



RAPORT

DYREKTYWA DELEGOWANA O PODGRZEWANYCH
WYROBACH TYTONIOWYCH - ANALIZA
LEGALNOŚCI JEJ WYDANIA I SKUTKÓW
PRAWNYCH DLA POLSKI

IOAC
Ośrodek Analiz
Cegielskiego



WWW.OSRODEKANALIZ.PL

RAPORT

DYREKTYWA DELEGOWANA O PODGRZEWANYCH
WYROBACH TYTONIOWYCH – ANALIZA LEGALNOŚCI
JEJ WYDANIA I SKUTKÓW PRAWNYCH DLA POLSKI

FUNDACJA OŚRODEK ANALIZ PRAWNYCH, GOSPODARCZYCH I SPOŁECZNYCH
IM. HIPOLITA CEGIELSKIEGO

WARSZAWA 2023

Autorzy:

Łukasz Bernaciński (Wprowadzenie, Konkluzje, Streszczenie)

Przemysław Pietrzak (rozdziały II i IV)

Weronika Przebierała (rozdział I)

Anna Wawrzyniak (rozdział III)

Recenzja:

Marcin Niedbała

Janusz Roszkiewicz

Korekta:

Agnieszka Bernacińska

Opracowanie graficzne, skład i łamanie:

Ursines – Agencja Kreatywna. Błażej Zych, www.ursines.pl

Wydawca:

Fundacja Ośrodek Analiz Prawnych, Gospodarczych

i Społecznych im. Hipolita Cegielskiego

Aleja Zjednoczenia 50/U1,

01-801 Warszawa, Polska

www.osrodekanaliz.pl

ISBN:**CIP – Biblioteka Narodowa:**

Dyrektywa delegowana o podgrzewanych wyrobach

tytoniowych – analiza legalności jej wydania

i skutków prawnych dla Polski : raport / [autorzy:

Łukasz Bernaciński (wprowadzenie, konkluzje,

streszczenie), Przemysław Pietrzak (rozdziały II

i IV), Weronika Przebierała (rozdział I), Anna

Wawrzyniak (rozdział III) ; Ośrodek Analiz

Cegielskiego]. - Warszawa : Fundacja Ośrodek

Analiz Prawnych, Gospodarczych i Społecznych

Im. Hipolita Cegielskiego, 2023

© Copyright 2023 by Fundacja Ośrodek Analiz Prawnych, Gospodarczych

i Społecznych im. Hipolita Cegielskiego

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Główne tezy raportu	9
Wprowadzenie	11
Rozdział I.	
Porównanie zakresu dyrektywy delegowanej o podgrzewanych wyrobach tytoniowych z zakresem delegacji	13
1. Uwagi wprowadzające	13
2. Pojęcie aktu delegowanego w świetle art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej	14
3. Wątpliwości państw członkowskich zgłaszane w procesie legislacyjnym	17
4. Porównanie dyrektywy delegowanej o podgrzewanych wyrobach tytoniowych z art. 7 ust. 12 i art. 11 ust. 6 dyrektywy tytoniowej	19
5. Wnioski	20
Rozdział II.	
Weryfikacja aktów delegowanych i ich podstaw prawnych na przykładzie dyrektywy tytoniowej	23
1. Uwagi wprowadzające	23
2. Kontrola przestrzegania zasad proporcjonalności i pomocniczości z perspektywy prawa unijnego i krajowego	24
3. Unijne mechanizmy weryfikacji aktów delegowanych	25
4. Polskie mechanizmy weryfikacji aktów delegowanych	26
5. Weryfikacja dyrektywy o podgrzewanych wyrobach tytoniowych w Polsce	27
6. Wnioski	27

Rozdział III.

Wdrożenie dyrektywy delegowanej o podgrzewanych wyrobach tytoniowych do krajowego porządku prawnego – między obowiązkiem a interesem krajowym	29
1. Uwagi wprowadzające	29
2. Regulacje unijne dotyczące sposobu wdrożenia dyrektywy do krajowego porządku prawnego	31
3. Wdrożenie dyrektywy do krajowego porządku prawnego w polskim systemie prawnym	33
4. Zmiany wprowadzane przez dyrektywę delegowaną	35
5. Należyty sposób wprowadzenia do porządku krajowego dyrektywy delegowanej	35
6. Konkluzje	37

Rozdział IV.

Wdrożenie dyrektywy delegowanej w wypadku jej przyjęcia z naruszeniem prawa	39
1. Uwagi wprowadzające	39
2. Możliwości odstąpienia od implementacji aktu delegowanego z punktu widzenia prawa UE	39
3. Możliwości odstąpienia od implementacji aktu delegowanego z punktu widzenia prawa polskiego	40
4. Konsekwencje odstąpienia od implementacji aktu delegowanego	41
5. Podsumowanie	42
Konkluzje	44
Bibliografia	46
Literatura	46
Akty prawne	47
Pozostałe pisma i dokumenty urzędowe	48
Orzecznictwo	49
Źródła internetowe	50
Biogramy autorów	51
Streszczenie dla mediów	53

WYKAZ SKRÓTÓW

- DG SANTE – Dykrecja Generalna ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności, organ Komisji Europejskiej
- dyrektywa delegowana, dyrektywa o podgrzewanych wyrobach tytoniowych – dyrektywa delegowana Komisji (UE) 2022/2100 z dnia 29 czerwca 2022 r. zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE w odniesieniu do zniesienia niektórych zwolnień w przypadku podgrzewanych wyrobów tytoniowych (Dz. Urz. UE L 283 z 2022 r. s. 4.)
- dyrektywa tytoniowa – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylająca dyrektywę 2001/37/WE (Dz. Urz. UE L 127 z 2014 r., s. 1 z późn. zm.)
- KE – Komisja Europejska
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 1)
- TSUE, Trybunał Sprawiedliwości UE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
- UE – Unia Europejska
- ustawa tytoniowa - ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55)

GŁÓWNE TEZY RAPORTU

- Dyrektywa delegowana została sporządzona w sposób budzący prawne wątpliwości.
- Wprowadzenie nowej definicji kategorii wyrobów tytoniowych, a tym samym zmian w przedmiotowym zakresie jej stosowania, może zostać uznane przez TSUE za działanie nie mieszczące się w zakresie delegacji.
- Zarówno akty ustawodawcze, jak i delegowane mogą być poddane weryfikacji w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Dyrektywa tytoniowa została już zaskarżona do TSUE.
- Zarówno literalna wykładnia delegacji zawarta w dyrektywie tytoniowej, jak i doktrynalna interpretacja pojęcia „istotnych elementów” wskazuje, że kompetencje delegowane powinny ograniczyć się do dokonywania zwolnień w zakresie już istniejących, zdefiniowanych kategorii wyrobów.
- Określenie przedmiotowego, a także materialnego zakresu stosowania aktu ustawodawczego należy do elementów istotnych, zastrzeżonych do decyzji prawodawcy.
- Polskie ustawodawstwo krajowe nie przewiduje żadnych przepisów umożliwiających krajową weryfikację dyrektyw delegowanych.
- Polska, wypełniając zobowiązania traktatowe, w tym m.in. obowiązek wdrożenia aktów nieustawodawczych, powinna w granicach prawa przeciwdziałać przekraczaniu przez Komisję Europejską uprawnień traktatowych.
- Wdrożenie potencjalnie wadliwej dyrektywy delegowanej powinno zostać poprzedzone zbadaniem przez TSUE jej zgodności z unijnym *acquis communautaire*.
- Rezultat wskazany w dyrektywie powinien ukierunkowywać państwo członkowskie na wybór odpowiednich działań, jak i odpowiednich organów do ich podjęcia, tak, aby osiągnąć cele dyrektywy, z zastrzeżeniem, że została ona przyjęta zgodnie z prawem UE. Przy czym to państwa członkowskie powinny samodzielnie ocenić, w jaki sposób owe cele osiągnąć.

- Czas przewidziany przez prawodawcę unijnego na wprowadzenie dyrektywy delegowanej jest zbyt krótki. Producenci i sprzedawcy detaliczni poniosą straty, bowiem nie zdążą wysprzedać wyprodukowanego czy nabytego już towaru, zaś sami użytkownicy mogą nie zaakceptować nagłej utraty produktu, do którego przywykli.
- Dostrzega się potrzebę przyjęcia jasnej procedury opracowywania stanowisk podczas prac nad aktami delegowanymi oraz powołania międzyrządowego organu, którego zadaniem będzie bieżący monitoring i weryfikacja tych prac legislacyjnych w organach Unii Europejskiej oraz analiza przyjmowanych tam dokumentów.

WPROWADZENIE

Oddajemy w Państwa ręce raport dotyczący, budzącej kontrowersje w zakresie realizacji przez organy unijne zasady prawidłowej legislacji, dyrektywy delegowanej Komisji (UE) 2022/2100 z dnia 29 czerwca 2022 r. zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE w odniesieniu do zniesienia niektórych zwolnień w przypadku podgrzewanych wyrobów tytoniowych. Dokumentem tym poddano nowelizacji niektóre przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylającej dyrektywę 2001/37/WE. Procedura przygotowania i przyjęcia przedmiotowego aktu prawnego budzi wątpliwości, w szczególności w zakresie wydania go z przekroczeniem delegacji, to jest kompetencji legislacyjnych w obszarze wypełnienia treścią dyrektywy delegowanej.

Niniejszy raport stanowi próbę kompleksowego omówienia wyżej opisanego zagadnienia, w tym poprzez zbadanie i ocenę zastrzeżeń wysuwanych względem legalności treści dyrektywy delegowanej, a także możliwych działań polskiego prawodawcy w obecnej sytuacji. W szczególności analizie poddano kwestię nieimplementowania wadliwej dyrektywy delegowanej oraz skutki takiego działania.

Systematyka raportu została podporządkowana osiągnięciu postawionego przed autorami celu. W związku z tym rozważania umieszczono w czterech rozdziałach. Pierwszy z nich dotyczy porównania zakresu dyrektywy o podgrzewanych wyrobach tytoniowych z zakresem delegacji, w którym podkreślono, że **dyrektywa o podgrzewanych wyrobach tytoniowych została wydana z naruszeniem zasad prawidłowej legislacji.**

Kolejny rozdział poświęcony został zbadaniu kwestii weryfikacji aktów delegowanych i ich podstaw prawnych na przykładzie dyrektywy o podgrzewanych wyrobach tytoniowych. Autor wskazuje na przysługujące Polsce w tym zakresie uprawnienia oraz możliwości ich praktycznego wykorzystania. Na marginesie głównych rozważań wysunięto interesujący postulat utworzenia międzyrządowego organu monitorującego i weryfikującego działania legislacyjne organów Unii Europejskiej.

Rozdział trzeci zawiera rozważania dotyczące niewdrożenia dyrektywy delegowanej do krajowego porządku prawnego w kontekście interesu krajowego. Autorka proponuje wstrzymanie się z wdrażaniem

dyrektywy do czasu rozstrzygnięcia sporu przez TSUE oraz rozważa, jak pogodzić realizację celów dyrektywy i ochronę krajowego interesu.

Ostatni z rozdziałów próbuje odpowiedzieć na pytanie o wdrożenie dyrektywy o podgrzewanych wyrobach tytoniowych w wypadku przekroczenia w niej zakresu delegacji. Autor wskazuje na zbiór narzędzi pozwalających zakwestionować zgodność z prawem krajowym dyrektywy delegowanej, a także konsekwencji niewywiązania się z obowiązku implementacji tego rodzaju aktu prawnego.

Łukasz Bernaciński

Wiceprezes Zarządu
Ośrodka Analiz Prawnych, Gospodarczych i Społecznych
im. Hipolita Cegielskiego

ROZDZIAŁ I

PORÓWNANIE ZAKRESU DYREKTYWY DELEGOWANEJ O PODGRZEWANYCH WYROBACH TYTONIOWYCH Z ZAKRESEM DELEGACJI

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Przed wejściem w życie dyrektywy delegowanej Komisji (UE) 2022/2100 z dnia 29 czerwca 2022 r. zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE w odniesieniu do zniesienia niektórych zwolnień w przypadku podgrzewanych wyrobów tytoniowych (dalej: dyrektywa delegowana, dyrektywa o podgrzewanych wyrobach tytoniowych)¹, zgodnie z treścią art. 7 ust. 12 dyrektywy 2014/40/UE² (dalej: dyrektywa tytoniowa), będącej aktem podstawowym, wszystkie wyroby tytoniowe inne niż papierosy i tytoń do samodzielnego skręcania papierosów były zwolnione z zakazów wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie lub zawierających środki aromatyzujące w jakichkolwiek ich komponentach lub posiadających określone właściwości techniczne. Jednocześnie w przypadku wystąpienia tzw. istotnej zmiany okoliczności³ zdefiniowanej w art. 2 ust. 28a dyrektywy tytoniowej, Komisja Europejska (dalej: KE) została zobowiązana do przyjęcia aktów delegowanych znoszących to zwolnienie w odniesieniu do konkretnej kategorii wyrobów. Podobnie w pierwotnym brzmieniu art. 11 ust. 1 dyrektywy tytoniowej umożliwiał państwom członkowskim zwolnienie wyrobów tytoniowych do palenia innych niż papierosy, tytoń do samodzielnego skręcania papierosów i tytoń do fajki wodnej z obowiązków w zakresie zamieszczania wiadomości

1 Dz. Urz. UE L 283 z 2022 r., s. 4.

2 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylająca dyrektywę 2001/37/WE (Dz. Urz. UE L 127 z 2014 r., s. 1, z późn. zm.).

3 „Istotna zmiana okoliczności” oznacza wzrost wielkości sprzedaży danej kategorii wyrobu o co najmniej 10% w co najmniej pięciu państwach członkowskich według danych dotyczących sprzedaży przekazanych zgodnie z art. 5 ust. 6 lub wzrost częstości spożycia wyrobów tytoniowych w grupie konsumentów poniżej 25 roku życia o co najmniej pięć punktów procentowych w co najmniej pięciu państwach członkowskich według sprawozdania Eurobarometru nr 385 z maja 2012 r. lub według równoważnych badań częstości spożycia wyrobów tytoniowych. W każdym razie uznaje się, że do istotnej zmiany okoliczności nie doszło, jeżeli wielkość detalicznej sprzedaży danej kategorii wyrobów nie przekroczyła 2,5% całkowitej sprzedaży wyrobów tytoniowych na poziomie unijnym.

informacyjnej i mieszanych ostrzeżeń zdrowotnych, jednocześnie ust. 6 zobowiązywał KE – także w przypadku owej istotnej zmiany okoliczności - do przyjmowania aktów delegowanych znoszących możliwość przyznawania rzeczonych zwolnień.

