

Renata ŚLIWA

Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

renatasliwa@gmail.com

## PROCES REGULACJI UNIJNYCH W ŚWIETLE TRAKTATU Z LIZBONY A ISTOTA KONCEPCJI NARZĘDZIA OCENY WPŁYWU

**ABSTRACT** The process of European Union regulation in the light of Treaty of Lisbon and the essence of *Impact Assessment* concept

On the background of the most pressing problems related to the European Union (EU) power legitimization, the Treaty of Lisbon has been treated as the innovative adjustment in the area of legal, political, economic and administrative spectrum of choices. If the significance of the EU is to continue, the investment in the improvement of the legitimization of the EU power through the efficiency needs to be intensified. Through the lenses of the Treaty of Lisbon the administration servant corpus is presented in its role of knowledge production, as well as the stimulation of transparency and participation in the decision processes.

**Keywords:** regulation, *Impact Assessment*, heterogeneity and complexity of European integration, Treaty of Lisbon

**Słowa kluczowe:** regulacja, Ocena Wpływu, heterogeniczność i złożoność integracji europejskiej, Traktat z Lizbony

*Wykonując swoje zadania, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii korzystają ze wsparcia otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej.*

Art. 298 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

## WPROWADZENIE

Potwierdzone traktatami i ciągłymi deklaracjami przywiązanie polityczne do konstytucyjnych wartości integracji europejskiej (od Wspólnot Europejskich po Unię Europejską) osłabiane jest pojawiającymi się na horyzoncie procesu integracyjnego kryzysami<sup>1</sup>. Ostatniemu towarzyszy kryzys struktur unijnych, pogłębiony na wielu płaszczyznach (gospodarki światowej, polityk narodowych, instytucji europejskich<sup>2</sup>) – nazywany jest wręcz kryzysem spójności. Kryzys 2008 r. zmniejszył możliwość czerpania z potencjału odzwierciedlonego w traktatowych zmianach z Lizbony, nazwanego *nowatorską metodą radzenia sobie ze złożonością*<sup>3</sup>.

Nie ustaje oczekiwanie na odważne kroki w kierunku poważnego zrewidowania obecnego *status quo* procesu integracji, zidentyfikowania czynników tego stanu i wdrożenia koniecznych przedsięwzięć naprawczych. Liczne rozprawy i analizy wskazują na konstytucyjną konieczność dalszej akceptacji jedności w różnorodności<sup>4</sup> i, dla jej utrzymania, wymóg realokowania władzy w ramach struktur integrującej się Europy. Możliwości w tym zakresie upatruje się w ograniczaniu hierarchii i przesuwaniu władzy na niezależne i funkcjonalne zrzeszenia obywateli<sup>5</sup>.

Metoda Oceny Wpływu (Ocena Skutków Regulacji) jest jednym ze stabilizujących się w ramach unijnych struktur rozwiązań instytucjonalnych zabezpieczających pożądaną wpływ wprowadzanych regulacji na życie ludności.

Pytanie badawcze niniejszego opracowania brzmi: czy w traktacie z Lizbony (TL) znajduje się uzasadnienie przydatności narzędzia, jakim jest Ocena Wpływu? Celem artykułu jest ukazanie istoty tego narzędzia w kontekście podejścia do integracji europejskiej w TL.

<sup>1</sup> Jako przykłady można wymienić: „kryzys pustego fotela” z 1965 r., dymisję 20 komisarzy Komisji Europejskiej w związku z korupcją w 1999 r., przegrane referendum w sprawie europejskiego traktatu konstytucyjnego we Francji i Holandii w 2005 r. czy kryzys finansowy i fiskalny z 2008 r.

<sup>2</sup> J. Zielonka, *Koniec Unii Europejskiej?*, przeł. E. Gołębiowska, Warszawa 2014, s. 58.

<sup>3</sup> J. Staniszkis, *Antropologia władzy. Między Traktatem Lizbońskim a kryzysem*, Warszawa 2009, s. 7.

<sup>4</sup> Z. Bauman, *Europa – niedokończona przygoda*, przeł. T. Kunz, Kraków 2012; U. Beck, E. Grande, *Europa kosmopolityczna. Społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności*, przeł. A. Ochocki, Warszawa 2009.

