

## Model procesu legislacyjnego w Unii Europejskiej

---

1. *Wprowadzenie.* Unia Europejska przejęła wiele funkcji tradycyjnie wykonywanych przez państwa, stając się m.in. prawodawcą z traktatowo uregulowanymi procedurami legislacyjnymi<sup>1</sup>. Dysponując własnymi organami sądowymi, które interpretują i stosują jej regulacje, silnie i w nieznanym dotąd sposób oddziałuje na systemy prawa krajowego<sup>2</sup>. Unia, samodzielnie i poprzez organy państw członkowskich, podejmuje także działania w zakresie egzekucji jej prawa.

Poszerzanie i pogłębianie przez lata integracji europejskiej sprawiło, że UE stała się klasą dla siebie samej<sup>3</sup>. Pamiętać należy, że od przynajmniej 2009 r. przestała być – klasyczną, a może w ogóle – organizacją międzynarodową. Zdając sobie sprawę z kontrowersyjności tego poglądu, podkreślam, że opinia ta jest oparta nie tylko na konkretnych cechach charakterystycznych prawa unijnego (takich jak zasada autonomii i pierwszeństwa czy bezpośredniej skuteczności), ale przede wszystkim na połączeniu jej osobliwości w jednym systemie ponadnarodowym. Zaliczają się do nich: zwłaszcza szeroka i dynamiczna natura kompetencji przyznanych UE, obejmujących w zasadzie wszystkie obszary prawodawstwa, ale także wprowadzenie wspólnej waluty oraz wspólnego obywatelstwa, a wreszcie fakt, że państwa członkowskie zaakceptowały utratę kompetencji zawierania traktatów w obszarach, które teraz leżą w zakresie wyłącznych kompetencji UE, co prawdopodobnie jest najbardziej niezwykłą cechą z punktu widzenia prawa międzynarodowego<sup>4</sup>.

Osobliwością mającą bezpośrednie znaczenie dla tytułowej problematyki jest oryginalny reżim decyzyjny UE. Jest on naznaczony, jak stwierdza B. de Witte, zaangażowaniem

<sup>1</sup> Szerzej zob. J.E. Alvarez, *International Organizations as Law-makers*, Oxford 2005.

<sup>2</sup> Y. Shany, *No Longer a Weak Department of Power? Reflections on the Emergence of a New International Judiciary*, „European Journal of International Law” 2009, vol. 20, s. 73.

<sup>3</sup> D. Halberstam, *Local, global and plural constitutionalism: Europe meets the world*, [w:] *The Worlds of European Constitutionalism*, red. G. de Burca, J.H.H. Weiler, Cambridge 2012, s. 207–208.

<sup>4</sup> B. de Witte, *The Emergence of a European System of Public International Law: The EU and its Member States as Strange Objects*, [w:] *The Europeanisation of International Law*, red. J. Wouters, A. Nollkaemper, E. de Wet, The Hague 2008, s. 39–54.

instytucji częstokroć pozostających poza kontrolą państw członkowskich oraz odwołaniem się do głosowania większościowego w kontrolowanej przez państwa Radzie i względnie skutecznym mechanizmem przestrzegania prawa przez państwa. Można tu bowiem mówić o swoistym nawyku posłuszeństwa państw członkowskich wobec obowiązku bezpośredniego stosowania prawa UE<sup>5</sup>. Oczywiście, żadna z tych cech charakterystycznych nie jest niemożliwa w rozwoju także innych organizacji międzynarodowych, jednakże ich połączenie jest w istocie wyjątkowe i sprawia, że analiza systemu Unii Europejskiej jako przykładu organizacji międzynarodowej stała się już od dawna sztuczna<sup>6</sup>. Podobnie niewłaściwe byłoby odniesienie wzorców analizy w sposób bezkrytyczny do standardów ustrojowych wypracowanych dla systemów państwowych. Tym samym uzasadnione jest ostrożne sięganie do utartych wzorców z systemu prawa międzynarodowego i państwowego oraz uwzględnianie specyfiki unijnej i jej samodefiniowania standardów, częstokroć w sposób odmienny od wspomnianych systemów.

2. *Czy w Unii Europejskiej stworzono „unijny model legislacji”?* Rozważania o unijnym modelu prawodawczym rozpocząć wypada od pewnego wstępu do nauki o tworzeniu prawa. Charakter nauki o prawodawstwie, tj. legisprudencji, przedstawił w polskiej literaturze m.in. Wiesław Staśkiewicz. Autor ten zaliczył do kręgu zainteresowania legisprudencji techniki legislacyjne, alternatywne metody regulacji, nowe typy norm prawnych, ekonomiczną analizę prawa, instrumentalizm prawny, ocenę skutków regulacji (*Regulatory Impact Assessment*) zarówno *ex ante*, jak i *ex post*, prawo niepaństwowe, normy techniczne, zasadę rządów prawa (*rule of law*), problematykę globalizacji prawa, znaczenie informatyki prawniczej, rolę ekspertów w procesie legislacyjnym, problem jakości prawa (*better regulations*), rolę kolektywnych i deliberyatywnych modeli podejmowania decyzji w procesie tworzenia praw<sup>7</sup>. Dodatkowo, zwłaszcza w wypadku UE, w centrum analizy znajdują się prawotwórcze działania agencji unijnych i charakter procedur komitetowych, a zwłaszcza demokratyczna legitymizacja prawa tworzonego przez krajowe władze wykonawcze, których sumą jest Rada (UE).

Gdy spojrzeć na unijne procesy tworzenia prawa i zjawiska im towarzyszące, to w każdym z tych punktów odnaleźć można relewantne odniesienia. Ze względów

<sup>5</sup> B. de Witte, *The European Union as an international legal experiment*, [w:] *The Worlds of European...*, s. 41.

<sup>6</sup> J. Weiler, U. Haltern, *Constitutional or International? The Foundations of the Community Legal Order and the Question of Judicial Kompetenz*, [w:] *The European Courts and National Courts: Doctrine and Jurisprudence*, red. A.M. Slaughter, A. Stone Sweet, J. Weiler, Oxford 1998, s. 342; zob. także D. Wyatt, M. Dougan, B. Rodger, A. Dashwood, E. Spaventa, *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, London 2006, s. 132.

