

Bruksela, 14 grudnia 2018 r.
(OR. en)

14620/18

LIMITE

JUR 558	ENFOCUSTOM 258
FREMP 210	AGRI 580
JAI 1184	ETS 43
TELECOM 431	SERVICES 72
COMPET 810	TRANS 569
RC 36	FISC 502
CONSOM 335	SAN 424
DAPIX 359	ENV 809
DATAPROTECT 256	GAF 58
DROIPEN 186	ATO 89
FIN 909	CYBER 298
EMPL 547	COPEN 409
MI 886	POLGEN 229
PI 165	INF 223
SOC 730	ANIMAUX 26
CODEC 2095	

OPINIA SŁUŻBY PRAWNEJ¹

Od:	Służba Prawna
Do:	Grupa Robocza ds. Praw Podstawowych, Praw Obywatelskich i Swobodnego Przepływu Osób (FREMP)
Dotyczy:	Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii (wniosek w sprawie sygnalistów) – podstawa prawna

¹ Niniejszy dokument zawiera opinię prawną, która podlega ochronie na mocy art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji; opinii tej Rada Unii Europejskiej nie podaje do wiadomości publicznej. Rada zastrzega sobie możliwość dochodzenia wszelkich praw, jeżeli opinia ta zostanie w sposób nieuprawniony opublikowana.

I. WPROWADZENIE

1. 23 kwietnia 2018 r. Komisja opublikowała wyżej wymieniony wniosek ustawodawczy². Celem proponowanej dyrektywy jest ustanowienie w państwach członkowskich minimalnych norm w zakresie ochrony tzw. sygnalistów³, którzy w kontekście związanym z pracą zgłaszają lub ujawniają informacje o nadużyciach związanych z prawem UE. Komisja przedstawiła ten wniosek w odpowiedzi na wielokrotnie formułowane przez Parlament Europejski⁴ prośby o podjęcie horyzontalnej inicjatywy ustawodawczej na rzecz ochrony sygnalistów w sektorze prywatnym i publicznym w całej UE.
2. Do tej pory prawodawca unijny stosował podejście sektorowe, które polegało na wprowadzeniu do niektórych sektorowych aktów Unii przepisów szczegółowych dotyczące zgłaszania naruszeń. Akty te są wymienione w części 2 załącznika do proponowanej dyrektywy. Celem wniosku jest wprowadzenie bardziej horyzontalnego podejście i uzupełnienie tych przepisów szczegółowych, które nadal będą miały zastosowanie (zob. art. 1 ust. 2 proponowanej dyrektywy). Horyzontalne przepisy minimalne określone w proponowanej dyrektywie nie pociągną zatem za sobą formalnej zmiany aktów Unii, które już zawierają przepisy dotyczące zgłaszania naruszeń.
3. Wniosek został dotychczas przeanalizowany na posiedzeniach Grupy Roboczej ds. Praw Podstawowych, Praw Obywatelskich i Swobodnego Przepływu Osób (FREMP) we wrześniu, październiku i listopadzie 2018 r. Część delegacji zwróciła się do Służby Prawnej o wydanie opinii w sprawie proponowanego zastosowania wielu podstaw prawnych (w sumie siedemnastu⁵). Na posiedzeniu, które odbyło się 5 listopada 2018 r., przewodniczący FREMP zwrócił się formalnie do Służby Prawnej o przedstawienie opinii na temat podstawy prawnej przedmiotowego wniosku. Niniejsza opinia powstała w odpowiedzi na tę prośbę.

² Dok. 8713/18 i 8713/18 ADD 1.

³ W części normatywnej wniosku nie użyto terminu „sygnaliści”, lecz zastosowano następującą definicję opisową: „osoby (...) pracujące w sektorze prywatnym lub publicznym, które uzyskały informacje na temat naruszeń w kontekście związanym z pracą (...)” – zob. np. art. 2 ust. 1. W niniejszej opinii używana jest forma skrócona „sygnaliści”.

⁴ Zob. uzasadnienie wniosku Komisji, s. 2.

⁵ Komisja zaproponowała następujące podstawy prawne: art. 16, 33, 43, 50, art. 53 ust. 1, art. 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 i art. 325 ust. 4 TFUE oraz art. 31 Traktatu EWEA (Euratom). Jej zdaniem wszystkie z tych podstaw prawnych są niezbędne w celu objęcia wybranych przez Komisję obszarów polityki Unii: jednolitego rynku, bezpieczeństwa produktów, bezpieczeństwa transportu, ochrony środowiska, bezpieczeństwa jądowego, bezpieczeństwa żywności i paszy, zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia publicznego, ochrony konsumentów, ochrony prywatności i danych osobowych oraz bezpieczeństwa sieci i systemów informacyjnych, konkurencji i interesów finansowych Unii.

II. PODEJŚCIE KOMISJI

4. Komisja przyjęła kumulacyjne podejście sektorowe, czy też podejście zbiorcze, w ramach którego uznaje ochronę sygnalistów za część „zestawu narzędzi egzekwowania” prawa Unii w wybranych obszarach polityki Unii⁶. Fakt, że zaproponowano zastosowanie wielu podstaw prawnych, wynika z przeglądu podstaw prawnych przeprowadzonego przez Komisję w odniesieniu do wszystkich aktów lub obszarów polityki UE wymienionych we wniosku⁷.
5. Do wyboru poszczególnych obszarów polityki Unii Komisja wykorzystała trzy kryteria:
- „(i) zachodzi konieczność poprawy egzekwowania przepisów;
 - (ii) niski poziom zgłaszania wśród sygnalistów stanowi kluczowy czynnik; wywierający wpływ na egzekwowanie prawa;
 - oraz
 - (iii) naruszenia przepisów mogą poważnie zaszkodzić interesowi publicznemu”⁸.
6. Wybrane w ten sposób obszary polityki określono w art. 1 wniosku zatytułowanym „Zakres przedmiotowy”. Artykuł ten należy odczytywać częściowo w związku z załącznikiem do wniosku; obejmuje on cztery odrębne kategorie: a), b), c) i d).

⁶ Zob. uzasadnienie, s. 2 i 5; zob. też motyw 81, art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 1 i 2 wniosku jako uzupełnienie wyjaśnień ustnych przedstawionych przez Komisję na forum FREMP.

⁷ Podejście to odzwierciedlone jest w szczególności w motywie 81 wniosku. Niemniej jednak, jak zaznaczono poniżej, wydaje się, że Komisja nie przywołała wszystkich podstaw prawnych wymienionych w poszczególnych odnośnych aktach. Nie zostały wymienione np. art. 113 i 115 TFUE ani art. 106a Traktatu EWEA (Euratom).

⁸ Zob. uzasadnienie, s. 2–3, oraz motyw 5 wniosku.