Jak wskazano w motywie 5 dyrektywy, „[w] sprawozdaniu w sprawie stwierdzenia istotnej zmiany okoliczności w odniesieniu do podgrzewanych wyrobów tytoniowych Komisja stwierdziła istotną zmianę okoliczności dotyczących podgrzewanych wyrobów tytoniowych. Sprawozdanie zawiera informacje i statystyki dotyczące rozwoju sytuacji na rynku, które wskazują, że w co najmniej pięciu państwach członkowskich nastąpił wzrost wielkości sprzedaży podgrzewanych wyrobów tytoniowych o co najmniej 10 % oraz że wielkość sprzedaży podgrzewanych wyrobów tytoniowych na poziomie detalicznym przekroczyła 2,5% całkowitej sprzedaży wyrobów tytoniowych na poziomie unijnym”. Na podstawie wskazanych przepisów i wyników sprawozdania, zrodziło się po stronie Komisji Europejskiej techniczne zobowiązanie do przyjęcia odpowiedniego aktu delegowanego, znoszącego zwolnienie z zakazów określonych w art. 7 ust. 1 i 7 dyrektywy tytoniowej w odniesieniu do podgrzewanych wyrobów tytoniowych oraz możliwość przyznawania przez państwa członkowskie zwolnień z wymogów dotyczących etykietowania określonych w art. 9 ust. 2 i art. 10 dyrektywy tytoniowej w odniesieniu do podgrzewanych wyrobów tytoniowych.

Szeroko komentowane wątpliwości natury legislacyjnej wzbudziło działanie Komisji Europejskiej, która poza zmianą zakresu zakazów wprowadziła w akcie unijnym nową definicję prawną. Do art. 7 ust. 12 dyrektywy tytoniowej dodano definicję podgrzewanego wyrobu tytoniowego oznaczającego „nowatorski wyrób tytoniowy, w którym w wyniku podgrzania dochodzi do emisji zawierającej nikotynę i inne substancje chemiczne, która jest następnie wdychana przez użytkownika lub użytkowników, i który, w zależności od jego cech, jest wyrobem tytoniowym bezdymnym lub wyrobem tytoniowym do palenia”.

2. POJĘCIE AKTU DELEGOWANEGO W ŚWIETLE ART. 290 TRAKTATU O FUNKCJONOWANIU UNII EUROPEJSKIEJ⁴

Upoważnienie Komisji Europejskiej do wydawania aktów delegowanych zostało określone w art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE)⁵. Zgodnie z jego brzmieniem akt ustawodawczy może upoważnić KE do przyjęcia aktów o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego. Akt ten musi precyzyjnie określać cele, treść, zakres oraz czas obowiązywania przekazanych uprawnień, przy czym delegacja nie może dotyczyć istotnych elementów danej dziedziny, które pozostają zastrzeżone dla aktu ustawodawczego. **Akty delegowane służą zatem dopełnieniu – uzupełnieniu lub zmianie innych niż istotne – elementów aktu ustawodawczego.** Co ważne, nie mogą mieć charakteru ustawodawczego. Mają natomiast „zasięg ogólny”, co oznacza, że taki akt „na mocy art. 290 TFUE, musi znajdować zastosowanie do obiektywnie określonych sytuacji i wywoływać skutki prawne wobec adresatów określonych w sposób ogólny i abstrakcyjny, w konsekwencji nie można przekazać

⁴ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.).

⁵ Tamże.

KE uprawnień do wydawania aktów indywidualnych (odnoszących się do pojedynczych państw, lub jedynie grupy państw, albo też grupy podmiotów dających się zindywidualizować za pomocą indywidualnych cech bądź właściwości)⁶.

Akt ustawodawczy może upoważnić KE do przyjęcia aktów o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego. Akt ten musi precyzyjnie określać cele, treść, zakres oraz czas obowiązywania przekazanych uprawnień.

Jak wynika z powyższego, uprawnienia delegowane obarczone są licznymi ograniczeniami. Mogą one zmienić bądź uzupełniać treść aktu ustawodawczego, ale wyłącznie w zakresie jego nieistotnych elementów. Dodatkowo, przekazanie uprawnień musi być jasne, precyzyjne i szczegółowe⁷, ponieważ w przeciwnym razie zostałyby przekazane na rzecz podmiotów delegowanych uprawnienia dyskrecjonalne⁸, charakteryzujące się swobodną decyzją danego organu, nieskrępowaną konkretnymi przepisami prawa. Celem delegacji jest bowiem przyjęcie przepisów, które nie wykraczają poza ramy prawne określone w podstawowym akcie prawodawczym⁹. Jak ponadto wskazuje K. Scheuring:

- „akt delegowany obejmuje kwestie związane z tym, co adresaci aktu podstawowego mają zrobić, by wypełnić zawarte tam obowiązki, a w konsekwencji w ograniczonym zakresie władny jest do ustanowienia zespołu nowych praw lub obowiązków, stąd też akt delegowany musi być aktem prawnie wiążącym, a w konsekwencji musi przybrać formę rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji (przy czym forma aktu delegowanego niekoniecznie musi odpowiadać formie aktu podstawowego – w konsekwencji np. rozporządzenie przyjęte w trybie procedury ustawodawczej może zostać uzupełnione w formie dyrektywy bądź na odwrót: rozporządzenie delegowane może zostać wydane na podstawie dyrektywy);
- aktem delegowanym jest regulowana materia, która – w przypadku braku delegacji uprawnień na Komisję – uregulowana winna zostać samym aktem ustawowym¹⁰.

Wyżej wspomniane pojęcie „uzupełnienie” dotyczy co do zasady sytuacji, gdy delegowany akt wprowadza nowe regulacje do aktu głównego, które rozszerzają zakres jego stosowania, nie mając

6 K. Scheuring, *System źródeł prawa pochodnego UE oraz sposoby jego tworzenia po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, „Studia Lubuskie”, t. 11 (2015), s. 92-93.

7 Zob. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0673:FIN:EN:PDF>, dostęp: 18 marca 2023 r., s. 5.

8 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawach połączonych: C-154/04 i C-155/04, *Królowa, na wniosek Alliance for Natural Health i Nutri-Link Ltd, przeciwko Secretary of State for Health, na wniosek National Association of Health Stores i Health Food Manufacturers Ltd, przeciwko Secretary of State for Health i National Assembly for Wales*.

9 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie C-88/14, *Komisja Europejska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, a także wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 18 marca 2014 r. w sprawie C-427/12, *Komisja Europejska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*.

10 K. Scheuring, dz. cyt., s. 92-93.

jednocześnie charakteru „istotnych elementów” aktu podstawowego¹¹. Jak wskazuje Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE, Trybunał Sprawiedliwości UE), z uwagi na konieczność zapewnienia jasności norm prawnych i przejrzystości procesu legislacyjnego, w ramach „uzupełnienia” Komisja Europejska nie może dodać nowego elementu do samego tekstu aktu delegowanego, ponieważ taka interwencja mogłaby skutkować brakiem pewności co do podstawy prawnej owego elementu. Powierzenie KE uprawnienia do „uzupełnienia” oznacza jedynie upoważnienie do skonkretyzowania w akcie delegowanym niemających zasadniczego znaczenia elementów danej regulacji, z zachowaniem integralności aktu głównego¹². Z kolei pod terminem „zmiana” kryje się uprawnienie do zmiany treści aktu głównego poprzez usunięcie, zastąpienie lub dodanie elementu innego niż istotny¹³. W tym przykładowo, z zakresu zmiany wykluczone są fragmenty aktu odnoszące się do jego celu, gdyż mają charakter istotny¹⁴. Zmiana natomiast może dotyczyć przyjęcia formalnych zmian w załącznikach do aktu podstawowego w celu uwzględnienia postępu naukowego lub technicznego. O ile Komisja Europejska ma pewien margines swobody decyzyjności, to jest on obarczony merytorycznymi warunkami¹⁵.

Szczególnie ważne jest rozróżnienie między „istotnymi” i „nieistotnymi” elementami aktu prawnego, biorąc pod uwagę, że tylko te ostatnie mogą być przedmiotem delegacji. Do istotnych elementów, pozostawionych do decyzji prawodawcy należy zmiana materialnego, geograficznego, czasowego¹⁶, a także przedmiotowego zakresu stosowania aktu podstawowego¹⁷. Trybunał Sprawiedliwości UE zdefiniował pojęcie „istotnych elementów” jako „zasady, które (...) są istotne dla przewidzianego przedmiotu”¹⁸ oraz „które mają na celu nadanie konkretnego kształtu podstawowym założeniom polityki wspólnotowej”¹⁹. Później doprecyzował, że istotnymi elementami są te, „które pociągają za sobą wybory polityczne wchodzące w zakres odpowiedzialności prawodawcy Unii Europejskiej, [wymagając] rozważenia sprzecznych interesów na podstawie szeregu ocen”²⁰. Stwierdził, że kwestia tego, jakie elementy danej dziedziny uznać należy jako istotne, nie podlega jedynie ocenie prawodawcy Unii, ale musi opierać się na obiektywnych czynnikach. W tym kontekście według TSUE należy rozważyć cechy charakterystyczne i szczególne danej dziedziny²¹. Przykładowo, w sprawie C-355/10, Parlament Europejski stanął na stanowisku, że pojęcie „elementów istotnych” obejmuje w szczególności definicje ustawowe zamieszczone w akcie podstawowym w celu określenia jego przedmiotowego zakresu zastosowania.

11 Zob. J. Barcz, *Akty delegowane i akty wykonawcze – pojęcie i kryteria rozróżnienia*, „EPS” 2012, nr 3, pkt 2.2, LEX.

12 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 17 marca 2016 r. w sprawie C-286/14, *Parlament Europejski przeciwko Komisji Europejskiej*, pkt 41.

13 Zob. tamże, a także A. Piesiak, *Główne problemy w negocjacjach i we wprowadzaniu w życie nowego systemu aktów delegowanych i wykonawczych zgodnie z art. 290 i art. 291 TFUE*, „EPS” 2012, nr 3, pkt 2, LEX.

14 Zob. M. Rynkowski, komentarz do art. 290 [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III (art. 223-358)*, red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, Warszawa 2012.

15 Zob. opinia rzecznika generalnego N. Jääskinen z dnia 1 października 2015 r. w sprawie C-286/14, *Parlament Europejski przeciwko Komisji Europejskiej*.

16 Zob. J. Barcz, dz. cyt., pkt 2.2, LEX.

17 A. Piesiak, dz. cyt., pkt 1, LEX.

18 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 27 października 1992 r. w sprawie C-240/90, *Republika Federalna Niemiec przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*.

19 Tamże.

20 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 5 września 2012 r. w sprawie C-355/10, *Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej*.

21 Zob. tamże.

Jak słusznie wskazuje P. Craig, wyraźny warunek zawarty w art. 290 TFUE, ograniczający zakres delegowania uprawnień, ma zasadnicze znaczenie, odzwierciedlając podstawowy imperatyw demokratyczny, że to prawodawca powinien decydować o podstawowych elementach systemu legislacyjnego, a nie delegować te kwestie innym instytucjom²².

Wyraźny warunek zawarty w art. 290 TFUE, ograniczający zakres delegowania uprawnień, ma zasadnicze znaczenie, odzwierciedlając podstawowy imperatyw demokratyczny, że to prawodawca powinien decydować o podstawowych elementach systemu legislacyjnego, a nie delegować te kwestie innym instytucjom.

3. WĄTPLIWOŚCI PAŃSTW CZŁONKOWSKICH ZGŁASZANE W PROCESIE LEGISLACYJNYM

Prace na forum Unii Europejskiej (dalej: UE) rozpoczęły się od dyskusji na posiedzeniach grupy ekspertów ds. polityki tytoniowej, będących wypełnieniem zobowiązań Komisji Europejskiej do zgromadzenia, przed przyjęciem aktu delegowanego, wszelkiej niezbędnej wiedzy specjalistycznej w drodze konsultacji z ekspertami państw członkowskich. Podczas posiedzenia członków grupy z dnia 2 grudnia 2021 r. Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności²³ (dalej: DG SANTE) poinformowała państwa członkowskie, że obserwowane zmiany na rynku dotyczące wyrobów tytoniowych podgrzewanych stanowią istotną zmianę okoliczności zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ust. 28 dyrektywy tytoniowej. Grupie ekspertów przedstawiono wówczas ogólne warunki, które powodują zastosowanie odpowiednich przepisów, jak również ich zakres i skutki prawne. Zapowiedziano także, że sprawozdanie Komisji Europejskiej będzie stanowić podstawę do przyjęcia aktu delegowanego²⁴.

Kolejne spotkanie ekspertów miało na celu przygotowanie projektu dyrektywy delegowanej. DG SANTE przedstawiła podstawowe dane zawarte w projekcie sprawozdania KE w sprawie ustalenia tzw. istotnej zmiany okoliczności w odniesieniu do podgrzewanych wyrobów tytoniowych i przedstawiła wstępny projekt dyrektywy delegowanej²⁵, którego postanowienia zostały częściowo skrytykowane przez państwa członkowskie. **Kilka z nich podniosło wątpliwości co do uprawnień KE do wprowadzenia definicji nowej kategorii wyrobów tytoniowych w akcie delegowanym, wskazując, że nowa definicja mogłaby znaleźć się tylko w akcie głównym²⁶.** Podczas kolejnego spotkania poinformowano, że wewnętrzna

22 Zob. P. Craig, *The ECJ and ultra vires action: A conceptual analysis*, „CML Rev.” 2011, No. 2, thesis 7, LEX.

23 Departament Komisji Europejskiej odpowiedzialny za politykę UE w zakresie bezpieczeństwa i zdrowia żywności oraz za monitorowanie wdrażania powiązanych przepisów.

24 Zob. Meeting of the Group of Experts on Tobacco Policy, https://health.ec.europa.eu/system/files/2022-01/ev_20211202_sr_en.pdf, dostęp: 3 marca 2023 r.

25 Zob. Commission Delegated Directive (EU) .../... of XXX with regard to exemptions for heated tobacco products and amending Articles 7 and 11 of Directive 2014/40/EU, <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/web/meetings/2860/documents/7619>, dostęp: 5 marca 2022 r. Jedno państwo członkowskie zwróciło uwagę, że grupa ekspertów ds. polityki tytoniowej powinna spotkać się w celu omówienia projektu dyrektywy delegowanej dopiero po opublikowaniu sprawozdania w sprawie ustalenia istotnej zmiany okoliczności dotyczących wyrobów tytoniowych podgrzewanych.

26 Zob. Meeting of the Group of Experts on Tobacco Policy, <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/web/meetings/2860/documents/7703>, dostęp: 4 marca 2023 r.

procedura konsultacji Komisji Europejskiej została zakończona. W dyskusji ponownie wybrzmiały wątpliwości co do tworzenia nowych definicji w akcie delegowanym i zwrócono się do KE o potwierdzenie, że jej Służba Prawna zaakceptowała ostatnią wersję projektu dyrektywy delegowanej²⁷. Niedługo później KE przyjęła projekt i zgodnie z procedurą został on przekazany Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie, które w okresie kontrolnym nie wyraziły sprzeciwu.