<sup>7</sup> W. Staśkiewicz, *Stare i nowe modele legislacji*, [w:] *Dyskrecjonalność w prawie*, red. W. Staśkiewicz, T. Stawicki, Warszawa 2010, s. 194 (tekst dostępny także na stronie: [http://www.polaczenie-spolek.wolterskluwer.pl/gfx/wk-portal/userfiles/\\_public/artykuly/stare\\_i\\_nowe\\_modele\\_legislacji.pdf](http://www.polaczenie-spolek.wolterskluwer.pl/gfx/wk-portal/userfiles/_public/artykuly/stare_i_nowe_modele_legislacji.pdf)).

opisanych już we wstępie należy ostrożnie korzystać z pojęć i ich definicji, formułowanych dla systemów państwowych czy systemu międzynarodowego. Unia Europejska wykształca bowiem swój własny i autonomiczny system prawny i instytucjonalny. Neil Walker, w eseju poświęconym teorii prawa i Unii Europejskiej, napisał, że teoretyczne dociekania na temat prawa UE jako całości, w przeciwieństwie do badań nad jego konkretnymi częściami, „nie mogą czerpać z arsenału pojęć i mechanizmów teoretycznych wypracowanych czy udoskonalonych w starszych kontekstach, w których elementy narodowe i międzynarodowe, z dominacją tych pierwszych, były dwiema stronami globalnego ładu tworzonego przez państwa”<sup>8</sup>.

W efekcie uzasadnione jest mówienie o autonomicznym, choć powiązanym i bazującym na dorobku nauki o tworzeniu prawa w państwie, modelu unijnej legislacji. Wykazuje on swoiste cechy, m.in. w zakresie procedury, podmiotów uczestniczących w tworzeniu i inicjowaniu wniosku aktu, w jego dalszym kształtowaniu oraz kontroli proceduralnej i sądowej tworzonego w ten sposób prawa.

Jest to splot kompetencji organów unijnych, ale także organów władz państwowych, i problem delegowania kompetencji regulacyjnych na podmioty wykonawcze (agencje i komitety). Miniona dekada była widownią rozprzestrzeniania się wielu agencji regulacyjnych, na szczeblu krajowym i unijnym<sup>9</sup>. Dodatkowo wymaga podkreślenia, że w UE prawo jest tworzone w szczególnej dynamice aksjologicznej i w pewnym stopniu zależnie od posiadanej przez UE kompetencji (wyłącznej, dzielonej lub uzupełniającej) oraz w sytuacji wysoce sfragmentyzowanych dziedzin prawa.

System instytucjonalny UE tworzą organy pełniące funkcje ustawodawcze, wykonawcze i sędziowskie. Organy te realizują przysługujące im kompetencje i zadania, np. w zakresie programowania legislacji, wyboru i wdrażania polityk, zarządzania nimi, wykonywania budżetu, a nawet projektowania i wykonywania wspólnej polityki zagranicznej. W tworzenie prawa (pochodnego) UE zaangażowane są najczęściej trzy instytucje: Rada, Parlament Europejski i Komisja Europejska. Rada Europejska, jakkolwiek nie tworzy prawa w sposób bezpośredni, to zgodnie z art. 15 TUE nadaje Unii impulsy „niezbędne do jej rozwoju” oraz „określa ogólne kierunki i priorytety polityczne”. Decyzje te są następnie wskazówką dla instytucji unijnych do uruchomienia procesu prawotwórczego.

Także w UE, podobnie jak ma to miejsce w systemach państwowych, legislacja jest zagadnieniem wtórnym wobec rozstrzygnięć o charakterze politycznym<sup>10</sup>. Dowodem tego jest rola spotkań Rady Europejskiej i osiągniętych na jej forum konkluzji, tj.

<sup>8</sup> N. Walker, *Legal Theory and the European Union: A 25th Anniversary Essay*, „Oxford Journal of Legal Studies” 2005, nr 25, s. 587.

<sup>9</sup> *Regulation through Agencies in the EU. A New Paradigm of European Governance*, red. D. Geradin, R. Munoz, N. Petit, Cheltenham–Northampton 2006, s. 47 i n.

<sup>10</sup> M. Wyrzykowski, *Legislacja – demokratyczne państwo prawa – radykalne reformy polityczne i gospodarcze*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 5, s. 53.

porozumień politycznych, które są wyznacznikiem dla dalszych działań legislacyjnych w UE. Jest to szerszy problem politycznego inicjowania procedur prawodawczych typu *top-down* i *bottom-up* oraz procedur mieszanych („hybrydowych”)<sup>11</sup>. W modelu *bottom-up* to Rada (a w jej ramach prezydencja) prowadzi obrady grup roboczych i steruje dyskusjami w różnych składach Rady. Od pewnego czasu jednak, a w zasadzie od 2009 r., nastąpiło wzmocnienie podejścia odmiennego, w którym w większym stopniu Rada Europejska (przy aktywnym udziale jej Przewodniczącego) określa zadania dla Rady, a następnie ocenia ich przebieg i osiągnięte rezultaty (*top-down*).

System prawa UE dotknięty jest także podobnymi wadami jak systemy krajowe, mimo że jest to niepaństwowy system prawa. Najbardziej dokuczliwe są zwłaszcza nadmiar regulacji prawnych (inflacja prawa) i zbyt duża (choć mniejsza niż w wypadku wielu państw) niestabilność prawa. Pojawia się także w efekcie niespójność unormowań, a w niektórych obszarach – brak przejrzystości systemu prawnego.

Przyjęty w UE model legislacyjny, obierając za punkt odniesienia zwykłą oraz specjalne procedury legislacyjne, wydaje się zbliżać do negocjacyjnej koncepcji systemu prawa. Zakłada więc, że system prawny tworzą reguły kształtowane na podstawie procedur negocjacyjnych, które mają gwarantować wpływ podmiotów prawa na treść norm i zapewniać możliwy *consensus* co do wartości<sup>12</sup>. Jest to, wyprzedzając dalsze uwagi szczegółowe, typ legalistyczny, charakteryzujący się m.in. proceduralizacją reguł tworzenia prawa, wykształceniem się instytucjonalnych form wpływu grup społecznych na treść prawa, umiarkowaną decentralizacją faktycznej inicjatywy prawodawczej i instytucjonalną kontrolą sposobu tworzenia prawa oraz kontrolą jego wyników.