<sup>5</sup> W odpowiedzi na wyzwania w poszczególnych obszarach funkcjonalnych UE miałyby powstawać sieci lub kluby zrzeszające przedsiębiorców i polityków. W ich ramach będzie alokowana władza do przeprowadzania formalnych inicjatyw związanych z próbami rozwiązywania problemów o szczególnej dla danej grupy społecznej wadze, w tym z pominięciem unijnych instytucji. G. Majone, *Rethinking European Integration after the Debt Crisis*, „UCL The European Institute Working Paper” 2012, nr 3, s. 22-25; J. Zielonka, *Koniec Unii Europejskiej?*...

Hipotezę artykułu stanowi stwierdzenie, że implementowane z coraz większą intensywnością i polityczną starannością w strukturach instytucjonalnych UE narzędzie Oceny Wpływu ma odzwierciedlenie w prawie przyjętym w TL oraz kryje w sobie potencjał rozwiązań problemów dotyczących społeczeństwa integrowane w ramach Unii Europejskiej.

Struktura artykułu obejmuje cztery rozdziały zasadnicze. Po zarysowaniu wyzwań instytucjonalnych stojących przed służbami administracyjnymi UE ukazano istotę TL jako propozycji dostosowań prawnych, instytucjonalnych i administracyjnych. W dalszej części artykułu przedstawiono koncepcję Oceny Wpływu na tle rozwiązań wniesionych przez TL, a następnie zaprezentowano ją jako możliwe narzędzie kształtowania procesu regulacji opartego na wiedzy, podnoszeniu poziomu partycypacji w procesie prawodawstwa oraz zwiększaniu przejrzystości tego procesu.

W publikacji przyjęto myślenie w kategorii wyłaniania się nowego porządku odpowiadającego złożoności dzisiejszej UE, wymuszającego nowy typ procedur nastawionych nie tylko na kierowanie, lecz także na produkowanie nowej wiedzy. Taki schemat poznawczy zestawiono z postrzeganiem przedmiotowych problemów w kategoriach imperatywu kształtowania przez nadrzędne organy prawotwórcze (międzypaństwowe ciała, którym państwa delegowały pewne kompetencje w zakresie stanowienia prawa) porządku ustrojowego jako podstawy harmonijnego związku między interesem narodowym a interesem europejskim.

## 1. ISTOTA TRAKTATU Z LIZBONY W ŚWIETLE MOŻLIWYCH PRZESUNIĘĆ WŁADZY

Traktat z Lizbony stanowi kolejną od traktatu z Maastricht najszerzej zakreśloną próbę dostosowania zasad funkcjonowania UE do zmieniającego się otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego<sup>6</sup>. Celem wprowadzanych traktatem lizbońskim reform, zapoczątkowanych już wcześniejszymi traktatami, jest *zwiększanie efektywności i legitymacji demokratycznej Unii oraz poprawa spójności jej działań*<sup>7</sup>.

TL jest swoistą umową rewizyjną, „traktatem reformującym”, dostosowującym funkcjonowanie UE jako organizmu prawnego, którego *zakres kompetencji, struktura oraz mechanizm decyzyjny* leżały w gestii decyzji traktatowych państw członkowskich. Traktat wyróżniało usystematyzowanie oraz powtórzenie postanowień, które nadawały kierunek rozwoju UE, obowiązujących już w ramach funkcjonowania Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz Traktatu o Unii Europejskiej<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> *The Treaty of Lisbon. A Second Look at the Institutional Innovations*, CEPS, EGMONT, EPC, 27 IX 2010, s. 179.

<sup>7</sup> *Traktat z Lizbony. Ujednolicone teksty Aktów Podstawowych Unii Europejskiej*, wybór i wpraw. R. Bujalski, P. Błądzki, Warszawa–Kraków 2008, s. 23, 29, 50.

