

Przemysław Siwior

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie; e-mail: drsiwior@protonmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-1929-5094>

Akty delegowane – analiza uprawnień Komisji Europejskiej do ich przyjmowania

Delegated Acts – Analysis of the European Commission's Powers to Adopt Them

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza i omówienie aktów delegowanych, o których mowa w art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) będących, podobnie jak akty wykonawcze, o których mowa w art. 291 TFUE aktami nieustawodawczymi Unii Europejskiej (UE). Autor koncentruje swą uwagę na celu i procedurze przyjmowania aktów delegowanych, jak również na kompetencjach Komisji Europejskiej związanych z przyjmowaniem tych aktów.

W artykule poruszona została również kwestia znacznych zmian w zakresie równowagi instytucjonalnej pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą UE i Komisją w odniesieniu do ich funkcji związanych z tworzeniem wiążących norm prawnych, które Traktat z Lizbony spowodował wprowadzeniem do prawa unijnego kategorii aktów delegowanych i wykonawczych.

Autor artykułu dochodzi do wniosku, że ograniczony wpływ Rady UE (ale również państw członkowskich) na kształt aktów delegowanych wydawanych w sposób mało sformalizowany niewątpliwie wywołuje nieufność Rady UE w stosunku do działań Komisji. W rezultacie prawodawca unijny zdecydowanie rzadziej korzysta z możliwości przekazania Komisji uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych. Wbrew zatem oczekiwaniom, po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego, Komisja Europejska nie wzmocniła swojej pozycji w zakresie przyjmowania aktów normatywnych, innych niż akty ustawodawcze, i nie odciążała w oczekiwanym stopniu Rady UE i Parlamentu Europejskiego.

SŁOWA KLUCZOWE: akty delegowane, art. 290 TFUE, uprawnienia wykonawcze Komisji, procedura przyjmowania aktów delegowanych, równowaga instytucjonalna

Summary

The purpose of this article is to analyze and discuss delegated acts referred to in Article 290 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) which, like the implementing acts referred to in Article 291 TFEU, are non-legislative acts of the European Union (EU). The author focuses on the purpose and procedure for adopting delegated acts, as well as on the powers of the European Commission in relation to the adoption of these acts.

The article also addresses the issue of significant changes in the institutional balance between the European Parliament, the Council of the EU, and the Commission with regard to their functions related to the creation of binding legal norms, which the Treaty of Lisbon brought about by introducing the category of delegated acts and implementing acts into EU law.

The author of the article concludes that the limited influence of the Council of the EU (but also of the Member States) on the shape of delegated acts issued in a less formalized manner undoubtedly causes the Council of the EU to distrust the actions of the Commission. As a result, the EU legislator is much less likely to use the possibility of delegating powers to the Commission to adopt delegated acts. Contrary to expectations, therefore, following the Lisbon Treaty's entry into force, the European Commission has not strengthened its position in terms of adopting normative acts other than legislative acts, nor has it relieved the EU Council and the European Parliament to the expected extent.

KEYWORDS: delegated acts, Article 290 TFEU, implementing powers of the Commission, procedure for adopting delegated acts, institutional balance

Wprowadzenie

Głównym problemem badawczym podjętym w niniejszym opracowaniu jest określenie, w jakim zakresie wprowadzenie przez Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007, s. 1–229, dalej: Traktat z Lizbony) instytucji aktów delegowanych w art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47–199, dalej: TFUE) zmieniło model delegowania uprawnień wykonawczych na rzecz Komisji Europejskiej oraz zdeterminowało redystrybucję kompetencji i wprowadziło nową równowagę instytucjonalną pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą a Komisją Europejską.

Nadrzędnym celem naukowym artykułu jest wszechstronna analiza prawna instytucji aktów delegowanych, przyjętej na mocy art. 290 TFUE. Realizacja tego celu obejmuje w szczególności:

- normatywno-dogmatyczną analizę istoty, charakteru prawnego oraz funkcji aktów delegowanych, a także ich odróżnienie od aktów wykonawczych przyjmowanych na podstawie art. 291 TFUE;
- analizę procedury przyjmowania aktów delegowanych przez Komisję Europejską, z uwzględnieniem mechanizmów kontroli;
- badanie oraz ocenę zakresu i charakteru uprawnień wykonawczych powierzonych Komisji Europejskiej w związku z wydawaniem aktów delegowanych;
- analizę wpływu, jaki wprowadzenie aktów delegowanych przez Traktat z Lizbony wywarło na równowagę instytucjonalną pomiędzy Parlamentem

Europejskim, Radą a Komisją Europejską w procesie stanowienia wiążących norm prawnych Unii Europejskiej (UE).

W sposób szczególny autor koncentruje swą uwagę na celu i procedurze przyjmowania aktów delegowanych oraz na kompetencjach Komisji Europejskiej związanych z przyjmowaniem tych aktów. W artykule poruszana jest również kwestia znacznych zmian w zakresie równowagi instytucjonalnej pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą UE i Komisją w odniesieniu do ich funkcji związanych z tworzeniem wiążących norm prawnych, wywołanych przez Traktat z Lizbony w wyniku wprowadzenia do prawa unijnego kategorii aktów delegowanych i wykonawczych będących aktami nieustawodawczymi UE.

W zakresie metodologii zastosowano głównie metodę formalno-dogmatyczną charakterystyczną dla nauk prawnych, polegającą na analizie obowiązujących przepisów prawnych związanych z aktami delegowanymi – przede wszystkim postanowień Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Traktatu z Lizbony oraz decyzji Rady UE z dnia 28 czerwca 1999 r. (Decyzja Rady z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiająca warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (1999/468/WE), Dz. Urz. UE L 184 z 17.07.1999, s. 23–26, dalej: decyzja Rady 1999/468/WE) ustanawiającej warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji. Ponadto poddano analizie relewantne orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE).

Rozważania dotyczące charakterystyki aktów delegowanych należy rozpocząć od przedstawienia, przyjętej w Traktacie z Lizbony, zmienionej systematyki aktów unijnego prawa pochodnego¹. Do dnia 30 listopada 2009 r. źródła wiążącegogo prawa pochodnego, przyjmujące formę rozporządzeń, dyrektyw oraz decyzji², określał art. 249 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 321E z 29.12.2006, s. 1–331, dalej: TWE; obecnie obowiązujący pod nazwą Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, TFUE). Zgodnie z nową systematyką źródeł prawa unijnego prawo pochodne zostało podzielone na akty ustawodawcze (tzw. akty podstawowe lub bazowe), o których mowa w art. 288 TFUE, oraz akty nieustawodawcze, którymi są m.in. akty delegowane i wykonawcze. Akty podstawowe przyjmowane są w zwykłej procedurze legislacyjnej przez Parlament Europejski i Radę (jako współlegislatorów) albo w specjalnej procedurze legislacyjnej przez Parlament Europejski z udziałem Rady lub Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego. Z kolei kompetencje do przyjmowania aktów delegowanych i wykonawczych uzyskała zasadniczo

¹ Doktryna prawa oraz orzecznictwo posługują się również pojęciem „prawa wtórnego”.