3. *Problematyka form tworzonych źródeł prawa Unii Europejskiej*. Sposoby regulacji – a innymi słowy: typy aktów prawnych oraz procedury tworzenia, umiejscowienia w hierarchicznej strukturze i wreszcie wprowadzenia ich w życie – zostały ramowo ujęte w traktatach stanowiących UE (TUE i TFUE), w kształcie nadanym przez ostatnią rewizję prawa traktatowego, tj. Traktat z Lizbony (TL)<sup>13</sup>. Źródła prawa Unii Europejskiej są podzielone na prawo pierwotne i prawo pochodne (wtórne), przy czym wciąż zachowano specyfikę Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB

<sup>11</sup> G. Cananea, *The European Union's Mixed Administrative Proceedings*, „Law and Contemporary Problems” 2004, nr 1, s. 199, <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1303&context=lcp> (dostęp: 22 marca 2015 r.).

<sup>12</sup> O negocjacyjnej koncepcji systemu prawa zob. W. Stańkiewicz, *Stare i nowe...*, s. 195 i n.; autor precyzuje tam dodatkowo, że „tworzenie prawa w negocjacyjnym systemie prawa z jednej strony ogranicza zakres sterowania procesami społecznymi, z drugiej strony ogranicza możliwości destrukcyjnej instrumentalizacji prawa, zakładając potrzebę ochrony i autonomii wielu obszarów życia społecznego”.

<sup>13</sup> Do polskiej wersji językowej TL dołączony został protokół prostujący wiele terminów tam użytych. Na mocy tego aktu w miejsce terminów „władza prawodawcza”, „akt prawodawczy” czy „procedura prawodawcza” postanowiono wprowadzić terminy nawiązujące do polskiej tradycji, czyli odpowiednio: „władza ustawodawcza”, „akt ustawodawczy” i „procedura ustawodawcza”, zob. protokół o sprostowaniu do Traktatu z Lizbony (Dz. Urz. UE C 290, z 30.11.2009 r., s. 1).

– art. 24 ust. 1 TUE), która podlega szczególnym zasadom i procedurom oraz posiada swoiste, niewiążące bezpośrednio źródła prawa.

Formy aktów prawa pochodnego zostały wymienione w art. 288 TFUE i dzielą się na akty wiążące i niewiążące. Do aktów prawnie wiążących zalicza się rozporządzenia, dyrektywy i decyzje, natomiast do aktów prawnie niewiążących – zalecenia i opinie. Dodatkowo dzielą się one na dwie, hierarchicznie zróżnicowane kategorie (art. 289 TFUE), tj. akty ustawodawcze i nieustawodawcze<sup>14</sup>. Na szczycie hierarchii, w prawie pochodnym, znajdują się akty ustawodawcze, a niższy szczebel to akty nieustawodawcze, obejmujące akty delegowane (art. 290 TFUE) oraz akty wykonawcze (art. 291 TFUE). W praktyce integracyjnej rozróżnienie obu tych kategorii źródeł prawa pochodnego (aktów wykonawczych i delegowanych) stało się jednym z najistotniejszych problemów implementacji TL zarówno z prawnego, jak i politycznego punktu widzenia<sup>15</sup>. Zalecenia i opinie oraz niewiążące akty nienazwane tworzą tzw. unijne prawo miękkie (*soft law*). Całość dorobku prawnego Unii Europejskiej, łącznie z orzecznictwem TSUE, nosi nazwę *acquis*.

Unia nie posiada pełnej kompetencji prawotwórczej. Instytucje unijne nie mogą zatem stosować dowolnych środków dla osiągnięcia celów wyznaczonych traktatami. Traktatowo określone zadania UE muszą być realizowane na podstawie postanowień traktatów stanowiących i zgodnie z określonymi w nich zakresami. Wyłącznymi dysponentami zakresu kompetencji UE pozostają państwa członkowskie, co oznacza, że UE działa, opierając się na zasadzie ograniczonej kompetencji własnej, wynikającej z traktatów. W efekcie stanowienie aktów prawnych przewidzianych w art. 288 TFUE służy zatem wykonywaniu traktatowych zadań UE (art. 5 TUE).

Kompetencje UE, wymienione w przepisach dotyczących podziału kompetencji (art. 2–6 TFUE), wykonywane są przez instytucje Unii (a także organy i jednostki organizacyjne), co zostało doprecyzowane w przepisach szczegółowych<sup>16</sup>. Oprócz aktów prawnych wskazanych w art. 288 TFUE znane są także inne akty prawnie wiążące, tam niewymienione. Są to umowy międzynarodowe (np. art. 207 ust. 3, art. 186, art. 191 i art. 218 TFUE), umowy prawa publicznego i umowy prawa prywatnego (art. 272, art. 340 TFUE), programy (art. 182 ust. 1) czy regulaminy wewnętrzne (art. 232, art. 240, art. 249 TFUE).

Ponadto, co stanowi o specyfice źródeł prawa unijnego, Trybunał Sprawiedliwości UE, dokonując wykładni prawa UE, ustanawia abstrakcyjne i generalne reguły

<sup>14</sup> Wprowadzony podział na akty ustawodawcze, delegowane i wykonawcze (art. 288, 290 i 291 TFUE) ma charakter czysto formalny, co oznacza, że dla adresata aktu nie ma znaczenia, czy jest on ustawodawczy, czy wykonawczy bądź delegowany. Zasady stosowania tych aktów i ich skutki prawne są takie same, inne są procedury legislacyjne.

<sup>15</sup> J. Barcz, *Akty delegowane i akty wykonawcze – pojęcie i kryteria rozróżnienia*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 3, s. 6 i n.

<sup>16</sup> A. Wróbel, uwagi do art. 288 TFUE, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. III, red. A. Wróbel, D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, Warszawa 2012, s. 617 i n.

zachowania, stosowane przez sądy, władze krajowe i instytucje unijne. W ten sposób TSUE wypełnia luki w prawie UE i zwięża traktatowe zwroty niedookreślone, poruszając się w obszarze pozostawionym przez prawodawcę w traktatach stanowiących UE. W efekcie uprawniony jest pogląd, że wskutek swojej działalności orzeczniczej TSUE tworzy normy oraz reguły zachowania, które są prawem Unii Europejskiej<sup>17</sup>. Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości są zatem także, obok źródeł prawa pierwotnego i pochodnego UE i poddanych poniżej analizie, źródłami prawa Unii Europejskiej. Trybunał Sprawiedliwości silnie oddziałuje na legislację unijną, która w wielu wypadkach jest kodyfikacją relewantnego orzecznictwa TSUE.

