitetu w drodze procedury pisemnej (pkt 40 IAG). Jeżeli w wyznaczonym terminie, członek komitetu nie sprzeciwia się projektowi aktu wykonawczego lub nie wstrzymuje się wyraźnie od głosowania nad nim, wyraża swoją milczącą zgodę w odniesieniu do projektu aktu wykonawczego (art. 3 ust. 5 rozp. kom.). Jeżeli jednak procedura pisemna miałaby zakończyć się bez osiągnięcia rezultatu, o ile nie przewidziano inaczej w akcie podstawowym, przewodniczący zwołuje posiedzenie komitetu.

Opinię komitetu zapisuje się w protokole. Członkowie komitetu mają prawo zażądać zaprotokołowania swojego stanowiska. Przewodniczący niezwłocznie przesyła protokół członkom komitetu (art. 3 ust. 6 rozp. kom.). Komisja powinna prowadzić rejestr zawierający informacje o pracach komitetów. W związku z tym mające zastosowanie do Komisji przepisy dotyczące ochrony dokumentów niejawnych mają również zastosowanie do korzystania z tego rejestru (motyw 20 rozp. kom.).

Komisja prowadzi rejestr prac komitetów, który zawiera (art. 10 ust. 1 rozp. kom.): a) wykaz komitetów; b) porządki dzienne posiedzeń komitetów; c) sprawozdania zbiorcze wraz z wykazami organów i organizacji, do których należą przedstawiciele wyznaczeni przez państwa członkowskie; d) projekty aktów wykonawczych, na temat których komitety mają wydać opinię; e) wyniki głosowania; f) ostateczne projekty aktów wykonawczych po wydaniu opinii przez komitet; g) informacje na temat przyjęcia ostatecznych projektów aktów wykonawczych przez Komisję; oraz h) dane statystyczne dotyczące pracy komitetów. Komisja publikuje również corocznie sprawozdanie na temat pracy komitetów (art. 10 ust. 2 rozp. kom.).

W stosownych przypadkach mechanizm kontroli obejmuje przekazanie sprawy do komitetu odwoławczego (art. 3 ust. 7 rozp. kom.). W przypadku,

---

<sup>194</sup> Tamże, art. 13 ust. 2.

gdy komitet odwoławczy proszony jest o wydanie opinii, zbiera się on nie wcześniej niż 14 dni, z wyjątkiem należycie uzasadnionych przypadków, i nie później niż sześć tygodni po dniu przekazania sprawy. Zasadniczo Komitet odwoławczy wydaje swą opinię w ciągu dwóch miesięcy od dnia przekazania sprawy. Przedstawiciel Komisji przewodniczy komitetowi odwoławczemu (art. 3 ust. 7 rozp. kom.).

Komitet odwoławczy jest komitetem komitologicznym, którego ustanowienie przewiduje wyłącznie procedura sprawdzająca. W odróżnieniu jednak od pozostałych komitetów nie ma charakteru stałego, nie stanowi odrębnej instancji w procedurze sprawdzającej, a raczej jest etapem procedury decyzyjnej, gdzie państwa członkowskie mają okazję podjąć ponownie dyskusję, tym razem na wyższym szczeblu przedstawicieli państw członkowskich (pkt 30 IAG). Korzystanie z forum komitetu odwoławczego nie stanowi stałego elementu procedury, a wyjątek od zasady. Przeniesienie negocjacji na poziom komitetu odwoławczego bazuje na założeniu, że wszystkie możliwości dyskusji w komitecie zostały wyczerpane i żadna z potencjalnych zmian projektu aktu wykonawczego, nie spotkałaby się z akceptacją gremium przedstawicieli państw członkowskich (pkt 54 IAG).

Przed pierwszym posiedzeniem komitetu odwoławczego, Komisja współpracuje z państwami członkowskimi celem ustalenia właściwego szczebla reprezentacji, który powinien mieć „wystarczająco wysoki i horyzontalny charakter, w tym na szczeblu ministerialnym”<sup>195</sup> i „możliwie jak najbardziej jednolity”<sup>196</sup>. Co do zasady reprezentacja nie powinna być na poziomie niższym niż poziom członków Coreperu.

Komitet odwoławczy wydaje swą opinię kwalifikowaną większością głosów (art. 6 ust. 1 rozp. kom.) w terminie 2 miesięcy lub krótszym (pkt 57 IAG). Podobnie jak w pozostałych komitetach może także przyjąć stanowisko w drodze konsensusu<sup>197</sup>. W przypadku, gdy opinia komitetu odwoławczego jest pozytywna, Komisja przyjmuje projekt aktu wykonawczego. Komisja może także przyjąć projekt aktu wykonawczego w przypadku, gdy nie została wydana żadna opinia. Tylko wydanie opinii negatywnej powoduje konieczność odrzucenia projektu (art. 6 ust. 3 rozp. kom.).

<sup>195</sup> Art. 1 ust. 5 regulamin wewnętrzny komitetu odwoławczego (rozporządzenie (UE) nr 182/2011) – Przyjęty przez komitet odwoławczy w dniu 29 marca 2011 r., Dz. Urz. C 183 z 24.06.2011 r., s. 13 (regulamin wewnętrzny komitetu odwoławczego).

<sup>196</sup> Tamże, art. 5 ust. 1.

<sup>197</sup> Tamże, art. 4 ust. 4; pkt 60 IAG, wyjątek przewiduje art. 6 ust. 4 rozp. kom.

### **3.4. Nadzór nad procedurami stanowienia aktów wykonawczych. Pozycja Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej**

Parlament i Rada nie uczestniczą w przygotowywaniu aktów wykonawczych i nie uczestniczą w posiedzeniach komitetów. Legislatorzy nie mogą zablokować przyjęcia projektu aktu wykonawczego (brak prawa weta) i nie mogą „odwołać” uprawnień wykonawczych (pkt 71 IAG), jak ma to miejsce w przypadku aktów delegowanych. W przypadku, gdy akt podstawowy został przyjęty zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, PE i Radzie przysługuje natomiast tzw. prawo kontroli (fr. *droit de regard*), czy dany projekt nie przekracza granicy udzielonej KE delegacji. Oznacza to, że na każdym etapie procedury mogą wskazać Komisji, że projekt przekracza uprawnienia wykonawcze przewidziane w akcie podstawowym. W takich przypadkach Komisja musi dokonać przeglądu projektu i poinformować Parlament i Radę, czy zamierza go utrzymać, zmienić lub wycofać.

Należy zauważyć, że prawo do kontroli nie wiąże się już z automatycznym, miesięcznym zawieszeniem wewnętrznych procedur Komisji, dotyczących przyjęcia aktu wykonawczego. W przypadku wszczęcia kontroli Komisja dokonuje przeglądu projektu aktu wykonawczego, uwzględniając wyrażone stanowiska, oraz informuje PE i Radę o tym, czy zamierza podtrzymać, zmienić lub wycofać projekt aktu wykonawczego (art. 11 rozp. kom.). W związku z powyższym PE i Rada powinny być niezwłocznie i regularnie informowane o pracach komitetów (motyw 17 rozp. kom.).

## **4. Stanowienie aktów delegowanych**

### **4.1. Procedura stanowienia aktów delegowanych**

W obszarze stanowienia aktów delegowanych unijny legislator uznał, że traktatowa norma kompetencyjna nie wymaga przyjęcia żadnego dodatkowego aktu prawnego, który określałby sposób ich przyjmowania. Podstawa traktatowa powinna być sama w sobie wystarczająca i zawierać wszystkie niezbędne elementy, aby unijni legislatorzy mogli określić zakres stosowania,

treść oraz warunki przekazania uprawnień do wydawania aktów delegowanych<sup>198</sup>. Przedmiotowe rozwiązanie wydaje się zasadne, głównie z perspektywy realizacji zasady równowagi instytucjonalnej. Akty delegowane są bowiem formą wykonywania uprawnień, które zostały już powierzone Unii i jej instytucjom. Przedmiotowa przesłanka wyróżnia także akty delegowane od aktów wykonawczych. Komisja Europejska, która obecnie posiada wyłączne prawo stanowienia aktów delegowanych, przyjmuje je więc realizując uprawnienia powierzone jej na mocy prawa pierwotnego. Dokonując wykładni zasady równowagi instytucjonalnej można więc przyjąć, że KE powinna posiadać szerokie kompetencje dyskrecyjne<sup>199</sup> w obszarze procedury stanowienia aktów delegowanych, oczywiście w granicach delegacji ustanowionej na mocy prawa pierwotnego.

Wkrótce po wejściu w życie postanowień TL, KE skierowała do PE i Rady komunikat<sup>200</sup>, który miał stanowić formę jednostronnego oświadczenia Komisji co do sposobu realizacji uprawnienia stanowienia przedmiotowych aktów. Obaj legislatorzy uznali jednak, że określenie ram procedury wymaga dialogu międzyinstytucjonalnego. Zaowocowało to deklaracją Rady<sup>201</sup> i rezolucją PE<sup>202</sup>. W rezolucji PE zwraca uwagę, że o ile w przypadku aktów delegowanych TFUE nie zapewnia podstawy prawnej środka ramowego, PE pozostaje na stanowisku, że instytucje mogłyby uzgodnić standardową formułę przekazania takich uprawnień, która byłaby umieszczana stale przez Komisję Europejską w danym projekcie aktu ustawodawczego. Podkreślał jednocześnie, że nie naruszyłyby to swobody legislacyjnej prawodawcy<sup>203</sup>. Finalnie trzy instytucje wspólnie przyjęły tekst porozumienia międzyinstytucjonalnego określonego jako *Common Understanding on delegated acts*, które zostało ogłoszone w 2011 r.<sup>204</sup> System uzupełniają porozumienie instytucjonalne dokonujące delimitacji pomiędzy aktami delegowanymi i wykonawczymi<sup>205</sup> oraz rozwijające się w tym obszarze orzecznictwo TSUE.

Akty delegowane stanowią *novum* wprowadzone Traktatem z Lizbony, niemniej jednak procedura ich przyjmowania bazuje na doświadczeniach

<sup>198</sup> Komunikat w sprawie aktów wykonawczych i delegowanych, s. 1; M. Rynkowski, *Komentarz do art. 290*, s. 705.

<sup>199</sup> Zob. komunikat w sprawie aktów wykonawczych i delegowanych, s. 6.

<sup>200</sup> Tamże.

<sup>201</sup> Document of the Council n° 17477/09.

<sup>202</sup> P7\_TA (2010)0127.

<sup>203</sup> Pkt 68 rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 7 maja 2009 r. w sprawie nowej roli i obowiązków Parlamentu przy wdrażaniu traktatu lizbońskiego (2008/2063(INI)).

<sup>204</sup> Letter from Mr Barroso to Mr Buzek of 25 May 2011, dokument Rady 8753/11.

<sup>205</sup> Niewiążące kryteria stosowania art. 290 i 291 TFUE.

komitologicznej procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą<sup>206</sup>. Wskazana procedura została wprowadzona do decyzji komitologicznej na mocy decyzji 2006/512/WE z 2006 r.<sup>207</sup>, co było formą odpowiedzi na kryzys związany z brakiem ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego. Stosowanie procedury PRAC miało charakter tymczasowy, obowiązujący do wejścia w życie rozwiązań pierwotnie opracowanych przez Konwent europejski. Podobieństwo proceduralne i materialne nie oznacza jednak, że po przyjęciu TL, w nowych strukturach instytucjonalnych zakres stosowania aktów delegowanych dokładnie pokrywał się z zakresem procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą<sup>208</sup>. Przede wszystkim wszczęte przed grudniem 2009 r. procedury regulacyjne połączone z kontrolą nie zostały automatycznie objęte art. 290 TFUE<sup>209</sup> (zasada *no automatic alignment*). Jak wskazuje KE, nowa konfiguracja uprawnień przyznana Komisji oznacza, że wnioski legislacyjne powinny być postrzegane inaczej niż wcześniej (pkt 51 DAG).

Prawo pierwotne stanowi, że akt podstawowy obok określenia celu, treści i zakresu aktu delegowanego wskazuje także czas obowiązywania przekazanych uprawnień (art. 290 ust. 1 akapit 2 TFUE). Zgodnie z aktualną wykładnią instytucji Unii akt podstawowy może upoważniać Komisję do przyjmowania aktów delegowanych na czas nieokreślony lub określony<sup>210</sup>. Zasadą jest, zgodnie z żądaniem Komisji, stanowienie delegacji na czas nieokreślony (pkt 57-60 DAG). Jeżeli natomiast unijny legislatorzy wskazują termin delegacji, akt podstawowy powinien co do zasady przewidywać automatyczne przedłużanie przekazania uprawnień na takie same okresy, chyba że PE lub Rada sprzeciwią się przedłużeniu nie później niż trzy miesiące przed końcem każdego okresu<sup>211</sup>. Odstąpienie od wcześniej stosowanej praktyki stanowienia tzw. „klausul wygaśnięcia” (ang. *sunset clause*)<sup>212</sup> wynikało z wyraźnych żądań KE, która uważała, że nie należy utrudniać instytucjom ich zadań poprzez ustanawianie uciążliwego systemu, w którym przekazanie uprawnień

---

<sup>206</sup> W praktyce określaną jako procedurę PRAC lub RPS, zgodnie z jej angielskim akronimem RPS (ang. *Regulatory Procedure with Scrutiny*) lub francuskim akronimem PRAC (fr. *Procédure de Réglementation avec Contrôle*).

<sup>207</sup> Dz. Urz. L 200 z 22.07.2006 r., s. 11.

<sup>208</sup> Komunikat w sprawie aktów wykonawczych i delegowanych, s. 2.

<sup>209</sup> M. Rynkowski, *Komentarz do art. 290*, s. 706.

<sup>210</sup> Pkt 8 Common Understanding.

<sup>211</sup> Tamże, pkt 9.

<sup>212</sup> Wymienione klauzule po włączeniu do aktu podstawowego w ramach systemu komitologicznego powodowały automatyczne zakończenie przekazania uprawnień Komisji. W praktyce, Komisja chcąc przyjąć akt wykonawczy, była zmuszona do przedstawienia nowego wniosku prawodawczego, w którym zawierała propozycję nowej delegacji.

jest niestabilne<sup>213</sup>. Zdaniem KE zobowiązanie jej do przedstawiania nowych wniosków legislacyjnych w regularnych odstępach czasu w celu ponownego otrzymania przekazanych uprawnień byłoby sprzeczne z zasadami skuteczności i szybkości, które stanowią właśnie uzasadnienie stosowania aktów delegowanych<sup>214</sup>. Środkiem prawnym, który wywołuje podobne skutki do klauzul wygaśnięcia pozostają natomiast ewentualnie wskazywane w akcie podstawowym postanowienia o odwołaniu uprawnień. Jak wyjaśnia KE, jeśli w pewnych obszarach prawodawca uzna za konieczne uniknięcie sytuacji, w których przekazanie uprawnień przekształca się w stałe pełnomocnictwo, może zachować sobie prawo ich odwołania, co zresztą może umożliwiać bardziej elastyczne działanie niż automatyczna klauzula wygaśnięcia<sup>215</sup>.

Akt delegowany jest przyjmowany przez kolegium przed przekazaniem go Parlamentowi Europejskiemu i Radzie (pkt 123 DAG). Po wygaśnięciu terminu na zgłoszenie sprzeciwu, jeżeli taki jest przewidziany, akty delegowane są publikowane w serii L Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej<sup>216</sup>. Wchodzi on w życie z dniem w nim określonym lub, w jego braku, dwudziestego dnia po ich publikacji. Wyjątek od zasady *vacatio legis* stanowią akty delegowane przyjęte w trybie pilnym<sup>217</sup>, które są publikowane i wchodzi w życie niezwłocznie. W przypadku wyrażenia sprzeciwu wobec aktu przyjętego w trybie pilnym Komisja uchyla akt niezwłocznie po powiadomieniu przez PE lub Radę decyzji o sprzeciwie<sup>218</sup>.

Decyzje Parlamentu Europejskiego lub Rady o odwołaniu delegacji, sprzeciwie wobec aktu delegowanego przyjętego w trybie pilnym lub sprzeciwie wobec milczącego odnowienia przekazania uprawnień są również publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Komisja publikuje także decyzje uchylające akty delegowane przyjęte w trybie pilnym<sup>219</sup>. Decyzja o uchyleniu wchodzi w życie następnego dnia po jej opublikowaniu<sup>220</sup>.

---

<sup>213</sup> Komunikat w sprawie aktów wykonawczych i delegowanych, s. 5.

<sup>214</sup> Tamże.

<sup>215</sup> Tamże.