² Poza rozważaniami niniejszej analizy pozostają akty o charakterze niewiążącym: zalecenia, opinie.

Komisja (w nielicznych przypadkach dotyczących art. 24 i 26 TFUE uprawnienia do wydawania aktów wykonawczych uzyskała również Rada).

Do dnia 1 grudnia 2009 r., tj. do wejścia w życie Traktatu z Lizbony, podstawę przyznania Komisji uprawnień wykonawczych stanowił art. 202 TWE, zgodnie z którym:

Aby zapewnić wykonanie celów określonych w [...] Traktacie Rada, [...] przyznaje Komisji w aktach przez siebie przyjmowanych uprawnienia do wykonywania norm, które Rada ustanawia.

Rada może uzależnić wykonywanie tych uprawnień od pewnych warunków. [...] Warunki, o których mowa wyżej, powinny być zgodne z zasadami i normami, które Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu opinii Parlamentu Europejskiego, wcześniej ustanowi.

Warunki wykonywania tych uprawnień określała decyzja Rady 1999/468 WE. Uprawnienia Komisji obejmowały zarówno przyjmowanie przepisów o charakterze wykonawczym, jak i uprawnienie do wydawania aktów normatywnych, które uzupełniają lub zmieniają inne niż istotne elementy aktu ustawodawczego³. Traktat z Lizbony dokonał rozróżnienia tych uprawnień poprzez ich rozdzielenie w art. 290 i 291 TFUE, co można zauważyć już po samej lekturze nagłówków aktów nieustawodawczych, w treści których umieszcza się przymiotnik „delegowane/delegowana” lub „wykonawcze/wykonawcza” wskazujący na formę prawną wydanego przez Komisję środka⁴. Należy mieć jednak na uwadze, iż w dalszym ciągu mogą obowiązywać

³ Były to środki przyjmowane w procedurze regulacyjnej połączonej z kontrolą określonej w art. 5a decyzji Rady 1999/468/WE. Pomimo uchylecia tej decyzji utrzymano w mocy skutki jej art. 5a na użytek istniejących aktów podstawowych, zawierających odesłania do tego przepisu. W dniu 14 grudnia 2016 r. Komisja opublikowała wniosek prawodawczy dotyczący przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dostosowującego do art. 290 i art. 291 TFUE niektóre akty prawne przewidujące stosowanie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Adapting a Number of Legal Acts Providing for the Use of the Regulatory Procedure with Scrutiny to Articles 290 and 291 of the Treaty on the Functioning of the European Union, COM(2016)799 final), w którym proponuje zastąpienie upoważnień przewidujących odesłanie do wskazanej procedury uprawnieniami do przyjmowania aktów delegowanych i w nielicznych przypadkach uprawnieniami do przyjmowania aktów wykonawczych (zob. również: wyrok TSUE z dnia 18 marca 2014 r. w sprawie *Komisja Europejska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, skarga nr C-427/12, pkt 36).

⁴ Zdarza się jednak, iż Komisja nie oznacza wydanego środka jako „delegowany” lub „wykonawczy”. W ocenie Rzecznik Generalnej J. Kokott, wyrażonej w opinii z dnia 12 listopada 2015 r. w sprawach połączonych C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14 (Opinia Rzecznik Generalnej

akty Komisji przyjęte przed dniem 1 grudnia 2009 r., dlatego też w praktyce stosowania prawa ustalenie, czy mamy do czynienia ze środkiem o charakterze wykonawczym, czy też środkiem, który uzupełnia lub zmienia inne niż istotne elementy aktu ustawodawczego, będzie wymagało sięgnięcia do treści konkretnego aktu (Barcz, 2020).

Wybór co do przekazania Komisji uprawnień do wydawania aktów delegowanych i wykonawczych należy do prawodawcy unijnego. W tym miejscu należy odwołać się do rozważań TSUE, który w wyroku w sprawie C-427/12 wskazał, iż z uwagi na swobodę uznania prawodawcy UE co do wyboru formy aktu delegowanego lub wykonawczego, kontrola sądowa TSUE ogranicza się do oczywistych błędów, tj. oceny, czy prawodawca mógł w rozsądny sposób uznać, iż określona materia normatywna wymaga doprecyzowania bez konieczności zmiany lub uzupełnienia o elementy inne niż istotne, czy też wymaga jednolitych warunków jej wykonania (Wyrok TSUE, 2014, C-427/12). Nie sposób pominąć w tym miejscu rozważań przedstawionych przez Rzecznika Generalnego P. Mengozziego w opinii do sprawy C-88/14, *Komisja Europejska przeciwko Parlamentowi i Radzie Unii Europejskiej*, nad prawem prawodawcy unijnego do decyzji odnośnie do trybu, w jakim ma być przyjęty środek o charakterze wykonawczym. W ocenie rzecznika generalnego (Opinia Rzecznika Generalnego P. Mengozziego, 2015):

Po podjęciu [...] decyzji prawodawcy będzie przysługiwało w konsekwencji prawo dostosowania treści i struktury aktu podstawowego w celu stworzenia stosunku pomiędzy dwoma poziomami normatywnymi (aktu prawodawczego i środka wykonawczego), co będzie się wyrażało w jednym lub w drugim źródle prawa (akcie delegowanym lub akcie wykonawczym).

Powyższe oznacza, iż prawodawca unijny może – poprzez decyzję o preferowanym sposobie procedowania środka o charakterze wykonawczym – dostosować brzmienie i zakres upoważnienia dla Komisji do przyjęcia aktu delegowanego lub wykonawczego zgodnie z wymogami art. 290 i 291 TFUE, zaś kontrola TSUE będzie się ograniczała do ewentualnego ustalenia, czy decyzja prawodawcy unijnego, co do sposobu wyboru aktu delegowanego lub wykonawczego, nie jest obciążona rażącym błędem, co w ocenie autora należy rozważać w świetle przesłanek stwierdzenia nieważności aktu ustawodawczego w zakresie, w jakim

J. Kokott, 2015, pkt 177), nie stanowi to uchybienia skutkującego nieważnością aktu, jednak z kontekstu normatywnego oraz treści aktu powinno wystarczająco jasno wynikać, o jaki środek chodzi.

przepisy tego aktu przewidują przyjęcie określonych rozwiązań w drodze aktu delegowanego lub wykonawczego (zob. Wyrok TSUE, 2014, C-427/12, pkt 36, w którym TSUE nie potwierdził wprost argumentów Komisji, iż zakresy zastosowania przepisów art. 290 i 291 TFUE są wyraźnie rozdzielone i nie istnieje żadna „szara strefa”, w której prawodawca miałby możliwość dokonania wyboru według swego uznania).

