

**dr hab. Anna Doliwa-Klepacka**  
Uniwersytet w Białymstoku

## **Poprawa jakości prawa UE – wybrane zagadnienia**

Improving the quality of EU law – selected issues

## Streszczenie

Ocenia się, że w sferze gospodarczej ok. 80% przepisów obowiązujących w państwach członkowskich wynika z regulacji unijnych. Temu trendowi do rozszerzania zakresu regulacji unijnych towarzyszyły dyskusje na temat możliwości poprawy ich jakości oraz ich uproszczenia. W początkach XXI w. zostały poddane pewnej instytucjonalizacji. Analiza ewolucji tego zagadnienia jest przedmiotem niniejszego artykułu.

Ocena jakości prawa unijnego opiera się na trzech głównych przesłankach. Po pierwsze – skuteczności, określanej poprzez rzeczywiste efekty regulacji prawnych. Po drugie – sprawności, mierzonej stosunkiem kosztów danej regulacji do jej efektów. I po trzecie – użyteczności, ocenianej skalą korzyści określonej regulacji prawnej. W odniesieniu do działań na rzecz poprawy jakości prawa Unii Europejskiej istotny jest jeszcze aspekt „propagandowy”. Z uwagi na mnogość unijnych aktów prawnych eliminacja aktów nieaktualnych, niejasnych, bądź ze sobą sprzecznych, nadmiernie skomplikowanych, nakładających się na siebie w obszarze regulacji, nadmiernie obciążających podmioty, do których się odnoszą, lub nadmiernie drobiazgowych przynosi niewątpliwie pozytywny efekt „wizerunkowy” w postrzeganiu skutków działalności w ramach tej organizacji.

W kontekście powyższych uwag analiza dokumentów oraz literatury odnośnie do zagadnienia poprawy jakości regulacji prawnych Unii Europejskiej staje się kluczowym obszarem badawczym niniejszego opracowania. Prowadzi ona do wniosku, że podejmowane w tym zakresie działania należy rozpatrywać w dwóch względnie niezależnych aspektach: materialnym (odnoszącym się do treści aktu prawnego) i formalnym (odnoszącym się do odpowiedniego przygotowania projektu aktu i publicznej aprobaty jego obowiązywania).

## Abstract

It is estimated that in the economic sphere about 80% of the regulations in the Member States are derived from EU regulations. This trend towards extending the scope of EU regulation has been accompanied by discussions on how to improve their quality and simplify them. At the

beginning of the 21st century they were subjected to a certain institutionalization. An analysis of the evolution of this issue is the subject of this article.

The assessment of the quality of EU law is based on three main assumptions. Firstly, effectiveness, defined by the real effects of regulation. Second, efficiency measured by the cost ratio of a regulation to its effects. And third, utility, assessed by the scale of the benefits of a particular legal regulation. With regard to measures to improve the quality of European Union law, the „propaganda” aspect is still important. Due to the multitude of EU acts, the elimination of obsolete, unclear or contradictory acts, overly complicated, overlapping in the regulatory area, overburdening the actors to whom they are referring, or excessively meticulous, undoubtedly poses a positive „image” effect in perceiving the impact of activities within the organization.

In the context of the above, the analysis of documents and literature on the issue of improving the quality of EU legal acts is becoming a key research area of this study. It concludes that the activities undertaken in this regard should be considered in two relatively independent aspects: material (referring to the content of the legislative act) and formal (referring to the appropriate preparation of the draft act and public approval for its validity).

**Słowa kluczowe:** *poprawa jakości prawa UE, lepsze stanowienie prawa, uproszczenie prawa UE*

**Keywords:** *improving the quality of EU Law, better lawmaking, simplification of the EU law*

## Uwagi wprowadzające

Postulat zapewnienia odpowiedniej jakości stanowionego prawa jest właściwy w stosunku do każdego porządku prawnego. W odniesieniu do Unii Europejskiej jego znaczenie potęguje fakt, że od lat 90. XX w. następuje stały, istotny rozwój ustawodawstwa na poziomie wspólnotowym, a obecnie – unijnym. Przykładowo, w sferze gospodarczej ok. 80% przepisów, obowiązujących w państwach członkowskich wynika z regulacji unijnych. Trwają dyskusje na temat możliwości uproszczenia, jak też

poprawy jakości tych regulacji. Nasiliły się one w latach 90. XX w., a w początkach XXI w. zostały poddane pewnej instytucjonalizacji<sup>1</sup>.

W literaturze podkreśla się, że ocena jakości prawa (w tym przypadku unijnego) opiera się na trzech zasadniczych przesłankach:

- skuteczności, określanej poprzez rzeczywiste efekty regulacji prawnych;
- sprawności, mierzonej stosunkiem kosztów danej regulacji do jej efektów;
- użyteczności, ocenianej skalą korzyści określonej regulacji prawnej<sup>2</sup>.

W Unii Europejskiej obok tych przesłanek istotny jest także aspekt „propagandowy”. Eliminacja aktów nieaktualnych, niejasnych, bądź ze sobą sprzecznych, nadmiernie skomplikowanych, czy drobiazgowych, nakładających się na siebie w obszarze regulacji, nadmiernie obciążających podmioty, do których się odnoszą, przynosi niewątpliwie pozytywny efekt „wizerunkowy”<sup>3</sup>.

