



---

*Komisja Prawna  
Przewodniczący*

---

11.9.2017

Pavel Svoboda  
Przewodniczący  
Komisja Prawna  
BRUKSELA

Przedmiot: Opinia w sprawie podstawy prawnej wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 216/2013 w sprawie elektronicznej publikacji Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (COM(2017)0087 – 2017/0039(APP))

Szanowny Panie Przewodniczący!

Na posiedzeniu w dniach 19–20 lipca 2017 r. Komisja Prawna podjęła zgodnie z art. 39 ust. 3 Regulaminu decyzję o weryfikacji ważności oraz adekwatności podstawy prawnej wniosku Komisji wymienionego w przedmiocie.

Komisja rozpatrzyła powyższą kwestię na posiedzeniu w dniu 7 września 2017 r.

### **I – Kontekst**

Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (zwany dalej „Dz.U.”) zapewnia oficjalną publikację aktów ustawodawczych i innych aktów prawnych Unii Europejskiej. Do roku 2014 za ważną i prawnie wiążącą publikację uznawano jedynie wydanie drukowane Dziennika Urzędowego. Wersję elektroniczną, która była dostępna w Internecie od 1998 r., uznawano jedynie za narzędzie informacyjne, pozbawione wartości prawnej.

Trybunał Sprawiedliwości orzekł w sprawie Skoma-Lux<sup>1</sup>, że na akty prawne Unii, które nie zostały należycie opublikowane w Dzienniku Urzędowym, nie można się powoływać wobec osób fizycznych i prawnych, a udostępnienie tych aktów w internecie nie jest równoznaczne z ważną publikacją w Dzienniku Urzędowym wobec braku jakichkolwiek uregulowań w tej kwestii w prawie unijnym.

---

<sup>1</sup> Wyrok z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie C-161/06 Skoma-Lux, ECLI:EU:C:2007:773, pkt 48.

Dla zaradzenia tej sytuacji i umożliwienia wszystkim oparcia się na elektronicznej wersji jako oficjalnej, autentycznej, aktualnej i kompletnej wersji Dz.U. rozporządzenie (UE) nr 216/2013<sup>1</sup> począwszy od 2014 r. odwróciło wcześniejszą praktykę, tak aby wersja elektroniczna była autentyczna i wywoływała skutki prawne, zaś wersja papierowa była publikowana i wywoływała skutki prawne w przypadku niedziałania systemu informatycznego Urzędu Publikacji UE z powodu zakłóceń.

W traktatach nie ma wyraźnej podstawy prawnej, która przewiduje procedurę ustawodawczą w sprawach publikacji aktów w Dzienniku Urzędowym. Artykuły 287 i 297 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) zawierają jednak zobowiązania do publikacji aktów w Dzienniku Urzędowym. Rozporządzenie (UE) nr 216/2013 oparto więc na art. 352 TFUE, czyli tzw. klauzuli elastyczności, który można zastosować tylko wówczas, jeżeli działanie Unii okaże się niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk określonych w traktatach, jednego z celów, o których mowa w traktatach, a traktaty nie przewidziały uprawnień do działania wymaganego w tym celu.

Od wejścia w życie Traktatu z Lizbony w 2009 r. skorzystanie z klauzuli elastyczności z art. 352 TFUE wymaga zgody Parlamentu. Zgoda taka została udzielona, kiedy przyjmowano rozporządzenie (UE) nr 216/2013, ponieważ zmiana wersji drukowanej na elektroniczną została uznana za czysto techniczną, nie wiązała się z potencjalnymi decyzjami politycznymi, w sprawie których Parlament jako współprawodawca powinien się wypowiadać, oraz z uwagi na potrzebę jak najszybszego wejścia w życie tego rozporządzenia<sup>2</sup>.

Obecny wniosek w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 216/2013 ma na celu zaktualizowanie procedury uwierzytelniania elektronicznej wersji Dz.U., w związku z tym, że w międzyczasie zaktualizowano odpowiednie przepisy unijne o podpisach elektronicznych. Przepisy te zostały przyjęte z zastosowaniem zwykłej procedury ustawodawczej na podstawie art. 114 TFUE o środkach harmonizacji na rynku wewnętrznym.

Powstaje zatem pytanie, czy wniosek w sprawie zmian powinien opierać się na klauzuli elastyczności z art. 352 TFUE czy na podstawie prawnej harmonizacji z art. 114 TFUE, czy też na obu tych przepisach.

## **II – Odnośne artykuły Traktatu**

We wniosku Komisji jako podstawę prawną przedstawiono następujący artykuł TFUE (wyróżnienie dodano):

### ***Artykuł 352*** (dawny artykuł 308 TWE)

#### *1. Jeżeli działanie Unii okaże się niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk*

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie (UE) nr 216/2013 w sprawie elektronicznej publikacji Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (Dz.U. L 69 z 13.3.2013, s. 1).

