

Przemysław Siwior*

**RAMY PRAWNE SPORZĄDZANIA
OCENY SKUTKÓW REGULACJI
I JEJ ZNACZENIE DLA KONTROLI REALIZACJI
ZASADY PROPORCJONALNOŚCI W PRAWIE UE
(PERSPEKTYWA ORZECZNICZA TS UE)**

DOI: 10.26106/ttg2-cz51

**Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego,
Europejskiego i Porównawczego, vol. XVII, A.D. MMXIX**

ARTYKUŁ

I. Wprowadzenie

Komisyjny system oceny skutków regulacji¹ (*impact assessment*), począwszy od jego utworzenia w 2002 r., poddawany jest ciągłym zmianom mającym na celu jego usprawnienie i ulepszenie. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie ram prawnych sporządzania oceny skutków oraz analiza jej znaczenia dla dokonania przez TS UE kontroli poszanowania zasady proporcjonalności w prawie UE. W pierwszej kolejności w artykule badam regulacje prawne dotyczące samego obowiązku sporządzenia i zasad sporządzania oceny skutków przez Komisję w celu odpowiedzi na pytanie, czy regulacje te zapewniają jej odpowiednią jakość i przydatność dla decydentów politycznych, a następnie analizuję orzecznictwo TS UE dotyczące jej znaczenia dla kontroli poszanowania zasady proporcjonalności.

* Doktor nauk prawnych, Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy. ORCID: 0000-0002-1929-5094, e-mail: przemek.siwior@gmail.com. Artykuł powstał w wyniku realizacji projektu współfinansowanego ze środków pochodzących z Unii Europejskiej z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, realizowanego w Instytucie Ochrony Środowiska – Państwowym Instytucie Badawczym, w ramach umowy o dofinansowanie nr POIS.02.01.00.00-00-0007/17-00 z dnia 18 sierpnia 2017 r., zmienionej aneksem nr POIS.02.01.00-00-0007/17-01 z dnia 21 czerwca 2018 r., pod nazwą „Baza Wiedzy o zmianach klimatu i adaptacji do ich skutków oraz kanałów jej upowszechniania w kontekście zwiększania odporności gospodarki, środowiska i społeczeństwa na zmiany klimatu oraz przeciwdziałania i minimalizowania skutków nadzwyczajnych zagrożeń”.

¹ Dalej również: ocena skutków.

II. Zasada proporcjonalności w prawie UE w odniesieniu do wykonywania kompetencji Unii

Zgodnie z art. 5 ust. 1 TUE wykonywanie przez Unię Europejską jej kompetencji podlega zasadzie proporcjonalności. Artykuł 5 ust. 4 TUE stanowi natomiast, że zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów traktatów.

Zasada proporcjonalności wiąże każdą instytucję UE wykonującą swoje kompetencje (art. 5 ust. 1 TUE i art. 1 Protokołu nr 2 do TFUE w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności). Również TS UE w swym orzecznictwie podkreśla, że zasada proporcjonalności, która jest jedną z ogólnych zasad prawa unijnego, wymaga, aby środki podejmowane przez instytucje Unii nie przekraczały granic tego, co jest odpowiednie i konieczne dla osiągnięcia celów prawnie uzasadnionych. Gdy istnieje wybór pomiędzy kilkoma odpowiednimi środkami, należy dać pierwszeństwo temu spośród nich, który jest najmniej uciążliwy, a spowodowane niedogodności nie mogą pozostawać w dysproporcji w stosunku do zamierzonego celu².

W myśl art. 5 Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, dołączonego do TUE i TFUE, projekty aktów ustawodawczych powinny brać pod uwagę konieczność zminimalizowania wszelkich obciążeń nakładanych na podmioty gospodarcze oraz to, by takie obciążenia były współmierne do zamierzonego celu³. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TS UE zasada proporcjonalności wymaga, aby akty prawne instytucji unijnych były odpowiednie do realizacji zgodnych z prawem celów zamierzonych przez dane uregulowanie i nie wykraczały poza to, co konieczne do realizacji tych celów⁴.

² Zob. m.in. wyrok TS UE z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-331/88, *Fedesa i in.*, EU:C:1990:391, pkt 13; wyrok TS UE z dnia 5 października 1994 r. w sprawach C-133/93, C-300/93 i C-362/03, *Crispoltoni i in.*, EU:C:1994:364, pkt 40; wyrok TS UE z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie C-343/09, *Afton Chemical*, EU:C:2010:419, pkt 45 i przywołane tam orzecznictwo.

³ Wyrok TS UE z dnia 4 maja 2016 r. w sprawie C-358/14, *Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi i Radzie*, EU:C:2016:323, pkt 98.

⁴ Zob. podobnie wyroki TS UE w sprawach: C-491/01, *British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco*, EU:C:2002:741, pkt 122; C-379/08 i C-380/08, *ERG, i in.*, EU:C:2010:127, pkt 86; a także C-62/14, *Gauweiler i in.*, EU:C:2015:400, pkt 67, 91; zob. również wyrok TS UE z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie C-110/03, *Belgia przeciwko Komisji*, EU:C:2005:223, pkt 61; wyrok TS UE z dnia 14 września 2006 r. w sprawach połączonych C-158/04 i C-159/04, *Alfa Vita Vassilopoulos AE*, EU:C:2006:562, pkt 22; wyrok TS UE z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie C-463/01, *Komisja przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, EU:C:2004:797, pkt 78; wyrok TS UE z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie C-309/02, *Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz*, EU:C:2004:799, pkt 79; wyrok TS UE z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie C-284/95, *Safety Hi-Tech*, EU:C:1998:352, pkt 57; wyrok z dnia 17 maja 1984 r. w sprawie C-15/83, *Denkavit Nederland*, EU:C:1984:183; wyrok TS UE z dnia 13 maja 1986 r. w sprawie C-170/84, *Bilka przeciwko Weber von Hartz*, EU:C:1986:204; wyrok TS UE z dnia 24 września 1985 r. w sprawie C-181/84, *Man (Sugar) przeciwko IBAP*, EU:C:1985:359; wyrok TS UE z dnia 18 września 1986 r. w sprawie C-116/82, *Komisja przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, EU:C:1986:322; wyrok TS UE z dnia 14 stycznia 1987 r. w sprawie C-281/84, *Zuckerfabrik Bedburg AG i in. przeciwko Radzie*

Powszechnie przyjmuje się, że zbadanie proporcjonalności danego środka wymaga jego oceny w trzech aspektach:

- a) czy środek nadaje się do osiągnięcia zakładanego celu – kryterium adekwatności środka,
- b) czy środek jest niezbędny do osiągnięcia danego celu – kryterium niezbędności środka,
- c) czy środek nakłada na jednostkę ciężary, które są nadmierne w stosunku do zakładanego celu – proporcjonalność *sensu stricto*^{5, 6}.