Dotychczasowe działania (głównie ze strony Komisji) w analizowanym zakresie podejmowane były w dwóch aspektach: materialnym (odnoszącym się do treści aktu prawnego) i formalnym (odnoszącym się do odpowiedniego przygotowania projektu aktu i publicznej aprobaty jego obowiązywania)<sup>4</sup>. Wdrażany unijny program lepszego stanowienia prawa ma zagwarantować m.in. otwartość i przejrzystość procesu decyzyjnego w UE oraz dostęp zarówno obywateli, jak i innych zainteresowanych stron (przedsiębiorstw, organów administracji publicznej, naukowców i interesariuszy) do udziału w procesie kształtowania polityki, jak też aktów prawnych UE. Cele regulacji prawnych mogą być osiągnięte przy minimalizacji obciążeń regulacyjnych dla przedsiębiorstw, obywateli i organów administracji publicznej.

1 Zob. S. Douglas-Scott, *Law-making and democracy in the EU*, [w:] idem, *Constitutional Law of the European Union*, London 2002, s. 142–146.

2 *Źródła prawa Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2010, s. IV–88–IV–89.

3 Zob. np.: określenie minimalnej liczby szczebli w drabinach kominiarskich, określenie dopuszczalnych parametrów krzywizny bananów czy ogórków, nakaz niszczenia niewykorzystanej żywności z restauracji, stołówek i sklepów, określenie instrukcji korzystania z drabiny czy kaloszy, zakaz jazdy na nartach, gdy na stoku jest mniej niż 20 cm śniegu, wprowadzenie wymogu produkcji samogasnących papierosów, zaliczenie ślimaka do ryb łądowych, a pomidorów, marchewki czy słodkich ziemniaków do grupy owoców.

4 Tak również np. J.-C. Piriś, *The quality of Community legislation: the viewpoint of the Council Legal Service*, [w:] *Improving the quality of legislation in Europe*, ed. A.E. Kellermann et al., Hague 1998, s. 28.

## Podstawy prawne działań na rzecz poprawy jakości prawa Unii Europejskiej

Postulaty podjęcia inicjatyw w zakresie poprawy jakości prawa wspólnotowego wielokrotnie podnoszone były na forum Rady Europejskiej, m.in. już na szczycie w Edynburgu 11–12 grudnia 1992 r.<sup>5</sup> W odpowiedzi na postulaty Rady Europejskiej podjęto szereg działań – głównie w ramach Komisji Europejskiej. Jednym z pierwszych było przygotowanie 25 lipca 2001 r. Białej Księgi „European Governance”<sup>6</sup>. Realizacja tej inicjatywy miała opierać się głównie na porozumieniach międzyinstytucjonalnych<sup>7</sup>.

Komisja odwoływała się w tej Białej Księdze do pojęcia „dobrego rządzenia”, jednak, co szczególnie podkreślano w literaturze, określenie to nie zostało precyzyjnie zdefiniowane<sup>8</sup>. Najczęściej wśród elementów „dobrego rządzenia” wymieniano efektywność rządów, demokratyzację i rozwój gospodarczy<sup>9</sup>.

- 5 Zob. konkluzje Rady Europejskiej w Edynburgu: [http://www.european-council.europa.eu/media/854346/1992\\_december\\_-\\_edinburgh\\_\\_eng\\_.pdf](http://www.european-council.europa.eu/media/854346/1992_december_-_edinburgh__eng_.pdf) [dostęp: 23.05.2017].
- 6 COM(2001) 428 final, 25.07.2001, Dz. U. C 278 z 12.10.2001 r., s. 1, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1406653037527&uri=CELEX:52001DC0428> [dostęp: 23.05.2017]. Zob. też Report from the Commission on European governance, Luksemburg 2003, [http://ec.europa.eu/governance/docs/comm\\_rapport\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_rapport_en.pdf) [dostęp: 23.05.2017]. Zob. też uwagi na ten temat: C. Scott, *The Governance of the European Union: The Potential for Multi-Level Control*, „European Law Journal”, Vol. 8 (2002), No. 1, s. 61 i n.; A. Sloat, *Governance in the Making: The Future of the EU's (Thought) Experiment*, [w:] *Governance in Europe. The Role of Interest Groups*, ed. by A. Warntjen, A. Wonka, Baden-Baden 2004, s. 66–74; Ch. Möllers, *European Governance: Meaning And Value Of A Concept*, „Common Market Law Review” Vol. 43 (2006), No. 2, s. 313–336.
- 7 Zob. też J. Dołęga, *White Paper on European Governance w sytuacji kryzysu TUK*, „Biuletyn PISM” Nr 50 (295), 2005, s. 1469–1471.
- 8 Zob. G. de Búrca, *The constitutional challenge of new governance in the European Union*, „European Law Review” Vol. 28 (2003), No 6, s. 814 i n.; J. Scott, D.M. Trubek, *Mind the Gap: Law and new approaches to Governance in the European Union*, „European Law Journal” Vol. 8 (2002), No 1, s. 1 i n.; A. Cygan, *The White Paper on European Governance – Have Glasnost and Pierestroika Finally Arrived to the European Union?*, „The Modern Law Review” Vol. 65 (2002), No 2, s. 229–240; W. Voermans, *Concern about the quality of EU Legislation: what kind of problem, by what kind of standard?*, „Erasmus Law Review” Vol. 2 (2009), No 1, s. 60.
- 9 R.M. Solow, *The last 50 years in growth theory and the next 10*, „Oxford Review of Economic Policy” Vol. 23 (2007), No 1, s. 5 i n. (doi:10.1093/oxrep/grm004); B. Kohler-Koch, *Interdependent European Governance*, [w:] *Linking EU and National Governance*, ed. B. Kohler-Koch, Oxford 2004, s. 10–11.