<sup>2</sup> Zobacz uzasadnienie projektu zalecenia Komisji Prawnej z dnia 14 marca 2012 r. w procedurze 2011/0070(APP).

*określonych w Traktatach, jednego z celów, o których mowa w Traktatach, a Traktaty nie przewidywały uprawnień do działania wymaganego w tym celu, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, przyjmuje stosowne przepisy. Jeżeli przepisy te są przyjmowane przez Radę zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, stanowi ona również jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.*

*2. W ramach procedury kontroli stosowania zasady pomocniczości określonej w artykule 5 ustęp 3 Traktatu o Unii Europejskiej Komisja zwraca uwagę parlamentów narodowych na wnioski, których podstawą jest niniejszy artykuł.*

*3. Środki, których podstawą jest niniejszy artykuł, nie mogą prowadzić do harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich, jeżeli Traktaty wykluczają taką harmonizację.*

*4. Niniejszy artykuł nie może służyć jako podstawa do osiągania celów związanych ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwem, a wszelkie akty przyjęte zgodnie z niniejszym artykułem przestrzegają granic określonych w artykule 40 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej.*

Artykuł 114 TFUE brzmi następująco (wyróżnienie dodano):

**Artykuł 114**

(dawny artykuł 95 TWE)

*1. Z zastrzeżeniem, że Traktaty nie stanowią inaczej, do urzeczywistnienia celów określonych w artykule 26 stosuje się następujące postanowienia. Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, przyjmują środki dotyczące zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego.*

[...]

Artykuły 287 i 297 TFUE brzmią następująco (wyróżnienie dodano):

**Artykuł 287**

(dawny artykuł 248 TWE)

*1. Trybunał Obrachunkowy kontroluje rachunki wszystkich dochodów i wydatków Unii. Kontroluje również rachunki wszystkich dochodów i wydatków wszystkich organów lub jednostek organizacyjnych utworzonych przez Unię, w zakresie, w jakim akt założycielski nie wyklucza takiej kontroli.*

*Trybunał Obrachunkowy przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie*

*poświadczenie wiarygodności rachunków, jak również legalności i prawidłowości operacji leżących u ich podstaw, które jest publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Poświadczenie to może zostać uzupełnione o szczegółowe oceny każdego z głównych obszarów działalności Unii.*

[...]

*4. Trybunał Obrachunkowy sporządza roczne sprawozdanie po zamknięciu każdego roku budżetowego. Sprawozdanie to jest przesyłane innym instytucjom Unii i publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej wraz z odpowiedziami tych instytucji na uwagi Trybunału Obrachunkowego.*

[...]

### **Artykuł 297**

(dawny artykuł 254 TWE)

*1. Akty ustawodawcze przyjęte zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą są podpisywane przez przewodniczącego Parlamentu Europejskiego i przewodniczącego Rady.*

*Akty ustawodawcze przyjęte zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą są podpisywane przez przewodniczącego instytucji, która je przyjęła.*

*Akty ustawodawcze są publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Wchodzą one w życie z dniem w nich określonym lub, w jego braku, dwudziestego dnia po ich publikacji.*

*2. Akty o charakterze nieustawodawczym przyjęte w formie rozporządzeń, dyrektyw oraz decyzji, w przypadku gdy te ostatnie nie wskazują adresata, są podpisywane przez przewodniczącego instytucji, która je przyjęła.*

*Rozporządzenia, dyrektywy, które są skierowane do wszystkich Państw Członkowskich, jak również decyzje, które nie wskazują adresata, są publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Wchodzą one w życie z dniem w nich określonym lub, w jego braku, dwudziestego dnia po ich publikacji.*

*Inne dyrektywy, jak również decyzje, które wskazują adresata, są notyfikowane adresatom i stają się skuteczne wraz z tą notyfikacją.*

### **III - Orzecznictwo w sprawie podstawy prawnej**

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości „wybór podstawy prawnej wspólnotowego aktu prawnego musi być oparty na obiektywnych czynnikach, które mogą

zostać poddane kontroli sądowej; należą do nich w szczególności cel i treść danego aktu”<sup>1</sup>. Wybór niewłaściwej podstawy prawnej może zatem uzasadniać uchylenie danego aktu.

W tym kontekście wola instytucji, by aktywniej uczestniczyć w przyjęciu danego aktu prawnego, okoliczności, w których akt został przyjęty, ani praca wykonana w odniesieniu do innych aspektów wchodzących w zakres działania objętego danym aktem nie są istotne dla określenia właściwej podstawy prawnej<sup>2</sup>.