1. Akty delegowane – uwagi ogólne

Jak już wspomniano powyżej, art. 290 TFUE w brzmieniu wynikającym z Traktatu z Lizbony zezwala prawodawcy unijnemu na przekazywanie Komisji uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych. Otrzymując uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych, Komisja stała się upoważniona do uzupełniania lub zmieniania działań prawodawcy. Należy podkreślić, iż interwencja Komisji jest zasadniczo opcjonalna, co oznacza, iż Komisja nie jest zobowiązana do przyjmowania aktów delegowanych. Prawodawca przekazuje Komisji uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych z myślą o większej skuteczności prawa unijnego, a nie z konieczności jego uzupełnienia. Akty delegowane wykorzystywane są przede wszystkim w takich obszarach jak: rynek wewnętrzny, rolnictwo, środowisko, energia, ochrona konsumentów, transport, a także w obszarach dotyczących wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Przekazanie uprawnień, w myśl art. 290 TFUE, jest możliwe wyłącznie w akcie ustawodawczym. Nie ma natomiast znaczenia, czy ten akt prawny został przyjęty wspólnie przez Parlament Europejski i Radę, czy też nie.

Należy w tym miejscu nadmienić, iż wprowadzenie kategorii aktów delegowanych miało na celu zachęcenie Rady i Parlamentu Europejskiego do delegowania szerszych kompetencji na rzecz Komisji i uelastycznienie stanowienia norm powszechnie obowiązujących na poziomie unijnym, a tym samym odciążenie Rady i Parlamentu Europejskiego i umożliwienie Komisji skoncentrowania się na rzeczach fundamentalnych (Kunkiel-Kryńska, 2013). Z tej perspektywy należy wskazać, iż akty delegowane łatwiej jest zmienić lub uzupełnić (tymczasem zmiana dyrektywy zajmuje w praktyce średnio 14–18 miesięcy). Akty delegowane umożliwiają prawodawcy unijnemu decydowanie o jedynie częściowym uregulowaniu danego obszaru i przerzucenie na Komisję odpowiedzialności za uzupełnienie przepisów poprzez akty delegowane. Kategoria aktów delegowanych umożliwia prawodawcy unijnemu skoncentrowanie się na kierunku politycznym i celach, bez zbytniego angażowania się w tematy o wysoce technicznym charakterze.

Postanowienia art. 290 ust. 1 TFUE zawierają definicję aktu delegowanego (określanego zarówno przez zasięg, jak i skutki), zgodnie z którymi akt delegowany, spełniający łącznie poniższe kryteria, to akt⁵:

- a) Komisji, wydany na podstawie upoważnienia zawartego w akcie ustawodawczym przyjętym przez Radę lub Parlament Europejski (akty delegowane oparte są na wyraźnej delegacji);
- b) nieustawodawczy o zasięgu ogólnym – czyli ogólnie-abstrakcyjnym⁶;
- c) uzupełniający⁷ lub zmieniający⁸ niektóre, inne niż istotne⁹, elementy aktu ustawodawczego¹⁰. Można zatem stwierdzić, iż akty delegowane mają funkcję legislacyjną;
- d) o celach, treści, zakresie i czasie obowiązywania (tzw. warunki przekazania uprawnień) mieszczących się w wyrażnie określonych w akcie ustawodawczym celach, treści, zakresie oraz czasie obowiązywania przekazanych Komisji uprawnień.

2. Warunki przekazania uprawnień

Na prawodawcy unijnym spoczywa obowiązek wyraźnego określenia warunków przekazania uprawnień, tj. ich celu, treści, zakresu i czasu obowiązywania. Przepis art. 290 ust. 1 akapit drugi TFUE określa dwa rodzaje ograniczeń dla przekazania uprawnień: merytoryczne oraz czasowe.

⁵ Aktami delegowanymi mogą być nie tylko rozporządzenia, dyrektywy i decyzje, ale także nietypowe akty prawne, takie jak programy.

⁶ Wykluczone jest zatem stanowienie jako aktów delegowanych, aktów o charakterze indywidualno-konkretnym (Wróbel, 2010).

⁷ Znaczenie i zasięg pojęcia „uzupełnienie” nie jest precyzyjny; aby określić, czy akt „uzupełnia” akt podstawowy, należy ocenić, czy przyszły środek dodaje konkretne nowe przepisy, inne niż istotne, które zmieniają ramy aktu prawnego, pozostawiając Komisji margines swobody.

⁸ Celem użycia czasownika „zmieniać” jest objęcie wszystkich hipotetycznych przypadków, w których Komisji powierza się uprawnienia do formalnej zmiany aktu podstawowego. Zmiana może dotyczyć treści jednego lub kilku artykułów części normatywnej lub treści załącznika, który prawnie stanowi część instrumentu prawodawczego.

⁹ Zgodnie z orzecznictwem Trybunału elementy istotne są to kwestie, które wymagają wyborów politycznych wchodzących w zakres własnych kompetencji prawodawcy UE, ponieważ wymagają wyważenia rozbieżnych interesów na podstawie wielokrotnych ocen (zob. Wyrok TSUE, 2012, C-355/10, pkt 76).

¹⁰ Przekazanie uprawnień nie może dotyczyć istotnych elementów danej dziedziny, ponieważ są one zastrzeżone dla aktu ustawodawczego. Określenie zakresu elementów istotnych, niepodlegających delegowaniu, wymaga relatywizowania do konkretnych dziedzin uregulowanych w traktatach.

2.1. Warunki przekazania uprawnień – ograniczenia merytoryczne

Przekazanie uprawnień musi być jasne, precyzyjne i szczegółowe. Prawodawca określa cele, do osiągnięcia których mają się przyczynić przyjęte akty delegowane, a także – w stosownym przypadku – wskazuje granice, których akty te nie powinny przekraczać. Tym samym, zakładając, że prawodawca zamierzałby powierzyć Komisji uprawnienia do zmiany załącznika do rozporządzenia, powinien on np. sprecyzować, że Komisja może w drodze aktu delegowanego zmienić przedmiotowy załącznik, w całości lub w części, jeśli zachodzą pewne okoliczności: nastąpił postęp naukowy lub techniczny, wystąpiło określone wydarzenie, upłynął pewien okres czasu itd. Mogą również zostać określone ograniczenia obowiązujące Komisję w zakresie zmian tego załącznika, np. jeśli w załączniku określono wartości liczbowe, Komisja może zostać przez prawodawcę zobowiązana do nieprzekraczania pewnych progów (Komisja Europejska, 2009).