<sup>216</sup> Pkt 16 Common understanding.

<sup>217</sup> Przyjęcie aktu delegowanego w trybie pilnym powinno być przewidziane i uzasadnione przez legislatorów w akcie podstawowym, dla wyjątkowych przypadków, takich jak kwestie ochrony i bezpieczeństwa, ochrona zdrowia i bezpieczeństwa lub stosunki zewnętrzne, w tym kryzysy humanitarne (pkt 12-15 Common Understanding).

<sup>218</sup> Tamże, pkt 14.

<sup>219</sup> Tamże, pkt 18.

<sup>220</sup> Tamże, pkt 17.

## 4.2. Grupy ekspertów

Jak już wskazano, jedną z podstawowych różnic pomiędzy procedurą stanowienia aktów delegowanych i komitologią jest brak konsultacji projektu aktu delegowanego na forum komitetów komitologicznych. Komisja cieszy się dużą autonomią w tej kwestii, a unijny legislator nie może narzucić obowiązku konsultacji z przedstawicielami państw członkowskich (pkt 86 DAG). Komisja może jednak skorzystać z pomocy ekspertów, którzy odgrywają rolę konsultantów, a nie instytucjonalną<sup>221</sup>. Zgodnie z deklaracją samej KE, z wyjątkiem przypadków, w których te prace przygotowawcze nie wymagają żadnych nowych ekspertyz, Komisja będzie w regularny sposób konsultować się z ekspertami w organach krajowych wszystkich państw członkowskich, które będą odpowiedzialne za wykonanie aktów delegowanych po ich przyjęciu.

Komisja powinna wykorzystać wiedzę fachową odpowiednich organów krajowych wszystkich 27 państw członkowskich, biorąc pod uwagę, że to one będą odpowiedzialne za wdrażanie aktów delegowanych po ich przyjęciu. Konsultacje te są konieczne, aby zapewnić, że z technicznego i prawnego punktu widzenia akty delegowane są w pełni zgodne z celami określonymi w podstawowym akcie ustawodawczym (pkt 87 DAG). W praktyce zaproszenia są kierowane do stałych przedstawicielstw, które wyznaczają następnie ekspertów reprezentujących ich interesy. Co ciekawe w skład grup mogą wchodzić te same osoby, które tworzą komitety komitologiczne, chociaż charakter ich udziału w pracach grupy jest inny. Posiedzeniom ekspertów (posiedzeniom grup ekspertów lub posiedzeniom *ad hoc*) zawsze przewodniczy Komisja (pkt 92 DAG). Zgodnie ze stanowiskiem KE, aby zapewnić optymalne wykorzystanie wiedzy eksperckiej i ram czasowych (celem połączenia sprawności decyzyjnej z realnym wkładem w proces decyzyjny), służby Komisji powinny korzystać głównie z istniejących już grup ekspertów (pkt 93 DAG), w tym także osób, które zasiadają w komitetach komitologicznych (pkt 94 DAG). Krąg podmiotów uczestniczących w pracach grupy ekspertów może być także rozszerzony o niezależnych obserwatorów (pkt 95 DAG), w szczególności przedstawicieli PE (pkt 97 DAG).

Nie można utożsamiać grupy ekspertów z komitetami komitologicznymi. Przed wszystkim komitety są stanowione wyłącznie przez legislatora w akcie prawnym, a ich skład i zakres uprawnień wyznacza rozporządzenie komitologiczne. Wymienione rozporządzenie decyduje także, jaki wpływ na proces

---

<sup>221</sup> Komunikat w sprawie aktów wykonawczych i delegowanych, s. 7.



decyzyjny ma opinia takiego komitetu. Dla odróżnienia tworzenie grup ekspertów, zakres ich uprawnień i kształtowanie ich składu wynika z władzy dyskrecjonalnej Komisji. Z pozycji KE wobec grup ekspertów wynika także niewiążący charakter ich opinii (pkt 31 IAG). Ponadto nie ma obowiązku przedstawiania grupom ekspertów ostatecznego projektu danego aktu delegowanego, a wystarczy przedstawienie głównych ram planowanego aktu delegowanego, tak, aby uniknąć potencjalnego weta ze strony Rady lub Parlamentu Europejskiego po przyjęciu aktu delegowanego (pkt 102 DAG).

### **4.3. Kontrola aktów delegowanych. Pozycja Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej**

Udział Parlamentu i Rady w stanowieniu aktów delegowanych kształtuje prawo pierwotne, które stanowi zasadę, że zakres kontroli wynika z woli legislatorów. Zasadniczo bowiem to od nich zależy, czy wprowadzą w akcie podstawowym prawo wniesienia sprzeciwu lub odwołania (pkt 63 DAG). Wymienione mechanizmy kontrolne mogą występować alternatywnie lub kumulatywnie (pkt 62 DAG). O ile nie wynika to wprost z treści prawa pierwotnego, wydaje się, że PE i Rada mogą także zrezygnować z przyznaných im uprawnień nadzorczych. Rada stanowi o swoim sprzeciwie lub odwołaniu w głosowaniu większością kwalifikowaną, a Parlament większością głosów wchodzących w jego skład członków (art. 290 ust. 2 TFUE). Wykonując swoje prawa w zakresie stosowania warunków określonych w akcie podstawowym, PE i Rada informują się wzajemnie oraz Komisję<sup>222</sup>.

Omawiając zakres kontroli przysługującej Parlamentowi i Radzie istotne znaczenie ma rodzaj procedury ustawodawczej, w oparciu o którą ustanowiono akt podstawowy. Jeżeli była to zwykła procedura, zakres uprawnień kontrolnych współlegislatorów jest taki sam, jak porównywalna jest ich pozycja w procesie stanowienia aktu podstawowego. Jeżeli jednak akt stanowiony jest w ramach specjalnej procedury ustawodawczej, prawo wniesienia sprzeciwu i odwołania przysługuje wyłącznie tej instytucji lub instytucjom, która wpływała wiążąco na treść aktu prawnego (pkt 76-80 DAG). Tak więc akty delegowane stanowione w wykonywaniu aktów ustawodawczych przyjętych przez Radę w wariantcie konsultacji PE, nie podlegają mechanizmowi kontroli parlamentarnej w formule sprzeciwu lub odwołania. Obie instytucje mogą natomiast korzystać z uprawnień wobec aktów przyjętych w specjalnej procedurze

<sup>222</sup> Pkt 19 Common Understanding.

ustawodawczej w wariancie zgody. Zasadnicza część aktów delegowanych stanowiona jest jednak w oparciu o delegację przyjmowaną w ramach zwykłej procedury ustawodawczej.

Udział PE i RUE w kontroli wykonywania funkcji *quasi*-legislacyjnej przez KE rozpoczyna się na etapie prac przygotowawczych nad projektem aktu delegowanego. PE i Rada mają bowiem otrzymywać wszystkie istotne dokumenty jednocześnie, terminowo i we właściwy sposób (pkt 104 DAG). Ponadto za każdym razem, gdy zwołuje się posiedzenie grupy ekspertów, właściwa służba musi przesłać jednocześnie do PE i Rady wszystkie dokumenty przesłane członkom grupy ekspertów (pkt 105 DAG). Współpraca KE z legislatorami na etapie prac przygotowawczych stanowi określany przez KE system wczesnego ostrzegania (ang. *early warning*), aby umożliwić Parlamentowi Europejskiemu i Radzie lepsze planowanie wykonania ich uprawnień (odwołanie lub sprzeciw).

Prawo do wyrażenia sprzeciwu podlega co do zasady dyskrecjonalnej władzy Parlamentu Europejskiego lub Rady. Jednak instytucja sprzeciwiająca się aktowi delegowanemu musi wyjaśnić swoje powody w decyzji lub rezolucji formalizującej jej zastrzeżenia (pkt 144 DAG). Prawo do sprzeciwu ma charakter zawieszający. Wejście w życie aktu delegowanego przyjętego przez Komisję zostaje zawieszane na okres określony w akcie ustawodawczym, w czasie którego prawodawca będzie miał prawo do sprzeciwu<sup>223</sup>. Sprzeciw – ze strony Parlamentu Europejskiego lub Rady (jeden jest wystarczający) – oznacza, że akt delegowany nie może zostać opublikowany, a tym samym nie może wejść w życie. Komisja może albo przygotować nowy akt delegowany, albo podjąć decyzję o przerwaniu tego procesu.

Bez uszczerbku dla trybu pilnego okres na wniesienie sprzeciwu określony indywidualnie w każdym akcie podstawowym powinien co do zasady wynosić dwa miesiące, z możliwością przedłużenia o dwa miesiące z inicjatywy Parlamentu Europejskiego lub Rady<sup>224</sup>. Akt delegowany może jednak zostać opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej i wejść w życie przed upływem tego terminu, jeżeli zarówno PE, jak i Rada poinformują Komisję, że nie wniosą sprzeciwu<sup>225</sup>. Jest to tzw. „wczesne zatwierdzenie” (pkt 147 DAG). Przyjęta praktyka nie narusza wymogów proceduralnych i nie stanowi podstawy skargi na nieważność aktu delegowanego.

---

<sup>223</sup> Komunikat w sprawie aktów wykonawczych i delegowanych, s. 9.

<sup>224</sup> Pkt 10 Common Understanding.

<sup>225</sup> Tamże, pkt 11.

Jak wskazuje KE, sprzeciw jest „konkretną krytyką” wyraźnie określonego aktu delegowanego, odwołanie pozbawia natomiast Komisję w sposób ogólny i zupełny przekazanych jej uprawnień. Sprzeciw powinien zatem być postrzegany jako ogólny środek kontroli, którą prawodawca sprawuje nad wszystkimi aktami delegowanymi, podczas gdy odwołanie jest środkiem wyjątkowym, gdy np. wystąpią czynniki, których charakter podważa samą podstawę przekazania uprawnień<sup>226</sup>. Prawo odwołania może zostać przewidziane w szczególności w przypadkach, gdy prawodawca pragnie móc dysponować możliwością odebrania w każdym momencie uprawnień w celu uwzględnienia nowych okoliczności<sup>227</sup>. Prawodawca może również pragnąć dysponować prawem odwołania w przypadkach, gdy uważa, że dysponowanie prawem do sprzeciwu jest nieprzydatne lub niepraktyczne. W szczególności może to obejmować sytuacje, w których Komisja jest zobowiązana przyjąć akty delegowane w ograniczonym czasie, co nie daje się pogodzić z korzystaniem przez prawodawcę z prawa do sprzeciwu. Nie mając możliwości sprawowania kontroli nad każdym z przyjmowanych aktów ze względu na ich częstotliwość, prawodawca zachowywałby jednak ogólną kontrolę nad przekazaniem uprawnień poprzez prawo do ich odwołania<sup>228</sup>.

Decyzja o odwołaniu uprawnień przyjęcia aktu delegowanego może zostać podjęta w dowolnym momencie po wejściu w życie podstawowego aktu prawnego, który ją przewiduje (pkt 156 DAG). Instytucja inicjująca powinna wyraźnie określić, które przekazane uprawnienia chce wycofać. Odwołanie niekoniecznie musi dotyczyć wszystkich uprawnień przekazanych Komisji. Możliwe jest „częściowe odwołanie”, w którym PE lub Rada proponują odwołanie tylko niektórych uprawnień przekazanych Komisji (pkt 157 DAG). Jeżeli PE lub Rada zainicjują procedurę, która może doprowadzić do odwołania delegacji, informują o tym pozostałe dwie instytucje najpóźniej miesiąc przed podjęciem decyzji o odwołaniu<sup>229</sup>. Jak każdy akt prawny, decyzja o odwołaniu przekazania uprawnień musi zawierać uzasadnienie, a poprzedzać je powinna wcześniejsza wymiana informacji między instytucjami. Należałoby również przewidzieć skutki prawne<sup>230</sup>. Decyzja o odwołaniu przekazania uprawnień jest publikowana w serii L Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej i wchodzi w życie następnego dnia po jej opublikowaniu (pkt 160 DAG). Odwołanie uprawnień nie działa wstecz, a więc akty przyjęte wcześniej pozostają w mocy.

<sup>226</sup> Komunikat w sprawie aktów wykonawczych i delegowanych, s. 8.

<sup>227</sup> Tamże.

<sup>228</sup> Tamże.

<sup>229</sup> Pkt 20 Common Understanding.

<sup>230</sup> Komunikat w sprawie aktów wykonawczych i delegowanych, s. 8.

Jeżeli jednak decyzja o odwołaniu zostanie przyjęta, gdy akt delegowany procedowany na podstawie odwołanych uprawnień oczekuje na ewentualny sprzeciw, wskazany akt nie może zostać opublikowany i nie wchodzi w życie.

## Uwagi końcowe

Proces stanowienia aktów ustawodawczych i wykonujących je aktów nieustawodawczych skoncentrowany jest na zachowaniu i realizacji zasady równowagi instytucjonalnej oraz budowie i umocnieniu legitymacji demokratycznej Unii. Instytucje Unii, tworzące strukturę wzajemnych powiązań i relacji, wchodzi w zasadniczo trójstronny dialog, który stanowi istotę zasady równowagi instytucjonalnej. Wyraźną formułę realizacji przedmiotowej zasady stanowi, będąca podstawą procesu decyzyjnego, zwykła procedura ustawodawcza. Procedura realizowana w oparciu o strukturę trójkąta legislacyjnego, tworzy proces współpracy trzech instytucji Unii: Komisji Europejskiej, Rady i Parlamentu Europejskiego. Każda z wymienionych instytucji posiada własne uprawnienia, których realizacja jest konieczna celem skutecznego zakończenia procesu decyzyjnego. Inicjatywa ustawodawcza została powierzona, co do zasady, Komisji Europejskiej, która w konsekwencji odpowiada także za przeprowadzenie etapu przygotowawczego. Cechą charakterystyczną procedury jest posiadanie równoważnej pozycji przez współlegislatorów, tj. Radę i PE. Tym także zwykła procedura różni się od specjalnej, która chociaż podobnie jest realizowana w formule trilogu, różnicuje znacznie wpływ legislatorów na proces ustawodawczy. W wariantcie konsultacji specjalnej procedury ustawodawczej tylko jeden z legislatorów wiążąco kształtuje treść aktu prawnego. Wariant zgody wymaga akceptacji treści aktu prawnego obu instytucji, ale tylko jednej z nich nadaje uprawnienie formalnego wpływu na treść aktu prawnego.

Dialog rozpoczęty na etapie procedury ustawodawczej zwykle bywa kontynuowany na etapie procedur przyjmowania aktów delegowanych i wykonawczych, które wykonują akty ustawodawcze. Etap realizacji procedur nieustawodawczych jest jednak zdecydowanie bardziej zdominowany przez uprawnienia Komisji Europejskiej. W systemie komitologicznym działalność Komisji podlega kontroli sprawowanej przez komitety komitologiczne, w skład których wchodzi przedstawiciele państw członkowskich. Wzajemna współpraca KE i komitetów jest jednak zdeterminowana przez dominującą pozycję Komisji. Jeszcze szersze uprawnienia dyskrecjonalne KE posiada natomiast w ramach

procedury stanowienia aktów delegowanych, gdzie niewiżąco współpracuje z opiniodawczymi grupami ekspertów, reprezentujących interesy krajowe.

Dialog prowadzony między instytucjami ma charakter sformalizowany, który wynika z prawa pierwotnego oraz wykonujących go aktów ustawodawczych i aktów prawa wewnętrznego, głównie porozumień międzyinstytucjonalnych. Sfera współpracy instytucjonalnej jest także znacznie rozbudowana o instytucjonalne *soft law*, głównie autorstwa Komisji Europejskiej, oraz wypracowane praktyki, które wspólnie tworzą obszar współpracy niesformalizowanej. W dialogu politycznym, obok wymienionych wyżej instytucji legislacyjnych, biorą udział także inne podmioty, w szczególności przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego i parlamenty narodowe. Wymienione sformalizowane i niesformalizowane przestrzenie dialogu tworzą podstawę realizacji zasady demokracji uczestniczącej i przestrzeń wzmocnienia legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej.

Demokratyzacja procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej zasadniczo przebiega w czterech płaszczyznach. Pierwsza z nich dotyczy wymiaru instytucjonalnego i obejmuje wzmocnienie pozycji w dialogu międzyinstytucjonalnym tej instytucji, która jako jedyna posiada bezpośredni mandat demokratyczny, tj. Parlamentu Europejskiego. Zwykle pozycja PE będzie oceniana w kontekście uprawnień posiadanych przez Radę. Druga z wymienionych płaszczyzn dotyczy wykorzystania instrumentów demokracji uczestniczącej, która obecnie koncentruje się na etapie prac przygotowawczych. W trakcie prac nad projektem aktu ustawodawczego Komisja Europejska realizuje obowiązek konsultacyjny oraz niekiedy wchodzi w dialog w ramach mechanizmu europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Kolejną płaszczyzną legitymizacji demokratycznej Unii jest partycypacja parlamentów narodowych. Czwarta z wymienionych płaszczyzn obejmuje poszanowanie zasad demokratycznych w procesie decyzyjnym jako takich. W Unii Europejskiej szczególne znaczenie wydaje się przypisywać transparentności i rozliczalności procesu decyzyjnego.

