PWSZ IPiA STUDIA LUBUSKIE
Tom XI Sulechów 2015

KRZYSZTOF SCHEURING
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie

System źródeł prawa pochodnego UE oraz sposoby jego tworzenia po wejściu w życie Traktatu z Lizbony

1. Wprowadzenie

Traktat z Lizbony (zwany dalej TL)[1] w znacznym stopniu przemodelował system prawny UE. Likwidacja dotychczasowej trójfilarowej struktury i przekształcenie Unii w jednolitą organizację międzynarodową wyposażoną w osobowość prawną spowodowało, że niemal cały obszar jej regulacji prawnej (z wyłączeniem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa) objęty został rozporządzeniami, dyrektywami oraz decyzjami, czyli instrumentarium prawnym właściwym dotychczas wyłącznie dla domeny wspólnotowej. Na dotychczasowy podział podstawowych aktów prawa pochodnego (wtórnego), w dużej mierze oparty na rozróżnieniu wywoływanych przez nie skutków prawnych – a zatem na przesłankach o charakterze materialnoprawnym, nałożony został podział dodatkowy: na akty ustawodawcze i nieustawodawcze; oparty na różnicach w sposobie procedowania przy ich tworzeniu – czyli na przesłankach natury formalnoprawnej. Oba podziały nie są bynajmniej dychotomiczne, a przenikają się wzajemnie, co powodować może w praktyce rozliczne kontrowersje i wątpliwości. Jednocześnie rozróżnienie aktów ustawodawczych i nieustawo-

[1] Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską – podpisany 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie; wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. (publ. Dz.U. UE 2007, C 306, s. 1).

dawczych po raz pierwszy w historii prawa UE wprowadziło wyraźną hierarchizację instrumentów prawa pochodnego. Stojące niżej w tej hierarchii akty nieustwodawcze dzielą się na akty delegowane i wykonawcze. Rozróżnienie tych dwóch kategorii oraz opisanie zachodzących między nimi relacji, jak również powiązań tego typu środków prawnych z macierzystym aktem ustawodawczym nie jest zadaniem prostym i stanowi dziś jeden z najistotniejszych problemów związanych z wykonaniem i stosowaniem prawa unijnego[2]. Niniejszy artykuł nie rości sobie pretensji do pełnego wyjaśnienia wszelkich wynikających stąd wątpliwości. Stanowi raczej próbę przyjrzenia się na nowo oraz usystematyzowania systemu źródeł pochodnego prawa UE w jego polizbońskim kształcie.

2. Podział aktów prawnych prawa UE ze względu na ich skutki prawne. Źródła unijnego prawa wtórnego *sensu stricte*

Przed przystąpieniem do omówienia wprowadzonego na mocy TL podziału aktów prawa wtórnego na akty ustawodawcze i akty nieustawodawcze przyjrzyjmy się najpierw klasyfikacji źródeł unijnego prawa pochodnego zastanej przez ten Traktat. Bez pobieżnej choćby charakterystyki zaliczanych do nich aktów prawnych systematyka objęta przepisami TL byłaby niepełna i niezrozumiała.

Pojęcie unijnego prawa wtórnego (ang. *secondary legislation*, fr. *législation communautaire*, niem. *sekundäres Recht*) nie jest ostre i w doktrynie często wyróżnia się prawo pochodne w szerszym i węższym rozumieniu tego słowa. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjmiemy założenie, zgodnie z którym akty prawa pochodnego *sensu stricte* stanowią te instrumenty prawne wymienione w art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwanego dalej TFUE), które podejmowane są przez instytucje Unii dla realizacji celów oraz założeń przewidzianych w traktatach założycielskich, posiadają moc wiążącą, a także publikowane są – co do zasady – w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (dawniej – Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich). Chodzić to będzie zatem o rozporządzenia, dyrektywy oraz decyzje, które to akty, w takiej właśnie kolejności, zostają poniżej krótko scharakteryzowane. Pozostałe akty,

[2] Szerzej na ten temat por. P.P. Craig, *Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation*, European Law Review 2001, vol. 36, s. 671 i n.

o których mowa w powołanym wyżej przepisie, tj. zalecenia i opinie, a także cały kompleks aktów nienazwanych, należących do tzw. *soft law*, zasadniczo nie wywołują wiążących skutków prawnych i dlatego pozostaną poza kręgiem naszego zainteresowania.

2.1. Rozporządzenia

Pierwszym rodzajem aktu prawa wtórnego w znaczeniu węższym, najczęściej spotykanym w praktyce UE, jest **rozporządzenie** (ang. *regulation*, fr. *réglement*, niem *die Verordung*). W świetle postanowień art. 288, akapit drugi TFUE: „Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich". Sformułowanie „zasięg ogólny" oznacza, że rozporządzenie posiada wyjątkowo szeroko określony zakres podmiotowy, albowiem jego adresatami mogą być zarówno państwa członkowskie, jak i inne kategorie podmiotów, w tym także osoby fizyczne i prawne. W praktyce jest więc ono aktem zawierającym normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, mogące ono znaleźć zastosowanie w nieokreślonej liczbie przypadków. Właśnie z powodu tego normatywnego charakteru rozporządzenie można porównać do ustawy krajowej.

Ponadto, ze sformułowania dotyczącego obowiązywania tego aktu w całości, wynika *a contrario*, że państwa członkowskie związane są w tym przypadku wszystkimi normami w nim zawartymi i nie mogą dokonywać selektywnego wyboru wiążących je przepisów. Rozporządzenia UE stanowią przykład najgłębszej ingerencji prawodawcy unijnego w wewnętrzne porządki prawne, zmierzając do unifikacji prawa państw członkowskich. W konsekwencji państwa te nie mogą podejmować jakichkolwiek środków krajowych, które mogłyby zmienić stosowanie rozporządzenia[3], ani też żadnych środków ustawodawczych, które byłyby sprzeczne z rozporządzeniem[4]. Zasadniczo państwa członkowskie nie mogą w ogóle dokonywać żadnych dodatkowych działań implementujących ten akt, chyba że samo rozporządzenie upoważnia je do wydania stosowanych aktów wykonawczych, albo że wydanie takich aktów konieczne będzie dla efektywnej realizacji celów określonych w rozporządzeniu. Integral-

[3] Por. sp. 18/72, *NV Granaria Graaninkoopmaatschappij p. Produktschap voor Veevoeder*, Rec. 1972, s. 1163.

[4] Por. sp. 43/71, *Politi s.a.s., p. Ministero delle finanze*. Rec. 1971, s. 1039.

ną cechą każdego rozporządzenia UE jest bowiem jego bezpośrednia stosowalność oznaczająca, iż akt taki staje się, z chwilą jego wejścia w życie, automatycznie częścią systemu prawnego państw członkowskich bez potrzeby dokonywania jakichkolwiek czynności wdrażających go do takiego systemu. Jednocześnie normy rozporządzenia: „z samej swej natury i funkcji w systemie źródeł prawa wspólnotowego, wywierają skutki natychmiastowe i jako takie zdolne jest przyznać jednostkom prawa, które sądy krajowe mają obowiązek chronić”[5], a zatem posiadają – co do zasady – walor skutku bezpośredniego[6].

2.2. Dyrektywy

Dyrektywa (ang. *directive*, fr. *directive*, niem. *die Richtlinie*) – zgodnie z art. 288, akapit trzeci TFUE: „wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków”.

Ze sformułowania „wiąże każde państwo członkowskie” wynika, że dyrektywa bezpośrednio adresowana może być do samych państw (wszystkich lub niektórych), ale – w przeciwieństwie do rozporządzenia – już nie do podmiotów prywatnych. Z powyższego wynika reguła, iż przepisy dyrektywy nie mogą być bezpośrednim źródłem praw i obowiązków jednostek[7].

---

[5] Por. sp. 9/70, *Franz Grad p. Finanzamt Traunstein*, Rec. 1979, s. 825.