Na podstawie bogatego orzecznictwa Trybunału można stwierdzić, że z zasady proporcjonalności wynika, że środki przyjmowane przez prawodawcę Unii dla realizacji określonych celów:

- a) nie mogą wykraczać poza to, co jest konieczne dla ich osiągnięcia,
- b) mają być jak najmniej dotkliwe,
- c) niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do celów, a także
- d) muszą opierać się na jasnych i jednoznacznych danych będących ich podstawą⁷.

Dodatkowo, gdy prawodawca Unii posiada w danej dziedzinie szeroki zakres władzy dyskrecjonalnej, to oprócz obowiązku uwzględnienia celu podstawowego (np. ochrony środowiska naturalnego), ma on obowiązek w pełni uwzględnić inne istotne interesy, a także ma zapewnić, że ustanowione środki nie spowodują skutków w oczywisty sposób mniej adekwatnych niż skutki wynikające z innych środków, równie dostosowanych do tych celów⁸. Ponadto, zgodnie z orzecznictwem, oceniając przestrzeganie zasady proporcjonalności, Trybunał weryfikuje m.in., czy prawodawca Unii należycie zbadał wpływ przepisów na sytuację podmiotów, które będą dotknięte skutkami funkcjonowania aktu prawnego⁹.

i Komisji, EU:C:1987:3 oraz wyrok TS UE z dnia 9 listopada 1995 r. w sprawie C-426/93, *Republika Federalna Niemiec przeciwko Komisji*, EU:C:1995:367.

⁵ Zgodnie z orzecznictwem TS UE, „nawet jeżeli zaskarżona decyzja jest odpowiednia i konieczna dla realizacji zgodnych z prawem celów, nie powinna ona powodować nadmiernych niedogodności w stosunku do zamierzonych celów” (proporcjonalność *sensu stricto*) – zob. np. wyrok TS UE z dnia 7 marca 2013 r. w sprawie T-370/11, *Rzeczpospolita Polska przeciwko Komisji*, EU:T:2013:113, pkt 89.

⁶ E. Ellis, *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Oxford 1999, s. 57; T. Cottier et. al., *The Principle of Proportionality in International Law*, NCCR Trade Regulation Working Paper 2012, no. 38, s. 5; J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności w prawie wspólnot europejskich*, Toruń 2007, s. 83; zob. także D.E. Harasimiuk, *Zakazy reklamy towarów w prawie europejskim i polskim*, Warszawa 2011, s. 144 oraz L. Etel et al., *Nowa Ordynacja Podatkowa: Z prac Komisji Kodyfikacyjnej Ogólnego Prawa*, Białystok 2017, s. 89.

⁷ Zob. wyroki TS UE w sprawach: C-128/15, *Hiszpania przeciwko Radzie*, EU:C:2017:3, pkt 17; C-358/14, *Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi i Radzie*, EU:C:2016:323, pkt 98 i 103; C-310/04, *Hiszpania przeciwko Radzie*, EU:C:2006:521, pkt 123 i 128.

⁸ Wyrok TS UE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-127/07, *Arcelor Atlantique i Lorraine i in.*, EU:C:2008:728, pkt 59.

⁹ Wyrok TS UE z dnia 7 września 2006 r. w sprawie C-310/04, *Hiszpania przeciwko Radzie*, EU:C:2006:521, pkt 123 i 128.

Bezspornie podstawową funkcją zasady proporcjonalności jest ograniczenie zakresu swobodnego uznania przyznanego instytucjom unijnym w procesie stanowienia prawa¹⁰. Ścisły związek między zasadą proporcjonalności a kompetencjami dyskrecjonalnymi potwierdza orzecznictwo TS UE¹¹. Trybunał w swym dotychczasowym orzecznictwie niejednokrotnie podkreślał, że w celu stwierdzenia wystarczającego istotnego naruszenia zasady proporcjonalności należy zbadać, czy prawodawca Unii naruszył w sposób oczywisty i poważny granice przysługującego mu zakresu swobodnego uznania¹².

Jednocześnie jednak, jak podkreśla wielokrotnie Trybunał, w przypadku gdy dziedzina regulowana projektowanymi przepisami wymaga dokonywania przez prawodawcę unijnego rozstrzygnięć o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym oraz oceny złożonych sytuacji, prawodawcy unijnemu przysługuje szeroki zakres swobodnego uznania. W tym przypadku tylko oczywiście niewłaściwy charakter wydanych przepisów w stosunku do zamierzonego przez instytucje celu może powodować nieważność tych przepisów¹³.

Warto w tym miejscu przywołać również opinię rzecznik generalnej E. Sharpston do sprawy C-310/04, *Hiszpania przeciwko Radzie*, przedstawioną w dniu 16 marca 2006 r., w której słusznie podniosła, że w każdym przypadku instytucje unijne muszą być w stanie uzasadnić swój wybór prawodawczy, jeżeli zostanie on zakwestionowany przed Trybunałem na podstawie zasady proporcjonalności. Jak wskazała rzecznik: „(...) odczytuję zasadę proporcjonalności jako nakładającą obowiązek na instytucje wspólnotowe, aby co najmniej wykazały, że proponowane akty są, bez zagłębiania się w sprawę, odpowiednie do osiągnięcia uzasadnionych celów wskazanych przez tenże akt, oraz aby były świadome, jak dotkliwe mogą okazać się proponowane akty. W przeciwnym bowiem wypadku Trybunał nie będzie w stanie sprawować kontroli, czy instytucje wspólnotowe «wykroczyły poza to, co odpowiednie i konieczne do

¹⁰ A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 91; J. Maliszewska-Nienartowicz, *Proporcjonalność jako zasada wyznaczająca granice działania Wspólnot Europejskich*, „Prawo i Społeczeństwo” 2005, nr 1, s. 105.

¹¹ Wyrok TS UE z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie T-77/09, *Gowan Comércio Internacional e Serviços*, ECLI:EU:C:2010:803, pkt 82 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹² Wyrok TS UE z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C-352/98 P, *Bergaderm i Goupil przeciwko Komisji*, EU:C:2000:361, pkt 42–44; wyrok TS UE z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-312/00 P, *Komisja przeciwko Camar Srl i Tico Srl*, EU:C:2002:736, pkt 54; wyrok TS UE z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie T-198/95, *Comafrika i Dole Fresh Fruit Europe przeciwko Komisji*, EU:T:2001:184, pkt 134.

¹³ Wyrok TS UE z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie C-380/03, *Republika Federalna Niemiec przeciwko Parlamentowi i Radzie*, EU:C:2006:772, pkt 145 i przytoczone tam orzecznictwo – wyroki TS UE z dnia 12 listopada 1996 r. w sprawie C-84/94, *Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie*, EU:C:1996:431, pkt 58; z dnia 13 maja 1997 r. w sprawie C-233/94, *Republika Federalna Niemiec przeciwko Parlamentowi i Radzie*, EU:C:1997:231, pkt 55 i 56; z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie C-157/96, *National Farmers' Union i in.*, EU:C:1998:191, pkt 61 oraz z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-491/01, *British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco*, EU:C:2002:741, pkt 123.

osiągnięcia uzasadnionych celów», oraz czy (jeżeli, istniał wybór pomiędzy kilkoma odpowiednimi działaniami) zostało wybrane «najmniej dotkliwe» rozwiązanie, przy którym «wynikające z tego niedogodności» nie są «nadmierne w stosunku do zamierzonych celów»¹⁴.