<sup>8</sup> Więcej na ten temat zob. J. J. Węc, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011, s. 111-245; J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu*

TL jest postrzegany jako próba *poszukiwania nowej formuły władzy* w UE, w miejsce tej, która przestała się sprawdzać. Jako polityczno-prawne przedsięwzięcie jest on opisywany w kontekście innowacyjności propozycji łączenia idei porządku i idei wolności<sup>9</sup>, jaką w sobie kryje. W obszarze komunikacji prawno-administracyjno-instytucjonalnej hierarchiczność i dążenie do jednolitości norm i procedur, mające niskie wskaźniki skuteczności, zastępowane są samodzielnym konstruowaniem własnych (krajowych) rozwiązań prawnych w obrębie wyznaczonych traktatowo warunków brzegowych (art. 67 ust. 1 TFUE, art. 2-3 TUE). Traktat lizboński ukazuje UE nie jako system, a jako złożoność<sup>10</sup>. Postrzeżenie kontroli, wyłaniające się na gruncie rozpadu stosowanych wcześniej podejść do operacjonalizacji celów UE, miało przyczynić się do nowej konceptualizacji władzy oraz idei porządku w UE. Przy czym porządek nie jest już utożsamiany z hierarchią, a ma wyłaniać się z chaosu wynikającego z dopasowywania się odmiennych, niespójnych (niepasujących do siebie i często wręcz immanentnie sprzecznych) struktur kulturowych, politycznych czy gospodarczych. Ta innowacyjność TL miała jednocześnie odciążać struktury operacyjne przez odejście od sztywnego biurokracizmu, naznaczonego hierarchicznością i liniowością (art. 2 ust. 5 TFUE)<sup>11</sup>.

Wobec narosłej „złożoności i sieciowości” otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego wyczerpał się potencjał obowiązującego w UE dyktatu ładu hierarchicznego<sup>12</sup>. Niezbędne wydaje się przyjęcie narzędzi regulacji opartych na możliwości wykorzystania zróżnicowanych intensywności obowiązywania norm i odpowiadających tym intensywnościom rozwiązań prawnych w poszczególnych państwach członkowskich<sup>13</sup>. Ta przemiana formuły „władztwa” miałyby być impulsem do wyłaniania się swoistych instytucji i procedur.

TL wyposaża urzędników w dużą niezależność w stosowaniu narzędzi do kontroli podmiotów o sile dominującej, jeśli ich działania naruszają interes wspólnoty państwa UE. Integracji funkcjonalnej została nadana sterowność przez *wieloszczeblowy i wielocentrowy korpus urzędników* (art. 288-292 TFUE). Egzekwują oni prawo poprzez sformalizowane decyzje w wersji wariantowej, ze wskazaniem na skutki decyzji każdej z alternatyw decyzyjnych; akcent kładziony jest na fazę przygotowania decyzji. Takie podejście do administrowania integracji pozwala zwiększać możliwość zbiegania się działań i nie prowadzi do ujednolicania struktur<sup>14</sup>.

---

z *Lizbony*, Warszawa 2008, s. 29-30; *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 53-54.

<sup>9</sup> J. Staniszkis, *Antropologia władzy...*, s. 50.

<sup>10</sup> *Taż*, *Zawładnąć! Zarys procesualnej teorii władzy*, Warszawa 2012, s. 9.

<sup>11</sup> *The Treaty of Lisbon. A Second Look...*, s. 185, 189.

<sup>12</sup> J. Zielonka, *Unia Europejska. Rekonstrukcja albo śmierć*, „Wszystko Co Najważniejsze” 2016, 17 XI, [online] <https://wszystkoonajwazniejsze.pl/prof-jan-zielonka-unia-europejska-rekonstrukcja-albo-smierc/>, 10 I 2018; J. Staniszkis, *Antropologia władzy...*

<sup>13</sup> *The Treaty of Lisbon. Implementing the Institutional Innovations*, CEPS, EGMONT, EPC, 15 XI 2007, s. 103-104, 146.

<sup>14</sup> C.H. Church, D. Phinnemore, *Understanding the Treaty of Lisbon*, „Romanian Journal of European Affairs” 2010, vol. 10, nr 2, s. 24; *Democracy in the EU after the Lisbon Treaty*, red. R. Matarazzo, Roma 2011, s. 12.

W TL procedury to zarówno filary procesu kierowania, jak i generatory nowej wiedzy, wymuszające refleksję aksjologiczną w trakcie wyboru właściwego dla danego państwa i czasu zestawu norm. Nacisk położono nie tylko na samo podjęcie decyzji, lecz także na regulację procesu podejmowania tej decyzji. W ten sposób ujawnia się bezwzględny wymóg nadania procesowi przygotowywania decyzji transparentności informacyjnej (art. 15 TfUE, art. 11 ust. 2 TUE). W zależności od kształtu informacji bazowych efekt decyzyjny jest inny i urzędnik ma być tego świadomy. W ten sposób w traktacie lizbońskim wskazuje się nowe definiowanie władzy. To, co jest porządkiem i oznacza kontrole, zostaje silnie osadzone na intelektualnych podstawach operowania w sferze zderzania się pozornie wykluczających się wartości, uruchamiania mechanizmów wewnętrznego przygotowania moralnego oraz informacyjnego. Władza i kontrola są legitymowane ich zdolnością do operowania w różnorodności bez jej likwidowania.