7. Jeżeli chodzi o kategorię pierwszą, art. 1 ust. 1 lit. a) wniosku Komisji zawiera wykaz 10 różnych obszarów polityki bez umieszczania ich pod zbiorczym nagłówkiem lub tematem. Art. 1 ust. 1 lit. a) ma następujące brzmienie:

„naruszenia objęte zakresem stosowania aktów Unii określonych w załączniku (część I i II) w odniesieniu do następujących dziedzin:

- (i) zamówienia publiczne;
- (ii) usługi finansowe, zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu;
- (iii) bezpieczeństwo produktów;
- (iv) bezpieczeństwo transportu;
- (v) ochrona środowiska;
- (vi) bezpieczeństwo jądrowe;
- (vii) bezpieczeństwo żywności i pasz, zdrowie i dobrostan zwierząt;
- (viii) zdrowie publiczne;
- (ix) ochrona konsumentów;
- (x) ochrona prywatności i danych osobowych oraz bezpieczeństwo sieci i systemów informacyjnych”.

8. Tych 10 obszarów polityki, wymienionych w art. 1 ust. 1 lit. a), należy dalej odczytywać w związku ze szczegółowym obszernym wykazem prawodawstwa wtórnego przedstawionym w załączniku. Jedynie naruszenia mieszczące się w zakresie jednego z aktów wymienionych w załączniku powodują aktywowanie przepisów określonych we wniosku⁹. Ponadto akty Unii wymienione w załączniku dzielą się na dwie kategorie. W części I wymieniono akty, które obecnie nie zawierają przepisów chroniących sygnalistów, natomiast w części II – akty, które już zawierają takie przepisy. W odniesieniu do aktów Unii wymienionych w części I wniosek wprowadziłby w związku z tym nowe przepisy uzupełniające te akty, natomiast w odniesieniu do aktów Unii wymienionych w części II celem wniosku jest uzupełnienie istniejących przepisów dotyczących ochrony sygnalistów¹⁰.

⁹ Zob. też art. 3 ust. 1 i 2 proponowanej dyrektywy, w której naruszenia zdefiniowano w następujący sposób: „(...) faktyczne lub potencjalne działania niezgodne z prawem lub nadużycia prawa związane z aktami Unii i obszarami objętymi zakresem, o którym mowa w art. 1 i w załączniku”.

¹⁰ Zob. też art. 1 ust. 2 wniosku Komisji.

9. Jeżeli chodzi o kategorię drugą, art. 1 ust. 1 lit. b) wniosku Komisji odnosi się do naruszeń przepisów prawa pierwotnego w obszarze polityki dotyczącym prawa konkurencji i pomocy państwa, jak również do naruszeń wchodzących w zakres stosowania, odpowiednio, podstawowego rozporządzenia Rady w sprawie zasad konkurencji oraz podstawowego rozporządzenia Rady w sprawie pomocy państwa. Art. 1 ust. 1 lit. b) ma następujące brzmienie:

„naruszenia art. 101, 102, 106, 107 i 108 TFUE oraz naruszenia objęte zakresem stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 i rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589”.

10. W przypadku kategorii trzeciej, art. 1 ust. 1 lit. c) wniosku Komisji zawiera następujące odniesienie:

„naruszenia mające wpływ na interesy finansowe Unii zdefiniowane w art. 325 TFUE i doprecyzowane w szczególności w dyrektywie (UE) 2017/1371 oraz rozporządzeniu (UE, Euratom) nr 883/2013”.

11. W odniesieniu do kategorii czwartej, art. 1 ust. 1 lit. d) wniosku Komisji ma następujące brzmienie:

„naruszenia dotyczące rynku wewnętrznego, o których mowa w art. 26 ust. 2 TFUE, w odniesieniu do działań, które naruszają przepisy dotyczące podatku od osób prawnych, lub ustaleń mających na celu uzyskanie korzyści podatkowej sprzecznej z przedmiotem lub celem obowiązujących przepisów dotyczących podatku od osób prawnych”.

12. W odróżnieniu od lit. a), b) i c), w części normatywnej wniosku nie przywołano żadnego prawodawstwa wtórnego w odniesieniu do obszaru polityki opisanego w art. 1 ust. 1 lit. d). W uzasadnieniu¹¹ i w odniesieniach zawartych w przypisach do motywu 17 wniosku wyjaśniono jednak, że Komisja miała na myśli dwie konkretne dyrektywy UE, jak również dwa zaproponowane przez nią projekty dyrektyw, nad którymi trwają prace:
- dyrektywę 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania¹²;
 - dyrektywę (UE) 2016/1164 z dnia 12 lipca 2016 r. ustanawiającą przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego¹³;
 - wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych¹⁴;
 - wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wspólnej podstawy opodatkowania osób prawnych¹⁵.

III. ANALIZA

A. Zasady wynikające z utrwalonego orzecznictwa

13. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wybór podstawy prawnej aktu Unii nie zależy od tego, na czym – zdaniem danej instytucji – polega realizowany cel, lecz musi zostać dokonany na podstawie obiektywnych czynników mogących podlegać kontroli sądowej, w tym w szczególności celu i treści danego środka¹⁶.

¹¹ Uzasadnienie, s. 3.

¹² Dz.U. L 64 z 11.3.2011, s. 1–12; specjalna procedura ustawodawcza na podstawie art. 113 i 115 TFUE.

¹³ Dz.U. L 193 z 19.7.2016, s. 1–14; specjalna procedura ustawodawcza na podstawie art. 115 TFUE.

¹⁴ COM/2016/0683 final — 2016/0336; dokument Rady 13731/2016; specjalna procedura ustawodawcza na podstawie art. 115 TFUE.

¹⁵ COM/2016/0685 final — 2016/0337; dokument Rady 13730/2016; specjalna procedura ustawodawcza na podstawie art. 115 TFUE.

¹⁶ Zob. sprawa C-300/89 Komisja przeciwko Radzie (*Titanium dioxide*), EU:C:1991:244, pkt 10 wyroku; sprawa C-147/13 Hiszpania przeciwko Radzie, EU:C:2015:299, pkt 68 oraz przywołane tam orzecznictwo. Orzecznictwo to jest konsekwentnie przywoływane w opiniach Służby Prawnej. Zob. również: Opinia Służby Prawnej z 26 września 2018 r., dokument Rady 12004/18, pkt 9 i 10 oraz orzecznictwo przywołane w przypisach 4 i 5 tej opinii; opinia Służby Prawnej z 26 marca 2018 r., dokument Rady 7502/18, pkt 6 oraz orzecznictwo przywołane w przypisie 11 tej opinii.