[6] Istnieje zatem generalne domniemanie skutku bezpośredniego w odniesieniu do wszelkich przepisów rozporządzenia. *De facto* skutek taki może zostać przypisany jedynie tym z nich, które są jasne, precyzyjne i nie pozostawiają swobody uznania władzom odpowiedzialnym za ich stosowanie. W rezultacie domniemanie takie może więc zostać podważone poprzez wykazanie, że konkretne normy rozporządzenia cech takich nie posiadają. W każdym przypadku jednak obalenie domniemania wymaga przeprowadzenia konkretnego dowodu.

[7] Od tej generalnej reguły istnieją wszakże istotne wyjątki. Dopóki nie upłynie okres przewidziany dla transpozycji omawianego aktu w krajowych porządkach prawnych jego przepisów (które muszą być przecież zostać „przetworzone” przez państwo na prawo krajowe, a więc takie którym brakuje cechy bezwarunkowości) nie można rozpatrywać pod kątem skutku bezpośredniego. Jednak bezskuteczny upływ terminu do wdrożenia dyrektywy (por. sp. 148/78, *Criminal proceedings against Tullio Ratti*, Rec. 1979, s. 1629) lub niepełne wdrożenie tego aktu (por. sp. C-62/00, *Marks & Spencer p. Commissioners of Customs & Excise*, Rec. 2002, s. I-6325) powoduje powstanie w wertykalnych stosunkach prawnych pomiędzy jednostką a państwem możliwość stwierdzenia skutku bezpośredniego jej poszczególnych przepisów. Tym samym, w tego typu relacjach otwiera się możliwość powołania takiego przepisu w celu dochodzenia roszczeń

Dyrektywa jest szczególnym aktem prawnym, charakterystycznym wyłącznie dla systemu prawa UE. W przeciwieństwie do rozporządzeń akt ten nie ma na celu ujednolicenia prawa państw członkowskich, a jedynie zmierza do harmonizacji regulacji objętych różnymi systemami prawnymi. Z założenia dyrektywy nie normują w sposób pełny i wyczerpujący zagadnień będących przedmiotem ich regulacji. Akty te służą raczej koordynacji rozwiązań prawnych w różnych w państwach członkowskich, wyznaczając dla ustawodawcy krajowego ramy działania, które muszą zostać dopiero przez niego wypełnione treścią normatywną kompatybilną z całością systemu prawnego państwa członkowskiego, a jednocześnie zapewniającą efektywną realizację celu dyrektywy. W przeciwieństwie do rozporządzeń unijnych w następstwie wprowadzenia norm dyrektywy do prawa krajowego dochodzi do zbliżenia porządków prawnych państw członkowskich, a nie do ich identyczności. Krajowa implementacja dyrektyw (określana mianem transpozycji) wiąże się zazwyczaj bezpośrednio ze stanowieniem prawa i polegać będzie zasadniczo na wydaniu przez właściwy organ państwa członkowskiego aktu prawnego, wprowadzającego do krajowego porządku prawnego unijne normy prawne. Innymi słowy krajowy prawodawca musi „przetłumaczyć" ogólne regulacje dyrektywy na krajowy „język prawny", dostosowując je do specyfiki instytucji prawa, funkcjonujących w swoim porządku wewnętrznym. Forma aktu prawnego, jakiego użyje on do tego celu, pozostawiona mu zostaje do suwerennego wyboru. To dlatego w przepisie art. 288 TFUE mówi się o swobodzie wyboru „formy i środków" implementacji. Istotne jest, aby prawodawca krajowy w taki sposób wprowadził do prawa wewnętrznego przepisy dyrektywy, by w efekcie doprowadziło to do osiągnięcia założonego w tym akcie „rezultatu". By to uczynić musi on transponować dyrektywę w sposób terminowy i pełny. Terminowa implementacja oznacza wdrożenie dyrektywy do porządku krajowego przed upływem okresu wyznaczonego w jej przepisach końcowych (na ogół od roku do trzech lat). Pełna implementacja oznacza stworzenie stanu prawnego, w którym istnieją pełne podstawy dla skutecznej realizacji określonych kompetencji organów państwowych, a także w którym określono w sposób realny i nadający się do wyegzekwowania uprawnienia i obowiązki podmiotów prawa, niezbędna do osiągnięcia „rezultatu" założonego przez dyrektywę. By zadośćuczynić temu

przed sądami i organami krajowymi, o ile spełnia on warunki jasności, precyzyjności i bezwarunkowości.

warunkowi transpozycja dyrektyw musi być nie tylko kompletna, ale także wiązać się z nadaniem ich substancji niekwestionowanej mocy wiążącej w prawie krajowym z zachowaniem wymaganej specyfiki, precyzji i jasności, jako że jedynie podanie treści przepisów w sposób, z którym każdy adresat może się zapoznać, spełnia wymogi zasady bezpieczeństwa prawnego[8]. Stąd krajowy akt implementujący dyrektywę musi mieć formę aktu normatywnego. Takim aktem może być zatem ustawa, ewentualnie rozporządzenie bądź inny akt prawa powszechnie obowiązującego. Całkowicie niewystarczające będą natomiast akty nie posiadające mocy obowiązującej, a tym bardziej same zmiany praktyki w zakresie stosowania prawa przez organy administracyjne, wprowadzone za pomocą wewnętrznych przepisów administracyjnych[9].

2.3. Decyzje

Kolejnym źródłem unijnego prawa pochodnego, zaliczanym do aktów prawnych *sensu stricte*, jest decyzja (ang. *decision*, fr. *décision*, niem *die Entscheidung*). Zgodnie z postanowieniami art. 288, akapit czwarty TFUE: „Decyzja wiąże w całości adresatów, do których jest kierowana". Z powyższej definicji wynika, iż decyzja jest aktem obowiązującym we wszystkich jej elementach, lecz wiążąca jest jedynie dla swego destynatariusza. Unijne decyzje – co do zasady – są aktami prawa o charakterze indywidualnym, czyli skierowanym do konkretnego ściśle określonego podmiotu, a adresatami tego aktu mogą być zarówno państwa członkowskie, jak i osoby fizyczne bądź prawne. Cechy charakterystyczne tego aktu skłaniają do porównania go ze znaną polskiemu systemowi prawa decyzją administracyjną[10]. Decyzja unijna wiąże adresata dopóty, dopóki Trybunał nie orzeknie o zawieszeniu jej stosowania bądź o stwierdzeniu jej nieważności. Jeżeli jest ona skierowana do państwa członkowskiego wiąże

[8] Por. sp. poł. C-178-179/94 i C-188-190/94, *Dillenkofer* [et. al.] *p. Bundesrepublik Deutschland*, Rec. 1994, s. I-4845.

[9] Por. sp. C-361/88, *Komisja p. Niemcy*, Rec. 1991, s. I-2567.

[10] Indywidualny i konkretny charakter decyzji sprawia, że w opinii wielu autorów trudno ten akt klasyfikować jako źródło prawa UE w ścisłym tego słowa znaczeniu, albowiem jego znamiona pozwalają go uznać raczej za akt administracyjny, który jest rezultatem zastosowania źródła prawa do konkretnej sytuacji faktycznej (tak np. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki. Tom I*, Warszawa 2000, s. 504).

wówczas wszelkie jego organy, w tym sądy, które mają obowiązek orzekania z uwzględnieniem postanowień decyzji, a także nie stosowania norm krajowych, których wykonanie mogłoby przeszkodzić w urzeczywistnieniu takiego aktu[11].

Podobnie jak w przypadku rozporządzenia istnieje domniemanie skutku bezpośredniego norm decyzji.