Istota TL sprowadza się do stworzenia przestrzeni prawno-instytucjonalnej dla istnienia na równoprawnych zasadach różnych systemów wartości, wielu hierarchii norm, różnych tradycji. Jednoznacznie wskazuje się na zwiększoną rolę sumienia w procesie stanowienia i egzekwowania prawa. Ciężar władzy ma spoczywać na prawie oraz Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który ma możliwość doprecyzowania warunków brzegowych (skarga obywatelska, wskazanie na nieprzestrzeganie standardów obowiązujących w UE) i wymuszenia zmian w prawie krajowym. Władza ma zapewniać nie jednolitość, a bezwarunkową przewidywalność działań – można dokonywać wyboru w obrębie precyzyjnie zarysowanych ograniczeń. Ujęcie takie jest istotne z punktu widzenia roli urzędników jako elementów władzy i kontroli, będących instytucjonalnym gwarantem ciągłości i przewidywalności niezależnie od politycznych rotacji<sup>15</sup>.

## 2. KONCEPTUALIZACJA OCENY WPŁYWU (*IMPACT ASSESSMENT*) W ŚWIETLE ISTOTY ZMIAN WYTYCZONYCH TRAKTATEM Z LIZBONY – ISTOTA MODYFIKACJI STYLU PROCEDOWANIA W REGULACYJNYCH PROCESACH DECYZYJNYCH

Podejście do innowacyjności traktatu lizbońskiego, łączącego idee porządku i wolności, pozostaje komplementarne do ukazywanych już w nauce ekonomii spojrzeń na istotę prawa wolności, która ma sprowadzać się do ustanowienia zasad, istnienia granicy, poza którą jednostka pozostaje wolna i bezpieczna w swoim działaniu<sup>16</sup>.

Duża rola w stanowieniu prawa oddana w ręce korpusu administracyjnego pozostawia jednocześnie istotną rolę w procesie efektywnego regulowania społecznego umocowaniu moralnemu (systemowi wartości) urzędników. Zabiegiem wzmacniającym jest oddziaływanie prawno-instytucjonalne za pomocą presji konstytucyjnej<sup>17</sup>, rozumianej

<sup>15</sup> J. Staniszkis, *Antropologia władzy...*, s. 20.

<sup>16</sup> F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności*, przeł. J. Stawiński, Warszawa 2006, s. 155.

<sup>17</sup> W. Eucken, *Podstawy polityki gospodarczej*, red. E. Eucken, K.P. Hensel, wpraw. P. Steinbach, przeł. J. Kałużny, Poznań 2005, s. 406.

jako przewidywalna i stabilna proceduralnie reakcja władzy prawodawczej (w tym w ramach władztwa administracyjnego) na uchybienia z zakresu ochrony podstawowych wartości zagwarantowanych konstytucyjnie.

TL można postrzegać jako wprowadzenie swoistej konstytucji w relacjach integrujących się podmiotów państwowych. Jego fundamentem jako *aktu konstytucyjnego*<sup>18</sup> UE miały być zasady działania UE jako organizacji międzynarodowej, z elementami nadającymi dokumentowi traktatowemu właściwości modelu społecznego i gospodarczego, stanowiącego wytyczne do kształtowania zachowań podmiotów. W obszarze gospodarki miały to być składowe działań regulacyjnych podejmowanych wobec konsumentów i przedsiębiorców jako ramy ich postępowania<sup>19</sup>. Przez pryzmat szczególnej roli polityki pieniężnej, stabilności polityki budżetowej państw członkowskich oraz w świetle obowiązujących art. 101-108 TFUE zauważalna pozostaje w traktatach unijnych myśl ordoliberalna<sup>20</sup>, budująca koncepcje siły gospodarczej UE<sup>21</sup>. Polityka państwa nie może nigdy ograniczać konkurencji, w swojej funkcji regulacyjnej jednak musi rozpoznawać szkodliwy wpływ danego zjawiska gospodarczego (praca kobiet czy dzieci, wypuszczanie zanieczyszczeń środowiskowych itp.), a następnie zakreślać poprzez akty prawne wyraźną granicę swobodnego postępowania podmiotu<sup>22</sup>. Promowana przez Waltera Euckena idea koncentruje się na wspomaganium w rozwoju spontanicznych sił ludzkich, ale jednocześnie wykazuje troskę o ukierunkowanie tych sił tak, aby nie zwracały się one przeciwko interesowi wspólnoty. Uruchomienie działania takich mechanizmów jest postrzegane jako naturalnie właściwe funkcjom ukrytym jedynie w ustroju gospodarczym<sup>23</sup>.