III. Ocena skutków regulacji

Komisja Europejska, zgodnie z zasadą proporcjonalności, stawia sobie za cel realizowanie celów politycznych przy minimalnych kosztach, z korzyścią dla obywateli, przedsiębiorstw i pracowników, przy jednoczesnym unikaniu wszelkich niepotrzebnych obciążeń regulacyjnych. Aby to osiągnąć, Komisja stosuje szeroki zestaw narzędzi z zakresu lepszego stanowienia prawa (*tools for better law-making*). Ocena skutków jest właśnie jednym z takich narzędzi¹⁵, mającym na celu osiągnięcie celu lepszego stosowania prawa oraz wspomoczenie procesu decyzyjnego UE. Ma ona za zadanie pomóc unijnym instytucjom osiągnąć cel w postaci jasnych, prostych i efektywnych przepisów prawa¹⁶. Należy w tym miejscu podkreślić, że ocena skutków jest narzędziem wspomagającym Komisję, Parlament i Radę w podejmowaniu decyzji opartych na gruntownej wiedzy, a nie substytutem decyzji politycznych w ramach demokratycznego procesu decyzyjnego. Ocena skutków nie może powodować nieuzasadnionych opóźnień w procesie stanowienia prawa lub wpływać na możliwość proponowania zmian przez współustawodawców¹⁷.

Ocena skutków sporządzana jest na wczesnym etapie cyklu kształtowania polityki, kiedy opracowywane są nowe wnioski ustawodawcze. Ma ona za zadanie uzasadnić i wesprzeć wnioski ustawodawczy Komisji oraz umożliwić innym instytucjom unijnym i parlamentom krajowym państw członkowskich UE jego krytyczną ocenę. Odpowiednio sporządzona ocena skutków pozwala zrozumieć *ratio legis* projektowanej regulacji. W przypadku gdy zawiera różne możliwe scenariusze, ocena skutków pozwala decydentom politycznym wybrać świadomie najwłaściwszą drogę działania.

Sporządzenie oceny skutków umożliwia sprawdzenie, czy istnieje potrzeba podjęcia działań legislacyjnych na poziomie UE, czy też bardziej wskazane jest uregulowanie danej materii za pomocą prawa krajowego zgodnie z zasadą subsydiarności¹⁸, lub też czy wystarczające jest uregulowanie danej materii na poziomie UE za pomocą

¹⁴ Opinia rzecznik generalnej E. Sharpston do sprawy C-310/04, *Hiszpania przeciwko Radzie*, przedstawiona w dniu 16 marca 2006 r., EU:C:2006:179, pkt 80.

¹⁵ Obok konsultacji społecznych i konsultacji z zainteresowanymi podmiotami oraz ewaluacji *ex post* obowiązującego ustawodawstwa.

¹⁶ *Impact Assessment Handbook*, s. 1, http://www.europarl.europa.eu/EPRS/impact_assesement_handbook_en.pdf (dostęp: 24.07.2019 r.).

¹⁷ Punkt 12 Porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 13 kwietnia 2016 r. zawartego pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa (Dz. Urz. UE L 123 z 12.5.2016, s. 1 ze zm.).

¹⁸ Zgodnie z teoretycznymi rekomendacjami analiza przestrzegania zasady subsydiarności powinna być dokonywana na jak najwcześniejszym etapie – European Commission, *Impact Assessment Guidelines*, Brussels, 15 June 2005, SEC(2005)791, s. 21.

niewiązanych środków¹⁹. Jest ona analizą *ex ante* prawdopodobnych lub przewidywalnych skutków projektu aktu prawa unijnego lub polityk.

Przygotowanie oceny skutków ma się przyczynić do lepszej jakości procesu kształtowania polityki dzięki zapewnieniu, że inicjatywy Komisji oraz wnioski dotyczące prawodawstwa UE będą przygotowywane w oparciu o dostępne przejrzyste, kompleksowe i zrównoważone dowody dotyczące charakteru problemu, który należy rozwiązać, po uważnym przeanalizowaniu wartości dodanej działań UE oraz kosztów i korzyści wynikających z alternatywnych kierunków działania dla wszystkich zainteresowanych stron²⁰.

Warto podkreślić, że potrzeba sporządzenia oceny skutków opiera się na zasadzie zrównoważonego rozwoju i ma na celu umożliwienie decydom politycznym dokonywanie wyborów natury politycznej po dokonaniu uważnej analizy potencjalnych skutków gospodarczych, społecznych i środowiskowych projektowanej regulacji²¹.

Zgodnie z komunikatem Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów ocena skutków jest gwarantem, że prawo stanowione jest w oparciu o pełną znajomość faktów i ze świadomością ich oddziaływań. W komunikacie Komisja wskazała, że: „Komisja kieruje procesem tworzenia polityki poprzez otwartą analizę opcji [wariantów strategicznych] i zapewnia dyscyplinę zapewniając uwzględnianie w pełni czynników ekonomicznych, społecznych i środowiskowych, w tym wpływu na konkurencyjność. Ocena skutków powinna również kierować międzyinstytucjonalnym procesem podejmowania decyzji; zapewnia ona jasne, przystępne dla ogółu uzasadnienie, dlaczego przedkłada się dany wniosek”²².

IV. Obowiązek sporządzenia oceny skutków regulacji – Porozumienie międzyinstytucjonalne

Obowiązek sporządzenia oceny skutków regulacji wynika obecnie przede wszystkim z pkt 13 Porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 13 kwietnia 2016 r. zawartego pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa²³ (dalej: Porozumienie), zgodnie z którym Komisja będzie dokonywać oceny skutków w odniesieniu do swoich inicjatyw ustawodawczych i nieustawodawczych, aktów delegowanych i środków wykonawczych, w przypadku których spodziewane są znaczące skutki

¹⁹ A.C.M. Meuwese, *Impact Assessment in EU Lawmaking*, praca doktorska napisana pod kierunkiem naukowym prof. W.J.M. Voermansa, 2008, s. 85, <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/12589/Thesis.pdf> (dostęp: 26.07.2019).

²⁰ *Impact Assessment Handbook*, *op. cit.*, s. 2.

²¹ House of Lords, European Union Committee, *Ensuring Effective Regulation in the EU: Report with Evidence*; 9th Report of Session 2005–2006, HL Paper 33, s. 14.

²² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, 25.10.2005 r., COM(2005) 531 wersja ostateczna, s. 12.