4. *Procedury i zasady tworzenia prawa w UE.* Do podstawowych zasad ogólnych kształtujących unijny proces tworzenia prawa pochodnego należą zasady: kompetencji powierzonych, pomocniczości, proporcjonalności, jednolitych ram instytucjonalnych i równowagi instytucjonalnej, elastyczności (wzmocnionej współpracy), poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich, lojalności. Zasady ogólne obowiązujące przy stosowaniu prawa Unii Europejskiej to przede wszystkim zasady: pierwszeństwa, bezpośredniego stosowania i skutku bezpośredniego, bezpośredniego obowiązywania, skutku pośredniego, efektywności, wykładni prawa krajowego w zgodzie z prawem unijnym, solidarności, lojalności, spójności, autonomii, odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich wobec jednostki za naruszenie prawa UE, nieretroaktywności prawa UE, przymusowej egzekucji aktów indywidualnych prawa UE, dobrej administracji, niedyskryminacji. Zasady kształtujące unijny proces legislacyjny oraz towarzyszące jego stosowaniu w systemie prawa krajowego zostały z dużą dokładnością scharakteryzowane w literaturze polskiej i zagranicznej<sup>18</sup>. Dlatego też, a ponadto ze względu na ramy niniejszej analizy, nie będą one jej przedmiotem.

Procedury tworzenia i zmiany prawa różnią się w zależności od ich formy. Traktaty wyróżniły dwie podstawowe procedury przyjmowania aktów ustawodawczych – zwykłą oraz specjalną procedurę ustawodawczą. Zwykła procedura ustawodawcza polega na przyjęciu zaproponowanego przez Komisję Europejską rozporządzenia, dyrektywy i decyzji wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji (art. 289 ust. 1 TFUE). Specjalna procedura ustawodawcza, przewidziana w przypadkach szczególnych, zakłada przyjęcie aktu ustawodawczego przez Parlament Europejski z udziałem Rady bądź przez Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego (art. 289

<sup>17</sup> Szerzej por. P. Marcisz, *Koncepcja tworzenia prawa przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.

<sup>18</sup> Zob. m.in. *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2006; *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, red. C. Mik, Toruń 2007; *Prawo Unii Europejskiej*, red. A. Zawidzka-Łojek, R. Grzeszczak, A. Łazowski, Warszawa 2014; T. Tridimas, *The General Principles of EC Law*, Oxford 2006; *Principles of European Constitutional Law*, red. A. von Bogdandy, J. Bast, Oxford 2010; P. Craig, G. de Burca, *EU law – text, materials and cases*, Oxford 2012.

ust. 2 TFUE). W istocie mowa tu zatem, co do zasady, o wszelkich innych procedurach, przewidzianych w traktatach, niż zwykła procedura ustawodawcza.

Trzeba jednak pamiętać, że w TFUE znalazły się też przypadki przyjmowania aktów prawnych przez Radę bez odwołania do zwykłej czy specjalnej procedury ustawodawczej. Z kolei KE wydaje samodzielnie, na podstawie traktatów, akty prawne m.in. w obszarze prawa konkurencji.

Przedmiotem zainteresowania pozostaje w tym artykule zwykła procedura ustawodawcza, jako podstawowa w systemie prawnym UE<sup>19</sup>.

5. *Inicjatywa legislacyjna w zwykłej procedurze ustawodawczej.* Co do zasady to Komisja Europejska, jako instytucja, która wspiera ogólny interes Unii, ma pozycję dominującą do podjęcia inicjatywy ustawodawczej w UE<sup>20</sup>. Zgodnie z art. 17 ust. 2 TUE: „o ile Traktaty nie stanowią inaczej, akty ustawodawcze Unii mogą zostać przyjęte wyłącznie na wniosek Komisji”, a „pozostałe akty są przyjmowane na wniosek Komisji, jeśli Traktaty tak stanowią”. W szczególnych przypadkach przewidzianych w traktatach akty ustawodawcze mogą być przyjmowane z inicjatywy grupy państw członkowskich lub PE, a także na zalecenie Europejskiego Banku Centralnego bądź na wniosek Trybunału Sprawiedliwości lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Ponadto w art. 11 ust. 4 w związku z art. 24 TUE przewidziana została pośrednia inicjatywa legislacyjna, tzw. obywatelska (ludowa). Artykuł 11 ust. 4 TUE definiuje, że obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby państw członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji o przedłożenie w ramach jej uprawnień odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których zdaniem obywateli stosowanie traktatów wymaga aktu prawnego Unii. Szczegółowe warunki przedstawienia inicjatywy obywatelskiej zostały określone w rozporządzeniu 211/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady<sup>21</sup>.

Ponieważ przewidziano ewentualność sytuacji, w których Komisja nie wykona swoich funkcji i nie zainicjuje procedury legislacyjnej, mimo że zachodzi potrzeba przyjęcia aktu prawnego w danym obszarze, to traktaty wyposażyły Radę (art. 241 TFUE) i PE (art. 225 TFUE) w prawo pośredniej inicjatywy ustawodawczej. Polega ona na możliwości zażądania od Komisji podjęcia inicjatywy w kwestiach, co do których uważają one, że akt unijny jest niezbędny do zrealizowania celu określonego w TUE lub TFUE. Z tego uprawnienia najczęściej korzysta Rada, jak wskazywałem

<sup>19</sup> W praktyce występują inne procedury, oparte na podstawach traktatowych lub wynikające z praktyki. Są to np.: konsultacja Europejskiego Banku Centralnego, konsultacja Trybunału Obrachunkowego, konsultacja KR i konsultacja KES, procedura o charakterze nieustawodawczym dla przyjęcia aktów delegowanych i wykonawczych, procedura współpracy i procedura zgody.