<sup>18</sup> Wielu uważa to określenie za przesadzone, choć dokument jest inspirowany traktatem konstytucyjnym. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony...*, s. 29, 43-45; *Traktat lizboński: wprowadzenie*. [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0033>, 31 I 2018.

<sup>19</sup> W obszarze konstytuowania zachowań gospodarczych ujawnia się szczególna rola KE w jej prawie do nadzorowania wypełniania wymogów europejskich przez państwa członkowskie oraz koncentrowania się wokół wspólnych celów. Przestrzeganie ograniczeń ekspansji fiskalnej, wzmocnienie polityki walutowej UE, definicja wspólnej polityki pieniężnej, szczególna rola kontroli budżetowych podstaw polityki państw członkowskich (deficyty budżetowe i długi publiczne w ramach paktu stabilności i wzrostu) oraz polityki pieniężnej z jej rolą w zakresie utrzymywania stabilności cen oraz pogłębionej polityki pieniężnej w Eurogrupie, w tym wzmocnienie instytucjonalne w postaci uznania EBC za jedną z instytucji UE z uprawnieniami PE do zmiany jego statutu, stanowią filary konstytuujące gospodarczy proces integracyjny w ramach UE. *Konstytucja gospodarcza Unii Europejskiej. Aksjologia*, red. A. Nowak-Far, Warszawa 2010; *Traktat lizboński: wprowadzenie...*

<sup>20</sup> *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Inteligentne regulacje w Unii Europejskiej*, Bruksela, 8 X 2010, KOM(2010) 543.

<sup>21</sup> Jakkolwiek trwanie konfliktu między dążeniami do ideału wolności społecznej a pewną formą dyktatu ustrojowego na rzecz wprowadzenia i utrzymania tej wolności, w tym ograniczania władzy gospodarczej, wydaje się nie do uniknięcia, również w odsłonach wymuszanych przez otoczenie. W. Eucken, *Podstawy polityki gospodarczej...*, s. 427.

<sup>22</sup> *Tamże*, s. 343.

<sup>23</sup> *Tamże*.

Łączenie idei wolności i porządku w kontekście silnego akcentowania potrzeby ustroju pozostaje istotnie skoncentrowane na kierowaniu prac dostosowawczych, aby broniąc wartości konstytucyjnych, neutralizować wpływ czynników destrukcyjnie oddziałujących na tworzony system. Procesy dostosowawcze w ramach granic wyznaczanych przez niezbywalne wartości, oddane w ręce aparatu administrującego system, miałyby permanentnie monitorować korzyści i szkody wynikające lub mogące wyniknąć z podejmowanych aktywności regulacyjnych. Ten proces rozpoznawania negatywnych i pozytywnych elementów wpływu poszczególnych interwencji publicznych miałyby bronić podstawowych wartości w duchu gwarantowania wolności indywidualnego działania.

W kontekście tych rozważań można dostrzec potencjał narzędzia, jakim jest Ocena Wpływu, tkwiący w przesuwaniu się władztwa publicznego z rządu na produkcję wiedzy. Istota oceny wpływu leży w jej funkcjonalności nie tyle w obszarze rządu, ile aktualizowania wiedzy na potrzeby rozeznawania ułomności konkurencji czy ogólnie niedoskonałości interwencji publicznych. Ocena Wpływu jest procedurą wyposażoną w siłę nadawania procesowi rozpoznawalności negatywnych skutków działania rynku, ciągłości (korpus urzędników regulacji publicznej), profesjonalności, wiarygodności, przewidywalności. Jest także metodą zwiększania partycypacji oraz transparentności w procesach regulacyjnych. Podejście to jest naznaczone systemowością w krytycznej ocenie pozytywnych i negatywnych efektów proponowanych oraz istniejących regulacji, jak również alternatywnych rozwiązań nieregulacyjnych. Stanowi filar tzw. podejścia opartego na dowodach w procesie tworzenia polityk.