²³ Por. przypis 17.

gospodarcze, środowiskowe lub społeczne. *A contrario*, w przypadku gdy spodziewane skutki gospodarcze, środowiskowe i społeczne nie są znaczące, ocena skutków nie będzie sporządzana. Sporządzenie oceny skutków regulacji nie jest zatem przedmiotem swobodnej decyzji Komisji²⁴, lecz opiera się na obiektywnych przesłankach wskazanych w Porozumieniu. Trzeba podkreślić, że przedmiotowe Porozumienie jest wewnątrznie wiążącym aktem prawnym instytucji unijnych mającym na celu koordynację działań instytucji unijnych w procesie stanowienia prawa²⁵.

W Porozumieniu Rada, Parlament i Komisja zobowiązały się promować prostotę, jasność i spójność podczas tworzenia ustawodawstwa Unii oraz jak największą przejrzystość procesu legislacyjnego²⁶. Wskazane w nim instytucje unijne zobowiązały się do lojalnej i przejrzystej współpracy w trakcie całego cyklu legislacyjnego. Ponadto podtrzymały swoje zobowiązanie do dalszego usprawnienia prac w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, zgodnie z zasadami: lojalnej współpracy, przejrzystości, odpowiedzialności i skuteczności. Podkreśliły, że Parlament i Rada, jako współustawodawcy, są równe w wykonywaniu swoich uprawnień oraz zgodziły się, że Komisja pełni rolę strony wspomagającej, traktując oba organy władzy ustawodawczej na równi, przy pełnym poszanowaniu ról przypisanych na mocy Traktatów trzem instytucjom²⁷.

V. Wymogi w odniesieniu do oceny skutków

Nie ulega wątpliwości, iż sporządzenie przez Komisję rzetelnej oceny korzyści i kosztów związanych z przyjęciem danej regulacji prawnej ułatwia TS UE dokonanie kontroli poszanowania zasady proporcjonalności. Niezbędne jest, by ocena skutków charakteryzowała się odpowiednią jakością – spełniała określone wymogi.

Wymogi wobec oceny skutków instytucje unijne określiły przede wszystkim w pkt 12 Porozumienia. W myśl tego punktu ocena skutków powinna odnosić się do istnienia, skali i konsekwencji problemu, który ma zostać zaadresowany, oraz do kwestii, czy działanie UE jest konieczne. „Powinna ona określać rozwiązania alternatywne oraz, na ile to możliwe, wskazywać na potencjalne krótko- i długoterminowe koszty i korzyści, a przy tym oceniać skutki gospodarcze, środowiskowe i społeczne w sposób zintegrowany i wyważony za pomocą analiz jakościowych i ilościowych. Komisja powinna wykazać w ocenie skutków zasadność zaproponowanych środków w świetle zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz zgodność tych środków z prawami podstawowymi. Ocena skutków powinna odnosić się także, na ile to możliwe, do «kosztu braku współdziałania na poziomie europejskim» i do wpływu poszczególnych opcji na konkurencyjność i obciążenia administracyjne, ze zwróceniem szczególnej uwagi na MŚP (zgodnie z zasadą «najpierw myśl na małą skalę») (...)”²⁸.

²⁴ Również zakres oceny i sposób jej przeprowadzenia nie są pozostawione uznaniu Komisji.

²⁵ C. Kirkpatrick, D. Parker, *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?*, Cheltenham, Northampton 2007, s. 80.

²⁶ Punkt 2 Porozumienia.

²⁷ Punkt 32 Porozumienia.

²⁸ Punkt 12 Porozumienia.

Zgodnie ze zdaniem 8 pkt 12 Porozumienia ocena skutków powinna opierać się na dokładnych, obiektywnych i pełnych informacjach i być proporcjonalna zgodnie z zasadą proporcjonalnej analizy²⁹, jeśli chodzi o jej zakres i punkt ciężkości. Zakres i stopień szczegółowości oceny skutków uzależniony jest od spodziewanych skutków regulacji. Im bardziej znacząca regulacja prawna, tym większe są oczekiwania, jeśli chodzi o analizy ilościowe i kosztowe³⁰. Znaczenie ma również rodzaj aktu prawnego oraz dostępne dane, informacje i narzędzia analityczne. W praktyce zatem oceny skutków różnią się znacznie pod względem długości i metodologii. Dla nowych regulacji zwykle konieczna będzie obszerna ocena skutków, ze szczególnym uwzględnieniem kontroli realizacji zasad proporcjonalności i subsydiarności³¹.

Ponadto ocena skutków musi być sporządzona w taki sposób, aby ułatwić Parlamentowi Europejskiemu i Radzie rozważenie wyborów dokonanych przez Komisję – zrozumienie, dlaczego dana opcja (wariant strategiczny) została wybrana przez Komisję spośród kilku analizowanych w ocenie skutków opcji^{32, 33}.

W rozdziale III niewiążącego dokumentu – Wytycznych w sprawie lepszego stosowania prawa³⁴ – Komisja Europejska określiła wskazówki w zakresie sporządzania oceny skutków, w tym kluczowe wymagania (*key requirements*). Zgodnie z przedmiotowymi wytycznymi jednym z kluczowych wymogów jest wymóg, aby ocena skutków opierała się na logicznym rozumowaniu i musi zawierać:

- a) opis spodziewanego wpływu środowiskowego, społecznego i gospodarczego, również skutków dla małych i średnich przedsiębiorstw i konkurencyjności oraz wyraźne wskazanie, czy któryś z elementów tych skutków nie jest uznawany za znaczący³⁵,
- b) informacje o tym, kogo dotyczy dana inicjatywa i jaki będzie miała na niego wpływ,
- c) informacje o strategii konsultacji i ich wynikach³⁶.

²⁹ Zasada proporcjonalnej analizy (*principle of proportionate analysis*). Zasada ta uważana jest za klucz do sukcesu systemu oceny skutków – The Evaluation Partnership, *Evaluation of the Commission's Impact Assessment System. Final Report*, Bruksela 2007, s. 33.

³⁰ European Commission, *Impact Assessment Guidelines*, Brussels, 15 June 2005, SEC(2005) 791, s. 8.

³¹ A.C.M. Meuwese, *op. cit.*, s. 62.

³² Punkt 14 Porozumienia.

³³ W doktrynie zauważa się, że sporządzenie oceny skutków przez Komisję wzmacnia pozycję Parlamentu Europejskiego względem pozycji Rady i Komisji z punktu widzenia równowagi instytucjonalnej w UE – zob. D. Kietz, A. Maurer, *The European Parliament in Treaty Reform: Predefining IGCs through Interinstitutional Agreements*, *European Law Journal* 2007, vol. 13, s. 46 ; A.C.M. Meuwese, *op. cit.*, s. 103–104.

³⁴ European Commission, Commission Staff Working Document, *Better Regulation Guidelines*, Chapter III *Guidelines on Impact Assessment*, Key requirements, p. 14, Brussels, 7 July 2017 SWD (2017)350.

³⁵ Wymagane jest przeprowadzenie analizy sektorowej.