Jeżeli chodzi o podwójną podstawę prawną, należy ustalić, czy wniosek:

1. ma dwa cele lub dwie części składowe, a jeden z tych aspektów można określić jako główny lub przeważający, podczas gdy drugi ma jedynie charakter dodatkowy; czy też
2. dąży jednocześnie do realizacji większej liczby celów lub ma większą liczbę części składowych, które są ze sobą nierozzerwalnie związane, przy czym żaden z aspektów nie jest drugorzędny lub pośredni w stosunku do innego aspektu.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości w pierwszym przypadku akt musi opierać się na jednej podstawie prawnej, mianowicie tej wymaganej przez główny lub przeważający cel lub element, a w drugim przypadku akt musi opierać się na poszczególnych, odpowiednich podstawach prawnych<sup>3</sup>.

#### **IV. Cel i treść proponowanego rozporządzenia**

Celem wniosku jest aktualizacja procedury uwierzytelniania elektronicznej wersji Dz.U. podpisem elektronicznym. Dyrektywa 1999/93/WE w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych<sup>4</sup> przewidywała korzystanie z kwalifikowanego certyfikatu dla takich podpisów. Dyrektywa ta została uchylona i zastąpiona rozporządzeniem nr 910/2014 w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym<sup>5</sup>, które wprowadziło możliwość uwierzytelnienia dokumentu zaawansowaną pieczęcią elektroniczną.

Zdaniem Komisji zastosowanie takiej zaawansowanej pieczęci elektronicznej pozwoliłoby zautomatyzować podpis elektroniczny i przyspieszyć procedurę publikacji Dz.U. w bazie danych EUR-Lex, jako że zastosowanie pieczęci elektronicznej zamiast podpisu mogłoby doprowadzić do prawnego przełomu, ponieważ metoda uwierzytelnienia podpisu dotyczy konkretnej osoby fizycznej, a jeżeli pieczęć stosuje osoba prawna, nie wskazuje się, kto w ramach tej osoby prawnej był odpowiedzialny za uwierzytelnienie dokumentu.

Na wniosek składają się jedynie dwa artykuły: pierwszy zmienia art. 2 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 216/2013 zgodnie z powyższym, a drugi jest standardowym artykułem regulującym dzień wejścia w życie.

---

<sup>1</sup> Sprawa C-45/86 Komisja przeciwko Radzie („Ogólny system preferencji celnych”), Zb. Orz. 1987, s. 1439, pkt 5; sprawa C-440/05 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. 2007 s. I-9097; sprawa C-411/06 Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. [2009], s. I-7585.

<sup>2</sup> Sprawa C-269/97 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. 2000, s. I-2257, pkt 44.

<sup>3</sup> Zobacz ww. sprawę C-411/06, pkt 46–47.

<sup>4</sup> Dz.U. L 13 z 19.1.2000, s. 12.

<sup>5</sup> Dz.U. L 257 z 28.8.2014, s. 73.

## **V - Określenie właściwej podstawy prawnej**

Po pierwsze, należy zauważyć, że skoro celem wniosku jest zaktualizowanie rozporządzenia (UE) nr 216/2013 dla uwzględnienia postępu technologicznego i zmian legislacyjnych, które miały miejsce od czasu jego wejścia w życie w 2014 r., żeby umożliwić skuteczniejszą publikację Dz.U., procedura ta nie wiąże się z potencjalnymi decyzjami politycznymi. Wniosek ma więc czysto techniczny charakter.

Z uwagi na ww. orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości oraz biorąc pod uwagę, że Parlament wyraził zgodę na przyjęcie rozporządzenia (UE) nr 216/2013 z wykorzystaniem klauzuli elastyczności z art. 352 TFUE, fakt, że ten wniosek zmieniający wynikał z pojawienia się zmian technologicznych dotyczących podpisów elektronicznych, które wprowadziło rozporządzenie nr 910/2014, przyjęte na podstawie art. 114 TFUE, nie skutkuje zmianą podstawy prawnej rozporządzenia (UE) nr 216/2013.

Należy również zauważyć, że Parlament, udzielając zgody na przyjęcie rozporządzenia (UE) nr 216/2013, odrzucił pogląd, że można było je przyjąć z zastosowaniem zwykłej procedury ustawodawczej w oparciu o teorię „dorozumianej kompetencji” z uzasadnieniem, że teoria ta stała się przestarzała w wyniku wielu zmian Traktatu i zmian w procedurach podejmowania decyzji, których dokonano w ciągu prawie 60 lat od przyjęcia na gruncie tej teorii decyzji Rady z 1958 r. ustanawiającej Dz.U<sup>1</sup>.