Kilka z państw członkowskich podniosło wątpliwości co do uprawnień KE do wprowadzenia definicji nowej kategorii wyrobów tytoniowych w akcie delegowanym, wskazując, że nowa definicja mogłaby znaleźć się tylko w akcie głównym.

Niemniej wątpliwości co do przekroczenia granic kompetencji pojawiły się także podczas prac w Parlamencie Europejskim. Trójka europosłów z frakcji Identity&Democracy skierowała do Komisji Europejskiej kilka pytań dotyczących dyrektywy, które koncentrowały się na wątpliwościach związanych z legalnością wprowadzenia nowej definicji szczegółowej w drodze dyrektywy delegowanej w świetle przyznanych uprawnień. Europosłowie wskazali, że dyrektywa wprowadza nową, szczegółową definicję wyrobów tytoniowych podgrzewanych, przewidując powstanie nowej kategorii produktów. **Wniosek ten zatem modyfikuje istotny element samej dyrektywy i nie jest zgodny z definicją obowiązującą obecnie w prawie UE²⁸.**

Podobne głosy sprzeciwu pojawiły się w trakcie konsultacji dokumentu na forum Rady Unii Europejskiej. Dwie delegacje państw członkowskich wyraziły sprzeciw wobec aktu delegowanego, w związku z czym prezydencja umieściła ten punkt dyskusji w porządku obrad posiedzenia grupy roboczej ds. zdrowia publicznego. Sprzeciw jednak nie został złożony, z uwagi na brak większości kwalifikowanej²⁹. W odpowiedzi delegacje Bułgarii, Cypru, Włoch i Grecji wydały wspólne stanowisko, wyrażając przekonanie, że zakres delegacji wykracza poza uprawnienia delegowane na mocy dyrektywy tytoniowej i obejmuje zasadnicze elementy zastrzeżone dla ustawodawców, zwłaszcza w zakresie stworzenia definicji. Skrytykowano także terminy transpozycji i okresy przejściowe jako nierealistyczne, co w konsekwencji powoduje niepewność prawną oraz stwarza trudności dla wszystkich zaangażowanych stron³⁰. Mimo to Rada dnia 4 października 2022 r. przyjęła dokument i postanowiła nie zgłaszać zastrzeżeń³¹.

27 Zob. tamże.

28 Zob. Delegation of powers and the amended Tobacco Products Directive, Question for written answer E-002648/2022 to the Commission, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2022-002648_EN.html#def2, dostęp: 5 marca 2023 r.

29 Zob. Council of the European Union, Commission delegated directive (EU) of 29.6.2022 amending Directive 2014/40/EU of the European Parliament and of the Council as regards the withdrawal of certain exemptions in respect of heated tobacco products - Intention not to raise objections, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12560-2022-INIT/en/pdf>, dostęp: 5 marca 2023 r.

30 Zob. Joint statement of Bulgaria, Cyprus, Greece and Italy concerning the Commission Delegated Directive (EU) .../... amending Directive 2014/40/EU of the European Parliament and of the Council as regards the withdrawal of certain exemptions in respect of heated tobacco products, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12560-2022-ADD-1/en/pdf>, dostęp: 5 marca 2023 r.

31 Zob. List of "A" items Council of the European Union (Economic and Financial Affairs), <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12816-2022-INIT/en/pdf>, dostęp: 6 marca 2023 r.

4. PORÓWNANIE DYREKTYWY DELEGOWANEJ O PODGRZEWANYCH WYROBACH TYTONIOWYCH Z ART. 7 UST. 12 I ART. 11 UST. 6 DYREKTYWY TYTONIOWEJ

Artykuł 7 ust. 12 dyrektywy tytoniowej stanowi: „Wyroby tytoniowe inne niż papierosy i tytoń do samodzielnego skręcania papierosów są zwolnione z zakazów określonych w ust. 1 i 7 (używania aromatów w wyrobach tytoniowych). Komisja Europejska przyjmuje akty delegowane zgodnie z art. 27 w celu zniesienia tego zwolnienia w odniesieniu do konkretnej kategorii wyrobu [wyróżnienie – W.P.], jeżeli nastąpi istotna zmiana okoliczności stwierdzona w sprawozdaniu Komisji”.

Natomiast art. 11 ust. 6 tej samej dyrektywy stanowi, że „Komisja przyjmuje akty delegowane zgodnie z art. 27 w celu zniesienia możliwości przyznawania zwolnień dotyczących danej kategorii wyrobów [wyróżnienie – W.P.], o których mowa w ust. 1, jeżeli nastąpi istotna zmiana okoliczności stwierdzona w sprawozdaniu Komisji w odniesieniu do danej kategorii wyrobów”.

Oba przepisy upoważniające pozwalają na zniesienie przez Komisję Europejską zwolnienia z zakazu używania aromatów w wyrobach tytoniowych (art. 7 ust. 12) oraz z nakazu zamieszczania ostrzeżeń zdrowotnych (art. 11 ust. 6). Artykuł 7 ust. 12 upoważnia KE do zniesienia zwolnień „w odniesieniu do konkretnej kategorii wyrobu”, a art. 11 ust. 6 do zniesienia zwolnień „dotyczących danej kategorii wyrobów”. Pojęcie wyrobu tytoniowego zdefiniowano jako „wyroby przeznaczone do spożycia przez konsumentów, składające się, nawet częściowo, z tytoniu” (art. 2 pkt 4 dyrektywy tytoniowej). Oznacza to, że wyrobem tytoniowym jest wszystko, co zawiera tytoń, a Komisja Europejska może znosić zwolnienia dla różnych kategorii wyrobów tytoniowych.

Zgodnie z art. 1 dyrektywy delegowanej do dyrektywy tytoniowej wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 7 ust. 12 otrzymuje brzmienie:

„12. Wyroby tytoniowe inne niż papierosy, tytoń do samodzielnego skręcania papierosów i podgrzewane wyroby tytoniowe są zwolnione z zakazów określonych w ust. 1 i 7. Komisja przyjmuje akty delegowane zgodnie z art. 27 w celu zniesienia tego zwolnienia w odniesieniu do konkretnej kategorii wyrobu, jeżeli nastąpi istotna zmiana okoliczności stwierdzona w sprawozdaniu Komisji.

Do celów akapitu pierwszego »podgrzewany wyrób tytoniowy« oznacza **nowatorski wyrób tytoniowy, w którym w wyniku podgrzania dochodzi do emisji zawierającej nikotynę i inne substancje chemiczne, która jest następnie wdychana przez użytkownika lub użytkowników, i który, w zależności od jego cech, jest wyrobem tytoniowym bezdymnym lub wyrobem tytoniowym do palenia** [wyróżnienie – W.P.];

2) w art. 11 wprowadza się następujące zmiany:

a) nagłówek otrzymuje brzmienie:

„Artykuł 11

„Etykietowanie wyrobów tytoniowych do palenia innych niż papierosy, tytoń do samodzielnego skręcania papierosów, tytoń do fajki wodnej i podgrzewane wyroby tytoniowe”;

b) w ust. 1 akapit pierwszy otrzymuje brzmienie:

„Państwa członkowskie mogą zwolnić wyroby tytoniowe do palenia inne niż papierosy, tytoń do samodzielnego skręcania papierosów, tytoń do fajki wodnej i podgrzewane wyroby tytoniowe zdefiniowane w art. 7 ust. 12 akapit drugi z obowiązków w zakresie zamieszczania wiadomości informacyjnej określonej w art. 9 ust. 2 oraz zamieszczania mieszanych ostrzeżeń zdrowotnych określonych w art. 10. W takim przypadku oprócz ostrzeżenia ogólnego określonego w art. 9 ust. 1, na każdym opakowaniu jednostkowym i opakowaniu zbiorczym takich wyrobów zamieszcza się jedno z ostrzeżeń tekstowych wymienionych w załączniku I. Ostrzeżenie ogólne określone w art. 9 ust. 1 zawiera informację o pomocy w zaprzestaniu palenia, o której mowa w art. 10 ust. 1 lit. b)”.

Warto zauważyć, że w uzasadnieniu projektu dyrektywy delegowanej podkreślono także techniczny charakter uprawnień Komisji Europejskiej, wskazując, że art. 7 ust. 12 i art. 11 ust. 6 dyrektywy tytoniowej nie przyznają KE swobody uznania, lecz pozostawiają jej techniczne zadanie ustalenia, czy nastąpiła istotna zmiana okoliczności dla danej kategorii wyrobów³².

Wraz ze zmianą zakresu zwolnień, dyrektywa delegowana jednocześnie wprowadziła nową kategorię wyrobów – podgrzewanych wyrobów tytoniowych, będących de facto podkategorią nowatorskich wyrobów tytoniowych. Warto w tym miejscu zauważyć, że dyrektywa tytoniowa w art. 2 szeroko wyszczególnia kategorie wyrobów tytoniowych, definiując m.in. wyroby tytoniowe, wyroby tytoniowe do palenia, cygaretki, a także nowatorskie wyroby tytoniowe. Do tych ostatnich należą wszystkie wyroby tytoniowe, które nie są żadnym z wyszczególnionych, tj. papieros, tytoń do samodzielnego skręcania papierosów, tytoń fajkowy, tytoń do fajki wodnej, cygaro, cygaretki, tytoń do żucia, tytoń do nosa lub tytoń do stosowania doustnego i zostały wprowadzone do obrotu po 19 maja 2014 r. Nowatorskie wyroby tytoniowe są zatem jedną z kategorii wyrobów tytoniowych na gruncie dyrektywy tytoniowej, przez co zostały one zdefiniowane i poddane określonym regulacjom prawnym, uprawnieniom i ograniczeniom.

5. WNIOSKI

Biorąc pod uwagę powyższe, wprowadzenie nowej definicji kategorii wyrobów tytoniowych, a tym samym zmian w przedmiotowym zakresie jej stosowania, należałoby uznać za działanie co najmniej budzące wątpliwości legislacyjne. Przejrzystość i rzetelność procesu legislacyjnego wymagają, aby tego rodzaju zmiana nastąpiła w drodze nowelizacji aktu ustawodawczego.

Jak już wskazano, uprawnienia delegowane obarczone są licznymi ograniczeniami. Mają one na celu zmianę bądź uzupełnienie treści aktu ustawodawczego, ale wyłącznie w zakresie jego nieistotnych elementów. Ustalając granice kompetencji delegowanych Komisji Europejskiej, warto zwrócić uwagę przede wszystkim na dwie kwestie: zakres delegacji oraz definicję „istotnych elementów” z art. 290 TFUE.

³² Zob. Commission delegated directive (EU) .../... of 29.6.2022 amending Directive 2014/40/EU of the European Parliament and of the Council as regards the withdrawal of certain exemptions in respect of heated tobacco products, <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/web/delegatedActs/1859/documents/13909?lang=en>, dostęp: 25 marca 2023 r.

Wprowadzenie nowej definicji kategorii wyrobów tytoniowych, a tym samym zmian w przedmiotowym zakresie jej stosowania, należałoby uznać za działanie co najmniej budzące wątpliwości legislacyjne.

W orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości UE podkreśla, że przekazanie uprawnień musi być jasne, precyzyjne i szczegółowe, ponieważ w przeciwnym razie zostałyby przekazane na rzecz podmiotów delegowanych uprawnienia dyskrecjonalne. Prowadzi to do wniosku, że brzmienie delegacji określonej w dyrektywie tytoniowej należy rozpatrywać w sposób wąski.



Podstawa prawna uprawnień delegacyjnych wskazuje, że:

1

zastosowanie zwolnienia dotyczy innych wyrobów tytoniowych niż papierosy i tytoń do samodzielnego skręcania papierosów

2

kompetencje Komisji Europejskiej ograniczają się do tego zwolnienia

3

zwolnienie dotyczy określonej kategorii wyrobu

4

zwolnienie może być zastosowane tylko w razie istotnej zmiany okoliczności

Komisja Europejska została uprawniona do zmiany zakresu zwolnień w odniesieniu do danej kategorii wyrobów, m.in. wyrobów nowatorskich, a te zostały już szeroko zdefiniowane na gruncie aktu ustawodawczego. Zakres przedmiotowy dyrektywy tytoniowej został w niej bowiem określony w sposób kompletny, wydzielono kategorii wyrobów tytoniowych, w tym także kategorię wyrobów nowatorskich. Nie zdefiniowano natomiast kategorii podgrzewanych wyrobów tytoniowych. W tym samym projekcie dyrektywy delegowanej (w uzasadnieniu) wskazano także na tzw. **techniczny** charakter uprawnień KE, podkreślając, że delegacja zawarta w dyrektywie tytoniowej wyznacza jej zadanie techniczne, polegające na ustaleniu, czy w odniesieniu do danej kategorii wyrobów nastąpiła istotna zmiana okoliczności. **Zarówno zatem literalna wykładnia delegacji zawarta w dyrektywie tytoniowej, jak i określony w samym projekcie charakter uprawnień KE wskazują, że kompetencje delegowane w tym przypadku ograniczają się do dokonywania zwolnień w zakresie już istniejących, zdefiniowanych kategorii wyrobów.** Należy mieć na uwadze, że dyrektywa tytoniowa traktuje nowatorskie wyroby tytoniowe w sposób jednolity, w motywach projektu dyrektywy delegowanej wskazuje się bowiem, co następuje: „Aby zapewnić równe warunki działania, nowatorskie wyroby tytoniowe, będące wyrobami tytoniowymi w rozumieniu niniejszej dyrektywy, powinny być zgodne z wymaganiami niniejszej dyrektywy”.

Chociaż Trybunał Sprawiedliwości UE wielokrotnie pochylał się nad próbą zdefiniowania tzw. istotnych elementów, wciąż jest to pojęcie niejednoznaczne. W samej treści dyrektywy tytoniowej także nie wskazano, jak należy je rozumieć w tym przypadku. Z wyżej przywołanego orzecznictwa można wnioskować, że są to co do zasady elementy odnoszące się do cech charakterystycznych danej dziedziny i mające na celu kształtowanie polityki wspólnotowej. Stworzenie nowej definicji, podkategorii jednego z produktów mającego zostać objętym zakazem, zdaje się być jednym z nich. W doktrynie wskazuje się bowiem, że określenie przedmiotowego, a także materialnego zakresu jego stosowania należy do elementów istotnych, zastrzeżonych do decyzji prawodawcy. Ograniczający charakter delegowania uprawnień przypomina, że to prawodawca powinien decydować o podstawowych elementach systemu legislacyjnego, a nie delegować te kwestie innym instytucjom.

Jeżeli w drodze prac Komisji Europejskiej okazuje się, że powstała istotna zmiana okoliczności dotyczącej produktu, który nie posiada odrębnej kategorii określonej w dyrektywie tytoniowej, należałoby wnioskować o nowelizację aktu głównego w drodze procedury ustawodawczej. W przeciwnym razie może dojść do wykształcenia się niebezpiecznego precedensu, w drodze którego KE, w sposób faktycznie niekontrolowany (choć formalnie zgodny z prawem Unii Europejskiej), mogłaby zmieniać prawo za pomocą aktów – formalnie – nieustawodawczych. W tym przypadku przekroczenie kompetencji przez KE pozbawia państwa członkowskie możliwości decydowania o klasyfikacji poszczególnych kategorii wyrobów tytoniowych.