W pierwszej z wymienionych płaszczyzn o poziomie legitymacji demokratycznej procesu decyzyjnego świadczy zakres uprawnień powierzonych Parlamentowi Europejskiemu. Faktycznie, na przestrzeni wieloletniego procesu pogłębiania integracji, pewnym, stałym i widocznym jego elementem jest wzmocnienie pozycji i uprawnień parlamentarnych. Zmiana w sposób oczywisty dotyczy uprawnień decyzyjnych. Aktualną pozycję PE determinuje, wprowadzona na mocy TL, zwykła procedura ustawodawcza, cechująca się równoważną pozycją instytucjonalną Rady i Parlamentu. Pewną proceduralną pozostałością po uprzedniej pozycji RUE pozostaje to, że w pierwszym

i drugim czytaniu, pierwszą instytucją zabierającą stanowisko w sprawie projektu aktu prawnego jest PE. Jego stanowisko podlega następnie analizie Rady. Biorąc jednak pod uwagę, że obecnie zdecydowana większość aktów prawnych przyjmowana jest już po pierwszym czytaniu, rola RUE ogranicza się do akceptacji stanowiska PE. Zdecydowany wpływ na aktualną praktykę ma natomiast system nieformalnych rozmów prowadzonych w ramach trilogu. Pozycję proceduralną PE wzmacnia zdecydowanie, ustanowiony w traktatach, sposób głosowania nad projektami aktów prawnych przez obu współlegislatorów. W większości przypadków Rada może wprowadzić zmiany w głosowaniu jednogłosem, a PE większością głosów. To także było jednym z istotnych powodów wprowadzenia nieformalnych porozumień, które umożliwiają opracowanie wspólnego projektu legislatorów, gdzie zmiany zaproponowane przez obie instytucje są zatwierdzane w PE, a sama Rada głosuje większością kwalifikowaną nad tekstem, do którego zmian formalnie nie wprowadziła. Wzrost znaczenia Parlamentu w procesach decyzyjnych nieodwrotnie wynika z tego, że zwykła procedura ustawodawcza stanowi obecnie podstawową metodę przyjmowania aktów ustawodawczych w Unii i obejmuje zdecydowaną większość polityk i unijnych obszarów kompetencji.

Pozostałe akty ustawodawcze są przyjmowane w procedurze specjalnej. Obecność przedmiotowych procedur, stanowi pozostałość po dominujących uprzednio procedurach decyzyjnych i ma zastosowanie w obszarach newralgicznych z perspektywy rozdziału kompetencji między państwa członkowskie a Unię Europejską. Pozycja PE w tym obszarze wprost wynika natomiast z prawa pierwotnego. Niezależnie od wariantu specjalnej procedury, pozycja PE będzie dominująca wtedy, gdy prawo pierwotne nadaje mu prawo wpływu na treść aktu prawnego. Obecne postanowienia traktatowe przyznają PE taką możliwość wyłącznie w wariantcie zgody, gdy akt prawny jest przyjmowany przez PE, za zgodą RUE. Prawo pierwotne przewiduje zastosowanie przedmiotowego wariantu wyjątkowo i dotyczy to organizacji wewnętrznej PE. Nie ma postanowień traktatowych, które przewidywałyby, że RUE konsultowałaby projekt aktu prawnego. Prawo pierwotne zawiera natomiast szereg postanowień kształtujących pozycję PE jako opiniodawcy wobec projektów przyjętych przez Radę. Opinia może być wiążąca co do treści (wariant zgody) lub faktu jej sporządzenia (wariant konsultacji). Praktyka współpracy międzyinstytucjonalnej wskazuje, że pozycja PE w ramach specjalnej procedury ustawodawczej i jego wpływ na unijne akty ustawodawcze zależy znacznie od wzajemnych relacji PE-RUE oraz woli współpracy wymienionych instytucji. Można

więc przyjąć, że będzie ona zależna od bieżącej wykładni zasady równowagi instytucjonalnej.

Formalna pozycja PE została natomiast istotnie wzmocniona w ramach procedury budżetowej, będącej specjalną procedurą *sui generis*. Stanowienie budżetu Unii było jednym z pierwszych obszarów, gdzie PE przyznano kompetencje decyzyjne. Obecnie PE wraz z Radą, tworząc unijną władzę budżetową, corocznie wspólnie przyjmują budżet. Co ciekawe, procedura rozszerza uprawnienia PE wobec uprawnień posiadanych przez RUE. W pierwszym czytaniu Parlament zajmuje się projektem budżetu jako druga instytucja, mogąc zaakceptować lub odrzucić stanowisko Rady. W drugim czytaniu PE posiada decydującą rolę w zakończeniu procedury. Odrzucenie wspólnego projektu przez PE kończy procedurę i nakłada na KE obowiązek przedstawienia nowego wniosku. Wspólny projekt, odrzucony przez RUE, może wciąż zostać przyjęty, jeżeli PE dwukrotnie w głosowaniu zatwierdzi budżet.

Wzmocnienie legitymacji demokratycznej przejawia się także w zrównoważeniu pozycji PE i RUE na etapie prac przygotowawczych. O ile bowiem TL umacnia *quasi*-monopol legislacyjny Komisji Europejskiej, PE i RUE przyznaje tożsame w treści prawo pośredniej inicjatywy ustawodawczej. Obie instytucje, podobnie jak Rada Europejska i grupa obywateli w ramach mechanizmu EIO, mogą zwrócić się do KE z żądaniem przedstawienia odpowiednich wniosków ustawodawczych. Istota wzmocnienia legitymacji demokratycznej polega na zrównaniu uprawnień PE i RUE, co nastąpiło na mocy Traktatu z Lizbony. W związku z tym, że stanowisko legislatorów nie jest wiążące dla Komisji, rola i pozycja PE będzie zależna od bieżącej wykładni zasady równowagi instytucjonalnej.

Pozycja instytucjonalna w procedurze ustawodawczej determinuje także zakres uprawnień w procedurze stanowienia aktów nieustawodawczych. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że w związku z tym, że akty nieustawodawcze wykonują akty ustawodawcze, delegowanie uprawnień (głównie na Komisję) pozostaje w dyskrejonalnej władzy legislatorów. Zakres kompetencji kontrolnych PE różni się znacznie od rodzaju procedury nieustawodawczej, która ma zastosowanie. Ze względu na specyfikę aktów wykonawczych, kontrolę nad działaniami KE wykonują komitety komitologiczne (*de facto* przedstawiciele państw członkowskich), a nie legislatorzy. PE i Radzie przysługuje wyłącznie tzw. prawo kontroli (fr. *droit de regard*), czy dany projekt nie przekracza granicy udzielonej KE delegacji. Ma ono zastosowanie, jeżeli akt podstawowy został przyjęty zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Co istotne, pozycja PE i RUE są równoważne.

W procedurze stanowienia aktów delegowanych obowiązuje natomiast zasada, że tylko instytucja, która miała wiążący wpływ na treść (zwykła i specjalna procedura ustawodawcza) lub wejście w życie aktu prawnego (wariant zgody specjalnej procedury ustawodawczej) może skorzystać ze sprzeciwu wobec projektu aktu delegowanego lub odwołać uprawnienia Komisji do stanowienia tychże aktów. Prawo sprzeciwu i prawo odwołania uprawnień pozostają w dyskrejonalnej władzy każdego z legislatorów. Są oni zobowiązani do przestrzegania obowiązku informowania o korzystaniu z przedmiotowych uprawnień i przedstawieniu uzasadnienia swojego stanowiska.

Drugą z wymienionych płaszczyzn legitymizacji demokratycznej Unii, jest wzmocniona na mocy Traktatu z Lizbony realizacja zasady demokracji uczestniczącej. Z perspektywy procesu stanowienia aktów ustawodawczych szczególne znaczenie ma nałożony na Komisję obowiązek konsultacyjny oraz europejska inicjatywa obywatelska. Zgodnie z prawem pierwotnym Komisja Europejska prowadzi szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii. Obecnie Komisja realizuje obowiązek konsultacyjny w oparciu o zasadę lepszego stanowienia prawa i system REFIT. Uprzednie dokumenty konsultacyjne, którymi pierwotnie były białe i zielone księgi, obecnie nie mają znaczącego wpływu na proces decyzyjny, a w ich miejsce KE wprowadziła system ewaluacji i oceny skutków. Wciąż KE koncentruje się na dialogu z władzami lokalnymi, regionalnymi i samorządowymi oraz przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego (przedstawiciele pracodawców, pracowników, inne grupy) na etapie prac przygotowawczych. Służyc mają temu dostępne on-line platforma F4F oraz portal internetowy „Wyraź swoją opinię!”. Do 2020 r. podobne cele realizowała platforma REFIT, która obecnie przestała funkcjonować. W ten sposób KE umożliwia jednostkom udział w niewiążącym opiniowaniu jej własnych projektów oraz przedstawianiu potrzeb zmian unijnego prawodawstwa, które następnie mogłaby objąć procesem legislacyjnym. Należy zauważyć, że wraz z wprowadzeniem zasady lepszego stanowienia prawa, KE stale modyfikuje i zmienia kanały kontaktu z obywatelami Unii. Wydaje się, że rozwój sieci współpracy z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego (F4F) i instrumentów e-demokracji („Wyraź swoją opinię!”) co do zasady jest zjawiskiem pozytywnym. Jeżeli prowadzony jest zbyt intensywnie nie pozwala obywatelom na zapoznanie się i nabranie nawyku korzystania z dostępnych narzędzi. Zbyt intensywne i częste zmiany powodują powstanie poczucia braku stabilności dialogu i zniechęcają do korzystania z narzędzi, szczególnie z perspektywy jednostek.



Instrumentem teoretycznie skoncentrowanym na możliwości przedstawienia propozycji legislacyjnych Komisji jest natomiast mechanizm europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Wprowadzony na mocy Traktatu z Lizbony instrument demokracji uczestniczącej, a raczej deliberatywnej, został już kilkakrotnie skutecznie wykorzystany do wszczęcia procedury legislacyjnej. W swoim najnowszym orzecznictwie TSUE potwierdził, co zostało przyjęte już w pracach Konwentu, że EIO nie narusza *quasi*-monopolu legislacyjnego Komisji Europejskiej i nie wiąże jej co do konieczności przedstawienia legislatorom propozycji grupy organizatorów EIO. Z orzecznictwa wynika także, że *effect utile* mechanizmu koncentruje się na dialogu pomiędzy społeczeństwem obywatelskim, a instytucjami Unii. Pozycja EIO jest związana ze specyfiką procesu decyzyjnego Unii i realizacją zasady równowagi instytucjonalnej<sup>231</sup>, na której zbudowany jest unijny proces decyzyjny. Oparcie inicjatywy o wymienioną zasadę własną Unii determinuje charakter EIO jako instrumentu *sui generis*, który zasadniczo różni się od krajowej inicjatywy ludowej. Unijna inicjatywa jest instrumentem demokracji deliberatywnej, do tego charakteryzującym się licznymi warunkami formalnymi, kosztochłonnością i uciążliwością procedury.

Jedną z zasad demokratycznych, wprowadzonych na mocy TL, jest zasada partycypacji parlamentów narodowych w prawidłowym funkcjonowaniu Unii, w tym także udział w procesie decyzyjnym. Prawo pierwotne przewiduje możliwość opiniowania większości wniosków legislacyjnych w ramach Mechanizmu Wczesnego Ostrzegania. Obok traktatowego „mechanizmu żółtej i pomarańczowej kartki”, nakłada na Komisję obowiązek informacyjny, co skutkuje także wchodzeniem w dialog Komisji z parlamentami narodowymi. Pierwszy z wymienionych instrumentów został wprowadzony na mocy TL, drugi jest realizowany od 2006 r. Praktyka wykorzystania możliwości wchodzenia w dialog z instytucjami Unii Europejskiej wskazuje, że parlamenty narodowe zdecydowanie częściej i chętniej korzystają ze współpracy niesformalizowanej. Dotyczy to zarówno dialogu z Komisją Europejską, będącego konsekwencją obowiązku informacyjnego, oraz nieformalnego dialogu politycznego z PE, który jest realizowany niezależnie od MWO. Instrument traktatowy, który był wskazywany jako istotny element pozwalający parlamentom narodowym uczestniczyć w procesie decyzyjnym w zakresie kontroli zasady pomocniczości, pozostaje natomiast praktycznie bez wpływu na proces decyzyjny. Trudno jest także wskazać granice zastosowania MWO. Z jednej strony, wydaje się bowiem, że w praktyce obejmuje on nie tylko

<sup>231</sup> Por. pkt 65 wyroku w sprawie Puppinck i in.

zasadę pomocniczości, ale także proporcjonalności. Z drugiej strony, stosowanie w umocowaniach aktów prawnych Unii jednolitej formuły „po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym”, sugeruje identyczny charakter kontroli wszystkich aktów ustawodawczych, niezależnie, czy ma wobec nich zastosowanie MWO, czy nie. Dotychczas tylko trzykrotnie osiągnął wymagane progi i tylko raz skutecznie wstrzymał procedurę ustawodawczą. Wydaje się, że parlamenty narodowe preferują współpracę niesformalizowaną, która jest ze względu na swój charakter bardziej elastyczna i może obejmować szerszy zakres przedmiotowy. Trwające prace nad rozszerzeniem uprawnień parlamentów, o tzw. późną, zieloną i czerwoną kartkę, o ile należy oceniać pozytywnie z perspektywy wzmocnienia legitymacji demokratycznej Unii, ze względu na wpływ na realizację zasady równowagi instytucjonalnej, powinny uzyskać podstawę traktatową.

Czwarta z wymienionych płaszczyzn wzmocnienia legitymacji demokratycznej obejmuje działania Komisji Europejskiej i pozostałych instytucji Unii polegające na zachowaniu transparentności i rozliczalności procesu decyzyjnego. Wydaje się, że celem instytucji Unii jest zapewnienie dostępu do wiedzy, która pozwoli jednostce zrozumieć specyfikę procesu decyzyjnego Unii, wziąć w nim udział, aby finalnie ocenić zakres poszanowania zasad demokratycznych na wszystkich etapach procedury legislacyjnej. Komisja Europejska, w ramach realizacji zasady lepszego stanowienia prawa, podjęła szereg działań na rzecz zwiększenia transparentności procesu decyzyjnego. Zgodnie z oceną OECD polityka regulacyjna Komisji jest obecnie jedną z najlepszych wśród ocenianych podmiotów. Na rzecz transparentności i rozliczalności procesu decyzyjnego szereg zmian proceduralnych wprowadzono także w Parlamencie Europejskim i Radzie. Kluczowe jest tu wskazanie na jawność obrad i głosowań nad projektami ustawodawczymi. Wydaje się jednak, że instytucje Unii wciąż mogą podjąć działania na rzecz wzmocnienia transparentności i rozliczalności.

Pierwszym obszarem, który wymaga podjęcia prac na rzecz wzmocnienia legitymacji demokratycznej jest zapewnienie dostępu do aktów prawa wewnętrznego i *soft law* kształtujących proces decyzyjny, we wszystkich językach urzędowych Unii. Zasada wielojęzyczności aktów Unii powinna zostać rozciągnięta w szczególności na wszystkie porozumienia międzyinstytucjonalne i dokumenty robocze dotyczące procedur nieustawodawczych. Obecnie część z tych dokumentów jest powszechnie dostępna (za pośrednictwem systemu EUR-lex i stron internetowych instytucji Unii) wyłącznie w języku francuskim i angielskim. O ile można to uzasadnić trybem prac nad

aktami nieustawodawczymi, ma to istotny wpływ na ocenę procesu decyzyjnego przez jednostkę. Wydaje się także właściwym postulowanie o publikację w Dzienniku Urzędowym UE treści wszystkich porozumień międzyinstytucjonalnych dotyczących procedur ustawodawczych i nieustawodawczych oraz aktów wewnętrznych instytucji Unii.