3. Hierarchia źródeł prawa pochodnego UE *sensu stricte*. Tworzenie wiążących aktów prawa

Przedstawiony w poprzednim punkcie podział źródeł prawa wtórnego UE *sensu stricte* na rozporządzenia, dyrektywy i decyzje zasadniczo nie przewiduje jakiegokolwiek uszeregowania ww. typów aktów pod względem ich hierarchii. Użycie danego typu aktu wynika z określonych zapisów traktatowych, a nadto uwarunkowane może być materią regulowaną przez dany akt. Powyższe nie stwarza jednak jakiegokolwiek stosunku nadrzędności pomiędzy konkretnymi aktami. Jednak od czasu wejścia w życie TL na opisany w punkcie poprzednim podział aktów wiążących nakłada się inny podział, który wiąże się już z ustanowieniem hierarchii aktów prawa wtórnego UE *sensu stricte*. Nowy art. 298 TFUE wyraźnie wyodrębnia bowiem dwie podstawowe kategorie aktów wiążących: akty ustawodawcze i akty nieustawodawcze, różnicując przy tym ich wagę. Na szczycie hierarchii znajdują się zatem akty ustawodawcze, które zdefiniowane zostały jako rozporządzenia, dyrektywy i decyzje przyjmowane wspólnie przez PE oraz Radę na wniosek Komisji, w ramach tzw. zwykłej procedury ustawodawczej (art. 289 ust. 3 w zw. z ust. 1 TFUE) lub przez Parlament Europejski (zwany dalej PE) z udziałem Rady, bądź też przez Radę z udziałem PE, w ramach tzw. specjalnej procedury ustawodawczej (art. 289 ust. 3 w zw. z ust. 2 TFUE). Co do zasady stanowią one grupę aktów powszechnie obowiązujących. Niżej w hierarchii znajdują się akty nieustawodawcze obejmujące akty delegowane (art. 290 TFUE) oraz akty wykonawcze (art. 291 TFUE), które mogą przybrać zarówno formę aktów powszechnie obowiązujących, jak i aktów indywidualnego zastosowania. Jako że przedmiotowy podział jest ściśle związany z obowiązującymi obecnie procedurami tworzenia wiążącego prawa wtórnego

[11] Por. sp. 249/85 *Albako Margarinefabrik Maria von der Linde GmbH and Co KG p. Bundessanstadt für landwirtschaftiliche Marktordnung* Rec. 1987, s. 2345.

UE poniżej omówione zostaną zasady przyjmowania poszczególnych typów aktów.

3.1. Procedura tworzenia aktów ustawodawczych

3.1.1. Procedura tworzenia aktów w ramach zwykłej procedury ustawodawczej

Tryb zwykłej procedury ustawodawczej polega na przyjęciu rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji wspólnie przez PE oraz Radę na wniosek Komisji (art. 289 ust. 3 w zw. z ust. 1 TFUE). W ramach przedmiotowej procedury akty przyjmowane są w przypadkach ściśle określonych w traktatach założycielskich[12]. Odmianę ww. procedury stanowić będą „szczególne" postępowania, gdzie akty przyjmowane są: z inicjatywy grupy państw członkowskich lub PE, na zalecenie Europejskiego Banku Centralnego (zwanego dalej EBC) lub na wniosek Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwanego dalej TSUE), bądź Europejskiego Banku Inwestycyjnego (zwanego dalej EBI) – (art. 289 ust. 4 TFUE).

Procedurę tworzenia prawa w ramach tzw. zwykłej procedury ustawodawczej określa art. 294 TFUE. Zgodnie z powołanym przepisem przedstawia się ona następująco:

- **Komisja** przedstawia **projekt Radzie** (zaznaczyć tu należy, że dopóki Rada nie podjęła działań, Komisja w każdej chwili może zmienić treść projektu, a nawet go wycofać);
- w **PE** odbywa się pierwsze czytanie projektu, w ramach którego instytucja ta uchwala swoje **stanowisko**, a następnie **przekazuje** go **Radzie**;

[12] Obecnie procedurę tę przewidują: art. 18 akapit 2 TFUE, art. 19 ust. 2 TFUE, art. 21 usta. 2 TFUE, art. 24 akapit 1 TFUE, art. 43 ust. 2 TFUE, art. 46 TFUE, art. 48 TFUE, art. 50 TFUE, art. 52 TFUE, art. 53 ust. 1 TFUE, art. 56 akapit 2 TFUE, art. 59 TFUE, art. 62 TFUE, art. 64 ust. 2 TFUE, art. 75 TFUE, art. 77 ust. 2 TFUE, art. 78 ust. 1 TFUE, art. 79 ust 2 i 4 TFUE, art. 81 ust. 2 TFUE, art. 82-85 TFUE, art. 87 ust. 2 TFUE, art. 88 ust. 2 TFUE, art. 91 ust. 1 TFUE, art. 100 ust. 2 TFUE, art. 114 TFUE, art. 116 ust. 2 TFUE, art. 118 TFUE, art. 133 TFUE, art. 149 TFUE, art. 153 TFUE, art. 157 ust. 3 TFUE, art. 164 TFUE, art. 165-169 TFUE, art. 172 TFUE, art. 173 ust. 3 TFUE, art. 175 TFUE, art. 177-178 TFUE, art. 182 ust. 1 i 5 TFUE, art. 188-189 TFUE, art. 192 TFUE, art. 194 -197 TFUE, art. 207 ust. 2 TFUE, art. 209 ust. 1 TFUE, art. 212 ust. 2 TFUE, art. 214 ust. 3 i 6 TFUE, art. 224 TFUE, art. 257 TFUE, art. 322 TFUE, art. 325 ust. 4 TFUE oraz art. 338 TFUE.

- jeżeli **Rada zatwierdzi stanowisko PE** ustalone po pierwszym czytaniu, projektowany **akt zostaje przyjęty** w brzmieniu, które odpowiada stanowisku PE, **co oznacza koniec całej procedury**; jeżeli jednak **Rada nie zatwierdzi stanowiska PE** ustalonego po pierwszym czytaniu, **przyjmuje** w pierwszym czytaniu **własne stanowisko**[13], a następnie **przekazuje** je **PE i Komisji**;
- w **PE**, po uzyskaniu opinii Komisji, odbywa się tzw. **drugie czytanie** projektu, w ramach którego PE **w ciągu trzech** miesięcy może:

a) **zatwierdzić stanowisko Rady** przyjęte w pierwszym czytaniu **lub** w ogóle **nie wypowiedzieć się, co do jego treści** – wówczas dany **akt uważa się za przyjęty** w brzmieniu, które odpowiada stanowisku Rady, **co oznacza koniec procedury**;

b) **odrzucić** większością głosów wchodzących w jego skład członków, **stanowisko Rady** przyjęte w pierwszym czytaniu – wówczas proponowany **akt uważa się za nieprzyjęty**, **co oznacza koniec procedury**;

c) **zaproponować** większością głosów wchodzących w jego skład członków **poprawki do stanowiska Rady** przyjętego w pierwszym czytaniu – wówczas, procedura toczy się nadal, a **zmieniony** w ten sposób tekst **jest przekazywany Radzie i Komisji**, która wydaje opinię w przedmiocie tych poprawek;

- **w terminie trzech miesięcy** od otrzymania poprawek PE oraz po zapoznaniu się z opinią Komisji, **Rada** w drugim czytaniu, stanowiąc większością kwalifikowaną (a w przypadku negatywnej opinii Komisji – jednomyślnie) może:

a) **przyjąć wszystkie poprawki zaproponowane przez PE,** wówczas dany **akt uważa się za przyjęty**, **co oznacza koniec procedury**;

b) **nie przyjąć wszystkich poprawek zaproponowanych przez PE;** wówczas **przewodniczący Rady w porozumieniu z przewodniczącym PE, w terminie sześciu tygodni, zwołuje tzw. komitet pojednawczy,** w którego skład wchodzą członkowie Rady lub ich przedstawiciele oraz taka sama liczba członków reprezentujących PE, a w którego pracach uczest-

[13] Zaznaczyć w tym miejscu należy, iż jeśli Rada stanowi na wniosek Komisji, może ona zmienić ten wniosek wyłącznie jednomyślnie, z wyjątkiem przypadków, o których mowa w artykule 294 ustępy 10 i 13, artykułach 310, 312, 314 oraz w artykule 315 akapit drugi TFUE.