Kolejne regulacje działań w zakresie podnoszenia jakości prawa Unii Europejskiej były podejmowane na różnych płaszczyznach. W grupie najważniejszych porozumień międzyinstytucjonalnych dotyczących podniesienia jakości prawa Unii Europejskiej należy wymienić:

- porozumienie międzyinstytucjonalne z 20 grudnia 1994 r. „Szybsza metoda pracy nad urzędową kodyfikacją tekstów prawnych”<sup>10</sup>,
- porozumienie międzyinstytucjonalne z 22 grudnia 1998 r. w sprawie wspólnych wytycznych dotyczących jakości prawodawstwa wspólnotowego<sup>11</sup>,
- porozumienie międzyinstytucjonalne z 28 listopada 2001 r. w sprawie bardziej uporządkowanego wykorzystania techniki przekształcania aktów prawnych<sup>12</sup>,
- porozumienie międzyinstytucjonalne z 16 grudnia 2003 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa<sup>13</sup> (zastąpione obecnie porozumieniem z 2016 r.),
- porozumienie ramowe w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską z 20 listopada 2010 r. (uzupełniające porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa)<sup>14</sup>,

10 DzU C 102 z 4.4.1996 r., zob. tekst porozumienia: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y0404%2802%29:PL:NOT> [dostęp: 23.05.2017].

11 DzU C 73 z 17.3.1999 r., zob. tekst porozumienia: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999Y0317%2801%29:PL:NOT> [dostęp: 23.05.2017].

12 DzU C 77 z 28.3.2002 r., zob. tekst porozumienia: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002Q0328:PL:NOT> [dostęp: 23.05.2017].

13 Interinstitutional Agreement on better law-making, OJ 2003/C 321/01, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:321:0001:0005:EN:PDF> [dostęp: 23.05.2017]. Zob. również tzw. Raport Grupy Mandelkerna w sprawie lepszego stanowienia prawa – założenia polityki lepszego stanowienia prawa w UE (The Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report), 13.11.2001, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/documents/mandelkern\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf) [dostęp: 23.05.2017].

14 Porozumienie ramowe w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską z listopada 2010 r. – przyjęte jako Załącznik XIV do regulaminu Parlamentu Europejskiego, DzU L 304 z 20.11.2010 r., s. 47. Porozumienie to zastąpiło porozumienie ramowe z maja 2005 r. Zob. tekst Porozumienia <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20120703+ANN-14+DOC+XML+V0//PL&language=PL&navigationBar=YES> [dostęp: 23.05.2017].

- porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa z 13 kwietnia 2016 r.<sup>15</sup>

W grupie programów działania inicjowanych przez Komisję należy przede wszystkim wymienić pakiet propozycji, mających stanowić realizację Białej Księgi „European Governance” z 2001 r., tj.

- Komunikat w sprawie Europejskiego Zarządzania<sup>16</sup>,
- Komunikat w sprawie oceny wpływu<sup>17</sup>,
- Komunikat w sprawie ogólnych zasad i minimalnych standardów dla konsultacji z zainteresowanymi stronami<sup>18</sup>,
- Plan działania w sprawie lepszego stanowienia prawa – „Uproszczenie i poprawa środowiska regulacyjnego”<sup>19</sup>.

Kolejnymi dokumentami Komisji dotyczącymi poprawy jakości prawa Unii Europejskiej były w szczególności:

- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 8 października 2010 r. na temat „inteligentnych regulacji” w Unii Europejskiej<sup>20</sup>,

---

15 OJ L 123, 12.5.2016, p. 1–14, zob. tekst porozumienia: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32016Q0512(01)) [dostęp: 23.05.2017].

16 European Governance: Better lawmaking, COM(2002) 275, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1406654233840&uri=CELEX:52002DC0275> [dostęp: 23.05.2017].

17 COM(2002) 276, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:-0276:FIN:EN:PDF> [dostęp: 23.05.2017].

18 COM(2002) 277, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:-0277:FIN:EN:PDF> [dostęp: 23.05.2017].

19 Communication From The Commission. Action Plan „Simplifying and improving the regulatory environment”, COM(2002) 278 final, Brussels, 5.06.2002, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0278:FIN:EN:PDF> [dostęp: 23.05.2017].

20 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Inteligentne regulacje w Unii Europejskiej”, KOM(2010) 543 wersja ostateczna, Bruksela, 8.10.2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/%20LexUriServ.do?uri=COM:2010:0543:FIN:PL:PDF> [dostęp: 23.05.2017].

- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 12 grudnia 2012 r. pt. „Sprawność regulacyjna UE”<sup>21</sup>.