³⁶ European Commission, *op. cit.*, s. 14: „IAs must set out the logical reasoning that links the problem (including subsidiarity issues), its underlying causes, the objectives and a range of policy options to tackle the problem. They must present the likely impacts of the options, who will be affected by them and how.(...) IAs must compare the policy options on the basis of their economic,

Jak wskazano w orzecznictwie, w efekcie Komisja nie dysponuje uprawnieniami dyskrecjonalnymi w odniesieniu do treści oceny skutków³⁷.

W świetle wytycznych zainteresowane podmioty muszą mieć możliwość ustosunkowania się już do wstępnego projektu oceny skutków (*inception impact assessment*), który sporządzany jest możliwie jak najszybciej po zapadnięciu decyzji o rozpoczęciu prac nad oceną skutków i powinien: opisywać problem, kwestie związane z poszanowaniem zasady subsydiarności, cele, możliwe rozwiązania oraz wstępne rozważenie istotnych skutków tych rozwiązań.

Ponadto ocenie skutków musi towarzyszyć dwustronicowe streszczenie dostępne we wszystkich językach urzędowych UE³⁸.

VI. Opinia Rady ds. Kontroli Regulacyjnej

Jakość oceny skutków kontroluje organ działający przy Komisji – Rada ds. Kontroli Regulacyjnej (Regulatory Scrutiny Board)³⁹, która wydaje opinię na temat projektu oceny skutków.

Wymagana jest pozytywna opinia Rady ds. Kontroli Regulacyjnej w sprawie inicjatywy, której towarzyszy ocena skutków, zanim zostanie ona przedłożona do przyjęcia przez Komisję. Jeśli opinia jest negatywna, projekt oceny skutków należy poddać przeglądowi i ponownie przedstawić go przedmiotowej Radzie⁴⁰. Należy podkreślić, że opinia towarzyszy projektowi inicjatywy Komisji wraz z oceną skutków podczas całego procesu legislacyjnego.

Radzie ds. Kontroli Regulacyjnej przewodniczy bowiem dyrektor generalny z Komisji. Ponadto w skład Rady wchodzi: trzech wysokiej rangi urzędników Ko-

social and environmental impacts (quantified costs and benefits whenever possible) and present these in the IA report. (...) Certain elements must be included in the final IA report. These include: (i) a description of the environmental, social and economic impacts and an explicit statement if any of these are not considered significant; (ii) a clear description of who will be affected by the initiative and how; (iii) impacts on SMEs following the „SME test” in the Toolbox; (iv) impacts on competitiveness; and (v) a detailed description of the consultation strategy and the results obtained from it.”

³⁷ Wyrok TS UE z dnia 13 marca 2019 r. w sprawie C-128/17, *Rzeczpospolita Polska przeciwko Komisji*, EU:C:2019:194, pkt 22.

³⁸ European Commission, *op. cit.*, s. 14: “Stakeholders must be able to provide feedback on the basis of an inception impact assessment which describes the problem, subsidiarity related issues, objectives, policy options and an initial consideration of relevant impacts of these policy options. (...) The IA report must be complemented by a 2 page executive summary sheet available in all languages.”

³⁹ Rada ds. Kontroli Regulacyjnej zastąpiła Radę ds. Ocen Skutków i ma szerszy zakres obowiązków niż jej poprzednik. Działalność Rady ds. Kontroli Regulacyjnej przyczynia się do realizacji programu na rzecz lepszego stanowienia prawa. Pełni ona funkcję centralnego organu kontroli jakości i udziela Komisji wsparcia przy ocenie skutków i innych ocenach. Rada analizuje wszystkie projekty ocen skutków wydawanych przez Komisję oraz inne ważne oceny i „kontrolę sprawności” istniejącego prawodawstwa oraz wydaje opinie i zalecenia na ich temat.

⁴⁰ Co do zasady w przypadku, gdy druga opinia Rady również nie jest pozytywna, działania legislacyjne na poziomie UE nie powinny być podejmowane.

misji, trzech ekspertów rekrutowanych spoza służb Komisji. Wszyscy członkowie Rady ds. Kontroli Regulacyjnej pełnią swoje obowiązki w pełnym wymiarze czasu pracy i nie mogą pełnić innych funkcji politycznych. Rada działa niezależnie od departamentów zajmujących się kształtowaniem polityki oraz wszelkich instytucji, organów, urzędów lub agencji UE.

Oceny skutków oraz powiązane z nimi opinie Rady ds. Kontroli Regulacyjnej są publikowane wraz z wnioskami ustawodawczymi lub aktami prawnymi przyjmowanymi przez Komisję. Są również przesyłane do Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej, aby mogli oni zdecydować, uwzględniając ocenę skutków, o przyjęciu lub odrzuceniu zaproponowanych przepisów. Ostateczne wersje ocen skutków są udostępniane również parlamentom narodowym oraz podawane do wiadomości publicznej w momencie przyjęcia inicjatywy Komisji⁴¹.

VII. Dodatkowe prace w zakresie oceny skutków prowadzone w ramach procesu legislacyjnego

W związku z zaproponowanymi przez siebie istotnymi zmianami wniosku Komisji, w ramach procesu legislacyjnego, Parlament Europejski i Rada mogą, w przypadku gdy uznają to za stosowane i konieczne dla procesu legislacyjnego, dokonywać oceny skutków⁴². Zgodnie z pkt 15 Porozumienia ogólną zasadą ma być przyjmowanie przez Parlament Europejski i Radę oceny skutków sporządzonej przez Komisję jako punktu wyjściowego do dalszych prac. Parlamentowi i Radzie przysługują uprawnienia dyskrecjonalne w zakresie określenia tego, co stanowi „istotną” zmianę wniosku Komisji⁴³.

Co istotne, Komisja może z własnej inicjatywy lub wezwana przez Parlament Europejski lub Radę uzupełnić własną ocenę skutków lub podjąć inne działania analityczne, które uważa za niezbędne. Wówczas jest ona zobowiązana wziąć pod uwagę wszelkie dostępne informacje, stan zaawansowania procesu legislacyjnego i konieczność unikania w tym procesie nieuzasadnionych opóźnień. Natomiast Parlament Europejski i Rada zobowiązane są w pełni uwzględnić wszelkie dodatkowe elementy pozyskane od Komisji w tym zakresie⁴⁴.

Należy w tym miejscu podkreślić, że zgodnie z pkt 17 Porozumienia każda z trzech instytucji: Komisja, Parlament Europejski i Rada sama odpowiada za ustalenie, w jaki sposób zorganizować własne prace w zakresie oceny skutków, w tym wewnętrzne zasoby organizacyjne i kontrolę jakości. Instytucje te zobowiązały się jednak do prowadzenia regularnej współpracy w drodze wymiany informacji o najlepszych praktykach i metodach dotyczących oceny skutków, co umożliwić ma każdej z instytucji ulepszenie własnych metod i procedur oraz powinno pozytywnie wpłynąć na spójność ogółu prac w zakresie oceny skutków.