14. Ponadto, zgodnie z tym samym orzecznictwem, procedury związane z poszczególnymi podstawami prawnymi są rezultatem wyboru dokonanego przez autorów Traktatów i nie powinny przesądzać o wyborze podstawy prawnej¹⁷.
15. Co więcej, ze względu na to, że Komisja zaproponowała 17 podstaw prawnych, należy zaznaczyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, zastosowanie wielu podstaw prawnych może być jedynie uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami, które wymagają wykazania, że dany środek służy jednocześnie osiągnięciu wielu różnych celów prawnych, które są względem siebie równoważne. W szczególności Trybunał konsekwentnie orzekał, że:

„W przypadku gdy analiza wspólnotowego aktu prawnego wykaże, że omawiany akt ma dwa cele lub dwa elementy składowe, a jeden z tych aspektów można zidentyfikować jako główny lub dominujący, podczas gdy drugi ma jedynie charakter pomocniczy, wówczas ten akt prawny powinien zostać oparty na jednej podstawie prawnej, a mianowicie na tej, która wymagana jest z racji głównego lub dominującego celu lub takiego elementu składowego (...).

W wyjątkowych przypadkach natomiast, jeśli zostanie ustalone, że dany akt prawny został wydany dla realizacji kilku celów lub ma kilka elementów składowych, które są nierozdzielnie ze sobą związane, przy czym żaden z tych celów lub elementów nie jest drugorzędny lub pośredni w stosunku do drugiego, wówczas taki akt prawny powinien zostać oparty na różnych odpowiednich podstawach prawnych (...)”¹⁸.

¹⁷ Zob. sprawa C-130/10 Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:C:2012:472, pkt 80–82.

¹⁸ Sprawy: C-300/89 Komisja przeciwko Radzie (*Titanium dioxide*), EU:C:1991:244, pkt 17–21; C-36/98 Hiszpania przeciwko Radzie, EU:C:2001:64, pkt 59; C-211/01 Komisja przeciwko Radzie, pkt 39; C-336/00 Huber, EU:C:2002:509, pkt 31; C-338/01 Komisja przeciwko Radzie, EU:C:2004:253, pkt 55 i nast.; C-411/06 Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, EU:C:2009:518, pkt 46 i 47; C-155/07 Parlament przeciwko Radzie, EU:C:2008:605, pkt 36 i nast.

16. Trybunał orzekał też konsekwentnie, że użycie podwójnej podstawy prawnej jest niemożliwe, jeżeli procedury przewidziane dla każdej z tych podstaw są ze sobą niezgodne¹⁹ lub jeżeli użycie dwóch podstaw prawnych może zagrozić uprawnieniom Parlamentu²⁰.
17. Z powyższych uwag wynika, że według utrwalonego orzecznictwa akt ustawodawczy może opierać się na dwóch podstawach prawnych lub większej ich liczbie tylko wtedy, gdy spełnione są trzy warunki:
- po pierwsze, dany akt zmierza do realizacji co najmniej dwóch celów, przy czym żaden z nich nie jest główny ani dominujący wobec pozostałych;
 - po drugie, cele określone w akcie ustawodawczym muszą być ze sobą nierozzerwalnie związane;
 - po trzecie, procedury przewidziane w podstawach prawnych muszą być ze sobą zgodne²¹.

B. Analiza celu i treści wniosku

18. W świetle utrwalonego orzecznictwa przytoczonego powyżej, w pierwszej kolejności należy przeanalizować cel i treść wniosku, aby ustalić, jaki jest (główny) cel wniosku.

¹⁹ Sprawa C-300/89 Komisja przeciwko Radzie (*Titanium dioxide*), EU:C:1991:244, pkt 17–21. Jak zostanie wykazane poniżej, takie niezgodności powstają np. między procedurami ustawodawczymi a procedurami o charakterze nieustawodawczym. Niezgodność występuje również pomiędzy zwykłą procedurą ustawodawczą, w ramach której główną zasadą głosowania w Radzie jest większość kwalifikowana, a specjalną procedurą ustawodawczą wymagającą jednomyślności w Radzie.

²⁰ Sprawy połączone C-164/97 i 165/97 Parlament przeciwko Radzie, EU:C:1999:99, pkt 14; sprawa C-338/01 Komisja przeciwko Radzie, EU:C:2004:253, pkt 55 i nast.; sprawa C-178/03 Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, EU:C:2006:4, pkt 57.

²¹ Zob. też: opinia Służby Prawnej z 24 kwietnia 2018 r., dokument Rady 8268/18, pkt. 16 oraz orzecznictwo przywołane w przypisie 6 tej opinii.

19. Jak już wspomniano powyżej, głównym celem wniosku Komisji – na podstawie tekstu przedstawionego Radzie w wersji zmienionej w następstwie dotychczasowych dyskusji na forum FREMP – jest poprawa egzekwowania prawa Unii poprzez wprowadzenie w życie przepisów mających na celu ochronę osób, które pomagają w wykrywaniu naruszeń prawa Unii w konkretnych obszarach polityki, w prowadzeniu dochodzeń w sprawie takich naruszeń oraz w ściganiu ich sprawców. W art. 1 ust. 1 wniosku potwierdzono, że taki jest w istocie główny cel wniosku:

„W celu poprawy egzekwowania prawa i polityki Unii w określonych obszarach (...)”.

Ten główny cel został również odzwierciedlony w motywach 2, 19, 25, 48 i 84, których odnośne części mają następujące brzmienie:

„Na poziomie Unii zgłaszanie nieprawidłowości przez sygnalistów stanowi jeden z elementów oddolnego egzekwowania prawa Unii: zgłoszenia dotyczące nieprawidłowości dostarczają informacji na potrzeby krajowych i unijnych systemów egzekwowania przepisów, zapewniając możliwość skutecznego wykrywania przypadków naruszenia prawa Unii, prowadzenia dochodzeń w sprawie tych naruszeń oraz ścigania ich sprawców”.

„Przy przyjmowaniu jakiegokolwiek nowego aktu Unii, w przypadku którego kwestia ochrony sygnalistów ma istotne znaczenie i może przyczynić się do usprawnienia procesu egzekwowania przepisów, należy każdorazowo rozważyć, czy taki akt prawny należy umieścić w wykazie zamieszczonym w załączniku do niniejszej dyrektywy, aby objąć go zakresem jej stosowania”.

„Skuteczne egzekwowanie prawa Unii wymaga przyznania [ochrony jak najszerszemu zakresowi kategorii osób] (...)”.

„Skuteczne wykrywanie naruszeń prawa Unii i zapobieganie tym naruszeniom wymaga zapewnienia, aby potencjalni sygnaliści mogli łatwo i z zachowaniem pełnej poufności przekazywać posiadane przez siebie informacje odpowiednim właściwym organom, które mogą, w miarę możliwości, przeprowadzić dochodzenie i rozwiązać problem”.