<sup>20</sup> Szeroko zob. A. Zawidzka-Łojek, *Stanowienie prawa pochodnego Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo...*, red. A. Zawidzka-Łojek, R. Grzeszczak, A. Łazowski, s. 163 i n.

<sup>21</sup> Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej (Dz. Urz. UE L 65/1 z dnia 11 marca 2011 r.).

w punkcie poprzednim, i w swoich sugestiach ustala ramy rozwiązań prawnych, które następnie Komisja wypełnia propozycjami szczegółowych rozwiązań legislacyjnych. Komisja zobowiązuje się do bezzwłocznego przyjęcia wystarczająco szczegółowej odpowiedzi na żądanie Parlamentu. Z kolei Rada Europejska, która nie tworzy prawa w sposób bezpośredni (pomijając niektóre decyzje), zgodnie z art. 15 TUE nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju oraz określa ogólne kierunki i priorytety polityczne UE. Decyzje te są następnie wskazówką dla instytucji unijnych do uruchomienia wymienionego procesu prawotwórczego<sup>22</sup>. Są to więc specyficzne polityczne procedury inicjowania legislacji w UE (procedury typu *top-down* i *bottom-up*).

Inicjatywa ustawodawcza Komisji może się przejawiać w wystosowaniu projektu konkretnego aktu prawnego bądź też w formie rocznych i wieloletnich ogólnych planów legislacyjnych. Dla poruszanego tu zagadnienia planowania porządku legislacyjnego UE i ustalania jej priorytetów podstawowe znaczenie ma kompetencja KE do opracowywania swojego rocznego programu pracy – jesienią każdego roku poprzedzającego ten, w którym mają się odbyć planowane prace. Program ten jest projektowany, aby wzmocnić porządek polityki UE. Jednak to zadanie nie jest podstawowym czynnikiem, gdyż jest on niejako następny i wynika z wcześniej istniejących zobowiązań, a częściowo z faktu, że każda Prezydencja Rady ma w pewnym zakresie swoje odrębne priorytety, które wpływają na porządek prac KE. Należy zwrócić szczególną uwagę na moment przygotowywania planów, tak rocznych, jak i wieloletnich, gdy w ramach szeroko rozumianego dialogu międzyinstytucjonalnego pewną rolę mogą odegrać inne organy unijne, m.in. Komitet Ekonomiczno-Społeczny (KES) oraz Komitet Regionów (KR).

6. *Przebieg zwykłej procedury ustawodawczej.* Po zainicjowaniu procedury legislacyjnej projekt aktu prawnego trafia do dalszych prac – zazwyczaj PE i Rady. Wówczas to one wspólnie stają się jego „gospodarzami”. Procedura ta obejmuje większość unijnego prawodawstwa i stosowana jest w tych dziedzinach, które mają podstawowe znaczenie dla przebiegu procesu integracji, zwłaszcza w obszarze rynku wewnętrznego (m.in. wspólnych polityk, swobód rynku wewnętrznego, prawa konkurencji).

Stadia zwykłej procedury ustawodawczej podzielono na trzy czytania oraz procedurę pojednawczą. Pierwsze czytanie inicjuje *de facto* Komisja Europejska, gdyż to ona jest co do zasady inicjatorem legislacji<sup>23</sup>. Komisja przedstawia projekt aktu prawnego PE i Radzie (równocześnie), a także przekazuje go parlamentom narodowym państw

<sup>22</sup> A. Zawadzka-Łojek, *Stanowienie prawa...*, s. 169–172.

<sup>23</sup> W szczególnych przypadkach przewidzianych w traktatach akty ustawodawcze mogą być przyjmowane z inicjatywy grupy państw członkowskich lub Parlamentu Europejskiego na zalecenie Europejskiego Banku Centralnego lub na wniosek Trybunału Sprawiedliwości, lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego (art. 289 ust. 4 TFUE).



członkowskich UE, które co do zasady mają osiem tygodni na kontrolę wniosków KE pod kątem zgodności z zasadą pomocniczości<sup>24</sup>.

Pierwsze czytanie i ustalenie stanowiska ma miejsce najpierw na forum PE. Stanowisko tu wypracowane zostaje przesłane do Rady, a ta dysponuje dwiema możliwościami. Może przyjąć – co ma miejsce bardzo rzadko – akt prawny w formie zaproponowanej przez PE. Wówczas akt prawny uznaje się za uchwalony, a cała procedura jest zakończona. Rada może odrzucić stanowisko PE i zająć własne stanowisko (tak dzieje się najczęściej w praktyce). W efekcie PE otrzymuje propozycję aktu od Rady do drugiego czytania. W tym samym czasie również KE przedstawia PE swoją opinię co do zajętogo przez niego stanowiska. W PE przeprowadzane jest także drugie czytanie projektu aktu prawnego, przesłanego wraz z jej stanowiskiem przez Radę. Parlament Europejski ma trzy miesiące na zajęcie stanowiska. Wyróżnia się co do zasady trzy możliwości postępowania w PE. Po pierwsze, może on przyjąć akt w formie zaproponowanej przez Radę lub też w ogóle nie zająć stanowiska; wówczas uważa się, że akt prawny został przyjęty. Po drugie, może odrzucić stanowisko Rady, a akt prawny uznaje się wówczas za nieprzyjęty. Po trzecie, może nanieść poprawki na akt otrzymany od Rady (najczęściej występuje ten właśnie scenariusz) i przesłać tak zmieniony akt do Rady i KE. Także Rada ma trzy miesiące od chwili wpłynięcia aktu od PE na zajęcie własnego stanowiska. Ma ona dwie możliwości: może przyjąć lub odrzucić poprawki zaproponowane przez PE. Jeśli Rada odrzuci stanowisko PE, Przewodniczący Rady i Przewodniczący Parlamentu Europejskiego zwołują Komitet Pojedynczy. Komitet ten powołany jest, aby wypracować wspólne stanowisko Rady i PE w oparciu o zaproponowane wcześniej stanowiska odnośnie do danego aktu prawnego. Co istotne, na tym etapie procedury Komisja bierze udział w obradach, będąc reprezentowana w Komitecie. Zawarcie porozumienia przez obie instytucje w czasie obrad Komitetu powinno nastąpić w ciągu maksymalnie sześciu tygodni. Skutkuje to trzecim czytaniem projektu aktu. Obie instytucje mają także sześć tygodni na zatwierdzenie ustalonego stanowiska, wówczas akt prawny zostaje uchwalony; jeśli wyrażą negatywne stanowisko, uważa się, że projekt aktu prawnego nie został przyjęty.