niczy Komisja; **organ ten ma za zadanie doprowadzić do porozumienia w sprawie wspólnego projektu** większością kwalifikowaną członków Rady lub ich przedstawicieli oraz większością głosów członków reprezentujących PE, w terminie sześciu tygodni od jego zwołania, na podstawie stanowisk PE i Rady w drugim czytaniu; na tym etapie procedury możliwe są dwie sytuacje:

i) **w terminie sześciu tygodni** od jego zwołania **komitet pojednawczy nie zatwierdzi wspólnego projektu**, proponowany **akt uważa się za nieprzyjęty**, **co oznacza koniec procedury**;

ii) **w terminie sześciu tygodni** od jego zwołania **komitet pojednawczy zatwierdzi wspólny projekt**, wówczas procedura jest kontynuowana, **PE i Rada dysponują terminem sześciu tygodni od takiego zatwierdzenia na przyjęcie danego aktu zgodnie z tym projektem (w ramach tzw. trzeciego czytania)**, przy czym PE stanowi większością oddanych głosów, a Rada – większością kwalifikowaną; na tym etapie procedury zarówno **negatywna decyzja** którejkolwiek z instytucji (oznaczająca **nieprzyjęcie aktu**), jak też **pozytywna decyzja** obu z nich (oznaczająca **przyjęcie aktu**) oznacza ostateczne zakończenie procedury.

Po zakończeniu opisanej wyżej procedury akt ustawodawczy musi zostać jeszcze podpisany przez przewodniczącego PE i przewodniczącego Rady, a następnie opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej – seria L. Wchodzi on w życie z dniem w nim określonym lub, w jego braku, dwudziestego dnia po jego publikacji (art. 297 ust. 1 TFUE).

Jeżeli, w przypadkach przewidzianych w traktatach, akt ustawodawczy jest poddany zwykłej procedurze ustawodawczej z inicjatywy grupy państw członkowskich, na zalecenie EBC lub na wniosek TSUE, proces jego uchwalania przebiega w sposób analogiczny do przedstawionego powyżej, z tym zastrzeżeniem, że wyłączone są tu postanowienia dotyczące inicjatywy legislacyjnej Komisji. W takich przypadkach PE i Rada jedynie przekazują Komisji projekt aktu oraz swoje stanowiska w pierwszym i drugim czytaniu. PE lub Rada mogą, w toku całej procedury, zwrócić się do Komisji o opinię (Komisja może wydać taką opinię również z własnej inicjatywy), ale nawet negatywna opinia tej instytucji nie wywołuje konsekwencji związanych z zaostrzeniem reguł procedowania w zakresie większości niezbędnej do wprowadzenia zmian w tekście

projektu (np. zasady jednomyślności decyzji Rady w przedmiocie poprawek PE wprowadzonych w drugim czytaniu).

3.1.2. Procedury tworzenia aktów w ramach specjalnej procedury ustawodawczej

Zgodnie z art. 289 ust. 2 TFUE specjalna procedura ustawodawcza polega na tworzeniu prawa przez PE z udziałem Rady, bądź też przez Radę z udziałem PE. Jako taka stanowi ona wyjątek od zwykłego procedowania przy tworzeniu wiążących aktów prawnych Unii i dlatego może być stosowana jedynie w przypadku wyraźnej podstawy traktatowej. Inaczej niż w przypadku zwykłej procedury ustawodawczej TFUE nie daje dokładnego opisu żadnej ze specjalnych procedur ustawodawczych. Zasady procedowania są w takich przypadkach opisane w TUE oraz w TFUE, w odpowiednich artykułach zakładających ich stosowanie. Wśród omawianych procedur wyróżnić możemy zwłaszcza procedurę zgody oraz procedurę konsultacji.

Procedura zgody daje PE prawo weta (rola Parlamentu polega tu na przyjęciu lub odrzuceniu wniosku ustawodawczego bez dalszych poprawek, a Rada nie może postąpić niezgodnie z opinią PE). Tytułem przykładu można tu wskazać np. art. 19 TFUE, przewidujący zgodę PE na przyjęcie środków niezbędnych do zwalczania dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek bądź orientację seksualną[14], czy art. 25 TFUE, zgodnie z którym zgoda taka niezbędna jest w przypadku stanowienia przepisów wydawanych w celu uzupełnienia praw obywateli UE.

W ramach procedury konsultacji PE wydaje opinię na temat proponowanego aktu ustawodawczego przed jego przyjęciem przez Radę. PE może tu zatwierdzić bądź odrzucić wniosek ustawodawczy, ewentualnie zaproponować do niego poprawki, natomiast Rada nie jest prawnie zobowiązana do uwzględniania opinii Parlamentu – jednak, zgodnie z orzecznictwem TSUE, nie może podjąć decyzji bez otrzymania tej opinii. Procedura ta ma obecnie zastosowanie w ograniczonej liczbie dziedzin ustawodawczych. Omawiany sposób tworzenia

[14] Omawiana procedura ustawodawcza jest stosowana również, gdy przyjmowane są nowe akty ustawodawcze dotyczące zwalczania dyskryminacji, w ramach której PE posiada prawo weta także wtedy, gdy stosowana jest pomocnicza ogólna podstawa prawna zgodnie z art. 352 TFUE.

prawa pochodnego spotkać możemy np. w niektórych kwestiach regulujących zakres i treść praw obywatelskich UE – w szczególności: środków dotyczących ubezpieczenia społecznego oraz ochrony socjalnej (art. 21 ust. 3 TFUE), przepisów określających szczegółowe warunki biernego i czynnego prawa wyborczego w wyborach lokalnych oraz w wyborach do PE (art. 22 TFUE) oraz środków koordynacji i współpracy w dziedzinie ochrony dyplomatycznej i konsularnej (art. 23 TFUE). Procedura konsultacji stosowana jest również przy regulacji w zakresie pewnych odstępstw od zasad rynku wewnętrznego i prawo konkurencji (chociażby w zakresie harmonizacji podatków pośrednich – art. 113 TFUE).

Jak widać z powyższego wyliczenia w większości przypadków tworzenia prawa UE w ramach specjalnych procedur ustawodawczych to Rada jest dominującym prawodawcą, zaś rola PE ogranicza się do konsultacji lub zatwierdzenia projektu danego aktu. Wyjątkowo jednak organem wiodącym może być także Parlament. Przykładowo: zgodnie z art. 226 TFUE PE posiada kompetencję do określania szczegółowych warunków wykonywania uprawnień śledczych swych komisji, po uzyskaniu zgody Rady, zaś w myśl art. 228 ust. 4 TFUE instytucja ta sama może wydawać rozporządzenia określające status oraz zasady pełnienia funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich, po uprzednim uzyskaniu zgody Rady.

Czasem do skutecznego wypełnienia wszystkich wymogów formalnych przewidzianych w ramach konkretnej specjalnej procedury ustawodawczej niezbędny będzie także udział innej instytucji lub jednostki organizacyjnej UE. Na przykład w ramach opisanej wyżej procedury z art. 226 TFUE zgodę musi wyrazić także Komisja. Także w przypadku stanowienia rozporządzenia, o którym mowa w art. 228 ust. 4 TFUE Parlament Europejski, zobowiązany jest do obligatoryjnego zasięgnięcia opinii tej instytucji. Poszczególne przepisy wymagają również obligatoryjnych opinii niewiążących innych organów unijnych (np. opinii EBC – art. 127 ust. 6 TFUE; opinii Komitetu Ekonomiczno-Społecznego – art. 113 TFUE, czy opinii Komitetu Regionów – art. 192 ust. 2 TFUE).