„Cel niniejszej dyrektywy, tj. poprawa egzekwowania przepisów w określonych obszarach polityki i działaniach, w przypadku których naruszenia prawa Unii mogą spowodować poważne szkody dla interesu publicznego, poprzez skuteczną ochronę sygnalistów (...)”.

20. Treść wniosku jest szczegółowo przedstawiona w rozdziałach II, III i IV. Rozdziały te zawierają zaproponowane przez Komisję przepisy służące zapewnieniu minimalnych norm do celów harmonizacji ochrony sygnalistów w przypadku „osób zgłaszających”, które mieszczą się, zgodnie z art. 2, w zakresie podmiotowym dyrektywy i które pracują w sektorze prywatnym lub publicznym według definicji zawartych w dyrektywie.
21. Rozdział II określa normy w zakresie zgłaszania wewnętrznego i działań następnych podejmowanych w związku ze zgłoszeniami. W szczególności art. 4 i 5 tego rozdziału nakładają na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, by podmioty prawne w sektorze prywatnym i publicznym ustanowiły odpowiednie wewnętrzne kanały zgłaszania nieprawidłowości oraz wewnętrzne procedury przyjmowania zgłoszeń i podejmowania działań w związku z nimi działań następnych.
22. Rozdział III określa normy w zakresie zgłaszania zewnętrznego i działań następnych podejmowanych w związku ze zgłoszeniami. Zgodnie z art. 6–12 tego rozdziału państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia, by właściwe organy ustanowiły zewnętrzne kanały zgłaszania nieprawidłowości oraz zewnętrzne procedury przyjmowania zgłoszeń i podejmowania w związku z nimi działań następnych; w rozdziale tym ustanowiono też minimalne normy mające zastosowanie do takich kanałów i procedur.

23. Rozdział IV określa minimalne normy w zakresie ochrony osób zgłaszających i osób, których dotyczą zgłoszenia²². W szczególności w art. 13 przedstawiono warunki, które osoba zgłaszająca musi spełnić, aby mogła zostać objęta ochroną na mocy dyrektywy. Wymagane jest, na przykład, by osoby zgłaszające miały uzasadnione podstawy do tego, by przypuszczać, że informacje zawarte w zgłoszeniu były prawdziwe w chwili jego dokonywania. Ponadto osoby zgłaszające są zasadniczo zobowiązane do korzystania w pierwszej kolejności z wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości. Art. 14 i 15 dotyczą zakazu odwetu. W art. 16 sprecyzowano, że osoby, których dotyczą zgłoszenia, korzystają z pełni praw przysługujących im zgodnie z postanowieniami Karty praw podstawowych UE, w tym z domniemania niewinności, prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu oraz prawa do obrony. Art. 17 zobowiązuje państwa członkowskie do tego, by przewidziały skuteczne, proporcjonalne i odstraszające kary.
24. Należy ponadto zaznaczyć, że przepisy zaproponowane w dyrektywie są przepisami minimalnymi. Wynika to wyraźnie z art. 1, w którym stwierdzono, że celem dyrektywy jest zapewnienie wspólnych minimalnych norm w zakresie ochrony sygnalistów w określonych obszarach polityki Unii, oraz z art. 19, który zezwala państwom członkowskim na przyjęcie lub utrzymanie w mocy przepisów przyznających osobom zgłaszającym szersze uprawnienia²³. Żaden przepis nie uniemożliwia ponadto państwom członkowskim utrzymywania w mocy lub przyjmowania krajowych przepisów chroniących sygnalistów w sektorach polityki, których nie uwzględniono we wniosku Komisji.
25. Z powyższych uwag wynika, że głównym lub dominującym celem wniosku jest poprawa egzekwowania przepisów w określonych obszarach prawa Unii za pomocą przepisów dotyczących ochrony sygnalistów.

²² Termin „osoba, której dotyczy zgłoszenie” zdefiniowany jest w art. 3 pkt 11 wniosku.

²³ Zob. też: uzasadnienie, s. 6, gdzie opisano wniosek jako „dyrektywę przewidującą minimalny stopień harmonizacji”.

C. Wskazanie podstawy prawnej

26. Służba Prawna zauważa, że w Traktatach nie ma pojedynczej podstawy prawnej powierzającej Unii kompetencje w zakresie przyjmowania przepisów w ściśle określonym celu poprawy egzekwowania prawa Unii poprzez ochronę sygnalistów w różnych sektorach prawa i polityki Unii²⁴. Podejście Komisji, polegające na przyjmowaniu przepisów dla poszczególnych sektorów, jest zatem z prawnego punktu widzenia prawidłowe. Jak wskazano w pkt 2 powyżej, prawodawca Unii już wcześniej stosował to podejście, wprowadzając w sektorowych aktach ustawodawczych przepisy szczegółowe dotyczące ochrony sygnalistów z zastosowaniem podstaw prawnych właściwych dla poszczególnych aktów. Na podstawie tego podejścia Służba Prawna uważa, że przedmiotowa dyrektywa zmierza do osiągnięcia równocześnie kilku odrębnych celów, które są względem siebie równoważne i – co więcej – nierozdzielnie ze sobą związane. Celem dyrektywy jest w szczególności, jak określono w art. 1 ust. 1 wniosku, poprawa egzekwowania prawa i polityk Unii w każdym z wymienionych określonych obszarów polityki, przy czym w każdym z przypadków taka poprawa jest osobnym celem.
27. Jednak, jak określono poniżej, Służba Prawna uważa również, że niektóre z sektorowych podstaw prawnych zaproponowanych przez Komisję są niepotrzebne oraz że procedury przewidziane przez pewne podstawy prawne są ze sobą niezgodne, a zatem dziedziny, których zakres odpowiada tym podstawom prawnym będą musiały zostać ujęte w odrębnym akcie (w większości przypadków poprzez podzielenie wniosku).

²⁴ Należy zaznaczyć, że w Traktatach zawarte są postanowienia, które zobowiązują państwa członkowskie do zapewniania prawidłowego stosowania prawa Unii. Art. 4 ust. 3 TUE stanowi, że „państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii” (akapit drugi). Ponadto art. 197 ust. 1 TFUE przewiduje, że „[s]kuteczne wdrażanie prawa Unii przez państwa członkowskie, mające istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania Unii, jest uznawane za sprawę będącą przedmiotem wspólnego zainteresowania” oraz zawiera podstawę prawną upoważniającą prawodawcę unijnego do przyjmowania środków na rzecz poprawy zdolności administracyjnej państw członkowskich. Również art. 291 ust. 1 TFUE stanowi, że „państwa członkowskie przyjmują wszelkie środki prawa krajowego niezbędne do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii”.