Mając powyższe na uwadze, za słuszne należy uznać zaskarżenie dyrektywy delegowanej do Trybunału Sprawiedliwości UE celem zbadania zgodności jej treści z zakresem delegacji.

ROZDZIAŁ II

WERYFIKACJA AKTÓW DELEGOWANYCH I ICH PODSTAW PRAWNYCH NA PRZYKŁADZIE DYREKTYWY TYTONIOWEJ

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Zagadnienie aktów delegowanych zyskuje na znaczeniu, biorąc pod uwagę, że Komisja ma tendencję do koncentrowania w swoim ręku coraz szerszych uprawnień³³. Akty nieustawodawcze stanowią obecnie większość aktów prawnych przyjmowanych przez Unię³⁴.

Aktualnie polskie ustawodawstwo nie przewiduje specjalnego mechanizmu, który weryfikowałby akceptację aktów delegowanych UE. Oznacza to, że bezpośrednią możliwość powstrzymania Komisji w jej działaniach mają Parlament Europejski i Rada (podmioty delegujące uprawnienia), a Polska jako państwo członkowskie ma jedynie możliwość zaskarżenia już przyjętego aktu do TSUE na zasadach ogólnych. Na Unii Europejskiej ciąży jednak obowiązek przestrzegania zasady pomocniczości i proporcjonalności. Mają one zastosowanie do wykonywania kompetencji Unii w granicach **zasady przyznania**.

Aktualnie polskie ustawodawstwo nie przewiduje specjalnego mechanizmu, który weryfikowałby akceptację aktów delegowanych UE. Oznacza to, że bezpośrednią możliwość powstrzymania Komisji w jej działaniach mają Parlament Europejski i Rada (podmioty delegujące uprawnienia), a Polska jako państwo członkowskie ma jedynie możliwość zaskarżenia już przyjętego aktu do TSUE na zasadach ogólnych.

33 Zob. „The picture that emerges from an examination of a number of post-Lisbon legislative acts is that the Council tends to reserve solely for itself the power to control delegation whenever an act is adopted based on the special legislative procedure with mere consultation of the EP” – D. Curtin, T. Manucharyan, *Legal Acts and Hierarchy of Norms in EU Law* [w:] ed. A. Arnulf, D. Chalmers, *The Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford 2015, s. 115.

34 Zob. C. Dado-Ribí, N. Quenivet, *European Union Law*, third edition, Saltford 2020, s. 48.

2. KONTROLA PRZESTRZEGANIA ZASAD PROPORCJONALNOŚCI I POMOCNICZOŚCI Z PERSPEKTYWY PRAWA UNIJNEGO I KRAJOWEGO

Kontrola przestrzegania przez instytucje Unii Europejskiej zasady proporcjonalności realizowana jest przez parlamenty narodowe, co jest ich prawem i obowiązkiem na mocy artykułu 12 Traktatu o Unii Europejskiej:

„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;

(...)

Instytucje Unii stosują zasadę pomocniczości zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności”³⁵.

Zgodnie z powyższym przyjąć należy, że prawo traktatowe pozostawia pewien zakres przeciwdziałania naruszeniu prawa przez przepisy dyrektywy tytoniowej dotyczące delegacji uprawnień na rzecz Komisji Europejskiej. Sejm lub Senat jednak powinien był przestać swoją uzasadnioną opinię w terminie ośmiu tygodni od daty przekazania projektu dyrektywy tytoniowej w językach urzędowych Unii. Niestety nie było to możliwe, ponieważ brak jest krajowej procedury wymagającej konsultacji projektów aktów delegowanych z Sejmem czy Senatem. Obydwie izby parlamentarne dowiedzą się o istnieniu dyrektywy delegowanej dopiero po wpłynięciu do laski Marszałkowskiej projektu ustawy implementującego przepisy wadliwej dyrektywy.

Istotna w tym zakresie pozostaje również ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej:

„Art. 17

1) W przypadku otrzymania przez Prezesa Rady Ministrów przesłanej przez Marszałka Sejmu uchwały Sejmu lub przesłanej przez Marszałka Senatu uchwały Senatu w sprawie wniesienia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargi w sprawie naruszenia przez akt ustawodawczy Unii Europejskiej zasady pomocniczości, o której mowa w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, wraz ze skargą, Prezes Rady Ministrów, niezwłocznie, z zachowaniem terminów wynikających z prawa Unii Europejskiej, wnosi skargę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

³⁵ Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 1.).

- 2) Do uchwały, o której mowa w ust. 1, Marszałek Sejmu lub Marszałek Senatu załącza dokument potwierdzający udzielenie pełnomocnictwa do reprezentowania odpowiednio Sejmu lub Senatu w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie skargi. Prezes Rady Ministrów dołącza ten dokument do skargi wnoszonej do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.
- 3) O cofnięciu skargi mogą zdecydować odpowiednio Sejm lub Senat”.

Ponadto nieraz „zarzut odnoszący się do aktów delegowanych opiera się na założeniu, że przepisy projektu aktu ustawodawczego przewidują przekazanie Komisji uprawnień dotyczących istotnych elementów projektowanego aktu ustawodawczego, co stanowi naruszenie art. 290 TFUE”³⁶. Na mocy art. 290 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej „akt ustawodawczy może przekazywać Komisji uprawnienia do przyjęcia aktów o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego. Akty ustawodawcze wyraźnie określają cele, treść, zakres oraz czas obowiązywania przekazanych uprawnień. Przekazanie uprawnień nie może dotyczyć istotnych elementów danej dziedziny, ponieważ są one zastrzeżone dla aktu ustawodawczego”³⁷.

Powyżej przytoczony ustęp traktatu wyznacza zatem ramy, w których koniecznie musi mieścić się akt delegowany, aby był on wydany na podstawie i w granicach prawa. **Zgodnie z cytowanym fragmentem delegacja powinna spełniać wymogi traktatowe, aby nie mogła być zakwestionowana przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.**

Delegacja powinna spełniać wymogi traktatowe, aby nie mogła być zakwestionowana przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

3. UNIJNE MECHANIZMY WERYFIKACJI AKTÓW DELEGOWANYCH

Przyjęcie aktów delegowanych może być powstrzymane wolą Parlamentu Europejskiego, Rady lub obu tych instytucji. Pamiętać trzeba, że akty delegowane jako takie wydawane są za przyzwoleniem wyżej wymienionych organów unijnych, a co za tym idzie, jeśli przewidziano takie rozwiązanie, ich sprzeciw może zniweczyć wysiłki na rzecz wdrożenia konkretnego projektu. Nie znaczy to jednak, że uprawnienia delegowane Komisji Europejskiej zostają w takim przypadku automatycznie cofnięte – aby to uczynić konieczna byłaby zmiana aktu delegującego.

36 K. Kuszel, M. Zreda, *Opinia dotycząca jakości odpowiedzi Komisji Europejskiej na uzasadnione opinie parlamentów narodowych w sprawie niezgodności projektu aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości* [w:] *Parlamenty narodowe wobec zasady pomocniczości w świetle prawa i praktyki Unii Europejskiej*, red. T. Muś, Warszawa 2015, s. 90.

37 Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1395).

Przyjęcie aktów delegowanych może być powstrzymane wolą Parlamentu Europejskiego, Rady lub obu tych instytucji.

W art. 27 ust. 5 dyrektywy tytoniowej wskazano, że „[a]kt delegowany (...) wchodzi w życie tylko wówczas, gdy Parlament Europejski lub Rada nie wyraziły sprzeciwu w terminie dwóch miesięcy od przekazania tego aktu Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, lub gdy, przed upływem tego terminu, zarówno Parlament Europejski, jak i Rada poinformowały Komisję, że nie wniosą sprzeciwu. Termin ten przedłuża się o dwa miesiące z inicjatywy Parlamentu Europejskiego lub Rady”. Powyższe oznacza, że obie te instytucje zastrzegły sobie możliwość skutecznej weryfikacji przyjętej przez Komisję Europejską dyrektywy delegowanej, jak i mogą sprawić, aby ta nie weszła w życie.

Zgodnie z art. 290 ust. 2 *in fine* Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w wyżej wskazanym przypadku „Parlament Europejski stanowi większością głosów wchodzących w jego skład członków, a Rada większością kwalifikowaną”.



Podmioty uprawnione do sprzeciwu wobec aktu delegowanego



Parlament Europejski

większość głosów wchodzących
w jego skład członków



Rada

większość kwalifikowana
(55% krajów członkowskich,
reprezentujących 65% populacji UE)

4. POLSKIE MECHANIZMY WERYFIKACJI AKTÓW DELEGOWANYCH

Aktualnie polskie ustawodawstwo nie przewiduje szczególnego mechanizmu, który weryfikowałby akceptację aktów delegowanych UE. Teoretycznie istnieje możliwość chociażby sprawdzenia podstawy prawnej znajdującej się w akcie przekazującym uprawnienia Komisji Europejskiej, ale jak wspomniano wyżej zgłoszone wnioski państw członkowskich o sprawdzenie podstawy prawnej nie zostały wzięte pod uwagę. Wspomnieć należy także o obowiązku przestrzegania przez Unię Europejską zasady pomocniczości i proporcjonalności. Zasady te zostały jasno wyrażone już w artykule 5 Traktatu o Unii Europejskiej. Mają one zastosowanie do wykonywania kompetencji Unii w granicach zasady przyznania, zgodnie z którą ustanowiono, co następuje: „Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów, a wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich.

Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą

zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii.

Natomiast zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów³⁸.

Warto zauważyć, że pośrednio państwa członkowskie mają wpływ na kształt projektów dyrektyw delegowanych poprzez ekspertów – Komisja Europejska wskazuje: „Komisja przygotowuje i przyjmuje akty delegowane po zasięgnięciu opinii grup eksperckich, które składają się z przedstawicieli wszystkich państw UE i które spotykają się regularnie lub sporadycznie³⁹. Ze względu jednak na zasadę przyjmowania aktów delegowanych w głosowaniu większościowym, opinie kilku państw członkowskich mogły zostać przez Komisję Europejską pozostawionych bez uwzględnienia.

5. WERYFIKACJA DYREKTYWY O PODGRZEWANYCH WYROBACH TYTONIOWYCH W POLSCE

Jak wskazano we wcześniejszym podrozdziale – nie istnieją krajowe mechanizmy weryfikacji czy akceptacji dyrektyw delegowanych, zatem niemożliwe jest legalne przeprowadzenie takich procedur. Oznacza to, że urzędnicy średniego szczebla z właściwego resortu decydują o tym czy zapisy projektu aktu delegowanego są zgodne z prawem oraz interesem narodowym.

Zauważyć trzeba zmniejszone w ostatnich latach zainteresowanie Sejmu sprzeciwianiem się także aktom ustawodawczym – w obecnej kadencji ta izba polskiego parlamentu, w przeciwieństwie do chociażby sytuacji z poprzedniej kadencji, nie podjęła żadnej uchwały dotyczącej naruszenia zasady pomocniczości przez organy Unii Europejskiej.

Zauważyć trzeba zmniejszone w ostatnich latach zainteresowanie Sejmu sprzeciwianiem się także aktom ustawodawczym – w obecnej kadencji ta izba polskiego parlamentu, w przeciwieństwie do chociażby sytuacji z poprzedniej kadencji, nie podjęła żadnej uchwały dotyczącej naruszenia zasady pomocniczości przez organy Unii Europejskiej.

6. WNIOSKI

Zarówno akty ustawodawcze, jak i delegowane mogą być poddane weryfikacji w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Jednakże w obu przypadkach uprawnienia

38 Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 47 i n.).

39 Akty wykonawcze i akty delegowane, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts_pl, dostęp: 21 marca 2023 r.

te obwarowane są określonymi terminami, których upływ pozbawia, podmioty uprawnione do złożenia skargi, możliwości stosownej reakcji. Stwierdzić trzeba, że w odniesieniu do dyrektyw delegowanych i ustawodawczych nie funkcjonuje mechanizm, którego celem byłaby akceptacja przez państwo członkowskie już wydanego aktu.

Na marginesie należy wskazać pilną potrzebę przyjęcia jasnej procedury prac nad aktami delegowanymi oraz powołania rządowego albo międzyrządowego organu (np. przez państwa grupy Wyszehradzkiej), którego zadaniem będzie bieżący monitoring prac legislacyjnych organów Unii Europejskiej oraz analiza przyjmowanych tam dokumentów z wydawaniem rekomendacji dla rządu.

ROZDZIAŁ III

WDROŻENIE DYREKTYWY DELEGOWANEJ O PODGRZEWANYCH WYROBACH TYTONIOWYCH DO KRAJOWEGO PORZĄDKU PRAWNEGO – MIĘDZY OBOWIĄZKIEM A INTERESEM KRAJOWYM

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Przedmiotem niniejszego rozdziału są rozważania dotyczące możliwych sposobów wdrożenia do krajowego porządku prawnego dyrektywy delegowanej Komisji (UE) 2022/2100 z dnia 29 czerwca 2022 r. zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/EU w odniesieniu do zniesienia niektórych zwolnień w przypadku podgrzewanych wyrobów tytoniowych. Polska znajduje się obecnie w sytuacji, w której ciężą na niej wymogi określonego działania, wynikające ze zobowiązań traktatowych. Jednocześnie nie powinna tracić z pola widzenia własnego interesu gospodarczego. Zakładając, iż wdrożenie wadliwej dyrektywy tytoniowej jest nieuchronne, należałoby szukać takich rozwiązań, które pozostaną jak najmniej dolegliwe dla producentów i odbiorców podgrzewanych wyrobów tytoniowych, a przy tym nie narażą Polski na zarzut przekroczenia granic prawa bądź niepodjęcia działań prawem wymaganych.

Polska znajduje się obecnie w sytuacji, w której ciężą na niej wymogi określonego działania, wynikające ze zobowiązań traktatowych. Jednocześnie nie powinna tracić z pola widzenia własnego interesu gospodarczego.