3.1.3. Udział parlamentów narodowych w procesie tworzenia aktów ustawodawczych

Do TFUE załączono dwa protokoły wzmacniające rolę parlamentów narodowych w obszarze stanowienia aktów ustawodawczych UE. Są to: Protokół nr 1

w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej oraz Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Zgodnie z treścią przedmiotowych protokołów parlamenty krajowe stają się aktywnymi uczestnikami procesu tworzenia unijnego prawa wtórnego. W myśl protokołów współpraca legislatora UE z narodowymi organami przedstawicielskimi przedstawia się następująco:

- Wszelkie **projekty aktów ustawodawczych** kierowane do PE i do Rady są **przekazywane parlamentom narodowym.**

Zaznaczyć należy, iż pojęcie „projekty aktów ustawodawczych" rozumiane jest nad wyraz szeroko, gdyż obejmuje wszelkie mające na celu przyjęcie aktu ustawodawczego: wnioski Komisji, inicjatywy grupy państw członkowskich, inicjatywy PE, wnioski TSUE, zalecenia EBC i wnioski EBI. Projekty aktów ustawodawczych są uzasadniane w odniesieniu do zasad pomocniczości i proporcjonalności. Każdy projekt aktu ustawodawczego powinien zawierać szczegółowe stwierdzenie umożliwiające ocenę zgodności z zasadami pomocniczości[15] i proporcjonalności[16]. Takie stwierdzenie 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

[15] Zasada pomocniczości (zwana inaczej zasadą subsydiarności) mówi, że 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 (art. 5 ust. 3 TUE; por. też orzeczenia w sp. C-491/01 *British American Tobacco*, pkt 177; C-154/04 i C-155/04 *Alliance for Natural Health*, Rec. 2002, s. I-11453, pkt 101; C-174/05 *Zuid-Hollandse Milieufederatie p. College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen*, Rec. 2006, s. I-2443, pkt 28-29).

[16] Zasada proporcjonalności wymaga, by środki prawne wynikające z zastosowania przepisów prawa Unii były odpowiednie do realizacji zgodnego z prawem celu zamierzonego przez dane regulacje i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (art. 5 ust. 4 TUE; por też orzeczenia w sp.C-491/01 *British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco*, Rec. s. I-11453, pkt 122; C-58/08 *Vodafone i in.*, Zb. Orz. s. I-4999, pkt 51, czy C-380/09 P, *Melli Bank plc, p. Radzie i Komisji*, niepubl., pkt 52).

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 obywateli oraz to, by takie obciążenia były współmierne do zamierzonego celu. Projekty aktów ustawodawczych pochodzące od Komisji są przekazywane parlamentom narodowym bezpośrednio przez Komisję równocześnie z ich przekazaniem PE i Radzie. Projekty aktów ustawodawczych pochodzące od PE są przekazywane parlamentom narodowym bezpośrednio przez PE. Natomiast projekty aktów ustawodawczych pochodzące od grupy państw członkowskich, TSUE, EBC lub EBI są przekazywane parlamentom narodowym przez Radę.

- **Każdy parlament narodowy** lub każda izba parlamentu narodowego może **w terminie ośmiu tygodni od daty przekazania projektu aktu ustawodawczego** w którymkolwiek z języków urzędowych Unii, przesłać przewodniczącym PE, Rady i Komisji **uzasadnioną opinię** zawierającą powody, dla których uznaje, że dany projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości.
- Jako że **każdy parlament narodowy** dysponuje **dwoma głosami** rozdzielonymi w zależności od krajowego systemu parlamentarnego (w dwuizbowym krajowym systemie parlamentarnym każda z izb dysponuje jednym głosem), w przypadku, gdy **uzasadnione opinie o niezgodności** projektu aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości stanowią **co najmniej jedną trzecią głosów przyznanych parlamentom narodowym (**próg ten wynosi jedną czwartą w przypadku projektu aktu ustawodawczego dotyczącego Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, przedłożonego na podstawie artykułu 76 TFUE)**, projekt musi być poddany ponownej analizie.**
- **Po ponownej analizie**, Komisja lub inny **wnioskodawca projektu** aktu **może:**

a) **postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu, procedura zostaje wówczas zakończona**;

b) **postanowić o podtrzymaniu wniosku**, wówczas **procedura jest kontynuowana**, ale wnioskodawca wraz z projektem aktu musi przedstawić PE i Radzie opinie parlamentów narodowych, dołączając do nich swą własną **opinię określającą przyczyny, dla których uważa, że wniosek ten jest**

zgodny z zasadą pomocniczości – w takim przypadku; dokumenty te analizowane są tak przez PE, jak i przez Radę; jeżeli **większością głosów wynoszącą 55% członków Rady lub większością głosów oddanych w PE** prawodawca **stwierdzi**, że jego zdaniem **wniosek nie jest zgodny z zasadą pomocniczości**, wniosek ustawodawczy **nie będzie dalej analizowany,** co oznacza koniec procedury; w przeciwnym wypadku akt jest dalej procedowany już według standardowych zasad obowiązujących przy tworzeniu aktów ustawodawczych UE.

3.2. Akty nieustawodawcze i zasady ich przyjmowania

Akty nieustawodawcze stanowią grupę aktów prawnych UE *sensu stricte*, w skład której wchodzą wszelkie instrumenty prawne niezaliczone do aktów ustawodawczych. W grupie tej wyróżnić można przede wszystkim tzw. akty delegowane oraz akty wykonawcze. Do grona aktów nieustawodawczych zalicza się także wszelkie akty podejmowane na podstawie przepisów traktatowych, które, mając cechy aktu delegowanego czy aktu wykonawczego, nie są tworzone ani w ramach zwykłej, ani specjalnej procedury ustawodawczej.

3.2.1. Akty delegowane

Akty delegowane (ang. *delegated acts*) stanowią grupę aktów o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym, wydawanych przez Komisję, uzupełniających lub zmieniających inne niż istotne elementy w akcie ustawodawczym. Akt delegowany wydawany będzie zawsze jedynie na warunkach i w zakresie określonym w akcie ustawodawczym. Oznacza to, że treść każdego aktu delegowanego uwarunkowana jest substancją danego aktu ustawodawczego, który stanowi dla tego pierwszego akt podstawowy. Charakter prawny omawianej grupy aktów oraz procedura ich tworzenia w sposób ogólny określona została w art. 290 TFUE, a następnie doprecyzowana aktami wewnętrznym Rady, PE, a także porozumieniem międzyinstytucjonalnym zawartym pomiędzy Radą, PE oraz Komisją[17].

[17] Podstawowe akty, które wyznaczają najważniejsze etapy precyzowania art. 290 TFUE są następujące: komunikat Komisji do PE i Rady UE z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie wykonywania art. 290 TFUE (COM [2009] 673), deklaracja Rady nr 17477/09 z dnia 14 grudnia 2009 r. oraz rezolucja PE z 5 maja 2010 r. (2010/2021

Na podstawie powołanych powyżej przepisów można wskazać następujące **cechy** aktu delegowanego:

- **aktem podstawowym** dla aktu delegowanego **może być wyłącznie akt ustawodawczy** (przyjęty tak w zwykłej, jaki w szczególnej procedurze ustawodawczej);
- akt delegowany obejmuje kwestie związane z tym, co adresaci aktu podstawowego mają zrobić by wypełnić zawarte tam obowiązki, a w konsekwencji w ograniczonym zakresie władny jest do ustanowienia zespołu nowych praw lub obowiązków, stąd też delegowany musi być aktem prawnie wiążącym, a w konsekwencji musi przybrać formę rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji (przy czym forma aktu delegowanego niekoniecznie musi odpowiadać formie aktu podstawowego – w konsekwencji np. rozporządzenie przyjęte w trybie procedury ustawodawczej może zostać uzupełnione w formie dyrektywy, bądź na odwrót: rozporządzenie delegowane może zostać wydane na podstawie dyrektywy);
- aktem delegowanym jest regulowana materia, która – w przypadku braku delegacji uprawnień na Komisję – uregulowana winna zostać samym aktem ustawowym[18];
- uprawnienia do wydawania aktów delegowanych przysługują wyłącznie Komisji;
- **akt delegowany musi mieć „zasięg ogólny**", co oznacza, że na mocy art. 290 TFUE, musi znajdować zastosowanie do obiektywnie określonych sytuacji i wywoływać skutki prawne wobec adresatów określonych w sposób ogólny i abstrakcyjny, w konsekwencji nie można przekazać Komisji uprawnień do wydawania aktów indywidualnych (odnoszących się do pojedynczych państw, lub jedynie grupy państw, albo też grupy podmiotów dających się zindywidualizować za pomocą indywidualnych cech bądź właściwości);

[INI]). W dniu 4 kwietnia 2011 r. PE, Rada i Komisja przyjęły: Wspólne porozumienie w sprawie praktycznych ustaleń w odniesieniu do stosowania aktów delegowanych zawarte w Brukseli (8640/11, PE-L40, INST 192).