Właściwy dla danych uwarunkowań systemowy charakter tego typu ram regulacyjnych stanowi podstawy do zagwarantowania efektywnych i skutecznych regulacji w szybko zmieniającym się i złożonym otoczeniu.

### 3. OCENA WPŁYWU JAKO ODPOWIEDŹ NA TRAKTATOWE ZAPOTRZEBOWANIE NA WIEDZĘ, TRANSPARENTNOŚĆ, PARTYCYPACJĘ W PROCESIE STANOWIENIA REGULACJI

Ocena Wpływu jest jednym z instrumentów realizacji agendy Komisji Europejskiej *Better Regulation*, skoncentrowanej na poszukiwaniu efektywnego sposobu projektowania i ewaluowania unijnych polityk i regulacji.

Dokumenty, które stanowią obraz rozwoju idei *inteligentnych regulacji*, są podstawą do formułowania przesłanek i działań podejmowanych przez Komisję Europejską odpowiedzialną za efekty podejmowanych rozwiązań<sup>24</sup>.

Zasadniczymi celami Oceny Wpływu mają być: dostarczanie wiedzy, podnoszenie partycypacji i zapewnianie otwartości.

<sup>24</sup> European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, "Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union"*, 16 III 2005, COM(2005) 97, SEC(2005) 175; European Commission, *Impact Assessment Guidelines*, 15 VI 2005, SEC(2005) 791; *Mandelkern Group on Better Regulation Final Report*, 13 XI 2001; *Lepsze stanowienie prawa: silniejsza Unia dzięki lepszym wynikom*, Bruksela, 14 IX 2016, COM(2016) 615 i inne.

### Produkowanie wiedzy (art. 197 ust. 1 i 2 TfUE)

Ocena Wpływu to element procesu regulacyjnego, umożliwiający przesunięcie „wahadła regulacyjnego” od zasady przezorności, zapobiegania czy ostrożności (rozległa adopcja miar nastawionych na neutralizowanie niebezpieczeństw w różnych obszarach ryzyka regulacji – np. żywność modyfikowana genetycznie, zmiany klimatyczne, chemikalia) do regulacji ryzyka opartego na dowodach<sup>25</sup>. Ocena Wpływu dostarcza argumentów na rzecz podejmowania lub niepodejmowania ingerencji przez unijnych decydentów politycznych. Jej przygotowanie przed implementacją danej regulacji ugruntowuje empirycznie działania władz publicznych i wzmacnia proces świadomego wdrażania polityk unijnych, obiektywizuje działania polityczne, strukturyzuje polityki w kategoriach nakładów i efektów na podstawie wiedzy specjalistycznej. Głównym celem procesu decyzyjnego ma być nie tyle optymalizacja efektywności, ile poprawa poziomu wiedzy dostępnej do podejmowania decyzji politycznych.

### Partycypacja (art. 10 ust. 3, art. 11 ust. 2 TUE)

Ocena Wpływu jest postrzegana jako wewnętrzny proces „uczenia się polityki”, który ma dostarczać pewne ramy, umożliwiające strukturyzowanie polityk w kategoriach nakładów i efektów. Wewnętrzne rozpowszechnienie wiedzy jest etapem niezbędnym do osiągnięcia racjonalności proceduralnej – idee nie powinny być rozpatrywane w izolacji, ale łączone z innymi odpowiednimi ideami, aby zobaczyć, jak spójnie współistnieją<sup>26</sup>. Ocena Wpływu może być definiowana jako: klucz do zastosowania kwestii identyfikacyjnych w działaniu regulacyjnym, rozpoznawanie celów regulacji, branie pod uwagę wszystkich alternatyw regulacyjnych, w tym braku działania regulacyjnego. Zwiększa się udział stron, na które może potencjalnie lub faktycznie oddziaływać podejmowana aktywność regulacyjna. Strony te współuczestniczą w kształtowaniu polityki i prawodawstwa poprzez możliwość wypowiedzi na temat: działań i wstępnych ocen skutków przedstawianych przez Komisję, oceny skutków sporządzanych przez Komisję do danego wniosku ustawodawczego, wniosków ustawodawczych zatwierdzonych przez Komisję, projektów aktów prawnych, oceny efektywności obowiązujących przepisów i polityki, kierunków doskonalenia istniejącego prawa<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> J.B. Wiener, *Better Regulation in Europe*, „Current Legal Problems” 2006, vol. 59, s. 448, 460, 480, 517.