Zwiążenie państw członkowskich treścią aktów prawnych wydawanych przez instytucje Unii Europejskiej wynika z treści art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Do dyrektyw odnosi się akapit trzeci przywołanego artykułu, który stanowi, że „[d]yrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków”. Dyrektywy pierwotnie adresowane są do państw członkowskich, nie zaś do podmiotów prawa krajowego. Powyższy stan utrzymuje się aż do końca okresu wskazanego w dyrektywie, bowiem po jego upływie akty te mogą przyznawać uprawnienia jednostkom, nie mogą zaś nakładać na nie obowiązków⁴⁰. Co do zasady wraz z zakończeniem biegu terminu wskazanego w dyrektywie, w krajowym porządku prawnym powinny już obowiązywać przepisy zapewniające prawidłowe oddziaływanie aktu prawa unijnego na sfery państwa członkowskiego, których przedmiotowa dyrektywa dotyczy. W celu dokonania przekształcenia dyrektywy w przepisy prawa krajowego, państwo członkowskie może sięgnąć po wszelkie środki, które uzna za stosowne. Dyrektywa nie wskazuje również, które organy państw członkowskich powinny podjąć odpowiednie działania prawne, zatem mają one swobodę również w tym zakresie. Ów akt prawa unijnego wyznacza państwom członkowskim cel, do którego osiągnięcia są one zobowiązane. Zatem ten właśnie rezultat wskazany w dyrektywie, powinien ukierunkowywać państwo członkowskie na wybór odpowiednich działań, jak i odpowiednich organów do ich podjęcia w taki sposób, aby osiągnąć cele, o których mowa w tego rodzaju aktach prawnych. Cały proces implementacji – czyli przekształcania dyrektywy w prawo krajowe, polegający na wyborze stosownego aktu prawnego, za pomocą którego nastąpi wdrożenie przepisów prawa unijnego do krajowego porządku prawnego, wskazanie adresatów owych przepisów oraz organu uprawnionego do kontroli przestrzegania nowego prawa – powinien być determinowany przez wskazany w dyrektywie cel⁴¹. Przy czym to po stronie państw członkowskich leży dokonanie samodzielnej oceny, w jakim zakresie przeprowadzenie implementacji jest konieczne. **Poszczególne kraje same muszą przeanalizować, czy aby osiągnąć cel, dla którego została wydana dana dyrektywa, wymagane jest od danego państwa członkowskiego osiągnięcie częściowej, minimalnej czy całkowitej harmonizacji przepisów unijnych z krajowymi**⁴².

Powyższe rozważania dotyczą zarówno dyrektyw przyjętych zwykłą procedurą ustawodawczą, o której mowa w art. 289 TFUE, jak i aktów delegowanych, które podlegają regulacji art. 290 TFUE. Akty delegowane wydawane są na podstawie aktów prawa pochodnego (jak rozporządzenie czy dyrektywa), nie mają charakteru ustawodawczego, jednak ze względu na swoją treść, jaką jest zmiana lub uzupełnienie aktu ustawodawczego, nazywa się je aktami quasi-prawodawczymi⁴³. Parlament i Rada mogą w treści aktów ustawodawczych przekazać Komisji Europejskiej uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych. Ponadto w akcie ustawodawczym należy wskazać: cele, przedmiot, zakres i okres obowiązywania przekazania uprawnień, a gdy to właściwe – również procedury w trybie pilnym. Akty delegowane mają za zadanie uzupełniać lub zmieniać niektóre, inne niż istotne, elementy aktów ustawodawczych⁴⁴. Przy czym obydwa elementy – zasięg i treść danego aktu – muszą być, wystąpić łącznie, bowiem brak

40 Zob. M. Domańska, *Implementacja dyrektyw – zagadnienia wstępne*, uwaga nr 1.1 [w:] *Implementacja dyrektyw unijnych przez sądy krajowe*, LEX 2014.

41 Zob. tamże, uwaga nr 1.1.

42 Zob. A. Wróbel, B. Kurcz, komentarz do art. 288 [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III* (art. 223-358), red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, LEX 2012.

43 Zob. J. Barcz, dz. cyt., pkt 6-16.

44 Zob. U. Bux, M. Maciejewski, *Źródła i zakres prawa Unii Europejskiej*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/6/zrodla-i-zakres-prawa-unii-europejskiej>, dostęp: 25 lutego 2023 r.

któregokolwiek z nich wyklucza możliwość wydania aktu delegowanego na podstawie art. 290⁴⁵. W zakresie implementacji dyrektywa delegowana podlegać powinna tym samym wymogom, jakie przewidziane są dla aktu ustawodawczego, czyli dyrektywy, którą nowelizuje.

2. REGULACJE UNIJNE DOTYCZĄCE SPOSOBU WDROŻENIA DYREKTYWY DO KRAJOWEGO PORZĄDKU PRAWNEGO

Oprócz samego obowiązku osiągnięcia celu dyrektywy, o którym to obowiązku mowa w art. 288 akapit 3 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, ustawodawstwo unijne nie przewiduje żadnych regulacji odnoszących się do transpozycji aktów prawa wtórnego do krajowego porządku prawnego. W szczególności próżno szukać norm prawnych dotyczących sposobu wykonania tego obowiązku. Każde państwo członkowskie opracowuje własny sposób wdrożenia postanowień dyrektywy do prawa krajowego.

W literaturze wskazuje się, że spoczywający na państwach obowiązek wyrażony w art. 288 akapit 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, powinien być odczytywany łącznie z wynikającą z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej zasadą lojalnej współpracy⁴⁶. Zasada ta określa sposoby wykonywania przez państwa członkowskie zadań, do zrealizowania których są one zobligowane w treści traktatów. Jednakże w omawianym przepisie wskazuje się na obowiązki państw członkowskich w zakresie wykonywania zadań wynikających z traktatów i osiągania celów Unii Europejskiej, nie precyzując jednocześnie żadnego z nich. Stąd wniosek, iż regulacja ta odnosi się do art. 288 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który umożliwia Unii osiągnięcie wyznaczonych celów za pomocą wydawanych aktów prawnych, które oddziałują na państwa członkowskie. Bowiem bez jasnego sformułowania celów w aktach prawnych, nie będą one mogły zostać przekształcone w praktyczne konsekwencje dla Wspólnoty wynikające ze stosowania art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej⁴⁷.

Wskazówki dotyczące implementacji znajdują się w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości⁴⁸. Jego analiza pozwala stwierdzić, iż możliwe jest wdrożenie do krajowego porządku prawnego postanowień jednej dyrektywy za pomocą kilku aktów prawnych. Można uznać również, iż nie ma przeciwwskazań do implementacji kilku dyrektyw za pomocą jednego aktu prawa krajowego. Państwo członkowskie jest uprawnione również do dokonywania przeniesienia postanowień unijnych do krajowego porządku prawnego w procesie podzielonym na etapy⁴⁹. Najistotniejsze bowiem jest osiągnięcie rezultatu przewidzianego przez dyrektywę, przy czym powinien on zaistnieć w czasie przewidzianym w akcie ustawodawczym.

45 Zob. M. Rynkowski, komentarz do art. 290, uwaga nr 290.5 [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III* (art. 223-358), red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, LEX 2012.

46 Zob. M. Domańska, *Normatywne podstawy obowiązku implementacji dyrektyw*, uwaga nr 1.3 [w:] *Implementacja dyrektyw unijnych przez sądy krajowe*, LEX 2014.

47 Zob. tamże, uwaga nr 1.3.

48 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie C-507/04, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republici Austrii*, pkt 89, 92; wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 15 marca 1990 r. w sprawie C-339/87, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Holandii*; wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 18 grudnia 1997 r. w sprawie C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBL przeciwko Région wallonne*, pkt 49.

49 Zob. B. Kurcz, *Wymogi materialne*, uwaga nr 3.2.2.2. [w:] *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, LEX 2004.



Swoboda państw w zakresie wyboru środków implementacyjnych jest ograniczona zasadą rzeczywistej skuteczności, ponadto podjęte środki powinny czynić zadość poniższym kryteriom:

1

zapewnić
pewność
prawa

2

być
kompletne

3

być jasne, klarowne
i precyzyjne

4

posiadać
bezsportną moc
wiązącą

5

pozostawać
jawne, tzn. podane
do publicznej
wiadomości
poprzez
publikację,

6

stwarzać
praktyczną
możliwość
dochodzenia praw
wynikających
z dyrektyw przed
sądami krajowymi

Przy czym pierwsze cztery spośród wyżej wymienionych mają charakter podstawowy, zaś dwa ostatnie skierowane są na przyznanie jednostkom praw i obowiązków. Powyższe wytyczne pozwalają państwom członkowskim właściwie wybrać formy i środki implementujące normy prawa wspólnotowego⁵⁰.

Przedstawione wyżej kryteria uznawane są za materialne wymogi implementacji dyrektywy. Wyróżniamy także wymogi formalne, do których zalicza się obowiązek dotrzymania terminów implementacji, obowiązek notyfikacyjny oraz obowiązek sporządzenia odsyłaczy do dyrektywy w prawie krajowym. Za najważniejsze terminy, które wyznaczają kolejne kroki w realizacji obowiązku nakładanego dyrektywą, uważa się termin wejścia w życie dyrektywy, termin transpozycyjny i termin stosowania krajowych przepisów transponujących, jeśli jest inny od terminu transpozycyjnego⁵¹. Dyrektywa delegowana weszła w życie 23 listopada 2022 r., a jej implementacja powinna nastąpić najpóźniej do 23 lipca 2023 r. (przy czym przepisy implementujące mają zacząć obowiązywać najpóźniej od 23 października 2023 r.). Z prawnego punktu widzenia termin implementacji powinien być dochowany w każdym przypadku, ponieważ państwa członkowskie są zobowiązane do wykonywania obowiązków wynikających z dyrektyw w określonym terminie. Niemniej w praktyce do opóźnień w procesie implementacji aktów unijnych dochodzi często i są one uznawane za jedną z przyczyn tzw. deficytu implementacyjnego, a jako takie poddawane analizie. W ramach prowadzonych badań w tym zakresie wyróżniono trzy kategorie opóźnień. Pierwsza z nich, tzw. kategoria „na czas” – obejmuje wszystkie przypadki, kiedy wejście w życie przepisów krajowych nastąpiło najpóźniej jeden dzień po upływie terminu wskazanego w dyrektywie. Druga kategoria, nazywana „małymi opóźnieniami” obejmuje sytuacje, gdy transpozycja dokonała się między drugim dniem a dwoma latami po upływie czasu wskazanego w dyrektywie. Trzecia, określana jako „poważne opóźnienia”, dotyczy wszystkich przypadków, w których upłynęło ponad dwa lata od

⁵⁰ Zob. tamże.

⁵¹ Zob. M. Domańska, *Obowiązki implementacyjne sądów wynikające z modelu implementacji sensu stricto*, uwaga nr 3.1-3.2 [w:] *Implementacja dyrektyw unijnych przez sądy krajowe*, LEX 2014.

terminu wskazanego w akcie unijnym. Względy praktyczne przemawiają za odróżnianiem małych opóźnień od tych poważnych. Dopiero ponad dwuletnie opóźnienia zostały uznane za istotny problem, czego wyrazem było ogłoszenie podczas szczytu w Barcelonie w marcu 2002 r. tzw. zera tolerancji dla co najmniej dwuletnich opóźnień w transpozycji dyrektywy⁵².

W praktyce do opóźnień w procesie implementacji aktów unijnych dochodzi często i są one uznawane za jedną z przyczyn tzw. deficytu implementacyjnego, a jako takie poddawane analizie.

W odniesieniu do obowiązku notyfikacji wskazać należy, iż obejmuje on zgłoszenie do Komisji Europejskiej podjętych przez dany kraj środków w celu wdrożenia przepisów dyrektywy. Obowiązek ten zapisany został w art. 2 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy delegowanej i obejmuje nie tylko przepisy transponujące dyrektywę, ale również wszelkie instrumenty przyjmowane przez organy władzy wykonawczej służące osiągnięciu celu, który akt unijny wyznacza⁵³. Brak wywiązania się z obowiązku notyfikacji może być traktowany jako naruszenie zasady lojalnej współpracy między państwami członkowskimi a organami Unii Europejskiej. Podobnie z treści art. 2 ust. 2 dyrektywy delegowanej wynika obowiązek sporządzania odsyłaczy do dyrektywy w prawie krajowym. Metody dokonywania tych odniesień zostały powierzone państwom członkowskim. Natomiast sporządzanie owych odwołań jest uzasadniane dwójako. Po pierwsze ułatwiają one prace KE, która sprawdza, czy obowiązki związane z implementacją aktów unijnych zostały wykonane poprawnie. Po drugie umożliwiają klarowne i precyzyjne odwoływanie się do prawa wspólnotowego implementowanego do prawa krajowego podczas procesu dochodzenia roszczeń i składania żądań⁵⁴ opartego na prawie narodowym.

3. WDROŻENIE DYREKTYWY DO KRAJOWEGO PORZĄDKU PRAWNEGO W POLSKIM SYSTEMIE PRAWNYM

W piśmiennictwie wskazuje się, iż stosowanie dyrektyw rozumiane jest jako „zastosowanie norm prawa krajowego, które prawidłowo implementowały dyrektywę w wyznaczonym czasie, przez organ do tego upoważniony lub obowiązany w konkretnym przypadku”⁵⁵. Zatem, aby postanowienia dyrektywy mogły zostać realizowane poprzez polskie normy prawne, muszą one stać się częścią krajowego porządku prawnego w procedurze, która spełnia opisane w poprzednim podrozdziale wymogi prawidłowej implementacji.

52 Zob. M. Haverland, *Do Member States Make European Policies Work?, Analysing the EU transposition deficit*, paper presented at the CES Conference Chicago, 29 marca - 2 kwietnia 2006 r., cyt. za: M. Domańska, *Deficyt implementacyjny*, uwaga nr 1.2.4 [w:] *Implementacja dyrektyw unijnych przez sądy krajowe*, LEX 2014.

53 Zob. M. Domańska, *Obowiązek notyfikacji*, uwaga nr 3.7 [w:] *Implementacja dyrektyw unijnych przez sądy krajowe*, LEX 2014.

54 Zob. B. Kurcz, *Obowiązek sporządzania odsyłaczy do dyrektyw w prawie krajowym*, uwaga nr 3.2.2.1 c) [w:] *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, LEX 2004.

55 B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004, s. 46-53, cyt. za: M. Domańska, *Implementacja sensu largo*, uwaga nr 1.2.2 [w:] *Implementacja dyrektyw unijnych przez sądy krajowe*, LEX 2014.

Warto przy tym wspomnieć, że na przebieg implementacji niebagatelny wpływ ma czynnik polityczny, który uważany jest za jeden z determinantów tego procesu⁵⁶. Występuje on na etapie formułowania przepisów dyrektyw, które są efektem politycznego kompromisu. Wówczas to państwa członkowskie mogą realizować tzw. drogę krajową, która prowadzi do przyjęcia przez Unię Europejską polityki faworyzowanej przez dane państwo czy grupę państw. Realizowanie przez Unię Europejską polityki zbieżnej z polityką krajową powoduje, że państwo członkowskie może ponieść niższe koszty dostosowywania prawa krajowego do założeń aktów unijnych. Brak silnego oddziaływania państwa członkowskiego na etapie formułowania przepisów dyrektyw będzie zatem miało konsekwencje na etapie wdrażania postanowień unijnych do krajowego porządku prawnego. Polska powinna była już na etapie tworzenia dyrektywy delegowanej wpłynąć na jej treść, tak by w związku z jej wdrożeniem do krajowego porządku prawnego nie musiała ponosić dodatkowych kosztów, np. w postaci utraconych wpływów z podatku od towaru niewysprzedanego w terminie przewidzianym w tym akcie. **Obecnie pole manewru w tym zakresie jest już ograniczone.**

Polska powinna była już na etapie tworzenia dyrektywy delegowanej wpłynąć na jej treść, tak by w związku z jej wdrożeniem do krajowego porządku prawnego nie musiała ponosić dodatkowych kosztów, np. w postaci utraconych wpływów z podatku od towaru niewysprzedanego w terminie przewidzianym w tym akcie.