7. *Specjalna procedura ustawodawcza.* Obok zwykłej procedury ustawodawczej traktaty stanowiące UE wskazują na procedury specjalne, przy czym nie definiują ich precyzyjnie. Co do zasady procedury te zastępują wcześniejsze procedury konsultacji, współpracy i zgody, które wyznaczały regulacje traktatów stanowiących UE przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony. Zmiana ta miała na celu uproszczenie procesu

<sup>24</sup> Szeroko zob. R. Grzeszczak, *Rola parlamentów narodowych w procesie legislacji wspólnotowej jako strażników zasady pomocniczości*, [w:] *Konstytucja dla Europy: przyszły fundament Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, Kraków 2005, s. 249–263; M. Słok-Wódkowska, *Zakres przedmiotowy kompetencji parlamentów narodowych do badania zasady pomocniczości w świetle Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4, s. 141 i n.

decyzyjnego w UE dzięki poprawie przejrzystości i skuteczności. Przejrzystość w procesie legislacyjnym Unii Europejskiej odnosi się do zdolności obywateli do kontrolowania przedstawicieli swojego rządu w negocjacjach<sup>25</sup>.

Procedura ta nie ma jednolitego przebiegu, a elementem wspólnym dla jej różnych wersji jest udział w niej, odpowiednio, Parlamentu Europejskiego lub Rady. Jak wskazuje sama nazwa, są to procedury inne od zwykłej procedury ustawodawczej i stanowią wyjątek. Specjalna procedura ustawodawcza, zgodnie z art. 289 ust. 2 TFUE, jest stosowana wówczas, gdy akt prawny jest przyjmowany przez Parlament Europejski z udziałem Rady lub przez Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego. Akt podjęty w tej procedurze będzie aktem ustawodawczym. W specjalnych procedurach ustawodawczych to Rada jest w praktyce podstawowym ustawodawcą, a Parlament Europejski jest tylko włączony do procedury. Jego rola ogranicza się do konsultacji lub ewentualnie do zatwierdzenia. Inaczej niż w przypadku zwykłej procedury ustawodawczej, traktaty stanowiące UE nie regulują specjalnych procedur ustawodawczych; każdorazowo są one odrębnie opisane w odpowiednich artykułach zakładających ich stosowanie<sup>26</sup>.

Pojęcie udziału jest, jak wskazuje praktyka i brak definicji traktatowej, rozumiane elastycznie. Udziałem w rozumieniu art. 289 TFUE będą wszelkie formy uczestnictwa w procedurze ustawodawczej PE lub Rady, wyrażające się, najprościej rzecz ujmując, w możliwości oddziaływania (nawet ograniczonego) na proces ustawodawczy i wywierania wpływu na treść przyjętego aktu. Zazwyczaj jest to miękkie oddziaływanie, co różni je od twardego oddziaływania (tj. współdecydowania), występującego w zwykłej procedurze ustawodawczej. Najczęściej stanowiącą instytucją (przeważającą w procedurze) jest Rada. Istnieje znacząca różnorodność form udziału Parlamentu w przyjmowaniu aktów. Najczęściej stosowana jest konsultacja z PE. Parlament wydaje wówczas niewiążącą opinię (np. środki dotyczące zabezpieczenia społecznego lub ochrony socjalnej – art. 21 ust. 3 TFUE; harmonizacja podatków pośrednich – art. 113 TFUE). W traktatach spotykany jest wymóg uzyskania zgody PE i jest to także forma udziału.

Dodatkowo traktaty zawierają legitymację do przyjmowania aktów prawnych samodzielnie przez Radę lub Komisję. Nie są to specjalne procedury ustawodawcze, a w efekcie trudno jest jednoznacznie zaklasyfikować akty tworzone w ich wyniku. Dla przykładu: Rada może przyjąć wspólną taryfę celną (art. 31 TFUE), a Komisja samodzielnie podejmuje decyzje w prawie konkurencji, m.in. przyjmuje dyrektywy i podejmuje decyzje w zakresie działań państw wobec przedsiębiorstw publicznych, w zakresie pomocy publicznej (zob. art. 105 i 106 TFUE)<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Szeroko o aspekcie przejrzystości procedur legislacyjnych zob. J.P. Cross, *The seen and the unseen in legislative politics: explaining censorship in the Council of Ministers of the European Union*, „Journal of European Public Policy” 2014, nr 2, s. 268–285.

<sup>26</sup> Por. A. Doliwa-Klepcka, *Stanowienie aktów ustawodawczych w Unii Europejskiej*, Warszawa–Białystok 2014, s. 255 i n.

<sup>27</sup> A. Zawidzka-Łojek, *Stanowienie prawa...*, s. 174.

8. *Społeczne aspekty tworzenia prawa UE*. Wykonywanie przez instytucje UE ich kompetencji w procesie prawotwórczym nie odbywa się w społecznej próżni, ale jest przedmiotem oddziaływania poszczególnych państw, rozmaitych organizacji i grup nacisku, działających zarówno wewnątrz państw członkowskich, jak i na szczeblu UE. Propozycje Komisji ulegają zresztą bardzo istotnym modyfikacjom podczas prac grup roboczych oraz Komitetu Stałych Przedstawicieli (Committee of Permanent Representatives – COREPER), przygotowujących prace Rady<sup>28</sup>. W proces tworzenia prawa, w różnym zakresie, włączeni są także partnerzy społeczni, organy ich reprezentujące, m.in. przez KR, KES, parlamenty narodowe. W kilkudziesięciu przypadkach przepisy traktatów stanowiących UE nakazują przeprowadzenie konsultacji, czyli zasięgnięcie opinii jednego z komitetów albo obu łącznie, w trakcie procedury ustawodawczej. Poza wyraźnie przewidzianymi w traktacie rozwiązaniami proceduralnymi, na korzystne dla siebie kształtowanie prawa UE wywierają nacisk rozmaite organizacje, będące reprezentantami poszczególnych grup interesów, np. pracodawców, pracowników, przedsiębiorstw sektora publicznego, konsumentów czy producentów rolnych. Grupy nacisku reprezentują poszczególne interesy w skali europejskiej, krajowej, regionalnej lub lokalnej<sup>29</sup>.