2.2. Warunki przekazania uprawnień – ograniczenia czasowe

Artykuł 290 TFUE przewiduje, że prawodawca określa czas obowiązywania przekazanych uprawnień. Wskazany przepis wymaga przede wszystkim, aby warunki przekazania uprawnień były określone w sposób jasny i przewidywalny. Nie wymaga natomiast, aby okres, na który powierzane są Komisji uprawnienia, był określony szczegółowo poprzez podanie terminu początkowego i końcowego.

W komunikacie skierowanym do Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącym wprowadzenia w życie art. 290 TFUE (Komisja Europejska, 2009), Komisja Europejska uznała, że przekazanie uprawnień powinno odbywać się, co do zasady, na czas nieokreślony¹¹. W ocenie Komisji, nie jest wskazane stosowanie „klauzul wygaśnięcia” (ang. *sunset clause*), które przez określenie konkretnego terminu powodują z nadejściem tego terminu automatyczne zakończenie przekazania uprawnień Komisji, zmuszając ją w praktyce do przedstawienia nowego wniosku prawodawczego po upływie terminu określonego przez prawodawcę. Jak argumentuje Komisja, zmuszanie jej do przedstawiania nowych wniosków prawodawczych w regularnych odstępach czasu w celu ponownego otrzymania przekazanych uprawnień byłoby sprzeczne z zasadami skuteczności i szybkości, które stanowią właśnie uzasadnienie stosowania aktów delegowanych. Należy jednak podkreślić, iż w praktyce klauzule wygaśnięcia są często stosowane (Christiansen, Dobbels, 2013). Komisja korzysta wówczas najczęściej z jednej ze standardowych klauzul wygaśnięcia przewidzianych w dodatku do Wspólnego porozumienia pomiędzy

¹¹ Komunikaty Komisji są wiążące tylko dla niej.

Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie aktów delegowanych, o którym będzie mowa w dalszej części niniejszego artykułu (Komisja Europejska, 2009).

Zgodnie z przywołanym powyżej komunikatem w miejsce stosowania „klauszul wygaśnięcia” bardziej elastyczne jest stosowanie prawa do odwołania uprawnień na podstawie art. 290 ust. 2 lit. a TFUE. Na jego mocy prawodawca ma możliwość wprowadzenia do aktu podstawowego przepisu o możliwości odwołania przekazanych uprawnień (Komisja Europejska, 2009).

3. Procedura przyjmowania aktów delegowanych

3.1. Autonomia Komisji Europejskiej

Artykuł 290 TFUE nie zawiera żadnych postanowień odnoszących się bezpośrednio lub pośrednio do procedury przyjmowania aktów delegowanych. Procedura ta nie została również istotnie sformalizowana przez samą Komisję, mimo postulatów wysuwanych zarówno przez Radę, jak i Parlament Europejski¹². W efekcie Komisja dysponuje dużą autonomią i elastycznością w zakresie prac nad aktami delegowanymi. Z pewnością nie możemy mówić o istnieniu kompleksowych regulacji dotyczących przyjmowania i sprawowania kontroli nad aktami delegowanymi.

3.2. Komunikat Komisji Europejskiej – prace przygotowawcze nad przyjęciem aktów delegowanych

Zgodnie z przywołanym powyżej komunikatem Komisji Europejskiej skierowanym do Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącym wprowadzenia w życie art. 290 TFUE (Komisja Europejska, 2009), jeżeli nie są potrzebne nowe ekspertyzy, Komisja konsultuje się z ekspertami w organach krajowych państw członkowskich UE, które będą odpowiedzialne za wykonanie aktów delegowanych po ich przyjęciu. W tym celu Komisja może powoływać grupy ekspertów lub zwracać się do grup już istniejących. Eksperti w procesie decyzyjnym odgrywają rolę konsultantów, a nie rolę instytucyjną. W ocenie Komisji konsultacje na poziomie technicznym pozwalają nawiązać skuteczne partnerstwo z ekspertami w organach narodowych. Po zakończeniu konsultacji

¹² Rada i Parlament Europejski domagały się konkretnych i formalnych zobowiązań po stronie Komisji na etapie przygotowywania aktów delegowanych.

Komisja informuje ekspertów o wnioskach, które jej zdaniem wynikają z dyskusji, o swoich wstępnych działaniach i dalszym sposobie postępowania (Komisja Europejska, 2009).

W komunikacie wskazano również, iż Komisja, gdy okaże się to konieczne, przeprowadza wszelkie przydatne badania, analizy, przesłuchania i konsultacje w sposób najlepiej dostosowany do danych dziedzin oraz w ustalonych terminach (Komisja Europejska, 2009).

3.3. Zasady przeprowadzania konsultacji z ekspertami krajowymi – prace przygotowawcze nad przyjęciem aktów delegowanych

W obowiązującym stanie prawnym zasady przeprowadzania konsultacji z ekspertami krajowymi regulują następujące dokumenty:

- Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. (Dz. Urz. UE L 123 z 12.05.2016, s. 1–14);
- Wspólne porozumienie pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie aktów delegowanych (Dz. Urz. UE L 123 z 12.05.2016, s. 1–14, załącznik; zdaniem Christiansena i Dobbelsa dokument ten nie jest wiążący i może zostać określony mianem porozumienia dżentelmeńskiego (ang. *gentlemen's agreement*), a zatem *soft law*, Christiansen, Dobbels, 2013);
- Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 30 maja 2016 w sprawie zasad ramowych dla grup ekspertów Komisji Europejskiej: zasady horyzontalne i rejestr publiczny (Communication to the Commission – Framework for Commission Expert Groups: Horizontal Rules and Public Register, Brussels, 30.05.2016, C(2016) 3300 final, dalej: decyzja z 30 maja 2016 r.).

Powyższe dokumenty należy ocenić jednak krytycznie. Dokumenty te nie formułują kompleksowo zasad przeprowadzania konsultacji z ekspertami krajowymi i tym samym nie zabezpieczają w sposób precyzyjny interesów państw członkowskich UE, zasad przeprowadzania konsultacji z ekspertami krajowymi i uwzględniania ich wyników. Ponadto umożliwiają formułowanie przez grupy eksperckie opinii i zaleceń oraz składanie sprawozdań Komisji w następstwie głosowania zwykłą większością głosów przez ekspertów krajowych¹³.

W odniesieniu do grup eksperckich przywołane Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej

¹³ Zalecane byłoby głosowanie większością kwalifikowaną, jak w przypadku procedury komitologicznej.

a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. w pkt 28 ogranicza się jedynie do ustalenia, iż: „Komisja zobowiązuje się do gromadzenia, przed przyjęciem aktów delegowanych, wszelkiej niezbędnej wiedzy specjalistycznej, w tym poprzez konsultacje z ekspertami z państw członkowskich i w ramach konsultacji społecznych”. Nie jest to dostatecznie ukształtowane zobowiązanie po stronie Komisji, które dawałoby państwom członkowskim UE realny wpływ na wykonywanie przez nią przyznaných uprawnień regulacyjnych.