## Koncepcja działań na rzecz poprawy jakości prawa Unii Europejskiej

Strategia „lepszego stanowienia prawa” miała służyć poprawie środowiska legislacyjnego w Unii Europejskiej poprzez konsolidację, kodyfikację i uproszczenie istniejących aktów prawnych oraz podniesienie jakości nowej legislacji<sup>22</sup>. Miała również odnosić się do udoskonalenia działań prawotwórczych na obu poziomach – narodowym i unijnym. W tym kontekście kluczowe znaczenie nadano m.in. właściwemu stosowaniu zasad pomocniczości i proporcjonalności. Działania podejmowane na rzecz uproszczenia istniejącego ustawodawstwa miały uwzględniać też generalne zasady dobrych praktyk legislacyjnych, jak: transparentność podejmowanych działań, odpowiedzialność za podejmowane działania, przyjmowanie zasad docelowych, logika i konsekwencja w przyjmowanych rozwiązaniach, przestrzeganie zasady proporcjonalności.

Z drugiej strony, w działaniach na rzecz uproszczenia i poprawy środowiska regulacyjnego Unii Europejskiej zakładano stopniowe wprowadzanie systemu, w którym każda inicjatywa legislacyjna powinna obejmować: przeprowadzenie konsultacji z głównymi zainteresowanymi podmiotami, analizę rezultatów tych konsultacji, analizę skutków planowanej regulacji oraz uzasadnienie konieczności wprowadzenia jej na poziomie Unii. Elementem inicjatywy *better regulation* były też propozycje stosowania rozwiązań alternatywnych wobec tradycyjnej legislacji bez ingerencji w postanowienia traktatów założycielskich.

---

21 Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Sprawność regulacyjna UE”, COM(2012) 746 final, Strasburg, 12.12.2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0746:FIN:PL:PDF> [dostęp: 23.05.2017].

22 J. Welch, *Better Law-making*, [w:] *Better Regulation*, ed. by S. Weatherill, Oxford-Portland, OR 2007, s. 311–320.



W celu wdrożenia założeń strategii *better regulation* w instytucjach odpowiedzialnych za reformę systemu prawnego Unii Europejskiej przeprowadzono pewne zmiany organizacyjne. W Komisji nieformalnie funkcje koordynacyjne w tym zakresie powierzono Sekretariatowi Generalnemu, natomiast właściwe dyrekcje generalne zobowiązano do wdrażania działań w poszczególnych obszarach prawa. Szczególne znaczenie ma tutaj działalność w ramach DG ds. Przedsiębiorczości, DG ds. Rynku Wewnętrznego, DG ds. Gospodarczych i Finansowych oraz DG ds. Handlu. W ramach Rady problematyką *better regulation* zajmuje się przede wszystkim Rada do spraw Konkurencyjności, Rada ECOFIN oraz Rada do spraw Ogólnych. Na szczeblu grup roboczych Rady należy wskazać przede wszystkim Grupę Wysokiego Szczebla ds. Konkurencyjności oraz utworzoną nieformalną grupę dyrektorów i ekspertów (administracji rządowych państw członkowskich) do spraw *better regulation*. W Parlamencie Europejskim zadań dotyczących *better regulation* nie przypisano żadnej konkretnej komisji parlamentarnej. W szczególności problematyka ta pojawia się jednak w pracach Komisji ds. Konstytucyjnych, Komisji ds. Prawnych, Komisji ds. Rynku Wewnętrznego oraz Komisji ds. Przemysłu, Handlu, Badań i Energii<sup>23</sup>.

## **Inicjatywy na rzecz poprawy jakości projektowanych aktów prawnych Unii Europejskiej**

Jednym z pierwszych aktów, który odnosił się do kwestii podniesienia jakości prawodawstwa w Unii Europejskiej, było porozumienie międzyinstytucjonalne z 22 grudnia 1998 r. w sprawie wspólnych wytycznych dotyczących jakości prawodawstwa wspólnotowego<sup>24</sup>. Rada, Parlament Europejski i Komisja wspólnie podkreślały w nim, że jasne, proste i precyzyjne przepisy są szczególnie istotne dla ich przejrzystości i zrozumienia przez obywateli i podmioty gospodarcze oraz dla prawidłowego i jednolitego ich wykonywania

---

23 M. Kałużyńska, „*Better regulation*” – inicjatywy w zakresie uproszczenia legislacji wspólnotowej i poprawy jakości prawa Unii Europejskiej, „Biuletyn Analiz UKIE” 2004, nr 14, s. 152.

24 Porozumienie międzyinstytucjonalne z 22 grudnia 1998 r. w sprawie wspólnych wytycznych dotyczących jakości prawodawstwa wspólnotowego, DzU C 73 z 17.3.1999 r.

przez państwa członkowskie Unii Europejskiej. W porozumieniu tym ustanowiono wytyczne dotyczące jakości redakcyjnej prawodawstwa wspólnotowego. Podkreślono w nim, że przygotowując projekty aktów prawnych, w których używa się określonych pojęć i struktur zdaniowych, należy brać pod uwagę fakt, że prawodawstwo wspólnotowe jest tworzone w wielu językach. Trzeba zatem zachować ostrożność w stosowaniu pojęć lub terminologii właściwej dla poszczególnych krajowych systemów prawnych. Akty prawne powinny być zredagowane w sposób zwięzły i jednolity, bez formułowania bardzo długich zdań i artykułów oraz używania dużej liczby skrótów<sup>25</sup>. Porozumienie z 1998 r. wprowadziło także wspólne wytyczne dotyczące standardowej struktury aktów prawnych obejmującej: tytuł, preambułę, część normatywną, ewentualne załączniki, określające zawartość tych części.