⁴¹ Punkt 13 Porozumienia.

⁴² Punkt 15 Porozumienia.

⁴³ Punkt 15 Porozumienia.

⁴⁴ Punkt 16 Porozumienia.

Warto dodać, że dodatkowe prace w zakresie oceny skutków prowadzone w ramach procesu legislacyjnego przez instytucje, podobnie jak pierwotna ocena skutków sporządzona przez Komisję, podawane są do wiadomości publicznej przed końcem procesu legislacyjnego⁴⁵.

VIII. Znaczenie sporządzenia oceny skutków dla kontroli poszanowania zasady proporcjonalności – orzecznictwo TS UE

Na mocy pkt 14 Porozumienia Parlament Europejski i Rada zobowiązały się do brania pod uwagę oceny skutków sporządzonej przez Komisję przy rozpatrywaniu wniosków ustawodawczych Komisji. Należy jednak podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem opracowana przez Komisję ocena skutków nie wiąże ani Parlamentu, ani Rady. W konsekwencji prawodawca Unii ma swobodę w zakresie przyjmowania środków innych niż te będące przedmiotem oceny skutków. Dodatkowo sam fakt, że prawodawca Unii przyjął inny środek (w tym środek bardziej ograniczający niż analizowany przez Komisję w ocenie skutków), nie jest wystarczający do stwierdzenia, że w sposób oczywisty prawodawca Unii przekroczył granice tego, co konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu, a zatem że doszło do naruszenia zasady proporcjonalności⁴⁶.

Zgodnie z orzecznictwem **prawodawca Unii może uwzględnić nie tylko ocenę skutków, ale także wszelkie inne źródła informacji⁴⁷, które ma do dyspozycji w celu rzeczywistego skorzystania z przysługujących mu uprawnień dyskrecjonalnych, w tym informacje, które stały się dostępne po opublikowaniu oceny skutków⁴⁸. W trakcie procesu legislacyjnego Parlament i Rada mogą wziąć pod uwagę wszelkie dostępne dane naukowe i informacje w celu rzeczywistego skorzystania z przysługujących im uprawnień dyskrecjonalnych⁴⁹.**

TS UE w swym dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie orzekał, że w złożonych sprawach dotyczących rozwoju technicznego prawodawca Unii dysponuje, w celu określenia charakteru i zakresu stosowania przyjmowanych przez niego przepisów, szerokim zakresem uznania w szczególności w odniesieniu do oceny wysoce złożonych faktów naukowych i technicznych⁵⁰. Jak podkreślił Sąd w wyroku z dnia

⁴⁵ Punkt 18 Porozumienia.

⁴⁶ Wyrok TS UE z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie C-343/09, *Afton Chemical*, EU:C:2010:419, pkt 57; wyrok TS UE z dnia 4 maja 2016 r. w sprawie C-477/14, *Pillbox 38*, EU:C:2016:324, pkt 65.

⁴⁷ Dane naukowe i informacje.

⁴⁸ Wyrok TS UE z dnia 13 marca 2019 r. w sprawie C-128/17, *Rzeczpospolita Polska przeciwko Komisji*, EU:C:2019:194, pkt 31, 42; zob. analogicznie wyroki TS UE: z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie C-343/09, *Afton Chemical*, EU:C:2010:419, pkt 36, 37, 40; a także z dnia 4 maja 2016 r. w sprawie C-477/14, *Pillbox 38*, EU:C:2016:324, pkt 64–66.

⁴⁹ Wyrok TS UE z dnia 13 marca 2019 r. w sprawie C-128/17, *Rzeczpospolita Polska przeciwko Komisji*, EU:C:2019:194, pkt 45.

⁵⁰ Zob. wyrok TS UE z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie C-80/16, *ArcelorMittal Atlantique et Lorraine*, EU:C:2017:588, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo.

7 marca 2013 r. w sprawie *Rzeczpospolita Polska przeciwko Komisji*⁵¹, „sądy unijne uznały szeroki zakres oceny przysługujący organom Unii w ramach wykonywania przyznanych im kompetencji w dziedzinach zakładających konieczność podejmowania decyzji natury politycznej, gospodarczej i społecznej oraz wymagających od nich dokonywania kompleksowych ocen. Niemniej, nawet dysponując takimi uprawnieniami, organy Unii są zobowiązane oprócz swój wybór na kryteriach obiektywnych i dostosowanych do celu, jaki realizują dane przepisy, uwzględniając wszystkie okoliczności faktyczne, jak i dane techniczne i naukowe dostępne w momencie stanowienia danego aktu (zob. ww. w pkt 30 wyrok w sprawie *Arcelor Atlantique et Lorraine i in.*, pkt 57, 58 i przytoczone tam orzecznictwo)”.

Przeprowadzenie rzetelnej oceny skutków pełni funkcję narzędzia kontroli sposobu korzystania przez prawodawcę unijnego z przyznanego mu uznania przy ustaleniach technicznych o wysokim stopniu złożoności i umożliwia kontrolę przestrzegania zasady proporcjonalności. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału, „sędzia wspólnotowy powinien dokonać weryfikacji nie tylko materialnej dokładności przytoczonego materiału dowodowego, jego ścisłości i spójności, ale także kontroli tego, czy materiał ten stanowi zbiór istotnych danych, który należy wziąć pod uwagę w celu oceny złożonej sytuacji i czy może on stanowić poparcie dla wniosków wyciągniętych na jego podstawie”⁵². Sporządzenie oceny skutków regulacji nie sprowadza się zatem do formalnego aspektu wykonywania inicjatywy prawodawczej przez instytucję unijną, ale stanowi istotny element weryfikacji przestrzegania zasad ogólnych prawa unijnego, w tym zasady proporcjonalności, a także sądowej kontroli uznania przysługującego instytucjom Unii.

Trzeba podkreślić, iż skuteczność kontroli sądowej⁵³ wymaga w szczególności, by TS UE upewnił się, że decyzja opiera się na wystarczająco solidnej podstawie faktycznej. Wyklucza to więc np. ograniczenie oceny wyłącznie do abstrakcyjnej analizy przesłanek decyzji⁵⁴. TS UE potwierdził w orzecznictwie, że kontrolując legalność decyzji Komisji, ocenia, czy wnioski wyciągnięte z poczynionych przez nią ustaleń faktycznych są z całą pewnością bezzasadne⁵⁵. Kryteria odnoszące się do jakości podstawy faktycznej aktów Komisji Trybunał stosuje w praktyce i wyciąga

⁵¹ Wyrok TS UE z dnia 7 marca 2013 r. w sprawie T-370/11, *Rzeczpospolita Polska przeciwko Komisji*, EU:T:2013:113, pkt 36.