[18] Por. A. Piesiak, *Główne problemy w negocjacjach i we wprowadzaniu w życie nowego systemu aktów delegowanych i wykonawczych zgodnie z art. 290 i art. 291 TFUE*, Europejski Przegląd Sądowy 2012, nr 3, s. 18.

- **akt delegowany może jedynie „uzupełniać lub zmieniać niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego**”[19] (art. 290 TFUE);
- cele, treść, zakres i czas obowiązywania aktu delegowanego muszą mieścić się w wyraźnie określonych w akcie ustawodawczym: celach, treści, zakresie oraz czasie obowiązywania przekazanych Komisji uprawnień[20];
- nagłówek każdego aktu delegowanego powinien być zaopatrzony w przymiotnik „delegowane” albo „delegowana”.

Uprawnienia do wydania aktu delegowanego mogą być przekazane Komisji bezterminowo lub też na określony czas (dotychczasową praktyką legislacyjną jest udzielanie delegacji dla Komisji na okres lat pięciu, który to okres ulega automatycznemu przedłużeniu na następne pięć lat w braku sprzeciwu PE lub Rady). Delegacja uprawnień podlegać może warunkom określonym w art. 290 TFUE, wobec czego zarówno PE, jak i Rada mogą złożyć sprzeciw wobec

[19] Zaznaczyć w tym miejscu należy, iż pojęcie „istotnego elementu”, o którym mowa w powołanym akapicie, interpretować należy w sposób ustalony w orzecznictwie TSUE, a tym samym przyjąć należy, iż odnosi się ono do przepisów aktu ustawodawczego: „których przedmiotem jest skonkretyzowanie podstawowych wytycznych polityki wspólnotowej” (wyrok TS z dnia 27 października 1992 r. w sp. C-240/90, *Niemcy p. Komisja* (tzw. mięso baranie), Rec. 1992, s. I-5383.). Generalnie z dotychczasowego orzecznictwa TSUE wynika, że granice uprawnień wykonawczych są określone przede wszystkim w odniesieniu do cech danej polityki i mniej lub bardziej szerokiej swobody działania przyznanej Komisji w wykonaniu tej polityki. Ponadto wspomniane granice określane są na podstawie brzmienia przepisu delegującego, treści i celów aktu podstawowego oraz jego całego systemu. Ustalenie tych granic oraz określenie charakteru istotnego lub innego niż istotny elementów aktu podstawowego wprowadzonych lub zmienionych aktem wykonawczym jest dalekie od mechanicznej transpozycji formuł stosowanych przez orzecznictwo i musi wynikać z oceny przeprowadzonej w świetle wszystkich wyżej wymienionych czynników. Dlatego według J. Barcza (por. J. Barcz, *Akty delegowane i akty wykonawcze – pojęcie i kryteria rozróżnienia*, Europejski Przegląd Sądowy 2012, nr 3, s. 9) „do „istotnych elementów”, zastrzeżonych wyłącznie do materii regulowanych aktem ustawodawczym, a tym samym niepodlegających przekazaniu, należy zmiana materialnego, geograficznego lub czasowego zakresu zastosowania aktu podstawowego, wyjątki mogą więc dotyczyć sytuacji, gdy uprawnienia przekazywane w tych dziedzinach Komisji zostaną poprzez prawodawcę na tyle ściśle ograniczone, że nie dysponuje ona żadnym marginesem uznaniowości”. W efekcie jedynie we wskazanym wyżej zakresie możliwe jest „uzupełnienie” aktu ustawodawczego przez akt delegowany. Z kolei „zmiana” aktu ustawodawczego przez akt delegowany może polegać na usunięciu, zastąpieniu lub dodaniu innego elementu niż „istotny” (por. J. Barcz, *Akty delegowane i akty wykonawcze…*, *op. cit.*, s. 10).

[20] Por.: J. Barcz, *Akty delegowane i akty wykonawcze…*, *op. cit.*, s. 8.

danego aktu delegowanego, jak również w każdej chwili (ale już po wejściu w życie aktu ustawodawczego) mogą zadecydować o odwołaniu przekazanych uprawnień. Z chwilą takiego odwołania Komisja traci możliwość wydawania aktu delegowanego. Ponadto PE lub Rada mogą zobowiązać w akcie podstawowym Komisję do przeprowadzenia – w procesie prac nad projektem aktu delegowanego – konsultacji ekspertów z państw członkowskich, partnerów społecznych lub partnerów biznesu. W praktyce wniosek tego typu mogą złożyć także parlamenty narodowe.

Akt delegowany może być przyjęty także w ramach tzw. procedury pilnej. Zastosowanie takiej procedury musi zostać przewidziane w akcie podstawowym i może dotyczyć jedynie spraw niecierpiących zwłoki z zakresu obszaru bezpieczeństwa, zdrowia publicznego, stosunków międzynarodowych oraz kryzysów humanitarnych[21]. W takiej sytuacji akt delegowany wchodzi w życie natychmiast i pozostaje w mocy, o ile PE lub Rada nie wyrażą sprzeciwu w terminie określonym w akcie podstawowym.

Akty delegowane są podpisywane przez przewodniczącego instytucji, która je przyjęła. Są one publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w serii L. Wchodzą one w życie z dniem w nich określonym lub, w jego braku, dwudziestego dnia po ich publikacji.

3.2.2. Akty wykonawcze

Akty wykonawcze (ang. *implementing acts*) stanowią grupę aktów nieustawodawczych, o charakterze bądź to ogólnym, bądź indywidualnym, wydawanych przez Komisję (a wyjątkowo także przez Radę), w zakresie „niezbędnym do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii".

Ich charakter prawny oraz procedura tworzenia w sposób ogólny określona została w art. 291 TFUE, a następnie doprecyzowana w rozporządzeniu PE i Rady z dnia 16 lutego 2011 r. nr 182/2011 ustanawiającym przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie uprawnień wykonawczych przez Komisję[22].

Na podstawie powołanych powyżej przepisów można wskazać następujące cechy aktu wykonawczego:

---

[21] Por.: A. Piesiak, *Główne problemy…*, *op. cit.*, s. 18.

[22] Dz.U. UE L. 55, z 28 lutego 2011 r. s. 13.

- **aktem podstawowym** dla aktu wykonawczego **może być każdy „prawnie wiążący akt Unii”**; a zatem w przeciwieństwie do aktu delegowanego nie tylko akt ustawodawczy, ale także akt nieustawodawczy (należy jednak dodać, że akt wykonawczy nie może być wydany na podstawie aktu delegowanego)[23];
- sam akt wykonawczy także musi być aktem prawnie wiążącym; musi zatem przybrać formę rozporządzenia, dyrektyw lub decyzji;
- akt wykonawczy obejmuje kwestie związane z tym jak adresaci aktu podstawowego mają wykonać jego postanowienia, nie stwarzając przy tym żadnych nowych praw i zobowiązań, stąd też aktem tego typu jest regulowana materia, która – w przypadku braku delegacji uprawnień na Komisję (bądź Radę) – uregulowana zostałaby przez państwa członkowskie;
- w przeciwieństwie do aktu delegowanego, akt wykonawczy może być aktem o zasięgu ogólnym, ale może także przybrać formę aktu zmierzającego do uregulowania pojedynczych stanów prawnych, a więc aktu zawierającego normy indywidualne i konkretne;
- uprawnienia do wydawania aktów wykonawczych zasadniczo przysługują Komisji, ale w pewnych, wyjątkowych przypadkach mogą być one powierzone także Radzie (np. art. 24 TUE przewiduje powierzenie Radzie uprawnień wykonawczych w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w tym w ramach podejmowanych w tej dziedzinie aktów prawnych – art. 26 TUE); przy czym powierzenie takich uprawnień danemu organowi jest obowiązkowe, jeśli wynika to z „konieczności zagwarantowania jednolitych warunków wykonywania prawnie wiążących aktów UE”;
- **wyłącznym celem aktu wykonawczego** jest **wprowadzenie w życie regulacji aktu podstawowego, bez żadnej zmiany jego treści,** a zatem – w przeciwieństwie do aktu delegowanego – nie może on w jakikolwiek sposób ingerować w materię aktu podstawowego, a tym samym zawierać regulacji, które uzupełniają lub zmieniają niektóre elementy aktu podstawowego;

---

[23] Uwarunkowane jest to przede wszystkim tym, iż niedopuszczalne jest przekazanie kompetencji wykonawczych Komisji przez nią samą w akcie delegowanym (por. C. Herma, *Reforma systemu aktów prawa pochodnego UE w traktacie z Lizbony*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 5, s. 30).