28. Jedną z głównych podstaw prawnych zaproponowanych przez Komisję jest art. 114 TFUE²⁵. Jak konsekwentnie orzekał Trybunał Sprawiedliwości, środek przyjęty na podstawie art. 114 TFUE:

„powinien, po pierwsze, zawierać środki dotyczące zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, a po drugie, mieć na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego”²⁶.

„(...) środki określone w tym postanowieniu mają na celu poprawę warunków ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz powinny rzeczywiście zmierzać do jego urzeczywistnienia, przyczyniając się do zniesienia przeszkód w swobodnym przepływie towarów lub swobodnym świadczeniu usług lub do usunięcia zakłóceń konkurencji”.

„(...) zastosowanie art. 95 WE [obecnego art. 114 TFUE] jako podstawy prawnej jest dopuszczalne w celu zapobieżenia przyszłym przeszkodom w wymianie handlowej wynikającym z rozbieżnej ewolucji uregulowań krajowych, to jednak wystąpienie tego rodzaju przeszkód musi być prawdopodobne, a omawiany środek winien mieć na celu zapobieganie im”²⁷.

29. We wniosku Komisji znajdują się zapisy, które uzasadniają zastosowanie art. 114 TFUE jako głównej podstawy prawnej. W szczególności motyw 4 wniosku odnosi się do rozproszenia ochrony sygnalistów w ustawodawstwie państw członkowskich oraz jej niejednolitego stosowania w poszczególnych obszarach polityki UE. Ponadto motyw 6 odnosi się do zakłóceń konkurencji, a motyw 10 do możliwych skutków ubocznych wykraczających poza granice państw w przypadku przestępstw przeciwko środowisku. Tekst zawiera również odniesienia do skutecznego funkcjonowania rynku wewnętrznego lub art. 114 w motywach dotyczących zdrowia publicznego i ochrony konsumentów (motyw 13), ochrony prywatności, danych osobowych, bezpieczeństwa sieci i systemów informacyjnych (motyw 14) oraz w motywie 81.

²⁵ Zob. motyw 81 wniosku Komisji.

²⁶ Sprawa C-270/12 Zjednoczone Królestwo przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, EU:C:2014:18, pkt 100.

²⁷ Sprawa C-491/01 The Queen przeciwko Secretary of State for Health, ex parte: British American Tobacco, EU:C:2002:741, pkt 60. Zob. też sprawa C-376/98 Niemcy przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, EU:C:2000:544, pkt 84.

30. Niemniej jednak, z przyczyn przedstawionych poniżej, art. 114 TFUE nie stanowiłby wystarczającej podstawy prawnej dla całego wniosku. W szczególności art. 114 TFUE nie może zostać wykorzystany w celu poprawy egzekwowania przepisów Unii, które nie mają bezpośredniego związku z rynkiem wewnętrznym; nie może też zostać zastosowany w przypadku istnienia bardziej szczegółowej podstawy prawnej w Traktach. Ponadto art. 114 przewiduje zastosowanie zwykłej procedury ustawodawczej, która jest niezgodna z innymi podstawami prawnymi przywołanymi przez Komisję.

Zakres przedmiotowy, o którym mowa w art. 1 ust. 1 lit. a)

31. Jeżeli chodzi o kategorię pierwszą zakresu przedmiotowego, o której mowa w art. 1 ust. 1 lit. a), Służba Prawna uważa, że zakresem art. 114 TFUE można objąć środki służące poprawie egzekwowania aktów Unii określonych w załączniku i dotyczących następujących sektorowych obszarów polityki: zamówień publicznych²⁸; usług finansowych, zapobiegania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu²⁹; bezpieczeństwa produktów³⁰; bezpieczeństwa żywności i paszy³¹; ochrony konsumentów³², ochrony prywatności i danych osobowych oraz bezpieczeństwa sieci i systemów informacyjnych³³.
32. W załączniku znajduje się jednak jeden akt dotyczący bezpieczeństwa produktów, który należy wykreślić: rozporządzenie (UE) nr 258/2012 dotyczące nielegalnego wytwarzania i obrotu bronią palną, wymienione w załączniku część I pkt C.2 ppkt (iii), którego celem jest wdrożenie Protokołu ONZ w sprawie broni palnej. Rozporządzenia tego nie można uwzględnić, gdyż stanowi akt ustawodawczy przyjęty na mocy art. 207 ust. 2 TFUE dotyczącego wspólnej polityki handlowej, który zezwala na przyjmowanie przepisów jedynie w drodze rozporządzeń, a nie dyrektyw. Jeżeli prawodawca unijny zamierza przyjąć przepisy dotyczące ochrony sygnalistów w odniesieniu do tego aktu Unii, będzie musiał w tym celu przyjąć osobne rozporządzenie na podstawie art. 207 ust. 2 TFUE (poprzez podzielenie wniosku).

²⁸ Art. 1 ust. 1 lit. a) ppkt (i).

²⁹ Art. 1 ust. 1 lit. a) ppkt (ii).

³⁰ Art. 1 ust. 1 lit. a) ppkt (iii).

³¹ Art. 1 ust. 1 lit. a) ppkt (vii).

³² Art. 1 ust. 1 lit. a) ppkt (ix).

³³ Art. 1 ust. 1 lit. a) ppkt (x).

33. Ponadto kilka spośród dziedzin wymienionych w ramach kategorii pierwszej nie może zostać objętych art. 114 TFUE, ponieważ poprawa egzekwowania prawa Unii w przypadku ich zakresu przedmiotowego stanowi odrębny sektorowy cel prawny, który wymaga własnej podstawy prawnej.
34. Jedną z tych dziedzin jest dziedzina zdrowia publicznego, w której odnośne obowiązujące akty Unii są oparte wyłącznie na art. 168 ust. 4 TFUE³⁴. Wyłącznym celem tych aktów jest ochrona zdrowia ludzkiego i nie są one w wystarczającym stopniu powiązane z ustanowieniem lub funkcjonowaniem rynku wewnętrznego. Aby uwzględnić te akty we wniosku, konieczne będzie zastosowanie odrębnej podstawy prawnej z odpowiednim uzasadnieniem. Cel w postaci poprawy egzekwowania prawa Unii w obszarze zdrowia publicznego należy uznać za odrębny cel dyrektywy, uzasadniający zastosowanie art. 168 ust. 4 TFUE jako osobnej podstawy prawnej i nierozzerwalnie związany z innymi celami wskazanymi w niniejszej opinii.
35. Jeżeli chodzi o akty dotyczące sektora zdrowia publicznego wymienione w części I pkt H załącznika, proponowaną dyrektywą można objąć jedynie te spośród nich, które są oparte na postanowieniu zezwalającym na harmonizację. Oznacza to, że w wykazie można umieścić akty przyjęte na podstawie art. 168 ust. 4 TFUE, ale nie akty oparte na art. 168 ust. 5 TFUE, gdyż to postanowienie zezwala Unii na przyjmowanie środków zachęcających, lecz wyraźnie wyklucza harmonizację. Wynika z tego, że wymieniona w części I pkt H.3 decyzja nr 1082/2013/UE dotycząca poważnych transgranicznych zagrożeń zdrowia ludzkiego, nie może zostać objęta dyrektywą, gdyż została przyjęta na podstawie art. 168 ust. 5 TFUE³⁵.