Nieco bardziej szczegółowe uregulowania znalazły się w załączniku do wskazanego powyżej porozumienia noszącym tytuł: Wspólne porozumienie pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie aktów delegowanych¹⁴. Jednak również postanowienia tego wspólnego porozumienia nie gwarantują właściwego zabezpieczenia interesu państwa członkowskiego, albowiem zgodnie z pkt 5 przedmiotowego porozumienia, na koniec każdego spotkania z ekspertami z państw członkowskich albo w toku działań następczych po takim spotkaniu, to służby Komisji formułują wnioski z dyskusji, nie zaś wspólne ciało doradcze (komitet złożony z ekspertów krajowych wydający wspólną opinię). Ponadto zgodnie z pkt 5 wspólnego porozumienia wyłącznie służby Komisji decydują o sposobie uwzględnienia poglądów ekspertów. Na aprobatę zasługuje natomiast, przewidziany w pkt 8 wspólnego porozumienia, obowiązek zamieszczenia skróconego opisu procesu konsultacji w uzasadnieniu towarzyszącym aktowi delegowanemu.

W odniesieniu do kolejnego wskazanego wyżej dokumentu, tj. decyzji w sprawie zasad ramowych dla grup ekspertów Komisji Europejskiej: zasady horyzontalne i rejestr publiczny z dnia 30 maja 2016 r., należy wskazać, iż zastrzeżenia budzi przede wszystkim jej art. 13 ust. 8, który umożliwia formułowanie przez grupy eksperckie opinii i zaleceń oraz składanie sprawozdań nie tylko w drodze konsensusu, lecz również w drodze głosowania zwykłą większością głosów. Nie ulega wątpliwości, iż głosowanie zwykłą większością nie zapewnia wypracowania przez ekspertów

¹⁴ Zgodnie z punktem 4 tego porozumienia: „Podczas przygotowywania projektów aktów delegowanych Komisja konsultuje się z ekspertami wyznaczonymi przez każde państwo członkowskie. Eksperti z państw członkowskich są konsultowani w odpowiednim czasie w sprawie każdego projektu aktu delegowanego przygotowywanego przez służby Komisji [...]. Projekty aktów delegowanych są przekazywane ekspertom z państw członkowskich. Konsultacje odbywają się na forum istniejących grup ekspertów lub w drodze spotkań *ad hoc* z ekspertami z państw członkowskich, na które Komisja rozsyła zaproszenia za pośrednictwem stałych przedstawicielstw wszystkich państw członkowskich. Decyzję o wyborze ekspertów biorących udział w konsultacjach podejmują państwa członkowskie. Eksperti z państw członkowskich otrzymują projekty aktów delegowanych, projekty porządku obrad i wszelkie inne stosowne dokumenty z odpowiednim wyprzedzeniem umożliwiającym im przygotowanie się”.

stanowiska kompromisowego, uwzględniającego specyfikę poszczególnych państw członkowskich UE i zgłaszane przez nie postulaty. Innymi słowy, rozwiązanie to nie zabezpiecza uwzględnienia stanowisk tych państw członkowskich, które reprezentują odmienne poglądy na temat procedowanej materii. Państwa te nie zdołają oprzeć się stanowisku forsowanemu przez łatwo osiągalną większość.

Kontynuując krytykę zasad przeprowadzania konsultacji z ekspertami krajowymi, należy stwierdzić, iż zastrzeżenia pojawiają się również w odniesieniu do przepisów decyzji z 30 maja 2016 r. dotyczących regulaminu wewnętrznego grup eksperckich określającego zasady ich funkcjonowania. Zgodnie z art. 17 ust. 1 zdanie pierwsze decyzji z 30 maja 2016 r., grupy eksperckie powinny przyjąć regulamin wewnętrzny określający zasady ich funkcjonowania zwykłą większością głosów. Niewątpliwie wskazany byłby tutaj wymóg kwalifikowanej większości głosów.

W myśl przywołanego powyżej art. 17 ust. 1 decyzji z 30 maja 2016 r., wskazany regulamin wewnętrzny przyjmowany jest na wniosek i w porozumieniu z właściwymi służbami Komisji. Wzór regulaminu wewnętrznego stanowi załącznik nr 3 do decyzji z 30 maja 2016 r. Zasady głosowania zostały w nim określone analogicznie jak w samej decyzji, a zatem formułowanie przez grupy eksperckie opinii i zaleceń oraz składanie sprawozdań ma się odbywać w drodze konsensusu lub w drodze głosowania zwykłą większością głosów. Jednakże w myśl art. 17 ust. 1 zdanie drugie decyzji z 30 maja 2016 r. regulamin wewnętrzny określający zasady funkcjonowania grupy eksperckiej może się różnić od standardowego regulaminu z załącznika nr 3 lub go uzupełniać, jeżeli jest to „[...] uzasadnione szczególnymi wymogami w zgodzie z Decyzją”. Należy stwierdzić, iż art. 17 ust. 1 zdanie drugie decyzji z 30 maja 2016 r. zawierający nieostrą przesłankę zmiany standardowego regulaminu z załącznika nr 3 umożliwia sformułowanie wszystkich postanowień regulaminu wewnętrznego zgodnie z arbitralną wolą większości krajowych ekspertów.

Należy w tym miejscu nadmienić, iż większość państw członkowskich UE w Radzie opowiada się za wprowadzaniem do każdego aktu podstawowego upoważniającego Komisję do wydania aktu delegowanego postanowienia nakładającego na Komisję obowiązek konsultacji projektu aktu delegowanego z ekspertami wyznaczonymi przez państwa członkowskie (Christiansen, Dobbels, 2013). Z kolei Parlament Europejski stoi na stanowisku, iż w niektórych przypadkach zasadne jest konsultowanie projektu aktu delegowanego również z ekspertami innymi niż eksperci krajowi, m.in. z ekspertami desygnowanymi przez Parlament Europejski (Christiansen, Dobbels, 2013).

Komisja natomiast uważa, iż konsultacje projektu aktu delegowanego z ekspertami krajowym nie zawsze są konieczne. Nie zawsze zatem, w ocenie

Komisji, zasadne jest wprowadzanie do aktu podstawowego standardowej klauzuli: „Przed przyjęciem aktu delegowanego Komisja konsultuje się z ekspertami wyznaczonymi przez każde państwo członkowskie zgodnie z zasadami określonymi w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r.”. Jej zdaniem niezasadne byłoby również nałożenie ogólnego obowiązku konsultacji projektu każdego aktu delegowanego z ekspertami krajowymi, gdyż mogłoby to zostać uznane za wprowadzenie komitologii tylnymi drzwiami, co skutkowałoby napięciami w relacjach z Parlamentem Europejskim i byłoby sprzeczne z art. 290 TFUE. Jak podkreśliła Komisja Europejska w wytycznych¹⁵ dla służb Komisji wydanych w 2011 r. (European Council, 2011), Komisja dysponuje dużym zakresem swobody w trakcie prac nad aktami delegowanymi. W przywołanym komunikacie Komisja wskazała również, iż eksperci w procesie decyzyjnym odgrywają rolę konsultantów, a nie rolę instytucyjną¹⁶.