Unia Europejska jako organizacja o wielonarodowym charakterze oraz o otwartym procesie tworzenia polityki, a w pewnym sensie także prawa, w którym wielką rolę odgrywają narodowe elity polityczno-administracyjne, jest modelem obszarem rozwijania się lobbingu<sup>30</sup>. Lobbyści próbują oddziaływać na wszystkich etapach tworzenia prawa oraz na wszystkie instytucje unijne: Komisję i jej administrację oraz komitety współdziałające przy tworzeniu prawa przez Komisję, na przedstawicieli państw członkowskich w Radzie, na COREPER i jego liczne grupy robocze, na członków Parlamentu i właściwe komisje parlamentarne. Proces ten jest dynamiczny i przybiera na sile, dotyczy też coraz większej grupy organów unijnych i krajowych.

W Traktacie z Lizbony po raz pierwszy wprowadzono do TUE przepisy dotyczące uprawnień parlamentów narodowych państw członkowskich (art. 12 TUE). Jednym z najważniejszych jest uprawnienie do „czuwania nad przestrzeganiem zasady pomocniczości”<sup>31</sup>. Zasada ta nie jest jednoznaczna, a ocena, czy dany akt jest, czy nie jest

<sup>28</sup> R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza...*, s. 54–55 i 304; C.H. Grøn, H.H. Salomonsen, *Who's at the table? An analysis of ministers' participation in EU Council of Ministers meetings*, „Journal of European Public Policy” 2015, DOI: 10.1080/13501763.2014.983145, s. 11.

<sup>29</sup> R. Grzeszczak, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Jak wpływać na procesy decyzyjne organów Unii Europejskiej? Podręcznik dla członków i zastępców członków Komitetu Regionów*, red. J. Majchrowski, Warszawa 2013, s. 179 i n.

<sup>30</sup> U. Kurczewska, M. Mołęda-Zdziech, *Lobbing w Unii Europejskiej – zarys problematyki*, „Studia Europejskie” 1999, nr 2, s. 54; szeroko zob. L. Graniszewski, *Grupy interesu w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.

<sup>31</sup> Zgodnie z art. 12 TUE: „Parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii: [...] b) czuwając nad poszanowaniem zasady pomocniczości zgodnie z procedurami przewidzianymi w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności”.

zgodny z zasadą pomocniczości, ma w znacznej mierze charakter polityczny<sup>32</sup>. Z tego względu już w pracach konwentu zdecydowano, że także badanie zgodności z zasadą pomocniczości powinno być realizowane przez ciała polityczne – parlamenty narodowe w państwach członkowskich. W efekcie parlamenty narodowe stają po tej samej stronie barykady, aczkolwiek na innym poziomie (krajowym), niż czyni to Trybunał Obrachunkowy (na unijnym).

Parlamentarny mechanizm kontroli *ex ante* przestrzegania zasady pomocniczości to tzw. mechanizm wczesnego ostrzegania. Zmierza on przede wszystkim do zwrócenia uwagi wnioskodawcy, zazwyczaj Komisji Europejskiej, na potencjalny problem niezgodności aktu prawnego z zasadą pomocniczości. System obejmuje udzielanie tzw. żółtych i pomarańczowych kartek przez parlamenty narodowe. Mechanizm ten jest uregulowany w Protokole nr 2, a częściowo także w Protokole nr 1, w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. Parlamentarny mechanizm wczesnego ostrzegania jest ograniczony jedynie do aktów ustawodawczych. W efekcie parlamenty nie kontrolują aktów delegowanych i wykonawczych wydawanych przez KE ani aktów wydawanych przez instytucje UE w ramach WPZiB, ani umów międzynarodowych zawieranych przez UE.

9. *Program poprawy stanowienia prawa UE*. W 2002 r. Komisja Europejska podjęła się realizacji programu naprawczego i podnoszącego jakość legislacji w UE pod nazwą „Lepsze stanowienie prawa” (*Better Legislation*)<sup>33</sup>. Program ten trwa nadal, a wychodzi naprzeciw potrzebie poprawy otoczenia legislacyjnego UE, jego inflacji i archaizacji, oddalenia od adresatów. Problemy skuteczności, sprawności i użyteczności stały się przedmiotem programu poprawy otoczenia prawnego w UE. Komisja Europejska postawiła przed sobą zadanie uczynienia regulacji mniej sformalizowaną, efektywną, nowoczesną. Prawo UE boryka się bowiem z wieloma negatywnymi zjawiskami, które ciążą także systemom wewnętrznym państw członkowskich. Są to: biurokracja, niejasny podział kompetencji, mieszanie metody rządowej ze wspólnotową (unijną), problem komitetologii, nadregulacji związanej z rozrostem struktur administracyjnych czy też archaizacja bądź kolosalne i nieuzasadnione koszty tworzonego prawa (brak ekonomiki prawa, tj. oceny kosztów regulacji).

Ocena jakości prawa opiera się na trzech podstawowych przesłankach, tj. jego skuteczności, sprawności i użyteczności, i w pewnym uproszczeniu sprowadza się do oceny efektów regulacji prawnych; sprawność prawa ocenia się przez jego koszty, a użyteczność mierzona jest skalą korzyści regulacji prawnych. Mamy tu do czynienia z oceną instrumentalną prawa. Trzeba jednak zdać sobie sprawę, że większość ocen

<sup>32</sup> Zob. V. Negrut, *The Lisbon Treaty and the New Dimension of the Principles of Proportionality and Subsidiarity*, „Acta Universitatis Danubius” 2010, nr 3, s. 60.

<sup>33</sup> Opis programu poprawy legislacji UE „Lepsze stanowienie prawa”: [www.ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/documents/brochure/br\\_brochure\\_pl.pdf](http://www.ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/brochure/br_brochure_pl.pdf).

skuteczności prawa opiera się na analizie tekstów prawnych. Tymczasem prawo można oceniać nie tylko skutkowo, ale także aksjologicznie, a zatem dołączają kryteria wartości w prawie. Można zatem mówić – nie wchodząc w szczegóły problemu – o pewnym relatywizmie oceny. Proces poprawy otoczenia regulacyjnego wpisuje się praktycznie we wszystkie polityki Unii, a głównym wyzwaniem dla instytucji UE jest zapewnienie, że prawodawstwo, które przyjmują, „czyni więcej dobra niż zła”<sup>34</sup>.