Drugim z obszarów, który wydaje się niejednoznacznie wpływać na legitymację demokratyczną Unii, jest stale wzmacniany i rozbudowywany dialog międzyinstytucjonalny realizowany w ramach zwykłej procedury ustawodawczej. Z perspektywy instytucjonalnej trilog jest instrumentem pożądanym i jednoznacznie ocenianym pozytywnie. Pozwala bowiem każdej instytucji przedstawić własne stanowisko i w sposób relatywnie szybki i zwykle skuteczny osiągnąć porozumienie. Z perspektywy jednostki, odformalizowanie współpracy i rezygnacja z traktatowych ram, przykładowo drugiego i trzeciego czytania, może rodzić uzasadnione poczucie „dogadywania się pod stołem”. Wydaje się więc zasadnym podjęcie działań na rzecz zwiększenia jawności procesu legislacyjnego. Jawność głosowania nad wnioskami legislacyjnymi w Radzie i jawność procedowania w PE wydaje się bowiem niewystarczająca, skoro dotyczy przygotowanego na zamkniętych dla publiczności posiedzeniach trilogu dokumentu i zwykle pozbawiona jest dyskusji.

Podsumowując, należy pozytywnie ocenić działania kreatorów procesów integracyjnych i unijnych instytucji na rzecz demokratyzacji Unii. Wydaje się jednak, że procedura ustawodawcza stanowi obszar, gdzie instytucje mogą i powinny w dalszym stopniu umacniać legitymację demokratyczną.

## ZAKOŃCZENIE

Procedury ustawodawcze Unii Europejskiej i akty przyjmowane w ich wykonaniu stanowią podstawowe elementy odróżniające Unię, od każdej innej organizacji międzynarodowej. W przyjętym w prawie Unii Europejskiej autonomicznym aparacie pojęciowym są one opisywane jako procedury i akty o charakterze ponadnarodowym. Jako elementy ponadnarodowej identyfikacji Unii powinny być ocenione z perspektywy wspólnych dla wszystkich państw członkowskich zasad i wartości. Państwa członkowskie wciąż bowiem pozostają kreatorami procesów integracyjnych. W tym znaczeniu procesy decyzyjne powinny podlegać ocenie przede wszystkim z perspektywy poszanowania zasady demokratycznej. Odniesienie do wskazanej zasady powinno objąć: 1) przedmiot regulacji; 2) instrument prawny przyjmowany w wykonaniu procedur ustawodawczych; 3) ramy instytucjonalne oraz 4) przebieg samej procedury.

Przedmiot regulacji determinuje zasada kompetencji powierzonych, która wyznacza obszar możliwej działalności prawotwórczej instytucji legislacyjnych. Kompetencje nieprzyznane Unii należą bowiem do państw członkowskich. Ostatni z traktatów reformujących dokonał w tym obszarze istotnych zmian systematyzujących i ujednolicających system prawa Unii, dokonując m.in. podziału kompetencji przekazanych UE na trzy kategorie: wyłączne, dzielone i koordynacyjne. Wymienione kategorie stanowią tzw. kompetencje wyraźne Unii, które uzupełnia kategoria kompetencji dorozumianych i oparte o klauzulę elastyczności kompetencje subsydiarne. Granice dwóch ostatnich kształtuje przede wszystkim wykładnia celowościowa traktatów. Prawo pierwotne wskazuje także wprost na trzy zasady ograniczające wykonywanie kompetencji Unii. Są to: pomocniczość, proporcjonalność oraz poszanowanie tożsamości narodowych państw członkowskich. Celem wymienionych zasad jest zabezpieczenie nadmiernego rozszerzenia kompetencji UE.

Procedura ustawodawcza lub nieustawodawcza skutkuje przyjęciem jednego z trzech aktów prawa Unii: rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji. Wskazane w TFUE wiążące akty prawa stanowią zamknięty katalog własnych i autonomicznych instrumentów Unii. Wszystkie akty mają charakter wiążący. W zdecydowanej większości przypadków oznacza to, że akty te zawierają

normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. W konsekwencji są one aktami stanowienia prawa. Aktem stosowania prawa może być wyłącznie decyzja, która przyjmuje wtedy kształt zbliżony do indywidualnych aktów administracyjnych. Charakter wiążący decyzji indywidualnych oznacza, że wiążą one adresatów, do których są kierowane. Decyzje indywidualne mogą być stanowione wyłącznie w procedurze komitetowej lub samoistnych procedurach nieustawodawczych. Zasadą jest, że procedura ustawodawcza i procedura stanowienia aktów delegowanych mogą skutkować wyłącznie przyjęciem aktów prawnych *sensu stricto* (rozporządzeń, dyrektyw lub decyzji).

Akty prawne Unii co do zasady cechuje: 1) moc prawnie wiążąca; 2) stanowienie normy (zachowania się) o zasięgu ogólnym; 3) wywoływanie skutku zewnętrznego, w tym znaczeniu, że obowiązują one w sferze zewnętrznej lub wywołują skutki w tej sferze (w państwach członkowskich lub wobec państw członkowskich i innych adresatów); 4) przyjmowanie jednostronne przez instytucje Unii zgodnie z przewidzianą procedurą; 5) podstawą ich przyjęcia jest prawo pierwotne (bezpośrednio lub pośrednio). Dla oceny charakteru normatywnego nie ma natomiast znaczenia procedura ich przyjęcia, która ewentualnie może wpływać na nazwę aktu prawnego (akty wykonawcze i akty delegowane), wyznaczając także granice jego zakresu przedmiotowego.

Rozporządzenie stanowi instrument najgłębszej ingerencji prawodawcy unijnego w krajowy porządek prawny. Konsekwencją jego przyjęcia jest unifikacja systemów krajowych. Postanowienia rozporządzeń mają charakter generalny i abstrakcyjny co oznacza, że są kierowane do ogólnie (generalnie) określonego kręgu adresatów i dotyczą ogólnie (abstrakcyjnie) określonych stanów prawnych. Wobec rozporządzeń ma zastosowanie zasada bezpośredniego stosowania prawa Unii, co oznacza, że obowiązują one automatycznie wraz z wejściem w życie, nie wymagając podjęcia działań legislacyjnych (implementacyjnych) ze strony organów krajowych. Ponadto państwa członkowskie nie mogą ograniczyć ich zasięgu terytorialnego lub przedmiotowego. TSUE wskazuje także na zasadę skutku bezpośredniego rozporządzeń.

Dyrektywa stanowi swoisty (specyficzny) akt prawa Unii. Szczególną jej cechą, odróżniającą ją od pozostałych aktów wiążących jest to, że wymaga ona od państw członkowskich podjęcia działań zmierzających do jej wdrożenia. Dyrektywy są instrumentem harmonizacji prawa, która polega na ograniczonej interwencji prawa unijnego wobec systemów prawnych państw członkowskich. Obecnie dominującymi metodami są: harmonizacja zupełna i minimalna. Obowiązek państw członkowskich polegający na implementacji norm zawartych w dyrektywach ma w założeniu zapewniać równowagę w podziale

kompetencji między Unią a państwami członkowskimi. Proces implementacji można określić jako najbardziej widzialny element wykonywania prawa Unii przez państwa członkowskie. Dwupoziomowe stanowienie prawa oznacza, że po etapie obejmującym procedurę stanowienia aktów ustawodawczych lub nieustawodawczych następuje etap implementacji dyrektywy. Implementacja dyrektywy rozszerza zakres jej adresatów, włączając we wskazany krąg jednostki. Implementacja dyrektywy polega natomiast na podjęciu takich działań wykonawczych, które włączają normy prawne zawarte w dyrektywie do systemu krajowego, jednocześnie zapewniając skuteczność tychże norm. Dokonując czynności implementacyjnych, na które składa się faza transpozycji i wykonywania, państwo członkowskie związane jest rezultatem, który ma być osiągnięty. Rezultat określa się na podstawie wykładni postanowień dyrektywy. Upływ wskazanego w treści dyrektywy terminu implementacji powoduje, że po stronie państwa powstaje odpowiedzialność za prawidłowe i terminowe jej implementowanie. Konsekwencją nieterminowej lub nieprawidłowej implementacji może być: bezpośrednie obowiązywanie postanowień dyrektywy, roszczenie odszkodowawcze, skarga na niewykonywanie zobowiązań traktatowych oraz sankcje wynikające wprost z treści dyrektywy.

Decyzje tworzą najbardziej niejednorodną kategorię aktów prawnych Unii. O ile TL nie rozwiązał problemu wielości form prawnych, wprowadził dualistyczny podział na decyzje indywidualne i decyzje o charakterze normatywnym. Te pierwsze mają charakter indywidualnych aktów administracyjnych i mogą być przyjmowane w procedurze komitetowej, procedurze stanowienia aktów wykonawczych przez Radę oraz innych procedurach samoistnych. Ze względu na posiadane cechy i brak ogólnego charakteru decyzje indywidualne nie są „aktami prawnymi” Unii *sensu stricto*. Charakter normatywny zachowują decyzje, które nie wskazują adresatów w sposób indywidualny i konkretny. Decyzje kierowane do generalnie określonego kręgu adresatów konstrukcją prawną są podobne do rozporządzeń. Decyzje o charakterze normatywnym przyjmowane są w procedurach ustawodawczych i nieustawodawczych.

Instytucjami, które uczestniczą w procedurach ustawodawczych i nieustawodawczych są posiadające władzę ustawodawczą i wykonawczą: PE, RUE, KE i Rada Europejska. Komisja co do zasady posiada prawo inicjatywy ustawodawczej, Rada i PE natomiast pełnią funkcję unijnych legislatorów. Rada Europejska, która zgodnie z postanowieniami traktatowymi nie pełni funkcji prawodawczej, zachowuje prawo pośredniej inicjatywy legislacyjnej. Na mocy postanowień TUE instytucje Unii w działaniach prawodawczych wspiera

Komitet Regionów i Komitet Ekonomiczno-Społeczny. Opinie wskazanych komitetów, o ile nie wiążą instytucji prawodawczych co do treści w nich zawartych, stanowią istotny element publicznej dyskusji nad projektami ustawodawczymi.

Przebieg procedury ustawodawczej i procedur nieustawodawczych determinuje zasada równowagi instytucjonalnej. Realizując wspomnianą zasadę instytucje Unii, tworząc strukturę wzajemnych powiązań i relacji, prowadzą wzajemny dialog. W zwykłej procedurze ustawodawczej, mającej pozycję procedury podstawowej, wskazany dialog realizowany jest w oparciu o tzw. trójkąt legislacyjny, który tworzą: Komisja Europejska, Rada i PE. Każda z wymienionych instytucji posiada własne uprawnienia, których realizacja jest konieczna celem skutecznego zakończenia procesu decyzyjnego. Inicjatorem procesu decyzyjnego co do zasady jest KE. Cechą charakterystyczną procedury jest posiadanie równoważnej pozycji przez Radę i PE, które przyjmują rolę współlegislatorów. Tym także zwykła procedura różni się od procedury specjalnej, która chociaż opiera się na dialogu międzyinstytucjonalnym, to jednak znacznie różnicuje wpływ legislatorów na proces ustawodawczy. W wariacie konsultacji specjalnej procedury ustawodawczej tylko jeden z legislatorów wiążąco kształtuje treść aktu prawnego. Wariant zgody wymaga akceptacji treści aktu prawnego obu instytucji, ale tylko jednej z nich nadaje uprawnienie formalnego wpływu na treść aktu prawnego.

W prawie Unii typowe jest także przyjmowanie legislacji trzeciego stopnia. Akt ustawodawczy, zwykle zawiera bowiem delegację do wszczęcia procedur nieustawodawczych, w ramach której dominującą rolę odgrywa Komisja Europejska. W systemie komitologicznym działalność Komisji podlega kontroli sprawowanej przez komitety komitologiczne, w skład których wchodzi przedstawiciele państw członkowskich. Jeszcze szersze uprawnienia dyskrecjonalne KE posiada w ramach procedury stanowienia aktów delegowanych, gdzie niewiążąco współpracuje ona z opiniodawczymi grupami ekspertów, reprezentujących interesy krajowe.

Dialog legislacyjny prowadzony między instytucjami ma dwojakie podstawy prawne. Po pierwsze, wynika z prawa pierwotnego oraz wykonujących go aktów ustawodawczych i aktów prawa wewnętrznego, tj. wiążących porozumień międzyinstytucjonalnych. Po drugie, prowadzony jest w oparciu o mające charakter prawa wewnętrznego *soft law* dokumenty, głównie autorstwa Komisji Europejskiej, oraz międzyinstytucjonalnie wypracowane praktyki, które wspólnie tworzą obszar współpracy niesformalizowanej.

Demokratyzacja procedur ustawodawczych i nieustawodawczych Unii Europejskiej zasadniczo przebiega w czterech płaszczyznach. Pierwsza z nich dotyczy wymiaru instytucjonalnego współpracy, w szczególności demokratyzacji dialogu międzyinstytucjonalnego i pozycji poszczególnych instytucji w tymże dialogu. Druga z wymienionych płaszczyzn dotyczy wykorzystania instrumentów demokracji uczestniczącej. Trzecią płaszczyzną legitymizacji demokratycznej Unii jest partycypacja parlamentów narodowych. Czwarta z wymienionych płaszczyzn obejmuje poszanowanie zasad demokratycznych w procesie decyzyjnym jako takich. W Unii Europejskiej szczególne znaczenie wydaje się przypisywać transparentności i rozliczalności procesu decyzyjnego.

Analizując legitymizację demokratyczną w wymiarze instytucjonalnym istotne znaczenie mają dwa aspekty. Pierwszy w nich dotyczy realizacji zasady demokratycznej z perspektywy samych instytucji i rozwiązań przyjętych na ich poziomie. Drugi natomiast obejmuje poziom jej urzeczywistnienia we wspólnym działaniu instytucji podczas stosowania procedur legislacyjnych. Aspekty te częściowo się pokrywają. W pierwszym z wymienionych aspektów o poziomie legitymizacji demokratycznej decyduje wpływ zasady demokracji przedstawicielskiej na skład danej instytucji oraz pozostający w relacji do tejże zasady charakter uprawnień powierzonych instytucji legislacyjnej i sposób podejmowania decyzji.

Z perspektywy ewolucji historycznej instytucji Unii Europejskiej podmiotem, który przeszedł największą metamorfozę jest PE. Z instytucji o charakterze opiniodawczym stał się jedną z dwóch instytucji posiadających kompetencje ustawodawcze w Unii Europejskiej. Zmiany, jakie wprowadzały kolejne traktaty wpłynęły nie tylko na rozszerzenie katalogu procedur decyzyjnych, w których uczestniczy PE, zwiększenia katalogu decyzji podejmowanych większością kwalifikowaną, ale również na samą procedurę wyboru posłów, tak, by jego skład w jak największym stopniu oddawał różnorodność obywateli UE. Komisja, o ile podlegała zdecydowanie mniej spektakularnym zmianom, to jednak kolejne dekady pogłębiania integracji europejskiej skutkowały objęciem KE szerszą kontrolą ze strony organu przedstawicielskiego Unii, jakim jest PE. Obecnie wspomniana kontrola obejmuje: obowiązek współpracy RUE i RE z PE podczas wyboru składu KE; rzeczywiste uprawnienia kontroli politycznej w formule pytań kierowanych do KE; wotum nieufności oraz uchwalanie absolutorium z wykonanego budżetu. PE, będący jedynym organem przedstawicielskim Unii, praktycznie nie posiada instrumentów kontrolnych wobec RUE i RE. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że skład RUE i RE tworzą osoby wykonujące określone funkcje polityczne w państwach pochodzenia,



korzystają one z krajowej legitymacji demokratycznej. Otwartym pozostaje pytanie, czy polityczna odpowiedzialność przed krajowymi wyborcami *de facto* obejmuje działania podejmowane na poziomie UE. Wydaje się, że obszar unijnej aktywności politycznej nie podlega szczególnej rozliczalności.

Zasadę demokratyczną istotnie wzmacnia udział dwóch organów opiniodawczych, tj. Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, które tworzą forum współpracy transnarodowej samorządów lokalnych i regionalnych oraz różnych grup interesów (społeczeństwo obywatelskie). W pierwszym przypadku reprezentują one interesy regionów oraz diagnozują ich potrzeby. W drugim przypadku Komitet tworzą przedstawiciele państw członkowskich reprezentujący szeroko rozumianą sferę społeczno-gospodarczą. Warto podkreślić, że rola i zaangażowanie Komitetów znacznie wzrosło po wejściu w życie TL. W szczególności Komitet Regionów uzyskał prawo wnoszenia skargi do TSUE w przypadku naruszenia swoich prerogatyw. Jednocześnie wskazana zmiana wzmacnia wymiar poszanowania zasady pomocniczości w procesie decyzyjnym.