Należy jednak podkreślić, iż w praktyce Komisja konsultuje projekty aktów delegowanych z ekspertami wyznaczonymi przez państwa członkowskie UE i niejednokrotnie uwzględnia wyrażone przez nich opinie z powodów przede wszystkim pragmatycznych. Mimo iż wskazane opinie nie wiążą Komisji, uwzględniając je, Komisja redukuje niebezpieczeństwo skorzystania przez państwa członkowskie UE w Radzie ze sprzeciwu na dalszym etapie przyjmowania aktu delegowanego.

4. Kontrola aktów delegowanych

4.1. Uwagi ogólne

Kontrola nad aktami delegowanymi sprawowana jest bezpośrednio przez prawodawcę (Parlament Europejski lub Radę niezależnie) bez wykorzystania procedur komitetowych. Jest to istotna zmiana w porównaniu ze stanem prawnym obowiązującym przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony. Należy bowiem podkreślić, iż przed jego wejściem w życie brak było możliwości przyjmowania

¹⁵ Należy mieć na uwadze, że wytyczne nie stanowią prawnie wiążącego aktu i mają charakter jedynie wyjaśniający.

¹⁶ “The Commission enjoys a large measure of autonomy in this matter. In particular, the legislator cannot impose a mandatory consultation of representatives of the Member States. ‘Comitology procedures’ or any other similar systems are clearly excluded from the scope of Article 290” (European Council, 2011).

przez Komisję Europejską środków wykonawczych bez udziału komitetu złożonego z ekspertów będących przedstawicielami krajów UE.

W art. 290 ust. 2 TFUE określono dwa warunki, od których prawodawca może uzależnić przekazanie uprawnień: prawo odwołania uprawnień oraz prawo do „wyrażenia sprzeciwu”, czyli prawo do sprzeciwienia się. Co niezwykle istotne, zarówno odwołanie uprawnień, jak i sprzeciw nie wymagają jakiegokolwiek uzasadnienia. Podczas gdy sprzeciw jest „konkretną krytyką” wyraźnie określonego aktu delegowanego, odwołanie pozbawia Komisję w sposób ogólny i zupełny przekazanych jej uprawnień. Sprzeciw zatem powinien być postrzegany jako ogólny środek kontroli, którą prawodawca sprawuje nad wszystkimi aktami delegowanymi, podczas gdy odwołanie jest środkiem bardziej wyjątkowym, spowodowanym np. poprzez wystąpienie czynników, których charakter podważa samą podstawę przekazania uprawnień.

Prawodawca nie jest zobowiązany do nakładania obu tych warunków łącznie, mają one niezależny charakter. W celu skorzystania z któregośkolwiek z powyższych uprawnień do kontroli, zgodnie z art. 290 ust. 2 akapit drugi TFUE, Parlament Europejski stanowi większością głosów wchodzących w jego skład członków, a Rada – większością kwalifikowaną.

4.2. Prawo odwołania uprawnień

Należy wskazać, iż prawo odwołania uprawnień (art. 290 ust. 2 lit. a TFUE) może zostać przewidziane w szczególności w przypadkach, gdy prawodawca pragnie móc dysponować możliwością odebrania w każdym momencie uprawnień, które powierzył Komisji, w celu uwzględnienia nowych okoliczności uzasadniających działanie prawodawcze.

Jeśli prawo odwołania jest zawarte w akcie prawodawczym, jego wykonanie powinno być obwarowane koniecznością uzasadnienia, a poprzedzać je powinna wcześniejsza wymiana informacji między instytucjami. Należałoby również przewidzieć skutki prawne (Komisja Europejska, 2009). Ponadto skutki odwołania powinny zostać wyraźnie określone w akcie podstawowym, np. poprzez wskazanie, że decyzja o odwołaniu powoduje zakończenie przekazania uprawnień w odniesieniu do wyraźnie wskazanych delegowanych uprawnień, jednak nie ma wpływu na akty delegowane już obowiązujące (Komisja Europejska, 2009).

4.3. Prawo do sprzeciwu

Prawo do sprzeciwu (art. 290 ust. 2 lit. b TFUE) zostaje „uruchomione” po zawiadomieniu prawodawcy o przyjęciu aktu delegowanego. Wejście w życie aktu delegowanego przyjętego przez Komisję zostaje zawieszane na okres określony w akcie prawodawczym¹⁷, w czasie którego prawodawca ma prawo do sprzeciwu. Prawodawca ma swobodę określenia, w każdym przypadku indywidualnie, jaki okres uznaje za niezbędny na wyrażenie sprzeciwu¹⁸.

Akt delegowany, wobec którego Parlament Europejski lub Rada wyraziły sprzeciw, nie może wejść w życie. Komisja ma wtedy możliwość przyjęcia nowego aktu delegowanego – zmienionego w stosownym przypadku w sposób uwzględniający wyrażony sprzeciw – lub przedstawienia wniosku prawodawczego zgodnie z traktatami, w przypadku gdy sprzeciw uzasadniony był przekroczeniem przez Komisję przekazanych jej uprawnień. Można również wyobrazić sobie sytuację, w której Komisja rezygnuje z wszelkich działań (Komisja Europejska, 2009).

Z zastrzeżeniem trybu pilnego¹⁹, termin do wyrażenia sprzeciwu, ustalany indywidualnie w każdym akcie podstawowym, nie powinien być, co do zasady, krótszy niż dwa miesiące, z możliwością jego przedłużenia o dwa miesiące przez każdą z instytucji (Parlament Europejski lub Radę) z ich własnej inicjatywy (zob. pkt 18 wspólnego porozumienia). Akt delegowany może jednak zostać opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej i wejść w życie przed upływem tego terminu, jeżeli zarówno Parlament Europejski, jak i Rada poinformowały Komisję, że nie zamierzają wyrazić sprzeciwu (zob. pkt 19 wspólnego porozumienia).

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, iż możliwości wywierania wpływu przez państwa członkowskie UE w Radzie na kształt aktu delegowanego zostały zasadniczo ograniczone do dokonania wyboru przez Radę:

- czy nie wyrazić sprzeciwu i tym samym pozwolić na istnienie aktu delegowanego nieodpowiadającego w pełni Radzie lub
- wyrazić sprzeciw i doprowadzić do nieuregulowania danej materii zgodnie z upoważnieniem zawartym w akcie podstawowym za pomocą aktu delegowanego.