³⁴ Zob. w szczególności akty UE wymienione w części I pkt H.1.

³⁵ W wypowiedzi ustnej na forum FREMP Komisja przyznała, że jest to błąd, i zgodziła się, że akt ten należy usunąć z załącznika.

36. Drugi obszar polityki w ramach kategorii pierwszej odnosi się do aktów dotyczących wspólnej polityki transportowej UE, która zgodnie z TFUE i orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości ma specyficzne cechy i wymaga odrębnej podstawy prawnej z dziedziny transportu³⁶. W związku z tym naruszenia aktów Unii wymienionych w załączniku i należących do obszaru bezpieczeństwa transportu³⁷ nie mogą zostać objęte art. 114 TFUE. Uwzględnienie naruszeń aktów z tego obszaru polityki wymaga odrębnej odnośnej podstawy prawnej (art. 91 i 100 TFUE) różnej od podstawy prawnej dotyczącej rynku wewnętrznego.
37. Ponadto art. 114 TFUE nie może być stosowany w odniesieniu do aktów Unii określonych w załączniku, których celem jest ochrona dobrostanu zwierząt³⁸. Wiele z odnośnych aktów jest obecnie opartych jedynie na art. 43 ust. 2 TFUE (Rolnictwo i rybołówstwo) i wydaje się nie mieć żadnego bezpośredniego związku z rynkiem wewnętrznym. Cel w postaci poprawy egzekwowania prawa i polityk Unii w obszarze dobrostanu zwierząt należy uznać za odrębny cel dyrektywy, uzasadniający zastosowanie art. 43 ust. 2 TFUE i nierozdzielnie związany z innymi celami wskazanymi w niniejszej opinii.

³⁶ Zob. art. 58 ust. 1, art. 91 i art. 207 ust. 5 TFUE; sprawa C-97/78 Schumalla, EU:C:1978:211, pkt 4; sprawy połączone C-248/95 i C-249/95 SAM Schiffahrt and Stapf, EU:C:1997:377, pkt 23; sprawa C-176/09 Luksemburg przeciwko Parlamentowi i Radzie, EU:C:2011:290, pkt 34; sprawa C-344/04 IATA i ELFAA, EU:C:2006:10, pkt 80; sprawy połączone C-27/00 i C-122/00 Omega Air i in., EU:C:2002:161, pkt 63; sprawa C-440/05 Komisja przeciwko Radzie, EU:C:2007:625, pkt 58; sprawa C-338/09 Yellow Cab Verkehrsbetrieb, EU:C:2010:814, pkt 30; sprawy połączone C-184/02 i C-223/02 Królestwo Hiszpanii i Republika Finlandii przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, EU:C:2004:497, pkt 29 i nast.

³⁷ Art. 1 ust. 1 lit. a) ppkt (iv) oraz akty wymienione w części I pkt D i części II pkt B załącznika.

³⁸ Art. 1 ust. 1 lit. a) ppkt (vii) oraz część I pkt G.4 załącznika.

38. Na podobnej zasadzie Służba Prawa uważa, że również w przypadku poprawy egzekwowania prawa Unii w dziedzinie ochrony środowiska nie istnieje pod względem prawnym wyraźny związek z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego³⁹. W każdym razie związek z rynkiem wewnętrznym nie istnieje w przypadku środków wymienionych w załączniku, które służą zasadniczo wdrożeniu międzynarodowej polityki UE w dziedzinie środowiska⁴⁰. W przypadku tego sektora konieczne będzie dodanie art. 192 ust. 1 TFUE jako odrębnej podstawy prawnej z odrębnym uzasadnieniem prawnym. Cel w postaci poprawy egzekwowania prawa i polityk Unii z myślą o ochronie środowiska należy uznać za odrębny cel dyrektywy, uzasadniający zastosowanie art. 192 ust. 1 TFUE jako osobnej podstawy prawnej i nierozzerwalnie związany z innymi celami wskazanymi w niniejszej opinii.
39. Wszystkie z dotychczas wymienionych podstaw prawnych (art. 43 ust. 2, art. 91, 100, 114, art. 168 ust. 4 i art. 192 ust. 1 TFUE) są ze sobą zgodne pod względem prawnym, ponieważ wszystkie z nich przewidują zwykłą procedurę ustawodawczą.

³⁹ Art. 1 ust. 1 lit. a) ppkt (v) oraz części I pkt E i części II pkt C załącznika.

⁴⁰ Zob. np. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 649/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. dotyczące wywozu i przywozu niebezpiecznych chemikaliów (Dz.U. L 201 z 27.7.2012, s. 60); wymienione w części I pkt E ppkt (vii). Rozporządzenie to jest obecnie oparte na art. 192 ust. 1 i art. 207 TFUE. Również dyrektywa 2013/30/UE wymieniona w części II pkt C ppkt (i) ma jedynie cel związany ze środowiskiem.

40. Powyższa uwaga nie ma zastosowania do aktów Euratom⁴¹ w obszarze bezpieczeństwa jądowego, o którym mowa w art. 1 ust. 1 lit. a) oraz odnośnej części załącznika, w której wymieniono pięć aktów⁴². Akty te zostały przyjęte na mocy art. 31 Traktatu Euratom, który ustanawia szczególną procedurę o charakterze nieustawodawczym, która nie wchodzi w zakres TFUE⁴³. Wspomniana procedura przewidziana w Traktacie Euratom zobowiązuje Komisję do zasięgnięcia opinii ekspertów w dziedzinie zdrowia publicznego, wyznaczonych przez Komitet Naukowo-Techniczny na mocy Traktatu Euratom, i opinii Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz do przekazania tych opinii Radzie⁴⁴. Rada nie może zaradzić temu problemowi, gdyż Komitet Naukowo-Techniczny, o którym mowa w art. 31 Traktatu Euratom, podlega Komisji.

⁴¹ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (wersja skonsolidowana), Dz.U. C 327 z 26.10.2012, s. 1–107.

⁴² Zob. art. 1 ust. 1 lit. a) ppkt (vi) oraz część I pkt F załącznika.