Dyrektywa o podgrzewanych wyrobach tytoniowych stanowi nowelizację implementowanej już dyrektywy tytoniowej w odniesieniu do zniesienia niektórych zwolnień w przypadku podgrzewanych wyrobów tytoniowych. Zastanawiając się nad sposobem implementacji dyrektywy delegowanej, należałoby wzorować się na krokach podjętych w celu stosowania w krajowym porządku prawnym dyrektywy tytoniowej. Nie wolno przy tym jednak zapominać, iż implementacja ta powinna przebiegać z zachowaniem wymogów doktrynalnych. W celu wdrożenia dyrektywy tytoniowej w Polsce wydano cztery akty normatywne:

- ustawę z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych⁵⁷,
- rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 1 września 2016 r. w sprawie wykazu laboratoriów przeprowadzających weryfikację maksymalnego poziomu wydzielanych substancji smolistych, nikotyny i tlenku węgla w dymie papierosów⁵⁸,
- ustawę z dnia 22 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych⁵⁹ (obecnie nie obowiązuje),

⁵⁶ Zob. M. Domańska, Czynniki determinujące proces implementacji, uwaga nr 1.2.3 [w:] *Implementacja dyrektyw unijnych przez sądy krajowe*, LEX 2014.

⁵⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1331.

⁵⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1410.

⁵⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 638.

- obwieszczenie Ministra Zdrowia z dnia 12 marca 2020 r. w sprawie instytutów badawczych przeprowadzających ocenę sprawozdań zawierających wyniki badań priorytetowych dodatków zawartych w papierosach i w tytoniu do samodzielnego skręcania papierosów⁶⁰.

4. ZMIANY WPROWADZANE PRZEZ DYREKTYWĘ DELEGOWANĄ

Dyrektywa delegowana zmienia art. 7 ust. 1⁶¹ i art. 11⁶² dyrektywy tytoniowej. W przypadku pierwszego z wymienionych artykułów dodano tzw. podgrzewane wyroby tytoniowe do grupy produktów, których nie można wprowadzać do obrotu, jeżeli posiadają charakterystyczny aromat (art. 7 ust. 1 dyrektywy tytoniowej) lub zawierają środki aromatyzujące w jakichkolwiek komponentach lub posiadają właściwości techniczne pozwalające na zmianę zapachu lub smaku danych wyrobów tytoniowych lub intensywności ich dymu (art. 7 ust. 7 dyrektywy tytoniowej). Nowelizacja wprowadza również akapit drugi zawierający definicję „podgrzewanego wyrobu tytoniowego”, zgodnie z którą jest to „nowatorski wyrób tytoniowy, w którym w wyniku podgrzania dochodzi do emisji zawierającej nikotynę i inne substancje chemiczne, która jest następnie wdychana przez użytkownika lub użytkowników, i który, w zależności od jego cech, jest wyrobem tytoniowym bezdymnym lub wyrobem tytoniowym do palenia”. Z kolei w art. 11 dodano tzw. podgrzewane wyroby tytoniowe do grupy produktów, których opakowania muszą posiadać odpowiednią etykietę, zawierającą wiadomość informacyjną i ostrzeżenia zdrowotne. Powyżej przedstawione zmiany mają poddać, coraz popularniejsze na polskim rynku, podgrzewacze tytoniu tym samym ograniczeniom, którym podlegają tradycyjne papierosy, takim jak likwidacja tzw. smakowych wyrobów tytoniowych oraz obowiązek informowania o szkodliwości ich używania.

5. NALEŻYTY SPOSÓB WPROWADZENIA DO PORZĄDKU KRAJOWEGO DYREKTYWY DELEGOWANEJ

Biorąc pod uwagę dotychczasową praktykę, należy uznać, iż przepisy dyrektywy delegowanej powinny zostać wprowadzone do porządku **prawnego poprzez nowelizację ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych**⁶³ (dalej: **ustawa tytoniowa**). Definicja „podgrzewanego wyrobu tytoniowego” powinna zająć miejsce pośród innych definicji wyrażen ustawowych zawartych w art. 2 ustawy tytoniowej. Zakaz wprowadzania do obrotu podgrzewanych wyrobów tytoniowych posiadających charakterystyczny aromat, powinien znaleźć swój wyraz w nowelizacji art. 7c ust. 1 ustawy tytoniowej, poprzez dodanie odpowiedniego sformułowania po słowach „wyrobów tytoniowych”. Natomiast zakaz wprowadzania do obrotu podgrzewanych wyrobów tytoniowych zawierających środki aromatyzujące w jakichkolwiek komponentach lub posiadających właściwości techniczne pozwalające na zmianę zapachu lub smaku danych wyrobów tytoniowych lub intensywności ich dymu powinien zostać umiejscowiony w treści art. 7c ust. 4 ustawy tytoniowej, również poprzez dodanie odpowiedniego zapisu po słowach „wyrobów tytoniowych”.

60 Dz. Urz. Ministra Zdrowia z 2020 r. poz. 19.

61 Zob. art. 1 pkt 1 dyrektywy delegowanej.

62 Zob. art. 1 pkt 2 dyrektywy delegowanej.

63 Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55.

W odniesieniu do objęcia podgrzewanych wyrobów tytoniowych obowiązkiem umieszczenia ostrzeżeń zdrowotnych na opakowaniach, należy wskazać, że obowiązek ten powinien wynikać z nowelizacji art. 9-9f ustawy tytoniowej poprzez dodanie nazwy tych produktów do treści przepisów w stosownych miejscach. Innym sposobem na osiągnięcie celu dyrektywy delegowanej będzie dodanie do ustawy tytoniowej osobnego artykułu 9 oznaczonego kolejną literą, dotyczącego obowiązku informacyjnego i ostrzeżeń zdrowotnych, który odnosiłby się tylko do podgrzewanych wyrobów tytoniowych. Sposób ten wydaje się zapewniać większą przejrzystość oraz być zgodny z systematyką przyjętą podczas redagowania ustawy tytoniowej. Należy przy tym pamiętać, że dyrektywa delegowana nakłada obowiązek informacyjny co do treści wyrażonych w art. 9 ust. 2 ustawy tytoniowej oraz ostrzeżeń zdrowotnych określonych w art. 10 dyrektywy tytoniowej. W związku z powyższym obowiązki informacyjne ustanowione przez polskiego ustawodawcę nie powinny wykraczać poza zakres ustanowiony w przepisach unijnych. Odnosi się to również do pozostałych regulacji przewidzianych w prawie polskim dla innych wyrobów tytoniowych, które to regulacje nie powinny dotyczyć podgrzewanych wyrobów tytoniowych, bowiem nie wynika to z postanowień dyrektywy delegowanej.

Omawiając procedurę implementacji nowelizacji dyrektywy tytoniowej, warto zwrócić uwagę na fakt, iż ustawa tytoniowa wprowadza regulację dotyczącą stosowania aktów Komisji Europejskiej. Zgodnie z art. 2a ust. 2 ustawy tytoniowej minister właściwy do spraw zdrowia ogłasza w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” wykaz aktów delegowanych regulujących materię objętą ustawą tytoniową. Obowiązek ten dotyczy zatem dyrektywy delegowanej. Przedmiotowa dyrektywa delegowana dotychczas nie została ogłoszona w „Monitorze Polskim” w formie obwieszczenia ministra zdrowia. Jak dotąd nie opublikowano również projektu, który miałby znowelizować ustawę tytoniową. Należy zatem założyć, iż nie podjęto dotychczas decyzji o kierunkach prac związanych z wdrożeniem dyrektywy delegowanej do krajowego porządku prawnego.

Obowiązki informacyjne ustanowione przez polskiego ustawodawcę nie powinny wykraczać poza zakres ustanowiony w przepisach unijnych. Odnosi się to również do pozostałych regulacji przewidzianych w prawie polskim dla innych wyrobów tytoniowych, które to regulacje nie powinny dotyczyć podgrzewanych wyrobów tytoniowych, bowiem nie wynika to z postanowień dyrektywy delegowanej.

Aktualny brak postępu prac związanych z wdrożeniem dyrektywy tytoniowej do krajowego porządku prawnego może zostać poczytany jako brak wymaganego działania przez polskiego ustawodawcę, jeżeli dalej będzie on wykazywał postawę bierną. Dlatego też w obecnej sytuacji wskazane byłoby poinformowanie Komisji Europejskiej o przewidywanych opóźnieniach w implementacji aktu, które są uzasadnione ze względu na fakt, iż czas przewidziany w dyrektywie delegowanej na wycofanie z rynku aromatyzowanych podgrzewanych wyrobów tytoniowych jest zbyt krótki. Wycofywanie z rynku miętowych papierosów i wprowadzenie w tym celu odpowiednich procedur następowało przez 4 lata, teraz natomiast unijny prawodawca przewidział rok od chwili wydania dyrektywy do zaktualizowania po stronie państwa członkowskiego obowiązku wprowadzenia do krajowego porządku prawnego przedmiotowych przepisów oraz jedynie trzy miesiące do czasu ich zastosowania. W przypadku producentów i sprzedawców detalicznych przełoży się to na ich straty finansowe, bowiem nie zdążą oni sprzedać

wyprodukowanego czy nabytego już towaru. Czas przewidziany na wprowadzenie nowelizacji wydaje się również zbyt krótki dla samych użytkowników, którzy mogą nie zaakceptować nagłej utraty produktu, do którego przywykli. W rezultacie mogą oni poszukiwać innych udogodnień, dla których istnienia pojawi się nowa luka na rynku tytoniowym, jak to miało miejsce w przypadku miętowych „wkładek” do papierosów, po wycofaniu z rynku papierosów mentolowych. Możliwy wydaje się również wzrost popytu na „smakowe” podgrzewane wyroby tytoniowe przemycane spoza granic Unii Europejskiej. Wreszcie z punktu widzenia polskiego ustawodawcy niezasadne zdaje się prowadzenie prac nad wprowadzeniem do krajowego porządku prawnego dyrektywy, której legalność może być kwestionowana, zwłaszcza w okresie pokrywającym się z terminem wyborów parlamentarnych. Implementacja kontrowersyjnej dyrektywy, co do której toczy się postępowanie przed TSUE, nie powinna mieć nadanego najwyższego priorytetu w działaniach rządu sformowanego przez partię, która wybrała wybory. Wyżej przedstawione argumenty, jeśli zostaną wprawdzie zaakceptowane przez KE, zdają się uzasadniać implementację dyrektywy delegowanej w późniejszym czasie lub chociażby odroczenie terminu rozpoczęcia obowiązywania wprowadzonych na jej podstawie przepisów. Przy tym należy uznać, iż opóźnienie wdrożenia dyrektywy delegowanej, poprzedzone zgłoszeniem tego faktu KE z przyczyn przytoczonych wyżej, pozostanie w zgodzie z celami dyrektywy. Nie zostaną one bowiem osiągnięte, jeżeli na skutek zbyt gwałtownego wprowadzenia zmian w ustawie tytoniowej konsumenci sięgają będą po nieprzebadane produkty zastępcze czy też po nielegalnie wprowadzane do obiegu „smakowe” wyroby tytoniowe z państw trzecich. Zgłoszenie spodziewanego opóźnienia w implementacji dyrektywy, spowodowanego zaistnieniem okoliczności, które nie są od Polski zależne, jest wyrazem poszanowania przyjętych zobowiązań i oznaką postawy ukierunkowanej na wzajemną współpracę przy osiągnięciu wspólnie wyznaczonego celu.

6. KONKLUZJE

Uznając, iż implementacja do porządku krajowego przedmiotowej dyrektywy delegowanej jest nieuchronna należy wskazać, że ze względu na wątpliwości prawne oraz jej zaskarżenie do TSUE, wprowadzenie w życie jej przepisów powinno odbyć się w sposób, który pozwoli osiągnąć cel unijnego aktu. Przepisy przyjęte na podstawie aktu unijnego powinny odpowiadać zasadom prawidłowej implementacji w zakresie formalnym oraz materialnym. Spełnienie tych wymogów stanowi bowiem gwarancję skuteczności wprowadzonych rozwiązań. Wymagania te charakteryzuje wysoki stopień skomplikowania z prawnego punktu widzenia. Możliwe błędy w implementacji dyrektywy mogą skutkować wszczęciem procedur przewidzianych przez prawo unijne, ale również narazić na straty producentów, sprzedawców detalicznych i konsumentów. Ustawodawca, decydując się na dokonanie implementacji wątpliwej prawnie dyrektywy delegowanej, powinien wdrożyć ją poprzez nowelizację ustawy tytoniowej, wprowadzając do niej definicję podgrzewanego wyrobu tytoniowego oraz dodanie tego produktu do kategorii objętych zakazem lub obowiązkami, nałożonymi dotychczas na zwykłe papierosy czy tytoń do skręcania papierosów. Niemniej nowelizacja ta powinna dotyczyć tylko tych obszarów, które zostały wskazane przez Komisję Europejską w dyrektywie delegowanej i nie zawierać dodatkowych obciążeń producentów podgrzewanych wyrobów tytoniowych. **Jakkolwiek z prawnego punktu widzenia Polska powinna dotrzymać terminów implementacji wskazanych w dyrektywie Komisji Europejskiej, to, mając na uwadze względy praktyczne, zasadne jest stosowne opóźnienie wprowadzenia przepisów do krajowego porządku prawnego, aby zrobić to w sposób prawidłowy i skuteczny.** W procedurze transpozycji należy mieć na względzie także zapewnienie adresatom norm płynnego przejścia do zmian

w obowiązujących przepisach. Warto przypomnieć, iż w przypadku wprowadzenia zakazu sprzedaży mentolowych papierosów producenci na przystosowanie się i wdrożenie zmian mieli 4 lata. Można więc domniemywać, iż termin implementacji wyznaczony przez dyrektywę delegowaną jest zbyt krótki, by osiągnąć wyznaczone w niej cele, a przy tym nie zaszkodzić odbiorcom i producentom podgrzewanych wyrobów tytoniowych. **Najrozsądniejszym rozwiązaniem wydaje się poinformowanie Komisji Europejskiej o spodziewanych opóźnieniach w transpozycji aktu oraz rzeczowe uzasadnienie takiego stanu rzeczy.** Producenci i sprzedawcy, a także odbiorcy „smakowych” wyrobów tytoniowych będą mieli dzięki temu czas potrzebny, aby dostosować się do nowych przepisów. Czas ten pozwoli tym pierwszym zminimalizować straty, drugim zaś zaakceptować wycofanie z rynku ulubionej używki. Wcześniejsze poinformowanie konsumentów o zaplanowanym wycofaniu aromatyzowanych podgrzewanych wyrobów tytoniowych pozwoli podjąć im świadomą decyzję o zaprzestaniu korzystania z używek i niezastępowaniu ich nieprzebadanymi lub nielegalnie wprowadzonymi do obrotu substancjami, dzięki czemu cele dyrektywy w istocie zostaną osiągnięte.