Instytucje legislacyjne charakteryzują się złożoną strukturą organizacją. Przyjęte rozwiązanie umożliwi zachowanie równości państw oraz zwiększa gwarancję poszanowania ich różnorodności. Jest to szczególnie dostrzegalne w zasadach określających składy komisji w PE, czy w kontekście ściśle technicznym – zagwarantowania istnienia służb tłumaczeń umożliwiających dostęp do dokumentów instytucji w każdym z języków urzędowych państw członkowskich. Innym kryterium struktury wewnętrznej jest specyfikacja kompetencyjna, polegająca na tworzeniu podmiotów odpowiadających za określone kategorie kompetencji UE. W Radzie jej konsekwencją jest wielość składów technicznych. Tworzenie komitetów doradczych i grup roboczych w Radzie dodatkowo zwiększa zdolność konsultacji eksperckich. Jeszcze bardziej rozbudowaną strukturę organizacyjną ma Komisja Europejska. Dodatkowo Komisja – obok własnych organów – tworzy równoległą strukturę platform, które mają na celu realizację obowiązku konsultacyjnego. Należy jednak podkreślić, że skomplikowana struktura może ograniczać poznanie procesów decyzyjnych, utrudniać dostęp do konsultacji i rozmywać odpowiedzialność za podejmowane decyzje.

Każda z instytucji legislacyjnych podejmuje decyzje w drodze głosowania większościowego. Zgodnie z regulaminem decyzje Komisji podejmowane są zwykłą większością. System głosowania w PE zależy od przedmiotu głosowanego stanowiska. Rada ma natomiast do dyspozycji trzy sposoby głosowania. Z perspektywy legitymizacji demokratycznej warto podkreślić sposób

określania większości kwalifikowanej w Radzie, który obecnie obowiązuje w wersji wprowadzonej na mocy TL. W literaturze często podkreśla się, że obecny system zakładający przyznanie jednego głosu każdemu z państw członkowskich wzmacnia demokratyzację procesów decyzyjnych. Twierdzenie to jest zasadne w założeniu, że waga każdego głosu w Radzie jest taka sama. Jednakże, jak wskazuje analiza pracy Rady, państwa silne, np. Niemcy czy Francja, wywierają wpływ na sposób decydowania innych państw – zwłaszcza mniejszych.

Analizując pozycję instytucjonalną poszczególnych instytucji legislacyjnych w procedurze ustawodawczej kluczowe znaczenie dla oceny poziomu demokratyzacji procedury ma określenie pozycji instytucjonalnej tej z instytucji, która posiada najgłębszy mandat demokratyczny, tj. Parlamentu Europejskiego. W związku z tym, że zwykła procedura ustawodawcza stanowi obecnie podstawową metodę przyjmowania aktów ustawodawczych w Unii i obejmuje zdecydowaną większość polityk i unijnych obszarów kompetencji, istotna jest rola PE w tejże procedurze. Procedura ustawodawcza, która na mocy TL zastąpiła wprowadzoną przez TM procedurę współdecyzji, cechuje się natomiast równoważnością pozycji instytucjonalnej Rady i Parlamentu. Pewną proceduralną pozostałością po uprzedniej pozycji RUE pozostaje to, że w pierwszym i drugim czytaniu pierwszą instytucją zabierającą stanowisko w sprawie projektu aktu prawnego jest PE. Jego stanowisko podlega następnie analizie Rady. Pozycję proceduralną PE wzmacnia zdecydowanie ustanowiony w traktatach sposób głosowania nad projektami aktów prawnych przez obu współlegislatorów. W większości przypadków Rada może wprowadzić zmiany w głosowaniu jednomyślnym, a PE większością głosów.

Procedura ustawodawcza składa się z maksymalnie trzech czytań. W aktualnej praktyce współpracy instytucjonalnej zdecydowana większość aktów prawnych przyjmowana jest już po pierwszym czytaniu, a formalna rola RUE ogranicza się do akceptacji stanowiska PE. Nie oznacza to, że Rada nie wpływa na treść projektu aktu prawnego, a przenosi tylko dyskusję i międzyinstytucjonalny dialog z publicznie dostępnego forum, którego ramy określa prawo pierwotne, na poziom systemu nieformalnych rozmów prowadzonych w ramach trilogu. Niewątpliwą zaletą wskazanego rozwiązania jest przyspieszenie procesu decyzyjnego, niestety wydaje się to odbywać kosztem jawności procedury legislacyjnej. Jednym z powodów wprowadzenia trilogu były wskazane wyżej różnice w głosowaniach pomiędzy RUE i PE. Trilog pozwala na opracowanie wspólnego projektu legislatorów, gdzie zmiany zaproponowane przez obie instytucje są zatwierdzane w PE, a sama Rada głosuje większością

kwalifikowaną nad tekstem, do którego zmian formalnie nie wprowadziła. Z perspektywy jednostki, odformalizowanie współpracy i rezygnacja z traktatowych ram, przykładowo drugiego i trzeciego czytania, może rodzić uzasadnione poczucie „dogadywania się pod stołem”.

Pozostałe akty ustawodawcze są przyjmowane w procedurze specjalnej, w wariantcie zgody lub konsultacji. Zachowanie procedury specjalnej stanowi pozostałość po obejmujących uprzednio większość kompetencji UE procedurach decyzyjnych, w których dominującym legislatorem była RUE, i ma zastosowanie w obszarach newralgicznych z perspektywy rozdziału kompetencji między państwa członkowskie a Unię Europejską. Zależnie od wariantu specjalnej procedury, pozycja PE będzie dominująca wtedy, gdy traktaty nadają mu prawo kształtowania treści aktu prawnego. Obecnie PE ma taką możliwość wyłącznie w wariantcie zgody, gdy akt prawny jest przyjmowany przez PE, za zgodą RUE. Prawo pierwotne przewiduje zastosowanie przedmiotowego wariantu wyjątkowo i dotyczy to organizacji wewnętrznej PE. W związku z tym, że nie ma postanowień traktatowych, które przewidywałyby, że RUE konsultowałaby projekt aktu prawnego, w wariantcie konsultacji PE przyjmuje wyłącznie pozycję organu opiniodawczego. Sama opinia PE może być wiążąca co do treści (wariant zgody) lub faktu jej sporządzenia (wariant konsultacji). Praktyka współpracy międzyinstytucjonalnej wskazuje, że pozycja PE w ramach specjalnej procedury ustawodawczej i jego wpływ na unijne akty ustawodawcze zależy znacznie od wzajemnych relacji PE-RUE oraz woli współpracy wymienionych instytucji. Można więc przyjąć, że będzie ona zależna od bieżącej wykładni zasady równowagi instytucjonalnej.

Formalna pozycja PE została natomiast istotnie wzmocniona w ramach procedury budżetowej będącej specjalną procedurą *sui generis*. Stanowienie budżetu Unii było jednym z pierwszych obszarów, gdzie PE przyznano kompetencje decyzyjne. Obecnie PE wraz z Radą tworząc unijną władzę budżetową, corocznie wspólnie przyjmują budżet. Co ciekawe, procedura rozszerza uprawnienia PE wobec uprawnień posiadanych przez RUE. W pierwszym czytaniu, Parlament zajmuje się projektem budżetu jako druga instytucja, mogąca zaakceptować lub odrzucić stanowisko Rady. W drugim czytaniu PE posiada decydującą rolę w zakończeniu procedury. Odrzucenie wspólnego projektu przez PE kończy procedurę i nakłada na KE obowiązek przedstawienia nowego wniosku. Wspólny projekt, odrzucony przez RUE, może wciąż zostać przyjęty, jeżeli PE dwukrotnie w głosowaniu zatwierdzi budżet.

Charakter uprawnień legislacyjnych w procedurach ustawodawczych PE determinuje także jego pozycję w procedurach nieustawodawczych,

realizowanych na podstawie upoważnień zawartych w aktach ustawodawczych. Zakres kompetencji kontrolnych PE jest zależny od rodzaju procedury nieustawodawczej, która ma zastosowanie. Zdecydowanie najsłabszą pozycję będzie posiadał w procedurach komitologicznych. Ze względu na specyfikę aktów wykonawczych, kontrolę nad działaniami KE wykonują tu komitety komitologiczne, a nie legislatorzy. PE i Radzie przysługuje wyłącznie tzw. prawo kontroli (fr. *droit de regard*), czy dany projekt nie przekracza granicy udzielonej KE delegacji. Co istotne, pozycja PE i RUE są równoważne. W procedurze stanowienia aktów delegowanych obowiązuje natomiast zasada, że tylko instytucja, która miała wiążący wpływ na treść (zwykła i specjalna procedura ustawodawcza) lub wejście w życie aktu prawnego (wariant zgody specjalnej procedury ustawodawczej) może skorzystać ze sprzeciwu wobec projektu aktu delegowanego lub odwołać uprawnienia Komisji do stanowienia tychże aktów. Prawo sprzeciwu i prawo odwołania uprawnień pozostają w dyskrejonalnej władzy każdego z legislatorów. Są oni zobowiązani do przestrzegania obowiązku informowania o korzystaniu z przedmiotowych uprawnień i przedstawieniu uzasadnienia swojego stanowiska. Podsumowując należy podkreślić, że przekazanie uprawnień do stanowienia aktów delegowanych lub wykonawczych pozostaje w dyskrejonalnej władzy legislatorów.

Pozostając w płaszczyźnie wymiaru instytucjonalnego współpracy należy wskazać, że wzmocnienie legitymacji demokratycznej przejawia się także w zrównoważeniu pozycji PE i RUE na etapie prac przygotowawczych. O ile bowiem TL umacnia *quasi*-monopol legislacyjny Komisji Europejskiej, PE i RUE przyznaje tożsame w treści prawo pośredniej inicjatywy ustawodawczej. Obie instytucje mogą zwrócić się do KE z żądaniem przedstawienia odpowiednich wniosków ustawodawczych. Istota wzmocnienia legitymacji demokratycznej polega na zrównaniu uprawnień PE i RUE, co nastąpiło na mocy Traktatu z Lizbony. W związku z tym, że stanowisko legislatorów nie jest wiążące dla Komisji, tutaj także rola i pozycja PE będzie zależna od bieżącej wykładni zasady równowagi instytucjonalnej oraz zasady lojalności.

Drugą z wymienionych płaszczyzn legitymizacji demokratycznej Unii stanowi poziom korzystania z – wzmocnionych na mocy TL – instrumentów demokracji uczestniczącej. W procedurach ustawodawczych szczególne znaczenie ma nałożony na Komisję obowiązek konsultacyjny oraz europejska inicjatywa obywatelska.

W ramach obowiązku konsultacyjnego, zgodnie z prawem pierwotnym, Komisja Europejska prowadzi szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii. Komisja

realizuje obowiązek konsultacyjny w oparciu o zdefiniowaną przez samą siebie zasadę lepszego stanowienia prawa i system REFIT. Pierwotne dokumenty konsultacyjne, którymi były białe i zielone księgi, obecnie nie mają znaczącego wpływu na proces decyzyjny, a w ich miejsce KE wprowadziła system ewaluacji i oceny skutków. W swoich działaniach KE koncentruje się na dialogu z władzami lokalnymi, regionalnymi i samorządowymi oraz przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego (przedstawiciele pracodawców, pracowników, inne grupy) na etapie prac przygotowawczych. Służyć mają temu dostępne on-line platforma F4F oraz portal internetowy „Wyraź swoją opinię!”. Do 2020 r. podobne cele realizowała platforma REFIT, która obecnie przestała funkcjonować. W ramach obowiązku konsultacyjnego KE umożliwia społeczeństwu obywatelskiemu udział w niewiążącym opiniowaniu jej własnych projektów oraz przedstawianiu potrzeb zmian unijnego prawodawstwa, które następnie mogłaby objąć procesem legislacyjnym. Należy zauważyć, że wraz z wprowadzeniem zasady lepszego stanowienia prawa, KE stale modyfikuje i zmienia kanały kontaktu z obywatelami Unii. Wydaje się, że rozwój sieci współpracy z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego (F4F) i instrumentów e-demokracji („Wyraź swoją opinię!”), o ile co do zasady jest zjawiskiem pozytywnym, to jeżeli prowadzony jest zbyt intensywnie, nie pozwala obywatelom na zapoznanie się i nabranie nawyku korzystania z dostępnych narzędzi. Zbyt intensywne i częste zmiany powodują powstanie poczucia braku stabilności dialogu i zniechęcają do korzystania z narzędzi, szczególnie z perspektywy podmiotów indywidualnych.

W ramach mechanizmu europejskiej inicjatywy obywatelskiej KE wchodzi w dialog z obywatelami Unii. Wprowadzony na mocy Traktatu z Lizbony mechanizm został dotychczas tylko kilkukrotnie skutecznie wykorzystany do wszczęcia procedury legislacyjnej. Jak potwierdził TSUE, EIO nie narusza *quasi*-monopolu legislacyjnego Komisji Europejskiej i nie wiąże jej co do konieczności przedstawienia legislatorom propozycji grupy organizatorów EIO. Z orzecznictwa wynika także, że *effect utile* mechanizmu koncentruje się na dialogu pomiędzy społeczeństwem obywatelskim a instytucjami Unii. Pozycja EIO wynika ze specyfiki i autonomicznego charakteru procesu decyzyjnego Unii oraz systemu instytucjonalnego Unii. EIO jest realizowana w poszanowaniu zasady równowagi instytucjonalnej i nie może naruszać kompetencji instytucji legislacyjnych. Oparcie inicjatywy o wymienioną zasadę własną Unii determinuje charakter EIO jako instrumentu *sui generis*, który zasadniczo różni się od krajowej inicjatywy ludowej. Unijna inicjatywa jest instrumentem

demokracji deliberatywnej, do tego charakteryzującym się licznymi warunkami formalnymi, kosztochłonnością i uciążliwością procedury.

Obok wzmocnienia zasady demokracji uczestniczącej TL wprowadził zasadę partycypacji parlamentów narodowych w prawidłowym funkcjonowaniu Unii, w tym także ich udział w procesie decyzyjnym. Tym samym stworzono kolejną płaszczyznę legitymizacji demokratycznej procesów decyzyjnych. Udział parlamentów narodowych w procedurach ustawodawczych sprowadza się do dwóch mechanizmów. Po pierwsze, prawo pierwotne przewiduje możliwość opiniowania większości wniosków legislacyjnych w ramach kontroli przestrzegania zasady pomocniczości, tzw. Mechanizm Wczesnego Ostrzegania. Po drugie, TL nakłada na Komisję obowiązek informacyjny, co skutkuje wchodzeniem w dialog Komisji z parlamentami narodowymi. Pierwszy z wymienionych instrumentów został uruchomiony wraz z wejściem w życie TL, drugi jest realizowany od 2006 r. Analiza częstotliwości korzystania z możliwości wchodzenia w dialog z instytucjami Unii Europejskiej wskazuje, że parlamenty narodowe zdecydowanie częściej i chętniej korzystają ze współpracy niesformalizowanej. Dotyczy to zarówno dialogu z Komisją Europejską, będącego konsekwencją obowiązku informacyjnego, oraz nieformalnego dialogu politycznego z PE, który jest realizowany niezależnie, czy też obok, MWO. Traktatowy „mechanizm żółtej i pomarańczowej kartki”, który był wskazywany jako istotny element pozwalający parlamentom narodowym uczestniczyć w procesie decyzyjnym w zakresie kontroli zasady pomocniczości, nie jest obecnie w użyciu. Nawet, gdy był jeszcze dostrzegany przez parlamenty, jego wpływ na proces decyzyjny był znikomy. Do 2016 r., kiedy po raz ostatni sięgnięto po żółtą kartkę, został on zastosowany tylko trzykrotnie i tylko raz skutecznie wstrzymał procedurę ustawodawczą. Wydaje się, że parlamenty narodowe preferują współpracę niesformalizowaną, która jest ze względu na swój charakter bardziej elastyczna i może obejmować szerszy zakres przedmiotowy.

Innym czynnikiem, który utrudnia jednoznaczną ocenę wpływu Mechanizmu Wczesnego Ostrzegania na legitymizację demokratyczną Unii jest także problem we wskazaniu faktycznych granic zastosowania MWO. Z jednej strony, analizując treść umotywowanych opinii, wydaje się bowiem, że w praktyce obejmuje on nie tylko kontrolę prawodawstwa Unii w zakresie poszanowania zasady pomocniczości, ale także ocenę proporcjonalności danego instrumentu. Z drugiej strony, stosowanie w umocowaniach aktów prawnych Unii jednolitej formuły „po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym”, sugeruje identyczny charakter kontroli wszystkich aktów ustawodawczych, niezależnie, czy ma wobec nich zastosowanie MWO, czy nie

(w tym kontrolę aktów dotyczących kompetencji wyłącznych). Trwające prace nad rozszerzeniem uprawnień parlamentów, o tzw. późną, zieloną i czerwoną kartkę, o ile należy oceniać pozytywnie z perspektywy wzmocnienia legitymacji demokratycznej Unii, ze względu na wpływ na realizację zasady równowagi instytucjonalnej, powinny uzyskać podstawę traktatową.