⁵² Wyrok TS UE z dnia 15 lutego 2005 r. w sprawie C-12/03 P, *Komisja przeciwko Tetra Laval*, EU:C:2005:87, pkt 39; wyrok TS UE z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie C-405/07 P, *Holandia przeciwko Komisji*, EU:C:2008:613, pkt 55; wyrok TS UE z dnia 22 listopada 2007 r. w sprawie C-525/04 P, *Hiszpania przeciwko Lenzing*, EU:C:2007:698, pkt 57.

⁵³ Prawo do skutecznej ochrony sądowej gwarantowane jest przez art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 7.6.2016, s. 389-405 ze zm.).

⁵⁴ Wyrok TS UE z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie C-280/12 P, *Rada Unii Europejskiej przeciwko Fulmen i Fereydoun Mahmoudian*, EU:C:2013:775; wyrok TS UE z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie C-348/12 P, *Rada przeciwko Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co.*, EU:C:2013:776.

⁵⁵ Wyrok TS UE z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie C-441/07 P, *Komisja Europejska przeciwko Alrosa Company Ltd.*, EU:C:2010:377, pkt 63.

konsekwencje z ich naruszenia⁵⁶. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału z decyzji Komisji muszą wynikać trzy rzeczy. Po pierwsze, że okoliczności stanowiące podstawę decyzji były prawdziwe, a w szczególności że były poparte wiarygodnymi i spójnymi dowodami (dokładność okoliczności); po drugie, że w decyzji nie zostały pominięte istotne dane, które należałoby wziąć pod uwagę, dokonując oceny (kompletność okoliczności), oraz po trzecie, że okoliczności, które uzasadniały decyzję, stanowią poparcie dla wniosków wyciągniętych na ich podstawie (wiarygodność okoliczności). Musi bowiem istnieć możliwość sądowej kontroli dokładności, kompletności i wiarygodności okoliczności faktycznych stanowiących podstawę decyzji. Powinno być możliwe ustalenie, czy okoliczności będące podstawą decyzji Komisji były dokładne, ścisłe, spójne i odpowiednie, a także czy te okoliczności mogą stanowić poparcie dla wniosków wyciągniętych przez Komisję. Bez takiego zbadania podstaw faktycznych decyzji nie można zasadnie orzec, czy Komisja działała w granicach przyznanego jej zakresu swobodnego uznania (czy Komisja utrzymała się w granicach przyznanego jej swobodnego uznania), czy też popełniła oczywisty błąd w ocenie⁵⁷.

Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem kontrola TS UE ogranicza się do weryfikacji, czy dany akt prawny nie jest obciążony oczywistym błędem w ocenie lub nadużyciem władzy oraz czy właściwy organ nie przekroczył w sposób oczywisty granic swej swobody uznania⁵⁸.

⁵⁶ Przykładowo błędy popełnione przez Komisję w zakresie materiału dowodowego stały się przyczyną stwierdzenia nieważności jej decyzji przez Trybunał w wyroku z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie C-405/07 P, *Holandia przeciwko Komisji*, EU:C:2008:613.

⁵⁷ Zobacz odnośnie do powyższych trzech punktów: wyrok TS UE z dnia 15 lutego 2005 r. w sprawie C-12/03 P, *Komisja przeciwko Tetra Laval BV*, EU:C:2005:87, pkt 39; wyrok TS UE z dnia 22 listopada 2007 r. w sprawie C-525/04 P, *Hiszpania przeciwko Lenzing*, EU:C:2007:698, pkt 57 i 58; wyrok TS UE z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie C-269/90, *Hauptzollamt München-Mitte przeciwko Technische Universität München*, EU:C:1991:438, pkt 14; wyrok TS UE z dnia 25 października 2007 r. w sprawie C-167/06 P, *Kominou i in. przeciwko Komisji*, EU:C:2007:633, pkt 51.

⁵⁸ Wyrok TS UE z dnia 7 listopada 2007 r. w sprawie T-374/04, *Republika Federalna Niemiec przeciwko Komisji*, EU:T:2007:332, pkt 81 – Trybunał/Sąd „nie powinien zastępować Komisji, w przypadku gdy ma ona dokonać (...) złożonych ocen ekonomicznych oraz ekologicznych. W tym względzie kontrola dokonywana przez sąd wspólnotowy [unijny] musi ograniczyć się do weryfikacji, czy omawiany akt nie jest obciążony oczywistym błędem w ocenie lub nadużyciem władzy, czy właściwy organ nie przekroczył w sposób oczywisty granic swej swobody uznania oraz czy gwarancje procesowe, które w tym kontekście nabierają tym bardziej fundamentalnego znaczenia, były w pełni poszanowane (zob. podobnie wyroki Sądu: z dnia 11 września 2002 r. w sprawie T-13/99 *Pfizer Animal Health przeciwko Radzie*, Rec. str. II-3305, pkt 166 i 171, i w sprawie T-70/99 *Alpharma przeciwko Radzie*, Rec. str. II-3495, pkt 177 i 182, oraz z dnia 21 października 2003 r. w sprawie T-392/02 *Solvay Pharmaceuticals przeciwko Radzie*, Rec. str. II-4555, pkt 126) [podkr. P.S.]”.

IX. Wnioski

Analiza przeprowadzona na potrzeby niniejszego artykułu pozwala na wskazanie istniejących mankamentów w zakresie sporządzania oceny skutków regulacji oraz sformułowanie następujących rekomendacji:

- 1) **brak decydującego znaczenia oceny skutków regulacji dla kontroli poszanowania zasady proporcjonalności ze względu na dużą swobodę prawodawcy Unii w zakresie wyboru środków, również innych niż analizowane w ocenie skutków.** Zgodnie z przywołanym wyżej orzecznictwem TS UE opracowana przez Komisję ocena skutków nie wiąże ani Parlamentu, ani Rady. Sam fakt, że prawodawca Unii przyjął środek o treści odmiennej od analizowanej w ocenie skutków, nie stanowi podstawy do stwierdzenia, że w sposób oczywisty prawodawca Unii przekroczył granice tego, co konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu, a zatem że doszło do naruszenia zasady proporcjonalności. Prawodawca Unii może uwzględnić nie tylko ocenę skutków, ale także wszelkie inne źródła informacji, które ma do dyspozycji, w celu rzeczywistego skorzystania z przysługujących mu uprawnień dyskrecyjnych, w tym informacje, które stały się dostępne po opublikowaniu oceny skutków. W trakcie procesu legislacyjnego Parlament i Rada mogą zatem wziąć pod uwagę wszelkie dostępne dane naukowe i informacje, które nie zostały uwzględnione w ocenie skutków. Zgodnie z przywołanym wyżej orzecznictwem kontrola TS UE ogranicza się do weryfikacji, czy dany akt prawny nie jest obciążony oczywistym błędem w ocenie lub nadużyciem władzy oraz czy właściwy organ nie przekroczył w sposób oczywisty granic swej swobody uznania. Brak jest sądowej kontroli poszanowania przez Komisję wyżej omówionych regulacji prawnych dotyczących sporządzania oceny skutków regulacji, podobnie jak poszanowania innych narzędzi z zakresu lepszego stanowienia prawa. W innych systemach prawnych (np. w USA) możliwe jest stwierdzenie przez sąd nieważności części aktu prawnego z powodu uchybień materialnych i proceduralnych w zakresie sporządzania analizy kosztów i korzyści leżącej u podstaw przyjęcia danego aktu prawnego, jednakże TFUE nie przyznaje TS UE takich uprawnień;
- 2) **wątpliwości w odniesieniu do metodologii** – w analizowanych regulacjach prawnych dotyczących zasad sporządzania oceny skutków regulacji w żaden sposób nie określono, czy jednemu spośród analizowanych rodzajów skutków (gospodarczych, środowiskowych, społecznych) należy przypisywać szczególne znaczenie⁵⁹;
- 3) **niedostateczna rola państw członkowskich na etapie tworzenia oceny skutków prowadząca do niewystarczającego uwzględnienia problemów krajowych i regionalnych** – powinna zostać wzmocniona rola państw członkowskich w procesie tworzenia prawa unijnego, już począwszy od prac nad oceną skutków regulacji, tak by dostrzec i uwzględnić specyficzne problemy