⁴³ Art. 31 Traktatu Euratom brzmi: „Podstawowe normy opracowuje Komisja po uzyskaniu opinii grupy osób wyznaczonych przez Komitet Naukowo-Techniczny spośród ekspertów naukowych, zwłaszcza w dziedzinie zdrowia publicznego, z państw członkowskich. Komisja uzyskuje opinię Komitetu Ekonomiczno-Społecznego odnośnie do tych norm. Po konsultacji z Parlamentem Europejskim Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną na wniosek Komisji, która przekazuje jej zebrane przez siebie opinie tych komitetów, ustanawia normy podstawowe”.

⁴⁴ Art. 134 Traktatu Euratom brzmi: „1. Niniejszym powołuje się Komitet Naukowo-Techniczny, działający w charakterze organu doradczego Komisji. Zasięgnięcie opinii Komitetu jest konieczne w przypadkach przewidzianych w niniejszym Traktacie. Opinii można także zasięgać we wszystkich przypadkach uznanych przez Komisję za uzasadnione. 2. Komitet składa się z czterdziestu dwóch członków mianowanych przez Radę po konsultacji z Komisją. Członkowie Komitetu są mianowani indywidualnie na okres pięciu lat. Ich mandat jest odnawialny. Członkowie Komitetu nie są wiązani żadną instrukcją. Komitet Naukowo-Techniczny co roku wyznacza spośród swych członków przewodniczącego i prezydium” (podkreślenia dodane).

41. Należy ponadto zauważyć, że procedura przewidziana w art. 31 Traktatu Euratom jest procedurą nieustawodawczą. Służba Prawna wyjaśniła już przy innej okazji, dlaczego nie należy w tym samym akcie prawnym umieszczać podstaw prawnych przewidujących procedury ustawodawcze i podstaw prawnych przewidujących procedury nieustawodawcze. Wynika to z odmiennych przepisów dotyczących: jawności aktów i obowiązku przekazywania projektów aktów ustawodawczych parlamentom narodowym, stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz roli parlamentów narodowych, przejrzystości posiedzeń Rady oraz kryteriów legitymacji procesowej do celów kontroli legalności aktów Unii; wszystkie te przepisy różnią się od siebie w zależności od tego, czy dany akt ma charakter ustawodawczy czy nieustawodawczy⁴⁵.
42. Oznacza to, że w przypadku przyjmowania przepisów dotyczących ochrony sygnalistów w odniesieniu do aktów Euratom wymienionych jako należące do obszaru bezpieczeństwa jądrowego, konieczny będzie odrębny akt Unii zgodny z art. 31 Traktatu Euratom, w związku z czym Komisja będzie musiała przekazać Radzie wymagane opinie uzyskane od Komitetu Naukowo-Technicznego i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.

⁴⁵ Więcej szczegółów na ten temat można znaleźć w dok. Rady 9303/13, opinia Służby Prawnej Rady z 6 maja 2013 r., pkt 28–39. Zob. też dok. Rady 6138/11, opinia Służby Prawnej Rady z 9 lutego 2011 r., pkt 20 i 23, w której stwierdzono, że akty hybrydowe łączące w sobie środek ustawodawczy (art. 352 TFUE) i środek wykonawczy (art. 291 TFUE) są niezgodne z Traktatami.

Zakres przedmiotowy, o którym mowa w art. 1 ust. 1 lit. b)

43. Art. 1 ust. 1 lit. b) wniosku odnosi się do poprawy egzekwowania prawa Unii w obszarach prawa konkurencji i pomocy państwa. Ten cel sektorowy nie może być oparty ani na art. 114 TFUE, ani na żadnej innej z uwzględnionych dotychczas sektorowych podstaw prawnych. Wynika to z faktu, że podstawy prawne służące przyjmowaniu środków w tych obszarach polityki, tj. art. 103 i 109 TFUE, choć są związane z rynkiem wewnętrznym, przewidują procedury nieustawodawcze. Jak wspomniano wyżej, Służba Prawna wyjaśniła już, dlaczego od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony należy unikać jednoczesnego stosowania aktów ustawodawczych i aktów o charakterze nieustawodawczym⁴⁶.

Zakres przedmiotowy, o którym mowa w art. 1 ust. 1 lit. c)

44. Proponowany przepis ma następujące brzmienie:

„naruszenia mające wpływ na interesy finansowe Unii zdefiniowane w art. 325 TFUE i doprecyzowane w szczególności w dyrektywie (UE) 2017/1371 oraz rozporządzeniu (UE, Euratom) nr 883/2013”.

45. Art. 114 TFUE nie może zostać zastosowany do naruszeń środków służących ochronie interesów finansowych Unii. Do tego celu nie może zostać też wykorzystana żadna z pozostałych dotychczas uwzględnionych sektorowych podstaw prawnych. Środek ten będzie zatem wymagał własnej podstawy prawnej (art. 325 ust. 4 TFUE). Cel w postaci poprawy egzekwowania prawa i polityk Unii z myślą o ochronie interesów finansowych Unii, określony w art. 325 TFUE, jest odrębnym celem dyrektywy, nierozdzielnie związanym z innymi wcześniej wspomnianymi celami. Ponieważ ta podstawa prawna jest zgodna z pozostałymi wyżej wymienionymi podstawami prawnymi, które również przewidują zwykłą procedurę ustawodawczą, art. 325 TFUE można dodać do tych pozostałych podstaw prawnych.

⁴⁶ Konieczne będzie przeprowadzenie wymiany poglądów między trzema instytucjami na temat zmiany podstawy prawnej. Zob. pkt 25 Porozumienia międzyinstytucjonalnego pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa (Dz.U. L 123 z 12.5.2016, s. 1): „Jeżeli przewiduje się zmianę podstawy prawnej powodującą zastąpienie zwykłej procedury ustawodawczej przez specjalną procedurę ustawodawczą lub procedurę nieustawodawczą, trzy Instytucje przeprowadzą wymianę poglądów na ten temat”.

46. Należy jednak usunąć odniesienie do dyrektywy (UE) 2017/1371. Dyrektywa ta została przyjęta na podstawie art. 83 ust. 2 TFUE, wprowadzonego Traktatem z Lizbony, aby umożliwić Unii zbliżanie przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich w sprawach karnych poprzez „normy minimalne odnoszące się do określania przestępstw oraz kar” w określonych obszarach polityki Unii, w których takie zbliżanie „okaże się niezbędne w celu zapewnienia skutecznego wprowadzania w życie polityki Unii w dziedzinie, która stała się przedmiotem środków harmonizujących”.⁴⁷ W związku z tym celem podstawy prawnej, jaką jest art. 83 ust. 2 TFUE, jest wspieranie, w drodze przepisów prawa karnego, innych polityk Unii. Ściślej rzecz biorąc, dyrektywa (UE) 2017/1371 wspiera rozporządzenie (UE, Euratom) nr 833/2013, jednak dotyczy węższego zakresu przedmiotowego. Nie ma potrzeby umieszczania odniesienia do tej dyrektywy w art. 1 ust. 1 lit. c)⁴⁸.
47. Wreszcie, w odróżnieniu od aktów Euratom dotyczących bezpieczeństwa jądrowego, nie występuje problem niezgodności względem rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013. Wynika to z faktu, że art. 106a Traktatu Euratom⁴⁹ umożliwia stosowanie art. 325 TFUE do Traktatu Euratom. Niemniej jednak należałoby dodać art. 106a jako podstawę prawną.