¹⁷ Prawo do sprzeciwu ma charakter zawieszający.

¹⁸ Terminem podstawowym na wyrażenie sprzeciwu, powszechnie przewidzianym w aktach podstawowych, jest termin trzech miesięcy.

¹⁹ Tryb pilny powinien być zastrzeżony dla wyjątkowych przypadków, takich jak sprawy dotyczące ochrony i bezpieczeństwa, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa lub stosunków zewnętrznych, w tym kryzysów humanitarnych. Parlament Europejski i Rada powinny uzasadnić w akcie podstawowym zastosowanie trybu pilnego. Akt podstawowy powinien określać przypadki, w których ma być stosowany tryb pilny (zob. pkt 20 wspólnego porozumienia).

5. Przestanki uregulowania danej materii za pomocą aktów delegowanych zamiast aktów wykonawczych

Traktatową podstawę przyjmowania przez Komisję aktów wykonawczych stanowi przepis art. 291 ust. 2 TFUE. Traktat nie zawiera żadnej definicji aktów wykonawczych, ograniczając się jedynie do wskazania w powyższym przepisie przesłanki ich przyjmowania, którą jest konieczność zapewnienia jednolitych warunków wykonywania prawnie wiążących aktów UE. Innymi słowy, tam gdzie nie jest konieczne zapewnienie jednolitych warunków oraz gdzie Komisja nie działa w celu wykonywania aktów wiążących, akty wykonawcze Komisji nie znajdują zastosowania. Ponadto w doktrynie podkreśla się, iż skuteczne przekazanie Komisji uprawnień do przyjęcia aktu wykonawczego wymaga również spełnienia przesłanki niezbędności lub celowości aktu, a nie jedynie jego przydatności (Wróbel, 2012).

Podjęcie decyzji, czy w danym przypadku należy posłużyć się aktem delegowanym czy też wykonawczym, może w praktyce nastroczać prawodawcy trudności z uwagi na brak precyzyjnej granicy pomiędzy zakresami przedmiotowymi aktów delegowanych i wykonawczych (Wróbel, 2012). Należy jednak pamiętać, iż ten sam akt nie może stanowić równocześnie aktu delegowanego oraz wykonawczego. Akty objęte zakresem art. 290 TFUE są z definicji wyłączone z zakresu stosowania art. 291 TFUE i odwrotnie²⁰. W praktyce ocena, czy prawodawca powinien sięgnąć do aktów delegowanych czy wykonawczych, jest trudna i wymaga wnikliwej analizy charakteru prawnego obu środków (Xhaferri, 2013). Jak już wspomniano w niniejszej opinii, akt delegowany definiowany jest przez zasięg i skutki, z kolei akt wykonawczy nie jest definiowany, lecz określony jest od strony celu jego przyjęcia, czyli potrzeby jednolitych zasad wykonywania aktu ustawodawczego (Christiansen, Dobbels, 2013).

Pomimo wyraźnego rozróżnienia tych dwóch kategorii aktów o charakterze nieustawodawczym, niewątpliwie w praktyce zdarzają się trudności z rozgraniczeniem stosowania tych dwóch środków (Barcz, 2012). Zróżnicowany zakres uprawnień w przypadku przyjmowania aktów delegowanych i wykonawczych skutkuje tym, iż wybór pomiędzy aktami delegowanymi a aktami wykonawczymi staje się niejednokrotnie przedmiotem „batalii” między instytucjami unijnymi (Christiansen, Dobbels, 2013).

²⁰ „Akty wydane na podstawie art. 290 są z definicji wyłączone z zakresu zastosowania art. 291 (akty wykonawcze) i odwrotnie. Taki był zamysł twórców traktatu, którzy uregulowali te akty w dwóch różnych artykułach i nadali tym aktom różne nazwy. Również cel aktów wykonawczych jest inny: «potrzeba jednolitych zasad wykonywania»” (Kornobis-Romanowska, Łacny, Wróbel, 2012).

Artykuł 290 TFUE umożliwia Komisji wyłącznie przyjmowanie aktów o zasięgu ogólnym²¹, z kolei art. 291 TFUE pozwala zarówno na przyjmowanie aktów o zasięgu ogólnym, jak i o charakterze indywidualnym (zob. tabela).

Tabela. Akty delegowane a akty wykonawcze

Wyszczególnienie	Akty delegowane	Akty wykonawcze	Uwagi dodatkowe
Podstawa prawna w traktatach	art. 290 TFUE	art. 291 ust. 2 TFUE	
Instytucja uprawniona do przyjęcia	Komisja	Co zasady Komisja; w przypadkach określonych w art. 24 i 26 TUE uprawnienia do przyjmowania aktów wykonawczych posiada jednak Rada	Uprawnienie do przyjmowania aktów wykonawczych przez Komisję aktualizuje się dopiero wtedy, gdy konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów UE
Procedura przyjmowania	Określona każdorazowo w treści aktu ustawodawczego w postaci uprawnienia do przyjęcia aktu delegowanego (wykonywanie przekazanych uprawnień, ang. <i>exercise of delegation</i>)	Określona w rozporządzeniu 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. UE L 55 z 28.02.2011, s. 13–18)	Ogólne zasady przyjmowania przez Komisję aktów delegowanych, w tym wzory klauzul, określają akty o charakterze nieustawodawczym, tj.: - Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 13 kwietnia 2016 r.; - Wspólne porozumienie pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie aktów delegowanych; - Decyzja ws. zasad ramowych dla grup ekspertów Komisji: zasady horyzontalne i rejestr publiczny z dnia 30 maja 2016 r.
Forma prawna	Rozporządzenia, dyrektywy, decyzje	Rozporządzenia, dyrektywy, decyzje	
Cel	Skuteczność prawa unijnego	Konieczność ustanowienia jednolitych warunków stosowania prawa unijnego	W przypadku aktów delegowanych Komisja działa opcjonalnie, w przypadku aktów wykonawczych jest zobowiązana do ich przyjęcia
Zastosowanie	Zasięg ogólny	Zasięg ogólny lub akty indywidualne	Dla rozróżnienia, czy mamy do czynienia z aktem delegowanym czy aktem wykonawczym, w treści nagłówka umieszcza się przymiotnik „delegowane/delegowana” lub „wykonawcze/wykonawcza”

²¹ Z postanowień art. 290 TFUE wynika wyraźnie, że Komisja nie jest upoważniona do przyjęcia aktów delegowanych dotyczących środków o charakterze indywidualnym.