- akt wykonawczy powinien być wydany w ramach uprawnień powierzonych Komisji bądź Radzie;
- akt podstawowy musi określać wyraźnie przedmiot uprawnień przekazanych Komisji, motywy uzasadniające konieczność działania wykonawczego tego organu oraz wskazywać czy niezbędna jest kontrola ze strony państw członkowskich działań wykonawczych Komisji, a jeśli tak, to określać także, jaki typ procedury ma być zastosowany[24];
- nagłówek każdego aktu delegowanego powinien być zaopatrzony w przymiotnik „wykonawcze" albo „wykonawcza".

W procedurze przyjmowania omawianych aktów nie uczestniczą ani PE, ani Rada, natomiast jako że regulowana nimi materia *de facto* dotyczy kwestii, które mogłyby być poddane regulacjom wewnętrznym państw członkowskich, na mocy wspomnianego już rozporządzenia nr 182/2011, stworzono tu swoisty system kontroli państwowej. Zgodnie z postanowieniami wzmiankowanego rozporządzenia Komisja ma obowiązek przedłożenia projektu aktu wykonawczego komitetowi, w skład którego wchodzą przedstawiciele poszczególnych państw członkowskich. Obradom takiego komitetu przewodniczy wprawdzie członek Komisji, ale nie posiada on w nim prawa głosu. Rozporządzenie wyróżnia dwa typy takiego komitetu. Akty wykonawcze o zasięgu ogólnym, jak również akty wykonawcze dotyczące programów o znacznych skutkach budżetowych, wspólnej polityki rolnej, wspólnej polityki rybołówstwa, środowiska, bezpieczeństwa ludzi zwierząt i roślin, opodatkowania oraz wspólnej polityki handlowej przyjmowane są w tzw. procedurze sprawdzającej, gdzie funkcjonuje komitet sprawdzający. W pozostałych przypadkach stosuje się tzw. procedurę doradczą, w ramach której główną rolę konsultacyjną pełni komitet doradczy. W komitecie sprawdzającym przedstawiciele państw członkowskich podejmują decyzję większością kwalifikowaną, podczas gdy w komitecie doradczym wystarczy zwykła większość głosów. Decyzja komitetu doradczego nie jest dla Komisji obligatoryjna. Natomiast w postępowaniu z udziałem komitetu sprawdzającego pozytywna opinia tego gremium umożliwia przyjęcie danego aktu, zaś opinia negatywna wyklucza możliwość jego przyjęcia. W przypadku negatywnej decyzji Komisji pozostaje przedstawić komitetowi sprawdzającemu nowy projekt aktu bądź wnieść dotychczasowy projekt pod obrady tzw. komitetu

[24] Por.: J. Barcz, *Akty delegowane i akty wykonawcze…*, *op. cit.*, s. 15.

odwoławczego (będącego instancją odwoławczą, złożoną z przedstawicieli państw członkowskich, gdzie zapewnia się odpowiedni poziom reprezentacji wszystkich krajów Unii). Z kolei w przypadku braku opinii komitetu sprawdzającego Komisja może przyjąć dany akt wykonawczy o ile nie dotyczy on kwestii mieszczących się w obszarze podatków, usług finansowych, ochrony zdrowia ludzi i zwierząt, czy ostatecznych wielostronnych środków ochronnych oraz o ile taka możliwość nie została wykluczona w akcie podstawowym.

Akty wykonawcze są podpisywane przez przewodniczącego instytucji, która je przyjęła. Przyjęte w takiej formie rozporządzenia, skierowane do wszystkich państw członkowskich dyrektywy, jak również decyzje, które nie wskazują adresata, są publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Wchodzą one w życie z dniem w nich określonym lub, w jego braku, dwudziestego dnia po ich publikacji. Inne dyrektywy, jak również decyzje, które wskazują adresata, są notyfikowane adresatom i stają się skuteczne wraz z tą notyfikacją.

3.2.3. Inne akty nieustawodawcze

Poza omówionymi wyżej typami aktów nieustawodawczych, w praktyce tworzenia prawa wtórnego UE można spotkać akty podejmowane na podstawie przepisów traktatowych, które – choć nie mając cech aktu delegowanego czy aktu wykonawczego – nie odwołują się ani do zwykłej, ani do specjalnej procedury ustawodawczej. W literaturze określa się je często mianem „aktów bezprzymiotnikowych" (lub inaczej, „akty bez przymiotnika")[25].

Chodzi tu np. o normy kompetencyjne zawarte w art. 31 TFUE lub 126 ust. 6 TFUE dozwalające na przyjęcie aktu przez Radę bez żadnego udziału PE. Tego typu akty nie mogą zostać zakwalifikowane jako akty o charakterze ustawodawczym, jako że sposób ich przyjęcia nie odpowiada warunkom opisanym w art. 289 ust. 2 TFUE.

Do tego typu aktów zalicza się także decyzje Rady i Rady Europejskiej w obrębie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, decyzje wewnątrzorganizacyjne Rady oraz Rady Europejskiej, decyzje Rady Europejskiej

[25] Por. np.: J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008; M. Górka, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010; czy A. Zawidzka, *Prawo pochodne Unii Europejskiej*, [w:] *Źródła prawa Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), Warszawa 2010.

podejmowane w ramach uproszczonych procedur rewizji traktatów, decyzje Komisji uchwalane na podstawie TFUE, akty o ogólnej mocy obowiązującej ustanawiane przez komisje na podstawie przepisów traktatowych oraz rozporządzenia i decyzje EBC[26].

4. Akty regulacyjne

Na zakończenie nadmienić wypada, że TFUE operuje jeszcze jednym pojęciem aktu prawa UE. Chodzi tutaj o tzw. „akt regulacyjny". Zaznaczyć jednak należy od razu, iż nie stanowi on jednak osobnego typu aktu, jako że termin ten użyty został wyłącznie w treści art. 263 akapit 4 TFUE, wprowadzającego w obszarze *locus standi* podmiotów prywatnych nowy, nieznany do tej pory warunek, zgodnie z którym jednostka może wnieść skargę do TSUE w przedmiocie kontroli legalności aktu UE w odniesieniu do tak właśnie określonej grupy aktów, które „dotyczą jej bezpośrednio i nie obejmują środków wykonawczych". Ani art. 263 akapit 4 TFUE, ani art. 288 TFUE, określający katalog aktów prawnych UE, nie wymieniają, a tym bardziej nie określają znaczenia terminu „akt regulacyjny". Uznać zatem należy, że jest to pojęcie czysto techniczne, ustanowione dla potrzeb określenia legitymacji procesowej jednostek w postępowaniach przed TSUE. Jako że o dopuszczalności skargi w każdym konkretnym przypadku ostatecznie decyduje Trybunał, do niego należeć będzie w praktyce jednoznaczne i wiążące określenie treści omawianego terminu. Jak do tej pory, w tej kwestii wypowiedział się jedynie Sąd Pierwszej Instancji w postanowieniu z dnia z dnia 6 września 2011 r., wydanym w sprawie *Inuit Tapiriit Kanatami*[27] Zgodnie ze stanowiskiem sądu: „przymiotnik regulacyjny należy interpretować przyjmując jego znaczenie powszechne, tzn. jako odsyłające do aktu, którego celem jest ustanowienie norm o charakterze powszechnie obowiązującym", czyli takich, które stosuje się do obiektywnie określonych sytuacji i które pociągają za sobą skutki prawne dla osób oznaczonych w sposób ogólny i abstrakcyjny. W dalszej części postanowienia sąd stwierdził, iż: „Jeżeli kryterium odróżniającego akt o charakterze powszechnie obowiązującym od aktu indywidualnego

[26] Por.: *Stosowanie aktów prawa Unii Europejskiej przez sądy, t. 1*, A. Wróbel (red.), Warszawa 2010, s. 55-56; J.J. Węc, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011, s. 151.