Program lepszego stanowienia prawa objął wiele działań: wprowadzenie systemu oceny wpływu i poprawę konstrukcji najważniejszych wniosków legislacyjnych Komisji; wdrożenie programu uproszczenia obowiązującego prawa (w konsekwencji np. wycofano część dyrektyw regulujących szczegółowo jakość sprzedawanych owoców i warzyw, m.in. słynną dyrektywę dotyczącą krzywizny ogórka); testy wniosków aktów prawodawczych KE rozpatrywanych przez Radę i PE (pod kątem ewentualnej nadregulacji czy zbyteczności i w efekcie ich wycofania z agend); szerokie konsultacje z różnymi środowiskami społecznymi i podejmowanie działań alternatywnych wobec wiążącej legislacji<sup>35</sup>.

10. *Praktyka – procedura ustawodawcza w świetle praktyki – prace w Komisji Europejskiej.* Na etapie tworzenia wniosku w KE widoczna jest przewaga koordynacji poczynań legislacyjnych w stosunku do sposobu, sięgając do języka znanego w państwach resortowego modelu tworzenia prawa. Należy podkreślić, że zanim powstanie formalny wniosek legislacyjny, w dyrekcjach generalnych KE trwają prace konsultacyjne zarówno między samymi dyrekcjami, jak i z zainteresowanymi podmiotami, w tym grupami interesów, państwami członkowskimi oraz innymi organami unijnymi.

Inicjatywa w KE rozpoczyna się w zainteresowanej (właściwej przedmiotowo) jednostce, która rozpoczyna pracę nad tekstem aktu. Jest to droga wewnętrzna, a tym samym obowiązuje hierarchia wewnętrzna. Inicjatywę wpisuje się w tzw. system CIS<sup>36</sup>. Moment umieszczenia projektu w systemie jest notą oficjalną i można mówić już wówczas o formalnym projekcie aktu. W ten sposób jest on przesyłany do odpowiednich pozostałych dyrekcji KE z prośbą o wypowiedzi, zazwyczaj w ciągu 2 tygodni. Znana jest procedura pilna (rzadka w praktyce), która powinna się zamknąć w 48 godzinach. Procedura ta odbywa się za pośrednictwem gabinetu Przewodniczącego KE. Spływające z zapytanych dyrekcji opinie są albo opiniami z aprobatą i bez komentarzy, albo z aprobatą, lecz i z komentarzami, które uwzględnia się w koordynującej jednostce KE albo też nie uwzględnia i uzasadnia to, po czym następuje ponownie przesłanie wniosku do CIS.

<sup>34</sup> R. Grzeszczak, *Dobre prawo Unii Europejskiej. Uwagi o programie reformy otoczenia prawnego UE*, [w:] *Nowe tendencje w europejskim prawie gospodarczym*, red. A. Kołtunowska, W. Maciejewski, A. Zawidzka, Warszawa 2010, s. 12–29; A. Doliwa-Klepacka, *Stanowienie...*, s. 291 i n.

<sup>35</sup> Zob. [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_pl.htm).

<sup>36</sup> Zob. np. [http://ec.europa.eu/transport/modes/road/social\\_provisions/tachograph/doc/2011-07-18-ia.pdf](http://ec.europa.eu/transport/modes/road/social_provisions/tachograph/doc/2011-07-18-ia.pdf).

Po umieszczeniu wniosku w systemie CIS zajmują w jego sprawie stanowisko Służby Prawne KE oraz sekretariat generalny. Są to konsultacje horyzontalne w ramach struktury instytucjonalnej KE. Dodatkowo z systemu CIS na etapie zaawansowanych uzgodnień wewnętrznych wniosek kierowany jest do tłumaczy. Część wniosków trafia na posiedzenie Komisji, które tradycyjnie odbywa się raz w tygodniu w środę, za drzwiami zamkniętymi. Wówczas możliwe jest przeprowadzenie głosowania nad wnioskiem, który do nadania mu dalszego biegu wymaga zwykłej większości wśród komisarzy. Jednakże większość wniosków trafia w trybie powiadomienia (7 dni) do gabinetów. W tym przypadku milczenie jest uznawane za zgodę na przyjęcie wniosku. Równoległe prowadzone są konsultacje wertykalne w KE z wybranymi organizacjami, grupami społecznymi i lobbystami (*stakeholders consultation*, panele eksperckie, partnerzy socjalni itp.). Przyjęcie wniosku w KE otwiera wyżej opisaną unijną procedurę ustawodawczą.

\*

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, uzasadniony jest pogląd o autonomicznym i specyficznym, choć powiązanim i bazującym na dorobku nauki o tworzeniu prawa w państwie i w organizacjach międzynarodowych, modelu unijnej legislacji. Wykazuje on swoiste cechy, m.in. w zakresie samej procedury, form tworzonych źródeł prawa, podmiotów uczestniczących w tworzeniu i inicjowaniu wniosku aktu, w jego dalszym kształtowaniu oraz kontroli proceduralnej i sądowej tworzonego w ten sposób prawa. Zachodzi tu splot kompetencji organów unijnych, ale także organów władz państwowych, i problem delegowania kompetencji regulacyjnych na podmioty wykonawcze. Jak ma to często miejsce w systemie unijnym, także procedura legislacyjna UE to kompromis, a dokładnie – to *modus operandi* technokratycznych i demokratycznych mechanizmów stanowienia prawa.

Mimo że w unijną procedurę ustawodawczą zaangażowane są trzy instytucje, o odmiennej filozofii działania, które reprezentują modele ponadnarodowe (KE i PE) i międzyrządowe (Rada), to działania są efektywne i spójne. Wielojęzyczność prawa UE jest trudnym zadaniem, któremu procedury, jak się wydaje, wychodzą jednak na przeciw. W efekcie organizacja prac legislacyjnych nad projektami aktów prawa UE jest oceniana wysoko.