Wyszczególnienie	Akty delegowane	Akty wykonawcze	Uwagi dodatkowe
Podstawa prawna w akcie prawa pochodnego	Wyłącznie na podstawie aktu ustawodawczego przyjętego w zwykłej lub specjalnej procedurze legislacyjnej	Na podstawie upoważnienia zawartego w każdym akcie prawnie wiążącym, w tym akcie delegowanym lub wykonawczym	
Udział ekspertów państw członkowskich UE w pracach nad aktem	Opcjonalny	Obowiązkowy	W procedurze przyjmowania aktów delegowanych eksperci krajowi nie tworzą komitetu wspierającego prace Komisji oraz stanowią jedną z kategorii podmiotów zaproszonych przez Komisję do przedłożenia swojego stanowiska nt. projektu aktu delegowanego
Związanie Komisji opinią ekspertów państw członkowskich	Brak związania	W zależności od mającej zastosowanie procedury, opinia ekspertów krajowych zebranych w Komitecie ma charakter wiążący (procedura sprawdzająca) lub niewiążący (procedura doradcza)	
Termin na przyjęcie aktu	Zależny od treści upoważnienia do przyjęcia aktu delegowanego zawartego w akcie ustawodawczym; może być określony lub nieokreślony	Brak sztywnego terminu, może być określony w treści aktu będącego podstawą przyjęcia aktu wykonawczego	
Nadzór innych instytucji nad wykonywaniem przez Komisję jej uprawnień	Prawo Parlamentu Europejskiego i Rady do sprzeciwu oraz odwołania nadanych Komisji uprawnień	Parlament Europejski i Rada mogą w każdym momencie wskazać Komisji, iż w ich ocenie projekt aktu wykonawczego przekracza uprawnienia wykonawcze Komisji przewidziane w akcie podstawowym	Opinia Rady lub Parlamentu Europejskiego w odniesieniu do aktów wykonawczych nie jest dla Komisji wiążąca
Zasady zaskarżenia do TSUE	Takie jak w przypadku aktów ustawodawczych (art. 263 TFUE)	Takie jak w przypadku aktów ustawodawczych (art. 263 TFUE)	

Źródło: opracowanie własne.

Zakończenie

Ograniczony wpływ Rady i tym samym państw członkowskich UE na kształt aktów delegowanych wydawanych w sposób mało sformalizowany, niewątpliwie powoduje nieufność Rady w stosunku do działań Komisji. W rezultacie prawodawca unijny zdecydowanie rzadziej korzysta z możliwości przekazania Komisji uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych. Wbrew zatem oczekiwaniom, po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, Komisja Europejska nie wzmocniła swojej pozycji w zakresie przyjmowania aktów normatywnych – innych niż akty ustawodawcze – i nie odciążyla w oczekiwanym stopniu Rady i Parlamentu Europejskiego.

Natomiast w odniesieniu do Parlamentu Europejskiego należy wskazać, że brak jego znaczącej roli w procedurze przyjmowania aktów wykonawczych sprawia, iż w wielu przypadkach jest on zwolennikiem uregulowania danej materii za pomocą aktów delegowanych lub – jeżeli to możliwe – wprowadzenia zmian do aktu podstawowego.

De lege ferenda, wobec utrzymujących się sporów kompetencyjnych, w celu zapewnienia większej przejrzystości, efektywności i legitymizacji prawodawstwa unijnego, autor postuluje nowelizację przepisów Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Główny kierunek zmian powinien zmierzać do usunięcia obecnej niejasności normatywnej pomiędzy art. 290 a art. 291 TFUE poprzez wprowadzenie do samych traktatów wyraźnych, merytorycznych kryteriów determinujących wybór właściwej procedury.

Bibliografia

Akty prawne

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 321E z 29.12.2006, s. 1–331.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47–199.

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007, s. 1–229.

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. UE L 55 z 28.02.2011, s. 13–18.

Decyzja Rady z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiająca warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji, Dz. Urz. UE L 184 z 17.07.1999, s. 23–26.

Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r., Dz. Urz. UE L 123 z 12.05.2016, s. 1–14.

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 5 września 2012 r. w sprawie *Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, skarga nr C-355/10, ECLI:EU:C:2012:516.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 18 marca 2014 r. w sprawie *Komisja Europejska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, skarga nr C-427/12, ECLI:EU:C:2014:170.

Pozostałe źródła

Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 30 maja 2016 w sprawie zasad ramowych dla grup ekspertów Komisji Europejskiej: zasady horyzontalne i rejestr publiczny [Communication to the Commission – Framework for Commission Expert Groups: Horizontal Rules and Public Register, Brussels, 30.05.2016], C(2016)3300 final.

European Commission Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Adapting a Number of Legal Acts Providing for the Use of the Regulatory Procedure with Scrutiny to Articles 290 and 291 of the Treaty on the Functioning of the European Union [Wniosek prawodawczy dotyczący przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dostosowującego do art. 290 i art. 291 TFUE niektóre akty prawne przewidujące stosowanie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą], COM(2016)799 final.

European Council. (2011). *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*. Brussels. Pobrano z <https://www.aaronmccloughlin.com/wp-content/uploads/2025/01/oldda-SEC-2011-855-1-EN-MAIN-PART-1.PDF> (28.10.2025).

Komisja Europejska. (2009). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Wprowadzenie w życie art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Bruksela, dnia 9 grudnia 2009 r., KOM(2009)673 wersja ostateczna.

Opinia Rzecznika Generalnego P. Mengozziego przedstawiona w dniu 7 maja 2015 r. Sprawa C-88/14, *Komisja Europejska przeciwko Parlamentowi i Radzie Unii Europejskiej*, ECLI:EU:C:2015:304.

Opinia Rzecznik Generalnej J. Kokott przedstawiona w dniu 12 listopada 2015 r. Sprawy połączone C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14, *Esso Italiana Srl i in. przeciwko Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Presidenza del Consiglio dei Ministri*, ECLI:EU:2015:754.

Literatura

Barcz, J. (2012). Akty delegowane i akty wykonawcze – pojęcie i kryteria rozróżnienia. *Europejski Przegląd Sądowy*, 3, 6–16.

Barcz, J. (2020). *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Christiansen, T., Dobbels, M. (2013). Non-Legislative Rule Making after the Lisbon Treaty: Implementing the New System of Comitology and Delegated Acts. *European Law Journal*, 19(1), 42–56.

Kornobis-Romanowska, D., Łacny, J., Wróbel, A. (red.). (2012). *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*. T. 3. (art. 223–358). LEX/el.

Kunkiel-Kryńska, A. (2013). *Metody harmonizacji prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej i ich wpływ na procesy implementacyjne w państwach członkowskich*. LEX/el.

Wróbel, A. (red.). (2010). *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy* (wyd. 2). T. 1. Warszawa: Wolters Kluwer.

Wróbel, A. (2012). Komentarz do art. 291 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W: D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*. T. 3. (art. 223–358). LEX/el.

Xhaferri, Z. (2013). Delegated Acts, Implementing Acts, and Institutional Balance Implications Post-Lisbon. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 20(4), 557–575. doi: 10.1177/1023263X1302000406.