<sup>26</sup> G. Majone, *Risk Regulation in the European Union: Between Enlargement and Internationalization*, Florence 2003, [cyt. za:] K. Arrow, *The Economic Implications of Learning by Doing*, „Review of Economic Studies” 1962, vol. 29, nr 3, s. 155-173, [online] <https://doi.org/10.2307/2295952>; J. Torriti, R. Löfstedt, *The First Five Years of the EU Impact Assessment System: a Risk Economics Perspective on Gaps between Rationale and Practice*, „Journal of Risk Research” 2012, vol. 15, nr 2, s. 174, [online] <https://doi.org/10.1080/13669877.2011.634512>.

<sup>27</sup> Obywatele państwa UE są zapraszani do wypowiedzenia się poprzez strony: [http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say\\_en](http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_en); <https://ec.europa.eu/info/consultations>; [http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load\\_en](http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load_en), 20 I 2018.



**Transparentność (art. 15 TfUE, art. 1 TUE, art. 10-11 TUE)**

Zagwarantowanie przejrzystości podejmowanych działań regulacyjnych wynika bezpośrednio z partycypacyjnego charakteru procesu regulacji opartej na dowodach. Obejmuje ono również przygotowanie raportu z oceny wpływu, komunikowanego i konsultowanego z interesariuszami wprowadzanej inicjatywy zarówno we wstępnej fazie tworzenia oceny wpływu, jak i po przedstawieniu przez Komisję finalnej propozycji legislacyjnej wraz z raportem oceny wpływu<sup>28</sup>.

Ocena Wpływu jest jednocześnie zabezpieczeniem dla stosowania zasady subsydiarności i proporcjonalności (art. 5 TUE) w przeprowadzaniu ingerencji władz unijnych.

**ZAKOŃCZENIE**

Traktat lizboński wskazał na Unię Europejską jako na wspólnotę państw identyfikowalnych nie przez *wspólny dla wszystkich zestaw wartości, które chciałoby się maksymalizować*, ale przez *akceptowalne przez wszystkich ograniczenia*<sup>29</sup>. Zatem wspólnota urzędników, a nie wspólnota obywateli jest przez TL ukazywana jako faktyczna baza realizowania (się) priorytetów unijnej polityki<sup>30</sup>. Na tle znaczącej roli procesów regulacji w integrowaniu krajów UE Ocena Wpływu, narzędzie stosowane w KE od 2003 r., jest obiecującym elementem procesu usprawniania funkcjonalności instytucjonalnej UE. Podejmowanie kolejnej próby zrewitalizowania tego narzędzia poprzez zadania przypisane Grupie Zadaniowej ds. Zasad Pomocniczości, Proporcjonalności i „Robić mniej, ale Efektywniej”<sup>31</sup> może wskazywać, że ma ono moc udzielenia sprawności regulacyjnej w strukturach UE.

**BIBLIOGRAFIA**

- Arrow K., *The Economic Implications of Learning by Doing*, „The Review of Economic Studies” 1962, vol. 29, nr 3, [online] <https://doi.org/10.2307/2295952>.
- Barcz J., *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008.
- Bauman Z., *Europa – niedokończona przygoda*, przeł. T. Kunz, Kraków 2012.

<sup>28</sup> European Commission, *Latest Initiatives*, [online] [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say\\_en#latest-initiatives](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_en#latest-initiatives), 15 I 2018.

<sup>29</sup> Jadwiga Staniszkis wskazuje na założenia TL negujące możliwość stworzenia wspólnej dla wszystkich państw członkowskich wykładni, którą kraje chciałyby wprowadzić w życie w maksymalnym stopniu. J. Staniszkis, *Antropologia władzy...*, s. 100.

<sup>30</sup> *Tamże*, s. 99.