Inne dotychczasowe działania instytucji unijnych, a szczególnie Komisji, na rzecz poprawy jakości projektowanych regulacji skupiły się na dwóch elementach stosowanych na wstępnym etapie projektowania regulacji: konsultacjach z możliwie najszerszym kręgiem podmiotów zainteresowanych obszarem danej regulacji oraz ocenie potencjalnych skutków ekonomicznych, społecznych i ekologicznych danej regulacji, w tym także w kontekście międzynarodowym.

Obowiązek organizowania powszechnych konsultacji przed złożeniem wniosku legislacyjnego ma na celu uwzględnienie interesów wszystkich zainteresowanych podmiotów, co niewątpliwie przyczynia się do poprawy jakości prawa. Analiza opinii szerokiego grona przedstawicieli społeczeństwa i innych zainteresowanych grup stwarza możliwość oceny prawidłowości funkcjonowania reguł polityki w danym obszarze. Komisja przyjęła zasady określające normy minimalne w odniesieniu do przeprowadzonych konsultacji w 2002 r.<sup>26</sup> Do przeprowadzenia powszechnych konsultacji

---

25 *Ibidem*, pkt 4–5.

26 „Zmierzając ku pogłębionej kulturze konsultacji i dialogu – Zasady ogólne i minimalne standardy stosowane przez Komisję w trakcie konsultacji z zainteresowanymi stronami” – zob. Communication from the Commission – Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM(2002) 704 final, Brussels, 11.12.2002, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:EN:PDF> [dostęp: 23.05.2017].

Komisja wykorzystuje różne dostępne możliwości: zielone i białe księgi, komunikaty, specjalne fora (np. Europejskie Forum ds. Energetyki i Transportu lub Europejskie Forum Zdrowotne), warsztaty, stałe grupy konsultacyjne oraz konsultacje internetowe<sup>27</sup>.

Kolejnym ważnym elementem procesu lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej jest uzyskanie na jak najwcześniejszym etapie pełnego obrazu potencjalnych skutków projektowanej regulacji<sup>28</sup>. Dzięki temu minimalizowane są skutki uboczne. Należy zauważyć, że w ramach Komisji udało się stworzyć spójny system oceny skutków, dzięki któremu proces podejmowania decyzji politycznych jest oparty na konkretnej wiedzy, czy i jak wdrażać daną inicjatywę i zapewnić przejrzystość korzyści i kosztów tych decyzji. Podstawowym dokumentem, dotyczącym przeprowadzenia oceny wpływu, są wytyczne opracowane przez Komisję. Przygotowane w 2002 r. wytyczne kilkakrotnie zmieniano – w 2005, 2006 oraz w 2009 r., uzupełniając zasady ogólne o wytyczne operacyjne, dotyczące niektórych sektorów – analizowania wpływu na prawa podstawowe, konkurencyjność i mikroprzedsiębiorstwa.

W świetle przyjętych wytycznych jedną z podstawowych kwestii jest podjęcie decyzji dotyczącej właściwego poziomu analizy, z uwzględnieniem skutków jej wprowadzenia oraz poziomu „wrażliwości politycznej” danej inicjatywy. Nieodłącznym elementem oceny skutków jest również analiza projektu pod kątem stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności – szczególną uwagę zwraca się obecnie na skutki inicjatyw na poziomie regionalnym i krajowym. W procesie analizy skutków projektowanej regulacji niektórym kwestiom poświęca się więcej uwagi. Do takich szczególnych zagadnień należą skutki społeczne, w zakresie redystrybucji dochodu narodowego, dotyczące rynku wewnętrznego, konsumentów oraz sektora małych i średnich przedsiębiorstw, dla regionów i władz lokalnych oraz w sferze międzynarodowej. Ocena skutków odnosi się przy tym nie tylko *stricto* do projektowanych aktów unijnych, ale także do wykonawczych w stosunku do nich aktów prawa krajowego.

---

27 *Lepsze stanowienie prawa...*, *op. cit.*, s. 9.

28 F. Chittenden, T. Ambler, D. Xiao, *Impact Assessment in the EU*, [w:] *Better Regulation*, *op. cit.*, s. 271–286.

## Alternatywne metody regulacji

W kontekście działań na rzecz poprawy jakości regulacji unijnych Komisja została zobowiązana do przedstawiania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie wraz z uzasadnieniem propozycji formy aktu prawnego i podstawy prawnej każdego wniosku. Obowiązkiem Komisji jest zapewnienie, aby każdy zaproponowany środek legislacyjny był możliwie najprostszy, a przy tym niezbędny do osiągnięcia zamierzonego celu i odpowiedni do efektywnej implementacji przyjętego aktu. Analiza sytuacji w tym kontekście może prowadzić do konkluzji, że wydanie aktu prawnego nie jest konieczne, a lepszym rozwiązaniem będzie sięgnięcie do alternatywnych metod regulacji, takich jak współregulacja, samoregulacja<sup>29</sup> czy otwarta metoda koordynacji<sup>30</sup>, bez ingerencji w postanowienia traktatów założycielskich.

Współregulacja jest mechanizmem, w którym podstawowy akt ustawodawczy ogranicza się do określenia ram i zakresu wskazanej regulacji, a osiągnięcie założonego celu aktu ustawodawczego powierza się zainteresowanym stronom w danej dziedzinie (np. podmiotom gospodarczym, organizacjom pozarządowym, stowarzyszeniom), które są uprawnione do zawierania między sobą w tym celu dobrowolnych porozumień.