⁵⁹ Np. analizie kosztów i korzyści (skutki gospodarcze).

krajowe i regionalne. Stałe kontakty i konsultacje pomiędzy parlamentami krajowymi a instytucjami unijnymi, którym towarzyszyłyby przekazywanie przez państwa członkowskie aktualnych krajowych analiz, raportów i innych informacji już na etapie sporządzania oceny skutków, wydają się konieczne, by należycie wziąć pod uwagę specyfikę krajową i regionalną;

4) niedostateczna kontrola jakości – wskazana jest zewnętrzna kontrola jakości ostatecznej wersji oceny skutków dokonana przez niezależnych ekspertów. Za niewystarczającą należy uznać kontrolę jakości oceny skutków dokonywaną w odniesieniu do projektu oceny skutków przez działającą przy Komisji Radę ds. Kontroli Regulacyjnej. Zewnętrzna, niezależna kontrola uważana jest, zwłaszcza przez przedstawicieli amerykańskiej doktryny prawniczej, za niezbędny warunek zapewnienia jakości oceny skutków⁶⁰. Niezależni eksperci powinni m.in. oceniać, czy ocena skutków jest zrozumiała dla decydentów politycznych, wówczas bowiem niewątpliwie można uznać ocenę skutków za przydatną;

5) brak obowiązku aktualizacji oceny skutków – analizowane regulacje dotyczące zasad sporządzania oceny skutków nie nakładają na Komisję obowiązku aktualizacji oceny skutków, nawet w przypadku gdy od momentu jej sporządzenia do momentu przyjęcia wniosku ustawodawczego upłynęło kilka lat oraz gdy zawarte w niej analizy straciły aktualność.

Wszystkie powyższe niedociągnięcia sprawiają, że w odniesieniu do niektórych ocen skutków pojawiają się zarzuty dotyczące braku ich pełnej obiektywności oraz twierdzenia, jakoby miały one głównie na celu uzasadnienie z góry określonych wyborów politycznych⁶¹.

Znaczenia sporządzenia oceny skutków nie można jednak deprecjonować. Wymóg sporządzenia oceny skutków przez Komisję niewątpliwie stanowi próbę zwiększenia przejrzystości i obiektywności procesu tworzenia prawa unijnego, wzmacnia merytoryczną zawartość wniosku ustawodawczego, promuje koordynację pomiędzy instytucjami unijnymi oraz dialog z zainteresowanymi podmiotami. Umożliwia tworzenie prawa UE lub podjęcie decyzji o nieregulowaniu danej materii na poziomie UE w oparciu o dowody (*evidence-based decision-making*). Jest instrumentem mającym na celu poinformowanie legislatora (*instrument to inform the legislator*).

Ocena skutków ma realny wpływ na proces stanowienia prawa w tym sensie, że w co drugim przypadku ostateczny wniosek Komisji różni się od początkowej koncepcji uregulowania danej materii. Natomiast w niektórych przypadkach sporządzenie oceny skutków powoduje rezygnację z dalszych prac nad regulacją prawną lub też odłożenie ich w czasie⁶².

⁶⁰ Zob. szerzej R.W. Hahn, R.E. Litan, *Counting Regulatory Benefits and Costs: Lessons for the US and Europe*, AEI-Brooking Joint Center for Regulatory Studies, Waszyngton 2004.

⁶¹ The Evaluation Partnership, *Evaluation of the Commission's Impact Assessment System. Final Report – Executive Summary*, Bruksela 2007, s. 10.

⁶² Zob. A.C.M. Meuwese, *op. cit.*, s. 82.

Trzeba mieć na uwadze, jak trudnym zadaniem jest sporządzenie rzetelnej, spójnej i szczegółowej oceny skutków zawierającej analizy jakościowe i ilościowe, w tym analizy sektorowe dotyczące wpływu regulacji na gospodarki poszczególnych państw członkowskich UE. Sporządzenie prawidłowej oceny skutków stanowi spore wyzwanie dla ustawodawcy krajowego. Tym większe wyzwanie stoi przed Komisją, która musi przewidzieć skutki gospodarcze, społeczne i środowiskowe projektowanej regulacji dla obszaru całej UE, zajmującej obszar ponad 4 mln km² i której populacja przekracza 510 mln osób.

Należy oczekiwać, że komisyjny system oceny skutków będzie stale usprawniany i ulepszanym, jednakże przy zachowaniu szerokiego zakresu uprawnień dyskrecyjnych przez Komisję.

STRESZCZENIE

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie ram prawnych sporządzania oceny skutków regulacji oraz analiza znaczenia oceny skutków regulacji charakteryzującej się odpowiednią jakością dla dokonania przez TS UE kontroli poszanowania zasady proporcjonalności w prawie UE. W tym celu autor artykułu bada regulacje prawne dotyczące zasad sporządzania oceny skutków regulacji przez Komisję Europejską oraz orzecznictwo TS UE dotyczące znaczenia oceny skutków regulacji dla kontroli poszanowania zasady proporcjonalności.

SUMMARY

THE LEGAL FRAMEWORK FOR IMPACT ASSESSMENT AND ITS IMPORTANCE FOR THE PROPORTIONALITY CHECK IN THE EU LAW (CJEU CASE LAW PERSPECTIVE)

The aim of this article is to present the legal framework for impact assessment and to analyse the importance of impact assessment of appropriate quality for the proportionality check conducted by the CJEU in the EU law. The author examines legal regulations concerning principles for the drafting of impact assessment by the European Commission and the CJEU case law concerning the importance of impact assessment for the proportionality check.

Słowa kluczowe: ocena skutków regulacji, zasada proporcjonalności, Porozumienie międzyinstytucjonalne

Key words: impact assessment, the principle of proportionality, the Interinstitutional Agreement