[27] Sp. T-18/10, *Inuit Tapiriit Kanatami p. PE i Radzie*, Rec. 2010 s. II-75, pkt. 42-65.

należy szukać w ewentualnym powszechnym obowiązywaniu danego aktu, jego kwalifikacja jako aktu ustawodawczego lub aktu regulacyjnego w świetle TFUE opiera się na kryterium procedury, ustawowej lub nie, która doprowadziła do jego uchwalenia". Dlatego też zdefiniował pojęcie aktu regulacyjnego jako: „oznaczające każdy akt powszechnie obowiązujący z wyjątkiem aktów ustawodawczych". W efekcie, w świetle tej definicji, za akt regulacyjny można uznać każdy akt nieustawodawczy (a więc akt delegowany, wykonawczy, a także „bezprzymiotnikowy"), którego przepisy dotyczą jednostki „bezpośrednio[28] i nie obejmują środków wykonawczych[29]".

5. Podsumowanie

Jednym z głównych efektów ostatniej reformy UE jest nie tylko usystematyzowanie obowiązującego do tej pory katalogu aktów prawnych prawa pochodnego, ale także zasadnicza zmiana zasad związanych z ich tworzeniem. W procedury tworzenia aktów ustawodawczych włączone zostały parlamenty narodowe. Ograniczono również uprawnienia Komisji do wydawania aktów wykonawczych jedynie do sytuacji, w których „konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii". Zastrzeżono także wyraźnie, że akt ustawodawczy musi jasno precyzować przedmiot uprawnień przekazanych Komisji, a wyłącznym celem aktu wykonawczego jest wprowadzenie w życie regulacji aktu podstawowego, bez jakiejkolwiek możliwości zmiany jego treści. Jednocześnie przepisy rozporządzenia PE i Rady nr 182/2011 wzmocniły zasady i tryb kontroli przez państwa członkowskie uprawnień wykonawczych Komisji. Wprowadzenie instytucji aktów delegowanych, w uchwalaniu których uczestniczą Rada i PE (przy czym zasadniczo Parlamentowi przyznaje się tu ta-

[28] Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE, akt dotyczyć będzie skarżącego bezpośrednio (ang. *direct concern*), jeśli jednostka wykaże, że stanowi on bezpośrednią przyczynę zmiany jej sytuacji prawnej, tj. wywołuje wobec niej skutki prawne bez pośrednictwa jakiegokolwiek innego środka (sp. 41-44/70 *International Fruit Company* [et. al.] *p. Komisji*, Rec. 1971 s. 411, pkt 16-18).

[29] W myśl dotychczasowego *case law* Trybunału, chodzić tu będzie o sytuację, gdy dany akt stanowi „pełny zbiór zasad, które same w sobie są wystarczające i nie wymagają przyjęcia żadnych aktów wykonawczych", ponieważ w takich okolicznościach jego zastosowanie „jest automatyczne i nie pozostawia swobody działania" (sp. T-54/96 *Oleifici Italiani p. Komisji*, Rec. 1998 p. II-3377, pkt 56; sp. C-486/01 P *Front national p. PE*, Rec. 2004 s. I-6289, pkt 34).

kie same kompetencje jak Radzie) pozwala z kolei na szerszą kontrolę instytucjonalną poczynań Komisji w tym obszarze. Tym samym zakończył się okres, kiedy Komisja stanowiła niemal hegemoniczny organ wykonawczy UE[30].

Jak napisano na wstępie, nowa systematyka aktów prawa pochodnego UE oraz zasady procedowania przy ich tworzeniu stwarzają wiele praktycznych problemów w obszarze jego implementacji i to zarówno z prawnego, jak i z politycznego punktu widzenia. O ile wybrane problemy prawne autor postarał się przybliżyć w niniejszym artykule, o tyle polityczne skutki wprowadzonych zmian wymagają odrębnego omówienia oraz szczegółowej analizy ze strony wszelkiego rodzaju organów władzy publicznej państw członkowskich UE. Dotyczy to oczywiście także organów naszego kraju. Głównym wyzwaniem dla polskiego Sejmu oraz Senatu będzie wypracowanie takiego modelu procedowania (a także współdziałania z organami przedstawicielskimi w innych krajach) w ramach kontroli *ex post* projektów aktów ustawodawczych, który pozwoli na jak najszersze zabezpieczenie rodzimych interesów w unijnym procesie legislacyjnym. Dla organów administracji rządowej różnego szczebla (a także dla władz samorządowych) kluczową kwestią może być możliwość wpływu na ostateczną treść aktów wykonawczych poprzez udział ich przedstawicieli w komisjach sprawdzających. Niezbędne będzie także dogłębne przyswojenie sobie procedury odwoławczej oraz roli samej komisji odwoławczej w procesie ostatecznego kształtowania norm wykonawczych prawa wtórnego UE. Im szybciej to nastąpi tym szybciej władze krajowe mogą poczuć się aktywnym uczestnikiem w procesie kształtowania unijnego porządku prawnego.

[30] Przekazanie kompetencji wykonawczych do gestii Komisji doprowadziło do sytuacji, w której w trakcie szóstej kadencji tej instytucji (2004-2009) wydała ona 14.522 prawnie wiążących aktów wykonawczych, co stanowiło ponad siedmiokrotnie większą liczbę od przyjętych w tym czasie aktów podstawowych.

System of sources of EU secondary law and the ways of its making after the Treaty of Lisbon took effect

Summary

The Treaty of Lisbon has remodelled EU legal system insofar that the division of fundamental acts of secondary law based on substantive criteria was replaced by formal ones. The division is not exactly dichotomous and both types merge. The Treaty has also introduced a distinct hierarchy of the instruments of EU secondary law. The recent reform of the European Union has systematised the catalogue of legal acts of secondary law binding to date and fundamentally changed the principles of their enactment. This situation creates numerous practical problems in the implementation, both from legal and political points of view.

Das System der Quellen des abgeleiteten Rechtes der Europäischen Union und die Modalitäten seiner Beschließung nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon

Zusammenfassung

Der Vertrag von Lissabon hat zur Umgestaltung des Rechtsystems der EU geführt. Auf die bisherige Einteilung der Grundakte des sekundären Rechts, die auf der materiellrechtlichen Unterscheidung basiert, wurde die formell-juristische Unterscheidung aufgetragen. Diese Unterscheidung ist keines reinen dichotomen Charakters und beide Arten überschneiden sich. Der Vertrag führte auch eine deutliche Hierarchisierung der Instrumente des europäischen abgeleiteten Rechtes ein. Die letzte Reform der Europäischen Union systematisierte das bisher geltende Katalog der Rechtsakten des abgeleiteten Rechtes und führte eine grundsätzliche Änderung der mit ihrer Gestaltung verbundenen Grundsätze durch. Diese Situation schafft viele praktische Probleme im Bereich der Implementierung des abgeleiteten Rechtes und das sowohl unter dem rechtlichen als auch politischen Gesichtspunkt.