Samoregulacja natomiast jest metodą, w której podmioty gospodarcze, partnerzy społeczni, organizacje pozarządowe czy też stowarzyszenia

29 Zob. *Alternative regulatory models. Towards better regulation?*, Brussels 2002, s. 1–3.

30 Zob. na ten temat np. S. Regent, *The Open Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance?*, „European Law Journal” Vol. 9 (April 2003), No. 2, s. 190–214; A. Schäfer, *Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination Was Introduced to EU Policy-making*, „European Integration online Papers” Vol. 8 (2004), No 13, s. 1–19; D.M. Trubek, L.G. Trubek, *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination*, „European Law Journal” Vol. 11 (May 2005), No 3, s. 343–364; P. Ahonen, *Soft Governance, Agile Union? Analysis of the Extensions of Open Coordination in 2000*, Maastricht 2001, <http://aei.pitt.edu/544/1/01PAH.pdf> [dostęp: 10.05.2017]. Zob. również: D. Ashiagbor, *Soft Harmonization: The ‘Open Method of Coordination’ in the European Employment Strategy*, „European Public Law” Vol. 10 (2004), No. 2, s. 305–332; D. Hodson, I. Maher, *The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination*, „Journal of Common Market Studies” Vol. 39 (2001), No. 4, s. 719–746; C. de la Porte, *Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organizing Activities at European Level in Sensitive Policy Areas?*, „European Law Journal” Vol. 8 (2002), No. 1, s. 38–58.

zawierają na szczeblu europejskim między sobą (i na swoją rzecz) porozumienia, zawierające wspólne wytyczne. Mogą one przyjmować w szczególności formę kodeksów postępowania lub porozumień branżowych. Co do zasady nie wymagają zajęcia stanowiska przez instytucje europejskie (w szczególności wtedy, gdy zawierane są w obszarach nieobjętych traktatami bądź takich, w których dotychczas nie przyjęto regulacji unijnych). Instytucje unijne zachowują jednak możliwość przyjęcia aktu ustawodawczego, jeśli chodzi o dziedzinę, która należy do kompetencji UE. Co do zasady uznaje się także kompetencję Komisji do badania porozumień, zawieranych w ramach samoregulacji pod kątem sprawdzenia ich zgodności z postanowieniami traktatów.

## Wybrane inicjatywy na rzecz poprawy jakości obowiązujących aktów prawnych

Już we wspomnianym porozumieniu międzyinstytucjonalnym z 22 grudnia 1998 r. w sprawie wspólnych wytycznych dotyczących jakości prawodawstwa wspólnotowego ustalono zasady zmiany aktu normatywnego. Przyjęto, że w celu dokonania zmiany należy przygotować tekst, który ma być dodany w zmienianym akcie, dążąc do zastępowania całych przepisów (artykułów lub jednostek podziału wewnątrz artykułów) zamiast dodawania lub usuwania poszczególnych zdań, zwrotów lub wyrazów. Akt zmieniający nie może zawierać autonomicznych przepisów prawa materialnego, których nie wprowadza się w akcie, który ma być zmieniony. Akt prawny, którego zasadniczym celem nie jest zmiana innego aktu, może określać na końcu zmiany innych aktów, będące następstwem wprowadzanych przez niego uregulowań. W przypadku, gdy zmiany, będące jego następstwem, są istotne, powinien być przyjęty odrębny akt zmieniający<sup>31</sup>.

Zaprezentowane wspólne podejście trzech głównych instytucji zaangażowanych w procedurach prawotwórczych Unii Europejskiej jest kluczowe do osiągnięcia zakładanych celów. Wskazania odnośnie do właściwej

---

31 *Op.cit.*, pkt 18–19.

struktury tekstu aktu prawnego nie mają specyficznie unijnego charakteru, analogiczne formułowane są również w porządkach krajowych. Warto podkreślić jest natomiast zwrócenie uwagi na stronę językową projektowanych aktów prawnych. Jest to szczególnie istotne w kontekście przyjętej wielojęzyczności UE i konieczności tłumaczenia tekstu aktu prawnego na wszystkie języki urzędowe. Zwięzły i prosty język, bez zbędnych zapożyczeń sformułowań specyficznych tylko dla niektórych krajowych systemów prawnych niewątpliwie służyć będzie większej jasności i jednoznaczności poszczególnych wersji językowych, a w konsekwencji – większej prawidłowości i jednolitości stosowania prawa UE.

W porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa z 16 grudnia 2003 r.<sup>32</sup> Parlament Europejski, Rada oraz Komisja zobowiązały się m.in. do podejmowania działań na rzecz uproszczenia i zmniejszenia objętości dotychczasowego ustawodawstwa<sup>33</sup>. Ten cel może być osiągniany poprzez unieważnienie aktów, których już się nie stosuje, kodyfikację i preredagowanie aktów. Kodyfikacja polega na uchyleniu aktów będących przedmiotem kodyfikacji (tj. pierwotnego i aktów nowelizujących) i zastąpieniu ich jednym aktem bez merytorycznej zmiany treści. Przekształcenie (preredagowanie) polega natomiast na przyjęciu nowego aktu prawnego, który jednocześnie uchyla dotychczas obowiązujące akty i wprowadza zmiany merytoryczne w regulowanym obszarze (nowy preredagowany akt zawiera zarówno zmiany merytoryczne do wcześniejszego aktu, jak i niezmienione postanowienia wcześniejszego aktu).