Ww przypadku wprowadzenia zakazu sprzedaży mentolowych papierosów producenci na przystosowanie się i wdrożenie zmian mieli 4 lata. Można więc domniemywać, iż termin implementacji wyznaczony przez dyrektywę delegowaną jest zbyt krótki, by osiągnąć wyznaczone w niej cele, a przy tym nie zaszkodzić odbiorcom i producentom podgrzewanych wyrobów tytoniowych.

ROZDZIAŁ IV

WDROŻENIE DYREKTYWY DELEGOWANEJ W WYPADKU JEJ PRZYJĘCIA Z NARUSZENIEM PRAWA

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Na Polsce ciąży obowiązek wdrożenia dyrektywy delegowanej tak długo, jak długo przysługuje temu aktowi domniemanie zgodności z prawem. Istnieje także obowiązek wykonania dyrektywy do końca okresu transpozycji (w przypadku dyrektywy o podgrzewanych wyrobach tytoniowych określony przez jej art. 2 ust. 1). Po jego upływie, jeśli dyrektywa jest prawidłowo wykonana, sądy i organy administracyjne państwa stosują prawo krajowe implementujące dyrektywę, a nie dyrektywę.

Państwo członkowskie zobligowane jest do przesłania Komisji Europejskiej notyfikacji o podjętych środkach implementacyjnych, z kolei w krajowym akcie implementującym prawo unijne powinno zostać zamieszczone odesłanie do dyrektywy lub informacja, że implementuje on dyrektywę⁶⁴.

2. MOŻLIWOŚCI ODSTĄPIENIA OD IMPLEMENTACJI AKTU DELEGOWANEGO Z PUNKTU WIDZENIA PRAWA UE

W przypadku przekroczenia zakresu delegacji prawodawczej Parlamentu Europejskiego i Rady na rzecz Komisji Europejskiej, możliwość zakwestionowania zgodności z prawem aktu normatywnego ma Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Stosowna procedura postępowania przed tym Trybunałem została opisana wcześniej.

W kwestii możliwości odstąpienia od implementacji aktu delegowanego stwierdzić trzeba, że po wejściu w życie, wpływa on na treść aktu przekazującego kompetencje, a zatem obowiązek jego implementacji istnieje tak samo jak dla wyżej wskazanego aktu przekazującego kompetencje. O ile odstąpienie od

⁶⁴ Zob. A. Wyrozumska, *Pojęcie prawa UE i jego źródła* [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, wyd. 3, Warszawa 2012, s. 239.

implementacji wiązałyby się z konsekwencjami wskazanymi w podrozdziale 4., to powyższe nie oznacza, że byłyby one natychmiastowe i nieuchronne.

O ile odstąpienie od implementacji wiązałyby się z konsekwencjami wskazanymi w podrozdziale 4., to powyższe nie oznacza, że byłyby one natychmiastowe i nieuchronne.

3. MOŻLIWOŚCI ODSTĄPIENIA OD IMPLEMENTACJI AKTU DELEGOWANEGO Z PUNKTU WIDZENIA PRAWA POLSKIEGO

Przykładem oporu z zastosowaniem środków znanych prawu krajowemu wobec niekontrolowanej działalności instytucji Unii Europejskiej może być interpretacyjne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie orzeczeń *ultra vires* wydawanych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Sentencja wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2021 r. w sprawie K 3/21 odnosi się do kwestii działania *ultra vires* przez organy unijne. W sentencji tej czytamy, co następuje: „Art. 1 akapit pierwszy i drugi w związku z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.) w zakresie, w jakim Unia Europejska ustanowiona przez równe i suwerenne państwa, tworząca »coraz ściślejszy związek między narodami Europy«, których integracja – odbywająca się na podstawie prawa unijnego oraz poprzez jego wykładnię dokonywaną przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – osiąga »nowy etap«, w którym:

- a) organy Unii Europejskiej działają poza granicami kompetencji przekazanych przez Rzeczpospolitą Polską w traktatach,
- b) Konstytucja nie jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, mającym pierwszeństwo obowiązywania i stosowania,
- c) Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne

– jest niezgodny z art. 2, art. 8 i art. 90 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”⁶⁵.

Powyższe oznacza, że w zakresie prawa krajowego Trybunał Konstytucyjny zachowuje i egzekwuje kompetencję do oceny, czy organy Unii Europejskiej działają poza granicami kompetencji przekazanych przez Rzeczpospolitą Polską w traktatach. W przypadku, gdyby dyrektywa delegowana była wydana z naruszeniem prawa, oznaczałoby to, że organy Unii Europejskiej zadziałały w tym przypadku *ultra vires*, analogicznie do sytuacji, którą rozpoznawał Trybunał Konstytucyjny.

Aby móc skutecznie stwierdzić nieważność aktu delegowanego i wyeliminować go z obrotu prawnego, należałoby przeprowadzić stosowną procedurę przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii

⁶⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2021 r., sygn. K 3/21.

Europejskiej⁶⁶. Innym rozwiązaniem może być wszczęcie procesu legislacyjnego mającego na celu zmianę prawa Unii Europejskiej w kierunku pożądanym przez stronę polską. Do czasu osiągnięcia zgodności prawa wspólnotowego z prawem polskim możliwe byłoby skuteczne zarzucanie Polsce łamanie prawa Unii Europejskiej.

4. KONSEKWENCJE ODSTĄPIENIA OD IMPLEMENTACJI AKTU DELEGOWANEGO

Obowiązek implementacji dyrektywy pozostaje jednak w szeregu przypadków niewykonany przez poszczególne państwa⁶⁷. W sytuacji, gdy dyrektywa nie zostaje zaimplementowana w prawodawstwie krajowym, Komisja ma możliwość wszczęcia stosownego postępowania przeciwnaruszeniowego. Może ono zostać wytoczone w trybie art. 258 lub 260 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komisja wszczyna postępowanie na podstawie informacji z różnych źródeł np. z własnego monitoringu, skargi podmiotu prywatnego, petycji i pytań Parlamentu Europejskiego, doniesień medialnych itp.⁶⁸.

Zgodnie z art. 258 TFUE „jeśli Komisja uzna, że państwo członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy Traktatów, wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu Państwu przedstawienia swych uwag. Jeśli Państwo to nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”. Powyższe oznacza, że formalna procedura poprzedzona jest umożliwieniem wysłuchania państwa członkowskiego celem wyjaśnienia zaistniałej sytuacji. Z kolei po wydaniu opinii przez Komisję Europejską, jeśli dane państwo nie zastosuje się do niej, może narazić się na dalsze postępowanie, które będzie toczyć się w trybie sądowym przed TSUE. Opinia wydana w trybie określonym we wskazanym wyżej przepisie jest dla państwa członkowskiego wiążąca. Jednakże niezastosowanie się do niej nadal nie przesądza, że skarga do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zostanie wniesiona.

Art. 260 ust. 3 określa dalsze postępowanie w powyższej procedurze. Zgodnie z nim „Komisja może, o ile uzna to za właściwe, wskazać kwotę ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez dane państwo, jaką uzna za odpowiednią do okoliczności. Jeżeli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie prawa, może nałożyć na dane państwo członkowskie ryczałt lub okresową karę pieniężną w wysokości nie przekraczającej kwoty wskazanej przez Komisję. Zobowiązanie do zapłaty staje się skuteczne w terminie określonym w wyroku Trybunału”. Powyższe oznacza, że w ramach jednej procedury KE może stosunkowo szybko doprowadzić do nałożenia na państwo członkowskie wymiernych kar finansowych, bez konieczności procedowania w tym celu w ramach osobnej procedury z art. 260 ust. 2 TFUE. Również sam Trybunał nie jest związany wnioskiem KE co do samego nałożenia kary (jest natomiast związany maksymalną jej wysokością – oznacza to, że Komisja Europejska może wskazywać we wniosku kwoty zawyżone, nieproporcjonalne do stopnia naruszeń).

66 Aktualnie w sprawie dyrektywy delegowanej toczą się przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej sprawy o sygnaturach T-706/22 oraz T-791/22.

67 Przykładowym źródłem informacji na temat stanu implementacji aktów prawa Unii Europejskiej jest coroczne sprawozdanie Komisji Europejskiej pt. *Kontrola stosowania prawa Unii Europejskiej*, https://commission.europa.eu/document/download/793edb79-7b3f-471d-aa9b-679fbcd2e98a_pl?filename=com_2022_344_2_pl.pdf, dostęp: 21 marca 2023 r.

68 C. Dado, N. Quenivet, dz. cyt., s. 102.

W art. 260 ust. 2 TFUE ustanowiono odrębną procedurę wymagającą istnienia wydanego wcześniej wyroku TSUE. Czytamy w nim, że „jeżeli Komisja uzna, że dane państwo członkowskie nie podjęło środków zapewniających wykonanie wyroku Trybunału, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, po umożliwieniu temu państwu przedstawienia uwag. Wskazuje ona wysokość ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez dane państwo członkowskie, jaką uzna za odpowiednią do okoliczności. Jeżeli Trybunał stwierdza, że dane państwo członkowskie nie zastosowało się do jego wyroku, może na nie nałożyć ryczałt lub karę pieniężną”. Znowu KE ma tu możliwość, a nie obowiązek działania. Tak samo TSUE ma możliwość nałożenia kar finansowych. Użyto jednakże w odniesieniu do KE sformułowania: „wskazuje ona wysokość ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej”, co sugeruje obowiązek takiego postępowania. Z kolei w przypadku nałożenia ww. ryczałtu lub kary przez Trybunał, nie nałożono ograniczeń co do ich wysokości jak w procedurze z art. 260 ust. 3 TFUE.

Natomiast art. 260 ust. 1 TFUE ustanawia ogólną zasadę, że „jeśli Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdza, że państwo członkowskie uchybiło jednemu ze zobowiązań, które na nim ciążyą na mocy Traktatów, państwo to jest zobowiązane podjąć środki, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału”.



Art. 258 TfUE

- 1
Uzasadniona opinia KE
- 2
Odpowiedź państwa członkowskiego
- 3
W przypadku zadowolającej odpowiedzi zakończenie postępowania, inaczej skarga do TSUE

Art. 260 TfUE

(musi istnieć wcześniej wydany wyrok TSUE)

- 1
Stwierdzenie przez KE, że państwo członkowskie nie wykonało wyroku
- 2
Przedstawienie uwag przez państwo członkowskie
- 3
W przypadku zadowolającej odpowiedzi zakończenie postępowania, inaczej skarga do TSUE

5. PODSUMOWANIE

Podsumowując, w przypadku braku podważenia legalności dyrektywy delegowanej w stosownym postępowaniu na poziomie wspólnotowym, nie istnieje jednostronna możliwość zwolnienia się przez państwo członkowskie z konieczności wdrożenia przepisów przedmiotowego aktu.

Oczywiście Polska mogłaby tego obowiązku nie wykonać w oznaczonym terminie, jednak narażałaby się na wszczęcie postępowania naruszeniowego przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także związanymi z tym konsekwencjami.

Pewną możliwość ograniczenia skutków braku implementacji na poziomie prawa krajowego daje orzeczenie interpretacyjne (zakresowe) Trybunału Konstytucyjnego (przy założeniu, że skład Trybunału jest należycie obsadzony, co jest niekiedy kwestionowane m.in. orzeczeniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁶⁹), jednak wydanie takiego wyroku powodowałoby trudną do usunięcia niezgodność prawa krajowego z unijnym.

69 Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce*, skarga nr 4907/18, <https://arch-bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/europejski-trybunal-praw-czlowieka/orzecznictwo-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka/download,2431,1.html>, dostęp: 21 marca 2023 r.

KONKLUZJE

Przygotowanie i wydanie dyrektywy o podgrzewanych wyrobach tytoniowych mogło naruszyć zasady prawidłowej legislacji. Ten akt prawny miał nowelizować wybrane przepisy dyrektywy tytoniowej. Wątpliwości rodzi jednak działanie Komisji Europejskiej, która w dyrektywie delegowanej wprowadziła nową definicję prawną – definicję podgrzewanego wyrobu tytoniowego. Takie działanie słusznie wzbudziło zastrzeżenia, już na etapie przygotowania dokumentu, z perspektywy legalności wprowadzenia definicji nowej kategorii wyrobów tytoniowych w akcie delegowanym. Wątpliwości zasadnie podnoszone były także na etapie prac w Parlamencie Europejskim, a wreszcie na forum Rady Unii Europejskiej. Delegacje Bułgarii, Cypru, Włoch i Grecji wydały nawet wspólne stanowisko wyrażające przekonanie, że dyrektywa obejmuje elementy istotne zastrzeżone dla ustawodawców, zwłaszcza w zakresie utworzenia definicji, przez co wykracza poza zakres delegacji. Ponadto skrytykowano terminy transpozycji i okresy przejściowe jako nierealistyczne, co w konsekwencji miało wpłynąć na niepewność prawną i stworzenie trudności dla wszystkich zaangażowanych stron.

Wobec powyższego należy wskazać, że kompetencje delegowane nie obejmowały definiowania nowych kategorii wyrobów tytoniowych. Zasady prawidłowej legislacji wymagają, by tego rodzaju zmiana zaszła w wyniku nowelizacji aktu ustawodawczego. Skoro jednak próby wpływania przez państwa członkowskie na treść na etapie jego tworzenia nie przyniosły skutku, właściwą drogą pozostaje **poddanie dyrektywy o podgrzewanych wyrobach tytoniowych weryfikacji w postępowaniu przed TSUE.**

Rzeczpospolita Polska nie ma możliwości zwolnienia się z obowiązku wdrożenia przepisów dyrektywy o podgrzewanych wyrobach tytoniowych. Jednocześnie należy podjąć działania, które pozwolą na zabezpieczenie interesu gospodarczego Polski. Wypada szukać rozwiązań mniej dolegliwych dla producentów i konsumentów podgrzewanych wyrobów tytoniowych, które jednocześnie nie narażą Polski na zarzut przekroczenia granic prawa bądź niepodjęcia działań prawem wymaganych.

Polska winna samodzielnie ocenić w jaki sposób (ograniczony zasadą rzeczywistej skuteczności) osiągnąć rezultat wskazany w dyrektywie. Jeśli cele polityczne związane z toczącą się aktualnie tzw. prekampanią (a następnie kampanią wyborczą) bądź cele prawne lub gospodarcze miałyby doprowadzić do opóźnień we wdrożeniu dyrektywy tytoniowej, wskazane jest poinformowanie Komisji Europejskiej o przewidywanych opóźnieniach w implementacji aktu.