⁴⁷ Zob. dok. Rady 15309/12, opinia Służby Prawnej Rady z 22 października 2012 r., pkt 6 i 7.

⁴⁸ Należy także przypomnieć, że art. 83 ust. 2 TFUE wchodzi w zakres części trzeciej tytułu V TFUE i skutkuje zastosowaniem protokołów nr 21 i 22 w sprawie stanowisk Zjednoczonego Królestwa, Irlandii i Danii. Ponadto art. 83 ust. 3 TFUE daje członkowi Rady, który uzna, że projekt dyrektywy mógłby naruszać podstawowe aspekty jego systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, prawo do zażądania, by projekt dyrektywy został przedłożony Radzie Europejskiej, przy czym zwykła procedura ustawodawcza zostaje zawieszona. Z kolei w przypadku braku porozumienia i w sytuacji, gdy co najmniej dziewięć państw członkowskich pragnie ustanowić wzmocnioną współpracę na podstawie danego projektu dyrektywy, mogą one dalej działać na tej podstawie.

⁴⁹ Art. 106a Traktatu Euratom brzmi: „1. Artykuły 7, 13–19, artykuł 48 ustępy 2–5 i artykuły 49 i 50 Traktatu o Unii Europejskiej, artykuły 15, 223–236, 237–244, 245, 246–270, 272, 273, 274, 277–281, 285–304, 310–320, 322–325 oraz 336, 342 i 344 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a także Protokół w sprawie postanowień przejściowych, stosuje się do niniejszego Traktatu”.

Zakres przedmiotowy, o którym mowa w art. 1 ust. 1 lit. d)

48. Służba Prawna zauważa, że art. 114 TFUE nie może zostać wykorzystany do realizacji celu w postaci poprawy egzekwowania prawa Unii z myślą o wzmocnieniu walki z unikaniem opodatkowania i uchylaniem się od opodatkowania osób prawnych, gdyż cel ten powinien być oparty na art. 115 TFUE⁵⁰. Podstawa prawna przepisów lub proponowanych przepisów prawa Unii, do których pośrednio odnosi się art. 1 ust. 1 lit. d), a które wyraźnie wymieniono w przypisach do motywu 17 wniosku Komisji, to procedury przewidziane w art. 113 lub 115 TFUE. Oba te artykuły przewidują specjalną procedurę ustawodawczą wymagającą jednomyślności w Radzie i konsultacji z Parlamentem Europejskim. Ten obszar polityki (o którym mowa w art. 1 ust. 1 lit. d)) należy zatem usunąć z projektu wniosku poprzez podzielenie go i poddanie równoległej procedurze, ponieważ niemożliwe jest umieszczenie w jednym akcie UE zwykłej procedury ustawodawczej i specjalnej procedury ustawodawczej wymagającej jednomyślności⁵¹.

⁵⁰ Zob. też opinia Służby Prawnej z 11 listopada 2016 r., dok. Rady 14384/16.

⁵¹ Zob. sprawa C-300/89 Komisja przeciwko Radzie (*Titanium dioxide*), EU:C:1991:244, pkt 17–21. Trybunał stwierdził, że „procedura współdecyzji” (i wcześniejsza „procedura współpracy”) na mocy dawnego art. 251 TWE jest niezgodna z podstawą prawną wymagającą jednomyślności w Radzie. Zob. też: nota informacyjna Służby Prawnej do Coreperu dotycząca wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-130/10 Parlament przeciwko Radzie: dok. Rady 15826/12, pkt 9.

IV. WNIOSKI

49. Z wyżej wymienionych względów Służba Prawna Rady stwierdza, że:

- 1) proponowana dyrektywa wymaga zastosowania następujących podstaw prawnych: art. 43 ust. 2, art. 91, 100, 114, art. 168 ust. 4, art. 192 ust. 1 i art. 325 TFUE, w związku z art. 106a Traktatu Euratom; tymi podstawami prawnymi można objąć wszystkie sektory prawa Unii wymienione w art. 1 ust. 1 lit. a) i c) wniosku Komisji, z wyjątkiem bezpieczeństwa jądrowego;
- 2) konieczne będzie ustanowienie – w drodze podziału wniosku – odrębnych aktów z ich odrębnymi odnośnymi podstawami prawnymi, które to akty będą mogły być rozpatrywane równolegle z proponowaną dyrektywą i traktowane jako pakiet, w przypadku następujących sektorów i aktów Unii:
 - a) w przypadku aktów Unii dotyczących bezpieczeństwa jądrowego, o których mowa w art. 1 ust. 1 lit. a) ppkt (vi) wniosku Komisji – gdyż konieczny będzie odrębny akt oparty na szczególnej procedurze ustawodawczej określonej w art. 31 Traktatu Euratom;
 - b) w przypadku aktów Unii dotyczących prawa konkurencji i pomocy państwa, o których mowa w art. 1 ust. 1 lit. b) wniosku Komisji – gdyż konieczny będzie odrębny akt oparty na procedurze ustawodawczej określonej w art. 103 i 109 TFUE;
 - c) w przypadku przepisów dotyczących podatku od osób prawnych lub służących wzmocnieniu działań przeciwko ustaleniom zmierzającym do uzyskania korzyści podatkowych, o których mowa w art. 1 ust. 1 lit. c) – gdyż konieczny będzie odrębny akt oparty na specjalnej procedurze ustawodawczej określonej w art. 115 TFUE;
 - d) w przypadku rozporządzenia (UE) nr 258/2012 (broń palna), o którym mowa w części I pkt C.2 ppkt (iii) załącznika do wniosku Komisji – gdyż konieczny będzie odrębny akt przyjęty w formie rozporządzenia na mocy art. 207 ust. 2 TFUE;

3) należy usunąć odniesienia do następujących aktów Unii:

- a) odniesienie do dyrektywy (UE) 2017/1371 w art. 1 ust. 1 lit. c) wniosku Komisji;
 - b) odniesienie do decyzji nr 1082/2013/UE wymienionej w części I pkt H.3 załącznika, dotyczącej poważnych transgranicznych zagrożeń zdrowia ludzkiego.
-