Zasady kodyfikacji tekstów prawnych jako metody upraszczania prawa Unii Europejskiej zostały zestawione już kilka lat wcześniej – w drodze zawarcia porozumienia międzyinstytucjonalnego z 20 grudnia 1994 r. w sprawie szybszej metody pracy nad urzędową kodyfikacją tekstów prawnych<sup>34</sup>. W tej sprawie 21 listopada 2001 r. wydany został też

32 Interinstitutional Agreement on better law-making, *op.cit.*

33 Zob. E. Olivi, *The EU Better Regulation Agenda*, [w:] *Better Regulation*, *op. cit.*, s. 193–194.

34 Porozumienie międzyinstytucjonalne z 20 grudnia 1994 r. Szybsza metoda pracy nad urzędową kodyfikacją tekstów prawnych, (DzU C 102 z 4.4.1996, zob. tekst porozumienia: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:31996Y0404%2802%29> [dostęp: 27.05.2017].

Komunikat Komisji dotyczący kodyfikacji *acquis communautaire*<sup>35</sup>. Przyjęto, że sektory podlegające kodyfikacji zostaną uzgodnione na wniosek Komisji przez Radę, Parlament Europejski i Komisję, a propozycje kodyfikacji będą uwzględniane w odpowiednich programach prac Komisji.

Projekty kodyfikacyjne przyjmowane są w normalnych procedurach prawotwórczych z zastrzeżeniem, że Parlament Europejski i Rada nie mogą dokonywać jakichkolwiek zmian merytorycznych w przedstawionych przez Komisję projektach kodyfikacyjnych. Zarówno w Parlamencie Europejskim, jak i w Radzie są stosowane procedury przyspieszone – w Parlamencie jedna komisja analizuje propozycję i procedurę uproszczoną w celu jej zatwierdzenia, w Radzie zaś – jedna grupa robocza z zastosowaniem procedury „punktów I/A” dla COREPER-u i Rady. Instytucje przyjęły, że jeśli w trakcie procesu legislacyjnego niezbędne okaże się dokonanie zmian merytorycznych w kodyfikowanym tekście, Komisja będzie zobowiązana do złożenia wszelkich koniecznych wniosków<sup>36</sup>.

Kolejny ważny instrument służący uproszczeniu i poprawie jakości prawa Unii Europejskiej w postaci przeredagowania aktów prawnych został doprecyzowany w porozumieniu międzyinstytucjonalnym z 28 listopada 2001 r. w sprawie bardziej uporządkowanego wykorzystania techniki przekształcania aktów prawnych<sup>37</sup>. W porozumieniu tym ustanowiono reguły proceduralne umożliwiające bardziej uporządkowane wykorzystanie techniki przekształcania (przeredagowywania) aktów prawa Unii Europejskiej.

Wniosek legislacyjny Komisji, który dotyczy przekształcania wcześniej obowiązującego aktu prawnego, powinien zawierać zmiany merytoryczne, które wprowadzać ma projektowany akt, oraz kodyfikację (usystematyzowanie) niezmienionych postanowień wcześniejszego aktu

---

35 COM(2001) 645 final, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Codification of the *Acquis communautaire*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1406657520757&uri=CELEX:52001DC0645> [dostęp: 27.05.2017].

36 *Ibidem*.

37 Porozumienie międzyinstytucjonalne z 28 listopada 2001 r. w sprawie bardziej uporządkowanego wykorzystania techniki przekształcania aktów prawnych, DzU C 77 z 28.3.2002 r., zob. tekst porozumienia: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:32002Q0328> [dostęp: 27.05.2017].

i projektowanych zmian merytorycznych<sup>38</sup>. W uzasadnieniu wniosku legislacyjnego o przekształcenie aktu prawnego Komisja powinna wyraźnie zaznaczyć, że dany wniosek dotyczy przekształcenia wcześniejszego aktu, wskazując przyczyny przyjęcia takiego podejścia. Uzasadnienie powinno odnosić się do każdej proponowanej zmiany merytorycznej, precyzyjnie określając również, które postanowienia aktu wcześniejszego pozostają niezmienione. Tekst wniosku legislacyjnego w przypadku przekształcenia wcześniejszego aktu powinien być przedstawiony w taki sposób, aby umożliwiał wyraźne odróżnienie zmian merytorycznych (i nowych motywów preambuły) od postanowień (i motywów), które pozostają niezmienione. Niezmienione postanowienia wcześniejszego aktu powinny być ujęte w taki sam sposób, jaki stosowany jest przy urzędowej kodyfikacji aktów prawodawczych<sup>39</sup>. Nie stanowi przekształconego aktu prawnego taki nowy akt, który wprowadza zmiany merytoryczne do wszystkich postanowień wcześniejszego aktu, z wyjątkiem postanowień lub sformułowań, które zastępuje lub uchyla.