Czwarta z wymienionych płaszczyzn wzmocnienia legitymacji demokratycznej obejmuje działania Komisji Europejskiej i pozostałych instytucji Unii polegające na zachowaniu transparentności i rozliczalności procesu decyzyjnego. Zasada rozliczalności i transparentności procesu legislacyjnego jest natomiast realizowana poprzez: 1) edukację obywateli Unii co do sposobu podejmowania decyzji; 2) zapewnienie jawności procedur decyzyjnych; 3) zapewnienie dostępu do dokumentów instytucji.

Wydaje się, że nadrzędnym celem wszystkich wymienionych działań jest zapewnienie dostępu do wiedzy, która pozwoli jednostce zrozumieć specyfikę procesu decyzyjnego Unii, wziąć w nim udział, aby finalnie ocenić zakres poszanowania zasad demokratycznych na wszystkich etapach procedury legislacyjnej. Komisja Europejska, w ramach realizacji zasady lepszego stanowienia prawa, podjęła szereg działań na rzecz zwiększenia transparentności procesu decyzyjnego. Zgodnie z oceną OECD, polityka regulacyjna Komisji jest obecnie jedną z najlepszych wśród ocenianych podmiotów. Na rzecz transparentności i rozliczalności procesu decyzyjnego szereg zmian proceduralnych wprowadzono także w Parlamencie Europejskim i Radzie. Kluczowe jest tu wskazanie na jawność obrad i głosowań nad projektami ustawodawczymi. Wydaje się jednak, że instytucje Unii wciąż mogą podjąć działania na rzecz wzmocnienia transparentności i rozliczalności.

Zgodnie z wymogami rozporządzenia 1049/2001 każda instytucja jest zobowiązana do zapewnienia dostępu do dokumentów oraz jawności podejmowania decyzji. Konsekwentnie utworzone zostały przy instytucjach specjalne rejestry dokumentów, które umożliwiają dostęp zainteresowanych podmiotów. Jednak nie wszystkie dokumenty tłumaczone są na każdy z języków urzędowych co może stanowić pewną barierę. Brak wielojęzycznego dostępu do dokumentów dotyczy w szczególności procedur nieustawodawczych. Obecnie część z tych dokumentów jest powszechnie dostępna (za pośrednictwem systemu EUR-lex i stron internetowych instytucji Unii) wyłącznie w języku francuskim i angielskim. O ile można to uzasadnić trybem prac nad aktami nieustawodawczymi, ma to istotny wpływ na ocenę procesu decyzyjnego przez jednostkę. Nawet jeżeli wskazane procedury dotyczą zwykle kwestii „technicznych” czy spraw mniejszej wagi, ze względu na wielość procedur

nieustawodawczych i ilość aktów nieustawodawczych, nie można zrezygnować z wielojęzyczności dokumentów proceduralnych. Zasada wielojęzyczności aktów Unii powinna zostać rozciągnięta w szczególności na wszystkie porozumienia międzyinstytucjonalne i dokumenty robocze. Wydaje się także właściwym postulowanie o publikację w Dzienniku Urzędowym UE treści wszystkich porozumień międzyinstytucjonalnych dotyczących procedur ustawodawczych i nieustawodawczych oraz aktów wewnętrznych instytucji Unii.

Z pewnością legitymację demokratyczną Unii zapewnia szeroka jawność procesu decyzyjnego. Można jednak zastanowić się nad efektywnością jawności obrad na poszczególnych poziomach. Wydaje się, że najlepiej zasada ta realizowana jest na poziomie PE. Zgodnie z wymogami regulaminu obrady PE oraz komisji są transmitowane w czasie rzeczywistym co pozwala zainteresowanym obywatelom śledzenie dyskusji; po posiedzeniu sporządza się zindeksowany audiowizualny zapis obrad w językach, w których były prowadzone wraz z wielojęzyczną ścieżką dźwiękową ze wszystkich aktywnych kabin tłumaczeniowych. Jest on udostępniony na stronie internetowej PE. Jak już wyżej wskazano z jawności wyłączone są posiedzenia w ramach trilogu. Uwzględniając wagę spotkań należy traktować to rozwiązanie jako ograniczenie zasady transparentności w pracach PE. Za niewystarczającą formę zapewnienia jawności można także uznać posiedzenia Rady. O ile regulamin proceduralny Rady szczegółowo normuje omawiany obowiązek w zakresie posiedzeń Rady, to dla oceny jawności procesu decyzyjnego należy podkreślić, że sam proces obejmuje trzy poziomy: pierwszy oparty na pracach komitetów i grup roboczych Rady, drugi na etapie Coreperu oraz finalny odbywający się podczas spotkań Rady. Zasada jawności natomiast odnosi się jedynie do poziomu ostatniego, zwykle więc dotyczy debaty, a raczej samego głosowania nad uprzednio przygotowanym końcowym stanowiskiem. Wydaje się więc zasadnym podjęcie działań na rzecz zwiększenia jawności procesu legislacyjnego, szczególnie w zakresie rozszerzenia jawności na posiedzenia trilogu i jawność dyskusji w organach pomocniczych Rady. W odniesieniu do Komisji w ogóle wyłączona jest jawność posiedzeń, która z założenia rekompensowana miała być szerokimi konsultacjami społecznymi.

Podsumowując całość rozważań, działania kreatorów procesów integracyjnych i samych instytucji Unii w zakresie recepcji zasady demokratycznej w obszarze procedur ustawodawczych i nieustawodawczych, należy ocenić pozytywnie. Wydaje się jednak, że procedura ustawodawcza stanowi obszar, gdzie instytucje mogą i powinny wprowadzić działania na rzecz wzmocnienia legitymizacji demokratycznej.





## BIBLIOGRAFIA

### Prawo pierwotne UE

- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali podpisany dnia 18 kwietnia 1951 r. w Paryżu, CELEX 11951K/TXT.
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą podpisany dnia 25 marca 1957 r. w Rzymie, CELEX 11957E/TXT.
- Traktat ustanawiający jednolitą Radę i jednolitą Komisję dla Wspólnot Europejskich podpisany w Brukseli dnia 8 kwietnia 1965 r. – wszedł w życie dnia 1 lipca 1967 r., Dz. Urz. L 152 z 13.07.1967 r.
- Akt wyborczy ustanowiony decyzją Rady z dnia 20 września 1976 r., Dz. Urz. WE 1976, L 278.
- Jednolity Akt Europejski podpisany dnia 17 lutego 1986 r. w Luksemburgu i 28 lutego 1986 r. w Hae, CELEX 11986U/TXT.
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (tekst skonsolidowany), Dz. Urz. UE C 224 z 31.08.1992 r.
- Traktat o Unii Europejskiej, Dz. U. C 191 z 29.07.1992 r.
- Deklaracja (nr 13) w sprawie roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej i deklaracja (nr 14) w sprawie Konferencji Parlamentów dołączone do Traktatu z Maastricht, Dz. Urz. C 191 z 29.07.1992 r.
- Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty podpisany dnia 2 października 1997 r. w Amsterdamie, Dz. Urz. UE 1997 C 340.
- Traktat Nicejski zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty podpisany dnia 26 lutego 2001 r. w Nicei, Dz. Urz. UE 2001 C 080.
- Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2010 C 83 z 30.03.2010 r.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. C 326 z 26.10.2012 r.
- Traktat o przystąpieniu Chorwacji do Unii Europejskiej, Dz. Urz. L 112 z 24.04.2012 r.
- Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii gospodarczej i walutowej, Dz. Urz. z 2013 r., poz. 1258.

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. C 202 z 07.06.2016 r.
- Protokół (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, Dz. Urz. C 202 z 07.06.2016 r.
- Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, Dz. Urz. C 202 z 07.06.2016 r.

## Akty wiążące UE

- Rozporządzenie nr 1 w sprawie określenia systemu językowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, Dz. Urz. 017 z 06.10.1958 r., s. 385/58 z późn. zm.
- Decyzja Rady z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiająca warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji, Dz. Urz. L 184 z 17.07.1999 r.
- Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Dz. Urz. L 145 z 31.05.2001 r.
- Decyzja Rady 2002/772/WE, Euratom z dnia 25 czerwca i z dnia 23 września 2002 r. zmieniająca Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, dołączony do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom, Dz. Urz. UE 2002, L 283/1.
- Decyzja Rady 2004/642/WE z dnia 13 września 2004 r. podjęta za wspólnym porozumieniem z nominowanym przewodniczącym Komisji przyjmująca listę osób, które Rada zamierza mianować członkami Komisji Wspólnot Europejskich, Dz. U. L 294 z 17.09.2004 r.
- Decyzja Rady 2004/735/WE z dnia 5 listopada 2004 r. podjęta za wspólnym porozumieniem z nominowanym przewodniczącym Komisji przyjmująca listę osób, które Rada zamierza mianować członkami Komisji Wspólnot Europejskich, uchylająca i zastępująca decyzję 2004/642/WE, Dz. U. L 333 z 09.11.2005 r.
- Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 listopada 2004 r. w sprawie wyboru nominowanej Komisji, Dz. U. UE C 201 E z 18.08.2004 r.
- Decyzja Rady z dnia 17 lipca 2006 r. zmieniająca decyzję 1999/468/WE ustanawiającą warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji, Dz. Urz. L 200 z 22.07.2006 r.
- Decyzja Parlamentu Europejskiego, Rady, Komisji, Trybunału Sprawiedliwości, Trybunału Obrachunkowego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 26 czerwca 2009 r. w sprawie organizacji i działania Urzędu Publikacji Unii Europejskiej (2009/496/WE, EURATOM), Dz. Urz. UE 2009 L 168/41.

- Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego, Dz. Urz. L 315 z 02.12.2009 r.
- Decyzja Rady 2009/908/UE z dnia 1 grudnia 2009 r. ustanawiająca środki wykonawcze do decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady oraz dotycząca przewodnictwa w organach przygotowawczych Rady, Dz. Urz. UE 2009, L 322/28.
- Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady, Dz. Urz. L 325 z 11.12.2009 r.
- Porozumienie ramowe w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską, Dz. Urz. L 304 z 20.11.2010 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję, Dz. Urz. L 55 z 28.02.2011 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. L 65 z 11.03.2011 r.
- Regulamin wewnętrzny komitetu odwoławczego (rozporządzenie (UE) nr 182/2011) – Przyjęty przez komitet odwoławczy w dniu 29 marca 2011 r., Dz. Urz. C 183 z 24.06.2011 r.
- Wzór regulaminu wewnętrznego komitetów – Regulamin wewnętrzny komitetu [nazwa komitetu], Dz. Urz. C 206 z 12.07.2011 r.
- Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1179/2011 z dnia 17 listopada 2011 r. ustanawiające specyfikacje techniczne w odniesieniu do systemów zbierania deklaracji on-line na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. L 301 z 18.11.2011 r.
- Wspólna deklaracja polityczna z dnia 27 października 2011 r. Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji dotycząca dokumentów wyjaśniających, Dz. Urz. C 369 z 17.12.2011 r.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 216/2013 z dnia 7 marca 2013 r. w sprawie elektronicznej publikacji Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, Dz. Urz. L 69 z 13.03.2013 r.
- Regulamin wewnętrzny Komitetu Reginów, Dz. Urz. L 65 z 05.03.2014 r.
- Decyzja Komisji z dnia 25 listopada 2014 r. w sprawie publikowania informacji dotyczących spotkań odbywających się między członkami Komisji a organizacjami lub osobami samozatrudnionymi (2014/839/UE, Euratom), Dz. Urz. L 343 z 28.11.2014 r.
- Decyzja Rady 2016/1316 z dnia 26 lipca 2016 r. zmieniająca decyzję 2009/908/UE ustanawiającą środki wykonawcze do decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady oraz dotyczącą przewodnictwa w organach przygotowawczych Rady, Dz. Urz. UE 2016 L 208/42.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające Rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, Dz. Urz. L 251 z 16.09.2016 r.
- Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, Dz. Urz. L 283 z 31.10.2017 r.
- Decyzja Rady Europejskiej z dnia 28 czerwca 2018 r. ustanawiająca skład Parlamentu Europejskiego, Dz. Urz. UE 2018, L 1651/1.
- Decyzja Rady (UE, Euratom) 2018/994 z dnia 13 lipca 2018 r. zmieniająca Akt dotyczący wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, załączony do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom z dnia 20 września 1976 r., Dz. Urz. UE 2018, L 178.
- Regulamin wewnętrzny Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Dz. Urz. UE 2019, L 110/43.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/788 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie europejskiej inicjatywy, Dz. Urz. L 130 z 17.05.2019 r.
- Decyzja Rady (UE) 2019/852 z dnia 21 maja 2019 r. ustalająca skład Komitetu Regionów, Dz. Urz. UE L 139.
- Decyzja Rady 2019/853 z dnia 21 maja 2019 r. ustalająca skład Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Dz. Urz. L 139 z 27.05.2019 r.
- Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie niewiążących kryteriów stosowania art. 290 i 291 TFUE, Dz. Urz. C 223 z 03.07.2019 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylenia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624, Dz. Urz. L 295 z 14.11.2019 r.
- Regulamin Parlamentu Europejskiego, Dz. Urz. UE 2019 L 302.
- Decyzja Komisji z dnia 11 maja 2020 r. ustanawiająca platformę ds. dostosowania się do wymogów przyszłości (2020/C 163/03), Dz. Urz. C 163 z 12.05.2020 r.
- Decyzja Komisji 2020/555 amending its Rules of Procedure, Dz. Urz. UE 2020 LI 127/1.

## **Pozostałe akty prawa UE**

Towards a Dynamic European Economy, Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment, COM(87)290.

- Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 20 grudnia 1994 r. – Szybsza metoda pracy nad urzędową kodyfikacją tekstów prawnych, Dz. Urz. C 102/2 z 04.04.1996 r.
- Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie wspólnych wytycznych dotyczących jakości prawodawstwa wspólnotowego, Dz. Urz. C 73 z 17.03.1999 r.
- Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 28 listopada 2001 r. w sprawie bardziej uporządkowanego wykorzystania techniki przekształcania aktów prawnych, Dz. Urz. C 77 z 28.03.2002 r.
- Konkluzje Prezydencji przyjęte podczas spotkania Rady Europejskiej 21-23.06.2007 r., 11177/1/07, REV 1.
- Konkluzje Rady Europejskiej przyjęte w Brukseli dnia 12 grudnia 2008 r., nr 17271/1/08, Rev. 1.
- Decyzja Prezydium z dnia 28 listopada 2001 r. zawierająca przepisy dotyczące publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego (2011/C 216/07).
- Komunikat Komisji do Rady Europejskiej – Plan osiągnięcia wyników dla Europy z myślą o obywatelach, COM(2006)211.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Wprowadzenie w życie art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, COM(2009)673.
- Deklaracja Rady z dnia 11 grudnia 2009 r., 17477/09.
- Komisja Wspólnot Europejskich, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, COM(2009)622.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 maja 2009 r. w sprawie nowej roli i obowiązków Parlamentu przy wdrażaniu traktatu lizbońskiego (2008/2063(INI)).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 maja 2009 r. w sprawie wpływu Traktatu Lizbońskiego na rozwój równowagi instytucjonalnej w Unii Europejskiej, 2008/2073(INI), 2010/C 212 E/12.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 maja 2010 r. w sprawie kompetencji w zakresie przekazywania uprawnień ustawodawczych (2010/2021(INI)).
- Decyzja Prezydium Parlamentu Europejskiego z dnia 8 marca 2010 r. przyjmująca wykaz kategorii dokumentów bezpośrednio dostępnych w rejestrze publicznym, [https://www.europarl.europa.eu/regdata/PDF/rev\\_801268\\_1\\_PL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/regdata/PDF/rev_801268_1_PL.pdf)
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 maja 2010 r., P7TA(2010)0127.
- Porozumienie ramowe w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską z dnia 20 listopada 2010 r., Dz. U. L 304 z 2010.
- Implementation of the Treaty of Lisbon. Delegated Acts (Article 290, Treaty on the Functioning of the European Union). Guidelines for the services of the Commission, SEC(2011)855.