Ponadto klauzulę elastyczności stosuje się tylko wówczas, gdy działanie Unii okaże się niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk określonych w Traktatach, jednego z celów, o których mowa w Traktatach, a Traktaty nie przewidziały uprawnień do działania wymaganego w tym celu. Obowiązek publikowania aktów w Dzienniku Urzędowym wynika jasno z art. 287 i 297 TFUE, zatem okoliczność, że art. 114 TFUE przewiduje zastosowanie zwykłej procedury ustawodawczej, nie ma tu znaczenia, ponieważ nie dotyczy takich publikacji, lecz harmonizacji na rynku wewnętrznym, której zastosowanie jest istotne dla rozporządzenia nr 910/2014 w sprawie podpisu elektronicznego, ale nie dla rozporządzenia (UE) nr 216/2013 w sprawie publikacji w Dz.U.

Wniosku nie można więc przyjąć na podstawie samego art. 114 TFUE, lecz na podstawie klauzuli elastyczności z art. 352 TFUE.

Pojawia się w związku z tym pytanie, czy w tej sytuacji art. 114 TFUE należy ująć w podstawie prawnej wniosku razem z art. 352 TFUE. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pojedynczą podstawę prawną stosuje się wówczas, gdy wniosek ma dwa cele lub dwie części składowe, lecz jeden z tych aspektów można określić jako główny lub przeważający, podczas gdy drugi ma jedynie charakter dodatkowy. W niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że głównym celem wniosku jest publikacja Dziennika Urzędowego i że w każdym razie przepisy o podpisie elektronicznym wynikające z rozporządzenia nr 910/2014 mają jedynie charakter dodatkowy.

W związku z tym wniosek należy oprzeć na podstawie z art. 352 TFUE.

---

<sup>1</sup> Zobacz uzasadnienie projektu zalecenia Komisji Prawnej z dnia 14 marca 2012 r. w procedurze 2011/0070(APP).

Należy jednak zauważyć, że zastosowanie klauzuli elastyczności jest uciążliwe i potencjalnie czasochłonne – nie tylko ze względu na to, że w założeniu ma ona być stosowana oszczędnie i tylko w wyjątkowych przypadkach, że Parlament może jedynie wyrazić zgodę lub jej odmówić, w żaden sposób nie uczestnicząc bezpośrednio w opracowaniu ostatecznego tekstu, oraz że do jej zastosowania niektóre państwa członkowskie wymagają kontroli ze strony parlamentów narodowych – a także że przyszły rozwój technologiczny w dziedzinie robotyki i automatyki może wymagać przyjęcia przepisów o publikacji Dz.U. i działaniach Urzędu Publikacji, które będą się wiązały z fundamentalnymi wyborami politycznymi. Dlatego należy rozważyć ewentualność, że przy okazji zmiany traktatów w przyszłości dodana zostanie wyraźna podstawa prawna dla przyjęcia środków odnoszących się do publikacji i działań tego rodzaju z zastosowaniem zwykłej procedury ustawodawczej.

## **VI – Wniosek**

W świetle powyższej analizy art. 352 TFUE stanowi właściwą podstawę prawną wniosku.

## **VII – Zalecenie**

Na posiedzeniu w dniu 7 września 2017 r. Komisja Prawna postanowiła jednogłośnie<sup>1</sup> zalecić, by do Przewodniczącego skierowano pismo z zaleceniem, by powiadomił Radę i Komisję o potencjalnych problemach, jakie mogą się pojawić, jeżeli w przyszłości w świetle postępu technologicznego zaproponowane zostaną bardziej kompleksowe zmiany w rozporządzeniu (UE) nr 216/2013, a także by rozważono, czy w związku ze zbliżającymi się konferencjami rządowymi poświęconymi zmianom traktatów taka sytuacja nie uzasadnia ustanowienia nowej, wyraźnej podstawy prawnej, która odnosi się do zwykłej procedury ustawodawczej w sprawach związanych z publikacją w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej i działaniami Urzędu Publikacji.

Z wyrazami szacunku

Pavel Svoboda

---

<sup>1</sup> W trakcie głosowania końcowego obecni byli: Jean-Marie Cavada (urzędujący przewodniczący i sprawozdawca), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (wiceprzewodnicząca), Isabella Adinolfi, Max Andersson, Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Kostas Chrysogonos, Sergio Gaetano Cofferati, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Mary Honeyball, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Gilles Lebreton, António Marinho e Pinto, Julia Reda, Evelyn Regner, Axel Voss, Rainer Wieland, Tiemo Wölken, Tadeusz Zwiefka, Gabriel Mato, Andrey Novakov (Emil Radev w zastępstwie Rosy Estaràs Ferragut na mocy art. 200 ust. 2).