Wnioski legislacyjne dotyczące przekształcenia aktów prawnych co do zasady są rozpatrywane zgodnie z obowiązującymi procedurami prawotwórczymi. Pewnym dodatkowym elementem proceduralnym jest badanie wniosku o przekształcenie przez konsultacyjną grupę roboczą, złożoną z odpowiednich służb prawnych Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Wspomniana grupa robocza jak najszybciej wydaje i przedkłada wszystkim trzem instytucjom opinię stwierdzającą, że wniosek nie zawiera żadnych zmian merytorycznych poza tymi, które wyraźnie zostały jako takie wskazane przez Komisję przedkładającą stosowny wniosek. W przypadku, gdy w toku procedury prawodawczej niezbędna okaże się zmiana merytoryczna innych niż wskazane we wniosku postanowień, dokonuje się jej zgodnie z odpowiednimi postanowieniami traktatów (stosownie do przyjętej podstawy prawnej wniosku legislacyjnego)<sup>40</sup>.

W przypadku częstych nowelizacji bardzo pozytywne skutki rodzi kodyfikacja (w jednym akcie prawnym zostają zebrane dotychczasowe

---

38 *Ibidem*, pkt 2–3.

39 *Ibidem*, pkt 6.

40 *Ibidem*, pkt 8–9.



przepisy w danej dziedzinie wraz ze wszystkimi kolejnymi zmianami). W konsekwencji zmniejsza się objętość prawa unijnego, teksty aktów prawnych są bardziej przejrzyste, a zarazem łatwiejsze do egzekwowania.

## Podsumowanie

Dotychczasowe programy poprawy jakości prawa Unii Europejskiej prowadzone były wielopłaszczyznowo. Z jednej strony ukierunkowane były na poprawę skuteczności prawa UE, z drugiej – na poprawę jego sprawności i użyteczności. Materialny aspekt działań na rzecz poprawy jakości projektowanych aktów prawnych związany jest przede wszystkim z odpowiednim przygotowaniem wniosku legislacyjnego. Odpowiedzialność za prawidłowość podejmowanych działań spoczywa tu głównie na Komisji, przy czym trzeba pamiętać, że punktem wyjścia powinna być odpowiedź na pytanie, czy nowa regulacja jest konieczna oraz – jak powinna wyglądać.

Poszczególne aspekty działań na rzecz podniesienia jakości prawodawstwa UE są ze sobą dość mocno powiązane i współzależne. Biorąc pod uwagę zakres regulacji, akty prawne UE powinny być niezbędne i efektywne w realizacji założonego celu regulacji (stosownie do zasady pomocniczości i proporcjonalności). W konsekwencji – wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, należy przestrzegać zasady pozostawiania uregulowania danych kwestii państwu członkowskiemu na poziomie krajowym. Z drugiej strony – w sytuacjach, gdzie będzie to wystarczające – należy poprzestać na alternatywnych metodach regulacji (jak np. samoregulacja danego obszaru działalności). Podobnie – w razie podjęcia decyzji o konieczności wydania aktu – istotny jest wybór jego formy prawnej (i związany z tym zakres ingerencji w swobodę jednostek – który powinien być niezbędny i adekwatny do celu regulacji). Ważne jest także, aby projektowany akt nie był sprzeczny z innymi regulacjami (chyba że przyjmowany jest celem ich nowelizacji).

Do właściwego wyboru w zakresie treści projektowanego aktu zasadnicze znaczenie ma szereg wprowadzonych w Unii Europejskiej działań, w szczególności ocena potencjalnych skutków danej regulacji. Jakości i późniejszej akceptacji publicznej sprzyjają również maksymalnie szerokie konsultacje z interesariuszami oraz przedstawicielami społeczeństwa

obywatelskiego. Proces przygotowywania wniosku legislacyjnego powinien być transparentny, z zapewnieniem dostępu do informacji wszystkim zainteresowanym podmiotom. Niewątpliwie wskazany katalog należy również uzupełnić o postulat dotyczący używanych w tekście sformułowań. Język aktu powinien być zwięzły i zrozumiały, aby nie rodzić zbędnych wątpliwości interpretacyjnych oraz by minimalizować różnice w tłumaczeniach na poszczególne języki urzędowe Unii Europejskiej.

Trzeba pamiętać, że działania konieczne do podniesienia jakości ustawodawstwa Unii Europejskiej nie ograniczają się do etapu projektowania aktu prawnego. W szczególności Komisja zobowiązana jest do dokonywania okresowego przeglądu obowiązujących aktów prawnych i podejmowania szeregu działań na rzecz spójności, efektywności i jakości prawodawstwa UE. Nie bez znaczenia jest tutaj ocena i akceptacja publiczna. W tym kontekście konieczne jest usuwanie aktów, które w szczególności okazały się nieaktualne, nadmiernie regulujące, niejasne lub ze sobą sprzeczne, dublujące się, nadmiernie obciążające, zarówno administracyjnie, jak i finansowo (w szczególności podmioty gospodarcze). Istotne znaczenie ma także przekształcanie i kodyfikacja obowiązujących – a wielokrotnie nowelizowanych. W konsekwencji uporządkowana regulacja jest bardziej czytelna, co skutkuje osiągnięciem celu jej prawidłowego i efektywnego stosowania.

Zważywszy na fakt, iż w niektórych dziedzinach (zwłaszcza gospodarczych) dominująca liczba regulacji prawnych obowiązujących w państwach członkowskich na swoje źródła na poziomie Unii Europejskiej – wszelkie działania na rzecz uproszczenia i poprawy jakości tych regulacji mają ogromne znaczenie praktyczne.