- Common Understanding on delegated acts. Letter from the President of the European Parliament on the subject. Council of the European Union. Brussels, 04.04.2011, 8640/11. PE-L40. INST 192.
- Letter from Mr Barroso to Mr Buzek of 25 May 2011. Dokument Rady 8753/11.
- Opinia Służby Prawnej, Stosowanie art. 290 (akty delegowane) i art. 291 (akty wykonawcze) TFUE. Bruksela, 11.04.2011 r., 8970/11 JUR 172 INST 203.39.
- Implementation of the Treaty of Lisbon. Implementing Acts (Article 291, Treaty on the Functioning of the European Union). Guidelines for the services of the Commission, SEC(2012)617.
- Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, COM(2012)130.
- Protokół o współpracy między Komisją Europejską a Komitetem Regionów (2012/C 102/02).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Odnowiona strategia UE na lata 2011-2014 dotycząca społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, COM(2011)681.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawność regulacyjna UE, COM(2012)746.
- Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, COM(2013)534.
- Annex to the Commission Decision amending its Rules of Procedure: Rules giving effect to Rules of the Procedure, 24.02.2010, C (2010) 120.
- Communication from the President of the Commission, 06.11.2014 on the European Polical Strategy Centre: Mission, Task and Organisation, Brussel C (2014) 9001 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Program UE – Lepsze wyniki dzięki lepszemu stanowieniu prawa, COM/2015/0215 final.
- Decision C (2015) 3263 of 19 May 2015 on the establishment of an independent Regulatory Scrutiny Board.
- Komisja Europejska, Commission Staff Working Document, Better regulation „Toolbox”, SWD(2015).
- Decyzja Komisji z dnia 19 maja 2015 r. ustanawiająca platformę REFIT, C(2015)3261.
- Zielona Księga w sprawie detalicznych usług finansowych, Lepsze produkty, szerszy wybór i większe możliwości dla konsumentów i przedsiębiorstw, COM(2015)630.

- Przewodnik po regulaminie wewnętrznym Rady. Regulamin wewnętrzny Rady Europejskiej i Regulamin wewnętrzny Rady, Luksemburg 2016, <https://www.consilium.europa.eu/media/29814/qc0415692pln.pdf>
- Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, COM(2016)128.
- Decyzja Komisji z dnia 30 maja 2016 r. ustanawiająca przepisy horyzontalne dotyczące tworzenia i funkcjonowania grup ekspertów Komisji, C(2016)3301.
- Principles for better self- and co-regulation, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/cop-principles-better-self-and-co-regulation>
- Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa, Dz. Urz. UE 2016 L 123/1.
- Kodeks postępowania w negocjacjach w kontekście zwykłej procedury ustawodawczej, Wersja zatwierdzona przez Konferencję Przewodniczących w dniu 28 września 2017 r., [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/215160/C2\\_PL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/215160/C2_PL.pdf)
- Komisja Europejska, Better Regulation Guideline, SWD(2017)350.
- Wytyczne dotyczące lepszego stanowienia prawa, SWD(2017)350.
- Podręcznik na temat zwykłej procedury ustawodawczej (2017), <http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/82234cd9-c351-4c03-a7e9-f81a0f14b205/handbook-olp-pl.pdf>
- OECD Regulatory Policy Outlook 2018, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Zasady pomocniczości i proporcjonalności: wzmacnianie ich roli w kształtowaniu polityki UE, COM(2018)703.
- Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 16/2018: Przegląd *ex post* prawodawstwa UE: system dobrze ugruntowany, lecz niekompletny, [https://www.eca.europa.eu/Lists/ecadocuments/SR18\\_16/SR\\_BETTER\\_REGULATION\\_pl.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ecadocuments/SR18_16/SR_BETTER_REGULATION_pl.pdf)
- Decyzja Prezydium z dnia 1 lipca 2019 r. Kodeks postępowania w sprawie wielojęzyczności, PE 422.618/BUR.
- Commission Staff Working Document Taking stock of the Commission's better regulation agenda accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Better regulation: taking stock and sustaining our commitment, SWD(2019)156.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Lepsze stanowienie prawa:



podsumowanie dotychczasowych osiągnięć i utrzymanie dalszego zaangażowania, COM/2019/178.

Von der Leyen U., Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej 2019-2024, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_pl.pdf)

Decision of the President of the European Commission of 01.12.2019 on the organisation of responsibilities of the Members of the Commission, Brussels 01.12.2019, P(2019)1.

Decision of the President of the European Commission of 01.12.2019 on the creation of Commissioner's Groups, Brussels 01.12.2019, P(2019)4.

Communication from the President to the Commission of 1 December 2019 on I.D.E.A. – Inspire, Debate, Engage and Accelerate actionmission, Tasks and Organisation Chart, Brussels 01.12.2019, P(2019)5.

The Working Methods of the European Commission, P(2019)2.

Sprawozdanie roczne za rok 2019 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz w sprawie stosunków z parlamentami narodowymi, COM(2020)272.

Wspólny podręcznik dotyczący formy i redakcji aktów przyjmowanych zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, luty 2020, <https://www.consilium.europa.eu/>

Nota Sekretariatu Generalnego Rady, Wykaz organów przygotowawczych Rady, Bruksela, 11 stycznia 2021 r., 5020/21.

## Orzecznictwo

Wyrok Trybunału z dnia 29 listopada 1956 r., Fédération Charbonnière de Belgique p. High Authority of the European Coal and Steel Community, sprawa C-8/55, ECLI:EU:C:1956:11.

Wyrok Trybunału z dnia 13 czerwca 1958 r., Meroni & Co Industrie Metallurgiche SPA p. Wysoka Władza EWWiS, sprawa C-9/56, ECLI:EU:C:1958:7.

Wyrok Trybunału z dnia 14 grudnia 1962 r., Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes i inni p. Radzie, sprawy połączone 19/62 do 22/62, ECLI:EU:C:1962:48.

Wyrok Trybunału z dnia 5 lutego 1963 r., NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos p. Nederlandse administratie der belastingen, sprawa C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1.

Wyrok z dnia 4 lipca 1963 r., Republika Federalna Niemiec p. Komisji Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, sprawa 24/62, ECLI:EU:C:1963:14.

- Wyrok Trybunału z dnia 15 lipca 1964 r., Flaminio Costa p. E.N.E.L., sprawa C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66.
- Wyrok Trybunału z dnia 17 grudnia 1970 r., Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel p. Köster i Berodt & Co, sprawa 25-70, ECLI:EU:C:1970:115.
- Wyrok Trybunału z dnia 31 marca 1971 r., Komisja Wspólnot Europejskich p. Rada Wspólnot Europejskich, sprawa C-22/70, ECLI:EU:C:1971:32.
- Wyrok Trybunału z dnia 14 grudnia 1971 r., Politi s.a.s. p. Ministero delle Finanze della Repubblica Italiana, sprawa 43-71, ECLI:EU:C:1971:122.
- Wyrok Trybunału z dnia 10 października 1973 r., Fratelli Variola S.p.A. p. Amministrazione italiana delle Finanze, sprawa 34-73, ECLI:EU:C:1973:101.
- Wyrok Trybunału z dnia 4 grudnia 1974 r., Yvonne van Duyn p. Home Office, sprawa 41-74, ECLI:EU:C:1974:133.
- Wyrok Trybunału z dnia 8 kwietnia 1976 r., Gabrielle Defrenne p. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena, sprawa 43-75, ECLI:EU:C:1976:56.
- Wyrok Trybunału z dnia 9 marca 1978 r., Amministrazione delle Finanze dello Stato p. Simmenthal SpA., sprawa C 106/77, ECLI:EU:C:1978:49.
- Wyrok Trybunału z dnia 29 października 1980 r., SA Roquette Frères p. Radzie Wspólnot Europejskich (Kwoty produkcyjne), sprawa 138/79, ECLI:EU:C:1980:249.
- Wyrok Trybunału z dnia 26 lutego 1981 r., F. Giuffrida i G. Campogrande p. Radzie Wspólnot Europejskich, sprawa 64/80, ECLI:EU:C:1981:58.
- Wyrok Trybunału z dnia 14 lutego 1985 r., Casteels PVBA p. Komisji Wspólnot Europejskich, sprawa 40/84, ECLI:EU:C:1985:77.
- Wyrok Trybunału z dnia 20 marca 1986 r., Komisja Wspólnot Europejskich p. Królestwu Niderlandów, sprawa 72/85, ECLI:EU:C:1986:144.
- Wyrok Trybunału z dnia 23 kwietnia 1986 r., Parti écologiste „Les Verts” p. Parlamentowi Europejskiemu, sprawa 294/83, ECLI:EU:C:1986:166.
- Wyrok Trybunału z dnia 3 lipca 1986 r., Rada Wspólnot Europejskich p. Parlamentowi Europejskiemu, sprawa 34/86, ECLI:EU:C:1986:291.
- Wyrok Trybunału z dnia 23 września 1986 r., AKZO Chemie BV i AKZO Chemie UK Ltd p. Komisji Europejskiej, sprawa C-5/85, ECLI:EU:C:1986:328.
- Wyrok Trybunału z dnia 12 lipca 1990 r., A. Foster i in. p. British Gas plc., sprawa C-188/89, ECLI:EU:C:1990:313.
- Wyrok Trybunału z dnia 11 lipca 1991 r., Hansgeorg Lennartz p. Finanzamt München III, sprawa C-97/90, ECLI:EU:C:1991:315.
- Wyrok Trybunału z dnia 16 lipca 1992 r., PE p. Radzie Wspólnot Europejskich (Cabotage II), sprawa C-65/90, ECLI:EU:C:1992:325.
- Wyrok Trybunału z dnia 27 października 1992 r., Republika Federalna Niemiec p. Komisji Wspólnot Europejskich, sprawa C-240/90, ECLI:EU:C:1992:408.

- Wyrok Trybunału z dnia 10 listopada 1992 r., Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG p. Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg, sprawa C-156/91, ECLI:EU:C:1992:423.
- Wyrok Trybunału z dnia 29 czerwca 1993 r., Government of Gibraltar p. Radzie Wspólnot Europejskich, sprawa C-298/89, ECLI:EU:C:1993:267.
- Wyrok Trybunału z dnia 30 marca 1995 r., PE p. Radzie Unii Europejskiej (General Tariff Preferences), sprawa C-65/93, ECLI:EU:C:1995:91.
- Wyrok Trybunału z dnia 10 maja 1995 r., PE p. Radzie Unii Europejskiej, sprawa C-417/93, ECLI:EU:C:1995:127.
- Wyrok Trybunału z dnia 2 lipca 1996 r., Komisja p. Wielkiemu Księstwu Luksemburg, sprawa C-473/93, ECLI:EU:C:1996:263.
- Wyrok Trybunału z dnia 12 listopada 1996 r., Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej p. Radzie Unii Europejskiej, sprawa C-84/94, ECLI:EU:C:1996:431.
- Wyrok Trybunału z dnia 13 maja 1997 r., Republika Federalna Niemiec p. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, sprawa C-233/94, ECLI:EU:C:1997:231.
- Wyrok Trybunału z dnia 29 maja 1997 r., VAG Sverige AB, sprawa C-329/95, ECLI:EU:C:1997:256.
- Wyrok Trybunału z dnia 5 października 2004 r., Bernhard Pfeiffer i in., sprawy połączone C-397/01 do C-403/01, ECLI:EU:C:2004:584.
- Wyrok Sądu pierwszej instancji z dnia 21 września 2005 r., Ahmed Ali Yusuf i Al Barakaat International Foundation p. Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich, sprawa T-306/01, ECLI:EU:T:2005:331.
- Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 11 grudnia 2007 r., Skoma-Lux sro p. Celní ředitelství Olomouc, sprawa C-161/06, ECLI:EU:C:2007:773.
- Wyrok Trybunału z dnia 22 grudnia 2010 r., Ilonka Sayn-Wittgenstein p. Landeshauptmann von Wien, sprawa C208/09, ECLI:EU:C:2010:806.
- Wyrok Trybunału z dnia 22 stycznia 2014 r., Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej p. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, sprawa C-270/12, ECLI:EU:C:2014:18.
- Wyrok Trybunału z dnia 18 marca 2014 r., Komisja Europejska p. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, sprawa C-427/12, ECLI:EU:C:2014:170.
- Wyrok Trybunału z dnia 14 kwietnia 2015 r., Rada Unii Europejskiej p. Komisji Europejskiej, sprawa C-409/13, ECLI:EU:C:2015:217.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 marca 2016 r., Parlament p. Komisji (instrument „Łącząc Europę”), sprawa C-286/14, ECLI:EU:C:2016:183.
- Wyrok Trybunału z dnia 4 maja 2016 r., Philip Morris Brands SARL i in. p. Secretary of State for Health, sprawa C-547/14, ECLI:EU:C:2016:325.

- Wyrok Sądu z dnia 10 maja 2017 r., Michael Efler p. Komisji Europejskiej, sprawa T-754/14, ECLI:EU:T:2017:323.
- Wyrok Trybunału z dnia 12 września 2017 r., Alexios Anagnostakis p. Komisji Europejskiej, sprawa C-589/15 P, EU:C:2017:663.
- Wyrok Trybunału z dnia 7 marca 2019 r., Balázs-Árpád Izsák i Attila Dabis p. Komisji Europejskiej, sprawa C-420/16 P, ECLI:EU:C:2019:177.
- Wyrok Trybunału z dnia 19 grudnia 2019 r., Patrick Grégor Puppinck i in. p. Komisji Europejskiej, sprawa C-418/18 P, ECLI:EU:C:2019:1113.
- Opinia Rzecznika Generalnego L.A. Geelhoeda przedstawiona w dniu 23 września 2004 r., sprawa C-494/01, Komisja Wspólnot Europejskich p. Irlandii, ECLI:EU:C:2004:546.
- Opinia Rzecznika Generalnego M.P. Madura przedstawiona w dniu 8 października 2008 r., sprawa C-213/07 Michaniki AE., ECLI:EU:C:2008:544.
- Opinia Rzecznika Generalnego Pedra Cruza Villalóna przedstawiona w dniu 19 grudnia 2013 r., sprawa C-427/12, ECLI:EU:C:2013:871.
- Opinia 2/13 Trybunału (w pełnym składzie) z dnia 18 grudnia 2014 r., ECLI:EU:C:2014:2454.
- Opinia Rzecznika Generalnego Michała Bobeka przedstawiona w dniu 29 lipca 2019 r., sprawa C-418/18 P, ECLI:EU:C:2019:640.
- Wyrok Sądu z dnia 30 września 2015 r., Alexios Anagnostakis p. Komisji Europejskiej, sprawa T-450/12, ECLI:EU:T:2015:739.
- Wyrok Sądu z dnia 23 kwietnia 2018 r., European Citizens' Initiative One of Us i in. p. Komisji Europejskiej, sprawa T-561/14, ECLI:EU:T:2018:210.
- Postanowienie Sądu pierwszej instancji z dnia 30 stycznia 2001 r., Industria pugliese olive in salamoia erbe aromatiche Snc (Iposea) p. Komisji, sprawa T-49/00, ECLI:EU:T:2001:22.
- Wyrok Drugiego Senatu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 października 1993 r., 2 BvR 2134, 2159/92, BVerfGE t. 89.
- Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 czerwca 2009 r., 2 BvE 2/08, 2BvE 5/08, 2BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, OTK-A 2009/5/78.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09, Dz. U. Nr 229, poz. 1506.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2011 r., SK 45/09, OTK-A 2011, Nr 9, poz. 97, cz. III.