Wreszcie należy odnotować, niejako na marginesie, potrzebę powołania międzyrządowego organu, którego zadaniem będzie bieżący monitoring i weryfikacja prac legislacyjnych w organach Unii Europejskiej wraz z wydawaniem rekomendacji dla rządów państw-założycieli tej instytucji. Powołanie tego rodzaju podmiotu, mogłoby uchronić państwa przed koniecznością implementacji wadliwych aktów prawnych, dzięki szybszej reakcji na działania legislacyjne prowadzone w organach Unii Europejskiej.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- » Barcz J., *Akty delegowane i akty wykonawcze – pojęcie i kryteria rozróżnienia*, „EPS” 2012, nr 3, pkt 2.2, LEX.
- » Bux U., Maciejewski M., *Źródła i zakres prawa Unii Europejskiej*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/6/zrodla-i-zakres-prawa-unii-europejskiej>, dostęp: 25 lutego 2023 r.
- » Craig P., *The ECJ and ultra vires action: A conceptual analysis*, „CML Rev.” 2011, No. 2, thesis 7, LEX.
- » Curtin D., Manucharyan T., *Legal Acts and Hierarchy of Norms in EU Law* [w:] ed. A. Arnulf, D. Chalmers, *The Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford 2015.
- » Dado C., Quenivet N., *European Union Law*, third edition, Saltford 2020.
- » Domańska M., *Czynniki determinujące proces implementacji*, uwaga nr 1.2.3 [w:] *Implementacja dyrektyw unijnych przez sądy krajowe*, LEX 2014.
- » Domańska M., *Implementacja dyrektyw – zagadnienia wstępne*, uwaga nr 1.1 [w:] *Implementacja dyrektyw unijnych przez sądy krajowe*, LEX 2014.
- » Domańska M., *Implementacja sensu largo*, uwaga nr 1.2.2 [w:] *Implementacja dyrektyw unijnych przez sądy krajowe*, LEX 2014.
- » Domańska M., *Normatywne podstawy obowiązku implementacji dyrektyw*, uwaga nr 1.3 [w:] *Implementacja dyrektyw unijnych przez sądy krajowe*, LEX 2014.
- » Domańska M., *Obowiązek notyfikacji*, uwaga nr 3.7 [w:] *Implementacja dyrektyw unijnych przez sądy krajowe*, LEX 2014.
- » Domańska M., *Obowiązki implementacyjne sądów wynikające z modelu implementacji sensu stricto*, uwaga nr 3.1-3.2 [w:] *Implementacja dyrektyw unijnych przez sądy krajowe*, LEX 2014.
- » Haverland M., *Do Member States Make European Policies Work? Analysing the EU transposition deficit*, paper presented at the CES Conference Chicago, 29 marca - 2 kwietnia 2006 r., cyt. za: M. Domańska, *Deficyt implementacyjny*, uwaga nr 1.2.4 [w:] *Implementacja dyrektyw unijnych przez sądy krajowe*, LEX 2014.

- » Kurcz B., *Dyrektywy Wspólnoty i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004.
- » Kurcz B., *Obowiązek sporządzania odsyłaczy do dyrektyw w prawie krajowym*, uwaga nr 3.2.2.1 c) [w:] *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, LEX 2004.
- » Kurcz B., *Wymogi materialne*, uwaga nr 3.2.2.2. [w:] *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, LEX 2004.
- » Kuszel K., Zreda M., *Opinia dotycząca jakości odpowiedzi Komisji Europejskiej na uzasadnione opinie parlamentów narodowych w sprawie niezgodności projektu aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości* [w:] *Parlamenty narodowe wobec zasady pomocniczości w świetle prawa i praktyki Unii Europejskiej*, red. T. Muś, Warszawa 2015.
- » Piesiak A., *Główne problemy w negocjacjach i we wprowadzaniu w życie nowego systemu aktów delegowanych i wykonawczych zgodnie z art. 290 i art. 291 TFUE*, „EPS” 2012, nr 3, pkt 2, LEX.
- » Rynkowski M., komentarz do art. 290 [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III (art. 223-358)*, red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- » Rynkowski M., uwaga nr 290.5 [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III (art. 223-358)*, red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, LEX 2012.
- » Scheuring K., *System źródeł prawa pochodnego UE oraz sposoby jego tworzenia po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, „Studia Lubuskie” 2015, t. 11.
- » Wróbel A., Kurcz B., komentarz do art. 288 [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III (art. 223-358)*, red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, LEX 2012.
- » Wyrozumska A., *Pojęcie prawa UE i jego źródła* [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, wyd. 3, Warszawa 2012.

AKTY PRAWNE

- » Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55).
- » Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1395).
- » Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1331).

- » Ustawa z dnia 22 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 638).
- » Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 1 września 2016 r. w sprawie wykazu laboratoriów przeprowadzających weryfikację maksymalnego poziomu wydzielanych substancji smolistych, nikotyny i tlenu węgla w dymie papierosów (Dz. U. z 2016 r. poz. 1410).
- » Obwieszczenie Ministra Zdrowia z dnia 12 marca 2020 r. w sprawie instytutów badawczych przeprowadzających ocenę sprawozdań zawierających wyniki badań priorytetowych dodatków zawartych w papierosach i w tytoniu do samodzielnego skręcania papierosów (Dz. Urz. Ministra Zdrowia z 2020 r. poz. 19).
- » Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.).
- » Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 1).
- » Commission delegated directive (EU) .../... of 29.6.2022 amending Directive 2014/40/EU of the European Parliament and of the Council as regards the withdrawal of certain exemptions in respect of heated tobacco products, <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/web/delegatedActs/1859/documents/13909?lang=en>, dostęp: 25 marca 2023 r.
- » Council of the European Union, Commission delegated directive (EU) of 29.6.2022 amending Directive 2014/40/EU of the European Parliament and of the Council as regards the withdrawal of certain exemptions in respect of heated tobacco products - Intention not to raise objections, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12560-2022-INIT/en/pdf>, dostęp: 5 marca 2023 r.
- » Dyrektywa delegowana Komisji (UE) 2022/2100 z dnia 29 czerwca 2022 r. zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE w odniesieniu do zniesienia niektórych zwolnień w przypadku podgrzewanych wyrobów tytoniowych.
- » Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylająca dyrektywę 2001/37/WE (Dz. Urz. UE L 127 z 2014 r., s. 1, z późn. zm.).

POZOSTAŁE PISMA I DOKUMENTY URZĘDOWE

- » Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0673:FIN:EN:PDF>, dostęp: 18 marca 2023 r.
- » Delegation of powers and the amended Tobacco Products Directive, Question for written answer E-002648/2022 to the Commission, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2022-002648_EN.html#def2, dostęp: 5 marca 2023 r.

- » Joint statement of Bulgaria, Cyprus, Greece and Italy concerning the Commission Delegated Directive (EU) .../... amending Directive 2014/40/EU of the European Parliament and of the Council as regards the withdrawal of certain exemptions in respect of heated tobacco products, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12560-2022-ADD-1/en/pdf> , dostęp: 5 marca 2023 r.
- » List of “A” items Council of the European Union (Economic and Financial Affairs), <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12816-2022-INIT/en/pdf>, dostęp: 6 marca 2023 r.
- » Meeting of the Group of Experts on Tobacco Policy, https://health.ec.europa.eu/system/files/2022-01/ev_20211202_sr_en.pdf, dostęp: 3 marca 2023 r.
- » National transposition measures communicated by the Member States, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/NIM/?uri=CELEX:32022L2100>, dostęp: 23 marca 2023 r.
- » Opinia rzecznika generalnego N. Jääskinen z dnia 1 października 2015 r. w sprawie C-286/14, *Parlament Europejski przeciwko Komisji Europejskiej*.
- » Sprawozdanie Komisji Europejskiej pt. *Kontrola stosowania prawa Unii Europejskiej*, https://commission.europa.eu/document/download/793edb79-7b3f-471d-aa9b-679fbcd2e98a_pl?filename=com_2022_344_2_pl.pdf, dostęp: 21 marca 2023 r.

ORZECZNICTWO

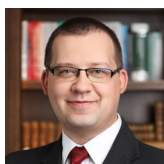
- » Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2021 r., sygn. K 3/21.
- » Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce*, skarga nr 4907/18, <https://arch-bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/europejski-trybunal-praw-czlowieka/orzecznictwo-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka/download,2431,1.html>, dostęp: 21 marca 2023 r.
- » Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 15 marca 1990 r. w sprawie C-339/87, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Holandii*.
- » Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 27 października 1992 r. w sprawie C-240/90, *Republika Federalna Niemiec przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*.
- » Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 18 grudnia 1997 r. w sprawie C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBL przeciwko Région wallonne*.
- » Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawach połączonych: C-154/04 i C-155/04, *Królowa, na wniosek Alliance for Natural Health i Nutri-Link Ltd, przeciwko Secretary of State for Health, na wniosek National Association of Health Stores i Health Food Manufacturers Ltd, przeciwko Secretary of State for Health i National Assembly for Wales*.

- » Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie C-507/04, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Austrii*.
- » Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 5 września 2012 r. w sprawie C-355/10, *Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej*.
- » Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 18 marca 2014 r. w sprawie C-427/12, *Komisja Europejska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*.
- » Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie C-88/14, *Komisja Europejska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*.
- » Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 17 marca 2016 r. w sprawie C-286/14, *Parlament Europejski przeciwko Komisji Europejskiej*.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- » *Akty wykonawcze i akty delegowane*, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts_pl, dostęp: 21 marca 2023 r.

BIOGRAMY AUTORÓW



ŁUKASZ BERNACIŃSKI

 ORCID: 0000-0002-3491-8675

Prawnik, doktorant na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Czterokrotny stypendysta Rektora UŁ. Prelegent międzynarodowych i ogólnopolskich konferencji naukowych. Autor lub współautor kilkunastu publikacji naukowych, w tym trzech monografii. Członek Zarządu Instytutu Ordo Iuris oraz Dyrektor Centrum Badań i Analiz Instytutu. Wiceprezes Ośrodka Analiz Prawnych, Gospodarczych i Społecznych im. Hipolita Cegielskiego.



PRZEMYSŁAW PIETRZAK

 ORCID: 0000-0003-4096-6005

Prawnik, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, programu „Professional Certificate in World Politics & International Negotiation” w Nowym Jorku, a także szkoły letniej „The legal system and justice system of the U.S. in the global context” zorganizowanej przez Centrum Prawa Amerykańskiego przy Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Analityk Centrum Badań i Analiz Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris oraz sekretarz redakcji czasopisma naukowego Kultura Prawna. Doświadczenie zdobywał pracując m.in. w warszawskiej kancelarii adwokackiej, Ministerstwie Sprawiedliwości, Stałym Przedstawicielstwie Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej w Brukseli, Szkole Wyższej Wymiaru Sprawiedliwości oraz Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie, a także jako najbardziej aktywny wolontariusz Fundacji Court Watch Polska w cyklu 2017/2018. Prelegent międzynarodowych i ogólnopolskich konferencji naukowych, autor publikacji naukowych i absolwent programów liderek.



WERONIKA PRZEBIERAŁA

 ORCID: 0000-0001-6256-1418

Prawnik, Dyrektor Centrum Prawa Międzynarodowego Instytutu Ordo Iuris. Doświadczenie zdobywała współtworząc zespół Biura Prawnego w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej oraz jako ekspert Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Autorka analiz, raportów i opinii prawnych sporządzanych dla organizacji pozarządowych i instytucji państwowych. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się wokół prawa Unii Europejskiej oraz międzynarodowej ochrony praw człowieka.



ANNA WAWRZYNIAK

 ORCID: 0000-0002-5928-8219

Aplikantka radcowska Okręgowej Izby Radców Prawnych w Opolu. Absolwentka kierunków prawo oraz politologia – komunikacja społeczna i dziennikarstwo Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Doświadczenie zawodowe zdobywała m.in. w kancelariach adwokackich, sądzie i prokuraturze. Współpracuje z organizacjami pozarządowymi w zakresie sporządzania opinii prawnych, analiz i raportów.

STRESZCZENIE DLA MEDIÓW

Komisja Europejska w czerwcu zeszłego roku wydała dyrektywę delegowaną Komisji Europejskiej 2022/2100 z dnia 29 czerwca 2022 r. zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE w odniesieniu do zniesienia niektórych zwolnień w przypadku podgrzewanych wyrobów tytoniowych. Ten akt prawny zmienił niektóre przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylającej dyrektywę 2001/37/WE. Zastrzeżenia prawne wzbudziło jednak działanie Komisji Europejskiej polegające na wprowadzeniu w dyrektywie delegowanej definicji podgrzewanego wyrobu tytoniowego. Definicji tej nie było w akcie ustawodawczym. Także zakres delegacji do wydania dyrektywy delegowanej nie obejmował wprost możliwości umieszczenia w tejże dyrektywie nowej kategorii wyrobów tytoniowych.

Działanie Komisji Europejskiej wzbudziło zastrzeżenia już na etapie przygotowania dyrektywy delegowanej. Wątpliwości podnoszono także na etapie prac w Parlamencie Europejskim czy na forum Rady Unii Europejskiej. Delegacje Bułgarii, Cypru, Włoch i Grecji wydały wspólne stanowisko wyrażające przekonanie, że zakres dyrektywy wykracza poza kompetencje przekazane w akcie ustawodawczym.

Eksperti Ośrodka Analiz Prawnych, Społecznych i Gospodarczych im. Hipolita Cegielskiego wskazują, że kompetencje delegowane nie obejmowały definiowania nowych kategorii wyrobów tytoniowych. Oznacza to, że dyrektywa delegowana została wydana w wadliwy sposób, a właściwym trybem jej weryfikacji jest postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W raporcie pt. „Dyrektywa delegowana o podgrzewanych wyrobach tytoniowych - analiza legalności jej wydania i skutków prawnych dla Polski” wskazuje się, że Polska ma obowiązek implementowania przepisów dyrektywy. Autorzy podnoszą przy tym, że rząd Rzeczypospolitej Polski nie powinien tracić z oczu interesu narodowego, polskich konsumentów ani podmiotów gospodarczych funkcjonujących na rynku krajowym.

Jak wskazują eksperci Ośrodka Analiz im. Cegielskiego należy poszukać takich rozwiązań, które w jak najmniejszym stopniu będą obciążać producentów i konsumentów podgrzewanych wyrobów tytoniowych, a jednocześnie będą zgodne z prawem unijnym. W tym celu Polska powinna działać tak, by osiągnąć cel dyrektywy w postaci ochrony zdrowia zwłaszcza młodych użytkowników, którzy sięgają po smakowe czy aromatyzowane wyroby przy poszanowaniu prawa i bez szkody dla gospodarki.

IOAC
Ośrodek Analiz
Cegielskiego

Ośrodek Analiz Prawnych, Gospodarczych i Społecznych
im. Hipolita Cegielskiego
Plac Grzybowski 3/5
00-115 Warszawa
Warszawa 2023

ISBN 978-83-964833-1-7



9 788396 483317