<sup>31</sup> European Commission, *Task Force on Subsidiarity, Proportionality and Doing Less More Efficiently*, [online] [https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en), 20 II 2018.

- Beck U., Grande E., *Europa kosmopolityczna. Społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności*, przeł. A. Ochocki, Warszawa 2009.
- Church C.H., Phinnemore D., *Understanding the Treaty of Lisbon*, „Romanian Journal of European Affairs” 2010, vol. 10, nr 2.
- Democracy in the EU after the Lisbon Treaty*, red. R. Matarazzo, Roma 2011.
- Eucken W., *Podstawy polityki gospodarczej*, red. E. Eucken, K.P. Hensel, wpraw. P. Steinbach, przeł. J. Kałużny, Poznań 2005.
- European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, “Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union”*, 16 III 2005, COM(2005) 97, SEC(2005) 175.
- European Commission, *Consultations*, [online] <https://ec.europa.eu/info/consultations>.
- European Commission, *Have Your Say*, [online] [http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say\\_en](http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_en).
- European Commission, *Impact Assessment Guidelines*, 15 VI 2005, SEC(2005) 791.
- European Commission, *Latest Initiatives*, [online] [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say\\_en#latest-initiatives](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_en#latest-initiatives).
- European Commission, *Lighten the Load*, [online] [http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load\\_en](http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load_en).
- European Commission, *Task Force on Subsidiarity, Proportionality and Doing Less More Efficiently*, [online] [https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en).
- Hayek F.A. von, *Konstytucja wolności*, przeł. J. Stawiński, Warszawa 2006.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Inteligentne regulacje w Unii Europejskiej*, Bruksela, 8 X 2010, KOM(2010) 543.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady. Lepsze stanowienie prawa: silniejsza Unia dzięki lepszym wynikom*, Bruksela, 14 IX 2016, COM(2016) 615.
- Konstytucja gospodarcza Unii Europejskiej. Aksjologia*, red. A. Nowak-Far, Warszawa 2010.
- Majone G., *Rethinking European Integration after the Debt Crisis*, „UCL The European Institute Working Paper” 2012, nr 3.
- Mandelkern Group on Better Regulation Final Report*, 13 XI 2001.
- Prawo Unii Europejskiej. Traktat o funkcjonowaniu UE, traktat o UE, karta praw podstawowych UE, inne*, stan prawny na 15 II 2017 r., oprac. L. Krzyżanowski, Bielsko-Biała 2017.
- Staniszki J., *Antropologia władzy. Między Traktatem Lizbońskim a kryzysem*, Warszawa 2009.
- Staniszki J., *Zawładnąć! Zarys procesualnej teorii władzy*, Warszawa 2012.
- The Treaty of Lisbon. A Second Look at the Institutional Innovations*, CEPS, EGMONT, EPC, 27 IX 2010.
- The Treaty of Lisbon. Implementing the Institutional Innovations*, CEPS, EGMONT, EPC, 15 XI 2007.
- Torriti J., Löfstedt R., *The First Five Years of the EU Impact Assessment System: a Risk Economics Perspective on Gaps Between Rationale and Practice*, „Journal of Risk Research” 2012, vol. 15, nr 2, [online] <https://doi.org/10.1080/13669877.2011.634512>.

- Traktat lizboński. Wprowadzenie*, [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0031>.
- Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008.
- Traktat z Lizbony. Ujednolicone teksty Aktów Podstawowych Unii Europejskiej*, wybór i wpraw. R. Bujalski, P. Błądzki, Warszawa–Kraków 2008.
- Węc J.J., *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011.
- Wiener J.B., *Better Regulation in Europe*, „Current Legal Problems” 2006, vol. 59.
- Zielonka J., *Koniec Unii Europejskiej?*, przeł. E. Gołębiowska, Warszawa 2014.
- Zielonka J., *Unia Europejska. Rekonstrukcja albo śmierć*, „Wszystko Co Najważniejsze” 2016, 17 XI, [online] <https://wszystkocojnajwazniejsze.pl/prof-jan-zielonka-unia-europejska-rekonstrukcja-albo-smierc/>.

---

**Dr Renata ŚLIWA**, doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Instytucie Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie. Autorka blisko 50 publikacji, m.in. na temat ładu regulacyjnego, przemian strukturalnych w Polsce, nowej ekonomii instytucjonalnej, ordoliberalizmu.