## Netografia

- <https://eur-lex.europa.eu/statistics/2020/legislative-acts-statistics.html>
- <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/eu-affairs/20190523STO52402/wybory-2019-najwyzsza-frekwencja-od-20-lat>
- <http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/82234cd9-c351-4c03-a7e9-f81a0f14b205/handbook-olp-pl.pdf>
- <https://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/home/welcome.htm?language=pl>
- <https://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/configurations/>
- <https://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/preparatory-bodies/>
- <https://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/preparatory-bodies/coreper-i/>
- <https://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/preparatory-bodies/coreper-ii/>
- <https://op.europa.eu/pl/web/about-us/who-we-are>
- [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board\\_pl](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_pl)
- [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law\\_pl](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law_pl)
- [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green\\_paper.html?locale=pl](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green_paper.html?locale=pl)
- [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/white\\_paper.html](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/white_paper.html)
- <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say>
- [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/get-involved/citizens-dialogues\\_pl](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/get-involved/citizens-dialogues_pl)
- [https://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/equipes\\_en.htm](https://ec.europa.eu/dgs/legal_service/equipes_en.htm)
- [https://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/mission\\_en.htm](https://ec.europa.eu/dgs/legal_service/mission_en.htm)
- [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/funding-recipients\\_pl](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/funding-recipients_pl)
- [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/special-advisers\\_pl](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/special-advisers_pl)
- [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/register-expert-groups\\_pl](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/register-expert-groups_pl)
- [https://europa.eu/citizens-initiative/home\\_pl](https://europa.eu/citizens-initiative/home_pl)
- <https://cor.europa.eu/pl/our-work/Pages/Interregional-groups.aspx>
- [https://www.europarl.europa.eu/poland/resource/static/files/2015/ulotka-a4-dl\\_parlamenty\\_narodowe1.pdf](https://www.europarl.europa.eu/poland/resource/static/files/2015/ulotka-a4-dl_parlamenty_narodowe1.pdf)
- <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/>
- <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/home>
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52020DC0272#footnoteref18>
- [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board\\_pl](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_pl)

[https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-9\\_pl](https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-9_pl)  
<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20150671.do#dossier-COD20150310>  
[https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board\\_pl](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_pl)  
<https://cor.europa.eu/pl/our-work/Pages/coter.aspx>  
[https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004\\_pl](https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004_pl)  
<https://cor.europa.eu/pl/our-work/Pages/econ.aspx>  
<https://cor.europa.eu/pl/our-work/Pages/sedec.aspx>  
<https://cor.europa.eu/pl/our-work/Pages/enve.aspx>  
<https://cor.europa.eu/pl/our-work/Pages/nat.aspx>  
<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say>  
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646174/EPRS\\_BRI\(2020\)646174\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646174/EPRS_BRI(2020)646174_EN.pdf)

## Literatura

- Alemanno A., *How Much Better is Better Regulation? Assessing the Impact of the Better Regulation Package on the European Union – A Research Agenda*, „European Journal of Risk Regulation” 3 (2015).
- Arnall A., Dashwood A., Wyatt D., *Wyatt & Dashwood’s European Union Law*, London 2000.
- Bachrynowski Sz., *Ujednoczenie ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego*, „Państwo i Prawo” 3 (2010).
- Baran M., *Decyzje*, w: *System prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Warszawa 2020.
- Baran M., *Dyrektywy*, w: *System prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Warszawa 2020.
- Barcz J., *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020.
- Barcz J., *Prezydencja w Radzie UE – aspekty prawne i instytucjonalne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 7 (2010).
- Barcz J., *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012.
- Barcz J., *Zasadnicze reformy strukturalne Unii Europejskiej*, w: *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008.
- Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2020.

- Barcz J., Koliński A., *Jednolity Akt Europejski*, Warszawa 1991.
- Biernat S., *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, w: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia ustrojowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2006.
- Capik A.B., Gniewek A., *Wprowadzenie do prawa Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej*, Kraków 2012.
- Chalmers D., Davies G., Monti G., *European Union Law*, Cambridge 2010<sup>2</sup>.
- Chaneval F., Ferrin M., *Referendums in the European Union: Defective by Birth?*, „Journal of Common Market Studies” 5 (2018).
- Craig P., Búrca G. de, *EU Law. Text, Cases and Materials*, Oxford 2011<sup>5</sup>.
- Czachór Z., *Proces kreowania i upowszechniania priorytetów prezydencji na przykładzie Polski*, w: *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2010.
- Dinan D., *Ever closer Union. An introduction to European Integration*, Palgrave Macmillan 2010.
- Doczekalska A., *Interpretacja wielojęzycznego prawa Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 5 (2006).
- Domańska M., *Implementacja dyrektyw unijnych przez sądy krajowe*, Warszawa 2014.
- Dubowski T., *Zasada równowagi instytucjonalnej w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Dragan A., *Zielone i Białe Księgi Komisji Europejskiej. Biuro Analiz i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych* 2010.
- Dür A., De Bièvre D., *Inclusion without influence? NGO's in European Trade Policy*, „Journal of Public Policy” 1 (2007).
- Federowicz M., Michór A., *O charakterze prawnym decyzji nowych europejskich organów nadzoru nad rynkiem finansowym UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 11 (2011).
- Gagatek W., *Polityczne i prawne znaczenie zasady pomocniczości w UE (po 20 latach od wejścia w życie Traktatu z Maastricht)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 11 (2013).
- Gajda A., *Zasada pomocniczości*, w: *Zasady ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2010.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2019.
- Gellermann M., *Beeinflussung des bundesdeutschen Rechts durch Richtlinien der EG*, Köln 1993.
- Głogowski P., *European Citizens' Initiative in Central and Eastern European Countries – The Bumpy Road of Participatory Democracy in the EU*, „Studia Europejskie” 1 (2017).
- Górka M., *Instytucje i organy UE*, w: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2020.

- Grosse T.G., *Pokryzysowa Europa. Dylematy Unii Europejskiej*, Warszawa 2018.
- Gruszczak A., *Schengen – kłopotliwy sukces*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2 (2012).
- Gruszczak R., *Komentarz do art. 223 TFUE*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. T. III*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Gruszczak R., *Komentarz do art. 225*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz LEX. Tom I*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Gruszczak R., *Model procesu legislacyjnego w Unii Europejskiej*, w: *15 lat funkcjonowania modelu rządowego procesu legislacyjnego a perspektywa porównawcza*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Warszawa 2015.
- Gruszczak R., *Subsydiarna demokracja. Rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony*. Raporty Fundacji Konrada Adenauera, [http://robertgruszczak.bio.wpia.uw.edu.pl/files/2012/10/subsydiarna-demokracja.-O-rolipn-w-UE-po-TL\\_KAS.pdf](http://robertgruszczak.bio.wpia.uw.edu.pl/files/2012/10/subsydiarna-demokracja.-O-rolipn-w-UE-po-TL_KAS.pdf) [dostęp: 10.04.2020].
- Gruszczak R., *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Gubrynowicz A., *Obywatelstwo Unii Europejskiej. Stan obecny i perspektywy*, w: *Obywatelstwo Unii Europejskiej. Zeszyty OIDE. Nr 9*, Warszawa 2008.
- Habermas J., *Why Europe Needs a Constitution*, „New Left Review” 1 (2001).
- Harasimiuk D.E., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, w: M. Muszyński, D.E. Harasimiuk, M. Kozak, *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*, Warszawa 2012.
- Hardacre A., Kaeding M., *Delegated and Implementing Acts, The New Comotilogy*, Maastricht 2010.
- Hayes-Renshaw F., *The Council of Ministers*, w: *The institutions of the European Union*, red. J. Peterson, M. Shackleton, Oxford 2012.
- Herma C., *Reforma systemu aktów prawa pochodnego UE w Traktacie z Lizbony*, „Europejski Przegląd Sądowy” 5 (2008).
- Historia Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej*, Luksemburg 2016.
- Hofmann H.C.H., Rowe G.C., Türk A.H., *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2011.
- Jacque J.P., *The principle of intitutional balance*, „Common Market Law Review” 41 (2004).
- Jaśkowski M., *Administrative acts of the European Union*, „Polish Review of International and European Law” 6 (2017), nr 2.
- Kenig-Witkowska M.M., *Ramy instytucjonalne Unii Europejskiej*, w: M.M. Kenig-Witkowska, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
- Kenig-Witkowska M.M., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, w: *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. M.M. Kenig-Witkowska, A. Łazowski, R. Ostrihansky, Warszawa 2011.



- Kirzyński R., *Parlament Europejski od Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali do Traktatu z Lizbony. Rys historyczno-instytucjonalny*, Warszawa 2012.
- Kolasa J., *Zarys podstawowych zagadnień konstytucyjnych*, w: *Wspólnoty Europejskie (unia) Wybrane problemy prawne. Cz. II*, red. J. Kolasa, Wrocław 1995.
- Kowalik-Bańczyk K., *Komentarz do art. 15 TFUE*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Tom I*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Kowalik-Bańczyk K., *Zasada kompetencji powierzonych i kategorie kompetencji*, w: *System prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Warszawa 2020.
- Kownacki R., *Kompetencje dorozumiane Unii Europejskiej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 4 (2010).
- Kunkiel-Kryńska A., *Metody harmonizacji prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej i ich wpływ na procesy implementacyjne w państwach członkowskich*, Warszawa 2013.
- Kurcz B., *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004.
- Kurcz B., *Komentarz do art. 288*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz LEX. Tom I*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Kranz J., Wyrozumsk A., *Powierzenie Unii Europejskiej niektórych kompetencji a traktat fiskalny*, „Państwo i Prawo” 7 (2012).
- Krzysztofik E., *Charakter prawa unijnego w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i sądów konstytucyjnych państw członkowskich*, „Roczniki Nauk Prawnych” XXIV (2014), nr 2.
- Krzysztofik E., *Limitations of Freedoms of the Internal Market in View of the Protection of Constitutional Values of Member States*, Ordines, <http://www.ordines.it/limitations-of-freedoms-of-the-internal-market-in-view-of-the-protection-of-constitutional-values-of-member-states-di-edyta-krzysztofik/> [dostęp: 13.04.2020].
- Krzysztofik E., *Pozycja urzędnika w administracji Unii Europejskiej*, w: *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk, Lublin–Warszawa 2010.
- Krzysztofik E., *Problem nazwisk obywateli migrujących w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, w: *Prawo międzynarodowe publiczne. Studia i Materiały T. II*, red. K. Stasiak, W. Staszewski, A. Szarek-Zwijacz, Lublin 2019.
- Krzysztofik E., *The Position of the Principle of Respect for Constitutional Identity in EU Law*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 6 (2017).
- Krzysztofik E., *The Scope and Exercise of the Exclusive Competences of the Member States of the European Union*, „Review of European and Comparative Law” 4 (2020).
- Kuś A., *Kompetencje wyłączne Unii Europejskiej w zakresie Wspólnej Polityki Handlowej i Unii Celnej*, Lublin 2012.

- Lenaerts K., *Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community*, „Common Market Law Review” 28 (1991).
- Lenaerts K., Van Nuffel P., *Constitutional Law of the European Union*, London 2005.
- Łacny J., *Komentarz do art. 314*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz LEX. Tom I*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Łazowski A., *Komentarz do art. 295*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz LEX. Tom I*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *Komentarz do art. 237*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. T. III*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *Proporcjonalność jako zasada wyznaczająca granice działania Wspólnoty Europejskiej*, „Państwo i Społeczeństwo” 1 (2005).
- Meerten H. van, *The legal acts in the European Constitution*, „Perspectives internationales et européennes” 3 (2006).
- Miaskowska-Daszekiewicz K., *Tworzenia prawa Unii Europejskiej*, w: *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej w zarysie*, red. A. Kuś, Lublin 2012.
- Miąsik D., *Zasada proporcjonalności*, w: *Zasady ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2020.
- Miąsik D., Poźniak R., *Historia i charakter prawny Unii Europejskiej. Powstanie i ewolucja integracji europejskiej*, w: *Prawo europejskie w zarysie*, red. R. Skubisz, E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 2003.
- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki. Tom 1*, Warszawa 2000.
- Mik C., *Umocnienie legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej*, w: *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008.
- Möstl M., *Vertag von Lissabon*, München 2010.
- Niedźwiedz M., *Akty delegowane versus akty wykonawcze – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 18.03.2014 r., C-427/12, Komisja Europejska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 3 (2020).
- Nilsson H.G., Siegl J., *The Council in the Area of Freedom, Security and Justice*, w: *The Institutional Dimension of the AFSJ*, red. J. Monar, Brussels 2010.
- Nugent N., *The government and politics of the European Union*, Palgrave MacMillan 2006.
- Orzeszyna K., *Społeczeństwo obywatelskie w Unii Europejskiej*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” II (2009).
- Osiejewicz J., *Harmonizacja prawa państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2016.
- Parol A., *The European Citizens’ Initiative Reform: Does it Matter?*, „Review of European and Comparative Law” 1 (2020).

- Peers S., *Amending the EU Treaties*, w: *Oxford Principles of European Union Law. The European Union Legal Order*, red. R Schütze, T. Tridimas, Oxford 2018.
- Piris J.C., *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, Cambridge 2010.
- Poboży M., *Zasada podziału władzy w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.
- Podraza A., *Unia w procesie reform traktatowych*, Lublin 2007.
- Prechal S., *Directives in EC Law*, Oxford 2006.
- Ritleng D., *The dividing line between delegated and implementing acts: The Court of Justice sidesteps the difficulty in Commission v. Parliament and Council (Biocides)*, „Common Market Law Review” 1 (2015).
- Rose R., *Representing Europeans: A Pragmatic Approach*, Oxford 2013.
- Rozenberg O., *The Role of National parliaments in the EU after Lisbon: Potentialities and Challenges* (2017), [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL\\_STU\(2017\)583126](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2017)583126) [dostęp: 13.09.2020].
- Rusak P., *Komitet Stałych Przedstawicieli – Coreper*, w: *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej*, red. A.A. Ambroziak, M. Mielecka, K. Ostrzyniewska, i in., Warszawa 2005.
- Rynkowski M., *Komentarz do art. 250 TFUE*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. T. III*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Rynkowski M., *Komentarz do art. 290*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz LEX. Tom I*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Saganek P., *Komentarz do art. 4 TFUE*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, T. I*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Schmitter P.C., *How to Democratize the European Union. and why Bother?*, Lanham–Boulder–New York–Oxford 2000.
- Schütze R., *European Constitutional Law*, Cambridge 2012.
- Senden L., *Soft Law in European Community Law*, Hart Publishing 2004.
- Serowaniec M., *Towards the “Green Card” – Strengthening the Role of National Parliaments in EU Affairs?*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 11 (2015).
- Słok-Wódkowska M., *Decydowanie publiczne w Parlamencie Europejskim. Remedium na tzw. deficyt demokracji?*, w: *Procedury decyzyjne Unii Europejskiej*, red. J. Galster, A. Szczerba-Zawada, Warszawa 2015.
- Słownik języka polskiego*, Warszawa 2005.
- Steiner J., Woods L., Twigg-Flesner Ch., *EC Law*, Oxford 2003.
- Sozański J., *Prezydencja w Unii Europejskiej*, Poznań 2011.
- Streinz R., *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, C.H. Beck 2012.

- Supernat J., *Proceduralne aspekty podejmowania decyzji w Komisji Europejskiej*, w: *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej*. W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 2770, Prawo CCXCV, Wrocław 2005.
- Szczerba-Zawada A., *Funkcje Rady Europejskiej w sferze unijnej władzy ustawodawczej*, „Przegląd Sejmowy” 1 (2013).
- Szczerba-Zawada A., *Między kompromisem a konsensusem. Modus decidendi Rady Europejskiej*, w: *Procedury decyzyjne Unii Europejskiej*, red. J. Galster, Warszawa 2015.
- Szpunar M., *Implementacja Traktatu z Lizbony: akty delegowane versus akty wykonawcze*, „Europejski Przegląd Sądowy” 3 (2012).
- Türk A., *The Concept of Legislation in European Community Law: A Comparative Perspective*, Zuidpoolsingel 2006.
- Türk A., *The concept of the “Legislative” Act in the Constitutional Treaty*, w: *The unity of the European Constitution*, red. P. Dann, M. Rynkowski, Berlin–Heidelberg–Nowy Jork 2006.
- Voigt M., *Die Entscheidung als handlungsform des Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Tübingen 2005.
- Witkowska M., *Parlamenty narodowe jako podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej*, w: M. Witkowska, E. Kuzelewska, R. Potorski, i in., *Podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2017.
- Witkowska-Chrzczonek K.M., *Pozycja prawna Komisji Europejskiej w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich*, Toruń 2008.
- Wojtasik P., *System instytucjonalny*, w: *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej w zarysie*, red. A. Kuś, Lublin 2012.
- Wójtowicz K., *Komentarz do art. 235 TFUE*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. T. III, red. A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Wróbel A., *Komentarz do art. 1 TFUE*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. Komentarz. T. I, red. A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Wróbel A., *Komentarz do art. 288*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. Komentarz LEX. Tom I, red. A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Wróbel A., *Komentarz do art. 352 TFUE*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. Komentarz. T. III, red. A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Wyrozumna A., *Zasady działania UE*, w: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumna, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2017.
- Zawadzka-Łojek A., *Komentarz do art. 289*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. Komentarz LEX. Tom I, red. A. Wróbel, Warszawa 2012.

Zawadzka-Łojek A., *Komentarz do art. 295 TFUE*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz LEX. Tom I*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012.



STOWARZYSZENIE ABSOLWENTÓW I PRZYJACIÓŁ  
WYDZIAŁU PRAWA KATOLICKIEGO UNIwersYTETU LUBELSKIEGO

---

Lublin 2020